REGIOPLAN
PARTNER VOOR MAATSCHAPPELIJKE IMPACT

Syntheserapport Evaluatie Wet arbeids-markt in balans

Syntheserapport Evaluatie Wet arbeids-markt in balans

EINDRAPPORT

Auteurs

Wiebe Korf (wiebe.korf@regioplan.nl)
Rosanne Schaap
Arie-Jan van der Toorn

Denise Bijman
Sam Bos
Yannick Bleeker
Boukje Cuelenaere
Paul de Hek
Mark den Hartog
Ruben Houweling
Joost Leenen
Nora Leger
Hedwig Rossing
Coen van Rij

Amsterdam, 10 september 2025
Publicatienr. 22168

© 2025 Regioplan, in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/ of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Regioplan. Regioplan aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Inhoudsopgave

0 Samenvatting 5

1 Inleiding 10

1.1 Achtergrond Wet arbeidsmarkt in balans 10

1.2 Doel- en vraagstelling 12

1.3 Onderzoeksaanpak 12

1.4 Leeswijzer 13

2 Beleidstheorie en analysekader 15

2.1 Inleiding 15

2.2 Beleidstheorie 15

2.3 Analysekader 19

3 Effecten maatregelen Wet arbeidsmarkt in balans 22

3.1 Inleiding 22

3.2 Bekendheid met maatregelen en aannames achter maatregelen (throughput) 22

3.3 Gevolgen maatregelen in de praktijk (output) 24

3.4 Effect op (ervaren risico's) vast contract (outcome) 27

3.5 Werkzekerheid werknemers en wendbaarheid werkgevers (impact) 34

4 Conclusies maatregelen Wet arbeidsmarkt in balans 38

Bijlage 1 – Onderzoeksvragen 42

0. Samenvatting

REGIOPLAN

0 Samenvatting

Inleiding

Op 1 januari 2020 is de Wet arbeidsmarkt in balans (Wab) 2020 in werking getreden. De Wab bestaat uit verschillende maatregelen die onderverdeeld zijn in drie delen: 1) maatregelen rondom flexibele arbeid die bestaan uit aanpassingen in de ketenbepaling en maatregelen gericht op de versterking positie van oproepkrachten en payrollers, 2) aanpassingen in het ontslagrecht; cumulatiegrond en aanpassingen in de transitievergoedingen, en 3) aanpassingen van de werkgeverspremie voor de WW (gedifferentieerde premie naar de aard van het contract).

Het doel van de Wab was vierledig:

1. het verminderen van de kosten- en risicoverschillen tussen flexibele en vaste contracten;
2. dat flexibel werk alleen of overwegend wordt ingezet als de aard van het werk daarom vraagt;
3. het beperken van negatieve effecten van flexibele arbeid voor werkenden;
4. het aantrekkelijker maken van het aangaan van een vast contract.

In opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid hebben onderzoeksbureaus Regioplan, SEOR, Cebeon, Centerdata, en de Erasmus University Rotterdam de effecten van de Wab geëvalueerd. De evaluatie diende antwoord te geven op de volgende vragen:

1. In hoeverre zijn de kosten- en risicoverschillen tussen contractvormen in de praktijk verminderd door de Wab?
2. In hoeverre wordt, door de Wab, in de praktijk de contractvorm bepaald op basis van de aard van het werk in plaats van op basis van kosten- en risicoverschillen tussen de contractvormen?
3. In hoeverre is het vaste contract in de praktijk aantrekkelijker geworden voor werkgevenden door de Wab?
4. In hoeverre worden, door de Wab, in de praktijk de negatieve effecten van flexibele arbeid op de werk- en inkomenszekerheid van werkenden beperkt?
5. In hoeverre is de Wab doeltreffend en doelmatig in het bereiken van haar doelen?

Voor u ligt het resultaat van de evaluatie van de Wab als geheel. Naast de gehele Wab zijn ook de deelmaatregelen (flexibele arbeid, ontslagrecht en WW-premiedifferentiatie) apart geëvalueerd. Het resultaat daarvan vindt u in de desbetreffende deelrapporten.

In hoeverre zijn de kosten- en risicoverschillen tussen contractvormen in de praktijk verminderd door de Wab?

Een van de doelen van de Wab was om de kosten- en risicoverschillen tussen contractvormen, en dan met name tussen flexibele en vaste contracten, te verminderen. In het algemeen moet opgemerkt worden dat veel van de maatregelen uit de Wab relatief kleine aanpassingen waren in al bestaande wetgeving. Dit geldt zeker voor het ontslagrecht waarbij het stelsel met de Wwz grondig is gewijzigd, en er met de Wab geprobeerd is een aantal kleinere problemen in het systeem te herstellen. Daarnaast zit in de maatregelen ook de afweging tussen wendbaarheid van werkgevers en zekerheid voor werknemers, wat maakt dat de maatregelen die zien op het verkleinen van kosten- en risicoverschillen tussen contractvormen elkaar niet altijd versterken, maar soms juist dempen.

Met de bovenstaande bespiegeling in het achterhoofd concludeert dit onderzoek dat de veranderingen in kosten- en risicoverschillen per saldo beperkt zijn gebleven in de praktijk. Dit wordt gevoed door het feit dat werkgevers en werknemers lang niet altijd op de hoogte zijn van de maatregelen en de maatregelen ook niet altijd goed worden nageleefd. Voorbeelden hiervan zien we bij de maatregelen rondom oproepcontracten, waarbij werkgevers (al dan niet in samenspraak met werknemers) vaak zelf afspraken maken over de oproep- en afzegtermijnen en dat doorbetaling van loon bij het afzeggen korter dan vier dagen van tevoren vaak niet gebeurt. Een ander voorbeeld is dat de verplichte uitbetaling van de transitievergoeding bij ontslag vanuit de werkgever ook lang niet altijd goed wordt toegepast. De ze zaken hebben de potentiële vermindering van kosten- en risicoverschillen tussen contractvormen ondermijnd.

Het bovenstaande neemt niet weg dat er een aantal feitelijke veranderingen zijn geweest door de Wab die wel degelijk tot een verandering in kosten- en risicoverschillen hebben geleid, zij het een kleine. Ongeacht of de werkgever op de hoogte is van de WW-premiedifferentiatie, is het verschil in kosten tussen flexibele en vaste contracten wel degelijk verkleind. Of de werkgever hier vervolgens op reageert, hangt uiteraard wel af van in hoeverre de werkgever hier iets vanaf weet. Ook de afschaffing van de verhoogde opbouw van de transitievergoeding voor lange dienstverbanden is een daadwerkelijke verlaging van de kosten en risico's van langdurige contracten.

In hoeverre wordt, door de Wab, in de praktijk de contractvorm bepaald op basis van de aard van het werk in plaats van op basis van kosten- en risicoverschillen tussen de contractvormen?

Het verminderen van kosten- en risicoverschillen heeft als doel dat werkgevers deze verschillen minder zwaar laten meewegen bij beslissingen over contractvormen en vaker hun keuze laten leiden door de aard van het werk. Dit betekent dat werkgevers flexibele contracten inzetten als het werk daarom vraagt (bijvoorbeeld als het gaat om seizoenswerk of ander werk dat weinig voorspelbaar is ('piek en ziek')), en niet omdat het goedkoper en minder risicovol is om een flexibele kracht in te zetten. Werkgevers zelf zeggen dat kosten- en risicoverschillen niet de belangrijkste factoren zijn bij keuzes over contractvormen, maar dat de prestaties en expertise van de werknemer en de hoeveelheid toekomstig beschikbaar werk belangrijker zijn in deze afweging. Hoewel veel werkgevers stellen dat kosten- en risicoverschillen niet doorslaggevend zijn in de beslissingen rondom contractsoorten, zijn er toch een aantal aanwijzingen in dit onderzoek die laten zien dat in ieder geval een deel van de werkgevers wel reageert op prikkels die de verschillen verminderen. Het meest in het oog springende voorbeeld is dat de aanpassing van de opbouw van de transitievergoeding ertoe leidt dat er minder doorstroom zichtbaar is bij 23 maanden. Tijdens de Wwz hadden werkgevers een prikkel om (een keten aan) contracten aan te bieden van maximaal 23 maanden. Als men dan na die 23 maanden besloot het contract niet te verlengen, hoefde men geen transitievergoeding meer te betalen, terwijl dit bij 24 maanden wel verplicht was. Nu begint de opbouw al op dag 1, ligt de grens niet meer bij 24 maanden, en zien we ook geen piek meer in de doorstroom vanuit een flexibel contract naar werkloosheid of naar een vast contract bij 23 maanden.

Daarnaast zien we in dit onderzoek dat contextfactoren een heel belangrijke rol spelen in de keuze voor contractvormen. De periode rondom, maar met name na de invoering van de Wab viel samen met een zeer hoge mate van krapte op de Nederlandse arbeidsmarkt. Deze krapte zorgde ervoor dat veel werkgevers, ongeacht wetgeving, werknemers eerder een vast contract aanboden. Verder is ook de bedrijfs- en sectorcultuur van belang in het al dan niet inzetten van flexibele arbeid. Er zijn sectoren waarin steevast veel gebruik wordt gemaakt van flexibele arbeid, deels omdat de aard van het werk hier flexibeler is, maar ook omdat dit de heersende cultuur is binnen de sector. Deze gewoonte telt zwaarder mee dan de hogere kosten die gepaard gaan flexibel werk. Na invoering van de Wab zien we nog duidelijke verschillen tussen sectoren in hoe zij aankijken en reageren op bepaalde maatregelen. Het lijkt er dus niet op dat de Wab deze cultuurverschillen drastisch heeft veranderd, ook omdat de Wab zich niet primair richt op de gewoontes binnen bedrijven of sectoren.

In hoeverre is het vaste contract in de praktijk aantrekkelijker geworden voor werkgevenden door de Wab?

Als kosten- en risicoverschillen tussen flexibele en vaste contractvormen worden verkleind, dan zullen werkgevers vaker beslissingen nemen op basis van de aard van het werk. Dit zou ertoe zou moeten leiden dat het vaste contract aantrekkelijker wordt voor werkgevers en dus meer wordt ingezet. Omdat het effect van de Wab op deze kosten-en risicoverschillen voor veel van de maatregelen beperkt is gebleven, is ook de doorwerking naar de aantrekkelijkheid van het vaste contract beperkt gebleven. Als we kijken naar algemene ontwikkelingen in het aandeel vaste contracten en de doorstroom van flexibel naar vaste contracten, dan zien we kleine positieve ontwikkelingen. Het aandeel vaste contracten is direct bij de invoering van de Wab iets gestegen en, na wat schommelingen in de coronaperiode, redelijk constant gebleven. De doorstroom van flexibel naar het vaste contract is met minder dan twee procentpunt toegenomen ten tijde van de Wab. Dit zijn indicaties van effecten van de Wab, al kan in deze algemene ontwikkelingen niet voor alles worden gecontroleerd, en kunnen bijvoorbeeld registratie-effecten hier doorheen spelen. De exacte bijdrage van individuele maatregelen aan de doorstroom van flex naar het vaste contract is voor veel maatregelen lastig vast te stellen en lijkt voor de meeste maatregelen beperkt. De twee belangrijkste effecten van de Wab op de doorstroom van flex naar het vaste contract lijken op basis van zowel de kwantitatieve analyses als de kwalitatieve duiding met name te zitten in de verruiming van de ketenbepaling en de invoering van de WW-premiedifferentiatie. Wel gaan de effecten van deze maatregelen allebei een andere kant op: de uitbreiding van de ketenbepaling vertraagt de doorstroom van flex naar het vaste contract, omdat werkgevers nu langer de tijd hebben om iemand op een flexibel contract aan te houden. De invoering van de WW-premiedifferentiatie is voor werkgevers juist een stimulans om eerder een vast contract aan te bieden. We zien daarom dat tijdens de Wab zowel de doorstroom na één jaar als de doorstroom na drie jaar in een flexibel contract is toegenomen ten opzichte van de Wwz. Daarbij zijn er duidelijke verschillen tussen sectoren, waarbij de positieve effecten met name zitten in de sectoren die ook voor de invoering van de Wab een groter aandeel vaste contracten kenden. Dit correspondeert met de bevinding dat de positieve effecten meer plaatsvinden bij groepen met een toch al wat betere positie.

Verder is duidelijk dat tijdens de Wab meer oproepkrachten de weg naar een vast contract hebben gevonden. Het is echter niet geheel duidelijk in hoeverre de Wab hier een doorslaggevende rol heeft gespeeld. De bevindingen laten namelijk ook zien dat het verplichte aanbod van een vast contract maar beperkt wordt benut, omdat zowel werkgevers als

werknemers flexibel willen blijven. Voor een deel komt dit doordat veel oproepkrachten niet direct afhankelijk zijn van het inkomen uit het oproepcontract, bijvoorbeeld omdat ze nog studeren, of omdat hun partner vast werk heeft.

In hoeverre worden, door de Wab, in de praktijk de negatieve effecten van flexibele arbeid op de werk- en inkomenszekerheid van werkenden beperkt?

De Wab beoogt de werk- en inkomenszekerheid van flexwerkers te verhogen. Dit loopt via twee sporen: enerzijds direct via de maatregelen die iets proberen te doen aan de werk- en inkomenszekerheid van flexwerkers, en anderzijds indirect via het aantrekkelijker maken van het vaste contract waardoor de kans op doorstroom naar een vast contract wordt vergroot. De bovenstaande bespiegelingen over onder andere de bekendheid en naleving van (een deel van) de maatregelen leiden ertoe dat dit directe effect beperkt blijft. Zeker als het gaat om de positie van oproepkrachten lijkt het er niet op dat de Wab de positie van deze groep significant heeft verbeterd. De oproep- en afzegtermijn van maximaal vier dagen van tevoren wordt niet altijd nageleefd, en bij niet-naleving van de afzegtermijn wordt loon in veel gevallen ook niet uitbetaald. Wel geldt dat als oproepkrachten het aanbod van vaste uren aannemen, hun inkomenszekerheid er dan direct op vooruit gaat. Dit kan echter in sommige gevallen zelfs ten koste gaan van de personen die wel oproepkracht blijven, omdat zij dan minder hoog in de pikorde staan als het gaat om het invullen van uren.

Voor payrollwerknemers lijken de maatregelen wel een gunstig effect te hebben op in ieder geval de inkomenszekerheid van deze groep. De verplichting van gelijke arbeidsvoorwaarden lijkt goed te worden nageleefd, en we zien ook positieve effecten op de uurlonen van payrollers. Werkzekerheid wordt echter niet direct vergroot door de Wab. In theorie zouden de maatregelen ertoe kunnen leiden dat payrollers nu vaker in (vaste) dienst komen bij de werkgever, maar hier vinden we geen bewijs voor. Verder lijkt ook de maatregel rondom de adequate pensioenregeling nog niet goed te worden nageleefd.

Het indirecte effect, meer werk- en inkomenszekerheid doordat het vaste contract aantrekkelijker is geworden, is ook maar beperkt aanwezig. Zoals bij de vorige onderzoeksvraag besproken is het effect van de Wab op (de doorstroom naar) het vaste contract klein. Daar komt bij dat positieve effecten zich vooral lijken te concentreren in sectoren en bij groepen op de arbeidsmarkt die toch al een goede positie hadden als het gaat om indicatoren als opleidingsniveau, inkomen en vermogen. Een belangrijk voorbeeld van waar dit indirecte effect uitblijft zien we bij de afschaffing van de verhoging van de transitievergoeding van langdurige dienstverbanden. Het directe effect is aanwezig: de lagere transitievergoeding leidt tot een hoger ontslagrisico van deze groep. In theorie zou dit ervoor moeten zorgen dat (langdurig) vaste contracten aantrekkelijker zijn voor werkgevers, omdat er minder kosten zitten aan het ontslaan van een medewerker die al meer dan tien jaar in dienst is. We vinden echter geen bewijs voor het feit dat dit hogere ontslagrisico zich ook vertaalt naar een aantrekkelijker vast contract.

In hoeverre is de Wab doeltreffend en doelmatig in het bereiken van haar doelen?

Het onderzoek laat zien dat een groot deel van de beoogde effecten van de maatregelen van de Wab niet of slechts in beperkte mate heeft plaatsgevonden. Daarbij zien we dat een aantal maatregelen, te weten de uitbreiding van de ketenbepaling, de verplichting van gelijke arbeidsvoorwaarden voor payrollwerknemers, en de invoering van de WW-premiedifferentiatie, wat meer effect lijken te sorteren, al is dit ook redelijk beperkt. Zonder duidelijke effecten van maatregelen is ook de doelmatigheid van de maatregelen beperkt. Aangezien de maatregelen onder het arbeidsrecht vallen, zijn de kosten voor het Rijk per definitie laag, omdat de uitvoering en naleving bij werkgever en werknemer worden gelegd. De belangrijkste uitzondering hierop is de invoering van de WW-premiedifferentiatie, die zowel voor de uitvoeringsinstanties Belastingdienst en UWV als voor het bedrijfsleven de nodige kosten met zich meebracht. We moeten echter hier in ogenschouw nemen dat de oude systematiek ook significante kosten met zich meebracht, en ook volgens de uitvoeringsinstantie niet meer houdbaar was. Wel heeft het nieuwe systeem het risico in zich dat er in de handhaving alleen kan worden gecontroleerd op de papieren werkelijkheid, die kan afwijken van wat werkgevers en werknemers in de praktijk met elkaar afspreken. Voor de compensatieregeling transitievergoeding bij bedrijfsbeëindiging geldt dat naast de uitvoeringskosten ook kosten voor het Rijk in de vorm van de compensatie zelf komen kijken. Dit gaat om circa € 10 miljoen per jaar.

Voor een goede duiding van de beperkte doeltreffendheid en doelmatigheid van de maatregelen merken we de volgende zaken op:

1. Een groot deel van de wijzigingen was relatief klein vergeleken met eerdere wijzigingen en andere factoren. De wijzigingen waren daardoor ook onbekend bij werkgevers en werknemers. Bekendheid met maatregelen is een belangrijke voorwaarde voor de werking, zeker op het gebied van arbeidsrecht, dat veelal onderling tussen werkgever en werknemer moet worden opgepakt. Daarbij komt ook dat sommige effecten veel langer de tijd nodig hebben om

daadwerkelijk effect te sorteren. Sommige maatregelen die nu nog wat minder bekend zijn, kunnen dat in de komende jaren wel meer worden, waardoor ook de kans op een effect toeneemt.

2. De rationale van de wet is vrijwel volledig gestoeld op (micro-)economische theorieën van prikkelwerking van kosten- en risicoverschillen tussen contracten. Hoewel we zien dat zeker een deel van de werkgevers hierop reageert, moeten we ook constateren dat andere factoren belangrijker zijn in de afwegingen van werkgevers. We zien duidelijke verschillen tussen sectoren, die niet alleen maar worden verklaard door de aard van het werk, maar waar ook zeker een cultureel en organisatorisch aspect aan zit. De vraag is in hoeverre de Wab een effect heeft gehad op deze aspecten.
3. Contextfactoren zoals conjunctuur en arbeidsmarktkrapte zorgen er niet alleen voor dat de effecten beperkt blijven, maar ook dat ze lastig te onderscheiden zijn. Het effect van maatregelen losweken van andere invloeden is complex, zeker wanneer maatregelen voor iedereen op hetzelfde moment gaan gelden.

1. Inleiding

REGIOPLAN

1 Inleiding

1.1 Achtergrond Wet arbeidsmarkt in balans

Het aandeel flexibel werk in Nederland is sinds het begin van deze eeuw sterk gegroeid.[1] Het flexwerk kwam in Nederland sterker op dan in de meeste EU-landen.[2] In 2023 stond Nederland met een aandeel van 35 procent flexwerkers op de eerste plek in de EU.[3] Flexibel werk kent nadelige sociale en maatschappelijke effecten. Zo schreef de commissie-Borstlap[4] dat:

- flexibel werk meer risico's voor werkenden en het collectief met zich meebrengt;
- flexibel werk gepaard gaat met grotere onzekerheid over werk en inkomen en hierdoor maatschappelijke scheidslijnen versterkt worden; en
- door meer inzet van flexibel werk er voor meer werknemers een 'structurele tijdelijkheid' ontstaat, wat ervoor zorgt dat flexibel werkenden minder snel financiële zekerheid hebben om een huis te kopen of een kinderwens te realiseren.

Al in 1999 werd met de invoering van de Wet flexibiliteit en zekerheid (Wfz) getracht de verschillen tussen flexibele en vaste banen te verkleinen. In de kern ging het om het aanpassen van ontslagbescherming voor werknemers met een vast contract en het aanpassen van voorwaarden om mensen een flexibele arbeidsrelatie aan te bieden. Ook in 2015 werden met de Wet werk en zekerheid (Wwz) stappen gezet om flexibele werknemers meer zekerheid te bieden, het ontslagrecht eenduidiger en activerender te maken en de WW meer te richten op snelle werkhervatting door werklozen. In 2017 zijn in het regeerakkoord afspraken gemaakt om onderhoud aan de regelingen te plegen op het terrein van flexibele arbeid, het ontslagrecht en de WW. Het was de wens van de coalitie (VVD, CDA, D66 en ChristenUnie) om de arbeidsmarkt eerlijker te maken, door vast werk minder vast te maken en flexwerk minder flex. Het kabinet sprak de ambitie uit om meer mensen te laten werken in contracten voor onbepaalde tijd. In de uitwerking van het regeerakkoord zijn de voorstellen over de arbeidsmarkt grotendeels samengevoegd in één wetsvoorstel: de Wet arbeidsmarkt in balans (Wab).

De Wab is op 1 januari 2020 in werking getreden. De maatregelen in de Wab beogen de werkzekerheid van werkenden te vergroten en negatieve effecten van flexibel werk te beperken, zoals onzekerheid over werk en inkomen en afwenteling van kosten en risico's. Dat gebeurt bijvoorbeeld door de positie van oproepkrachten en payrollers te versterken. Het algemene doel van de wijzigingen in het ontslagrecht en de transitievergoeding is dat het aantrekkelijker wordt voor werkgevers om vaste contracten aan te bieden en zo meer werknemers aan het werk te krijgen op basis van een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd. Werknemers die nu een flexibele arbeidsrelatie hebben krijgen zo meer (perspectief op) zekerheid. De maatregelen inzake de WW-premiedifferentiatie zijn met name bedoeld om te stimuleren dat werkgevers meer vaste arbeidsovereenkomsten met hun werknemers aangaan.

De drie kaders hieronder geven een korte samenvatting van de maatregelen uit de Wab.

[1] Smits, W., De Vries, J. & Gringhuis, G. (2021). *Lonen van vaste en flexibele werknemers*. CBS Statistische Trends.
[2] Kösters, L., Smits, W. (2015). Tijdelijk werk: Nederland in Europees perspectief. In: K. Chkalova, A. Goudswaard, J. Sanders. W. Smits (Eds.), *Dynamiek op de Nederlandse arbeidsmarkt, de focus op flexibilisering,* pp. 128-150). Den Haag: CBS/TNO.
[3] CBS (2024). *Flexwerk in Nederland en de EU*.
[4] Commissie Regulering van werk. (2020). *In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk*. Den Haag: Commissie Regulering van werk.

Overzicht maatregelen Wet arbeidsmarkt in balans – Flexibele arbeid

Flexibele arbeid

Ketenbepaling:
- Werkgever(s) en werknemer kunnen 3 tijdelijke contracten in maximaal 3 jaar aangaan.
- De tussenpoos (tijd tussen contracten) bij cao wordt verkort van 6 tot 3 maanden bij tijdelijk terugkerend werk dat maximaal 9 maanden per jaar kan worden gedaan.
- Uitzondering van de ketenbepaling is van toepassing voor invalkrachten in het basis- en speciaal onderwijs bij vervanging wegens ziekte.

Oproepkrachten:
- Werkgevers moeten oproepkrachten minstens 4 dagen van tevoren oproepen voor werk. Als de werkgever de oproep binnen 4 dagen afzegt, heeft de oproepwerknemer recht op loon over de uren waarvoor hij was opgeroepen. Bij cao kan van deze termijn worden afgeweken.
- Na 12 maanden moeten werkgevers aan oproepkrachten een vaste arbeidsomvang aanbieden.
- De opzegtermijn voor een nulurencontract is hetzelfde als de oproeptermijn: 4 dagen. Bij cao kan van deze termijn worden afgeweken.

Payroll:
- Werknemers die een payrollcontract krijgen, krijgen minimaal dezelfde arbeidsvoorwaarden en dezelfde rechtspositie als werknemers die in dienst zijn van het bedrijf.
- Vanaf 2021 krijgen payrollkrachten recht op een adequate pensioenregeling.
- Voor mensen met een arbeidsbeperking is het mogelijk om een aparte cao, namelijk de cao Wsw of cao Aan de slag, toe te passen. In juli 2021 is de cao Aan de slag ingevoerd voor mensen met een arbeidsbeperking, waaronder personen die zijn opgenomen in het doelgroepregister banenafspraak.

Overzicht maatregelen Wet arbeidsmarkt in balans – Ontslagrecht

Ontslagrecht

Cumulatiegrond als nieuwe ontslaggrond:
- De verschillende ontslaggronden die via de kantonrechter lopen kunnen samen een redelijke grond voor ontslag opleveren. De rechter kan een extra vergoeding toekennen aan de werknemer bij ontslag op basis van cumulatiegrond.

Transitievergoeding:
- De werknemer heeft vanaf de eerste werkdag recht op de transitievergoeding bij ontslag.
- De berekening van de transitievergoeding is veranderd.
- Bij cao kan worden vastgelegd dat een ontslagen werknemer een vervangende voorziening krijgt.
- Er zijn ruimere mogelijkheden om scholingskosten in mindering te brengen op de transitievergoeding.
- De verhoogde opbouwa bij overeenkomsten van langer dan 10 jaar is komen te vervallen.
- Compensatie van de transitievergoeding wordt onder voorwaarden voor kleine werkgevers mogelijk. Dit geldt bij het niet voortzetten van de onderneming bij pensionering en bij overlijden.

Overzicht maatregelen Wet arbeidsmarkt in balans – WW-premiedifferentiatie

WW-premiedifferentiatie

- Werkgevers betalen een lagere WW-premie voor werknemers met een vast contract dan voor werknemers met een flexibel contract. De sectorpremie is vervallen.
- Uitzonderingen voor de lage premie ondanks een flexibel contract gelden onder voorwaarden voor jongeren, BBL-leerlingen en het deel dat een werkgever betaalt als werkgeversbetaling of eigenrisicodrager bij een uitkering werknemersverzekeringen (WW, ZW, WIA, WAO, WAZO).
- De lage WW-premie wordt herzien als de arbeidsovereenkomst uiterlijk 2 maanden na aanvang van de dienstbetrekking eindigt of er in een kalenderjaar 30% meer uren verloond zijn dan vastgelegd in de arbeidsovereenkomst.

1.2 Doel- en vraagstelling

In opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid hebben onderzoeksbureaus Regioplan, SEOR, Cebeon, Centerdata en de Erasmus University Rotterdam de effecten van de Wab geëvalueerd. De evaluatie kent de volgende hoofdvragen:

1. Kosten- en riscoverschillen: in hoeverre zijn de kosten- en risicoverschillen tussen contractvormen in de praktijk verminderd door de Wab?
2. Werking arbeidsmarkt op basis van aard: in hoeverre wordt, door de Wab, in de praktijk de contractvorm bepaald op basis van de aard van het werk in plaats van op basis van kosten- en risicoverschillen tussen de contractvormen?
3. Werk- en inkomenszekerheid: in hoeverre worden, door de Wab, in de praktijk de negatieve effecten van flexibele arbeid op de werk- en inkomenszekerheid van werkenden beperkt?
4. Vast contract aantrekkelijker: in hoeverre is het vaste contract in de praktijk aantrekkelijker geworden voor werkgevenden door de Wab?
5. Doeltreffendheid en doelmatigheid: in hoeverre is de Wab doeltreffend en doelmatig in het bereiken van haar doelen?

Deze hoofdvragen zijn onderverdeeld in deelvragen. Deze deelvragen en hun subdeelvragen staan in bijlage 1.

1.3 Onderzoeksaanpak

De evaluatie van de Wab bestaat uit verschillende delen: een overkoepelend onderzoek van de Wab als geheel en de deelonderzoeken Flexibele arbeid, Ontslagrecht en WW-premiedifferentiatie. Voor deze (deel)onderzoeken hebben we meerdere kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeksactiviteiten uitgevoerd. Om tot de conclusies te komen over de werking van de Wab is triangulatie toegepast waarbij we de uitkomsten uit alle onderzoeksmethoden meewegen. Een uitgebreide verantwoording van de onderzoeksaanpak staat beschreven in het deelrapport Onderzoeksopzet. Hieronder volgt een korte samenvatting.

Statistische analyse

De statistische (econometrische) analyses vormde de belangrijkste manier om op kwantitatieve wijze de effecten van de Wab vast te stellen. De belangrijkste bestanden voor deze analyse waren de registratiebestanden van het CBS, alsmede grootschalige enquêtes zoals de EBB, de NEA en de WEA. Qua registratiebestanden ging het met name om de Polisadministratie, SECM (belangrijkste inkomstenbron), GBA-bestanden (persoonsgegevens) en het ABR (Bedrijfsgegevens).

Enquêtering onder werkenden, werkgevers en leidinggevenden

De grootschalige enquête onder werknemers, werkgevers en leidinggevenden had tot doel om breed en kwantitatief zicht te krijgen op ervaringen en effecten die niet uit de statistische analyses naar voren kunnen komen. De totale respons bestond uit 1.151 werkenden, 2.763 werkgevers en 94 leidinggevenden.

Interviews met werkenden, werkgevers en softwareleveranciers

De interviews met 110 werkenden (met verschillende contractvormen), 54 werkgevers en 6 softwareleveranciers hadden tot doel om diepgaander zicht te geven op afwegingen, ervaringen en effecten. Daarnaast zorgden deze activiteiten ervoor dat relevante actoren die niet konden worden geënquêteerd toch bij het onderzoek konden worden betrokken.

Kostenvergelijkend onderzoek

Het kostenvergelijkend onderzoek was gericht op kosten- en risicoverschillen tussen vaste en flexibele arbeidsrelaties. Hiertoe maakten we door middel van een documentstudie, de eerdergenoemde enquête onder werkgevers, een aanvullende enquête onder werkgevers met recente ervaring met ontslag en interviews onder werkgevers een vergelijking tussen enerzijds het vaste contract voor de invoering van de Wab en anderzijds vaste en flexibele relaties na de invoering van de Wab.

Juridische analyse

De juridische analyse bestond uit twee delen. Eerst voerden we een jurisprudentieonderzoek uit waarin we alle gepubliceerde ontbindingsrechtspraak vanaf januari 2020 tot december 2024 hebben verzameld en geanalyseerd. Hiernaast hebben we gestructureerde interviews gehouden met 14 rechters en raadsheren en 25 rechtsbijstandverleners en advocaten. Het doel van deze interviews was om de resultaten van het jurisprudentieonderzoek te kunnen duiden en om zicht te krijgen op het preventieve en onzichtbare effect van de wetswijzigingen, zoals het alsnog treffen van schikking ter zitting of het juist intrekken van een procedure tegen de achtergrond van de gewijzigde wet- en regelgeving.

1.4 Leeswijzer

Verhouding tot deelrapporten

De evaluatie van de deelmaatregelen zijn afzonderlijk beschreven in drie deelrapporten. Hierin staan ook de onderzoeksvragen beschreven die horen bij deze deelonderzoeken. Dit rapport beschrijft de evaluatie van de Wab als geheel en is de synthese van de drie deelrapporten.

Opbouw van dit rapport

In dit syntheserapport worden in hoofdstuk 2 eerst de beleidstheorie en het analysekader gepresenteerd. Daarna volgen in hoofdstuk 3, langs de lijnen van de beleidstheorie, de resultaten van de evaluatie. In hoofdstuk 4 sluiten we het rapport af met de conclusies uit de evaluatie.

2. Beleidstheorie en analysekader

REGIOPLAN

2 Beleidstheorie en analysekader

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk omschrijven we de overkoepelende beleidstheorie en het analysekader van alle maatregelen in de Wab. De beleidstheorie en analysekader zijn opgesteld om de werking van de Wab in kaart te brengen en daaraan zowel kwantitatieve als kwalitatieve indicatoren te koppelen. Door het meten van deze indicatoren kunnen we beoordelen in hoeverre de Wab-maatregelen bijdragen aan de beoogde doelen van de Wab. De beleidstheorie is opgebouwd uit zes onderdelen: input (de Wab-maatregelen), throughput (de beoogde mechanismen die door de maatregelen in gang worden gezet), output (de concrete resultaten), outcome (de directe doelen van de Wab), impact (de bredere maatschappelijke doelen) en contextfactoren (factoren buiten de invloedssfeer van de Wab die de impact van de Wab beïnvloeden). Ook hebben we aandacht voor de fundamentele, achterliggende aannames die de effecten van de Wab beïnvloeden. Tot slot vormt de overkoepelende beleidstheorie van de Wab ook de basis voor de beleidstheorieën en de analysekaders in de deelonderzoeken.

Op basis van deze beleidstheorie is een analysekader ontwikkeld. Per onderdeel van de beleidstheorie zijn relevante indicatoren en hypotheses geformuleerd. In de onderstaande presentatie lichten we per onderdeel de bijbehorende indicatoren en hypotheses toe. De beleidstheorie en analysekaders vormen een leidraad voor de opbouw van dit rapport. De paragrafen zijn gestructureerd volgens de stappen in de beleidstheorie, waarbij de relevante indicatoren uit het analysekader worden behandeld.

2.2 Beleidstheorie

De beleidstheorie en de analysekaders zijn tot stand gekomen met behulp van de volgende drie activiteiten:

1. Deskresearch. We hebben een documentstudie uitgevoerd, waarin we de Memorie van Toelichting van de Wab (hierna MvT), aanvullende beleidsdocumentatie en eerder onderzoek hebben doorgenomen.
2. Interviews met beleidsmakers en stakeholders. Vervolgens hebben we met beleidsmedewerkers van verschillende directies van het ministerie van SZW en het ministerie van Financiën gesproken. Ook spraken we met stakeholders als vakbonden en werkgeversorganisaties. Tijdens deze interviews zijn we ingegaan op de totstandkoming van de Wab, de beoogde werkzame mechanismen en verwachtingen.
3. Expertmeeting. De beleidstheorie hebben we in een meeting met experts uit de wetenschap en de praktijk getoetst. We hebben de beoogde werking van de Wab, de beleidstheorie, de analysekaders en hypotheses besproken, suggesties voor verbetering opgehaald en de beleidstheorie hierna aangepast.

De beleidstheorie is opgesteld aan de hand van zes onderdelen: input, throughput, output, outcome, impact en contextfactoren. Ook hebben we aandacht voor de fundamentele, achterliggende aannames die de effecten van de Wab beïnvloeden.

Input

De input bestaat uit de maatregelen op deelonderwerpen van de Wab:

- aanpassingen binnen het flexrecht (ketenbepaling, versterking positie van payrollers en oproepkrachten);
- veranderingen binnen het ontslagrecht (cumulatiegrond en aanpassingen transitievergoedingen);
- aanpassingen van werkgeverspremie WW.

Throughput

De throughput bestaat uit de beoogde mechanismen die door de maatregelen in gang worden gezet. De Memorie van Toelichting (Mvt) van de Wab en de interviews bieden inzicht in de wijze waarop de maatregelen uit de Wab tot maatschappelijke effecten moeten leiden. Het beleid gaat hoofdzakelijk uit van een micro-economische, rationele benadering van het keuzeproces van werkgevers en probeert dat keuzeproces te beïnvloeden.

- Enerzijds gaat het om mechanismen die de kosten- en risicoverschillen tussen vaste en flexibele arbeid voor werkgevers moeten verkleinen. Zo zorgen de aanpassingen in de berekening van de transitievergoeding ervoor dat het verschil in kosten van ontslag tussen contractvormen kleiner wordt. Dit neemt (in potentie) een drempel om werknemers een vast contract aan te bieden weg.
- Anderzijds zijn de maatregelen erop gericht om de wendbaarheid die werkgevers nodig hebben om te kunnen ondernemen te borgen of zelfs te versterken. Zo ontstaat er met de Wab meer ruimte voor werkgevers in sectoren met veel tijdelijk en terugkerend werk om van de ketenbepaling af te wijken en wordt ook de ketenbepaling zelf verruimd.

Of mechanismen daadwerkelijk optreden, hangt ook af van fundamentele aannames over gedrag van werknemers en werkgevers. Zo gaan de beoogde mechanismen ervan uit dat werkgevers en werknemers op de hoogte zijn van wet- en regelgeving en zij rationele keuzes maken op basis van kosten en zekerheden. De beoogde werking van de Wab is, zo blijkt uit de MvT en de interviews, vooral gebaseerd op deze aanname. Uit eerder onderzoek is echter bekend dat, zo bevestigen ook experts tijdens de expertmeeting, werkgevers en werknemers slechts in beperkte mate rationele keuzes maken op basis van kosten en zekerheden. Ook zijn zij niet altijd even goed op de hoogte van wet- en regelgeving. Cultuur en gewoontes die binnen een bedrijf of binnen sectoren zijn ontstaan zijn vaak hardnekkig en lastig te doorbreken. Ook binnen een sector kan in de loop van de tijd een bepaalde cultuur zijn ontstaan die lastig te doorbreken is. Het inrichten van een flexibele schil om bedrijven heen kan binnen sectoren uitgroeien tot een norm. Bedrijven waarin de structuur is ingesteld op een grote (externe) flexibele schil kunnen op korte termijn meer kosten dan baten hebben aan het herstructureren van het bedrijf. Dit mechanisme kan ertoe leiden dat effecten van de Wab in termen van kosten op zich laten wachten. Werkgevers die meer geneigd zijn op basis van risico-inschattingen keuzes te maken, wegen ook factoren mee die niet door de Wab worden beïnvloed. Geïnterviewden wijzen er bijvoorbeeld op dat doorbetaling bij ziekte door werkgevers als een groot risico wordt gezien. Dit wordt door de Wab niet aangepast. Wel is er ook sinds 1 januari 2020 de MKB Verzuim-ontzorgverzekering die kleinere werkgevers verzekert tegen deze risico's.

Output

Indien mechanismen optreden, moet zich dat uiten in concrete resultaten: output. Het gaat hierbij nog niet om de doelen van de Wab, maar om onderliggende veranderingen op harde, kwalitatieve of kwantitatieve indicatoren. Zo zouden mechanismen zich moeten vertalen naar aanpassingen in contractvormen, verhoudingen flex vs. vast binnen sectoren, afwegingen en keuzes van werkgevers en werknemers en loopbaan- en inkomenskenmerken.

Outcome

De doelen van de Wab weerspiegelen de beoogde outcome. De outcome geeft dan ook een wenselijke richting weer. De Wab moet ertoe leiden dat:

1. kosten- en risicoverschillen tussen contractvormen verminderen;
2. flexibele arbeid alleen of overwegend wordt ingezet als de aard van het werk daarom vraagt;
3. negatieve effecten van flexibele arbeid voor werkenden worden beperkt;
4. het aangaan van vaste contracten aantrekkelijker wordt.

Een sleutel in het behalen van doelen ligt in de mate waarin de Wab erin slaagt om overwegingen van werkgevers te beinvloeden. Hierbij gaat het om overwegingen op twee verschillende niveaus. Op bedrijfsniveau wordt de personeelsstrategie bepaald. Werkgevenden (DGA's en bestuurders) beslissen over de mate waarin arbeid extern wordt ingekocht, welke werksoorten extern worden belegd en welke proportie van personeelskosten minimaal flexibel moet blijven. Daarnaast worden er ook ten aanzien van individuele medewerkers beslissingen genomen. Personeelsmanagers, teamleiders of afdelingshoofden bepalen bijvoorbeeld of een werknemer wel of geen vast contract krijgt aangeboden. Het is binnen dit onderzoek van belang om oog te houden voor de verschillende niveaus binnen bedrijven waarop afwegingen worden gemaakt.

Waar het gaat om de wenselijke richting van de Wab merken we op dat de maatregelen op sommige punten met elkaar interacteren. Zo moeten maatregelen gericht op het verminderen van kostenverschillen tussen contractvormen ertoe leiden dat flexibele arbeid alleen wordt ingezet wanneer de aard van het werk erom vraagt. Bij het verruimen van de ketenbepaling is het de bedoeling dat door de interactie met de premiedifferentiatie alleen wordt gekozen voor een langere keten aan tijdelijke contracten wanneer de aard van het werk hierom vraagt.

Impact

Impact omvat het brede, maatschappelijke belang dat met de Wab gediend wordt. Het omvat daarmee een abstractere conceptualisering van de outcome. De MvT en de interviews wijzen in beperkte mate op een heldere, vooraf uitgedachte relatie tussen de Wab en het beoogde maatschappelijke belang. Uit de MvT ontstaat het beeld dat de Wab met name bedoeld is om eraan bij te dragen dat flexibele arbeid wordt ingezet als de aard van het werk daarom vraagt en niet alleen omdat het voor werkgevers kostenvoordeel oplevert. Dit moet bijdragen aan de inkomens- en werkzekerheid van werknemers en moet verschillen in de (rechts)positie van werkenden met verschillenden type contracten en in verschillende constructies verkleinen. Tegelijkertijd moeten, zo blijkt met name uit de MvT, werkgevers wendbaar genoeg blijven om op veranderingen in de markt in te kunnen blijven spelen. Uit de interviews komt een soortgelijk beeld naar voren. Geïnterviewde beleidsmedewerkers wijzen erop dat de verschillende maatregelen ook verschillende maatschappelijke belangen kunnen dienen. Zo stellen ze dat aanpassingen in de transitievergoeding met name ten goede komen aan

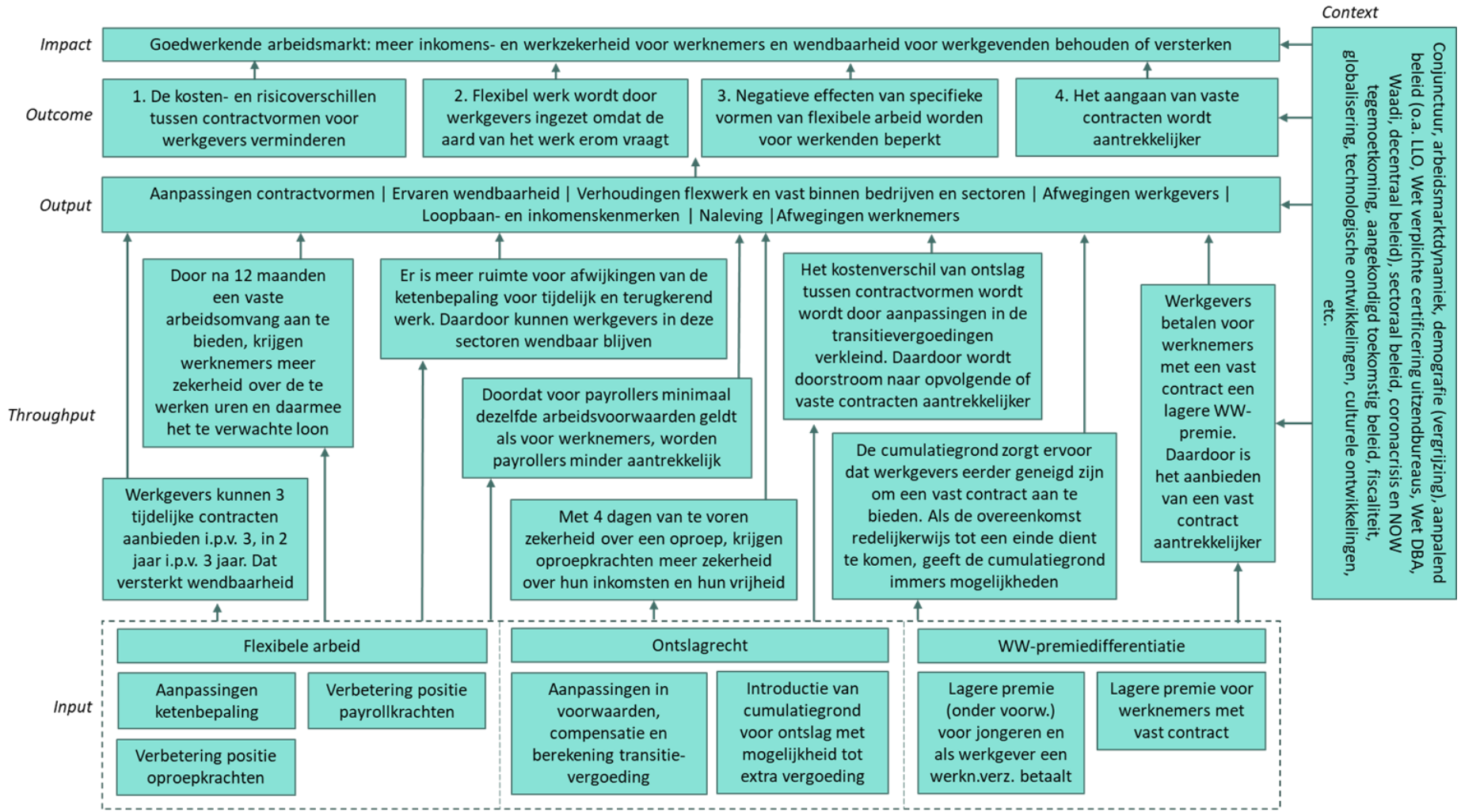
inkomenszekerheid en in mindere mate aan werkzekerheid. Andere maatregelen, zoals aanpassingen in het ontslagrecht, moeten juist de werkgever in staat blijven stellen om flexibel te kunnen zijn. Deze interactieve, of wellicht zelfs conflicterende, beoogde effecten maken het moeilijk om de effecten van de Wab als geheel vast te stellen.

Op een hoger abstractieniveau wordt overkoepelend een goed werkende arbeidsmarkt als doel benoemd. Dit zou op verschillende manieren een positieve doorwerking hebben. Aan de werknemerskant leidt een goed werkende arbeidsmarkt, waarbij er geen kosten- en risicoverschillen tussen contractvormen zijn, bijvoorbeeld tot een betere werk-leven-balans of andere verbetering van arbeidsvoorwaarden. Als het gaat om wendbaarheid van werkgevenden als onderdeel van een goed werkende arbeidsmarkt heeft dit een positieve doorwerking op het verdienvermogen van de Nederlandse economie. Met dit hogere verdienvermogen kan via belastingafdrachten geïnvesteerd worden in sociale voorzieningen en daarmee de welvaartsstaat.

Context

De Wab staat niet op zichzelf. In de MvT wordt benoemd dat globalisering, technologische en culturele ontwikkelingen een rol spelen in de context van de wet. Dat geldt ook voor conjuncturele ontwikkelingen. Verder staat in de MvT dat de wet deel uitmaakt van een breder pakket aan maatregelen die in samenhang de balans op de arbeidsmarkt verbeteren. Andere (voorgenomen) wet- en regelgeving speelt daarom een rol in de context van de Wab. Volgens geïnterviewden en experts die aan de expertmeeting deelnamen kan de Wab gezien worden als een manier om de uitwerking van de Wwz aan te vullen en op onderdelen bij te sturen. Tijdens de expertmeeting nuanceerden de experts de mate waarin de Wab fundamentele wijzigingen met zich meebrengt. Dit maakt de invloed van externe factoren in de context van de Wab mogelijk groter. Het is niet ondenkbaar dat ontwikkelingen op de arbeidsmarkt die tijdens de evaluatie van de Wab worden geconstateerd het gevolg zijn van (uitgestelde) effecten van de Wwz, bijvoorbeeld omdat er jurisprudentie ontstaat. Ook kan het zijn dat aangekondigd beleid, zoals de arbeidsmarktpakketten, het komende toelatingsstelsel voor uitleners en de (mogelijke) Wet meer zekerheid flexwerkers, voor anticipatie-effecten zorgt. Ook regionaal arbeidsmarktbeleid, sectoraal beleid en cao-afspraken beïnvloeden de doelen van de Wab. Sectoraal beleid en cao-afspraken zijn daarnaast ook van invloed op de werking van de Wab. Ook niet-beleidsmatige contextfactoren doen er in de context van de Wab toe. Denk hierbij aan de coronacrisis, conjunctuur en vergrijzing.

Figuur 2.1 Overkoepelende beleidstheorie



2.3 Analysekader

Op basis van de bovenstaande beleidstheorie komen we tot het volgende overkoepelende analysekader, waarbij we de indicatoren, hypothesen en relatie met onderzoeksvragen presenteren.

Niveau	*Indicator*	*Hypothese*
Throughput	Bekendheid met maatregelen en andere aannames binnen verklarende mechanismen	Werkgevers zijn op de hoogte van de maatregelen
		Werknemers zijn op de hoogte van de maatregelen
		Flexwerkers zijn op de hoogte van de maatregelen
		Werkgevers kennen de consequenties van maatregelen op kosten
		Werkgevers hebben de intentie om regels na te leven
		Werknemers zijn in staat om hun rechten op te eisen
		Werkgevers handelen rationeel op basis van overwegingen over kosten en baten
		Werknemers handelen rationeel op basis van overwegingen over kosten en baten
Output	Ontwikkeling van kosten en risico's van flexibele arbeidsrelaties	Wab verhoogt de kosten van flexibele arbeidsrelaties in vergelijking met vaste arbeidsrelaties.
	Keuzes en overwegingen van werkgevers op twee niveaus	De Wab stimuleert werkgevers om andere keuzes te maken
	(Ervaren) werk- en inkomenszekerheid	De Wab beïnvloedt de (ervaren) werk- en inkomenszekerheid
	(Ervaren negatieve effecten van flexibele arbeid	De Wab beïnvloedt de negatieve effecten van flexibele arbeid
	Aandeel flex/vast binnen sectoren en door een jaar heen	De Wab heeft invloed op het aandeel flex/vast in sectoren en door een jaar heen (seizoenen).
	Contractvormen	De Wab is van invloed op het aandeel werknemers per contractvorm en de duur waarin werknemers werkzaam zijn op een contractvorm
	Ervaren drempels	De Wab beïnvloedt de (ervaren) drempels om een vast contract aan te bieden
	Ervaren houding	De Wab beïnvloedt de houding van werkgevers tegenover het aanbieden van vaste contracten
	Administratieve lasten	De Wab verhoogt de administratieve lasten voor werkgevers
	Verschillen tussen groepen	De effecten van de Wab verschillen per sector en bedrijfsgrootte als het gaat om werkgevers en per leeftijdscategorie, inkomensgroep, sector en beroepsniveau als het gaat om werknemers
Outcome	Ontwikkeling van kosten en baten van vaste en flexibele arbeidsrelaties	De Wab verkleint het (economische) verschil tussen kosten en baten tussen vaste en flexibele arbeidsrelaties
	Ontwikkeling overwegingen van werkgevers op bedrijfs- en individueel niveau	De Wab beïnvloedt de personeelsstrategie van werkgevers en stimuleert hen om een groter aandeel van het personeel vast in dienst te nemen en te houden
	Onbedoelde effecten	Er treden in hoge/lage mate onbedoelde effecten op (waterbedeffect, doorberekening)
	Ontwikkeling (ervaren) werk- en inkomenszekerheid	De (ervaren) werk en inkomenszekerheid is na de Wab hoger dan ervoor doordat o.a. meer mensen doorstromen naar een vast contract
	Ontwikkeling (ervaren) negatieve effecten van flexibele arbeid	De (ervaren) negatieve effecten van flexibele arbeid zijn voor de Wab lager dan ervoor
	Onbedoelde effecten	Er treden in hoge/lage mate onbedoelde effecten op (waterbedeffect, uitstroom)
	Ontwikkeling ervaren drempels om vast contract aan te bieden	De Wab verlaagt drempels om een vast contract aan te bieden
	Ontwikkeling houding van werkgevers tegenover aanbieden van vaste contracten	Werkgevers staan positiever tegenover het aanbieden van een vast contract
	Ontwikkeling aandeel werknemers per contractvorm	De Wab heeft een positief effect op het aandeel werknemers met een vast contract
	Vast contract aantrekkelijker	Het vaste contract is in de beleving van werkgevers aantrekkelijker geworden
	Factoren in verklarende mechanismen	Aannames en oorzaken die effecten verklaren (zoals ook andere factoren die personeelsbeleid verklaren)
	Onbedoelde effecten	Er treden in hoge/lage mate onbedoelde effecten op (waterbedeffect)

Vervolg analysekader

Niveau	Indicator	Hypothese
Impact	Inkomens- en werkzekerheid van werknemers voor en na invoering van de Wab	De maatregelen van de Wab hebben een positief effect op de inkomens- en werkzekerheid van werknemers
	Wendbaarheid voor werkgevers voor en na invoering van de Wab	De Wab vergroot de wendbaarheid voor werkgevers
	Goed werkende arbeidsmarkt	Door de Wab is de arbeidsmarkt beter gaan functioneren
Context	Conjunctuur	De conjunctuur kan ervoor zorgen dat het aandeel flex/vast door de tijd verandert en zo de effecten van de Wab verstoren (om uiteenlopende redenen zoals inflatie/oorlog Oekraïne)
	Aanpalend beleid (LLO, banenafspraak, decentraal beleid)	(decentraal) aanpalend beleid interacteert met de effecten van de Wab
	Corona	(via de conjunctuur) kunnen coronamaatregelen de effecten van de Wab verstoren
	Fiscaliteit	Veranderingen in belastingregels hebben invloed op de strategieën van bedrijven
	Sectorale afspraken	Nieuw afgesloten cao's en andere sectorale afspraken tussen (vertegenwoordigers van) werkgevers en werknemers interacteren met de effecten van de Wab
	Globalisering, technologische en culturele ontwikkelingen	Globalisering, technologische en culturele ontwikkelingen spelen een rol op de arbeidsmarkt en kunnen daarmee de effecten van de Wab beïnvloeden
	Demografie (vergrijzing)	Door vergrijzing komt de arbeidsmarkt onder druk te staan. Dit kan van invloed zijn op de effecten van de Wab

3. Effecten maatregelen Wet arbeidsmarkt in balans

REGIOPLAN

3 Effecten maatregelen Wet arbeidsmarkt in balans

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk brengen we per onderdeel van de beleidstheorie de relevante indicatoren in kaart voor de maatregelen uit de Wab: throughput, output, outcome en impact. Contextfactoren worden, waar relevant, besproken binnen de onderdelen van de beleidstheorie.

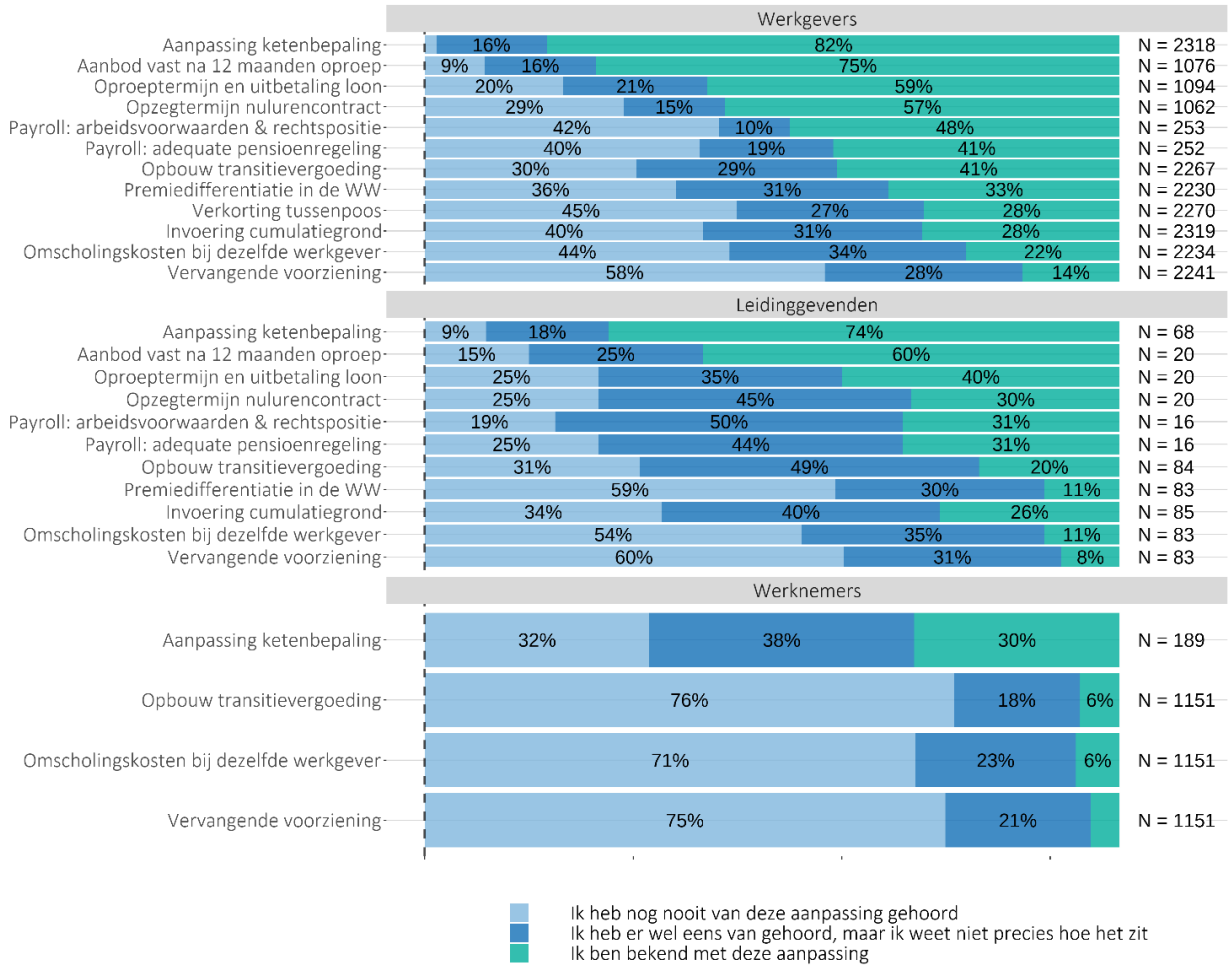
3.2 Bekendheid met maatregelen en aannames achter maatregelen (throughput)

Bekendheid met en naleving van de maatregelen Wab

Bekendheid maatregelen is laag, ketenbepaling het meest bekend

Uit de enquêtes en interviews onder werkgevers, leidinggevenden en werknemers blijkt dat de bekendheid van de maatregelen relatief laag is (zie figuur 3.1). Werkgevers zijn wel vaak iets beter op de hoogte van de maatregelen dan werknemers. Dit geldt met name bij de ketenbepaling, waar ongeveer de helft van de werkenden van heeft gehoord en meer dan driekwart van de werkgevers. Dit betekent alsnog dat een aanzienlijk deel van de werkgevers niet bekend is met de ketenbepaling. Dit kan komen doordat de werkgever niet altijd degene is die de keuzes rondom contracten maakt, maar dit uitbesteedt, of extern advies hierover krijgt. Zo zit de kennis over de uitzondering in de ketenbepaling binnen schoolbesturen vaak bij HR-medewerkers en niet zozeer bij directeuren, terwijl de directeuren degenen zijn die de invalkrachten aannemen.

Figuur 3.1 Bekendheid met maatregelen – werkgevers, leidinggevenden en werknemers



Bron: enquête onder werkgevers, SEOR, Regioplan en Centerdata (2024) en LISS-panel 2023 - enquête werknemers. Toelichting: de N kan per onderdeel verschillen omdat sommige onderdelen (bijvoorbeeld over oproepkrachten en payrollers) alleen aan de werkgevers/leidinggevenden zijn gevraagd die met deze constructies werken. Voor werknemers zijn in de enquête maar een beperkt aantal vragen gesteld over de bekendheid met maatregelen en/of was de subgroep te klein om over te rapporteren (bijvoorbeeld bij payrollwerknemers).

Voor de oproepmaatregelen blijkt dat de helft van de werkenden op wie de maatregel betrekking heeft niet bekend is met de maatregelen. Voor de werkgevers is dit een kwart, maar ook zij waren vaak niet bekend met de precieze maatregelen. Ook werkgevers die gebruikmaken van payrollconstructies en payrollers zelf zijn niet altijd bekend met de payrollmaatregelen. Ondanks het feit dat zij er niet altijd van op de hoogte zijn, zegt het merendeel van de werkgevers dat ze zich aan de regels houden en gelijke arbeidsvoorwaarden en een adequate pensioenregeling bieden aan payrollmedewerkers. Kleine werkgevers vormen hierop een uitzondering; zij bieden niet altijd een adequate pensioenregeling.

De bekendheid van de cumulatiegrond onder werkgevers is laag, wat voortkomt uit de bevinding dat ze er pas naar gaan kijken als er ook daadwerkelijk een ontslagzaak speelt. Daarnaast maken met name kleine werkgevers vaak gebruik van externe adviseurs als het gaat om ontslag. De interviews met professionals in de rechtspraak onderschrijven het bovenstaande beeld, hoewel zij stellen dat het ook voorkomt dat grote werkgevers (van meer dan 100 werknemers) geen kennis hebben van ontslaggronden, laat staan de cumulatiegrond.

Ook de bekendheid van de aanpassing van de transitievergoeding is laag, zowel onder werkgevers en werknemers. De verandering van de opbouw is het meest bekend onder werkgevers (41%). De uitbreiding van de mogelijkheid tot een vervangende voorziening en de uitbreiding van de mogelijkheden om scholingskosten in mindering te brengen zijn beide beduidend minder bekend onder werkgevers (respectievelijk 14% en 22%). Werknemers zijn nog slechter op de hoogte van de aanpassingen in de transitievergoeding. Tot slot is ook de premiedifferentiatie in de WW relatief onbekend bij werkgevers. Hierbij zien we grote verschillen in bekendheid tussen grote en kleine werkgevers: bij grote bedrijven (meer dan 100 werknemers) is meer dan 60 procent bekend met deze maatregel, bij kleine bedrijven (minder dan 10 werknemers) is minder dan 30 procent bekend met deze maatregel.

Onbekend in hoeverre werkgevers de financiële consequenties van maatregelen doorgronden

Hoewel we van werkgevers weten in hoeverre ze bekend zijn met de maatregelen, weten we minder goed in hoeverre ze de financiële consequenties van de maatregelen doorgronden. Uit het onderzoek komt een aantal keer het beeld naar voren dat sommige financiële consequenties niet goed in te schatten zijn. Zo is de cumulatiegrond relatief gezien onbekend voor werkgevers, en de toekenning van de cumulatievergoeding en de hoogte ervan onzeker. Daarnaast is de maatregel rondom de WW-premie voor veel werkgevers onbekend doordat deze zich 'achter de schermen' afspeelt. Hiervoor zijn bijvoorbeeld veelal wijzigingen ingevoerd in de administratieve systemen van werkgevers, waardoor dit automatisch wordt doorberekend. Hierdoor is het de vraag in hoeverre werkgevers zich daadwerkelijk bewust zijn van de financiële consequenties van deze maatregel.

Mede door onbekendheid en (praktische) bezwaren worden maatregelen lang niet altijd nageleefd

Uit het onderzoek komt naar voren dat werkgevers zich in de basis aan de maatregelen willen houden. Bij sommige (deel)maatregelen (met name bij de maatregelen rondom oproepcontracten), wordt er door een deel van de werkgevers bewust om de regels heen gewerkt.

Voor de oproeptermijn geldt dat roosters ruim van tevoren worden opgesteld, of in overleg met de werknemer korter dan vier dagen van tevoren worden opgesteld. Hiermee wordt de oproeptermijn niet nageleefd. De afzegtermijn wordt doorgaans nageleefd door werkgevers, maar soms is het in flexibele sectoren nodig om op korte termijn roosterwijzigingen door te voeren. Werkgevers zeggen dat men hier onderling wel uitkomt, en dat niet met alle schommelingen in vraag en aanbod lang van tevoren rekening gehouden kan worden. In de praktijk leidt dit ertoe dat wanneer de afzegtermijn niet wordt nageleefd, werknemers in de meeste gevallen hun loon niet uitbetaald krijgen. Ook zijn er signalen dat het aanbod voor vaste uren niet wordt ingezet en/of gebruikt om verschillende redenen: oproepkrachten willen het volgens werkgevers zelf niet, oproepkrachten geven zelf de voorkeur aan een flexibel contract (met name studenten, gepensioneerden of werknemers die voor hun inkomen niet alleen afhankelijk zijn van het oproepwerk) of het past niet in de bedrijfsvoering.

Bij de aanpassing van de transitievergoeding komt naar voren dat de redenatie achter de opbouw van de transitievergoeding niet altijd even goed wordt begrepen. Zo vinden veel werkgevers het onredelijk om een transitievergoeding te moeten betalen wanneer een tijdelijke arbeidsovereenkomst na het eerste contract niet wordt verlengd. Veel werkgevers staan niet achter het principe van het betalen van de transitievergoeding na het niet verlengen van het eerste contract. Dit komt voor de meeste organisaties niet direct voort uit de kosten van de transitievergoeding, die bij een jaar werken vaak relatief laag zijn (maar desondanks een financiële last kunnen vormen). De consequentie is dat werkgevers bij ontslag om vergelijkbare redenen bij een vaste en tijdelijke arbeidsovereenkomst minder vaak een transitievergoeding uitbetalen bij een tijdelijke arbeidsovereenkomst. Hieruit blijkt dat een deel van de werkgevers zich niet aan de regels houdt. Dit wordt bij het onderdeel output nader toegelicht.

Hiernaast is bij sommige (deel-) maatregelen de vraag in hoeverre het mogelijk is om je aan de regels te houden wanneer je de regels niet kent: een klein deel van de werkgevers zegt maatregelen niet of niet goed te kennen. In het geval van de cumulatiegrond of de premiedifferentiatie valt dat te begrijpen, aangezien het goed mogelijk is dat een werkgever niet met ontslag te maken krijgt en de premiedifferentiatie geheel op de achtergrond speelt. Bij de regels rondom oproep-contracten en payrolling geldt dit echter niet. Het is lastig voor te stellen dat je die regels goed kunt naleven als je ze niet kent.

Werknemers zijn niet goed in staat om hun rechten op te eisen en doen dat vaak niet

De maatregelen uit de Wab vallen onder het civiel recht. Dit betekent dat het in de kern gaat om afspraken en verhoudingen tussen werkgever en werknemer. Het is aan deze twee partijen om hun rechten en plichten op een juiste manier toe te passen. Voor een goed functionerend systeem – en daarmee een effectieve uitvoering van de Wab – is het van belang dat beide partijen goed op de hoogte zijn van hun rechten en plichten.

Uit de enquêtes, de interviews en de jurisprudentieanalyse komt naar voren dat werknemers niet goed in staat zijn om zich op hun rechten te beroepen. Er zijn verschillende drempels die werknemers ervan weerhouden om hun rechten op te eisen. Ten eerste hebben werknemers een kennisachterstand: werknemers zijn vaak minder goed op de hoogte van de maatregelen dan werkgevers. Ten tweede moeten werknemers zelf aan de bel trekken als de regels niet goed worden nageleefd, maar weten ze niet hoe en bij wie ze dat kunnen doen. Ten derde vinden werknemers het vaak de tijd en moeite niet waard om hun rechten op te eisen. Het gaat bij flexibel werk vaak om relatief kleine bedragen. Hierbij speelt mee dat ze makkelijk ergens anders aan de slag kunnen vanwege de krapte op de arbeidsmarkt. Ten vierde willen veel werknemers de relatie met hun werkgever niet op het spel zetten en niet inflexibel of oncollegiaal overkomen naar collega's of de werkgever.

Voor sommige werknemers is dit geen probleem: er zijn werknemers die hun rechten niet op willen eisen en er geen problemen mee hebben wanneer sommige regels niet nageleefd worden. Zo geeft een deel van de oproepkrachten aan dat ze het niet erg vinden dat ze geen aanbod voor een vaste-urenomvang hebben gekregen, omdat ze er toch geen gebruik van willen maken en de voorkeur hebben om flexibel te blijven. Deze groep lijkt met name te bestaan uit studenten, gepensioneerden of werknemers die voor hun inkomen niet alleen afhankelijk zijn van het oproepwerk. Ook waarderen met name jongeren de flexibiliteit van een oproepcontract.

Voor andere groepen werknemers is het wel een probleem. Dat zij vaak niet in staat zijn om hun rechten op te eisen, maakt hen kwetsbaar. Ze beschikken vaak niet over de nodige kennis en vaardigheden om de regels te kunnen doorgronden en zich op de regels te kunnen beroepen. Dit gaat bijvoorbeeld om payrollers en oproepkrachten die volledig afhankelijk zijn van het inkomen uit werk, en arbeidsmigranten die meerdere zeer kortdurende contracten krijgen.

3.3 Gevolgen maatregelen in de praktijk (output)

Voor het onderdeel output beschrijven we de mate waarin de maatregelen uit de Wab hebben geleid tot de toepassing ervan in de praktijk zoals deze in de Wab is beoogd. Daarnaast beschrijven we ook of de maatregelen uit de Wab ertoe hebben geleid dat werkgevers andere keuzes maken, en wat hun overwegingen zijn om dat wel of niet te doen.

Toepassing van maatregelen in de praktijk en de keuzes en overwegingen van werkgevers

Duidelijke verschillen in toepassing maatregelen tussen typen werkgevers en werknemers

Voor een deel van de maatregelen zijn er duidelijke verschillen zichtbaar in hoe verschillende typen werkgevers en werknemers er in de praktijk mee omgaan. Voor de ketenbepaling blijkt op basis van enquêtes en de interviews onder werkgevers en werknemers dat er een duidelijk onderscheid is tussen werkgevers die wel of niet maximaal gebruikmaken van de ruimte in de ketenbepaling; een deel van de werkgevers maakt niet maximaal gebruik van de ruimte in de ketenbepaling en biedt werknemers eerder een vast contract. Dit zijn met name werkgevers die opereren in een krappe arbeidsmarkt of met gespecialiseerd werk. Werkgevers die wel de maximale ruimte in de keten benutten doen dat om eventuele twijfels over het functioneren een jaar langer te kunnen toetsen, of zijn werkzaam in sectoren waar de vraag naar arbeid of producten fluctueert. Voor deze werkgevers biedt de ketenbepaling dus meer flexibiliteit en tijd om te beoordelen of een werknemer past binnen het bedrijf. Tegelijkertijd geldt dat werkgevers die de maximale ruimte in de keten benutten dit vermoedelijk ook al deden vóór de invoering van de Wab.

Voor de maatregelen voor oproepkrachten zien we (zoals hierboven benoemd) dat deze in beperkte mate worden nageleefd, werkgevers andere manieren zoeken om flexibel te blijven, en werknemers dit niet als een probleem ervaren. Zo worden er onderlinge afspraken gemaakt met werknemers over oproep- en afzegtermijnen. Voor de oproeptermijn geldt

dat roosters ruim van tevoren worden opgesteld, of in overleg met de werknemer korter dan vier dagen van tevoren worden opgesteld. Werknemers hebben bovendien de mogelijkheid om werk te weigeren. Wanneer oproepkrachten niet beschikbaar zijn bij een late oproep, blijken werkgevers hier in de meeste gevallen flexibel mee om te gaan. De afzegtermijn wordt als onpraktisch beschouwd door werkgevers. Externe oorzaken (buiten de invloedsfeer van de werkgever, zoals weeromstandigheden) kunnen ervoor zorgen dat er op korte termijn roosterwijzigingen doorgevoerd moeten worden. Werknemers vinden dit doorgaans geen probleem, omdat ze niet op de hoogte zijn van de maatregelen en/of het veelal in overleg gebeurt. Het is hierbij belangrijk om te benadrukken dat vooral met oproepkrachten is gesproken die minder afhankelijk zijn van hun inkomen uit het werk als oproepkracht. Oproepkrachten die grotendeels of volledig afhankelijk zijn van oproepwerk kunnen de beperkte naleving van de maatregelen wél als problematisch ervaren, onder meer door onvoorspelbare werktijden en wisselende inkomsten.

Ook zijn er signalen dat het verplichte aanbod voor een vaste urenomvang na twaalf maanden in de praktijk niet wordt ingezet en/of gebruikt. De meerderheid van de werkgevers zegt dat ze jaarlijks een aanbod vaste-urenomvang aanbieden, maar volgens een deel van de werkgevers willen hun oproepkrachten geen vast aantal uren werken en gaan daarom niet in op dit aanbod. Dit staat in contrast met het beeld onder werknemers; de meerderheid van de werknemers zegt nooit een aanbod voor een vast aantal uren te hebben gehad, en de meerderheid van de oproepkrachten zegt geen behoefte te hebben aan een contract met een vaste urenomvang. Oproepkrachten die niet ingaan op dit aanbod zijn vooral studenten, gepensioneerden of werknemers die voor hun inkomen niet alleen afhankelijk zijn van het oproepwerk. Daarnaast past het aanbod van een vaste urenomvang niet altijd bij de aard van het werk, omdat het aantal uren per week erg kan schommelen en werkgevers een vast aantal uren niet kunnen garanderen. Voor werkgevers is het bovendien belangrijk om hun flexibele schil te behouden, zodat ze kunnen inspelen op schommelingen in het werk.

Toch is er ook een groep werknemers die wel gebruikmaakt van het aanbod van een contract met een vaste arbeidsomvang. Uit CBS-cijfers blijkt namelijk dat oproepkrachten sneller en vaker doorstromen naar een vast contract (zowel na twaalf maanden als na drie jaar) dan voor de invoering van de Wab, wat met name zichtbaar is onder werkenden die al een sterke positie hadden. Het is echter niet met zekerheid te zeggen of deze hogere doorstroom het directe gevolg is van de maatregelen voor oproepkrachten. Daarnaast blijft het (ondanks pogingen om groepen oproepkrachten te onderscheiden) lastig om uitspraken te doen over oproepkrachten die vanwege andere activiteiten (scholieren/studenten) of andere inkomstenbronnen geen behoefte hebben aan een vast aantal uren, en een groep in een kwetsbare positie, die deze behoefte mogelijk wel heeft. Dit kan het beeld vertekenen dat het aanbod voor een vaste urenomvang in de praktijk weinig wordt gebruikt.

Verder zien we dat het aantal organisaties dat aan payroll doet afneemt, wat blijkt uit cijfers van het CBS. Een deel van de payrollorganisaties is met payroll gestopt, omdat het juridisch werkgeverschap te weinig oplevert. Er is weinig zicht op het aantal payrollkrachten, en of bedrijven die eerder gebruikmaakten van payroll nu meer mensen in dienst hebben genomen of naar andere flexibele arbeidsvormen zijn overgestapt. Uit de enquête en interviews onder werkgevers blijkt dat een deel van de werkgevers is overgestapt op andere arbeidsvormen om flexibel te blijven. Een ander deel van de werkgevers maakt nog steeds gebruik van payroll vanwege administratieve voordelen, om risico's te beperken en ten behoeve van het behouden van flexibiliteit.[5] Dit geldt met name voor sectoren met veel tijdelijke en flexibele arbeid, zoals horeca, detailhandel en logistiek. Ook hier blijkt, net als bij de ketenbepaling en de maatregelen voor oproepkrachten, dat een deel van de werkgevers hun keuze voor contractvormen vooral baseert op het behoud van flexibiliteit en de verhoogde kosten voor lief neemt.

Door de veranderde opbouw van de transitievergoeding zijn er veel meer transitievergoedingen uitbetaald tijdens de Wab dan tijdens de Wwz. Dit is met name zichtbaar bij flexibele arbeidsovereenkomsten en bij jongeren. Hoewel sinds de Wab vaker transitievergoedingen worden uitbetaald, blijkt dat werkgevers in vergelijkbare ontslagroutes bij tijdelijke contracten minder vaak een transitievergoeding uitbetalen dan bij vaste contracten. Veel werkgevers zeggen ook geen transitievergoeding uit te betalen bij het niet verlengen van een tijdelijk contract of bij ontslag tijdens de proeftijd. Deze resultaten worden ook bevestigd met cijfers uit de CBS-microdata: bij het niet verlengen van het contract bij tijdelijke dienstverbanden wordt naar schatting in slechts 25 tot 35 procent van de gevallen een transitievergoeding uitbetaald, en bij oproep- en uitzendkrachten ligt dat aandeel rond de 10 procent. Ook bij ontslag in de proeftijd zien we vergelijkbare percentages.

[5] In de enquête en interviews onder werkgevers zaten maar een beperkt aantal werkgevers die gebruik maakten van payrolling, waardoor de resultaten met de nodige voorzichtigheid moeten worden behandeld.

Tot slot wordt de WW-premiedifferentiatie – waarbij vaste contracten lager worden belast dan flexibele contracten – toegepast in de praktijk, met name omdat hiervoor wijzigingen zijn ingevoerd in de administratieve systemen van werkgevers. In het begin was het voor softwareleveranciers zoeken naar de juiste toepassingen, maar inmiddels zijn de systemen goed ingeregeld. Ook de controlemechanismen zijn nu goed op orde, wat ook blijkt uit monitorcijfers van UWV, waarbij een groot deel van de herzieningssituaties door werkgevers zelf al wordt herzien, zonder tussenkomst van de handhaver. Toch blijven er risico's bestaan rond de juiste aanlevering van gegevens door werkgevers, zowel wat betreft de contractindicaties als de verloonde uren. Uiteindelijk blijft het systeem afhankelijk van of de werkgever de juiste gegevens invoert in het systeem. De Belastingdienst kan alleen controleren op de papieren werkelijkheid, die kan afwijken van de praktische afspraken tussen werkgever en werknemer. In combinatie met het feit dat een groot deel van de werkgevers niet goed bekend is met de systematiek, is dit volgens de verschillende stakeholders (uitvoeringsinstanties, softwareleveranciers) een belangrijk aandachtspunt.

Maatregelen die in de praktijk nauwelijks worden toegepast

Er zijn enkele maatregelen uit de Wab die nauwelijks worden toegepast in de praktijk, en waarvan dan ook beperkte effecten te verwachten zijn. Met de invoering van de Wab is het binnen de ketenbepaling mogelijk om cao-afspraken te maken over inkorting van de tussenpoos tot drie maanden bij tijdelijk terugkerend werk. De mogelijkheid tot het aanpassen van de tussenpoos wordt echter nauwelijks toegepast, omdat werkgevers niet op de hoogte zijn van de mogelijkheid of niet aan de voorwaarden voldoen. Een andere reden waarom we hier nauwelijks veranderingen zien is omdat er tijdens de Wwz al een verkorting van de tussenpoos mogelijk was voor seizoenswerk. Met de Wab is deze definitie uitgebreid naar 'tijdelijk terugkerend werk'. Dit betekent dat er tijdens de Wwz al een aantal cao's waren die gebruikmaakten van deze uitzondering. De verplichting om na drie jaar een vast contract aan te bieden leidt ertoe dat een deel van de werkgevers terughoudend is en vaker kiest voor een nieuwe, tijdelijke kracht in plaats van een ervaren werknemer terug te halen. Dit zorgt volgens de werkgevers niet alleen voor inefficiëntie, maar het maakt het ook moeilijker voor werknemers om op langere termijn bij dezelfde werkgever terug te keren wanneer ze dat zouden willen. Hier blijkt dat werkgevers flexibel willen blijven én ervaren krachten willen, maar dat uiteindelijk het behoud van flexibiliteit belangrijker wordt gevonden dan ervaren krachten.

Ook de uitzonderingsmogelijkheid binnen de ketenbepaling voor invalkrachten in het basis- en speciaal onderwijs wordt maar beperkt toegepast. Hoewel schoolbesturen gebruikmaken van een de uitzondering op de ketenbepaling kiezen ze er in de praktijk vaker voor om andere constructies te hanteren voor het vervangen van zieke leerkrachten. Zo hebben schoolbesturen interne invalpools gecreëerd, wordt er gewerkt met tijdelijke uitbreidingen op contracten van leerkrachten die al op de school werkzaam waren, of huren ze in geval van nood zzp'ers in. Dit komt onder andere doordat de mogelijkheid tot uitzondering onvoldoende aansluit bij de vervangingsbehoefte. Het vinden van leerkrachten voor bepaalde tijd is vanwege de arbeidsmarktkrapte een grote uitdaging, en vooral bij langdurige vervangingen blijkt er in het onderwijs behoefte aan meer flexibiliteit in het aantal contracten. Het onbepaald aantal contracten is namelijk alleen van toepassing bij kortdurend ziekteverlof. Bij andere vervanging zit er nog steeds een grens aan het aantal contracten.

Verder is er in de Wab een ruimere mogelijkheid om scholingskosten in mindering te brengen op de transitievergoeding. Uit dit onderzoek blijkt dat deze uitbreiding in de praktijk weinig wordt gebruikt, mede door de onbekendheid hiervan. Op basis van een kleine groep van werknemers die een transitievergoeding hebben ontvangen, en op basis van het perspectief van werkgevers, lijkt de transitievergoeding niet vaak voor scholing te worden benut. De bevraagde werknemers zetten de transitievergoeding met name op hun spaarrekening of om in hun dagelijkse onderhoud te kunnen voorzien. Ook werkgevers zien vaak dat de vergoeding niet voor scholing richting een andere baan gebruikt wordt, en spreken vaak van een 'ontslagbonus' in plaats van een transitievergoeding. Ook maken werkgevers maar zeer beperkt gebruik van de bredere mogelijkheid om scholingskosten af te trekken van de transitievergoeding, veelal omdat ze hier niet mee bekend zijn.

De vervangende voorziening voor de transitievergoeding wordt tijdens de Wab wel wat vaker in de cao opgenomen dan tijdens de Wwz. Het gaat echter om respectievelijk vijftien cao's in 2023 en negen cao's in 2018, en het lijkt er in deze gevallen niet op dat dit daadwerkelijk leidt tot een verlaging van de ontslagkosten. De compensatieregeling voor kleine werkgevers bij bedrijfsbeëindiging wegens pensionering of overlijden wordt bij slechts 200 tot 300 aanvragen gehonoreerd. Al vóór de invoering van de Wab leek de transitievergoeding bij bedrijfsbeëindiging geen grote financiële drempel te vormen voor ondernemers. Ook nu zijn er geen aanwijzingen dat de compensatieregeling invloed heeft op de beslissing van oudere ondernemers om al dan niet hun bedrijf te beëindigen.

Ten slotte heeft de invoering van de cumulatiegrond nauwelijks geleid tot veranderingen in de praktijk. In zowel formele (via de kantonrechter) als informele (via wederzijds goedvinden) ontslaggevallen speelt de cumulatiegrond een beperkte

rol. Gecombineerd met de afname van het aantal ontslagen via de kantonrechter leidt dit in absolute aantallen tot een beperkt aantal formele zaken waarbij de cumulatiegrond een rol heeft gespeeld. En wanneer de cumulatiegrond in de rechtspraak wordt gebruikt, is dit name secundair: er wordt gebruik van gemaakt als blijkt dat er op basis van de andere gronden geen ontbinding van een contract kan plaatsvinden.

3.4 Effect op (ervaren risico's) vast contract (outcome)

Met de Wab wil de wetgever kosten- en risicoverschillen tussen vaste en flexibele arbeid verkleinen. Het onderliggende uitgangspunt is dat werkgevers hun keuzes voor contractvormen grotendeels baseren op deze verschillen. Door deze verschillen te reduceren, beoogt de Wab dat werkgevers zich bij de keuze van contractvormen minder laten leiden door kosten en risico's, en juist meer door de aard van het werk. Dit zou ertoe moeten leiden dat flexibele arbeid wordt ingezet als de aard van het werk daarom vraagt, en het vaste contract aantrekkelijker wordt voor werkgevers om aan te bieden. Hieronder beschrijven we de mate waarin de Wab heeft geleid tot het verminderen van kosten- en risicoverschillen en in hoeverre dat de keuzes van werkgevers heeft beïnvloed. Ook besteden we aandacht aan eventuele onbedoelde effecten van de Wab en in hoeverre werknemers na invoering de Wab meer zijn doorgestroomd naar vaste contracten.

Effect van de Wab op kosten- en risicoverschillen en keuzes rondom contractvormen

Veranderde kosten- en risicoverschillen door de Wab zorgen niet voor wezenlijk andere keuzes rondom contractvormen

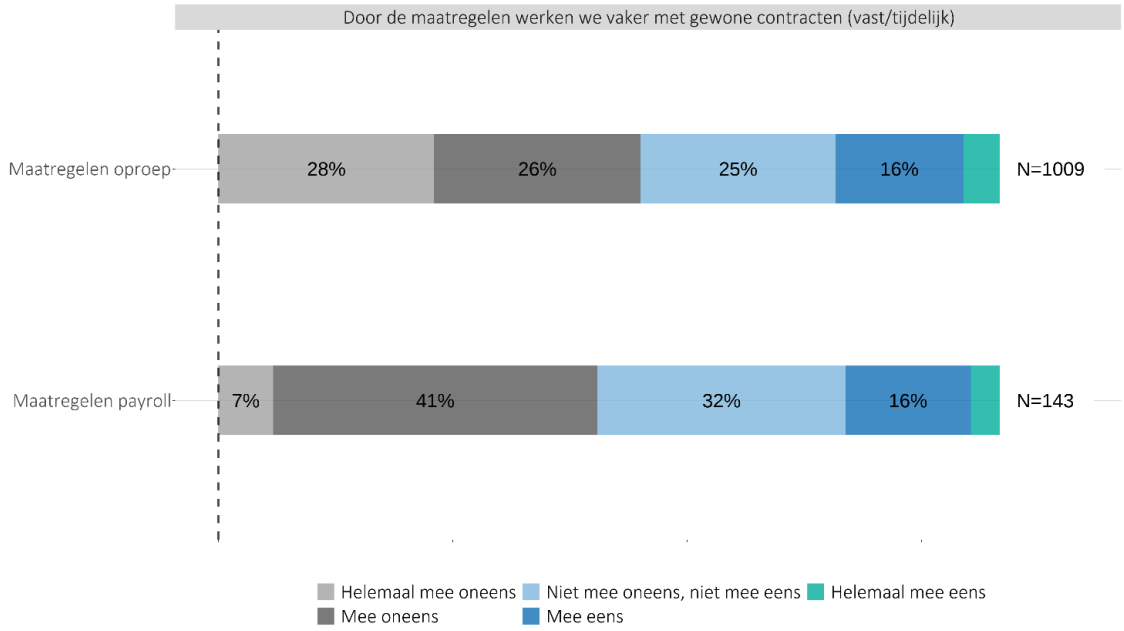
Voor de maatregelen voor flexibele arbeid geldt dat op enkele punten de verschillen tussen kosten en risico's zijn verkleind. Doordat werkgevers in de ketenbepaling de mogelijkheid hebben langere contracten aan te bieden worden in theorie de risico's voor werkgevers verkleind bij het aanbieden van een vast contract, omdat ze nu langer de tijd hebben om te beoordelen of een werknemer geschikt is. Uit dit onderzoek blijkt dat het verkleinen van dit risico geen invloed heeft op de beslissingen van werkgevers om een vast contract aan te bieden. In sectoren met gespecialiseerd werk of in een krappe arbeidsmarkt, en daarmee de noodzaak om personeel te behouden, zijn werkgevers eerder bereid om te investeren in vaste contracten. Voor deze werkgevers speelt de krappe arbeidsmarkt en het behoud van personeel een grotere rol dan financiële risico's. Werkgevers die eerder standaard flexibele contracten boden, doen dat nu nog steeds, en hebben daar in de Wab meer ruimte voor gekregen. Deze keuze komt voort uit onzekere bedrijfseconomische vooruitzichten en het aanbod van personeel dat vervangbaarder is. De ruimte in de ketenbepaling wordt vooral benut in sectoren waar dit voor de Wab al gebruikelijk was. Dit zijn met name sectoren waarin flexibele arbeid de norm is. Werkgevers in sectoren zoals de horeca, detailhandel en landbouw — waar veel wordt gewerkt met studenten, oproepkrachten en arbeidsmigranten — stellen dat een vast contract in veel gevallen minder goed past (ook na drie jaar).

Bij de maatregelen voor oproepkrachten zien we in het onderzoek dat de beslissingen van werkgevers om oproepkrachten in te zetten vooral worden gebaseerd op schommelingen in het werk als gevolg van veranderingen in de vraag naar producten of diensten. Op deze schommelingen willen werkgevers flexibel en efficiënt kunnen inspelen, en prikkels vanuit de Wab om eerder vaste contracten aan te bieden wegen daar minder zwaar in mee. De aard van het werk en het snel opvullen van de personeelsbehoefte, zoals bij seizoensgebonden sectoren horeca, landbouw of transport en logistiek, zijn volgens werkgevers belangrijke redenen om oproepkrachten in te zetten. In het onderwijs vinden werkgevers bijvoorbeeld last minute vervanging regelen belangrijker dan uitzoeken hoe het zit met de ketenbepaling en de uitzondering daarvoor in het onderwijs.

Hiermee is niet gezegd dat inschattingen van kosten en risico's een beperkte rol spelen in keuzes die werkgevers maken. Voor bepaalde maatregelen zien we namelijk wel dat werkgevers de kosten en baten laten meewegen in keuzes. De maatregelen in de Wab hebben geleid tot een kostenverhoging voor werkgevers om gebruik te maken van payroll. Daarom staan voor een deel van de werkgevers de kosten van payroll niet meer in verhouding tot de baten die ze opleveren, waardoor ze zijn gestopt met het gebruik van payrollkrachten, terwijl dit juist een manier was om de kosten en de risico's van contracten te verlagen voor de werkgever. Werkgevers nemen gepayrollde werknemers in dienst of wijken uit naar andere constructies. Een ander deel van de werkgevers accepteert de hogere kosten en zet payroll nog steeds in om administratieve lasten te verlichten, risico's te beperken en om flexibiliteit in het personeelsbestand te behouden. Dit zijn met name mkb'ers die de verhoogde kosten voor lief nemen en zich zo kunnen richten op hun kernactiviteiten. Dit geldt vooral in sectoren met veel tijdelijke en flexibele arbeid, zoals horeca, detailhandel en logistiek.

Aan werkgevers die werken met payroll en met oproepkrachten is gevraagd in hoeverre zij door de Wab-maatregelen vaker werken met reguliere tijdelijke en vaste contracten. De antwoorden van werkgevers op deze stellingen sluiten aan op de bovenstaande bevindingen, dat slechts een beperkt deel van de werkgevers hier effecten van de Wab zien (figuur 3.2).

Figuur 3.2 Effect van de maatregelen rondom payroll en oproep volgens werkgevers



Bron: enquête onder werkgevers, SEOR, Regioplan en Centerdata (2024). Toelichting: de N kan per onderdeel verschillen omdat sommige onderdelen alleen aan de werkgevers/leidinggevenden zijn gevraagd die met deze constructies werken.

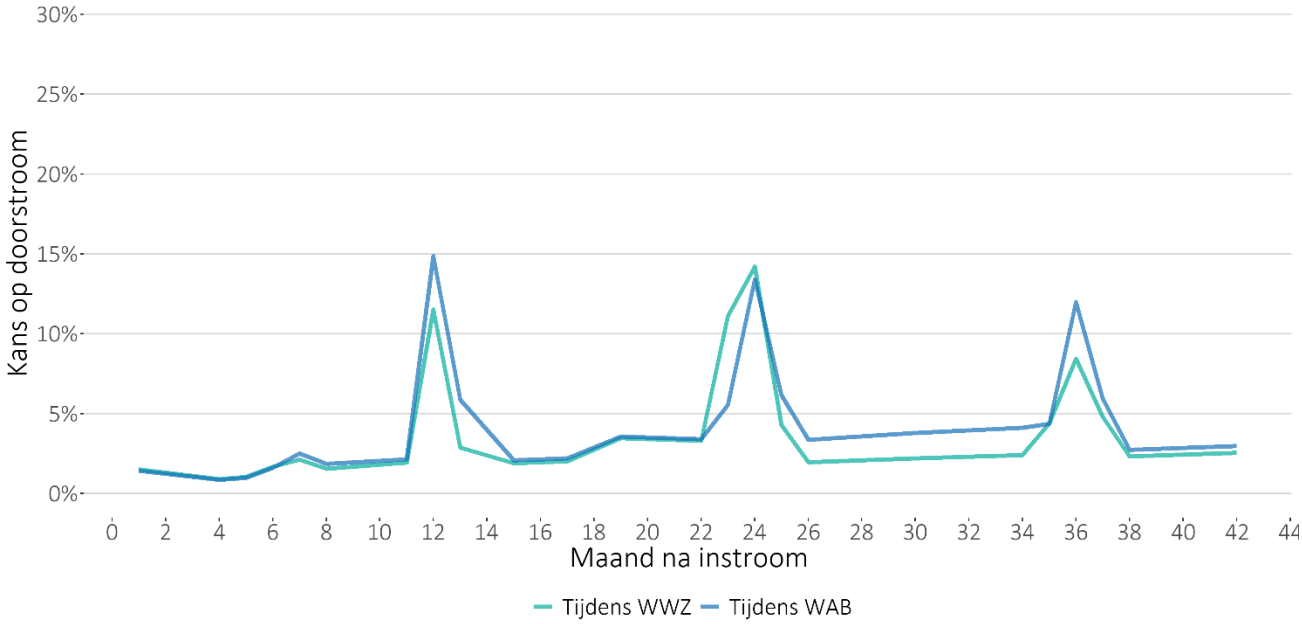
Door het ontslagrecht zijn de verschillen in ontslagkosten tussen flexibele en vaste contracten kleiner geworden door de invoering van de Wab. Toch lijkt ook hier het effect op vaste contracten beperkt. Zowel de introductie van de cumulatiegrond als de veranderingen in de transitievergoeding hebben het vaste contract niet per se aantrekkelijker gemaakt.

Bij de transitievergoeding zien we dat het merendeel van de werkgevers zegt dat de veranderingen in de transitievergoedingen niet hebben geleid tot het vaker of eerder aanbieden van een vast contract. Een deel stelt wel dat het verschil in het relatieve risico tussen flex en vast is afgenomen, maar de beslissing om een vast contract aan te bieden hangt volgens werkgevers niet af van de hoogte van de transitievergoeding. Werkgevers zeggen dat de prestaties van een werknemer, de match tussen bedrijf en persoon en andere risico's zoals de loondoorbetaling bij ziekte een grotere rol spelen. Bij cao's waarin een vervangende voorziening voor de transitievergoeding is opgenomen, vindt een merendeel van de werkgevers dat de risico's van een vast contract lager zijn met de vervangende voorziening dan met de wettelijke transitievergoeding. Toch zijn hier geen aanwijzingen dat dit een effect heeft gehad op het gedrag van werkgevers.

Daarnaast heeft de afschaffing van de verhoogde opbouw van de transitievergoeding na tien dienstjaren ervoor gezorgd dat het risico op ontslag voor personen in een langdurig dienstverband is toegenomen. Volgens de rationale van de Wab zou deze lagere ontslagbescherming het vaste contract voor werkgevers aantrekkelijker moeten maken, maar die conclusie kunnen we op basis van deze evaluatie niet trekken. Verklaringen hiervoor kunnen worden gezocht in de (relatief) lage bekendheid met de veranderingen van de Wab onder werkgevers en de perceptie dat de veranderingen te klein zijn, waardoor er nog steeds een kostenverschil is tussen ontslag van een werknemer met een tijdelijk of vast contract. De transitievergoeding bedraagt ruim 40 procent van de totale ontslagkosten (bij wederzijds goedvinden). Andere kosten (zoals juridische bijstand en improductiviteit) zijn voornamelijk relevant voor werknemers met een vast contract. Werkgevers laten bij het besluit om een vast contract aan te bieden vooral andere kosten en risico's meewegen, zoals de kans op uitval en ziekte, of de werknemer in het team past, en er voldoende werk beschikbaar is.

Bij de transitievergoeding zien we wel dat de prikkel om een bepaalde keten aan contracten aan te bieden is tenietgedaan. Tijdens de Wwz was er een prikkel om de keten aan contracten niet langer dan 23 maanden te laten zijn, doordat de grens van het wel of niet uitbetalen van een transitievergoeding tijdens de Wwz op 24 maanden lag. Door contracten van 23 maanden aan te bieden hoefden werkgevers bij het niet verlengen van het laatste contract geen transitievergoeding te betalen. Doordat de transitievergoeding nu vanaf dag 1 wordt opgebouwd, zien we geen pieken in doorstroom meer bij 23 maanden, alleen nog rondom de jaargrenzen (12, 24, 36 maanden) (figuur 3.3). Er is voor werkgevers geen directe prikkel meer om tijdelijke contracten aan te bieden voor een andere periode dan 12, 24 of 36 maanden. Het bovenstaande laat zien dat een deel van de werkgevers wel degelijk rekening houdt met de transitievergoeding rondom het aanbieden van contracten.

Figuur 3.3 Doorstroomkansen tijdelijk naar vast op basis van duurmodel



Bron: bewerking SEOR op basis van Microdata van het CBS. Voor het berekenen van de doorstroomkansen is een duurmodel geschat waarbij is gecorrigeerd voor een breed scala aan factoren. Zie voor een uitgebreide uitleg van het model het rapport Onderzoeksopzet.

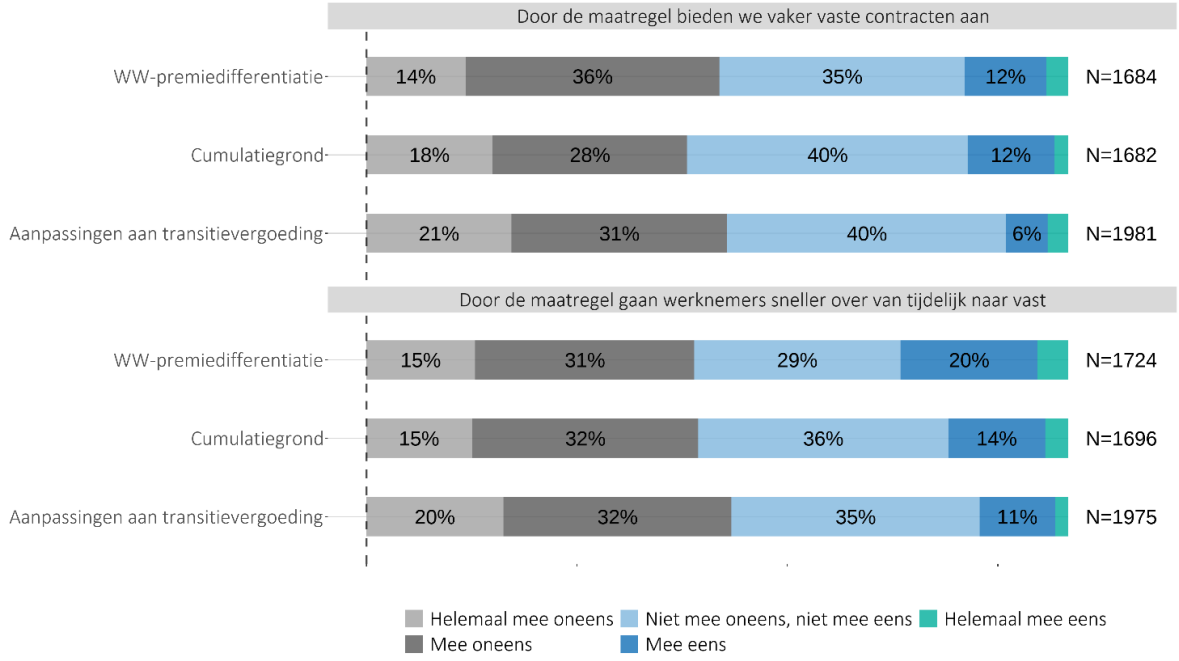
De compensatieregeling voor kleine werkgevers bij bedrijfsbeëindiging heeft ook niet geleid tot veranderingen in het gedrag van werkgevers. De rationale is dat het risico op de te betalen transitievergoeding bij bedrijfsbeëindiging voor oudere ondernemers lager wordt door de compensatieregeling. Het bedrag aan te betalen transitievergoeding wordt namelijk gecompenseerd door de wetgever. Indirect zou dit lagere risico ervoor kunnen zorgen dat ondernemers vaker bereid zijn werknemers in (vaste) dienst nemen. Al voor de invoering van de compensatieregeling was de kans voor (oudere) ondernemers om te stoppen met het bedrijf onafhankelijk van de hoogte van de transitievergoeding. In combinatie met de beperkte financiële impact ligt het niet voor de hand dat de invoering van de compensatieregeling grote gedragsmatige effecten heeft als het gaat om vaste contracten. We vinden in deze evaluatie ook geen bewijs voor een toename in het aandeel vaste contracten bij kleine bedrijven door de invoering van de compensatieregeling.

Ook door de invoering van de cumulatiegrond is het ontslag volgens de rechtspraak en volgens werkgevers niet eenvoudiger of minder risicovol geworden. Sommige werkgevers vinden zelfs dat het opbouwen van een dossier voor ontslag complexer is geworden, aangezien ze ook over de cumulatiegrond na moeten denken. En omdat de cumulatiegrond veelal onbekend is, en veel ontslagen onderling geregeld worden (zonder rechterlijke tussenkomst), heeft de invoering van de cumulatiegrond in de praktijk weinig effect op de risico's van een vast contract, en daarbij de doorstoom naar een vast contract.

Tot slot lijkt de premiedifferentiatie – bedoeld als financiële prikkel om vaste contracten aantrekkelijker te maken – een deel van de werkgevers met name 'een steuntje in de rug te geven'. Vaak spelen andere factoren zoals de arbeidsmarktkrapte een belangrijkere rol, maar kan de lagere premie van een vast contract werkgevers wel extra motivatie geven. In sectoren waar veel gebruik wordt gemaakt van flexibele contracten wordt de WW-premie echter als een extra, niet te beïnvloeden, 'gegeven' kostenpost beschouwd, en minder vaak als prikkel om een vast contract aan te bieden. We zien dan ook in dit onderzoek dat verschillende sectoren anders reageren op de WW-premiedifferentiatie. Bijvoorbeeld in de sector handel waar volgens een groter deel van de werkgevers meer werknemers overgaan op een vast contract door de WW-premiedifferentiatie, wat ondersteund wordt in de doorstroomcijfers van flexibel naar vast in deze sector. Voor de horeca en landbouw geldt dit juist andersom: men zegt minder te reageren op de premiedifferentiatie en we zien ook geen toename in de doorstroom naar vast in deze sectoren.

De bovenstaande bevindingen worden geïllustreerd door de inschattingen van werkgevers over de effecten van de Wab op zowel het aanbieden van een vast contract als de snellere doorstroom van tijdelijk naar vast (figuur 3.4). Voor alle maatregelen geldt dat maar een beperkt deel van de werkgevers effecten van de Wab ziet.

Figuur 3.4 Effect van maatregelen op aanbod en doorstroom naar vast contract volgens werkgevers



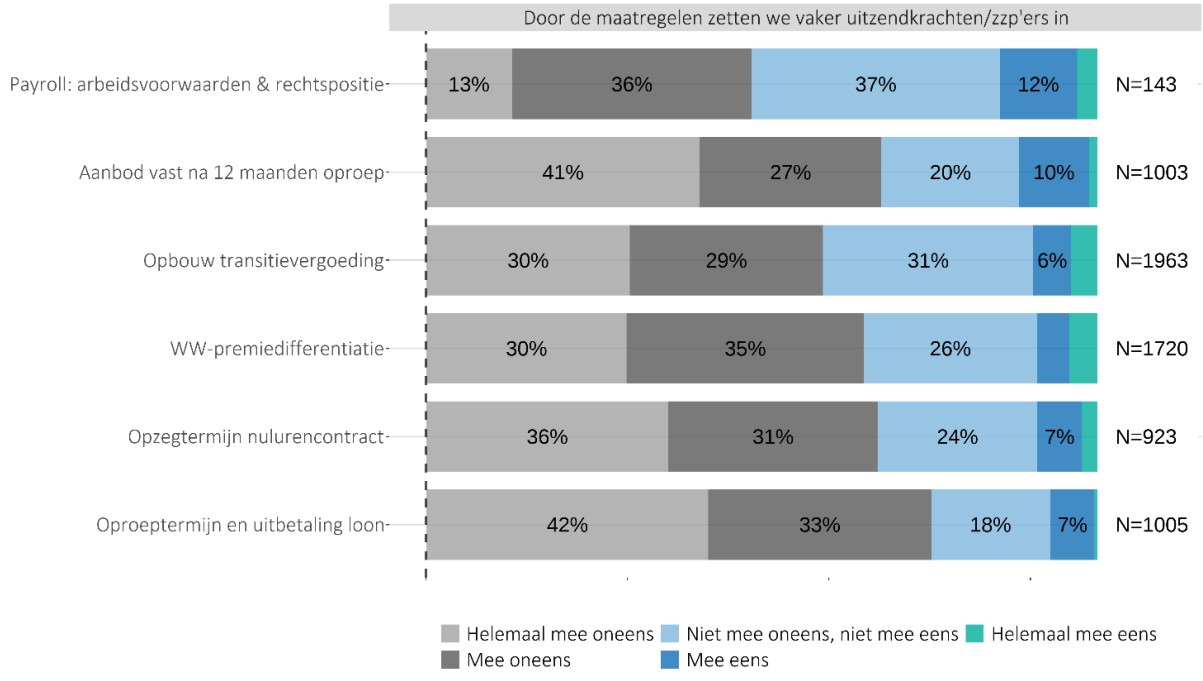
Bron: enquête onder werkgevers, SEOR, Regioplan en Centerdata (2024). Toelichting: de N kan per onderdeel verschillen omdat sommige onderdelen alleen aan de werkgevers/leidinggevenden zijn gevraagd die met deze maatregelen te maken hadden.

Onbedoelde effecten

Geen grote verschuivingen naar zzp of uitzend

Er zijn geen aanwijzingen dat de invoering van de Wab heeft geleid tot een vlucht naar andere flexibele contractsoorten, zoals uitzend en zzp. Zowel op basis van de beschikbare cijfers als op basis van de ervaringen van werkgevers lijken de maatregelen niet geleid te hebben tot duidelijke waterbedeffecten. De doorstroomcijfers vanuit flexibele contracten naar andere flexibele contracten (zoals zzp-constructies) ligt tijdens de Wab ongeveer op dezelfde hoogte als tijdens de Wwz. Ook zegt slechts een klein deel van de werkgevers dat zij door de invoering van de maatregelen rondom oproep-contracten, payroll, WW-premiedifferentiatie of door de aanpassingen aan de transitievergoeding meer uitzendkrachten of zzp'ers zijn gaan inzetten (figuur 3.5).

Figuur 3.5 Effect van maatregelen op verschuiving naar uitzend/zzp-constructies



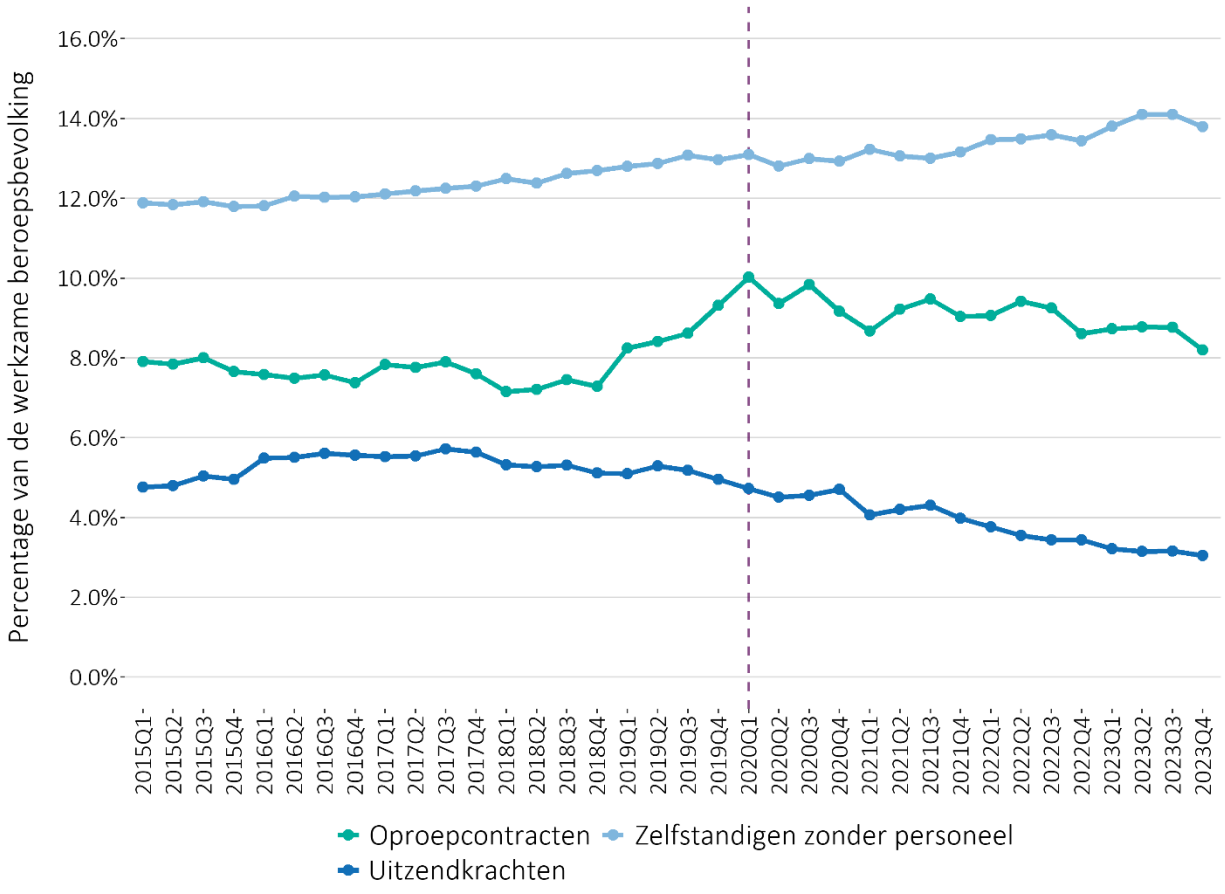
Bron: enquête onder werkgevers, SEOR, Regioplan en Centerdata (2024). Toelichting: de N kan per onderdeel verschillen omdat sommige onderdelen alleen aan de werkgevers/leidinggevenden zijn gevraagd die met deze maatregelen te maken hadden.

Ook lijkt er bij oproepkrachten en payroll vanuit de data geen bewijs te bestaan dat zij vaker doorstromen naar andere flexibele contracten. Na de invoering van de Wab blijven er aanmerkelijk minder oproepkrachten op hetzelfde contract zitten. Waar tijdens de Wwz nog ongeveer 25 procent van de oproepkrachten na drieënhalf jaar op hetzelfde oproepcontract zat, is dat percentage tijdens de Wab gedaald naar 16 procent. Deze personen verliezen hun werk (werkloosheid of inactiviteit), of stromen door naar een vast contract (ofwel bij dezelfde werkgever, ofwel bij een andere werkgever). Een kleiner deel stroomt door naar een ander flexibel contract, wat impliceert dat er geen grootschalige verschuiving heeft plaatsgevonden naar andere flexibele contractvormen.

Wat betreft payroll is eerder beschreven dat er steeds minder payrollorganisaties zijn en dat een deel van de werkgevers is gestopt met payrolling. Daarnaast zijn de verschillen in loonkosten tussen flexibele contractvormen, zoals payrolling, uitzenden en oproepcontracten, vaak minder scherp. Hierdoor geven werkgevers mogelijk vaker de voorkeur aan het in loondienst nemen van werknemers, ook omdat ze op deze manier een relatie kunnen opbouwen en werknemers kunnen binden in de huidige krappe arbeidsmarkt. Toch is er op basis van dit onderzoek weinig zicht op het aantal payrollkrachten, en is het onduidelijk of werkgevers die gestopt zijn met payrolling nu werknemers direct in dienst hebben genomen of dat zij zijn uitgeweken naar andere vormen van flexibele arbeid, zoals uitzenden of zzp.

Tot slot laten algemene ontwikkelingen in het aandeel uitzend- en oproepkrachten en zzp'ers ook geen aanwijzingen zien dat er grote verschuivingen hebben plaatsgevonden naar aanleiding van de Wab (figuur 3.6). Het aandeel zzp'ers op de Nederlandse arbeidsmarkt steeg al gestaag tijdens de Wwz en ook tijdens de Wab zet deze stijging door. Het lijkt er niet op dat er hier met de invoering van de Wab een trendbreuk plaatsvindt. Bij oproepkrachten zien we wel een duidelijk hoger niveau tijdens de Wab, maar dit is voor een groot deel toe te schrijven aan registratie-effecten vanwege de ingevoerde formele definitie van oproepkrachten. Het aandeel uitzendkrachten daalde al tijdens de Wwz en deze daling zet door tijdens de Wab. Ook hier lijkt er geen trendbreuk door de Wab te zijn. Het aandeel vast is wel licht gestegen na de invoering van de Wab. Het aandeel vast contract kent een sprong in het eerste kwartaal van 2020, met name ten koste van de tijdelijke arbeidsovereenkomst, maar ligt eind 2023 nog altijd 1 procentpunt hoger dan net na de invoering van de Wab.

Figuur 3.6 Ontwikkeling aandelen flexibele arbeidsvormen, gecorrigeerd voor achtergrondfactoren en registratie-effecten



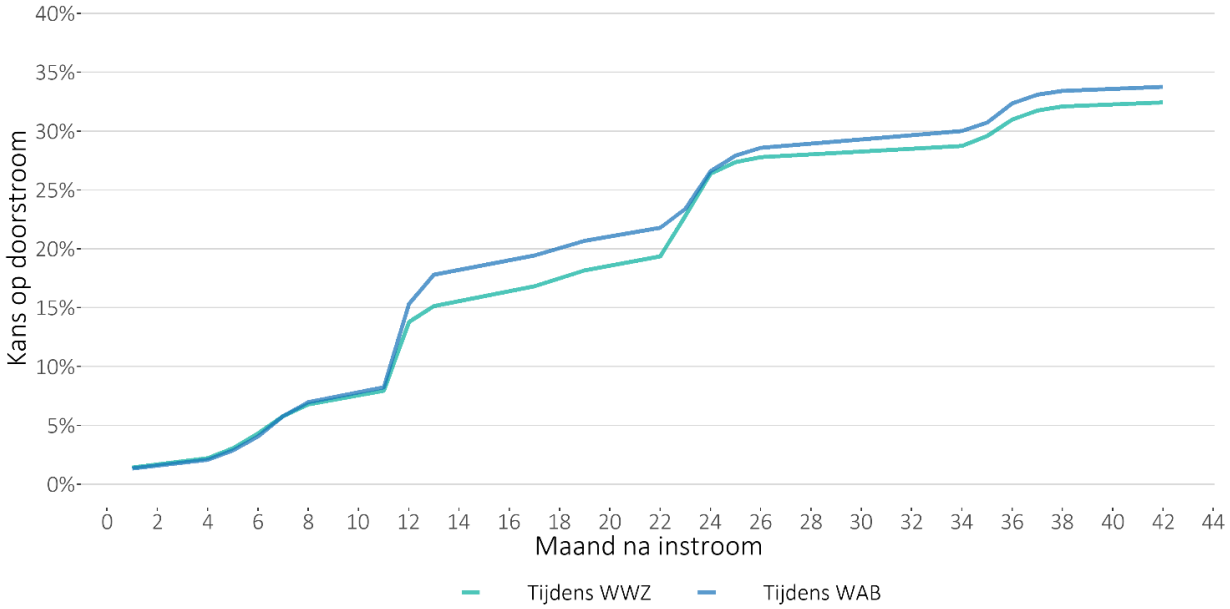
Bron: bewerking SEOR op basis van Microdata van het CBS (2025)

Ontwikkelingen doorstroom naar een vast contract

Beperkt effect van de Wab op de doorstroom naar een vast contract

De maatregelen in de Wab hebben onder andere als doel het vaste contract aantrekkelijker te maken (mede door het verlagen van de verschillen in (ontslag)kosten tussen vaste en flexibele contracten) en de beslissingen over flexibel werk met name te baseren op de aard van het werk. Na de invoering van de Wab zien we dat de doorstroom van een flexibel (oproep-, uitzend-, tijdelijk regulier) naar een vast contract licht is gestegen (figuur 3.7). Uit CBS-microdata blijkt dat drie-enhalf jaar na invoering van de Wab 34 procent van de instromers in flexibele arbeid is doorgestroomd naar een vast contract, tegenover 32 procent tijdens de Wwz. Deze stijging is groter bij de wat kansrijkere groepen op de arbeidsmarkt. Verder zien we ook een lichte stijging in de doorstroom naar werkloosheid/inactiviteit ten tijde van de Wab (figuur 3.8). Er zijn tijdens de Wab minder mensen die lange tijd in hetzelfde tijdelijke contract blijven zitten dan voor de Wab. Dit effect zien we al optreden na twaalf maanden, waar er tijdens de Wwz nog 49 procent in hetzelfde contract zat, en tijdens de Wab nog 45 procent. De mate waarin deze bevindingen zijn toe te schrijven aan de individuele maatregelen van de Wab, zal hieronder beschreven worden.

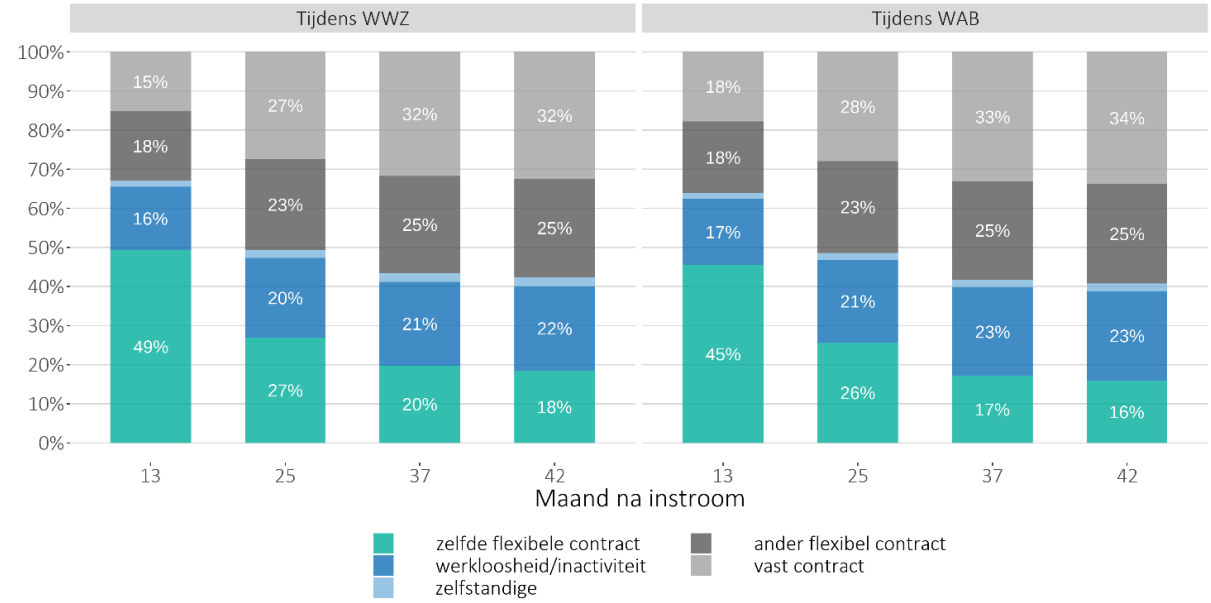
Figuur 3.7 Cumulatieve doorstroomkans tijdelijk naar vast op basis van duurmodel



Bron: bewerking SEOR op basis van Microdata van het CBS

Voor het berekenen van de cumulatieve doorstroomkansen is een duurmodel geschat waarbij is gecorrigeerd voor een breed scala aan factoren. Zie voor een uitgebreide uitleg van het model het rapport Onderzoeksopzet.

Figuur 3.8 Doorstroomkansen naar verschillende uitstroomrichtingen



Bron: bewerking SEOR op basis van Microdata van het CBS
Voor het berekenen van de cumulatieve doorstroomkansen is een duurmodel geschat waarbij is gecorrigeerd voor een breed scala aan factoren. Zie voor een uitgebreide uitleg van het model het rapport Onderzoeksopzet.

Hoewel de totale effecten van de Wab op de contractkeuzes van werkgevers beperkt lijken te zijn, zien we wisselende effecten op doorstroom naar een vast contract van de afzonderlijke maatregelen. Zo blijkt uit dit onderzoek dat de ketenbepaling de doorstroom naar een vast contract vertraagt.[6] Door de uitbreiding van de ketenbepaling wordt de beslissing over een vast contract, met name voor werk waar werknemers vervangbaarder zijn, verder uitgesteld. Werknemers met flexibele contracten stromen gemiddeld later door naar een vast contract en lijken uiteindelijk ook iets minder vaak door te stromen naar een vast contract bij dezelfde werkgever. Hierdoor hebben zij door de aanpassingen in de ketenbepaling minder snel uitzicht op een vast contract.

De maatregelen uit de Wab die gericht zijn op oproepkrachten, zoals het recht op een aanbod voor een vaste arbeidsomvang, lijken in de praktijk vooralsnog beperkt effect te hebben. Toch maakt een deel van de oproepkrachten wel gebruik van het aanbod, wat wordt ondersteund met de hogere doorstroomcijfers naar een vast contract. Deze toename in doorstroom is vooral zichtbaar bij oproepkrachten die al een sterke arbeidsmarktpositie hadden. Het is echter niet mogelijk deze toename direct toe te schrijven aan de maatregelen rondom oproepkrachten, omdat niet goed gecorrigeerd kan worden voor onder andere registratie-effecten.

Ook de WW-premiedifferentiatie lijkt een licht positief effect te hebben op de doorstroom naar een vast contract. Er zijn signalen dat een klein deel van de werkgevers de premie als een extra steuntje in de rug heeft gebruikt (naast de druk van de arbeidsmarktkrapte) om werknemers eerder op een vast contract aan te nemen. We zien dit zowel terug in de analyses, waarbij na correctie voor achterliggende factoren vooral na twaalf maanden een grotere doorstroom naar vast contract te zien is, als in de enquête en interviews onder werkgevers.

De maatregelen voor payroll, de cumulatiegrond en de transitievergoeding lijken nauwelijks effect te hebben op de doorstroom naar een vast contract. De payrollmaatregelen hebben niet geleid tot een grotere baankans of een grotere kans op een vast contract (al was dit ook niet het primaire doel van deze maatregelen, dit ging in eerste instantie om verbeterde arbeidsvoorwaarden). Voor de cumulatiegrond zien we geen effect, mede vanwege de eerder benoemde lage bekendheid en het feit dat de meerderheid van de ontslagzaken onderling geregeld wordt. Ook bij de aanpassing van de transitievergoeding zijn er weinig effecten op doorstroom naar vast. Zoals eerder benoemd zien we dat het merendeel van de werkgevers stelt dat de veranderingen in de transitievergoedingen niet hebben geleid tot het vaker of eerder aanbieden van een vast contract, ook niet bij kleine bedrijven door de invoering van de compensatieregeling. De reden

[6] We hebben de kwantitatieve effecten van de afzonderlijke maatregelen zo goed mogelijk proberen te isoleren. Het kan in theorie voorkomen dat de ene maatregel een positief effect heeft op de doorstroomkansen van flexibel naar vast, en een andere maatregel een negatief effect. Het was niet voor elke maatregel volledig mogelijk om het effect te isoleren. In het bijlagerapport 'Onderzoeksopzet' is meer informatie te vinden over de aanpak van het onderzoek.

hiervoor is dat volgens werkgevers de prestaties, de match met het bedrijf en risico's zoals loondoorbetaling bij ziekte een grotere rol spelen.

3.5 Werkzekerheid werknemers en wendbaarheid werkgevers (impact)

Inkomens- en werkzekerheid van werknemers voor en na invoering van de Wab

De maatregelen in de Wab beogen de werk- en inkomenszekerheid van werkenden te vergroten door onzekerheid weg te nemen zolang men een flexibel dienstverband heeft en door de doorstroom naar een vast contract te bevorderen. Het effect van de Wab op werk- en inkomenszekerheid van werknemers is beperkt. Hieronder wordt toegelicht waarom de effecten beperkt zijn.

Beperkt effect van de maatregelen flexibele arbeid op werk- en inkomenszekerheid

De maatregelen uit de Wab voor flexibele arbeid hebben weinig tot geen positieve verandering gebracht in de werk- en inkomenszekerheid van werkenden, en voor een deel van de werkenden zelfs een negatieve verandering. De uitbreiding van de ketenbepaling heeft voor een deel van de werknemers een negatief effect op de werk- en inkomenszekerheid. Voor werknemers van wie het werk vervangbaarder is, is de doorstroom naar een vast contract vertraagd, omdat hun werkgevers vaak maximaal gebruikmaken van de ketenbepaling. Door de uitbreiding van de ketenbepaling verblijven deze werknemers langer in tijdelijke contracten en hebben ze minder snel zicht op een vast dienstverband, wat hun werk- en inkomenszekerheid verkleint. Voor werknemers met specialistisch werk of werkzaam in sectoren met grote krapte geldt dat andere factoren dan de ketenbepaling bepalender zijn voor de vraag wanneer zij een vast contract krijgen. Onafhankelijk van de uitbreiding van de ketenbepaling lijken zij in de huidige krappe arbeidsmarkt juist wat sneller een vast contract te krijgen.

Voor oproepkrachten zijn de effecten op werk- en inkomenszekerheid eveneens minimaal. Voor de oproeptermijn geldt dat roosters ver van tevoren worden ingepland, of oproepkrachten ervaren het niet als een probleem wanneer ze binnen vier dagen worden opgeroepen. Voor de afzegtermijn geldt dat de meeste werknemers zelden worden afgebeld of dat de termijn in de meeste gevallen wordt nageleefd. Hoewel de oproep- en afzegtermijn van vier dagen mogelijk meer zekerheid kan bieden, blijven oproepkrachten voor hun werk en inkomen afhankelijk van de vraag van werkgevers, die kan fluctueren door de aard van het werk, zoals bij seizoenswerk. Uiteindelijk wordt de vraag naar werknemers en de hoeveelheid werk waarvoor ze worden opgeroepen beïnvloed door de aard van het werk. Werknemers die afhankelijk zijn van het inkomen uit het werk als oproepkracht blijven daardoor onzeker over hun werk en inkomen. Terwijl oproepkrachten met aanvullende inkomsten, zoals een andere baan, pensioen of een partner met een stabiel inkomen, zich minder kwetsbaar voelen en het oproepwerk eerder beschouwen als een flexibele aanvulling in plaats van als een financiële noodzaak. Deze bevindingen zijn echter met enige onzekerheid omgeven, gezien het lage aantal oproepkrachten aan wie deze vragen gesteld konden worden.

Het aanbod vaste-urenomvang heeft een wisselend effect op de werk- en inkomenszekerheid van werkenden. Voor een deel van de werkenden (werknemers die de flexibiliteit willen behouden en geen behoefte hebben aan een contract met een vast aantal uren) heeft het aanbod vaste-urenomvang geen effect op de werk- en inkomenszekerheid. Toch blijkt een deel van oproepkrachten sneller en vaker door te stromen naar een vast contract, alhoewel deze effecten met name zichtbaar waren onder werkenden die al een sterke positie hadden op de arbeidsmarkt. Als oproepkrachten wel ingaan op het aanbod dan leidt dit voor deze groep tot een verbeterde werk- en inkomenspositie. Werknemers die niet ingaan op het aanbod vaste-urenomvang blijven in een onzekere positie zitten. Deze onzekerheid kan zelfs toenemen wanneer werkgevers voor het plannen van werk eerst een beroep doen op de werknemers met een contract met een vast aantal uren, en daarna pas de oproepkrachten inplannen. Tegelijkertijd was het in dit onderzoek lastig om onderscheid te maken tussen oproepkrachten die vanwege andere activiteiten (scholieren/studenten) of andere inkomstenbronnen geen behoefte hebben aan een vast aantal uren en een groep in een kwetsbare positie, die deze behoefte mogelijk wel heeft. De eventuele impact van de maatregelen op de tweede groep is daardoor lastig te onderscheiden.

Bij payroll is het effect op werk- en inkomenszekerheid wisselend. Voor werknemers die onder payrollconstructies vallen, wordt de maatregel gelijke arbeidsvoorwaarden nageleefd en heeft dit geleid tot een uurloon dat gelijkwaardiger is aan het uurloon van vergelijkbare werknemers die niet worden gepayrolld. De maatregel voor pensioen wordt minder goed nageleefd dan de maatregel voor arbeidsvoorwaarden. De beperkte bekendheid van de maatregel onder payrollers maakt ook dat payrollers niet altijd weten waar ze recht op hebben, of dit maakt het lastig om hun rechten op te eisen. Het aantal bedrijven dat aan payroll doet lijkt te zijn afgenomen, maar dat lijkt er niet toe te leiden dat meer payrollers in

vaste dienst worden genomen. Payrollkrachten hebben volgens cijfers van het CBS namelijk geen grotere baankans en geen grotere kans op een vast contract.

Beperkt effect van de maatregelen ontslagrecht en premiedifferentiatie op werk- en inkomenszekerheid
Ook de veranderingen in het ontslagrecht lijken een beperkt effect op de werk- en inkomenszekerheid van werknemers te hebben. Positief is dat flexwerkers sinds de Wab vanaf dag 1 een (kleine) transitievergoeding ontvangen als het contract eindigt, waardoor meer flexwerkers een transitievergoeding ontvangen en hierdoor hun inkomenspositie verbetert. Dit wordt echter in veel situaties nog niet goed toegepast, en het aandeel uitbetaalde transitievergoedingen (waar een transitievergoeding verplicht is) ligt laag. Zowel vanuit de daadwerkelijke ontwikkelingen in uitbetaalde transitievergoedingen en doorstroom naar verschillende contractsoorten als vanuit het gezichtspunt van de werknemers lijkt het er niet op dat werknemers een betere werk- en inkomenszekerheid hebben door de aanpassingen van de transitievergoeding. De aanpassing die probeert scholing meer te stimuleren, en het uitbreiden van de mogelijkheid op een vervangende voorziening zijn grotendeels onbekend en onbenut, waardoor ook hier weinig effect is op de positie van werknemers. Dit geldt ook voor de invoering van de compensatieregeling transitievergoeding bij bedrijfsbeëindiging bij pensioen en overlijden, die maar vrij beperkt wordt benut, en waar geen toename in het aandeel vaste contracten te zien is.

Het onderzoek laat wel zien dat de verlaging van de transitievergoeding voor langdurige dienstverbanden leidt tot een lichte stijging van de ontslagkans van werknemers in langdurige dienstverbanden. Voor die groep is de werkzekerheid dus licht gedaald door de afschaffing van deze maatregel. Ook is de gemiddelde uitbetaalde transitievergoeding gedaald voor deze groep.

Gezien het feit dat de cumulatiegrond maar zeer beperkt wordt toegepast rondom ontslaggevallen, heeft de invoering ervan ook voor werknemers nauwelijks effecten waar het gaat om werk- en inkomenszekerheid. Als de cumulatiegrond in formele zaken wel wordt toegepast gaat dit in veel gevallen gepaard met een hogere transitievergoeding. In die specifieke gevallen is er dus een grotere inkomenszekerheid voor de betreffende werknemers.

Eerder in dit hoofdstuk hebben we gezien dat er signalen zijn dat een klein deel van de werkgevers de WW-premie als een extra zetje heeft gebruikt (naast de druk van de arbeidsmarktkrapte) om werknemers eerder op een vast contract aan te nemen. De snelste route naar het verbeteren van de werk- en inkomenszekerheid van werknemers is via het vaste contract. De WW-premiedifferentiatie lijkt hier dus een (kleine) positieve rol in te hebben gespeeld.

Wendbaarheid voor werkgevers voor en na invoering van de Wab
De maatregelen uit de Wab beogen dat werkgevers voldoende wendbaar zijn. Zowel de introductie van de maatregelen voor flexibele arbeid als ontslagrecht en de WW-premiedifferentiatie hebben weinig effect gehad op de wendbaarheid van werkgevers. Sommige maatregelen hebben het werkgevers iets moeilijker of makkelijker gemaakt, maar in de praktijk lijkt er weinig te zijn veranderd in de mate waarin werkgevers wendbaar zijn. Hieronder wordt toegelicht waarom de effecten beperkt zijn.

Vooral de ketenbepaling heeft een positieve invloed op wendbaarheid werkgevers, rest van maatregelen beperkt effect
De ketenbepaling draagt eraan bij dat het merendeel van de werkgevers makkelijker kan meebewegen met de verandering in de markt, en daarmee dus wendbaar is mocht dat nodig zijn. Werkgevers in sectoren waar werknemers eenvoudig kunnen worden vervangen, maken vaker volledig gebruik van de ketenbepaling om flexibel te blijven, maar dat deden ze voor de invoering van Wab mogelijk ook al. Met de huidige krapte op de arbeidsmarkt maakt een aanzienlijk deel geen gebruik van deze flexibiliteit; zij willen juist werknemers binden en kiezen ervoor om niet volledig gebruik te maken van de mogelijkheden binnen de ketenbepaling.

De maatregelen rondom oproepcontracten zouden de wendbaarheid van werkgevers in theorie kunnen beperken. In praktijk zien we echter dat werkgevers (al dan niet in samenspraak met de oproepkracht) niet veel hebben veranderd aan de oproep- en afzegtermijnen. Door zich niet aan de maatregelen te houden en bewust om de regels heen te werken is er weinig verschil in wendbaarheid. Ook het aanbod vaste-urenomvang heeft weinig impact op de wendbaarheid van werkgevers, omdat een deel van de werkgevers het aanbod vaste-urenomvang niet aanbiedt, of omdat werknemers dit aanbod niet accepteren.

De wendbaarheid van werkgevers is door de veranderingen op het gebied van payroll niet wezenlijk veranderd. Dit komt voor een deel doordat bedrijven waarbij de kosten niet opwogen tegen de baten, simpelweg zijn gestopt met payroll. Zij hebben payroll ingeruild voor andere arbeidsvormen. Bedrijven die nog steeds payroll gebruiken, accepteren de

verhoogde kosten om administratieve lasten te verlichten, risico's te beperken, en om flexibiliteit te behouden. Hierdoor is de totale wendbaarheid nauwelijks afgenomen.

Het merendeel van de werkgevers stelt dat men door de verandering aan de opbouw van de transitievergoeding (dus zowel opbouw vanaf dag 1 als afschaffing van de verhoogde opbouw) ook niet minder wendbaar is geworden. Werkgevers zijn wat betreft langdurige dienstverbanden zelfs iets flexibeler geworden, aangezien we een toename in ontslagen van langdurige dienstverbanden zien doordat de ontslagkosten voor deze groep lager zijn geworden.

Daarnaast ervaren werkgevers ook door de cumulatiegrond geen directe toegenomen wendbaarheid. Waar de cumulatiegrond op papier werkgevers meer mogelijkheden biedt om een vast contract te ontbinden, ervaren veel werkgevers dit niet. Ze zien dat de aangedragen gronden bij de rechter geen stand houden. Werkgevers ervaren niet dat ze flexibeler zijn geworden in het ontbinden van vaste arbeidsovereenkomsten. Het feit dat er maar weinig toegekende ontslagzaken op basis van de cumulatiegrond zijn, ondersteunt deze ervaring van werkgevers. Wel zien we dat sommige werkgevers de cumulatiegrond gebruiken als extra middel in een ontslag met wederzijds goedvinden, maar ook dit is slechts een klein aandeel.

Tot slot heeft ook de WW-premiedifferentiatie weinig effect gehad op de wendbaarheid van werkgevers. Een groot deel van de werkgevers is of niet op de hoogte van de verschillen in de premies, of zegt er niet op te reageren. Voor degenen die dat wel doen zou er in theorie een kleine afname van de wendbaarheid zijn. In praktijk lijkt het niet zo dat de WW-premie hier veel invloed op heeft. Andere factoren zoals de mogelijkheden om een vast contract te ontbinden en de uitbreiding van de ketenbepaling zijn meer van invloed op de (ervaren) wendbaarheid van werkgevers.

4. Conclusies

REGIOPLAN

4 Conclusies maatregelen Wet arbeidsmarkt in balans

Aan de hand van de hoofdvragen van het onderzoek trekken we een aantal conclusies over de effecten van de Wab.

1. In hoeverre zijn de kosten- en risicoverschillen tussen contractvormen in de praktijk verminderd door de Wab?

Een van de doelen van de Wab was om de kosten- en risicoverschillen tussen contractvormen, en dan met name tussen flexibele en vaste contracten, te verminderen. In het algemeen moet opgemerkt worden dat veel van de maatregelen uit de Wab relatief kleine aanpassingen waren in al bestaande wetgeving. Dit geldt zeker voor het ontslagrecht waarbij het stelsel met de Wwz grondig is gewijzigd, en er met de Wab geprobeerd is een aantal kleinere problemen in het systeem te herstellen. Daarnaast zit in de maatregelen ook de afweging tussen wendbaarheid van werkgevers en zekerheid voor werknemers, wat maakt dat de maatregelen die zien op het verkleinen van kosten- en risicoverschillen tussen contractvormen elkaar niet altijd versterken, maar soms juist dempen.

Met de bovenstaande bespiegeling in het achterhoofd concludeert dit onderzoek dat de veranderingen in kosten- en risicoverschillen per saldo beperkt zijn gebleven in de praktijk. Dit wordt gevoed door het feit dat werkgevers en werknemers lang niet altijd op de hoogte zijn van de maatregelen en de maatregelen ook niet altijd goed worden nageleefd. Voorbeelden hiervan zien we bij de maatregelen rondom oproepcontracten, waarbij werkgevers (al dan niet in samenspraak met werknemers) vaak zelf afspraken maken over de oproep- en afzegtermijnen en dat doorbetaling van loon bij het afzeggen korter dan vier dagen van tevoren vaak niet gebeurt. Een ander voorbeeld is dat de verplichte uitbetaling van de transitievergoeding bij ontslag vanuit de werkgever ook lang niet altijd goed wordt toegepast. Deze zaken hebben de potentiële vermindering van kosten- en risicoverschillen tussen contractvormen ondermijnd.

Het bovenstaande neemt niet weg dat er een aantal feitelijke veranderingen zijn geweest door de Wab die wel degelijk tot een verandering in kosten- en risicoverschillen hebben geleid, zij het een kleine. Ongeacht of de werkgever op de hoogte is van de WW-premiedifferentiatie, is het verschil in kosten tussen flexibele en vaste contracten wel degelijk verkleind. Of de werkgever hier vervolgens op reageert, hangt uiteraard wel af van in hoeverre de werkgever hier iets vanaf weet. Ook de afschaffing van de verhoogde opbouw van de transitievergoeding voor lange dienstverbanden is een daadwerkelijke verlaging van de kosten en risico's van langdurige contracten.

2. In hoeverre wordt, door de Wab, in de praktijk de contractvorm bepaald op basis van de aard van het werk in plaats van op basis van kosten- en risicoverschillen tussen de contractvormen?

Het verminderen van kosten- en risicoverschillen heeft als doel dat werkgevers deze verschillen minder zwaar laten meewegen bij beslissingen over contractvormen en vaker hun keuze laten leiden door de aard van het werk. Dit betekent dat werkgevers flexibele contracten inzetten als het werk daarom vraagt (bijvoorbeeld als het gaat om seizoenswerk of ander werk dat weinig voorspelbaar is ('piek en ziek')), en niet omdat het goedkoper en minder risicovol is om een flexibele kracht in te zetten. Werkgevers zelf zeggen dat kosten- en risicoverschillen niet de belangrijkste factoren zijn bij keuzes over contractvormen, maar dat de prestaties en expertise van de werknemer en de hoeveelheid toekomstig beschikbaar werk belangrijker zijn in deze afweging. Hoewel veel werkgevers stellen dat kosten- en risicoverschillen niet doorslaggevend zijn in de beslissingen rondom contractsoorten, zijn er toch een aantal aanwijzingen in dit onderzoek die laten zien dat in ieder geval een deel van de werkgevers wel reageert op prikkels die de verschillen verminderen. Het meest in het oog springende voorbeeld is dat de aanpassing van de opbouw van de transitievergoeding ertoe leidt dat er minder doorstroom zichtbaar is bij 23 maanden. Tijdens de Wwz hadden werkgevers een prikkel om (een keten aan) contracten aan te bieden van maximaal 23 maanden. Als men dan na die 23 maanden besloot het contract niet te verlengen, hoefde men geen transitievergoeding meer te betalen, terwijl dit bij 24 maanden wel verplicht was. Nu begint de opbouw al op dag 1, ligt de grens niet meer bij 24 maanden, en zien we ook geen piek meer in de doorstroom vanuit een flexibel contract naar werkloosheid of naar een vast contract bij 23 maanden.

Daarnaast zien we in dit onderzoek dat contextfactoren een heel belangrijke rol spelen in de keuze voor contractvormen. De periode rondom, maar met name na de invoering van de Wab viel samen met een zeer hoge mate van krapte op de Nederlandse arbeidsmarkt. Deze krapte zorgde ervoor dat veel werkgevers, ongeacht wetgeving, werknemers eerder een vast contract aanboden. Verder is ook de bedrijfs- en sectorcultuur van belang in het al dan niet inzetten van flexibele arbeid. Er zijn sectoren waarin steevast veel gebruik wordt gemaakt van flexibele arbeid, deels omdat de aard van het werk hier flexibeler is, maar ook omdat dit de heersende cultuur is binnen de sector. Deze gewoonte telt zwaarder mee dan de hogere kosten die gepaard gaan flexibel werk. Na invoering van de Wab zien we nog duidelijke verschillen

tussen sectoren in hoe zij aankijken en reageren op bepaalde maatregelen. Het lijkt er dus niet op dat de Wab deze cultuurverschillen drastisch heeft veranderd, ook omdat de Wab zich niet primair richt op de gewoontes binnen bedrijven of sectoren.

3. In hoeverre is het vaste contract in de praktijk aantrekkelijker geworden voor werkgevenden door de Wab?

Als kosten- en risicoverschillen tussen flexibele en vaste contractvormen worden verkleind, dan zullen werkgevers vaker beslissingen nemen op basis van de aard van het werk. Dit zou ertoe zou moeten leiden dat het vaste contract aantrekkelijker wordt voor werkgevers en dus meer wordt ingezet. Omdat het effect van de Wab op deze kosten-en risicoverschillen voor veel van de maatregelen beperkt is gebleven, is ook de doorwerking naar de aantrekkelijkheid van het vaste contract beperkt gebleven. Als we kijken naar algemene ontwikkelingen in het aandeel vaste contracten en de doorstroom van flexibel naar vaste contracten, dan zien we kleine positieve ontwikkelingen. Het aandeel vaste contracten is direct bij de invoering van de Wab iets gestegen en, na wat schommelingen in de coronaperiode, redelijk constant gebleven. De doorstroom van flexibel naar het vaste contract is met minder dan twee procentpunt toegenomen ten tijde van de Wab. Dit zijn indicaties van effecten van de Wab, al kan in deze algemene ontwikkelingen niet voor alles worden gecontroleerd, en kunnen bijvoorbeeld registratie-effecten hier doorheen spelen. De exacte bijdrage van individuele maatregelen aan de doorstroom van flex naar het vaste contract is voor veel maatregelen lastig vast te stellen en lijkt voor de meeste maatregelen beperkt. De twee belangrijkste effecten van de Wab op de doorstroom van flex naar het vaste contract lijken op basis van zowel de kwantitatieve analyses als de kwalitatieve duiding met name te zitten in de verruiming van de ketenbepaling en de invoering van de WW-premiedifferentiatie. Wel gaan de effecten van deze maatregelen allebei een andere kant op: de uitbreiding van de ketenbepaling vertraagt de doorstroom van flex naar het vaste contract, omdat werkgevers nu langer de tijd hebben om iemand op een flexibel contract aan te houden. De invoering van de WW-premiedifferentiatie is voor werkgevers juist een stimulans om eerder een vast contract aan te bieden. We zien daarom dat tijdens de Wab zowel de doorstroom na één jaar als de doorstroom na drie jaar in een flexibel contract is toegenomen ten opzichte van de Wwz. Daarbij zijn er duidelijke verschillen tussen sectoren, waarbij de positieve effecten met name zitten in de sectoren die ook voor de invoering van de Wab een groter aandeel vaste contracten kenden. Dit correspondeert met de bevinding dat de positieve effecten meer plaatsvinden bij groepen met een toch al wat betere positie.

Verder is duidelijk dat tijdens de Wab meer oproepkrachten de weg naar een vast contract hebben gevonden. Het is echter niet geheel duidelijk in hoeverre de Wab hier een doorslaggevende rol heeft gespeeld. De bevindingen laten namelijk ook zien dat het verplichte aanbod van een vast contract maar beperkt wordt benut, omdat zowel werkgevers als werknemers flexibel willen blijven. Voor een deel komt dit doordat veel oproepkrachten niet direct afhankelijk zijn van het inkomen uit het oproepcontract, bijvoorbeeld omdat ze nog studeren, of omdat hun partner vast werk heeft.

4. In hoeverre worden, door de Wab, in de praktijk de negatieve effecten van flexibele arbeid op de werk- en inkomenszekerheid van werkenden beperkt?

De Wab beoogt de werk- en inkomenszekerheid van flexwerkers te verhogen. Dit loopt via twee sporen: enerzijds direct via de maatregelen die iets proberen te doen aan de werk- en inkomenszekerheid van flexwerkers, en anderzijds indirect via het aantrekkelijker maken van het vaste contract waardoor de kans op doorstroom naar een vast contract wordt vergroot. De bovenstaande bespiegelingen over onder andere de bekendheid en naleving van (een deel van) de maatregelen leiden ertoe dat dit directe effect beperkt blijft. Zeker als het gaat om de positie van oproepkrachten lijkt het er niet op dat de Wab de positie van deze groep significant heeft verbeterd. De oproep- en afzegtermijn van maximaal vier dagen van tevoren wordt niet altijd nageleefd, en bij niet-naleving van de afzegtermijn wordt loon in veel gevallen ook niet uitbetaald. Wel geldt dat als oproepkrachten het aanbod van vaste uren aannemen, hun inkomenszekerheid er dan direct op vooruit gaat. Dit kan echter in sommige gevallen zelfs ten koste gaan van de personen die wel oproepkracht blijven, omdat zij dan minder hoog in de pikorde staan als het gaat om het invullen van uren.

Voor payrollwerknemers lijken de maatregelen wel een gunstig effect te hebben op in ieder geval de inkomenszekerheid van deze groep. De verplichting van gelijke arbeidsvoorwaarden lijkt goed te worden nageleefd, en we zien ook positieve effecten op de uurlonen van payrollers. Werkzekerheid wordt echter niet direct vergroot door de Wab. In theorie zouden de maatregelen ertoe kunnen leiden dat payrollers nu vaker in (vaste) dienst komen bij de werkgever, maar hier vinden we geen bewijs voor. Verder lijkt ook de maatregel rondom de adequate pensioenregeling nog niet goed te worden nageleefd.

Het indirecte effect, meer werk- en inkomenszekerheid doordat het vaste contract aantrekkelijker is geworden, is ook maar beperkt aanwezig. Zoals bij de vorige onderzoeksvraag besproken is het effect van de Wab op (de doorstroom naar) het vaste contract klein. Daar komt bij dat positieve effecten zich vooral lijken te concentreren in sectoren en bij groepen op de arbeidsmarkt die toch al een goede positie hadden als het gaat om indicatoren als opleidingsniveau, inkomen en vermogen. Een belangrijk voorbeeld van waar dit indirecte effect uitblijft zien we bij de afschaffing van de verhoging van de transitievergoeding van langdurige dienstverbanden. Het directe effect is aanwezig: de lagere transitievergoeding leidt tot een hoger ontslagrisico van deze groep. In theorie zou dit ervoor moeten zorgen dat (langdurig) vaste contracten aantrekkelijker zijn voor werkgevers, omdat er minder kosten zitten aan het ontslaan van een medewerker die al meer dan tien jaar in dienst is. We vinden echter geen bewijs voor het feit dat dit hogere ontslagrisico zich ook vertaalt naar een aantrekkelijker vast contract.

5. In hoeverre is de Wab doeltreffend en doelmatig in het bereiken van haar doelen?

Het onderzoek laat zien dat een groot deel van de beoogde effecten van de maatregelen van de Wab niet of slechts in beperkte mate heeft plaatsgevonden. Daarbij zien we dat een aantal maatregelen, te weten de uitbreiding van de ketenbepaling, de verplichting van gelijke arbeidsvoorwaarden voor payrollwerknemers, en de invoering van de WW-premiedifferentiatie, wat meer effect lijken te sorteren, al is dit ook redelijk beperkt. Zonder duidelijke effecten van maatregelen is ook de doelmatigheid van de maatregelen beperkt. Aangezien de maatregelen onder het arbeidsrecht vallen, zijn de kosten voor het Rijk per definitie laag, omdat de uitvoering en naleving bij werkgever en werknemer worden gelegd. De belangrijkste uitzondering hierop is de invoering van de WW-premiedifferentiatie, die zowel voor de uitvoeringsinstanties Belastingdienst en UWV als voor het bedrijfsleven de nodige kosten met zich meebracht. We moeten echter hier in ogenschouw nemen dat de oude systematiek ook significante kosten met zich meebracht, en ook volgens de uitvoeringsinstantie niet meer houdbaar was. Wel heeft het nieuwe systeem het risico in zich dat er in de handhaving alleen kan worden gecontroleerd op de papieren werkelijkheid, die kan afwijken van wat werkgevers en werknemers in de praktijk met elkaar afspreken. Voor de compensatieregeling transitievergoeding bij bedrijfsbeëindiging geldt dat naast de uitvoeringskosten ook kosten voor het Rijk in de vorm van de compensatie zelf komen kijken. Dit gaat om circa € 10 miljoen per jaar.

Voor een goede duiding van de beperkte doeltreffendheid en doelmatigheid van de maatregelen merken we de volgende zaken op:

1. Een groot deel van de wijzigingen was relatief klein vergeleken met eerdere wijzigingen en andere factoren. De wijzigingen waren daardoor ook onbekend bij werkgevers en werknemers. Bekendheid met maatregelen is een belangrijke voorwaarde voor de werking, zeker op het gebied van arbeidsrecht, dat veelal onderling tussen werkgever en werknemer moet worden opgepakt. Daarbij komt ook dat sommige effecten veel langer de tijd nodig hebben om daadwerkelijk effect te sorteren. Sommige maatregelen die nu nog wat minder bekend zijn, kunnen dat in de komende jaren wel meer worden, waardoor ook de kans op een effect toeneemt.
2. De rationale van de wet is vrijwel volledig gestoeld op (micro-)economische theorieën van prikkelwerking van kosten- en risicoverschillen tussen contracten. Hoewel we zien dat zeker een deel van de werkgevers hierop reageert, moeten we ook constateren dat andere factoren belangrijker zijn in de afwegingen van werkgevers. We zien duidelijke verschillen tussen sectoren, die niet alleen maar worden verklaard door de aard van het werk, maar waar ook zeker een cultureel en organisatorisch aspect aan zit. De vraag is in hoeverre de Wab een effect heeft gehad op deze aspecten.
3. Contextfactoren zoals conjunctuur en arbeidsmarktkrapte zorgen er niet alleen voor dat de effecten beperkt blijven, maar ook dat ze lastig te onderscheiden zijn. Het effect van maatregelen losweken van andere invloeden is complex, zeker wanneer maatregelen voor iedereen op hetzelfde moment gaan gelden.

Bijlage B

REGIOPLAN

Bijlage 1 – Onderzoeksvragen

A. Kosten- en riscoverschillen

In hoeverre zijn de kosten- en risicoverschillen tussen contractvormen in de praktijk verminderd door de Wab? Het gaat zowel om de directe effecten als om de effecten na vertaling van de maatregelen in cao's en rechtspraak.

1. Wat zijn de kosten- en risicoverschillen vóór en (vooral) na invoering van de Wab?
2. Wat is het effect van de Wab op de kosten- en risicoverschillen? Zijn de kosten- en risicoverschillen tussen contractvormen gelijkgetrokken?
3. Wat zijn onbedoelde effecten? Zoals een toename van de administratieve lasten van werkgevers.
4. Welke andere oorzaken zijn er voor veranderingen in de kosten- en risicoverschillen?
5. Zijn er verschillen tussen groepen werkenden/werkgevenden in (het effect van de Wab) op de kosten- en risicoverschillen?
6. Wat zijn mogelijkheden voor verbeteringen op het vlak van doeltreffendheid en doelmatigheid?

B. Werking arbeidsmarkt op basis van aard

In hoeverre wordt, door de Wab, in de praktijk de contractvorm bepaald op basis van de aard van het werk in plaats van op basis van kosten- en risicoverschillen tussen de contractvormen?

7. Hoe maken werkgevenden vóór en (vooral) na invoering van de Wab de keuze voor een bepaalde contractvorm? In hoeverre bepalen de kostenverschillen de keuze en in hoeverre de aard van het werk?
8. Wat is het effect van de door de Wab veranderde kosten- en risicoverschillen op de manier waarop werkgevenden een contract kiezen?
9. Zijn werkgevenden bekend met de maatregelen van de Wab en door de maatregelen veranderde kosten- en risicoverschillen tussen contractvormen? Hoe ervaren en beoordelen ze de maatregelen en de effecten? Is het vaste contract, in de beleving van werkgevenden, aantrekkelijker geworden? Wat is de reden waarom werkgevers wel of niet een vast contract aanbieden? Houden werkgevers zich aan de (nieuwe) maatregelen? Welke rol speelt handhaving hierin?
10. Wat zijn onbedoelde effecten? Zoals onvoldoende mogelijkheden om flexibel te werken wanneer de aard van het werk hierom vraagt, waterbedeffect[7] en, het doorberekenen van de veranderde kosten aan de consument.
11. Welke andere oorzaken zijn aan te wijzen voor veranderingen in de manier waarop werkgevenden een contract kiezen?
12. Zijn er verschillen tussen groepen werkenden/werkgevenden in (het effect van de Wab op) de manier waarop werkgevenden een contract kiezen?
13. Wat zijn mogelijkheden voor verbeteringen op het vlak van doeltreffendheid en doelmatigheid (van de bekendheid en de naleving)?

C. Werk- en inkomenszekerheid

In hoeverre worden, door de Wab, in de praktijk de negatieve effecten van flexibele arbeid op de werk- en inkomenszekerheid van werkenden beperkt?

14. In hoeverre treden negatieve effecten van flexibele arbeid op de werk- en inkomenszekerheid van werkenden vóór en (vooral) na de invoering van de Wab op?
15. Hoe worden negatieve effecten van flexibele arbeid op de werk- en inkomenszekerheid van werkenden vóór en (vooral) na de invoering van de Wab beperkt?
16. Wat is het effect van de Wab op de werk- en inkomenszekerheid van werkenden? Is dit gelijk voor de verschillende contractvormen?
17. Zijn werkenden bekend met de maatregelen van de Wab? Hoe ervaren en beoordelen ze de maatregelen? Zijn werkenden in staat om deze rechten op te eisen? Welke rol speelt handhaving hierin?
18. Wat zijn onbedoelde effecten? Zoals niet meer opgeroepen/ingezet worden en het waterbedeffect.
19. Welke andere oorzaken zijn aan te wijzen voor veranderingen in de werk- en inkomenszekerheid van werkenden?
20. Zijn er verschillen tussen groepen werkenden/werkgevenden? Wat zijn mogelijkheden voor verbeteringen op het vlak van doeltreffendheid en doelmatigheid (van de bekendheid en de opeisbaarheid van de rechten)?

[7] Het waterbedeffect betreft de verschuivingen tussen arbeidsvormen, werkloosheid en inactiviteit die door beleid zijn geïnduceerd en niet zijn beoogd (SEO, Het waterbedeffect 2022).

D. Vast contract aantrekkelijker

In hoeverre is het vaste contract in de praktijk aantrekkelijker geworden voor werkgevenden door de Wab?

21. Wat is het aandeel werkenden per contractvorm (absoluut en relatief), wat is de duur waarmee werkenden werkzaam zijn op een contractvorm en hoe is de in-, uit- en doorstroom per/tussen de contractvormen vóór en (vooral) na de invoering van de Wab?
22. Wat is het effect van de Wab op het aandeel werkenden per contractvorm (absoluut en relatief), de duur waarmee werkenden werkzaam zijn op een contractvorm en de in-, uit- en doorstroom per/tussen de contractvormen?
23. Wat zijn onbedoelde effecten? Zoals het waterbedeffect.
24. Welke andere oorzaken zijn aan te wijzen voor veranderingen?
25. Zijn er verschillen tussen groepen werkenden/werkgevenden? Wat zijn mogelijkheden voor verbeteringen op het vlak van doeltreffendheid en doelmatigheid?

E. Achterliggende maatschappelijke doelen van de Wab

In hoeverre is de Wab doeltreffend en doelmatig in het bereiken van de achterliggende maatschappelijke doelen?

26. In hoeverre sluiten de doelen van de Wab (en de bredere beleidstheorie) aan bij de achterliggende maatschappelijke doelen (strategisch raamwerk SZW)?
27. In hoeverre resulteren de effecten van de Wab in de praktijk in het bereiken van de achterliggende maatschappelijke doelen (strategisch raamwerk SZW)?

F. Doelmatigheid, werkzame mechanismen, outcome en impact

28. Wat is de doelmatigheid van de Wab in relatie tot:
    a. kosten- en riscoverschillen;
    b. de werking van de arbeidsmarkt op basis van de aard van werk;
    c. werk- en inkomenszekerheid;
    d. het vast contract aantrekkelijker maken?
29. Welke mechanismen verklaren de effecten van de Wab?
30. Outcome aantrekkelijkheid vast contract
    a. Wat is het effect van de Wab op de ervaren aantrekkelijkheid van het aanbieden van een vast contract?
    b. Wat is het effect van de Wab op de ervaren drempels om een vast contract aan te bieden?

Regioplan
Transformatorweg 38
1014 AK Amsterdam
T +31(0)20 531 53 15
www.regioplan.nl

REGIOPLAN
PARTNER VOOR MAATSCHAPPELIJKE IMPACT