

Ambtelijke verkenning arbeidsduuraanpassing

Introductie

Deze ambtelijke verkenning is onderdeel van het onderzoek naar arbeidsduuraanpassing, dat is toegezegd in het kader van de Begrotingsafspraken 2014. Het onderzoek zal de effecten van en mogelijkheden tot arbeidsduuraanpassing verkennen. Het CPB en het Verwey-Jonker Instituut hebben op verzoek van SZW reeds een analyse gemaakt over respectievelijk de macro-economische effecten van arbeidsduuraanpassing en de gevolgen van arbeidsduuraanpassing voor de verdeling van arbeids- en mantelzorguren tussen mannen en vrouwen. Aanvullend daarop moet deze verkenning antwoord geven op drie vragen:

1. Hoe heeft de Nederlandse arbeidsduur zich in de loop van de tijd ontwikkeld?(paragraaf 2)
2. Hoe verhoudt de Nederlandse arbeidsduur zich in internationaal perspectief?(paragraaf 3)
3. Welke beleidsinstrumenten heeft de overheid ter beschikking om de arbeidsduur mee te beïnvloeden?(paragraaf 4)

Alvorens deze vragen zullen worden beantwoord, zal in de eerste paragraaf een beeld worden gegeven van de huidige (gemiddelde) arbeidsduur in Nederland, factoren die daarbij een rol spelen en de tevredenheid met het aantal gewerkte uren. Paragraaf twee en drie plaatsen de Nederlandse arbeidsduur vervolgens respectievelijk in een historisch en internationaal perspectief. Tot slot bevat paragraaf 4 een inventarisatie van mogelijke beleidsinstrumenten waarmee de overheid de arbeidsduur kan beïnvloeden, en een mogelijk toetsingskader daarvoor.

Managementsamenvatting

- *Arbeidsduur in Nederland anno nu.* Nederlanders werkten in 2013 gemiddeld 34,2 uur per week, met een aanzienlijk verschil tussen mannen (38,9 uur per week) en vrouwen (28,7 uur per week). Vrouwen werken veelal in deeltijdwerk: 71,1% van de vrouwen had in 2013 een baan van minder dan 35 uur per week. Van de mannen werkte 17,9% in deeltijd. Het wekelijkse aantal gewerkte uren hangt niet alleen samen met voorkeuren ten aanzien van (betaald) werk en vrije tijd, maar ook van het wettelijk kader, de afgesproken omvang van een volledig dienstverband in cao's, het aantal officiële feestdagen en het ziekteverzuim. De meerderheid van de Nederlanders is tevreden met het aantal contracturen. Één op de acht werknemers wil meer werken, een kwart wil juist minder werken.
- *Historische context.* Nederland heeft sinds de Tweede Wereldoorlog verschillende ronden van arbeidsduurverkorting ondergaan. De meest zichtbare was het Akkoord van Wassenaar, waarbij loonmatiging werd gecombineerd met arbeidsduurverkorting in een poging om de hoge en hardnekkige werkloosheid te bestrijden. Toch blijkt uit onderzoek dat dit akkoord in de private sector maar gedeeltelijk tot een daling van het aantal feitelijk gewerkte uren heeft geleid. Vooral de opkomst van deeltijdwerk eind jaren '80 heeft geleid tot een daling van het gemiddeld aantal gewerkte uren per werken (i.c.m. een stijging van het totaal aantal werkenden).
- *Internationale context.* Nederland heeft het laagste aantal gemiddeld gewerkte uren per jaar per persoon in 2013 van alle OESO-lidstaten. Dat komt vooral door het grote aandeel van deeltijdwerk in de totale werkgelegenheid en de hoge participatiegraad. Omdat Nederland een relatief laag aantal gewerkte uren combineert met een relatief hoge arbeidsparticipatie en arbeidsproductiviteit, presteert Nederland economisch prima in vergelijking met andere OESO-landen.
- *Beleidsinstrumenten.* De overheid heeft een aantal beleidsinstrumenten ter beschikking waarmee zij de arbeidsduur kan beïnvloeden, positief dan wel negatief. Enkele voorbeelden van beleidsinstrumenten die ingezet kunnen worden zijn aanpassingen in het aantal officiële feestdagen, aanpassingen in de arbeidsduur in de publieke sector, verhogen of verlagen van de inkomstenbelasting en aanpassingen in de toegankelijkheid van kinderopvang. Bij de beoordeling van de wenselijkheid van deze beleidsinstrumenten is het raadzaam om deze te toetsen aan de hand van een aantal criteria (toetsingskader).

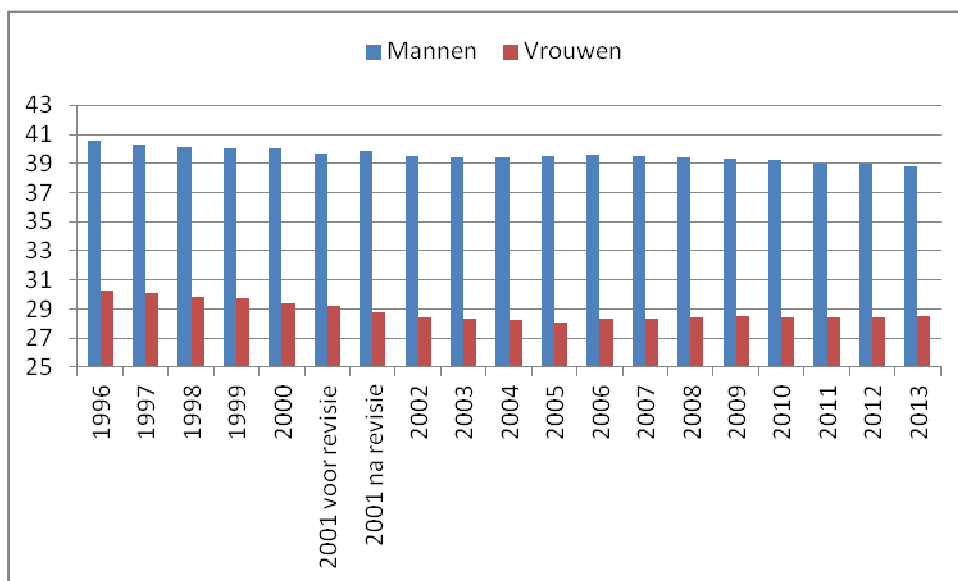
1. Arbeidsduur in Nederland anno nu

Deze paragraaf geeft antwoord op de vraag hoeveel uren Nederlanders gemiddeld per week werken. Daarvoor doen we een beroep op data van het CBS. Vervolgens gaan we in op factoren die een rol spelen bij de totstandkoming van de arbeidsduur. Onderwerpen die hierbij aan bod komen zijn de omvang van een voltijd dienstverband zoals vastgelegd in cao's, wettelijke (verlof)regelingen, het aantal officiële feestdagen en het ziekteverzuim. Tot slot kijken we naar de tevredenheid van de Nederlandse werknemers met het gewerkte aantal uren.

Wekelijkse arbeidsduur

Data over de gemiddelde wekelijkse arbeidsduur en het aantal werkenden naar arbeidsduurcategorie zijn vrij toegankelijk op CBS Statline. In 2013 werkten Nederlanders gemiddeld 34,2 uur per week. De omvang van de gemiddelde wekelijkse arbeidsduur verschilt echter sterk tussen groeperingen, met name tussen mannen en vrouwen (zie figuur 1). In 2013 werkten mannen gemiddeld 38,9 uur per week, terwijl vrouwen gemiddeld 28,7 uur per week werkten. Voor zowel mannen als vrouwen is de gemiddelde wekelijkse arbeidsduur sinds 1996 gedaald. Mannen werkten toen gemiddeld nog iets meer dan 40 uur per week; vrouwen iets meer dan 30 uur per week. Voor 2002 was er vooral een daling van de gemiddelde wekelijkse arbeidsduur onder vrouwen zichtbaar; vanaf 2006 is die daling vooral zichtbaar onder mannen.

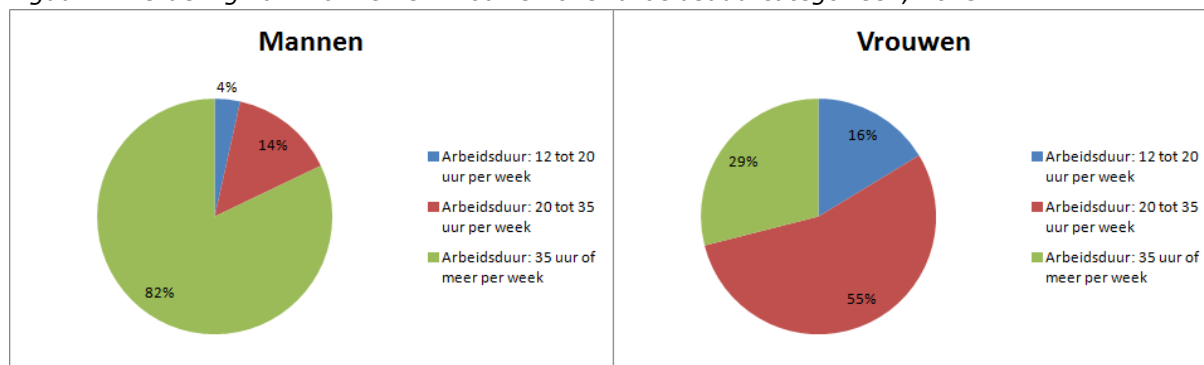
Figuur 1. Gemiddelde wekelijkse arbeidsduur van mannen en vrouwen, 1996-2013



Bron: CBS, Statline.

Dat vrouwen gemiddeld een lagere wekelijkse arbeidsduur hebben dan mannen, komt doordat vrouwen minder vaak in een voltijd baan werken (35 uur of meer per week). Dat wordt zichtbaar uit de verdeling van mannen en vrouwen over de verschillende arbeidsduurcategorieën (zie figuur 2). In 2013 werkte de meerderheid van de vrouwen (55%) 20 tot 35 uur per week; een kleiner deel werkte 12 tot 20 uur per week (16%) of 35 of meer uur per week (29%). Onder mannen is een voltijd baan min of meer standaard: 82% van de mannen werkte 35 uur of meer per week. Als mannen in deeltijd werken, doen ze dat vooral in grote deeltijd banen (20 tot 35 uur per week).

Figuur 2. Verdeling van mannen en vrouwen over arbeidsduurcategorieën, 2013



Bron: CBS, Statline.

De vorige figuur laat zien dat vrouwen vooral in deeltijdbanen werken (minder dan 35 uur per week): in 2013 werkte 71,1% van alle vrouwen in deeltijdwerk. Bij mannen was dit percentage 17,9%. Bij zowel mannen als vrouwen is een stijging van het percentage deeltijdwerkers zichtbaar sinds 1996, toen 10,7% van de mannen en 57,9% van de vrouwen in deeltijd werkten. Bij vrouwen is de stijging van de arbeidsdeelname sinds 1996 vrijwel volledig toe te schrijven aan de stijging van het aantal deeltijdbanen: in 2013 werkten bijna een miljoen meer vrouwen in een deeltijdbaan, terwijl het aantal vrouwen in een voltijdbaan juist licht is afgenomen. Onderliggend is er volgens de Emancipatiemonitor van het SCP sinds 2001 een verschuiving van kleinere naar grotere deeltijdbanen onder vrouwen zichtbaar.¹ Dat zou een verklaring zijn voor de voorzichtige stijging in de gemiddelde wekelijkse arbeidsduur van vrouwen sinds 2005.

Factoren die van invloed zijn op de arbeidsduur

Bij de totstandkoming van de (wekelijkse) arbeidsduur spelen meerdere factoren een rol. Ten eerste laten werkenden zich beïnvloeden door hun eigen preferenties ten aanzien van uren en vrije tijd. Ten tweede spelen ook andere factoren een rol: het wettelijk kader, cao-afspraken over de lengte van de voltijdwerkweek, het aantal officiële feestdagen en het ziekteverzuim. Hieronder worden deze factoren kort besproken.

Wettelijk kader: De wetgeving stelt grenzen aan de maximale wekelijkse arbeidsduur. In de Arbeidstijdenwet is geregeld hoe lang een werknemer per dag of per week mag werken. Als maximale grens geldt daarbij dat je 12 uur per dag en 60 uur per week mag werken. Dat mag echter niet elke week: per 16 weken mag maximaal gemiddeld 48 uur per week worden gewerkt. Er zijn een aantal groepen werknemers die (deels) uitgezonderd zijn voor de Arbeidstijdenwet; bijvoorbeeld werknemers die minimaal 3 maal het minimumloon verdienen². Hoewel de Arbeidstijdenwet voor veel werkenden niet bindend is, kan aanpassing van de wet naar boven of naar beneden van invloed zijn op de totale arbeidsduur. Naast de Arbeidstijdenwet zijn ook de Wet aanpassing arbeidsduur (Waa) en de Wet arbeid en zorg van invloed op de arbeidsduur. De wet aanpassing arbeidsduur geeft de werknemer de mogelijkheid om te verzoeken om aanpassing van de arbeidsduur die uit zijn arbeidsovereenkomst of publiekrechtelijke aanstelling voortvloeit; in de Wet arbeid en zorg is het recht op verschillende verlofsoorten geregeld, zoals ouderschapsverlof en zorgverlof.

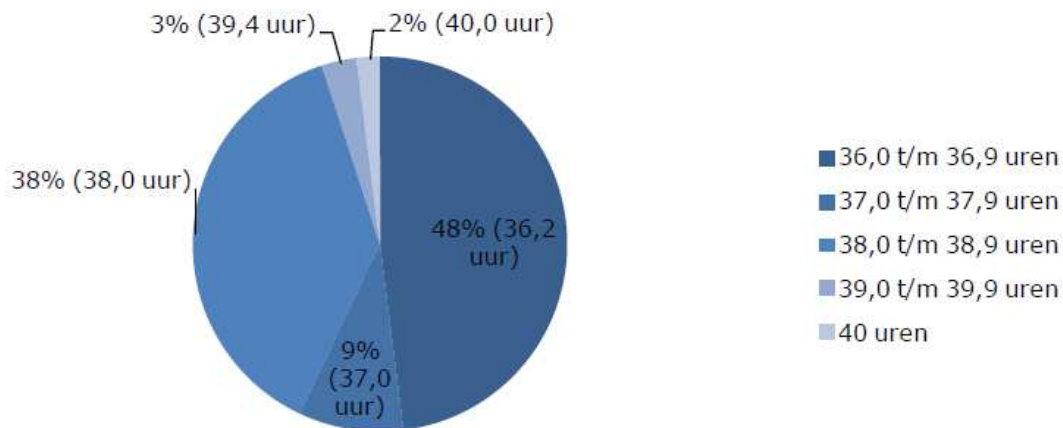
Cao-afspraken: In cao's maken vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers afspraken over de contractueel vastgelegde arbeidsduur die geacht wordt een volledig dienstverband te vormen en waarvoor de werknemer loon ontvangt. Deze arbeidsduur wordt ook wel de 'normale' arbeidsduur genoemd, en wordt afgeleid van in de cao opgenomen bepalingen met betrekking tot de arbeidsduur, de duur van de werkdag, de roostervrije dagen en het aantal vakantiedagen

¹ SCP, Emancipatiemonitor 2012.

² Tenzij het gevaarlijk werk, nachtdienst of werk door niet-leidinggevenden in de mijnbouw betreft.

(waaronder extra vakantiedagen voor jongeren en ouderen). Uit onderzoek op basis van 97 cao's uit 2013³ blijkt dat deze gemiddelde wekelijkse arbeidsduur uiteenloopt van 36 tot 40 uur per (zie figuur 3). Gemiddeld bedraagt de wekelijkse arbeidsduur volgens dit onderzoek 37,1 uur. Voor bijna de helft van de werknemers (48%) ligt de normale arbeidsduur tussen 36 en 37 uur per week.

Figuur 3. Percentage werknemers (en normale arbeidsduur), uitgesplitst naar arbeidsduurklasse



Bron: Ministerie van SZW, cao-afspraken 2013, april 2014.

Officiële feestdagen: Tot het aantal vakantiedagen die in cao's worden bedongen, behoren ook het aantal doordeweekse feestdagen. Nederland kent op dit moment de volgende officiële feestdagen⁴: Nieuwjaarsdag, Goede Vrijdag, Pasen, Koningsdag, Bevrijdingsdag, Hemelvaartsdag, Pinksteren en kerstmis. Hoeveel van de erkende feestdagen jaarlijks als vakantiedagen worden opgenomen, is afhankelijk van het aantal feestdagen dat op een doordeweekse dag valt, en in hoeverre erkende feestdagen in cao's worden overgenomen als vakantiedagen.

Ziekteverzuim: Ook ziekteperioden spelen een rol in de hoeveelheid arbeidsuren die werknemers op jaarbasis realiseren. Het ziekteverzuimpercentage – het aantal ziekteperioden van een werknemer in het totaal aantal beschikbare werkdagen van diezelfde werknemer binnen een jaar – van alle werknemers tussen 15 en 65 jaar lag in 2013 op 4%. Dit cijfer varieert met de leeftijd: van 2,3% voor 15 tot 25-jarigen tot 5,8% voor 55 tot 65-jarigen. Het ziekteverzuimpercentage is aanzienlijk gedaald ten opzichte van 2005, toen dit percentage nog 4,8% bedroeg. Een vermindering van het aantal ziekteperioden betekent een verhoging van het aantal arbeidsuren.

Tevredenheid met gewerkte uren

Eerder werden voorkeuren in de verdeling van het verrichten van (betaalde) arbeid en vrije tijd genoemd als één van de factoren die de wekelijkse arbeidsduur bepalen. In het verlengde hiervan speelt de tevredenheid met het aantal gewerkte uren: hoeveel werknemers zouden meer of minder willen werken, en wie ziet er geen aanleiding om het aantal gewerkte uren te veranderen? Het antwoord op deze vraag geeft ook enig inzicht in de potentiële ruimte om de arbeidsduur te veranderen.

Het CBS heeft in 2012 een grondige analyse gemaakt van de tevredenheid met het aantal gewerkte uren onder Nederlandse werknemers en welke factoren daarmee sterk samenhangen.⁵ Uit de analyse bleek dat in 2010 ruim zes op de tien werknemers tevreden was met het aantal

³ Ministerie van SZW, cao-afspraken 2013, april 2014.

⁴ Bron: www.rijksoverheid.nl

⁵ CBS. Meeste werknemers tevreden met aantal gewerkte uren. Socio-economische trends, 1^e kwartaal 2012.

contracturen. Maar één op de acht werknemers wilde liever meer uren werken; ruim een kwart wilde juist minder uren werken.

De wens om evenveel uren te blijven werken hangt sterk samen met de werktevredenheid: van de tevreden of zeer tevreden werknemers wilde tweederde hetzelfde aantal uren blijven werken, terwijl ongeveer de helft van de ontevreden werknemers graag minder uren wilde werken. Verder hangt ook de contractduur sterk samen met de wens om evenveel uren te werken. Vooral werknemers met een deeltijdbaan tussen de twee en vier dagen per week waren tevreden met het aantal contracturen (zeven van de tien). Daarentegen is de tevredenheid met het huidige aantal uren kleiner onder werknemers met een kleine deeltijdbaan van minder dan twee dagen per week en onder werknemers die meer dan vier dagen per week werken (ruim vijf op de tien). Andere factoren die samenhangen met de tevredenheid met het aantal gewerkte uren zijn de gezinssituatie (alleenstaande vrouwen willen meer werken, alleenstaande mannen minder) en een gebrek aan geld. Opvallend genoeg speelt de hoeveelheid tijd die besteed wordt aan huishouden en zorg volgens deze analyse geen grote rol bij de tevredenheid met het aantal contracturen.

2. Historische context

De ontwikkeling van de arbeidsduur sinds de Tweede Wereldoorlog

Na de Tweede Wereldoorlog werd vanwege de wederopbouw een verplichte 48-urige werkweek geïntroduceerd, waar dat voorheen nog een maximale werkweek was.⁶ Aan het eind jaren '50 werd deze verplichting massaal ontdoken omdat werkgevers wilden bezuinigen op stookkosten en omdat werknemers een vrije zaterdag wilden. Vanaf 1959 werden cao's in de bouw en bij Philips afgesloten met een 45-urige werkweek (5 dagen van 9 uur). Later werd dat 40 uur (5 dagen van 8 uur) met een week vakantie per jaar. Daardoor werd er voor het eerst weer minder dan 250 dagen per jaar gewerkt (net als voor de opkomst van het protestantisme in de 17^e eeuw).

In 1964 werd voor de detailhandel een akkoord bereikt over een zesdaagse opening en een vijfdaagse werkweek met 50 vrije dagen per jaar. Dat was het begin van het fenomeen inroosteren. Toen de werkloosheid eind jaren '70 opliep, kregen vakbonden ideeën over arbeidsduurverkorting met als doel spreiding van de werkgelegenheid. Bedrijven met een halflege orderportefeuille konden tijdelijk minder uren draaien en voor werknemers een uitkering bij het arbeidsbureau aanvragen voor de resterende uren. Deze vorm van werktijdverkorting heeft veel gelijkenissen met de deeltijd-WW die tijdens de economische crisis tijdelijk van kracht was.

Ook andere vormen van arbeidsduurverkorting begonnen aan populariteit te winnen. Verschillende bonden hadden daarbij verschillende voorkeuren. De meeste bonden waren voor vervroegde pensionering, wat al vastgelegd was in de cao's grafische industrie, bouw, havens en onderwijs. Het idee was dat oudere werknemers konden worden vervangen door jongeren, en dat ouderen zo ontslag op late leeftijd konden voorkomen. Maar de populariteit daalde toen de kosten hoog bleken en er relatief weinig oudere werknemers overbleven.

Het Akkoord van Wassenaar

In de jaren '80 kreeg Nederland te maken met een hoge en hardnekkige werkloosheid. Daardoor kwam er brede steun voor de opvatting dat arbeidsduurverkorting een goed idee was om zo het beschikbare werk eerlijker te verdelen over de beroepsbevolking. In eerste instantie kwam steun voor dit idee vooral vanuit de vakbeweging en linkse politieke partijen, maar later ook vanuit de WRR en vanuit werkgevers.

Als antwoord op de hoge werkloosheid werd in het Akkoord van Wassenaar van 1982 loonmatiging afgesproken, in ruil voor arbeidsduurverkorting. In de daaropvolgende jaren werden in veel cao's afspraken gemaakt over verkorting van de werkelijkse arbeidsduur van 40 naar 38 uur, en in

⁶ Tijdens, K. (1998). "Zeggenschap over arbeidstijden. De samenhang tussen bedrijfstitijden, arbeidstijden en flexibilisering van de personeelsbezetting." Den Haag, Uitgeverij Welboom.

sommige bedrijfstakken in een tweede ronde van arbeidstijdverkorting naar 37 of 36 uur. In de praktijk bleven werknemers meestal hetzelfde aantal uren werken, maar kregen zij een aantal dagen extra verlof in de vorm van ATV-dagen.⁷ Daarnaast hield de contractuele arbeidsduur (daling van 4% of circa 2 uur per week tussen 1982 en 1986) geen gelijke tred met de feitelijke arbeidsduur (daling van 2% of circa 1 uur per week tussen 1984 en 1986). Dat duidt erop dat het aantal onbetaalde overuren in de periode toenam. Die toename lijkt vooral van toepassing te zijn geweest op de private sector; in de (semi-)publieke sector kwamen de contractuele en de feitelijk gewerkte uren wel overeen. Dat het aantal gewerkte uren per jaar gemiddeld toch is gedaald in de jaren '80, komt doordat steeds meer mensen - vooral (her)intredende vrouwen - zijn gaan participeren op de arbeidsmarkt. De arbeidsparticipatie is daardoor sterk gestegen, zij het veelal in deeltijdwerk. Het gemiddelde aantal gewerkte uren per jaar is gedaald desalniettemin is de totale werkgelegenheid sterk gestegen.

3. Internationale context

Naast het historisch perspectief kunnen we de Nederlandse arbeidsduur ook in internationaal perspectief plaatsen: hoe verhoudt de arbeidsduur in Nederland zich tot de arbeidsduur in andere landen? Voordat we die arbeidsduur vergelijken, is het goed om op te merken dat het aantal gewerkte uren slechts één kant van de medaille is als het gaat om economische groei, een veelgehoord argument om de arbeidsduur te verlengen. De economische productie in een land is namelijk het product van het effectieve arbeidsaanbod (de arbeidsparticipatie vermenigvuldigd met het aantal gewerkte uren per persoon) en de arbeidsproductiviteit. Daarom zal er naast het aantal gewerkte uren gemiddeld per ook gekeken worden naar de arbeidsparticipatie en arbeidsproductiviteit.

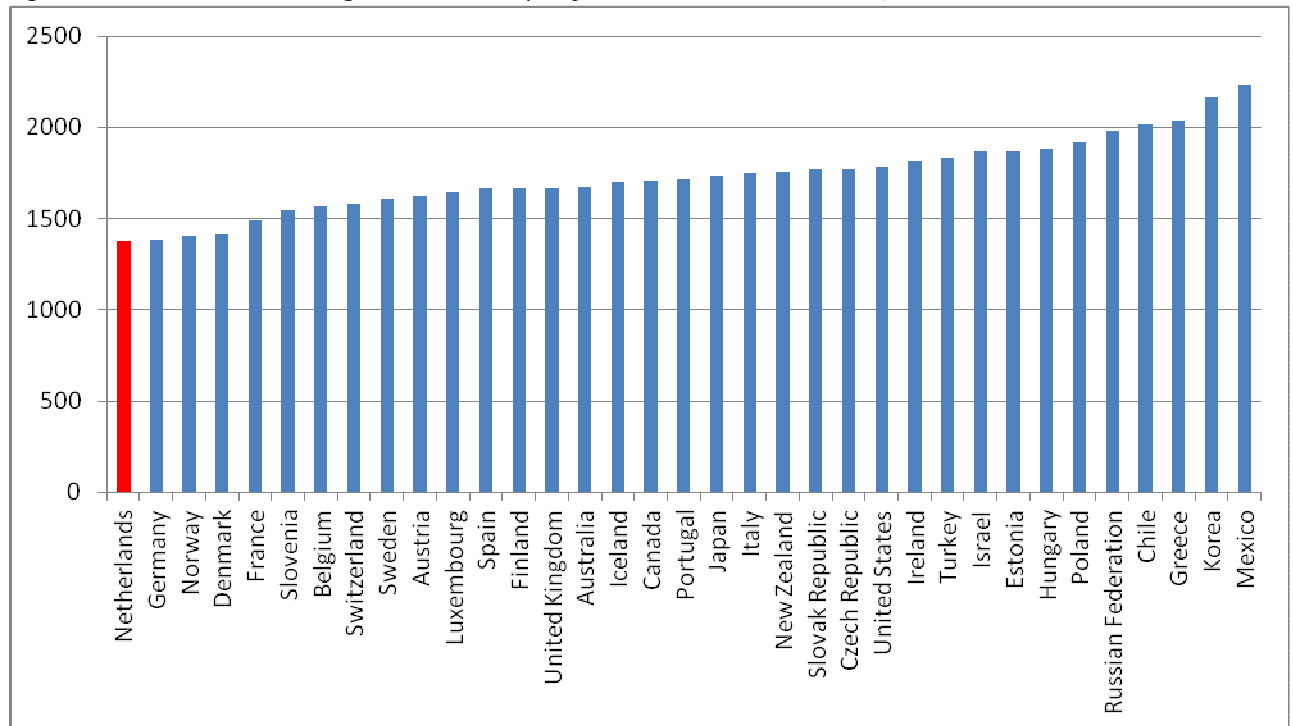
Jaarlijkse arbeidsduur en frequentie van deeltijdwerk

Nederland kent in internationaal perspectief een lage arbeidsduur per jaar per persoon. Van alle OESO-lidstaten werken Nederlanders gemiddeld het minste aantal uren per jaar (zie figuur 4). Nederlanders werkten in 2013 gemiddeld 1380 uur per jaar. Daarna komen de Duitsers (1387 uur), de Noen (1408 uur) en de Denen (1411 uur). Opvallend is dat het vooral West-Europese landen zijn met een relatief laag aantal gewerkte uren per jaar. In Chili, Griekenland, Zuid-Korea en Mexico werkte men in 2013 meer dan 2000 uur per jaar. Overigens is het aantal gewerkte uren in Nederland tussen 2000 en 2013 gedaald: van 1435 uur naar 1380 uur. In die periode was in bijna alle OESO-lidstaten een daling van het aantal gewerkte uren per jaar zichtbaar.⁸

⁷ Beer, P. de (2012). "De arbeidstijdverkorting die niet doorging en andere lessen uit de jaren tachtig." In: TPE digitaal 2012 jaargang 6(3/4): 45-62

⁸ OESO, Factbook 2014.

Figuur 4. Gemiddeld aantal gewerkte uren per jaar in de OESO-lidstaten, 2013

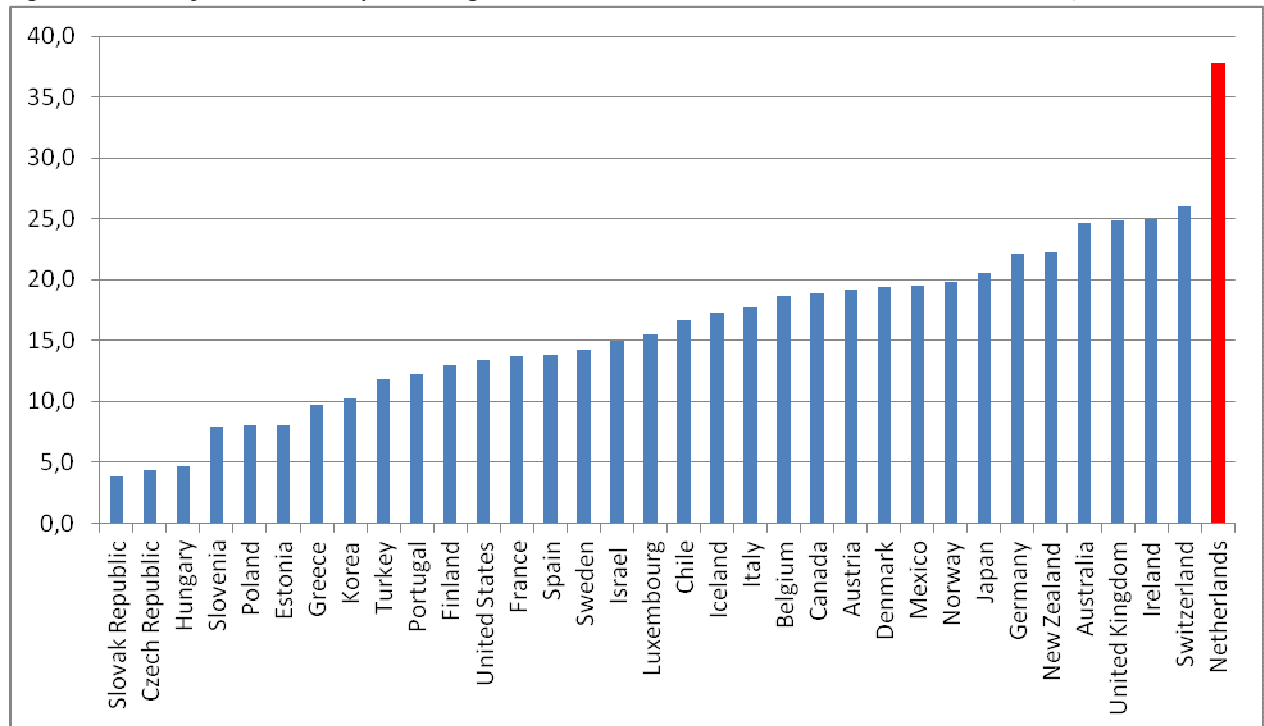


Bron: OESO.

Dat Nederland een relatief laag aantal gewerkte uren per jaar per persoon heeft, is vooral gelegen in het relatief hoge aandeel van deeltijdwerk in de totale werkgelegenheid (zie figuur 5). In Nederland werkte in 2012 37,8% van alle werkenden in deeltijd (d.w.z. een hoofdbaan van minder dan 30 uur per week⁹). Daarmee was Nederland internationaal gezien ruimschoots koploper. Op gepaste afstand volgen Zwitserland (26%), Ierland (25%) en het Verenigd Koninkrijk (24,9%).

⁹ Merk op dat het hier om de internationale definitie van deeltijdwerk gaat, die verschilt van de nationale definitie (banen van minder dan 35 uur per week).

Figuur 5. Deeltijdwerkers als percentage van totaal aantal werkenden in OESO-lidstaten, 2012



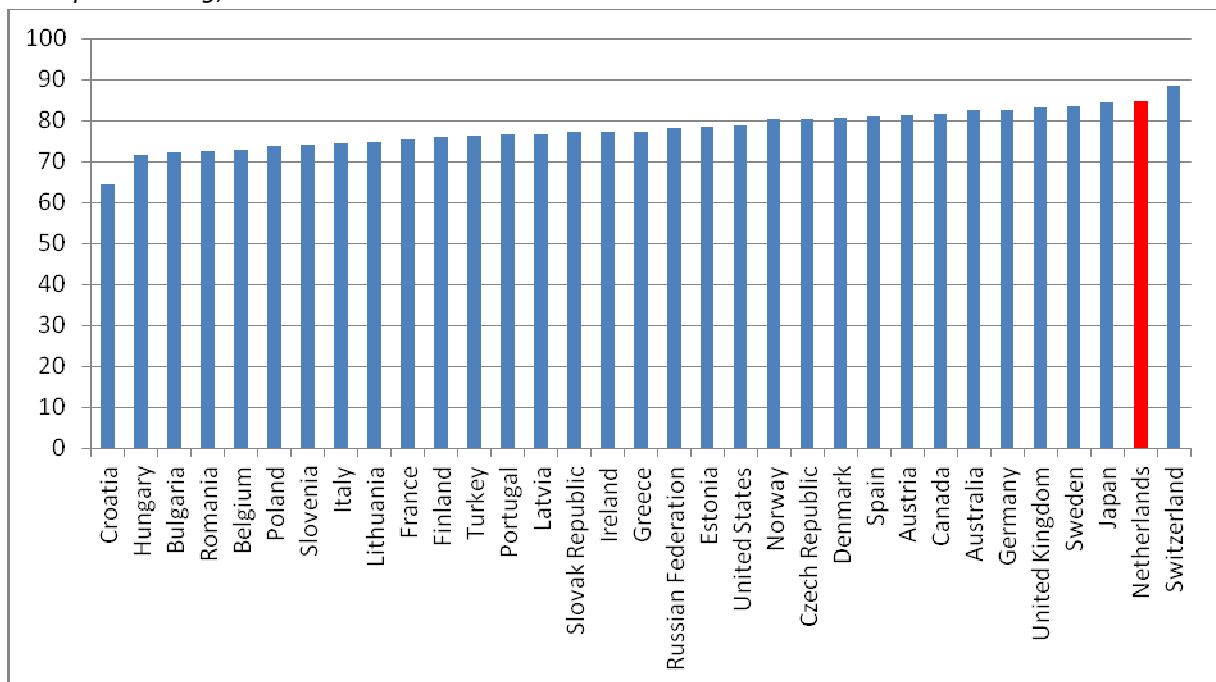
Bron: OESO.

Arbeidsparticipatie

Een relatief laag aantal arbeidsuren in Nederland gaat dus gepaard met een relatief hoge arbeidsparticipatie (zie figuur 6). Met een arbeidsparticipatie van 85% (internationale definitie van de beroepsbevolking¹⁰) in 2013 hoeft Nederland alleen Zwitserland voor zich te dulden. Vooral de arbeidsparticipatie van vrouwen, ouderen en jongeren is in Nederland relatief hoog in vergelijking met het buitenland.

¹⁰ In de internationale definitie van de beroepsbevolking wordt iedereen die ten minste 1 uur per week werkt of beschikbaar is voor een baan van ten minste 1 uur per week tot de beroepsbevolking gerekend.

Figuur 6. Arbeidsparticipatie in OESO-lidstaten volgens de internationale definitie van de beroepsbevolking, 2013

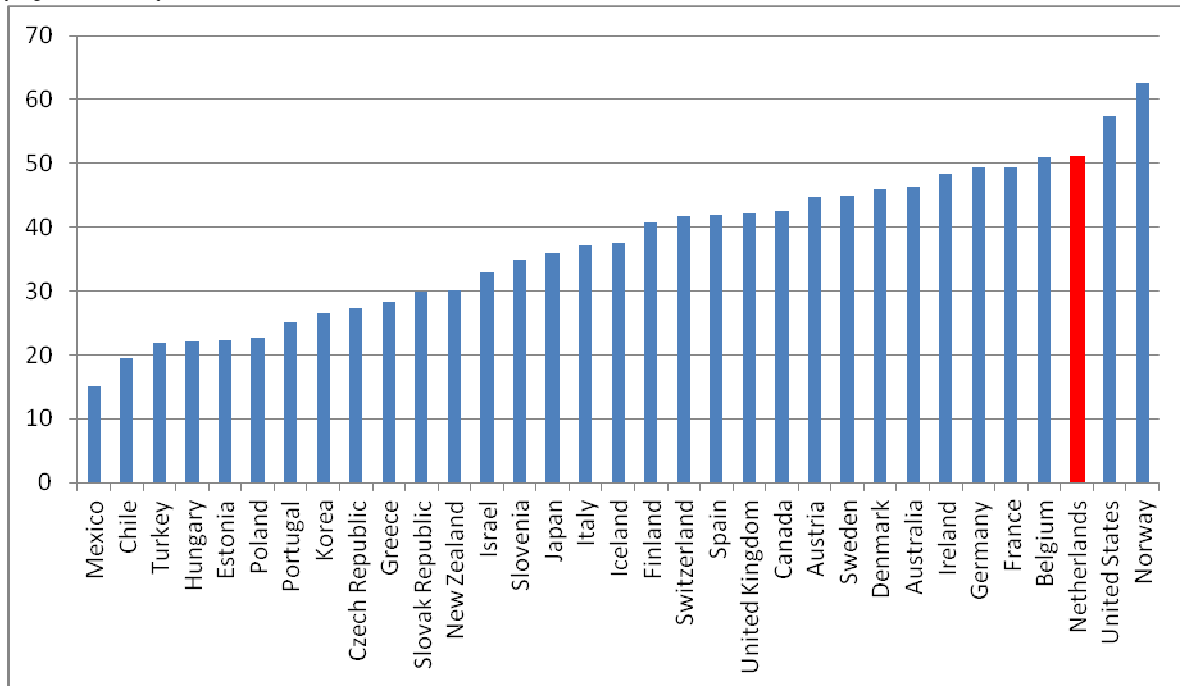


Bron: OESO.

Arbeidsproductiviteit

Naast de arbeidsparticipatie is ook de arbeidsproductiviteit in Nederland relatief hoog ten opzichte van andere OESO-landen (zie figuur 7). Per gewerkt uur produceerden Nederlanders in 2013 gemiddeld zo'n 50 dollar aan toegevoegde waarde (in constante prijzen van 2005). Alleen de Amerikanen, de Luxemburgers en de Noren waren in 2013 productiever.

Figuur 7. Arbeidsproductiviteit per gewerkt uur in OESO-lidstaten, 2013 (in dollars in constante prijzen 2005)

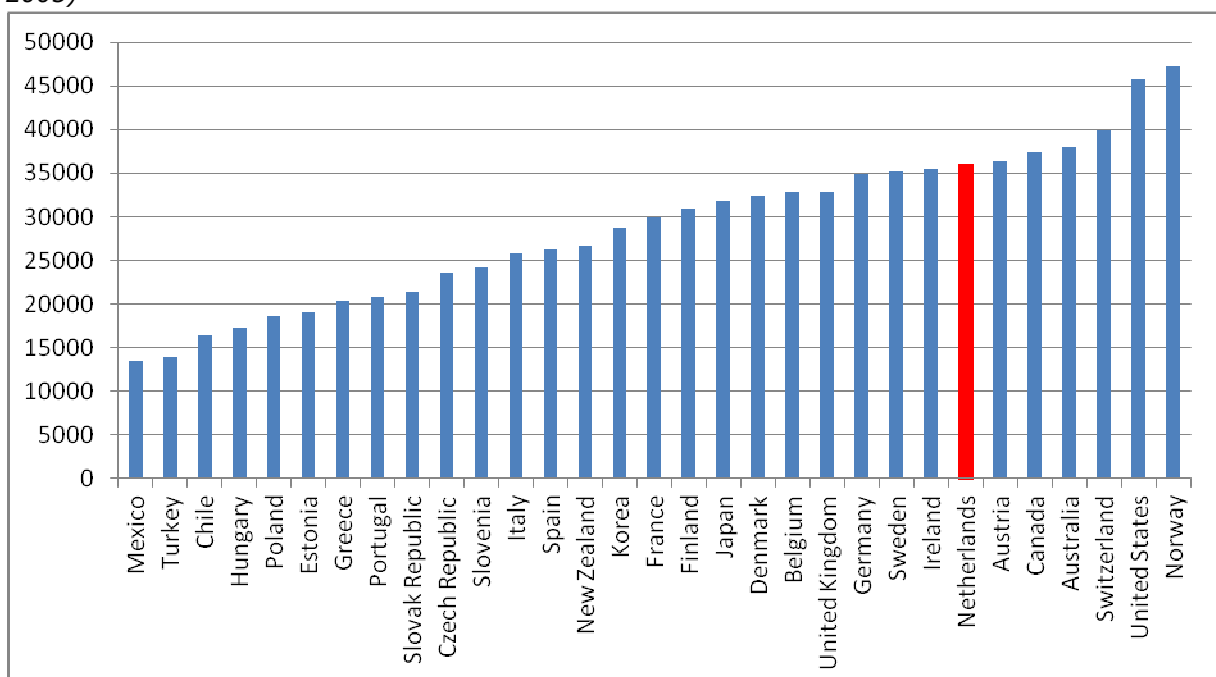


Bron: OESO.

Welvaart

Doordat Nederland een relatief laag aantal gewerkte uren weet te combineren met een relatief hoge arbeidsdeelname en arbeidsproductiviteit, doet Nederland het qua welvaart – gemeten aan de hand van het bbp per hoofd van de bevolking –relatief goed in internationaal opzicht (zie figuur 8). De Oostenrijkers, Canadezen, Australiërs, Zwitsers, Amerikanen en Noren zijn gemiddeld wat rijker.

Figuur 8. BBP per hoofd van de bevolking in OESO-landen, 2013 (in dollars in constante prijzen 2005)

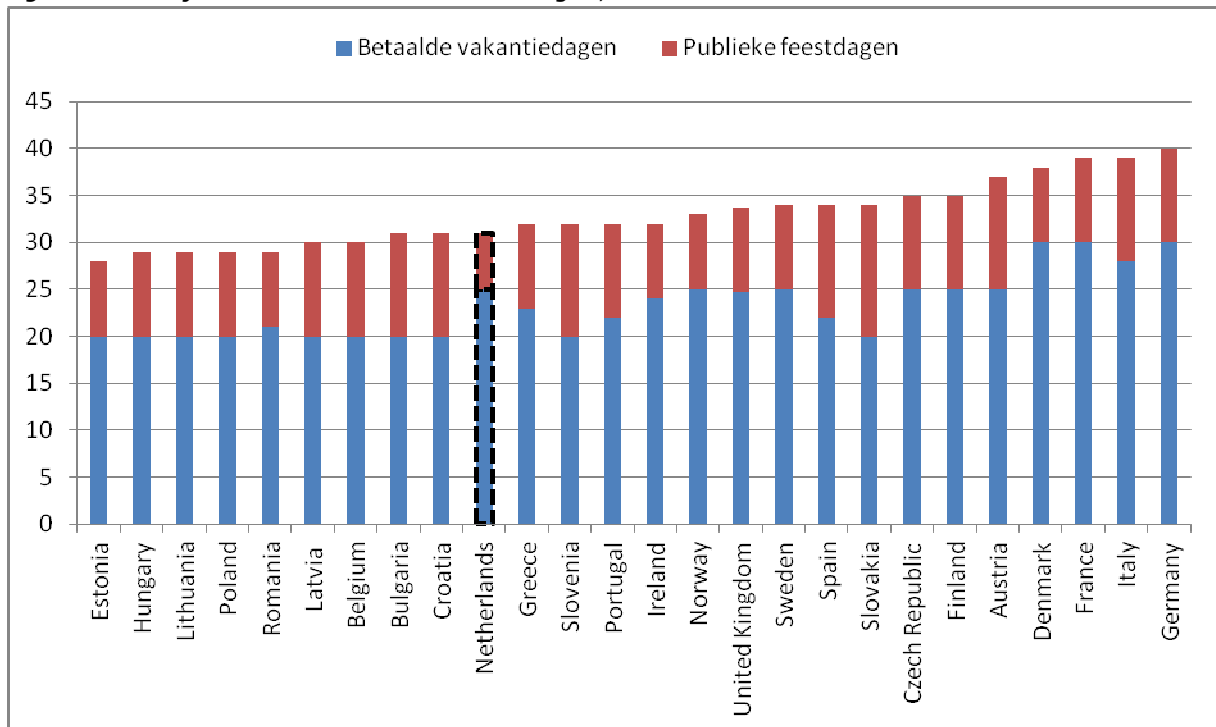


Bron: OESO.

Vakantiedagen

Zoals we in de eerste paragraaf hebben gezien, speelt het aantal betaalde vakantiedagen (waaronder publieke feestdagen) een rol bij de totstandkoming van de arbeidsduur. Data van Eurofound¹¹ biedt de mogelijkheid om het aantal betaalde vakantiedagen in Nederland in internationaal perspectief te plaatsen (zie figuur 9). De figuur maakt duidelijk dat het aantal betaalde vakantiedagen relatief beperkt is in Nederland. Waar Nederlanders volgens Eurofound in 2012 konden rekenen op 31 betaalde vakantiedagen (waarvan 6 publieke feestdagen), konden de Denen rekenen op 38 betaalde vakantiedagen en de Duitsers op 40 vakantiedagen. Inwoners van de Oost-Europese landen moeten het doorgaans doen met minder betaalde vakantiedagen dan Nederlanders, al is voor deze landen het minimum aantal vakantiedagen als maatstaf gehanteerd (er kan dus sprake zijn van een onderschatting van het aantal vakantiedagen). In de vergelijking van Eurofound was Nederland in 2012 het land met de minste publieke feestdagen. Dit aantal kan per jaar variëren, aangezien feestdagen soms ook in het weekend kunnen vallen.

Figuur 9. Jaarlijks aantal betaalde vakantiedagen, 2012



Bron: Eurofound.

¹¹ European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2013. Developments in collectively agreed working time 2012.

4. Beleidsinstrumenten

De overheid heeft verschillende beleidsinstrumenten tot haar beschikking om de arbeidsduur mee te beïnvloeden, positief dan wel negatief. In deze paragraaf wordt een (niet uitputtend) overzicht gegeven van beleidsinstrumenten die de overheid zou kunnen benutten om een aanpassing van het aantal gewerkte uren te bewerkstelligen. Die aanpassing van de arbeidstijd kan als doel hebben om maatschappelijke gewenste resultaten te realiseren. Voor het effect van arbeidsduurverandering op verschillende macro-economische uitkomsten en op de verdeling van arbeidsuren, zorgtaken en vrijwilligerswerk tussen mannen en vrouwen verwijzen we respectievelijk naar de notitie van het CPB en naar het essay van het Verwey-Jonker instituut.

Net als het CPB doet in haar notitie, maken we bij de bespreking van beleidsinstrumenten een onderscheid tussen instrumenten die de feitelijke arbeidstijd beïnvloeden via de formele arbeidsduur (Arbeidstijdenwet, lengte van voltijd werkweek) en instrumenten die de feitelijke arbeidstijd beïnvloeden via een verandering in de afweging tussen inkomen en vrije tijd. In die volgorde zullen de potentiële beleidsinstrumenten in deze paragraaf aan bod komen.

Verder zullen we in deze paragraaf geen uitspraak doen over de wenselijkheid van de genoemde beleidsinstrumenten. In plaats daarvan schetsen we voorafgaand aan de bespreking van de beleidsinstrumenten een toetsingskader bestaande uit een aantal criteria die van invloed zullen zijn op de effectiviteit van de maatregelen. Zo kan, op basis van logische redenering, vastgesteld worden welke maatregelen kansrijk zijn en welke minder. Hierbij is het belangrijk te onthouden dat het uiteindelijk gaat om het verhogen van de welvaart (BBP). Dit kan via het verhogen van de arbeidsparticipatie in personen, het aantal gewerkte uren of de arbeidsproductiviteit. Een stijging van de werkzame beroepsbevolking kan leiden tot een daling van het gemiddeld aantal gewerkte uren (zo hebben we in het verleden gezien). Maar zolang het leidt tot een verhoging van de welvaart is dit niet problematisch. Het gemiddeld aantal gewerkte uren is immers geen doel op zich. Desondanks blijft het zeer moeilijk om in te schatten wat de effecten zullen zijn van de genoemde beleidsmaatregelen, omdat deze afhangen van beslissingen die mensen individueel en op huishoudensniveau maken. De notities van het CPB en het Verwey-Jonker instituut laten zien dat het potentieel beperkt is.

Toetsingskader

De mate waarin beleidsinstrumenten effectief zijn in het verhogen of verlagen van het aantal gewerkte uren in Nederland is afhankelijk van enkele criteria:

Primaire verantwoordelijkheid: De overheid begrenst wettelijk de maximale arbeidsduur via de Arbeidstijdenwet. Sociale partners spreken vervolgens in onderling overleg af wat de omvang is van een voltijd dienstverband is en leggen dat vast in een collectieve arbeidsovereenkomst (cao). Bij instrumenten die betrekking hebben op de formele arbeidsduur is het dus de vraag in hoeverre de overheid in staat is dit te beïnvloeden.

Effect op het (marginale) reële uurloon: De keuze van een werkende voor het gewenste aantal uren werk is afhankelijk van het reële uurloon en voorkeuren voor vrije tijd en inkomen (CPB, 2015). Beleidsmaatregelen die het (marginale) reële uurloon beïnvloeden, zullen dus invloed hebben op de urenkeuze van werkenden. Als een uur werk meer loon oplevert dan voorheen, zullen werkenden aangemoedigd worden om meer uren te werken. Omgekeerd zullen werkenden hun uren naar beneden bijstellen als de netto opbrengst van een uur werken omlaag gaat. Hierbij doen we, in lijn met het CPB, wel de aanname dat het substitutie-effect het inkomenseffect domineert.¹²

¹² Bij een hoger uurloon spelen het inkomenseffect en het substitutie-effect door elkaar heen. Werkenden kunnen bij een hoger uurloon eenzelfde inkomen bereiken met minder uren werk, waardoor het aantal

Effect op de (marginale) loonkosten en arbeidsproductiviteit: De feitelijke arbeidsduur is niet alleen het resultaat van de arbeidsaanbodbeslissing van werkenden, maar ook van de arbeidsvraag van werkgevers. In theorie zullen werkgevers om arbeidsuren vragen totdat de extra opbrengst van een uur werk gelijk is aan de extra kosten van dat gewerkte uur (CPB, 2015). Beleidsinstrumenten die de loonkosten verminderen of de arbeidsproductiviteit verhogen, zullen werkgevers aanmoedigen om meer arbeid in te zetten. Andersom zullen beleidsinstrumenten die de kosten van een gewerkt uur verhogen of de arbeidsproductiviteit verlagen een negatief effect hebben op de arbeidsvraag. Uiteindelijk zal een verandering van de arbeidsvraag resulteren in een nieuw evenwicht op de arbeidsmarkt, waarin meer of minder uren wordt gewerkt dan voorheen.

Gedragseconomische effecten: Werkenden maken niet altijd rationele keuzes als het om de eigen arbeidsduur gaat. Uit de gedragswetenschappen weten we bijvoorbeeld dat mensen zich bij hun keuzes laten leiden door sociale normen. Bij beleidsmaatregelen die ingrijpen op de formele arbeidsduur is het denkbaar dat zij tot een normverschuiving leiden, bijvoorbeeld als het gaat om de lengte van een voltijd werkweek. Door de lengte van een voltijd werkweek te wijzigen, wordt impliciet een nieuwe norm gesteld aan het aantal gewerkte uren per week. Werkenden laten zich door deze norm beïnvloeden, ook al leidt dat niet tot een optimale keuze in het aantal gewerkte uren. Andere gedragseconomische effecten die kunnen spelen zijn de keuze voor de standaardoptie en verliesaversie (CPB, 2015).

Omvang en veranderingspotentieel van de doelgroep: De effectiviteit van een beleidsmaatregel is ook afhankelijk van de omvang van de groepen op de arbeidsmarkt die door de maatregel geraakt worden, en het veranderingspotentieel van hun gewerkte uren. Werknemers die tevreden zijn met het aantal contracturen, zullen zich minder gemakkelijk richting meer of minder uren laten bewegen dan werknemers die niet tevreden zijn. Daarnaast zullen maatregelen die werken meer lonend maken meer invloed hebben op de urenbeslissing van deeltijdwerkers dan de urenbeslissing van voltijdwerkers, omdat zij nog ruimte in de week hebben om het aantal uren op te schroeven. Een verkorting van de volledige werkweek zal meer invloed hebben op de uren van voltijdwerkers, omdat een verkorting aan voltijdwerkers een bindende grens oplegt.

Potentiële beleidsinstrumenten

Navolgend worden eerst de beleidsinstrumenten besproken die betrekking hebben op een aanpassing van de formele arbeidstijd. Daarna komen de instrumenten aan bod die van invloed zijn op de afweging tussen inkomen en vrije tijd van werkenden en zo tot wijzigingen in de arbeidsduur kunnen leiden.

Verkorten of verlengen van de voltijd werkweek: Een verlenging of verkorting van de voltijd werkweek is een manier om invloed uit te oefenen op het gewerkte aantal uren van de werkzame beroepsbevolking. Als de overheid het wenselijk vindt dat men meer (minder) uren gaat werken, kan zij aansturen op een voltijd werkweek die langer (korter) duurt dan momenteel in cao's is opgenomen. Een moeilijkheid is hier wel dat de overheid zich dan op het domein van de sociale partners begeeft, die de primaire verantwoordelijkheid dragen voor afspraken over de arbeidstijd. De overheid zou hoogstens het gesprek met de sociale partners aan kunnen gaan.¹³ Wel heeft de overheid, als werkgever van de publieke sector, inspraak in de omvang van de voltijd werkweek van haar ambtenaren. Op die manier zou de overheid het goede voorbeeld kunnen geven aan de private sector. In hoeverre een aangepaste voltijd werkweek ook daadwerkelijk tot meer of minder gewerkte uren leidt via wijzigingen in arbeidsaanbod en arbeidsvraag, is op voorhand moeilijk te beantwoorden. Zoals het CPB in haar notitie al heeft opgemerkt, heeft een formele verandering van de arbeidsduur alleen gevolgen wanneer deze bindend is, dus als werknemer en/of werkgever door de bestaande instituties worden beperkt in hun mogelijkheden de door hen gewenste arbeidsduur

gewerkte uren daalt (inkomenseffect). Tegelijkertijd worden werkenden door een hoger uurloon gestimuleerd om meer te gaan werken in ruil voor minder vrije tijd (substitutie-effect).

¹³ Een meer directe manier waarop de overheid invloed kan uitoefenen op cao-afspraken is het avv-beleid, maar dit instrument is tot op heden nog niet voor dergelijke doeleinden gebruikt.

te realiseren. Bij een verkorting van de voltijdwerkweek zal hier vaker sprake van zijn dan bij een verlenging, omdat alle voltijd werkenden in de huidige situatie meer arbeid aanbieden dan volgens de nieuwe norm mogelijk is. Een verlenging van de voltijdwerkweek heeft daarentegen alleen gevolgen als de huidige voltijd werkenden meer uren willen werken dan volgens de huidige norm mogelijk is. Deze groep is naar verwachting een stuk kleiner, ook gegeven het feit dat een groot deel van de voltijd werkenden aangeeft tevreden te zijn met het aantal gewerkte uren. Wel kan een verlenging van de voltijd werkweek tot normeffecten leiden (CPB, 2015). Werknemers voelen dan de druk om aan de sociale norm te blijven voldoen, en verhogen daarom hun aantal gewerkte uren terwijl deze keuze op individueel niveau niet optimaal is. Hoeveel voltijdwerkenden zich door deze normeffecten laten leiden, is van tevoren moeilijk in te schatten.¹⁴ Tot slot zal ook het effect op het reële uurloon van een verlenging of verkorting van de voltijdwerkweek van invloed zijn op de gekozen arbeidsduur. Dat het effect van een arbeidsduurverandering op het uurloon op de korte termijn niet duidelijk is, onderschrijft ook het CPB, getuige de varianten die verschillen in de aanname over de aanpassing van de lonen. Een langere of kortere werkweek zou ook van invloed kunnen zijn op de arbeidsproductiviteit per gewerkt uur en daarmee op de arbeidsvraag, maar die effecten zijn volgens het CPB verwaarloosbaar.

Aanpassen van het aantal officiële feestdagen: Het schrappen of toevoegen van een officiële feestdag is een manier voor de overheid om de arbeidsduur op een directe manier te beïnvloeden, door alle werkenden een dag per jaar meer of minder te laten werken. Onderliggend is dan wel de aanname dat een aanpassing van het aantal officiële feestdagen wordt overgenomen in cao's. Hoewel een aanpassing van het aantal officiële feestdagen de hele werkzame beroepsbevolking treft, zal deze maatregel een beperkte invloed hebben op de totale arbeidsduur omdat het maar één dag in het jaar betreft. Daarom is het ook onwaarschijnlijk dat er als gevolg van deze maatregelen verschuivingen in arbeidsaanbod en arbeidsvraag plaatsvinden.

Verhogen of verlagen van de inkomstenbelasting: De hoogte van de inkomstenbelasting is een belangrijke determinant van het reële netto uurloon en daarmee van het aantal uren dat mensen bereid zijn te werken en de arbeidsvraag. Door de inkomstenbelasting te verlagen, zal de urenbeslissing van werkende personen gunstiger uitvallen, aangenomen dat het substitutie-effect het inkomenseffect domineert. Werkenden worden immers gestimuleerd om meer uren te gaan werken omdat elk gewerkt uur meer inkomen oplevert. Andersom zal een verhoging van de inkomstenbelasting resulteren in minder gewerkte uren. Wijzigingen in de inkomstenbelasting worden gevoeld door alle werkenden, maar niet alle werkenden zullen daar even sterk op reageren. Dat hangt samen met verschillen in de arbeidsaanbodelasticiteit van verschillende groepen op de arbeidsmarkt. Bekend is dat de aanbodbeslissing van tweedeverdieners (vooral werkende vrouwen) gevoeliger is voor verandering in het reële netto loon dan die van kostwinners (vooral werkende mannen). Daarnaast is de extensieve marge (de beslissing wel/niet toetreden) gevoeliger voor financiële prikkels dan de intensieve marge (de beslissing om meer uren te gaan werken). Een verhoging of verlaging van de inkomstenbelasting lijkt daarom vooral een effectief instrument te zijn om de arbeidstijd van vrouwen te beïnvloeden. Welke richting deze beslissing op gaat, is onder meer afhankelijk van het inkomens- en substitutie-effect en de arbeidsurenbeslissing van de werkende partner.

Aanpassen van toegankelijkheid formele kinderopvang: De kosten van formele kinderopvang spelen een rol in de arbeidsaanbodbeslissing van werkende ouders. Als formele kinderopvang relatief duur is, levert een extra gewerkt uur per saldo weinig extra inkomen op, omdat een groot deel van het extra loon opgaat aan de kosten voor kinderopvang. Dat kan werkende ouders ertoe bewegen om het aantal gewerkte uren (van één van de ouders) terug te schroeven en zelf meer tijd met het kind door te brengen. In hoeverre dit gebeurt is ook afhankelijk van de aanwezigheid van informele kinderopvang. Omgekeerd kan de aanwezigheid van relatief goedkope kinderopvang tot meer gewerkte uren van werkende ouders leiden omdat extra gewerkte uren dan meer opleveren. Bij de toegankelijkheid van kinderopvang kan behalve de kosten ook gedacht worden

¹⁴ Naast normeffecten kan ook de keuze voor de standaardoptie een rol spelen. Dat zal vooral het geval zijn bij starters op de arbeidsmarkt (CPB, 2015).

aan de kwaliteit van kinderopvang, die indirect weer invloed uitoefent op de voorkeuren voor vrije tijd en inkomen.

Verruimen openingstijden publieke dienstverlening: Door de openingstijden van publieke instellingen te verruimen of te verschuiven naar uren buiten werktijd, hoeven werkenden minder vaak hun werk te onderbreken om bijvoorbeeld noodzakelijke documenten zoals paspoorten of verklaringen omtrent gedrag te regelen. Op die manier kunnen ruimere openingstijden ten goede komen aan de feitelijke arbeidsduur van de werkzame beroepsbevolking, al zal het hier om een heel klein effect gaan omdat werkenden niet dagelijks gebruik maken van publieke dienstverlening en er al vaak sprake is van avond- en weekendopenstelling.

Conclusie

De analyse van potentiële beleidsinstrumenten waarmee de overheid de arbeidsduur kan beïnvloeden, laat zien dat de effecten die optreden als gevolg van het ingezette beleidsinstrument erg onzeker zijn en afhankelijk van een groot aantal factoren. Ook het CPB komt in haar notitie tot deze conclusie. Daarom kunnen we ook geen uitspraak doen over welke beleidsinstrumenten het meest kansrijk zijn. Wel is duidelijk dat een verkorting van de formele arbeidsduur voor meer werkenden een bindend effect zal hebben op de gekozen arbeidsduur dan een verlenging van de formele arbeidsduur. De vervolgvraag is echter of daarmee de gewenste uitkomsten worden bereikt. Zoals het CPB al schreef is arbeidsduurverkorting geen goed instrument gebleken om de werkgelegenheid te bevorderen.