

Naar een heroriëntering op het sociaal-economisch beleid (II)

Herverdeling van werk

DRS. W. B. J. HEMPEN

In het eerste deel van dit artikel dat vorige week in *ESB* verscheen, werd geconcludeerd dat een economisch stimuleringsbeleid in de huidige omstandigheden verre de voorkeur verdient boven een beleid gericht op het terugdringen van het financieringstekort.

In dit deel wordt een sociaal-economisch beleidspakket gepresenteerd dat met deze conclusie rekening houdt. Centraal staat daarbij de herverdeling van werk. Bij wijze van voorbeeld zet de auteur uiteen hoe in vier jaar 350.000 deeltijdbanen zouden kunnen worden geschapen, waarbij 260.000 uitkeringstrekkenden en nieuwe toetreders tot de arbeidsmarkt aan werk zouden worden geholpen zonder de collectieve-lastendruk en het financieringstekort van de overheid omhoog te jagen.

Beleidsplan

Uit de vorige week in deel I gepresenteerde beschouwing over de effectiviteit van het economisch beleidsinstrumentarium kan worden geconcludeerd dat in het sociaal-economisch beleid het honoreren van de grote maatschappelijke betekenis van arbeid niet alleen een hogere prioriteit moet, maar ook kan genieten dan het terugdringen van het financieringstekort. De (door de politiek te bepalen) omvang van het financieringssaldo fungeert daarbij als randvoorwaarde, naast andere sociaal-economische randvoorwaarden zoals het prijspeil en het saldo op de lopende rekening van de betalingsbalans.

Erkenning van de maatschappelijke betekenis van arbeid leidt rechtstreeks tot de vraag of in de huidige en toekomstige omstandigheden daaraan nog wel tegemoet kan worden gekomen. Met andere woorden, is de doelstelling van volledige werkgelegenheid nog wel te realiseren? Op die vraag wordt in het navolgende nader ingegaan, waarbij met name kwantitatieve aspecten aan de orde komen.

Gezien de omvang van de non-activiteit in de jaren tachtig en negentig (tabel I in deel I) is het geboden, naast het „klassieke” economische instrumentarium, andere instrumenten in te zetten. Met name zouden daarvoor in aanmerking kunnen komen het scheppen van arbeidsplaatsen in de kwartaire sector en het herverdelen van werk. Over het scheppen van arbeidsplaatsen in de kwartaire sector kunnen we tamelijk kort zijn. In recente onderzoeken ¹⁾ naar mogelijkheden om de werkgelegenheid in de kwartaire sector uit te breiden, variëren de ramingen, afhankelijk van de gehanteerde veronderstellingen, van een daling met 11.000 manjaren per jaar tot een stijging met 13.000 manjaren. Een boven het laatste cijfer uitgaande groei lijkt moeilijk te kunnen worden beargumenteerd met de onbevredigde behoefte aan kwartaire diensten. Gezien de uiteenlopende uitkomsten van de ramingen en gezien de relatief marginale, hoewel niet verwaarloosbare, bijdrage van zelfs de maximale raming aan de in deel I geschetste non-activiteitsontwikkeling, zullen de mogelijkheden tot werkgelegenheidsuitbreiding van de kwartaire sector hier verder buiten beschouwing blijven. Wel zal bij de uitwerking van het beleidspakket een beleidsvariant worden besproken die voorziet in een uitbreiding van de kwartaire werkgelegenheid tot 20 à 25.000 manjaren in 1985 die verband houdt met de begrensde mogelijkheden

van het bestaande ambtenarenapparaat om een beleidsplan als hier wordt gepresenteerd, uit te voeren.

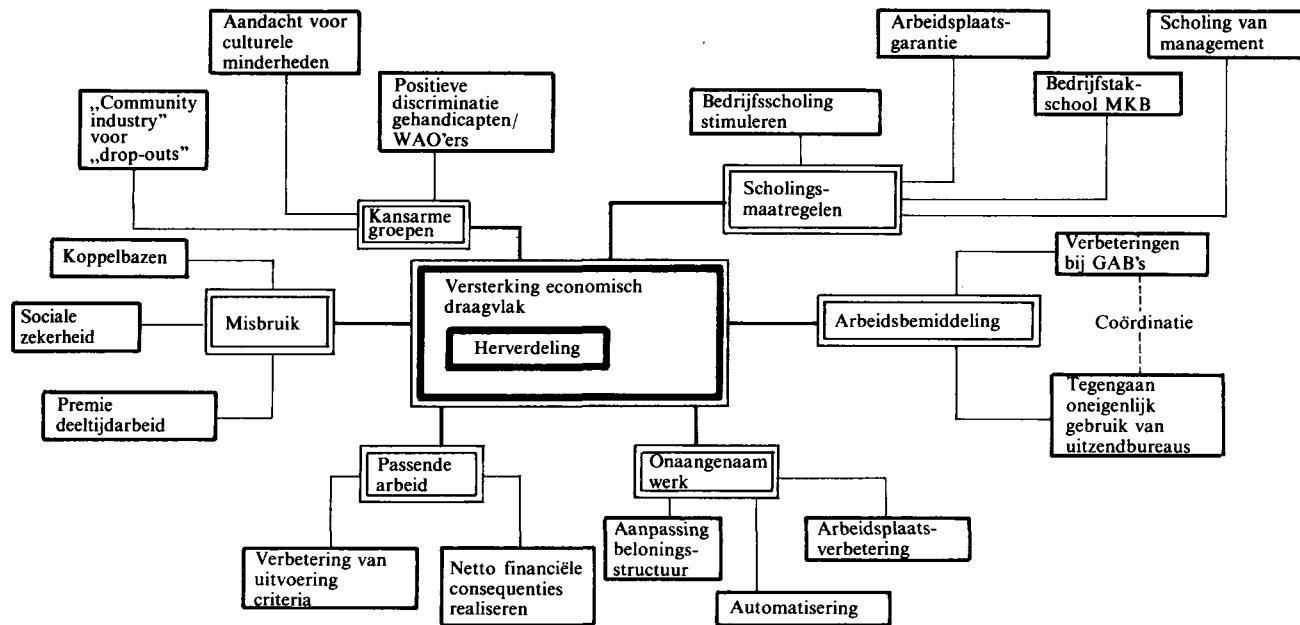
Als instrument ter realisering van de doelstelling van volledige werkgelegenheid resteert de herverdeling van werk. De herverdeling van arbeid heeft een centrale plaats in het beleidsplan, naast de versterking van het economisch draagvlak. Het derde onderdeel van het plan bestaat uit het z.g. flankerend beleid. Dit flankerend beleid heeft met name tot doel de aansluiting van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt te verbeteren. Hoewel de aansluitingsproblematiek in het verleden door het tekort aan werkgelegenheid uit het middelpunt van de aandacht is geraakt, dient bij een substantieel werkgelegenheidsbeleid terdege aandacht te worden geschonken aan deze problematiek. De volende redenen kunnen hiervoor worden genoemd:

- er zijn nog steeds arbeidsplaatsen die, om wat voor reden dan ook, moeilijk vervulbaar zijn;
- de non-activiteit is nog steeds, en zelfs in toenemende mate, onevenredig verdeeld over aanbodcategorieën;
- de belemmeringen die tot voor kort de aansluiting op deelmarkten bemoeilijkten, zijn niet weggenomen. Bij stimulering van de werkgelegenheid zullen naar verwachting deze belemmeringen weer manifest worden.

Aldus is het in het schema geschetste beleidsplan langs vorenstaande drie lijnen opgezet. De ratio achter het beleidsplan, zowel naar de elementen als het geheel, is dat op deze manier, door middel van het bieden van een beter toekomstperspectief, adequaat wordt ingespeeld op maatschappelijke ontwikkelingen en verschijnselen. Aan het emancipatiestreven wordt bij voorbeeld voor een belangrijk deel tegemoet gekomen door een grootscheepse herverdeling van werk. Daarnaast is het beleidspakket zodanig samengesteld dat bij voorbaat enige politieke haalbaarheid en medewerking kan worden gepretendeerd. Dit namelijk vanwege de dosering van „voors en tegens” over belangrijke belangengroeperingen. Uiteraard zijn ook maatregelen op andere beleidsterreinen noodzakelijk (kinderopvang, winkelsluiting,

¹⁾ Memorandum planvorming kwartaire sector, Heroverweging collectieve uitgaven, Tweede Kamer, zitting 1980-1981, nr. 5, blz. 10.

Schema. Beleidsplan



scholing, grondslag van de sociale zekerheid, ontplooiing buiten de beroepsmatige sfeer, e.a.) maar vanuit de invalshoek van de non-activiteitsbestrijding zijn deze beleids-terreinen als „belendend” beschouwd.

Alvorens de uiteenzetting toe te spitsen op het belang en de mogelijkheden van herverdeling van werk, volgt eerst een summier toelichting bij het beleidsplan uit het schema. Centraal staat de herverdeling van werk. Ook zonder de overige elementen zou al zoveel mogelijk tot herverdeling moeten worden overgegaan. Versterking van het economisch draagvlak omvat diverse elementen die simultaan moeten worden uitgevoerd. In essentie is dit onderdeel reeds aan de orde geweest in deel I (zie aldaar tabel 3). In dit kader passen ook de beheersing van de collectieve-lastendruk, de monetaire financiering en het beheersen van loon- en prijsontwikkeling. Als verdere elementen kunnen nog worden genoemd de stimulering van de innovatie (micro-elektronica), de exportbevordering, de produktiviteitsstimulering, gerichte investeringsstimulering, de sectorherstructurering, en eventueel een devaluatie, invoering van marginale-loonkosten-subsidies gecombineerd met een belasting op loonstijgingen en het ondersteunen van de (beginnende) kleine zelfstandige. Wat het laatste element betreft zou wellicht lering kunnen worden getrokken uit een Brits initiatief. In het VK is ter ondersteuning van met name kleine bedrijven een speciaal consortium opgericht (de ICFC), dat kennelijk niet alleen succesvol opereert maar ook nog zo lucratief is dat de overstap naar het continent wordt gewaagd met als beginpunt Frankrijk.

Flankerend beleid

Gezien de beperkte ruimte worden de elementen van het flankerend beleid slechts summier geduid.

Wat betreft de *kansarme groepen* is in het beleidsplan voorzien in de navolging van een ander Brits voorbeeld, de „Community Industry” voor jeugdige „drop-outs”. Daarnaast is meer aandacht geboden voor culturele minderheden en voor positieve discriminatie van gehandicapten en WAO'ers. De uitstoot naar de WAO zou mede moeten worden voorkomen door een premiedifferentiatie toe te passen en wel naar de mate waarin een bedrijf meer of minder werknemers dan het bedrijfstakgemiddelde naar de WAO uitstoot. Afhankelijk van de vorm zijn kansarme groepen ook bij herverdeling van werk gebaat.

Scholingsmaatregelen zouden meer dan tot dusverre moeten worden gecombineerd met werkgelegenheidsverruimende maatregelen. De deelname aan scholingsmaatregelen zou moeten worden gestimuleerd door (bedrijfstakgewijze) afspraken te maken over gegarandeerde arbeidsplaatsen. Voor het midden- en kleinbedrijf valt te denken aan een bedrijfstak-scholing, zoals die in de grafische industrie bestaat.

De *arbeidsbemiddeling* zou dienen te worden geïntensiveerd door een verplichte vacaturemelding en door een versnelde automatisering die vooral is gericht op de interregionale bemiddeling. Verder zou de samenwerking tussen de Gewestelijke Arbeidsbureaus en de uitzendbureaus kunnen worden bevorderd, nadat het oneigenlijk gebruik is tegengegaan dat werkgevers op dit moment van uitzendbureaus kunnen maken 2).

Onaangenaam werk zou kunnen worden aangepakt via arbeidsplaatsverbetering en via aanpassingen in de beloningsstructuur. Ook kan de mechanisatie van dit soort werk worden bevorderd. Ten slotte kan worden gedacht aan een vroegde-uitredingsregeling gericht op een bedrijfstak of op beroepsgroepen met veel onaangenaam werk.

Op het gebied van de *passende arbeid* zou een verbetering van de uitvoering en de coördinatie al een flinke stap in de goede richting zijn. Ook het werken met beroepenfamilies kan raadzaam zijn. In ieder geval moet de situatie zo zijn dat een eventuele sanctionering tot netto financiële consequenties leidt.

Misbruik door koppelbazen, alsmede misbruik van sociale voorzieningen en belastingontduiking kunnen wellicht met het huidige beleid worden bestreden; zonodig zal dat beleid moeten worden geïntensiveerd. Via het tegengaan van het oneigenlijk gebruik van uitzendbureaus (zie hierboven) kan waarschijnlijk ook het verschijnsel koppelbaas worden bestreden. Wat betreft de bestrijding van misbruik van een eventuele premie voor deeltijdarbeid, zie verder.

Het plan voor het te voeren sociaal-economisch beleid is hiermee ter tafel gebracht. In het voorgaande is reeds op een belangrijk element van dit plan ingegaan, namelijk aangaande de versterking van het economisch draagvlak. Het flankerend beleid is hier summier uiteengezet. Nu wordt nader ingegaan op de herverdeling van werk.

2) W. B. J. Hempen, *Het ter beschikking stellen van arbeidskrachten: de koppelbaas en het uitzendbureau tussen efficiency en equity*, doctoraalscriptie Erasmus Universiteit Rotterdam, maart 1978.

Herverdeling van werk

Zoals gesteld, zal met behulp van het „klassieke” economische instrumentarium een deel van het te verwachten niveau van de non-activiteit kunnen en moeten worden bestreden. De bijdrage van dit instrumentarium zou eventueel de helft van de omvang van de non-activiteit kunnen bestrijken. Dit moet echter, gezien de sociaal-economische randvoorwaarden en de te verwachten technologische ontwikkeling, wel ongeveer als een maximum worden beschouwd. Ook van de mogelijkheid tot werkgelegenheidscreatie in de kwartaire sector en van de effecten van het flankerend beleid is niet te verwachten dat zij zullen leiden tot de realisering van de doelstelling van volledige werkgelegenheid.

Wil de grote maatschappelijke betekenis van arbeid dan ook vorm worden gegeven, dan zal een beroep moeten worden gedaan op de mogelijkheden van een beleid gericht op de herverdeling van werk. Dit wekt de schijn van een tweedekursbeleid; toch heeft herverdeling ook een aantal nastrevenswaardige aspecten. Te noemen zijn de behoeften aan meer vrije tijd met of zonder inkomensvermindering 3), de bijdrage aan de emancipatiedoelstellingen 4), de bijdrage aan de humanisering van als onaangenaam ervaren arbeid (zie b.v. de onderhandelingen over de ploegendienst 5), de behoefte van werkgevers aan flexibeler arbeidskrachten 6), de mogelijkheid voor jongeren om aldus geleidelijk in het arbeidsproces in te treden en de mogelijkheden voor gehandicapten, arbeidsongeschikten en ouderen om hun restcapaciteit te benutten, respectievelijk geleidelijk te kunnen uitreden uit het arbeidsproces.

Voor het doel van deze uiteenzetting echter zal herverdeling van arbeid vooral worden beschouwd op de mogelijke bijdrage aan de realisering van de kwantitatieve doelstelling van volledige werkgelegenheid, waarbij de tot nu toe gangbare arbeidsduur wordt losgelaten. Blijkens onder andere berekeningen van het CPB 7) zijn de beste resultaten van herverdeling van werk te verwachten indien wordt voldaan aan de volgende drie randvoorwaarden:

- een inkomensaanpassing die in principe evenredig is aan de mate van arbeidsduurverkorting;
- het, waar mogelijk, handhaven van de bedrijfstijd, hetgeen noopt tot vergaande invoering van roulatiesystemen;
- een herbezetting van vrijkomende arbeidsplaatsen, hetgeen onder andere inhoudt dat voldoende, gekwalificeerde arbeidskrachten beschikbaar moeten zijn.

Met deze randvoorwaarden zijn tevens een aantal vraagpunten aangeduid, die op zijn minst tot voorzichtigheid manen. Deze vraagpunten kunnen worden samengevat als de vraag naar de mate van offerbereidheid, de vraag naar de mogelijkheden om roulatiesystemen in te voeren en de vraag naar de belemmeringen bij de herbezetting ten gevolge van knelpunten op de arbeidsmarkt. Andere vragen die in dit verband veelal worden gesteld, betreffen een eventueel toekomstig tekort aan arbeidskrachten ten gevolge van het mettertijd teruglopend aanbod en de mate waarin de arbeidsduurverkorting nieuw aanbod oproept. Afhankelijk van de te beschouwen vorm van arbeidsduurverkorting zal het antwoord op deze vragen variëren. Toch kan in algemene zin wel iets over deze vragen worden gezegd.

Over de bereidheid een loonaanpassing te accepteren stelt de SER dat de bereidheid „voor een deel zal afhangen van het vooruitzicht dat kan worden geboden om de werkgelegenheid te verbeteren en van de mate waarin bepaalde vormen van arbeidsduurverkorting aansluiten bij de wensen van de werknemer zelf” 8). Uiteraard zal ook de omvang van de loonaanpassing een rol spelen, evenals de mate waarin het besteedbaar inkomen verandert als gevolg van loonmatiging ten behoeve van de realisering van andere beleidsdoelstellingen. Tevens zal de (te verwachten) sociaal-economische situatie en daarmee de eigen kans op werkloosheid een zekere invloed hebben. Het is aannemelijk dat de mogelijkheid, en

daarmee de bereidheid, tot een loonaanpassing tussen individuen zal verschillen, hetgeen pleit voor een gedifferentieerde (en/of gefaseerde) aanpak van de herverdeling van arbeid.

Van de organisatorische mogelijkheden voor de invoering van roulatiesystemen, kan worden gezegd dat de kennis daarover nog te kort schiet, mede omdat een herverdelingsbeleid in vergelijkbare omstandigheden nog niet eerder is gevoerd (op diverse plaatsen wordt op dit moment onderzoek op dit gebied gedaan dan wel voorbereid). Wel kan worden gewezen op het feit dat het niet de eerste keer in de geschiedenis zou zijn dat wordt overgegaan op een ander organisatieprincipe. Daarnaast wijzen reeds opgedane ervaring en verricht onderzoek 9) dienaangaande niet op in principe onoverkomelijke problemen. Veelal blijken de problemen te kunnen worden teruggevoerd tot kostenvraagstukken. Desondanks is het waarschijnlijk dat de organisatorische mogelijkheden variëren per sector, bedrijf, beroep en functie. Het ligt daarom voor de hand te komen tot een gedifferentieerde aanpak van herverdeling. Ook zou een inventarisatie van mogelijke organisatievormen een blikverruimende werking kunnen uitoefenen.

Op het manifest worden van latente knelpunten op de arbeidsmarkt bij een effectief stimuleringsbeleid is in het voorgaande reeds gewezen en is mede daarom aanleiding geweest om in het beleidsplan een belangrijke plaats in te ruimen voor het flankerend beleid. Verder kan worden gewezen op de mogelijke positieve effecten van arbeidsduurverkorting op onaangename arbeidsomstandigheden 10). Ten slotte is er de mogelijkheid dat het opgeroepen nieuw aanbod leidt tot enige verlichting van knelpuntsituaties. Ondanks deze argumenten is het waarschijnlijk dat zich knelpunten in de aansluiting tussen vraag en aanbod zullen voordoen; ook om deze reden zou derhalve een herverdelingsbeleid gedifferentieerd (en/of gefaseerd) moeten zijn.

Op mogelijke problemen ten gevolge van een te kort schietend aanbod hoeft, gezien de schets van de non-activiteitsontwikkeling in de komende decennia, niet te zeer worden gerekend. Indien men desalniettemin op een toekomstig aanbodtekort bedacht wil zijn, zullen eisen moeten worden gesteld aan de mate van flexibiliteit van de te overwegen vormen van arbeidsduurverkorting.

Wat betreft het uitlokken van nieuw aanbod, ten slotte, kan worden opgemerkt dat dit zich richt op non-actieven en dat het de arbeidsduurverkortingsmogelijkheden van de partner vergroot. Tevens kan het oproepen van nieuw aanbod de risico's verminderen die samenhangen met knelpunten op de arbeidsmarkt en met een eventueel aanbodtekort op de lange termijn. De mate waarin men dat nieuw aanbod wil stimuleren of afremmen, kan mede bepalend zijn voor de te kiezen vorm van arbeidsduurverkorting en voor de wijze van stimulering daarvan.

Aan de voorgaande behandeling van de vraagpunten bij herverdeling kan de conclusie worden verbonden dat een herverdelingsbeleid gedifferentieerd — en eventueel gefaseerd — ten uitvoer moet worden gebracht. De differentiatie naar sectoren, bedrijven, categorieën, beroepen en functies maakt het mogelijk rekening te houden met de specifieke mogelijkheden om de genoemde drie randvoorwaarden te vervullen.

3) Centraal Planbureau, *De Nederlandse economie in 1985*, Den Haag, 1981, blz. 96.

4) Emancipatiecommissie, *Advies Arbeid*, Rijswijk, oktober 1980.

5) J. Godschalk, *Vooronderzoek onaangename arbeid*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag, 1981, blz. 35.

6) Raad van Centrale Ondernemingsorganisaties, *De arbeidsduur*, oktober 1980.

7) Sociaal-Economische Raad, *Advies inzake het sociaal-economisch beleid op middellange termijn*, Den Haag, 1981, blz. 130/141.

8) Idem, blz. 139.

9) Zie o.a. H. Küchle, *Neuere Projekte zur Arbeitszeitverkürzung*, *WSF-Mitteilungen*, 12 december 1980; Friedrich e.a. in *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt und Berufsforschung*, 1978, nr. 2 en 1981, nr. 4; *Economisch Dagblad*, 24 juni 1980.

10) Zie J. Godschalk, op. cit., blz. 35.

Tabel 1. Sociaal-economisch beleidspakket

Varianten	Hervereiden		Economisch pakket t.o.v. centrale projectie (3)	1 + 3 (4)	2 + 3 (5)	Kolom 4 exclusief loonmatiging (6)	Kolom 5 exclusief loonmatiging (7)	Gemiddelde jaarlijkse mutaties c.q. niveaus in 1985 volgens CPB (8)
	zonder mitigerig (1)	met mitigerig (2)						
	procentuele verandering na 5 jaar		procentuele niveauveranderingen in 1985, 1986 t.o.v. centrale projectie					
Loonsoom per werknemer	- 8,5	- 7,5	-21,1	-29,6	-28,6	-20,0	-19,0	8
Prijsspeil van de particuliere consumptie	0	1,0	- 8,1	- 8,1	- 7,1	- 3,9	- 2,9	6,5
Reëel beschikbaar inkomen	- 8,5	- 4,5	- 2,3	-10,8	- 6,8	- 4,8	- 0,8	- 1,0
Volume van de particuliere consumptie	- 4,5	- 0,5	1,3	- 3,2	0,8	0,6	4,6	0,5
Volume van de goederenuitvoer	0,5	- 0,5	7,8	8,3	7,3	4,2	3,2	2,5
Volume van de investeringen (in procenten van de kapitaal-goederenvoorraad)	- 0,3	- 0,1	0,3	0	0,2	0,3	0,5	1
Productievolumen van bedrijven	- 2,0	- 1,5	5,3	3,3	3,8	2,6	3,1	1,5
	niveauverandering na 5 jaar		niveau in 1985, 1986					
Werkloosheid (in manjaren × 1.000)	- 195	- 220	330	135	110	170	145	500
Non-activiteit (in manjaren × 1.000)	- 295	- 330	760	465	430	515	480	1.010
Overcapaciteit (in procenten van de totale capaciteit)	0,2	- 0,2						
Saldo op de lopende rekening a)	1,9	0,4	0,2	2,1	0,6	0,8	- 0,7	0
Financieringstekort van de overheid a)	- 1,9	0	6,8	4,9	6,8	5,9	7,8	4,5
Arbeidsinkomensquote a)	1,6	0,7	88,3	89,9	89,0	92,4	91,5	95
Collectieve-lastendruk a)	↓	↓	51,5 ↓	51,5 ↓	51,5 ↓	52,1 ↓	52,1 ↓	58,2 ↓

a) In procenten van het nationaal inkomen.

Toelichting: kolom 1 bevat de effecten van een arbeidsverkortung voor werknemers van bedrijven met 2,5% per jaar gedurende 5 jaar, onder aanpassing van de lonen aan de verlaagde arbeidsproductiviteit, zonder overeenkomstige verkortung van de bedrijfstijd en verlies aan productiecapaciteit. Deze effecten, die zijn bepaald met behulp van het model VINTAF, vormen de berekeningsfase voorafgaand aan kolom 2. De cijfers in kolom 2 zijn ontleend aan de SER, *Advies inzake het sociaal-economische beleid op middellange termijn*, blz. 135, en wijkt slechts van kolom 1 af doordat rekening is gehouden met een constant financieringstekort in die zin dat het positieve effect van arbeidstijdverkortung op het financieringssaldo is aangewend voor een verlagung van de belasting- en premiedruk op het looninkomen.

Met name is daarbij van belang de vraag naar de gewenste vorm van herverdeling van arbeid.

Herverdeling van werk, in het bijzonder door middel van arbeidsduurverkortung, is op diverse manieren mogelijk, b.v. door algemene arbeidstijdverkortung, deeltijdarbeid, beperking van overwerk, ploegendienst, betaald educatief verlof, vervroegde uittreding, verlengung van de leerplicht, uitbreiding van het aantal vakantiedagen. Voor het doel van kwantitatieve vermindering van de non-activiteit maakt het in feite niet uit welke vorm van arbeidsduurverkortung wordt geprefereerd, als het maar de gewenste resultaten oplevert. Desondanks kan worden gesteld, zonder hier op de argumentatie dieper in te gaan, dat twee van de vormen van arbeidsduurverkortung in principe de beste mogelijkheden bieden in het kader van de non-activiteitsbestrijding, dit mede gezien de genoemde randvoorwaarden. Deze vormen zijn de algemene arbeidstijdverkortung en de deeltijdarbeid. Waarbij onder algemene arbeidstijdverkortung dient te worden verstaan een bij CAO overeengekomen (of door de Arbeidswet) voorgeschreven — verkortung van de dagelijkse, c.q. wekelijkse arbeidsduur. Onder deeltijdarbeid wordt verstaan die arbeid die regelmatig en op vrijwillige basis wordt verricht gedurende een periode die korter is dan in de betrokken sector gangbare arbeidsduur per dag of per week. Het wezenlijke verschil tussen beide vormen berust dan in het collectieve en normatieve karakter van algemene arbeidstijdverkortung tegenover het individuele en vrijwillige karakter van deeltijdarbeid.

Om een indruk te geven van de in principe mogelijke effecten van arbeidsduurverkortung zijn in de kolommen 1 en 2 van tabel 1 twee door het CPB berekende varianten met betrekking tot een algemene arbeidstijdverkortung opgenomen en wel onder de randvoorwaarden van inkomensaanpassing, handhaving van de bedrijfstak en herbezetting van de vrijkomende arbeidsplaatsen. Weliswaar gaat het dus om een algemene arbeidstijdverkortung, maar aangenomen mag worden dat onder dezelfde voorwaarden een overeenkomstige uitbreiding van de werkgelegenheid (in personen) door middel van deeltijdarbeid tot soortgelijke effecten op de overige sociaal-economische variabelen leidt. Met de grotere aantrekkingskracht van deeltijdarbeid op het nieuwe aanbod is tot op zekere hoogte te manipuleren, zoals in de

paragraaf Concretisering van de herverdeling van arbeid zal worden aangetoond.

Bij tabel 1 passen nog de volgende kanttekeningen. De arbeidstijdverkortung, en haar effecten betreffen uitsluitend de bedrijvensector. Een overeenkomstige arbeidstijdverkortung in de overheidssector leidt volgens een andere CPB-berekening tot een mogelijke non-activiteitsafname met ca. 110.000 manjaren (11). De in de tabel opgenomen effecten van arbeidstijdverkortung betreffen de cumulatieve effecten na vijf jaar. Het effect op de collectieve-lastendruk is niet bekend. Dit effect zal zeker negatief zijn, gezien de afname van het financieringstekort (kolom 1) resp. de gehanteerde verlagung van de belasting- en premiedruk ter terugsluizing van de inverdieneffecten (kolom 2).

Uit tabel 1 blijkt dat arbeidstijdverkortung onder de gestelde voorwaarden leidt tot een daling van de loonkosten en de non-activiteit en tot een toename van het betalingsbalanssaldo en de arbeidsinkomensquote. Afhankelijk van het belang dat wordt gehecht aan het verminderen van het financieringstekort dan wel aan het op peil houden van de particuliere consumptie, zijn de consequenties voor het reëel beschikbaar inkomen af te lezen.

Met de modelmatige berekening van de sociaal-economische effecten van arbeidstijdverkortung is het mogelijke belang van herverdeling van arbeid voor de non-activiteitsbestrijding geduid. Over de manier waarop de herverdeling ten uitvoer zou kunnen worden gebracht, wordt nader ingegaan in de paragraaf Concretisering van de herverdeling van arbeid. Eerst worden de effecten van het beleidsplan besproken.

Effecten van het beleidsplan

Om een indicatie van de mogelijke effecten van het beleidsplan te krijgen wat betreft de onderdelen herverdeling van werk en globale maatregelen ter versterking van het economisch draagvlak is tabel 2 samengesteld. Naast de twee gememoreerde herverdelingsvarianten (kolommen 1 en 2), zijn daartoe de effecten van het matigings- en stimuleringspakket ten opzichte van de centrale projectie (afkomstig uit

11) Memorandum planvorming kwartaire sector, blz. 22.

deel 1, tabel 3, kolom 6) opgenomen in kolom 3. De gezamenlijke effecten staan vermeld in kolom 4, resp. 5. Voor de vergelijkbaarheid zijn in kolom 8 opgenomen de gemiddelde jaarlijkse mutaties respectievelijk de niveaus uit de centrale projectie in *De Nederlandse economie in 1985*.

Twee kanttekeningen moeten bij tabel 1 worden gemaakt. Aangezien het om de indicatie van de effecten gaat, is voorbijgegaan aan het verschil in periode; de herverdelingsvarianten hebben betrekking op een periode van vijf jaar; de economische varianten op een vierjarige periode. Om dezelfde reden is ook voorbijgegaan aan de omstandigheid dat de herverdelingseffecten niet zijn berekend ten opzichte van de centrale projectie.

Zoals uit de kolommen 4 en 5 kan worden afgelezen zijn, door de combinatie van de beleidsvoornemens uit de centrale projectie en de voorstellen uit het beleidsplan, positieve modelmatige effecten te bereiken op nagenoeg alle sociaal-economische variabelen. De enige uitzonderingen zijn in feite het reëel beschikbaar inkomen en of wel de consumptie (kolom 4) of wel het financieringstekort (kolom 5).

Indien gewenst, zou de daling in het beschikbaar inkomen (en de consumptie) kunnen worden gemitigeerd, b.v. door de variant loonmatiging uit het economisch pakket te verwijderen. Een overweging daarvoor zou kunnen zijn dat het reëel beschikbaar inkomen volgens de centrale projectie ook nog eens jaarlijks met 1% afneemt. Een dergelijke mitigerend (kolom 6 resp. 7) zou met name gevolgen hebben voor het saldo op de lopende rekening en het financieringstekort.

Aangezien in de volgende paragraaf de noodzaak tot financiële stimulering van de bereidheid voor arbeidsduurverkortening zal worden aangetoond, dienen met name de effecten uit de kolommen 5 en 7 van tabel 4 met elkaar te worden vergeleken. Gezien de effecten lijkt het pakket uit kolom 5, dus inclusief de variant van loonmatiging, dan het aantrekkelijkst. In dat geval zou wellicht een deel van de loonsomdaling, b.v. het deel ten gevolge van de herverdeling (kolom 2), kunnen worden aangewend voor de vorming van een werkgelegenheidsfonds waarmee de non-activiteitsbestrijding (i.c. de arbeidsduurverkortening) gericht wordt gestimuleerd.

Zoals aangekondigd, zou ook worden voorzien in een uitbreiding van de werkgelegenheid in de kwartaire sector met 20 à 25.000 manjaren in 1985. De effecten van die uitbreiding zijn nauwelijks van invloed op de effecten uit tabel 1. Zo neemt het prijspeil daardoor toe met 0,1%, de productie met 0,3% en het financieringstekort van de overheid met 0,1%. Het saldo op de lopende rekening neemt af met 0,2%. Er zijn geen effecten op het reëel beschikbaar inkomen en de arbeidsinkomensquote van te verwachten.

Nogmaals zij uitdrukkelijk vermeld dat het in het voorgaande om modelmatige berekeningen ging, die bovendien simpelweg zijn opgeteld. Bedacht dient te worden dat tussen het ontwikkelen van plannen en de effectiviteit van de uitvoering ervan vele onzekerheden liggen. Desondanks kan worden opgemerkt dat de effecten van het gepresenteerde beleidsplan dermate éénduidig en omvangrijk zijn dat op zijn minst de tendenties van de effecten redelijk zeker zijn.

Herhaaldelijk — en terecht — wordt gemaand tot voorzichtigheid bij de interpretatie van modelberekeningen 12). Ook worden in sommige recente beleidsrapporten geen modelberekeningen meer opgevoerd, wel wordt in die rapporten im- en expliciet uitgegaan van de uitkomsten ervan 13). Zoals in het voorgaande gesteld, schuilt de waarde van modelberekeningen met name in de indicatieve betekenis van de berekende effecten en als zodanig moeten zij worden gehanteerd. Het overboord zetten van het gebruik van „spoorboekjes” zou een slechte zaak zijn, zeker indien het alternatief is beleid te voeren op grond van „horen zeggen”, subjectieve verwachtingen en intuïtie.

Concretisering van de herverdeling van arbeid

In tabel 1 zijn de effecten weergegeven van een algemene

arbeidstijdverkortening in bedrijven met uiteindelijk 12,5%, d.w.z. van gemiddeld 5 uur per week. De effecten vloeien mede voort uit de veronderstelling dat bij de arbeidstijdverkortening wordt voldaan aan eerder genoemde randvoorwaarden, te weten de evenredige inkomensaanpassing, de minimale handhaving van de bedrijfstijd en de herbezetting van de vrijkomende arbeidsplaatsen. Onder dezelfde randvoorwaarden staat deze rekenexercitie model voor elke andere vorm van arbeidsduurverkortening, zij het dat de omvang van de effecten moet worden aangepast al naar gelang de specifieke eigenschappen van elke vorm.

Een kwantitatief overeenkomstige uitbreiding van deeltijdarbeid heeft b.v. een groter effect op de niet-geregistreerde werkloosheid. In de rekenexercitie zou bij deeltijdarbeid de non-activiteit meer en de werkloosheid minder afnemen dan in tabel 1. In dezelfde mate zullen ook de inverdieneffecten afnemen, waar tegenover staat dat in eveneens dezelfde mate minder aan inverdieneffecten hoeft te worden teruggesluisd naar de looninkomens indien men de consequenties voor de koopkracht wil verzachten. Op dit punt kunnen de consequenties bij de keuze tussen een van beide vormen dus worden herleid tot de gevolgen voor de geregistreerde werkloosheid dan wel de non-activiteit. Het is maar waaraan men prioriteit geeft.

Met deze constatering kan het berekende voorbeeld van de arbeidstijdverkortening dus in principe representatief worden geacht voor elke andere vorm van arbeidsduurverkortening die aan de gestelde randvoorwaarden voldoet. Om de berekende effecten te bereiken, maakt het dus niet uit welke vorm wordt gekozen als maar aan de randvoorwaarden wordt voldaan en als maar een gemiddelde arbeidsduurverkortening van vijf uur wordt bereikt. Het laatste kan op verschillende manieren worden bereikt: b.v. door een algemene arbeidstijdverkortening, of door een deel van de werknemers 20 uur te laten werken i.p.v. 40 uur, terwijl de meerderheid 40 uur blijft werken, door het invoeren van wisselkeuken voor een deel van de werknemers. Zo zijn legio mogelijkheden denkbaar.

Om de berekende effecten te bereiken is het dus geboden om, onafhankelijk van de vorm, een gemiddelde arbeidsduurverkortening van vijf uur te realiseren. De mogelijkheid daartoe wordt hier nader beschouwd. De gefaseerde aanpak van het CPB (gespreid over vijf jaar) wordt daarbij als volgt gehanteerd. Afgezien wordt van een jaarlijkse arbeidsduurverkortening met één uur gedurende vijf jaar; een dergelijke verkortening komt nl. de realisatiekansen van de randvoorwaarden herbezetting en handhaving van de bedrijfstijd niet ten goede. Een gefaseerde aanpak kan wel zinvol worden geacht als de fasen betrekking hebben op een deel van de werknemers. In dit geval door b.v. telkenjare voor een vijfde gedeelte van de werknemers de arbeidstijd met gemiddeld vijf uur te laten verminderen.

Om de kwantitatieve effecten van een doelstelling van gemiddeld een 35-urige werkweek te bereiken, maakt het in feite niet uit welke vorm van arbeidsduurverkortening wordt gehanteerd, als het maar gebeurt. Ook zullen de mogelijkheden aantrekkingskracht van de verschillende vormen variëren naar b.v. sector, categorie en bedrijf; op die niveaus zal er dan ook over moeten worden onderhandeld. De grootste effecten zijn, zoals in de vorige paragraaf gesteld, echter te verwachten van algemene arbeidstijdverkortening en deeltijdarbeid. De aandacht zal hier dan ook verder tot deze vormen beperkt blijven, zonder daarmee te willen suggereren dat andere vormen minder waardevol zijn. Een vijfploegendienst bij voorbeeld is vanwege de bijdrage aan de humanisering van de arbeid wel degelijk interessant, evenals de beperking van overwerk zowel voor de non-activiteitsbestrijding als om te voorkomen dat de effecten van een arbeids-

12) Zie o.a. M. M. G. Fase, Financiële activa, rentevorming en monetaire beheersbaarheid, in: E. den Dunnen e.a. (red.), *Zoeklicht op beleid*, Leiden, 1981, blz. 65.

13) *Rapport Centrale Economische Commissie*, Den Haag, mei 1981.

duurverkorting wegebben. Een aantrekkelijke mogelijkheid is ook het uitbreiden van het jaarlijkse aantal vakantie-dagen met b.v. tien dagen onbetaald verlof. Deze onbetaalde vakantiedagen, naar believen al dan niet op te nemen, zouden b.v. kunnen worden aangewend voor ouderschapsverzuim, doktersbezoek en als carenzdagen voor het ziekteverzuim. Het gebruik van carenzdagen, met een maximum van 3 à 5 van deze tien dagen per jaar of 1 à 2 dagen per ziektegeval, lijkt een rechtvaardiger en aantrekkelijker mogelijkheid om de individuele verantwoordelijkheid te benadrukken dan de huidige controversiële voorstellen ter verlaging van de Ziektewet-uitkeringen.

Om de doelstelling van een gemiddelde arbeidsduurverkorting tot 35 uur met een, waar mogelijk, gelijktijdige minimale handhaving van de bedrijfstijd te kunnen bereiken, zal het nodig zijn weerstanden bij werknemers en werkgevers te overwinnen. Hoewel de weerstanden bij werkgevers veelal van psychologische aard zijn (14), kan enige vorm van financiële tegemoetkoming in de organisatiekosten een stimulerende rol vervullen. Te denken valt b.v. aan een rechtstreekse subsidie per aangetrokken werknemer of aan een (tijdelijke) verlaging van de vennootschapsbelasting bij de realisering van een gemiddelde arbeidsduur van 35 uur of aan een (tijdelijke) tegemoetkoming in de totale loonsom uit een werkgelegenheidsfonds of in samenhang met de lastenverlichting uit het stimuleringspakket.

De weerstanden bij de werknemers zullen grotendeels betrekking hebben op de noodzakelijke inkomensaanpassing, zeker indien deze samenvalt met een algemene inkomensmatiging. De hoogte van deze inkomensaanpassing zal van doorslaggevend aard zijn voor de bereidheid van werknemers, ook al wordt er nog zoveel gedaan aan voorlichting, aan maatregelen en aan, ingeval van deeltijdarbeid, een gelijkwaardige positie van de deeltijdwerker ten opzichte van de volle-tijdwerker (15). Deze bereidheid kan worden gestimuleerd door, zoals bij de berekeningen voor kolom 2 van tabel 1 is verondersteld, de invenienseffecten ten goede te laten komen aan de looninkomens. Een subsidiemogelijkheid voor deeltijdarbeid wordt verderop aan de orde gesteld.

Dergelijke financiële tegemoetkomingen aan werkgevers en werknemers, indien deze althans effectief zijn, zullen de herverdeling van werk niet ongemoeid laten (zie *Herverdeling van werk*). De daar gememoreerde noodzaak tot een gedifferentieerde (en eventueel gefaseerde) uitvoering van een herverdelingsbeleid kan namelijk worden door-kruist door de, overigens wel noodzakelijke, stimulering van de bereidheid. Met name zal dit gelden voor de algemene arbeidstijdverkorting. Het aantrekkelijk maken van deze vorm van arbeidsduurverkorting kan er namelijk toe leiden dat werknemers die zich de, ondanks de tegemoetkoming, resterende financiële aderlating (nog) niet kunnen of willen permitteren voor een voldoende feit worden gesteld. Evenzeer is het denkbaar dat van een financieel aantrekkelijke arbeidstijdverkorting uitstralingseffecten uitgaan naar andere sectoren of bedrijven, zoals zich b.v. voordeden bij de invoering van de vrije zaterdag begin jaren zestig. In dat geval zou arbeidstijdverkorting ook kunnen worden afgedwongen in het onderhandelingsproces tussen werkgevers en werknemers in die sectoren en bedrijven die er qua organisatorische mogelijkheden of beschikbaarheid van geschikt arbeidsaanbod niet voor in aanmerking komen. In beide geschetste gevallen bestaat het gevaar dat minder dan het optimale non-activiteitsbestrijdende effect wordt bereikt en dat, op micro- of meso-niveau, negatieve economische gevolgen optreden.

Mede om deze redenen geef ik in eerste instantie de voorkeur aan stimulering van (de meer individuele/vrijwillige) deeltijdarbeid ter realisatie van de beoogde arbeidsduurverkorting in de komende jaren. Deze vorm biedt bovendien meer mogelijkheden tot een flexibele invulling van de arbeidsduur. Voor werkgevers kan dit het voordeel van een efficiencybevordering met zich brengen. Voor werknemers kan dit het voordeel opleveren van een individueel aan-

gepaste arbeidstijd. Met name kan dit van belang zijn voor werknemers met een restcapaciteit (WAO'ers en gehandicapten), voor werknemers met een uitredingsbehoefte (b.v. de combinatie van deeltijdarbeid en VUT voor ouderen), voor werknemers met een geleidelijke intredingsbehoefte (b.v. de combinatie scholing en werk bij jongeren), voor werknemers met huishoudelijke verplichtingen en voor werknemers met een behoefte aan of noodzaak tot educatieve voorzieningen.

Met vorenstaand pleidooi voor deeltijdarbeid wil niet gezegd zijn dat algemene arbeidstijdverkorting niet zou moeten worden bevorderd. Integendeel, waar arbeidstijdverkorting mogelijk is zou het, gezien de gegarandeerde werkgelegenheidseffecten, juist wel moeten worden gestimuleerd. Vanwege de geschetsde bedenkingen met betrekking tot het collectieve en normatieve karakter van arbeidstijdverkorting, geef ik er de voorkeur aan om arbeidstijdverkorting als ultimum remedium achter de hand te houden. Vanwege deze overweging en vanwege de positieve kanten van deeltijdarbeid lijkt het mij raadzaam om deeltijdarbeid een belangrijke plaats in een totaal arbeidsherverdelingsbeleid te laten innemen, mede door een adequate stimuleringsregeling te ontwikkelen. Over de mogelijkheid tot stimulering van deeltijdarbeid handelt het volgende.

In de beleidsuitvoerende sfeer wordt op dit moment op tweeërlei wijze aandacht aan deeltijdarbeid besteed. Getracht wordt door het opheffen van onbillijk ongelijkheden de deeltijdwerker een gelijkwaardige positie ten opzichte van de volletijdwerker te verschaffen. Het opheffen van die ongelijkheden kan voor de overheid en de werkgever zowel met kosten als opbrengsten gepaard gaan. Daarnaast zijn er twee experimentele subsidieregelingen van kracht: één voor het bedrijfsleven en één, recente, voor de overheid. De ervaringen met de eerste regeling zijn niet positief. Naar mijn mening moet dat o.a. worden geweten aan de te geringe en te kortstondige subsidiëring, aan te beperkende voorwaarden (b.v. de betrokken werknemer moet minimaal drie jaar als werkzoekend staan ingeschreven) en aan het feit dat gepoogd is twee doelstellingen tegelijk te realiseren (een roldoorbrekende en een kwantitatieve doelstelling).

Het aantal deeltijdbanen in Nederland beloopt thans ca. 700.000, voor het overgrote deel bezet door vrouwen en voor een groot deel 25 uur of minder omvattend. De trendmatige toename wijst voor de komende jaren in de richting van jaarlijks 50.000 deeltijdbanen, waarvan ca. 80% voor vrouwen. Een beoogde stimulering van deeltijdbanen zou bovenop deze trendmatige toename moeten komen. Hetgeen betekent dat zowel werkgevers als volletijdwerkers en volletijd-niet-actieven moeten worden gestimuleerd om arbeidsposities te splitsen dan wel in deeltijd te gaan werken. Werkgevers zouden een tegemoetkoming in de aanloopkosten moeten krijgen, werknemers een tegemoetkoming in de inkomensconsequenties. In de laatste inkomensdaling zou ook op gezinsniveau kunnen worden voorzien door aanvaarding van (meer) betaald werk door de gezinspartner. Het is echter niet waarschijnlijk dat dit op korte termijn in voldoende mate mogelijk zal zijn; voor zover het wel het geval is zou de hoogte van de subsidie kunnen worden aangepast.

Alvorens een subsidievoorbeeld te geven wil ik, in het kort, nog een andere stimuleringsmogelijkheid naar voren brengen, te weten een sociale-zekerheidsgarantie. Voor volletijdwerkers en volletijduitkeringsstrekken kan werken in deeltijd het risico met zich brengen dat men vanuit de deeltijd baan werkloos wordt, hetgeen consequenties heeft voor de uitkeringshoogte. Het zou aantrekkelijk zijn deze ex-volletijders gedurende enige tijd (b.v. twee jaar) een garantie te geven op hun (voormalige) uitkeringsrechten. Voor de uitkeringsinstanties hoeft dit geen extra risico te betekenen als deze garantie beperkt kan blijven tot een boventrendmatige groei in het aantal deeltijdwerkers (zie verder).

14) Zie voetnoot 9.

15) o.a. Gemeente Rotterdam, *Deeltijdarbeid op de proef gesteld*, 1980; S. Weijers, *Delen van banen, een hells karwei*, CDA-fractie Tweede Kamer, 1981.

Tabel 2. Verdeling over actieven en niet-actieven van de realisering van 350.000 deeltijdbanen in vier jaar, in verdeling $\times 1.000$

Jaren	1	2	3	4	Totaal
Aantal actieven dat in deeltijd gaat werken	21,9	21,9	21,9	21,9	87,5
Aantal bereikte niet-actieven:					
- uitkeringstrekkenden	32,8	32,8	32,8	32,8	131,2
- nieuw aanbod	32,8	32,8	32,8	32,8	131,2
Aantal bereikte niet-actieven extra t.o.v. voltijdbezetting:					
- uitkeringstrekkenden	18,2	18,2	18,2	18,2	72,9
- nieuw aanbod	25,5	25,5	25,5	25,5	102,0

Tabel 3. De bij de aantallen uit tabel 2 behorende subsidiekosten en inverdieneffecten, in mrd. gld.

Jaren	1	2	3	4	5	6	7	8	9	Totaal
Bruto kosten	0,9	1,6	2,2	2,5	1,8	1,1	0,5	0,2	0	10,8
(wv. voor uitkeringstrekkenden)	(0,5)	(1,0)	(1,3)	(1,5)	(1,1)	(0,6)	(0,3)	(0,1)	(0)	(6,4)
Verminderd beslag op sociale uitkeringen	0,7	1,5	2,2	3,0	3,0	3,0				
(wv. extra ten opzichte van voltijdbezetting)	(0,4)	(0,8)	(1,2)	(1,6)	(1,6)	(1,6)				

Stimulering van deeltijdarbeid: een voorbeeld

Bij wijze van voorbeeld wordt hier een mogelijkheid tot subsidiëring van deeltijdarbeid nader uitgewerkt. Bij wijze van voorbeeld, omdat subsidiehoogte en -duur, de te bereiken categorieën en het totale aantal te realiseren arbeidsplaatsen naar evenredigheid zijn te variëren. Bij het subsidievoorbeeld is uitgegaan van een binnen vier jaar te realiseren boventrendmatig aantal van 350.000 nieuwe deeltijdbanen ten behoeve van, nu, voltijdwerkenden en niet-actieven 16).

Om substantiële kwantitatieve resultaten te bereiken zal een subsidie zowel voldoende hoog als voldoende langdurig moeten zijn. Aan actieven en uitkeringstrekkende niet-actieven die minder willen gaan werken dan zij nu doen resp. dan op grond waarvan zij nu een uitkering krijgen, zou een subsidie kunnen worden aangeboden zodanig dat in het eerste jaar voor beiden het (gezins)inkomen wordt aangevuld tot 100% van het inkomen behorend bij volledige arbeidsplaats. Deze inkomensaanvulling wordt in de loop van vijf jaar in jaarlijkse gelijke porties afgebouwd. De subsidie voor de werkgevers is eveneens aflopend en wordt hier voor het eerste jaar gesteld op f. 2.000 per omgezette volledige arbeidsplaats (na vijf jaar in totaal dus f. 6.000).

Indien wordt verondersteld dat:

- het streefgetal van 350.000 deeltijdbanen gefaseerd (in 4 jaar) wordt gerealiseerd,
- de verdeling van 350.000 nieuwe deeltijdwerkers over de inkomensklassen globaal spoort met dezelfde verdeling van de huidige deeltijdwerkers,
- de subsidieregeling zodanig wordt opgezet dat trendmatig aanbod van subsidiëring wordt uitgesloten,
- de nieuwe deeltijdbanen voor de helft worden gerealiseerd door middel van opsplitsing van vacatures en voor de andere helft door opsplitsing van bezette arbeidsplaatsen,
- van de niet-actieven die in deeltijd gaan werken 50% nieuw aanbod en 50% uitkeringstrekkend is,
- de opsplitsing gemiddeld neerkomt op halve voltijdbanen,
- de bereikte actieven en uitkeringstrekkenden voormalige voltijders zijn,

dan is het resultaat dat door opsplitsing van 175.000 voorheen volledige arbeidsplaatsen na vier jaar 262.500 niet-actieven (waarvan de helft uitkeringstrekkend) en 87.500 actieven in deeltijd zijn gaan werken. Daartoe hebben jaarlijks ruim 20.000 actieven hun arbeidsplaats ter beschikking gesteld, terwijl de werkgevers grofweg 1 op de 20 vacatures daartoe hebben bestemd. Hoewel op deze manier 262.500 niet-actieven zijn bereikt, moet worden bedacht dat daartoe o.a. 87.500 vacatures zijn gebruikt die anders in principe door voltijd-niet-actieven zouden zijn bezet, en wel (volgens de gangbare CPB-berekeningswijze) voor tweederde

deel door uitkeringstrekkenden en voor de rest door nieuw aanbod. In dit rekenvoorbeeld wordt werk geschapen voor 175.000 niet-actieven, waarvan 73.000 uitkeringstrekkenden en 102.000 z.g. nieuw aanbod. Een belangrijk neveneffect is het verminderd beslag op de sociale fondsen.

In tabel 2 is een en ander nog eens schematisch weergegeven. In tabel 3 zijn de benodigde subsidiebedragen, alsmede de inverdieneffecten opgenomen. Voor de berekening van deze bedragen is, aan de hand van de betreffende vooronderstelling, het overeenkomstig voltijdinkomen op f. 30.000 gesteld, en de gemiddelde omvang van de sociale uitkering op f. 22.500. Tabel 3 maakt het mogelijk een vergelijking te maken tussen de bruto kosten en de totale inverdieneffecten, tussen de bruto kosten en de inverdieneffecten uitsluitend ten gevolge van de subsidiëring en tussen de subsidiekosten voor uitkeringstrekkenden en de inverdieneffecten. De laatste vergelijking omdat bij niet of latere realisatie van de inverdieneffecten ook geen of latere kosten voor uitkeringstrekkenden worden gemaakt. Uit tabel 3 blijkt dat de subsidiekosten voor niet-uitkeringstrekkenden, d.w.z. de kosten waar niet rechtstreeks inverdieneffecten tegenover staan, geen al te grote risico's met zich brengen; in de eerste twee jaar b.v. f. 400 mln. resp. f. 600 mln. bedragen, overeenkomend met 0,1 à 0,2% van het nationaal inkomen. Verder blijkt dat na verloop van tijd de bruto kosten worden overtroffen door de inverdieneffecten.

Hoewel het in dit stadium gaat om mogelijkheden om deeltijdarbeid via subsidiëring te bevorderen en de uitvoeringsaspecten pas in de uitwerkingsfase aan de orde komen, is het voor een goede oordeelsvorming nuttig nu reeds te wijzen op uitvoeringsaspecten die belangrijke institutionele voorzieningen vergen, zoals vacaturemelding, toelagverstrekking en controle op oneigenlijk gebruik. De Gewestelijke Arbeidsbureaus zouden bij voorbeeld met de uitvoering kunnen worden belast en zouden het beleid met de uitkeringsinstanties (eventueel ook met de belastingdienst) kunnen coördineren.

Controle op openlijk gebruik is op verscheidene manieren denkbaar. Een zeer directe controle is mogelijk als tegenover de subsidie-aanvragen van de werkgever een subsidie-aanvraag van de werknemer moet staan en andersom. In samenhang met de controle op oneigenlijk gebruik moeten ook de volgende uitvoeringsaspecten worden gezien.

Om te voorkomen dat elke minieme arbeidsduurverkorting moet worden gesubsidieerd en vooral werkgevers zullen proberen zoveel mogelijk (gesubsidieerde) voormalige volledige arbeidsplaatsen te scheppen, dienen de nieuwe deeltijdplaatsen aan een minimum- en maximumarbeidstijd te voldoen. Te denken valt aan de grenzen van maximaal

16) In de orde van grootte zoals neergelegd in het rapport van de kabinetshoofden Lubbers, De Koning en Van Thijn, 21 juni 1981.

Tabel 4. Subsidiekosten en inverdieneffecten indien de subsidie uitsluitend zou worden gericht op uitkeringstrekkenden, in mrd. gld.

Jaren	1	2	3	4	5	6	7	8	9	Totaal
Bruto kosten (wv. voor uitkeringstrekkenden)	0,8 (0,5)	1,4 (0,8)	1,8 (1,1)	2,1 (1,3)	1,5 (0,9)	0,9 (0,5)	0,5 (0,3)	0,2 (0,1)	0 (0)	9,1 (5,5)
Verminderd beslag op sociale uitkeringen	1,4	2,7	4,1	5,4	5,4	5,4				
(wv. extra ten opzichte van voltijdbezetting)	(0,8)	(1,5)	(2,3)	(3,0)	(3,0)	(3,0)				

40% en maximaal 80% van de normale arbeidsduur. De werkgever zou dan alleen de afbouwende subsidie van f. 3.000 per gecreëerde deeltijdplaats krijgen indien de arbeidstijd van die arbeidsplaats minimaal 16 uur en maximaal 32 uur is.

De subsidie-aanvraag door de werknemer en de uitkeringstrekkende kan alleen worden gehonoreerd indien kan worden aangetoond dat de aanvrager tot nu toe meer uren werkte resp. wenste te werken. Deze aantoonbaarheid zou kunnen worden afgeleid uit het arbeidsmarktgedrag van betrokkene gedurende b.v. de voorafgaande zes maanden.

Beide uitvoeringsaspecten (arbeidsduurgrenzen en referentieperiode) dragen er tevens in hoge mate toe bij dat, naast het nieuwe aanbod dat immers niet voor subsidie in aanmerking komt, ook het trendmatig aanbod niet wordt gesubsidieerd. Het trendmatig aanbod bestaat nl.:

- voor 40% uit personen die minder dan vijftien uur werken en voor 15% meer dan dertig uur, te zamen 55%;
- voor 80% uit vrouwen, waarvan het merendeel waarschijnlijk nieuw aanbod is of na zes maanden niet meer uitkeringstrekkend. De resterende 45% aan trendmatig aanbod bestaat dus ruwweg ook voor 80% uit deeltijdarbeid zoekende vrouwen, d.w.z. 36% van het totale trendmatig aanbod;
- de dan nog resterende 9% bestaat uit schoolverlaters e.a. Van de schoolverlaters stroomt binnen zes maanden ca. 85% uit het werkloosheidsbestand.

Geconcludeerd kan worden dat in deze samenstelling het trendmatig aanbod voor het overgrote deel niet voor de bedoelde subsidie in aanmerking komt. Een nog verdere terugdringing van de kans op subsidiëring van het trendmatig aanbod kan worden bereikt door maatregelen in de lijn van het volgende voorbeeld.

Zoals eerder gesteld, kunnen in een beleid gericht op de bestrijding van de non-activiteit prioriteiten worden gesteld in de mate waarin men de totale non-activiteit dan wel bepaalde categorieën inactieven wil bereiken. Om dit te illustreren wordt hieronder de consequentie geschetst van hetzelfde subsidievoorbeeld als in de tabellen 2 en 3 maar dan, wat betreft de niet-actieven, uitsluitend gericht op de uitkeringstrekkenden. Dat kan door b.v. de werkgever alleen een subsidie te verstrekken als hij een uitkeringstrekkende voor een nieuwe deeltijdbaan aanneemt. Het gevolg van een dergelijke aanpak is dat het aantrekken van het z.g. nieuw aanbod niet wordt aangemoedigd, althans wat betreft de bovengestelde groei van deeltijdarbeid.

De voordelen van een dergelijke aanpak zijn dat:

- dit beleid de grootste kans biedt op het bereiken van het boventrendmatige aanbod;
- er een nog rechtstreeks verband is tussen subsidie en inverdieneffecten;
- er een eenvoudiger controle mogelijk is op de trendmatigheid van de aanspraken op subsidie;
- het, gezien de samenstelling van het bestand aan uitkeringstrekkenden, bijdraagt aan de emancipatie doelstelling van meer mannen in deeltijdarbeid;
- de subsidiekosten eerder worden overtroffen door de inverdieneffecten.

In het voorbeeld zijn dezelfde subsidiesystematiek en vooronderstellingen gehanteerd als in het vorige voorbeeld, met twee uitzonderingen. Verondersteld is dat de nieuwe deeltijdbanen geen halve volledige banen zijn maar banen gedurende

vier dagen per week, in samenhang daarmee is voor het rekengemak het totaal aantal nieuwe deeltijdbanen niet op 350.000 maar op 400.000 gesteld.

In het kort komen de effecten er dan op neer dat, uitgaande van een boventrendmatige groei van 400.000 in vier jaar 160.000 voltijdwerkenden vier in plaats van vijf dagen gaan werken en daartoe worden gesubsidieerd. De resterende dagen plus 160.000 voltijdvacatures worden gebruikt om uitkeringstrekkenden aan een vierdaagse baan te helpen. In dat geval worden over vier jaar 240.000 uitkeringstrekkenden bereikt, waarvan 134.000 extra t.o.v. een voltijdsbezetting van de vacatures (daarbij rekening houdend met het nieuw aanbod dat op de vacatures zou zijn afgekomen). De met dit voorbeeld gepaard gaande subsidiekosten en inverdieneffecten zijn in tabel 4 weergegeven.

De conclusie uit vergelijking van beide voorbeelden is dat, als een zodanig hoge en langdurige stimuleringssubsidie kan worden geboden dat mensen worden gestimuleerd om in deeltijd te gaan en (voorlopig) te blijven werken, substantiële non-activiteitsbestrijdende en financiële resultaten mogelijk zijn. Ook hoeven eventuele aanvankelijke netto kosten niet onoverkomelijk hoog te zijn. Naast andere zaken, zoals een gelijkwaardige positie door de deeltijdwerker, zou het dus het overwegen waard zijn een aantrekkelijke subsidie-regeling in te voeren. Sterker, zonder financiële tegemoetkoming zijn naar mijn mening geen substantiële resultaten mogelijk.

In deze paragraaf is de vraag aan de orde geweest hoe onder de randvoorwaarden van herverdeling van werk een arbeidsduurverkortening het best zou kunnen worden gerealiseerd. Gesteld is dat de vorm van de arbeidsduurverkortening er in feite niet zoveel toe doet, maar wel dat de mogelijkheden en aantrekkingskracht van de verschillende vormen niet overal gelijk zijn. In het overleg tussen werkgever en werknemer dient de uiteindelijke keuze te worden gemaakt. Van de vormen algemene arbeidstijdverkortening en deeltijdarbeid zijn de gunstigste resultaten voor de werkgelegenheid te verwachten. Beide vormen zouden (financieel) moeten worden gestimuleerd.

Vanwege de noodzaak van een gedifferentieerde uitvoering van het herverdelingsbeleid en vanwege andere, kwalitatieve, redenen, dient vooral deeltijdarbeid te worden gestimuleerd, zonder een algemene arbeidstijdverkortening daarmee terzijde te schuiven. Het stimuleren van deeltijdarbeid kan op verschillende manieren (voorlichting, gelijkwaardige positie, sociale zekerheidsгарantie), maar zonder financiële tegemoetkoming voor werkgever en werknemer zijn geen substantiële resultaten te verwachten. Om die reden is een subsidievoorbeeld uitgewerkt dat in theorie substantiële non-activiteitsbestrijdende en financiële resultaten oplevert.

De gebruikte subsidievoorbeelden zijn naar evenredigheid in bereik te variëren, naarmate b.v. de kwantitatieve doelstelling die men wenst te bereiken. In deze paragraaf is, naar aanleiding van het CPB-voorbeeld uit de vorige paragraaf, gesproken over een gemiddelde arbeidsduur in 1985 van 35 uur per week, te realiseren door middel van het totale herverdelingsbeleid. Evenzeer is het denkbaar een andere gemiddelde arbeidsduurverkortening van enige omvang na te streven, b.v. een gemiddelde van 32 uur per week (overeenkomend met vier dagen). Een dergelijk streven zou kunnen worden beargumenteerd vanuit de totale omvang van de non-activiteit, vanuit de te verwachten non-activiteitsontwikkeling na 1985, vanuit het mogelijk bedrijfsorganisatorische

gemak om met hele dagen te kunnen rouleren en vanuit de inschatting van het non-activiteitsbestrijdende effect van andere onderdelen uit het sociaal-economische beleidspakket.

Samenvatting en conclusie

Omdat het beleid van (intensivering van) loonmatiging en bezuinigingen in de collectieve sector, zowel op middellange als op lange termijn, leidt tot een toename van de non-activiteit en tot een verzwakking van het economisch draagvlak (in algemene zin: depressieversterkend werkt), zal dit beleid vroeg of laat moeten worden verlaten. Hoe langer dat beleid wordt voortgezet, hoe moeilijker het zal zijn daadwerkelijk economisch herstel te bereiken. Daarom werd in dit artikel een ander beleidspakket gepresenteerd dat niet alleen meer uitzicht biedt op het bereiken van de beoogde doelstellingen ten aanzien van de non-activiteit en het economisch draagvlak, maar ook meer uitzicht biedt op de institutionele samenwerking die nodig is om een dergelijk beleid van de grond te krijgen. Het gepresenteerde beleidspakket omvat versterking van het economisch draagvlak, herverdeling van werk en flankerend beleid.

Het flankerend beleid is met name gericht op de werking van de arbeidsmarkt. De voorstellen hebben betrekking op kansarme groepen, op scholing, op arbeidsbemiddeling, op onaangenaam werk, op passende arbeid en op misbruik van sociale fondsen.

De versterking van het economisch draagvlak omvat gerichte en globale maatregelen. Een noodzakelijk onderdeel van de gerichte maatregelen is de gerichte investeringsstimulering. Hoewel het CPB min of meer twijfels uitspreekt over de effectiviteit van gerichte stimulering op korte termijn (17), zijn sinds het uitbrengen van de nota *Selectieve groei* de nodige ideeën op dit terrein ontwikkeld, mede gevoed door de desbetreffende voorstellen van de WRR (18) en de Commissie Wagner (19). In ieder geval is er in het kader van de WIR jaarlijks ca. f. 5 mrd. beschikbaar voor dergelijk beleid. Gezien de geringe stimulerende effecten van de globale maatregelen uit het beleidspakket zou de WIR meer dan tot nu toe voor gerichte maatregelen kunnen worden aangewend. Voor zover de veronderstelde omvang van de investeringsstimulering inderdaad „een sterk hypothetisch karakter draagt” (20), zouden de gereserveerde WIR-gelden wellicht anders kunnen worden besteed, b.v. ter financiering van de verlaging van de collectieve-lastendruk of voor de overige gerichte maatregelen.

De globale maatregelen omvatten een geheel van de beleidsvoornemens uit de centrale projectie van *De Nederlandse economie in 1985* en de voorstellen uit het matigings- en stimuleringspakket. Uitgaande van de gehanteerde omvang in tabel 3 van deel I leiden de globale maatregelen tot:

- een verlaging van de collectieve-lastendruk na vier jaar met 3,2%-punt, te weten een toename met 3,5%-punt uit de centrale projectie en een afname met 6,7%-punt uit het voorgestelde economische pakket;
- een financieringstekort na vier jaar van 6,8%, ongeveer overeenkomend met het huidige niveau;
- een afname van het reëel beschikbaar inkomen na vier jaar met ruim 6%, waarvan 4% uit de centrale projectie.

Indien zoveel als mogelijk is het instrument van monetaire financiering wordt gehanteerd, de loon- en prijsontwikkeling in de hand wordt gehouden (b.v. met behulp van bandbreedtes), de collectieve-lastendruk op het lagere niveau wordt gestabiliseerd, zijn aanzienlijke resultaten mogelijk ten aanzien van o.a. de non-activiteit en het financieringstekort van de overheid. Bovendien kan, door het productiepotentieel intact te houden, direct worden ingespeeld op een eventueel herstel van de wereldhandel, op welk moment dat herstel ook moge plaatsvinden.

Het stabiliseren van de collectieve-lastendruk wordt mede mogelijk gemaakt door het doel van volledige werkgelegen-

heid niet door uitbreiding van de werkgelegenheid in de kwartaire sector na te streven. In nijpende tekorten in delen van de kwartaire sector kan wellicht worden voorzien door herallocatie binnen de kwartaire sector op grond van behoefteteramingen. Een voordeel van het achterwege laten van ombuigingen is verder dat door de overheid gefinancierde en voor het bedrijfsleven van belang zijnde infrastructurele voorzieningen in mindere mate worden bedreigd (bouw, vervoer). Maar ook met een economisch stimuleringsbeleid is het, gezien de sociaal-economische randvoorwaarden, niet mogelijk volledige werkgelegenheid te realiseren. Mede om die reden is het dan ook noodzakelijk het beschikbare werk te herverdelen.

Gezien CPB-berekeningen is het mogelijk om, onder voorwaarden, via herverdeling van arbeid substantiële non-activiteitsbestrijdende resultaten te bereiken; bij een arbeidsduurverkorting met 12,5% een daling van het aantal niet-actieven in de bedrijvensector met ca. 300.000 en in de overheidssector met ca. 100.000. De voorwaarden hebben betrekking op de inkomensaanpassing, de bedrijfstijd en de herbezetting. Deze voorwaarden nopen tot een gedifferentieerde (en/of gefaseerde) aanpak van de herverdeling van arbeid die om een gerichte stimulering vraagt, b.v. via een werkgelegenheidsfonds.

Onder andere vanwege de noodzaak tot een gedifferentieerde aanpak heeft uitbreiding van deeltijdarbeid een belangrijke plaats in een beleid gericht op vermindering van de gemiddelde arbeidsduur. Aangezien financiële tegemoetkomingen van doorslaggevende betekenis zullen zijn bij een vrijwillige herverdeling, is een subsidiemogelijkheid met betrekking tot deeltijdarbeid gepresenteerd. Van die subsidiemogelijkheid zijn twee uitwerkingen gegeven. Afhankelijk van de wijze van uitvoering worden daarbij de subsidiekosten hetzij van meet af aan, hetzij na verloop van tijd volledig gedekt door de inverdieneffecten. Financiële risico's hoeven aan een dergelijke subsidieregeling niet te zijn verbonden; b.v. bij de tweede uitwerking van het subsidievoorbeeld kan, gezien de randvoorwaarden bij herverdeling, alleen subsidie worden verstrekt als daar minimaal één inverdieneffect tegenover staat.

Het realiseren van een beleidsplan zoals hier gepresenteerd vereist het aftasten van het de mogelijkheden tot een „konzertierte Aktion” tussen o.a. overheid, sociale partners en De Nederlandsche Bank. Met name zullen daarbij aan de orde moeten komen:

- de mogelijkheden van monetaire financiering;
- de mogelijkheden om de loon- en prijsontwikkeling in de hand te houden;
- de mogelijkheden om door middel van inkomensmatiging aan het beoogde herstel van de werkgelegenheid bij te dragen (werkgelegenheidsfonds);
- de mogelijkheden om een effectief investeringsstimuleringsbeleid van de grond te krijgen;
- de mogelijkheden om een effectief herverdelingsbeleid ten uitvoer te brengen.

Het spreekt voor zich dat, zoals de huidige sociaal-economische situatie is verslechterd door een gebrek aan bereidheid tot institutionele samenwerking, de realisatiekansen van het gepresenteerde beleid afhankelijk is van de bereidheid „konzertierte Aktion” van de grond te brengen. Die bereidheid wordt wellicht gestimuleerd door het besef van de consequenties van de alternatieven.

W. B. J. Hempfen

17) CPB, op. cit., blz. 164; CPB, *De ombuigingsproblematiek in 1985 op basis van de voorstellen van de kabinetsinformateurs*, Den Haag, 10 juli 1981, blz. 10.

18) WRR, *Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie*, Den Haag, 1980.

19) Zie Wagner, *Een nieuw industrieel elan*, Den Haag, 1981.

20) *De Nederlandse economie in 1985*, blz. 164.