

Arbeidsduurverkorting: een lange-termijnperspectief

A.J.G. Manders*

Arbeidsduurverkorting wordt gezien als een manier om de werkloosheid te bestrijden. De effecten van deze maatregel kunnen met het MIMIC-model van het CPB geanalyseerd te worden. Daarbij zijn de gevolgen van belang voor de bedrijfstijd, de arbeidsproductiviteit, de loonkosten per uur en de hoogte van de uitkeringen. In geen enkel geval leidt arbeidsduurverkorting tot een evenredige toename van de werkgelegenheid.

De sterk stijgende werkloosheid maakt een discussie over arbeidsduurverkorting opnieuw actueel. De gedachte achter arbeidsduurverkorting (adv) is eenvoudig maar enigszins misleidend. Een verkorting van de arbeidstijd leidt tot een herverdeling van werk en een groei van de werkgelegenheid in personen. Het is echter niet zo dat verkorting van de arbeidsduur met een bepaald percentage ook leidt tot een groei van het aantal werkzame personen met hetzelfde percentage. De (werkgelegenheids)effecten zijn namelijk sterk afhankelijk van de condities waaronder adv wordt ingevoerd. Van cruciaal belang is de mate waarin adv tot hogere kosten leidt. Wat betekent adv voor de benutting van machines en gebouwen? Wat gebeurt er met de lonen en uitkeringen? In hoeverre stijgt de productiviteit als gevolg van een reductie van de werktijd?

De afgelopen decennia hebben een voortdurende verkorting van de werktijd en een groei van de werkgelegenheid laten zien. Het weerspiegelt de mate waarin werknemers productiviteitswinsten hebben vertaald in meer vrije tijd. Zo daalde tussen 1950 en 1993 het aantal overeengekomen uren van voltijdwerkers met ruim 25%. Gemiddeld over alle werknemers daalde het aantal gewerkte uren door een toename van deeltijdwerk zelfs bijna 40%¹. Hoewel tijdens een recessie de neiging om inkomen in te ruilen voor vrije tijd minder zal zijn, mag verwacht worden dat ook in de toekomst adv regelmatig op de agenda zal staan.

In dit artikel worden de effecten van een arbeidsduurverkorting van 5% geanalyseerd. Daartoe zijn met het algemeen evenwichtsmodel MIMIC van het CPB enkele simulaties uitgevoerd². In het verleden is door het CPB ook al aandacht aan arbeidsduurverkorting besteed³. Het betrof toen echter de effecten op korte en middellange termijn. Hier komen de lange-termijneffecten aan bod. De lange-termijneffecten van adv zijn met name interessant, omdat het lastig lijkt maatregelen die de arbeidstijd beperken, weer te

rug te draaien. MIMIC is een evenwichtsmodel. De simulatieresultaten kunnen dan ook geïnterpreteerd worden als lange-termijneffecten. MIMIC kan daarom niets zeggen over de mate waarin adv de huidige productie en huidige (conjuncturele) werkloosheid beïnvloedt. Met MIMIC kan wel worden nagegaan hoe adv de evenwichtswerkloosheid beïnvloedt. Omdat MIMIC is toegesneden op de wisselwerking tussen sociale zekerheid en de arbeidsmarkt, leent het model zich ook bij uitstek om de gevolgen voor het inkomen van werkenden en niet-werkenden te analyseren. Om de onzekerheden met betrekking tot de gemaakte veronderstellingen in kaart te brengen, worden een vijftal varianten berekend. De analyse heeft zodoende dan ook meer het karakter van een gevoeligheidsanalyse dan van een voorspelling.

In het onderstaande komen eerst de factoren die de effectiviteit van adv bepalen ter sprake. Daarna

* De auteur werkt bij de afdeling Toegepaste Algemene Evenwichtsmodellen van het Centraal Planbureau. Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven.

1. Zie persbericht PB94-45/10 van het CBS.

2. MIMIC staat voor Micro Macro model to analyze the Institutional Context. Het model wordt uitgebreid beschreven in G.M.M. Gelauff en J.J. Graafland, *Modelling welfare state reform*, North Holland, Amsterdam, binnenkort te verschijnen; G.M.M. Gelauff, *Taxation, social security and the labour market: an applied general equilibrium model for the Netherlands*, Wibro dissertatiedrukkerij, Helmond, 1992; J.J. Graafland, *Modelling the effects of minimum wages and unemployment benefits*, Research Memorandum 106, Centraal Planbureau, Den Haag, 1993.

3. Zie CPB, *Onzekerheden rond arbeidsduurverkorting*, Werkdocument nr. 14, 1987; CPB, *Centraal Economisch Plan 1986, 1986*; CPB, *Extra arbeidsduurverkorting in drie lange-termijnscenario's*, Werkdocument nr. 2, 1985; A.F. Bakhoven en C.L. Jansen, *Het belang van veronderstellingen bij de berekening van de macro-economische effecten van herverdeling van arbeid*, Kwantitatieve methoden, 1984, blz. 79-96.

worden de simulaties besproken en ten slotte volgen enkele conclusies.

Factoren die de effectiviteit van adv beïnvloeden

Cruciale factoren die de macro-economische effecten van adv bepalen zijn de ontwikkelingen van bedrijfstijd en arbeidsproductiviteit, de ontwikkeling van de lonen en de mate van herbezetting bij de overheid. Hierover is in het algemeen weinig kwantitatieve informatie beschikbaar. Het een en ander zal trouwens sterk afhankelijk zijn van de manier waarop adv wordt ingevoerd. Wordt het aantal gewerkte uren per dag beperkt of wordt het aantal werkdagen per jaar verminderd? Is adv op alle (voltijd)werkers van toepassing of alleen op die groepen waarvoor geen vraagoverschot bestaat? Het ligt overigens voor de hand om alleen adv voor werknemers te bekijken. De werktijd van zelfstandigen wordt deels door andere factoren bepaald en is geen aandachtspunt in de discussie.

Bedrijfstijd van kapitaal (capaciteitsverlies)

Veranderingen in de arbeidstijd kunnen doorwerken in de bedrijfstijd van kapitaal. Indien machines en gebouwen, als gevolg van adv, slechter worden benut dan leidt dit tot hogere kapitaalkosten. Dit heeft negatieve gevolgen voor de economische groei. Een lagere productie en werkgelegenheid zullen het gevolg zijn. Op korte termijn, als geen substitutie tussen arbeid en kapitaal mogelijk is, leidt een vermindering van de bedrijfstijd tot een vermindering van de productiecapaciteit (capaciteitsverlies). Op langere termijn zal substitutie plaatsvinden. Verwacht mag worden dat de aantasting van de productiecapaciteit per sector verschillend is. Analooq aan eerdere analyses wordt in de meeste varianten de veronderstelling gemaakt dat in de industrie, bouw en commerciële dienstverlening een reductie in arbeidstijd deels gevolgd door een reductie in de bedrijfstijd van kapitaal; in de overige sectoren (kwartaire sector, delfstofwinning en woningbezit) vindt als gevolg van adv geen reductie van de bedrijfstijd plaats.

Arbeidsproductiviteit

Als de arbeidstijd afneemt, kan de productiviteit per gewerkt uur toenemen. Hoe sterker de productiviteitsstijging, des te geringer de herbezetting. In beginsel is deze toename van de productiviteit afhankelijk van de manier waarop adv wordt doorgevoerd. Adv in de vorm van kortere werkdagen lijkt produktiever dan in de vorm van minder werkdagen per jaar. Verder zou de productiviteitsstijging afhankelijk kunnen zijn van het opleidingsniveau.

Looninlevering

Uit de eerdere analyses van het CPB bleek dat de effecten van adv sterk afhankelijk zijn van de mate waarin loon werd ingeleverd. Looninlevering is noodzakelijk om te voorkomen dat stijging van de arbeidskosten per uur tot afbraak van de werkgelegenheid leidt. Autonome loonmatiging (looninlevering) speelt in de lange termijn simulaties echter geen rol. De lo-

nen die uiteindelijk in de evenwichtssituatie tot stand komen worden bepaald door vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Het is dan irrelevant of in de beginsituatie, bij de invoering van adv, loon werd ingeleverd. In MIMIC is het contractuele loon per sector het resultaat van collectieve onderhandelingen tussen vakbonden en werkgeversorganisaties. De contractuele lonen zijn onder andere afhankelijk van productiviteit, prijzen, belastingen, premies en (werkloosheids)uitkeringen. Daarnaast is er per type arbeid een incidentele looncomponent, die toeneemt naarmate werkgevers meer zoekkosten moeten maken om een vacature te vervullen.

Minimumlonen en sociale minima

Arbeidsduurverkorting leidt tot lagere looninkomens. Dit betekent dat minimumlonen en sociale minima, die immers gekoppeld zijn aan de lonen in het bedrijfsleven, ook dalen. Als de sociale minima reëel op peil worden gehouden dan zal dat een opwaartse druk op de lonen geven en de gunstige werkgelegenheidseffecten van adv negatief beïnvloeden.

Vijf simulaties

Gezien de onzekerheid omtrent de veronderstellingen worden een aantal simulaties uitgevoerd. Startpunt is een scenario waarin bedrijfstijd en arbeidsproductiviteit als gevolg van adv niet veranderen. Vervolgens worden deze uitgangspunten vervangen door meer 'realistische' veronderstellingen. De collectieve inkomsten en uitgaven kunnen veranderen als gevolg van adv. Daarom wordt een variant bekeken waarin adv budgetneutraal wordt geïntroduceerd. Een (eventueel) lager (hoger) overheidstekort wordt teruggegeven via een verlaging (verhoging) van het belastingtarief in de eerste schijf. Ten slotte wordt ook een variant berekend waarin de koopkracht van de minima wordt gehandhaafd door aanpassing van de uitkeringen. De volgende vijf simulaties zijn zodoende uitgevoerd:

- geen capaciteitsverlies, geen productiviteitsstijging;
- capaciteitsverlies, geen productiviteitsstijging;
- capaciteitsverlies, productiviteitsstijging;
- capaciteitsverlies, productiviteitsstijging, budgetneutraal;
- capaciteitsverlies, productiviteitsstijging, budgetneutraal, handhaving koopkracht sociale minima.

In alle simulaties is adv vormgegeven door een 5% kortere werkdag voor alle werknemers⁴. Verondersteld wordt dat de herbezetting bij de overheid volledig is. In de varianten met capaciteitsverlies wordt verondersteld dat de bedrijfstijd in de industrie, bouw en commerciële dienstverlening daalt met 60% van het adv-percentage. In de varianten met productiviteitsstijging wordt er van uit gegaan dat 5% adv ertoe leidt dat de productiviteit van lager opgeleiden met 0,75% stijgt en die van hoger opgeleiden 1,6%. Verondersteld wordt dat de productiviteitsstijging bij

4. Omdat zelfstandigen verondersteld worden niet korter te gaan werken, daalt gemiddeld over de totale werkgelegenheid de arbeidstijd met 4,4%.

Tabel 1. Macro-economische effecten van 5% arbeidsduurverkorting

<i>Veronderstellingen</i>					
	nee	ja	ja	ja	ja
Capaciteitsverlies	nee	ja	ja	ja	ja
Productiviteitsstijging	nee	nee	ja	ja	ja
Budgetneutraal	nee	nee	nee	ja	ja
Handhaving koopkracht minima	nee	nee	nee	nee	ja
	1	2	3	4	5
<i>Procentuele mutaties</i>					
Uurloon bedrijven	2,9	2,6	1,8	1,3	3,3
Productieprijs bedrijven	3,0	3,4	1,3	1,1	2,1
Productie bedrijven	-2,2	-2,6	-1,4	-1,0	-1,6
Totale werkgelegenheid (uren)	-1,9	-1,8	-2,1	-1,7	-2,9
Totale werkgelegenheid (personen)	1,8	1,9	1,5	1,9	0,7
Arbeidsaanbod (personen)	1,1	1,1	1,0	1,2	0,8
<i>Absolute mutaties</i>					
Werkloosheidsquote	-0,6	-0,7	-0,4	-0,6	0,1
Inactiviteitsratio	-2,8	-3,0	-2,4	-3,0	-1,1
Replacement rate ^a	-0,7	-0,8	-0,7	-0,8	0,8
Financieringstekort (% bbp)	0,1	-0,0	-0,4	0,0	0,0
Tarief eerste schijf	0,0	0,0	0,0	-0,9	0,2

a. Gewogen gemiddelde van de verhouding tussen netto werkloosheidsuitkeringen en netto lonen.

de overheid als gevolg van adv gelijk is aan die in de overige sectoren.

De belangrijkste macro-economische resultaten van adv zijn weergegeven in de tabellen 1 en 2. Zoals gezegd betreft het hier lange-termijneffecten. De cijfers zijn gegeven als afwijking van het centrale pad.

Geen capaciteitsverlies, geen productiviteitsstijging

In de basisvariant wordt de weinig realistische veronderstelling gemaakt dat verkorting van de arbeidsduur geen gevolgen heeft voor de bedrijfstijd van kapitaal en niet leidt tot productiviteitsstijgingen. Uit de simulatieresultaten in tabel 1 (kolom 1) blijkt dat er geen recht evenredig verband is tussen arbeidstijd en werkgelegenheid in personen. Een arbeidstijdverkorting van gemiddeld 4,4% leidt tot een toename van de werkgelegenheid van 'slechts' 1,8%. De herbezetting is niet volledig, omdat de uurlonen stijgen. De opwaartse druk op de lonen is het gevolg van marktwerking. De herverdeling van werk leidt tot een krappe arbeidsmarkt. Zowel de contractuele lonen als de incidentele lonen zullen daardoor stijgen. De hogere lonen zorgen voor hogere arbeidskosten. Deze worden nog verder verhoogd door de hogere zoekkosten die ondernemers moeten maken om op een krappe arbeidsmarkt werknemers aan te trekken. De hogere arbeidskosten leiden tot substitutie van arbeid door kapitaal. De productieprijs stijgt vanwege de hogere loonkosten per eenheid produkt. Negatieve schaalfactoren zorgen voor een verdere prijsstijging. Als gevolg van de prijsstijgingen daalt de afzet en daarmee de produktie. Dit leidt tot een afname van de werkgelegenheid in uren.

Door de herverdeling van werk zal het aantal werkzame personen echter toenemen. Ook het arbeidsaanbod in personen stijgt. Meer partners zullen zich aanbieden op de arbeidsmarkt, omdat enerzijds de inkomens van kostwinners dalen (inkomenseffect) en anderzijds de uurlonen stijgen (substitutie-effect). De toename van het aanbod heeft een drukkend effect op de stijging van de uurlonen. Als gevolg van de ontwikkelingen van vraag en aanbod daalt de werkloosheid licht. Het financieringstekort van de overheid neemt licht toe, omdat de overheidsuitgaven iets harder stijgen dan de belastingontvangsten. De stijging van de collectieve uitgaven wordt vooral veroorzaakt doordat de uitgaven aan ambtenaarsalarissen toenemen. De herbezetting bij de overheid is volledig terwijl de salarissen slechts licht dalen als gevolg van de stijging van de uurlonen.

Ook de loonsom in de marktsector stijgt. De daling van het totale aantal gewerkte uren wordt meer dan gecompenseerd door het hogere uurloon. Dit leidt tot een lichte stijging van de opbrengsten uit de inkomstenbelasting. Het zijn vooral partners en werklazen die als gevolg van de herverdeling van werk een bijdrage aan de stijging van de loonsom leveren. De inkomenseffecten zijn in tabel 2 weergegeven. Werkende kostwinners lijden een inkomensverlies. Zij gaan 5% minder werken terwijl de uurlonen slechts met zo'n 3% stijgen. De koppeling van uitkeringen aan lonen per persoon leidt ertoe dat ook uitkeringstrekkers er op achteruitgaan. Werklozen met een WW-uitkering gaan er minder op achteruit dan personen met een RWW-uitkering. Dit wordt veroorzaakt doordat de incidentele lonen stijgen als gevolg van de hogere zoekkosten die werkgevers moeten maken op de krappe arbeidsmarkt. De WW-uitkeringen zijn namelijk gekoppeld aan de lonen, de som van contractueel en incidenteel loon, terwijl de RWW-uitkeringen via het minimumloon gerelateerd zijn aan de contractuele lonen. De replacement rate, het gewogen gemiddelde van de verhouding tussen netto werkloosheidsuitkeringen en netto lonen, daalt en dit heeft, net als de aanbodstijging, een drukkend effect op de loonvorming. De inkomens van bejaarden gaan er het meest op achteruit. Hun uitkeringen dalen, net als die van anderen, maar zij profiteren niet van de lagere werknemerspremies veroorzaakt door de daling van de werkloosheid.

Capaciteitsverlies, geen productiviteitsstijging

Wanneer als gevolg van adv ook de bedrijfstijd van kapitaal afneemt (kolom 2), zal de kostprijs van het gebruik van kapitaal toenemen. Dit leidt in vergelijking met de basisvariant (kolom 1) tot hogere produktiekosten en een nog verdere afname van de produktie. De lonen zullen nog verder onder druk komen te staan. Om de kapitaalgoederenvoorraad enigszins op peil te houden zijn er meer investeringen nodig. Omdat substitutie van arbeid door kapitaal vermindert, neemt de werkgelegenheid in uren minder af en in personen sterker toe. De groei van het arbeidsaanbod is gelijk aan die in de basisvariant. De lagere uurlonen leiden weliswaar tot een kleiner substitutie-effect bij partners, maar dit wordt gecompenseerd door een sterker inkomenseffect. De werk-

loosheid daalt bij gevolg sterker. Het financieringsstekort van de overheid wordt lager vanwege de lagere uitkeringen. De inkomens van zowel werkenden en uitkeringstrekkers gaan er als gevolg van de lagere lonen in deze variant meer op achteruit.

Capaciteitsverlies, produktiviteitsstijging

Wanneer de produktiviteit per gewerkt uur stijgt (kolom 3), leidt adv tot een minder hoge kostenstijging. De herbezetting zal in dit geval minder zijn. Ook bij de overheid worden minder plaatsen herbezet vanwege de produktiviteitsstijging, die gelijk wordt verondersteld aan die in de overige sectoren. De arbeidsmarkt is daardoor minder krap en de opwaartse druk op de lonen minder. De productieprijzen stijgt minder. De werkgelegenheid in uren daalt vanwege de produktiviteitsstijging meer, de werkgelegenheidstoename in personen is minder. De werkloosheid zal daarom ook minder afnemen. Omdat de extra uitgaven aan ambtenarensalarissen minder groot zijn, dalen de collectieve uitgaven sterker. Het financieringsstekort neemt daardoor af. De reële inkomens dalen minder doordat de prijzen minder stijgen.

Capaciteitsverlies, produktiviteitsstijging, compensatie via tarief eerste schijf

De lagere collectieve uitgaven leiden in de vorige variant per saldo tot een lager overheidstekort. Dit lagere tekort geeft ruimte voor verlaging van het belastingtarief in de eerste schijf met bijna 1 procentpunt (kolom 4). De verlaging stimuleert het arbeidsaanbod van partners, omdat de netto-uurlonen stijgen (substitutie-effect). Het netto-inkomen van kostwinners neemt ook toe. Dit heeft een ontmoedigend effect op het arbeidsaanbod van partners (inkomenseffect). Het substitutie-effect domineert het inkomenseffect echter. De lonen zullen dalen omdat het arbeidsaanbod toeneemt. Daarnaast leidt de lagere belasting- en premiedruk tot lagere looneisen via het afwentelingsmechanisme. Door de lagere loonkosten kunnen de prijzen dalen. Hierdoor kan de produktie zich herstellen. De werkgelegenheid (in personen) neemt toe. Omdat de werkgelegenheidstoename de aanbodstijging overtreft, kan de werkloosheid verder afnemen. De gemiddelde reële inkomens van alle huishoudentypen nemen door de belastingverlaging minder af. Dit voordeel is het grootst voor WW-ers. Hun inkomen valt namelijk voor het grootste gedeelte in de eerste schijf. RWW-ers hebben een relatief hoge belastingvrije voet, zij profiteren dan ook minder van de tariefsverlaging.

Capaciteitsverlies, produktiviteitsstijging, budgetneutraal, handhaving koopkracht sociale minima

Als de sociale minima er reëel niet op achteruitgaan (kolom 5), verdwijnen de positieve (werkgelegenheids)effecten van adv grotendeels. Als gevolg van het op peil houden van de RWW- en bijstandsuitkeringen stijgt de replacement rate. Dit geeft een opwaartse druk op de uurlonen. In vergelijking met de varianten waarin de koppeling gehandhaafd blijft, leiden de hogere lonen tot hogere produktiekosten en een lagere werkgelegenheidsgroei in personen. Per

Tabel 2. Koopkrachteffecten van 5% arbeidsduurverkorting

<i>Veronderstellingen</i>					
	nee	ja	ja	ja	ja
Capaciteitsverlies	nee	ja	ja	ja	ja
Produktiviteitsstijging	nee	nee	ja	ja	ja
Budgetneutraal	-	nee	nee	ja	ja
Handhaving koopkracht minima	nee	nee	nee	nee	ja
	1	2	3	4	5
	<i>Procentuele mutaties</i>				
Kostwinners					
Werkend	-2,0	-2,3	-2,1	-1,4	-2,0
WW uitkering	-2,0	-2,3	-2,2	-1,3	-2,4
RWW uitkering	-2,6	-3,0	-2,5	-1,9	0,0
Arbeidsongeschikt	-2,4	-2,7	-2,4	-1,6	-1,6
Alleenstaanden					
Werkend	-2,1	-2,5	-2,1	-1,4	-2,0
WW uitkering	-2,2	-2,6	-2,3	-1,4	-2,2
RWW uitkering	-2,7	-3,1	-2,6	-2,0	0,0
Arbeidsongeschikt	-2,3	-2,7	-2,4	-1,5	-1,4
Eenoudergezinnen					
Bejaarden	-2,3	-2,6	-2,4	-1,8	-1,6
	-3,4	-3,8	-3,1	-2,7	-1,4

saldo stijgt de werkloosheid zelfs licht. In deze variant moet de belastingen iets verhoogd worden om het financieringsstekort op peil te houden. Dit leidt in vergelijking met vorige varianten tot een sterkere daling van de koopkracht voor werkenden.

Conclusies

De lange-termijneffecten van arbeidsduurverkorting kunnen met het algemeen evenwichtsmodel MIMIC worden geanalyseerd. Adv leidt tot een toename van het aantal werkzame personen. Een verkorting van de arbeidstijd met 5% leidt op den duur echter niet tot een werkgelegenheidsgroei in personen met hetzelfde percentage. Afhankelijk van de veronderstelling leidt 5% adv tot een daling van de werkgelegenheid in uren 1,7% tot 2,9%. Als gevolg van de herverdeling van werk stijgt de werkgelegenheid in personen met 0,7% à 1,9%. De werkloosheid daalt slechts licht. Naarmate de kosten van adv hoger zijn, neemt de produktie en daarmee de positieve werkgelegenheidseffecten sterker af. Het zijn vooral de hogere uurlonen, als gevolg van het krapper worden van de arbeidsmarkt, die tot hogere kosten leiden. Overigens wordt de opwaartse druk op de lonen enigszins getemperd door de toename van het arbeidsaanbod van partners en de daling van de replacement rate. Een 5% kortere arbeidstijd betekent dat werkenden er reëel 1,4% à 2,5% op achteruitgaan. Voor uitkeringstrekkers is de daling nog iets groter. Indien men ervoor kiest het koopkrachtverlies van de minima volledig ongedaan te maken, dan verdwijnen de positieve effecten van adv voor een belangrijk gedeelte.

A.J.G. Manders