

Evaluatie Wet werk en zekerheid (Wwz)



seo economisch onderzoek

Amsterdam, juni 2020
In opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Evaluatie Wet werk en zekerheid (Wwz)

Samenvattende rapportage

Arjan Heyma
Siemen van der Werff
Marloes Lammers
Hanneke Bennaars
Peter Donker van Heel
Mirjam Engelen

debeleidsonderzoekers

?! Mediad



Universiteit
Leiden

Arbeidsmarktresearch
UNIVERSITEIT VAN AMSTERDAM



seo economisch onderzoek

“De wetenschap dat het goed is”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winst-oogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport nr. 2020-18

ISBN 978-90-5220-076-7

Informatie & Disclaimer

SEO Economisch Onderzoek heeft op de verkregen informatie en data geen onderzoek uitgevoerd dat het karakter draagt van een accountantscontrole of due diligence. SEO is niet verantwoordelijk voor fouten of omissies in de verkregen informatie en data.

Copyright © 2020 SEO Amsterdam. Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen, onderzoeken en collegesyllabi, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit dit rapport mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s). Toestemming kan worden verkregen via secretariaat@seo.nl

Samenvatting

De Wet werk en zekerheid (Wwz), die vanaf 2015 in werking is getreden, heeft als gevolg van het brede pakket aan maatregelen veel van de beoogde doelen gehaald, al is dat niet altijd in sterke mate het geval. De Wwz heeft gezorgd voor meer doorstroom van flexibele contracten naar arbeidscontracten met meer zekerheden, en meer baan-, werk- en inkomenszekerheid voor flexibele werknemers. Daardoor is het verschil tussen vaste en flexibele werknemers kleiner geworden. Ook heeft de wet de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid van zowel werknemers als werkgevers bevorderd. Tegelijkertijd heeft de Wwz nauwelijks geleid tot een sneller en goedkoper ontslagstelsel dat werknemers activeert en werkgevers stimuleert om werknemers sneller in (vaste) dienst te nemen. Ook de WW-maatregelen hebben nauwelijks gezorgd voor activering van werklozen, ondanks een gedeeltelijke verlaging van de inkomenszekerheid. De meeste maatregelen in de Wwz kunnen desalniettemin als doelmatig worden beschouwd, aangezien ze tegen beperkte kosten de doelstellingen bereiken. Dat geldt niet voor de WW-maatregelen.

De evaluatie van de Wet werk en zekerheid (Wwz) in dit rapport gaat in op de doeltreffendheid en doelmatigheid van de afzonderlijke Wwz-maatregelen en van de Wwz als geheel. In hoeverre heeft de Wwz gezorgd voor een nieuw evenwicht op de arbeidsmarkt tussen flexibiliteit en zekerheid, met een kleiner verschil tussen flexibele en vaste contracten? In hoeverre heeft de Wwz het stelsel van flexrecht, ontslagrecht en WW activerender gemaakt? En in hoeverre heeft de Wwz tot meer rechtszekerheid en rechtsgelijkheid geleid?

Effecten van maatregelen flexibele arbeid

Door de Wwz is er een grotere doorstroom van tijdelijke naar vaste contracten, al geldt die toename voornamelijk voor hogeropgeleiden en ouderen. Daarnaast is de uitval van flexibele werknemers naar uitkeringsafhankelijkheid of inactiviteit afgenomen. Dat geldt vooral voor lageropgeleiden en ouderen. Hierdoor zijn de zekerheden voor de meeste flexibele werknemers verhoogd. Uit de enquête onder werkgevers en de diepte-interviews met hen blijkt dat de invloed van de Wwz op het handelen van werkgevers relatief beperkt is. Dit komt voor een deel doordat niet alle werkgevers bekend zijn met de specifieke maatregelen. De werkgevers ontkennen eerder een effect dan dat zij een effect bevestigen. Wel hebben de maatregelen gezamenlijk tot gevolg dat de standaardduur van tijdelijke contracten is veranderd. Sinds 2015 geven werkgevers vaker een eerste tijdelijk contract van zeven maanden en minder vaak van zes maanden. Bovendien geeft een kleiner aandeel werkgevers een eerste tijdelijk contract van één jaar. Dat komt door de veranderingen in de ketenbepaling, het verbod op een proeftijd in tijdelijke contracten en door de invoering van de transitievergoeding. Bij de keuzes van werkgevers speelt hun houding tegenover de factor arbeid een rol, los van sector en bedrijfsgrootte. Uit de diepte-interviews met werkgevers komen twee divergerende strategieën naar voren: een korte-termijnstrategie gericht op kostenreductie en een lange-termijnstrategie gericht op investeringen in arbeid. Een strategie van kostenbeheersing komt – in de uiterste vorm – tot uitdrukking in een maximale benutting van de ruimte die het arbeidsrecht biedt. Veranderingen in het arbeidsrecht zorgen bij deze werkgevers direct voor een aanpassing van hun strategie. Werkgevers die gericht zijn op investeringen in arbeid opereren over het algemeen niet op de randen van de wettelijke grenzen. Veranderingen in het arbeidsrecht leiden bij hen ook minder snel tot aanpassingen.

Effecten van maatregelen ontslagrecht

De hervorming van het ontslagrecht in de Wwz heeft volgens rechters en juridisch belangenbehartigers op onderdelen geleid tot een eenduidiger en eerlijker ontslagrecht. Ook werkgevers vinden dat het ontslagrecht eenduidiger is geworden, maar tevens complexer en niet noodzakelijkerwijs eerlijker. Voor hen is het resultaat van een ontslagprocedure via de kantonrechter minder zeker geworden, waardoor zij vaker (tegelijktijd) proberen om met de werknemer tot een beëindigingsovereenkomst te komen. Door de introductie van de gemaximeerde transitievergoeding is die route voor hen aantrekkelijker geworden. Dat heeft gezorgd voor een sterke verschuiving van ontslag via UWV of de kantonrechter naar ontslag met wederzijds goedvinden. Gemiddeld genomen is de ontslagprocedure niet sneller of goedkoper geworden, al gaat de formele ontslagprocedure via UWV sneller dan vóór invoering van de Wwz, en duurt het minder lang om met een werknemer tot een schikking te komen. De gemiddelde ontslagvergoeding is dankzij de transitievergoeding nauwelijks toegenomen, maar dit gaat vaak gepaard met een langere periode van improductiviteit, ofwel de (onderling overeengekomen) duur van de arbeidsovereenkomst na de laatste feitelijke werkdag. Er zijn geen aanwijzingen gevonden dat de Wwz heeft geleid tot een activerender ontslagstelsel. De grotere doorstroom van tijdelijke naar vaste contracten is eerder toe te schrijven aan de verkorting van de ketenbepaling van drie naar twee jaar en aan de gunstige economische omstandigheden sinds de inwerkingtreding van de Wwz, dan aan de hervorming van het ontslagrecht.

Effecten van maatregelen WW en IOW

De WW-maatregelen in de Wwz hebben (tot nu toe) een zeer beperkte activerende werking, die vooral geldt voor werklozen tot vijftig jaar. De inkomensbescherming die de IOW biedt aan zestigplussers heeft een deactiverende werking: door de IOW hebben ouderen die voor de IOW in aanmerking komen een lagere kans om na instroom in de WW binnen twee jaar weer het werk te hervatten. Inkomstenverrekening in de WW heeft nauwelijks geleid tot een structureel grotere uitstroom uit de WW, maar zorgt wel voor relatief hoge kosten in vergelijking met andere maatregelen in de Wwz. Op dat punt lijkt de Wwz weinig doelmatig.

Flexibiliteit in een internationale context

De Nederlandse arbeidsmarkt kent in vergelijking met andere EU-lidstaten een grote mate van flexibilisering. De internationale literatuur suggereert dat dat komt door de relatief grote mate van ontslagbescherming voor werknemers in een vast contract, de relatief beperkte regelgeving rond flexibele contracten, en de relatief sterke werkgeversverplichtingen die op het vaste contract rusten. De ontslagmaatregelen in de Wwz hebben het verschil in ontslagbescherming tussen vaste en flexibele contracten nauwelijks verkleind, wel heeft de Wwz meer regelgeving voor flexibele contracten geïntroduceerd. Dit kan hebben bijgedragen om het verschil in flexibilisering met andere EU-lidstaten kleiner te maken. De Wwz bevat geen maatregelen voor het meer in balans brengen van de werkgeversverplichtingen die rusten op een vast dan wel een tijdelijk contract. Hoewel technologische veranderingen en globalisering de behoefte aan flexibele arbeid bevorderen, kunnen die ontwikkelingen niet zonder meer als redenen worden aangewezen voor het feit dat de flexibilisering in Nederland uit de pas loopt met andere EU-lidstaten.

Activerende werking van de Wwz

De Wwz heeft het stelsel van flexrecht, ontslagrecht en WW nauwelijks activerender gemaakt. In theorie zijn de maatregelen in de Wwz daar wel op gericht, maar in de praktijk sorteren de maatregelen tot dusver weinig effect. Positieve effecten op de activering van werklozen komen voort uit een verkorting van de WW-duur en de combinatie van inkomstenverrekening en het aanscherpen van het begrip passende arbeid. Mogelijk heeft de grotere doorstroom van flexibele naar vaste contracten als gevolg van de flexmaatregelen daaraan bijgedragen. Maar hoewel de introductie van de transitievergoeding ontslagen werknemers (en hun werkgevers) meer mogelijkheden heeft gegeven om de overgang van werk naar werk te ondersteunen met scholing, loopbaanoriëntatie en dergelijke, wordt hier in de praktijk nog maar weinig gebruik van gemaakt. Verder is het ontslagstelsel voor werkgevers weliswaar eenduidiger geworden, maar niet goedkoper of sneller. Er is daarvan dan ook geen grotere activerende werking te verwachten dan vóór de Wwz-invoering.

Balans tussen flexibiliteit en zekerheid

De Wwz heeft per saldo de baan-, werk- en inkomenszekerheid van flexibele werknemers versterkt zonder die zekerheden voor vaste werknemers aan te tasten. Daardoor is ook het verschil tussen vaste en flexibele contracten verkleind. Vooral de flexmaatregelen hebben gezorgd voor een grotere doorstroom naar arbeidscontracten met meer zekerheden. Dezelfde maatregelen hebben er tegelijkertijd toe geleid dat werkgevers minder flexibiliteit hebben bij de inzet van arbeid. De ontslagmaatregelen die waren gericht op het eenduidiger, sneller, eerlijker en goedkoper maken van ontslag, hebben onvoldoende effect gehad om die flexibiliteit bij werkgevers te vergroten. In die zin is er sprake van een nieuwe balans in flexibiliteit versus zekerheid die gunstig uitpakt voor flexibele werknemers en minder gunstig voor werkgevers. De inperking van de flexibiliteit voor werkgevers lijkt echter beperkt, zeker na de introductie van de seizoenwerkersregeling in 2016 die de grootste negatieve gevolgen van de Wwz voor de werkgevers-flexibiliteit heeft gerepareerd.

Rechtszekerheid en rechtsgelijkheid

De Wwz heeft per saldo bij zowel werknemers als werkgevers tot meer rechtszekerheid en rechtsgelijkheid geleid. De rechtszekerheid van flexibele werknemers is vooral bevorderd door de ketenbepaling en dan met name de verlenging van de tussenpoos, waardoor de kans kleiner is geworden dat werknemers langdurig in flexibele contracten blijven zitten. De rechtsgelijkheid van flexibele werknemers is verbeterd door het begrenzen van de duur van het uitzendbeding tot 78 gewerkte weken en de loondoorbetaling voor langdurige oproepkrachten. De hervorming van het ontslagrecht in de Wwz heeft bijgedragen aan een grotere rechtszekerheid en rechtsgelijkheid van vaste werknemers én een grotere rechtszekerheid van werkgevers. Voorafgaand aan een ontslagprocedure is op basis van de ontslaggrond duidelijk dat twee dezelfde ontslaggevallen dezelfde ontslagroute zullen volgen en dezelfde ontslagvergoeding zullen krijgen.

Doeltreffendheid en doelmatigheid van de Wwz

Het totaal van de Wwz-maatregelen heeft ervoor gezorgd dat de meeste van de beoogde doelen van de Wwz zijn behaald, al is dat niet altijd in sterke mate het geval. Wat zeker is bereikt, is het doel van een grotere rechtszekerheid en rechtsgelijkheid van werknemers en werkgevers. Dat komt voor een groot deel door de hervorming van het ontslagstelsel, waardoor meer vastligt over ontslaggronden, ontslagroutes, ontslagprocedures en ontslagvergoedingen, die bovendien niet sterk

variëren tussen ontslagen werknemers. Dat leidt tot meer zekerheid én gelijkheid. Ook de flexmaatregelen hebben bijgedragen aan een grotere rechtszekerheid en rechtsgelijkheid door bepalingen in de wet op te nemen die de verschillen tussen flexibele en vaste werknemers kleiner maken.

Een tweede doel dat is bereikt, is de grotere doorstroom van flexibele contracten naar contracten met meer zekerheid, waaronder vaste contracten. Uit de evaluatie blijkt dat deze ontwikkeling niet alleen toe te schrijven is aan de gunstige conjuncturele ontwikkelingen, maar ook aan de Wwz-maatregelen, en dan specifiek aan de inkorting van de ketenbepaling en de verlenging van de tussenpoos daarin. Introductie van de transitievergoeding heeft dat mechanisme alleen maar versterkt. Die grotere doorstroom heeft ook gezorgd voor meer baan-, werk- en inkomenszekerheid voor met name flexibele werknemers. Ook door de WW-maatregelen is de werkzekerheid van met name werkzoekenden tot vijftig jaar vergroot, en door de IOW-maatregelen de inkomenszekerheid van oudere werklozen. In specifieke gevallen is de werk- of inkomenszekerheid door deze maatregelen ook kleiner geworden, voornamelijk voor werklozen tussen de vijftig en zestig jaar die met een kortere WW-duur te maken krijgen maar nog niet in aanmerking komen voor de IOW.

Het zijn vooral de WW-maatregelen die een stimulerend effect hebben op werkzoekenden tot ongeveer vijftig jaar. Voor oudere werklozen is dat effect er niet. Het activerende effect vanuit de hervorming van het ontslagrecht is vooralsnog beperkt. De transitievergoeding die zowel werkgevers als werknemers stimuleert om de gang van werk naar werk te ondersteunen met onder andere scholing, wordt daarvoor nog weinig benut. Uiteraard geeft de transitievergoeding daarnaast ook financiële ondersteuning aan ontslagen werknemers, waardoor de inkomenszekerheid is bevorderd. Onbekend is of dat de mate van werkhervatting heeft gestimuleerd. Waar de Wwz niet in is geslaagd, is om ontslag sneller, goedkoper en – in de ogen van werkgevers – eerlijker te maken. De wet is er (mede daardoor) ook niet in geslaagd om werkgevers te stimuleren om gemakkelijker mensen aan te nemen.

De meeste Wwz-maatregelen kunnen als doelmatig worden beschouwd, omdat ze de doelstellingen bereiken tegen beperkte kosten. Dat geldt niet voor de WW-maatregelen.

Inhoud

Samenvatting.....	i
1 Aanleiding en onderzoeksvragen.....	1
1.1 Aanleiding.....	1
1.2 Onderzoeksvragen	2
1.3 Leeswijzer	3
2 Effecten maatregelen flexibele arbeid	5
2.1 Algemene gevolgen	5
2.2 Gevolgen individuele maatregelen.....	8
3 Effecten maatregelen ontslag	13
3.1 Eerlijkheid en eenduidigheid van ontslag.....	13
3.2 Aantal ontslagen	15
3.3 Kosten van ontslag.....	17
3.4 Snelheid van ontslag.....	19
3.5 Activerend ontslagrecht.....	21
4 Effecten maatregelen werkloosheid.....	23
4.1 Aanleiding.....	23
4.2 Maximering.....	23
4.3 Vertraagde opbouw.....	24
4.4 Cao-reparaties	25
4.5 Inkomstenverrekening en passende arbeid.....	25
4.6 IOW	26
4.7 Faillissementsuitkering WW	27
5 Flexibiliteit in een internationale context.....	29
5.1 Internationale trends flexibele arbeid.....	29
5.2 Mogelijke oorzaken toename flexibilisering.....	33
5.3 Aanwijzingen uit de literatuur	33
5.4 Conclusie.....	41
6 Activerende werking Wwz	45
6.1 Activerende werking flexrecht.....	45
6.2 Activerende werking ontslagrecht	46

6.3	Activerende werking WW	47
6.4	Activerende werking in samenhang.....	48
6.5	Beantwoording onderzoeksvragen	48
7	Balans tussen flexibiliteit en zekerheid	51
7.1	Invloed Wwz op flexibiliteit van werkgevers.....	52
7.2	Invloed Wwz op zekerheid van werknemers.....	54
7.3	Beantwoording onderzoeksvragen	59
8	Rechtszekerheid en rechtsgelijkheid.....	63
8.1	Invloed Wwz op rechtszekerheid	63
8.2	Invloed Wwz op rechtsgelijkheid	65
8.3	Beantwoording onderzoeksvraag.....	68
9	Doeltreffendheid en doelmatigheid van de Wwz.....	69
9.1	Doelen van de Wwz.....	69
9.2	Doeltreffendheid van de Wwz	70
9.3	Doelmatigheid van de Wwz.....	74
	Literatuur	77

1 Aanleiding en onderzoeksvragen

De evaluatie van de Wet werk en zekerheid (Wwz) in dit rapport gaat in op de doeltreffendheid en doelmatigheid van de afzonderlijke maatregelen en van de Wwz als geheel. In hoeverre heeft de Wwz gezorgd voor een nieuw evenwicht op de arbeidsmarkt tussen flexibiliteit en zekerheid, met een kleiner verschil tussen flexibele en vaste contracten? In hoeverre heeft de Wwz het stelsel van flexrecht, ontslagrecht en WW activerender gemaakt? In hoeverre heeft de Wwz tot meer werkzekerheid en inkomenszekerheid geleid? En in hoeverre heeft de Wwz tot meer rechtszekerheid en rechtsgelijkheid geleid?

1.1 Aanleiding

De maatregelen in de Wet werk en zekerheid (Wwz), die vanaf begin 2015 is ingevoerd, zijn primair gericht op het vinden van een nieuw evenwicht tussen flexibiliteit en zekerheid op de arbeidsmarkt. De term flexibiliteit doelt op de mogelijkheden om de inzet van arbeid aan te passen aan (economische) omstandigheden. Werkgevers willen hun personeelsbestand soepel kunnen aanpassen aan onzekere ontwikkelingen in hun afzetmarkt en orderportefeuille. Werknemers willen de ruimte hebben om betaald werk op verschillende manieren te combineren met hun privéleven. Flexibele arbeidscontracten maken dit mogelijk. Die zorgen bovendien voor een laagdrempelige toegang tot de arbeidsmarkt.

Die flexibiliteit kan echter ten koste gaan van de zekerheid die werkgevers en werknemers hebben. Bij werkgevers gaat het om de zekerheid dat er voldoende personeel kan worden ingezet en dat investeringen in de organisatie of de kwaliteit van arbeid worden terugverdiend. Bij werknemers gaat het om baanzekerheid (de zekerheid dat de huidige baan wordt voortgezet), werkzekerheid (de zekerheid dat men snel kan doorstromen naar ander werk wanneer de huidige baan afloopt), en inkomenszekerheid (de zekerheid dat men kan terugvallen op alternatieve inkomensbronnen wanneer de huidige baan of werkzaamheden stoppen). De Wwz is tot stand gekomen tegen een achtergrond van een verregaande flexibilisering van de arbeidsmarkt, waarin een steeds grotere groep mensen langdurig werd ingeschakeld op basis van flexibele contracten met minder zekerheden dan het vaste contract. Die onzekerheden zitten daarbij vaak in de hoeveelheid werk, de continuering van het werk, en de mogelijkheden om door te stromen naar werk met meer zekerheid. Het idee leefde dat er een disbalans was ontstaan tussen vast en flexibel werk die leidde tot meer dualiteit op de arbeidsmarkt. Voor jongeren zou er steeds minder perspectief zijn op een vast contract, terwijl ouderen steeds minder snel van baan zouden wisselen om de ontslagbescherming en arbeidsvoorwaarden van hun huidige baan niet op te geven. Per saldo zou de groeiende flexibiliteit op de arbeidsmarkt steeds meer ten koste gaan van de zekerheden van (met name flexibele) werknemers.

Met de Wwz is beoogd het stelsel van flexibele contracten, ontslagrecht en WW activerender te maken en het verschil tussen mensen met een vast en flexibel contract kleiner te maken. Het doel was om de rechtsgelijkheid te laten toenemen door bestaande verschillen tussen vaste en flexibele werknemers zoveel mogelijk te verkleinen. Door het ontslagstelsel tegelijkertijd eenduidiger, snel-

ler, eerlijker en minder kostbaar te maken voor werkgevers zou de rechtszekerheid moeten toeneemen. Deze veranderingen hadden tot doel bij te dragen aan gedragsveranderingen die ertoe zouden leiden dat werkgevers gemakkelijker mensen aannemen, ook in vaste contracten, en dat werknemers gemakkelijker doorstromen van werk naar (vast) werk, zowel na ontslag als vanuit de WW. Op die manier zou voor werknemers meer werk- en inkomenszekerheid ontstaan.

Samengevat diende de invoering van de Wwz de volgende doelen:

- een activerender stelsel van het flexrecht, het ontslagrecht en de WW,
- meer doorstroom van werk naar (vast) werk na ontslag en na WW,
- meer werk- en inkomenszekerheid voor (met name flexibele) werknemers en werkzoekenden,
- het verkleinen van de verschillen tussen werknemers met een vast contract en werknemers met een flexibel contract,
- een eenduidiger, sneller, eerlijker en minder kostbaar ontslagstelsel,
- het stimuleren van werkgevers om eerder mensen aan te nemen,
- meer rechtszekerheid en rechtsgelijkheid voor werknemers en werkgevers.

1.2 Onderzoeksvragen

De evaluatie van de Wwz in dit rapport richt zich op de vraag of deze doelen zijn gehaald (*doel-treffendheid* van de Wwz) en op de vraag of deze doelen op een efficiënte wijze zijn behaald (*doelmatigheid* van de Wwz). Verder zou een nieuw evenwicht tussen flexibiliteit en zekerheid vooral bij (flexibele) werknemers moeten leiden tot een grotere (ervaren) *rechtsgelijkheid* en de vereenvoudiging van het stelsel tot een grotere (ervaren) *rechtszekerheid* bij zowel werknemers als werkgevers. De evaluatie van de Wwz moet leiden tot het antwoord op de volgende vier centrale onderzoeksvragen:

- I. In hoeverre heeft de Wwz gezorgd voor een nieuw evenwicht op de arbeidsmarkt tussen flexibiliteit en zekerheid met een kleiner verschil tussen flexibele en vaste contracten?
- II. In hoeverre heeft de Wwz het stelsel van flexrecht, ontslagrecht en WW activerender gemaakt?
- III. In hoeverre heeft de Wwz tot meer werkzekerheid en inkomenszekerheid geleid?
- IV. In hoeverre heeft de Wwz tot meer rechtszekerheid en rechtsgelijkheid geleid?
- V. In hoeverre is de Wwz doeltreffend en doelmatig geweest in de uitvoering?

Het antwoord op deze vragen wordt mede gebaseerd op de resultaten van de deelonderzoeken naar de effectiviteit van de Wwz-maatregelen ten aanzien van flexibele arbeid, ontslag en werkloosheid. Een samenvatting van de belangrijkste bevindingen uit die deelonderzoeken zijn als hoofdstukken in deze rapportage opgenomen. Die bevindingen vormen de input voor de beantwoording van de vijf bovenstaande hoofdvragen van de evaluatie van de Wwz. Behalve op deze hoofdvragen wordt bovendien nog ingegaan op de volgende vier deelvragen:

1. Heeft de Wwz de ontwikkeling van de baan-, werk- en inkomenszekerheid positief beïnvloed? Hoe zit dat voor verschillende geledingen van de beroepsbevolking?
2. Sluiten de activeringsmaatregelen in de WW goed aan bij de veranderingen in het ontslagrecht in de zin dat de werkzekerheid toeneemt?

3. Sluiten in dezelfde zin de flexmaatregelen goed aan bij de veranderingen in het ontslagrecht?
4. Wat zijn de achtergronden en oorzaken ervan dat Nederland qua flexibilisering van de arbeidsmarkt uit de pas loopt met andere EU-lidstaten?

1.3 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd. Ten grondslag aan de analyses liggen drie deelrapporten, die respectievelijk de effecten van de flexmaatregelen in de Wwz evalueren (Van der Werff et al., 2020), de effecten van de ontslagmaatregelen (Heyma et al., 2020b), en de effecten van de WW- en IOW-maatregelen (Lammers et al., 2020). De belangrijkste bevindingen uit die rapporten zijn samengevat in respectievelijk Hoofdstuk 2, 3 en 4. In Hoofdstuk 5 wordt de flexibilisering in Nederland en de mogelijke invloed van de Wwz daarop in internationaal perspectief geplaatst (met een antwoord op onderzoeksvraag 4.). Vanaf Hoofdstuk 6 vindt de synthese plaats van de evaluatie van de Wwz door specifiek in te gaan op:

- de activerende werking van de Wwz (Hoofdstuk 6, met een antwoord op onderzoeksvragen II. en 2.),
- het effect van de Wwz op de balans tussen flexibiliteit en zekerheid (Hoofdstuk 7, met een antwoord op onderzoeksvragen I., III., 1. en 3.),
- de effecten van de Wwz op de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid van werknemers en werkgevers (Hoofdstuk 8, met een antwoord op onderzoeksvraag IV.),
- en ten aanzien van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de Wwz (Hoofdstuk 9, met een antwoord op onderzoeksvraag V.).

2 Effecten maatregelen flexibele arbeid

Door de Wet werk en zekerheid (Wwz) is de doorstroom van tijdelijke naar vaste contracten vergroot, al geldt dit voornamelijk voor hoger opgeleiden en ouderen. Daarnaast is de uitval van flexibele werknemers naar uitkeringsafhankelijkheid of inactiviteit afgenomen. Dat geldt vooral voor lager opgeleiden en ouderen. Hierdoor zijn de zekerheden voor de meeste flexibele werknemers verhoogd.

Dit hoofdstuk is de samenvatting van het deelonderzoek naar de effecten van de maatregelen rond flexibele arbeid in de Wet werk en zekerheid, zoals neergelegd in Van der Werff et al. (2020).

Met de Wet werk en zekerheid (Wwz) zijn verschillende maatregelen ingevoerd die gericht zijn op flexibele arbeid. Het overkoepelende doel is dat mensen niet langer langdurig en onvrijwillig werk verrichten op basis van een onzeker en flexibel contract, met name als het gaat om structureel werk. Daarbij is ook beoogd om de balans tussen vast en flexibel werk te herstellen, de doorstroom van flexibele naar vaste contracten te bevorderen en uitval naar uitkeringsafhankelijkheid en inactiviteit op de arbeidsmarkt te voorkomen. Dit deelonderzoek gaat na of werknemers minder dan voorheen langdurig worden ingeschakeld op basis van flexibele contracten, en of de doorstroom van tijdelijke contracten naar vaste contracten is verbeterd. Voor de beantwoording van de vragen zijn verschillende onderzoeksmethoden gebruikt. Naast deskresearch gaat het om analyses van CBS-registratiedata, enquêtedata van CBS en TNO, een eigen enquête onder werkgevers, diepte-interviews met werkgevers en om focusgroepgesprekken met flexibele werknemers.

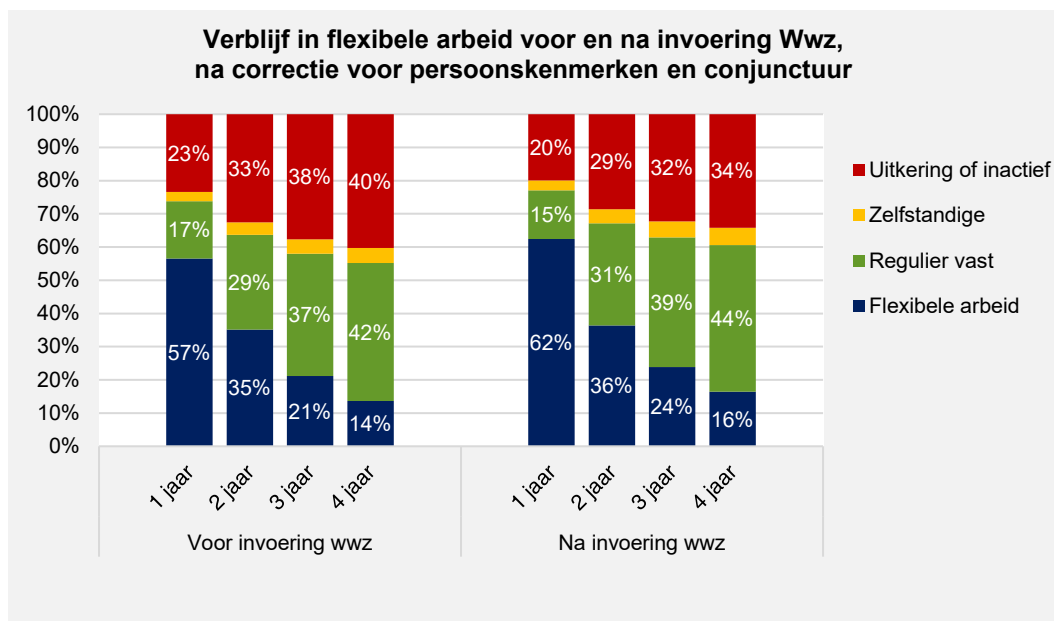
2.1 Algemene gevolgen

Gevolgen Wwz voor verblijfsduur in flexibele arbeid, doorstroom naar vast en uitstroom naar uitkering van werknemers

De verblijfsduur van werknemers in de flexibele schil is gemiddeld toegenomen sinds de invoering van de Wwz (zie Figuur 2.1). Dat geldt echter niet voor alle groepen flexibele werknemers. Zo is de verblijfsduur in flexibele arbeid voor laagopgeleiden relatief veel toegenomen, terwijl die voor hoger opgeleiden nauwelijks is veranderd. Door die toename verblijven laagopgeleiden na invoering van de Wwz ook langer in flexibele arbeid dan hoger opgeleiden. Dit komt mede door de lagere uitstroom naar uitkeringen en inactiviteit voor laagopgeleiden na de invoering van de Wwz. Ook voor ouderen is de uitstroom naar uitkeringen en inactiviteit lager sinds de Wwz actief werd. De uitstroom naar zelfstandigheid is niet veranderd. Bij deze analyses is gecorrigeerd voor conjuncturele ontwikkelingen en verschillen in de samenstelling van werkenden door de jaren heen, zodat aannemelijk is dat de Wwz de oorzaak is van deze effecten. Het door de Wwz gewenste effect van een hogere doorstroom naar vaste arbeid is daarmee voor hoogopgeleide werknemers bereikt. Voor laagopgeleiden is dit echter niet bereikt, maar zij vallen na invoering van de Wwz wel minder vaak uit naar een uitkering of inactiviteit doordat zij langer in flexibele arbeid verblijven.

Figuur 2.1 laat daarnaast zien dat er na invoering van de Wwz sprake is van een groter aandeel werknemers dat vanuit tijdelijke arbeid doorstroomt naar een *regulier* vast contract.¹ Vooral de doorstroom de doorstroom binnen twee jaar na instroom is toegenomen. Hierbij is gecorrigeerd voor conjuncturele ontwikkelingen. Dit effect geldt specifiek voor hoger opgeleiden en ouderen. Jongeren en lager opgeleiden stromen in gelijke mate door naar vaste contracten als vóór invoering van de Wwz.

Figuur 2.1 Door Wwz lagere uitstroom naar uitkering en inactief, grotere doorstroom naar regulier vast en langere verblijfsduur in flexibele arbeid

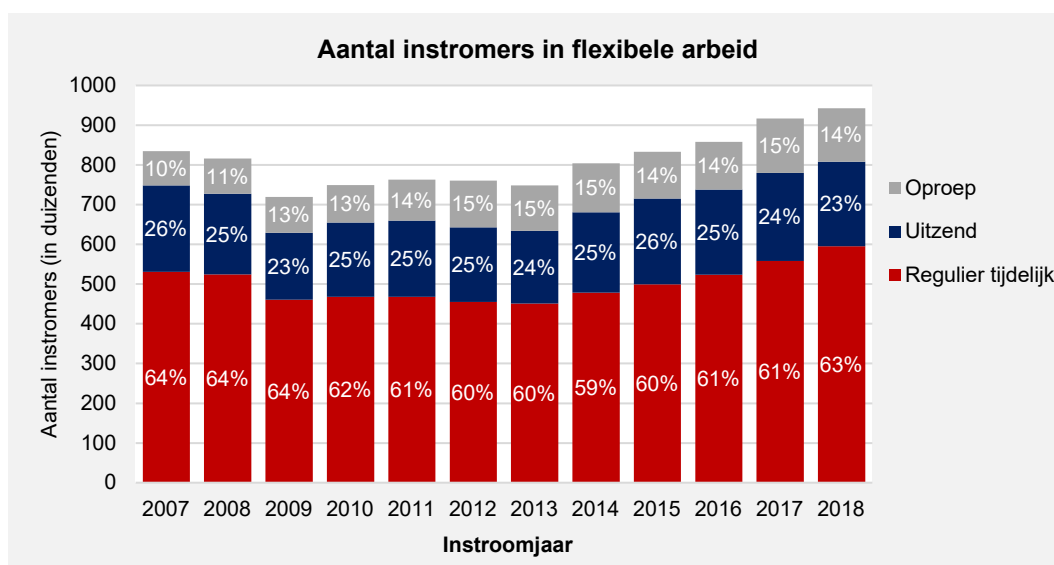


* De resultaten zijn afkomstig uit een econometrisch duurmodel. Het model schat voor werknemers die tussen 2006 en 2018 een flexibel contract hebben de kans op uitstroom vanuit de flexibele schil naar verschillende richtingen, waarbij het model corrigeert voor de krapte op de arbeidsmarkt en persoonskenmerken van flexwerkers. Het effect van de Wwz op de uitstroomkansen is gemeten door (delen van) contracten van flexwerkers vanaf 1 juli 2016 te vergelijken met (delen van) contracten van flexwerkers in de periode tot 1 juli 2016. De in de figuur gepresenteerde cijfers zijn gebaseerd op de cumulatieve uitstroomkansen, waarbij iemand slechts eenmaal kan uitstromen (uitstroom naar uitkering en herintrede op de arbeidsmarkt telt alleen als uitstroom naar uitkering).

Bron: CBS Microdata, bewerking SEO Economisch Onderzoek (2020).

Sinds de invoering van de Wwz is het jaarlijkse aantal personen dat een flexibele baan begint verder gestegen (zie Figuur 2.2). Vooral de instroom in reguliere tijdelijke contracten is verder toegenomen. Ook de instroom in oproepcontracten is vanaf 2017 gestegen, de instroom in uitzendcontracten blijft redelijk stabiel. Het is niet bekend hierin wat de invloed van de Wwz is. Wel blijkt uit de enquête onder werkgevers en de diepte-interviews met hen dat de maatregelen in de Wwz er bij hen over het algemeen niet voor zorgen dat zij meer nieuwe werknemers direct in een vast contract aannemen. Daarbij speelt volgens hen specifiek de transitievergoeding een rol.

¹ Dit betreffen alle contracten voor onbepaalde tijd, uitgezonderd vaste oproep- en uitzendcontracten.

Figuur 2.2 Instroom in flexibele arbeid neemt sinds 2014 jaarlijks toe

Bron: CBS Microdata, bewerking SEO Economisch Onderzoek (2020).

Het aandeel van flexibele arbeid als contractvorm bij instroom op de arbeidsmarkt neemt ook verder toe doordat het aandeel werknemers dat direct met een vast contract krijgt al jaren afneemt (CBS, 2020 en 2015). Bij de instromers in flexibele arbeid is de afgelopen jaren het aandeel ouderen, hogeropgeleiden en personen met een migratieachtergrond verder gestegen. Deze aandelen zijn ook in de gehele werkzame beroepsbevolking gestegen.

Gevolgen Wwz op handelen van werkgevers

Uit de werkgeversenquête en de diepte-interviews met hen blijkt dat de invloed van de Wwz op het handelen van werkgevers relatief beperkt is. Dit komt voor een deel doordat niet alle werkgevers bekend zijn met de specifieke maatregelen. De werkgevers ontkennen eerder een effect dan dat zij een effect bevestigen. Gekeken is naar de Wwz-invloed op de keuze om eerder iemand op de loonlijst te zetten dan om gebruik te maken van externe inhuur, of om eerder een vast contract aan te bieden dan een tijdelijk contract, en om een werknemer te laten doorstromen van een tijdelijk naar een vast contract, of van een uitzendcontract naar de loonlijst of om te werken met oproepcontracten.

De gezamenlijke maatregelen hebben tot gevolg dat de standaardduur van tijdelijke contracten is veranderd. Sinds 2015 is bij werkgevers het eerste tijdelijke contract vaker zeven maanden en minder vaak zes maanden. Bovendien is er een afname van het aandeel werkgevers dat gebruikmaakt van een eerste tijdelijk contract van één jaar. Dat komt door zowel de veranderingen in de ketenbepaling en het verbod op de proeftijd bij tijdelijke contracten als door de invoering van de transitievergoeding.

Bij de keuzes van werkgevers speelt hun houding tegenover de factor arbeid een rol, los van sector en bedrijfsgrootte. Uit de diepte-interviews met werkgevers komen twee divergerende strategieën naar voren: een kortetermijnstrategie gericht op kostenreductie en een langetermijnstrategie gericht

op investeringen in arbeid. Een strategie van kostenbeheersing komt – in de uiterste vorm – tot uitdrukking in een maximale benutting van de ruimte die het arbeidsrecht biedt. Veranderingen in het arbeidsrecht zorgen bij deze werkgevers direct tot een verandering van hun strategie. Werkgevers die gericht zijn op investeringen in arbeid opereren over het algemeen niet op de rand van de wettelijke grenzen. Veranderingen in het arbeidsrecht leiden bij hen ook minder snel tot veranderingen.

2.2 Gevolgen individuele maatregelen

Gevolgen ketenbepaling

De ketenbepaling regelt wanneer elkaar opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd overgaan in een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd. Sinds 1 juli 2015 is dat het geval bij meer dan drie elkaar opvolgende tijdelijke contracten of (bij een minder aantal) als een periode van twee jaar wordt overschreden. Voordien was deze periode drie jaar. De afwijking van de maximale duur en het maximum aantal tijdelijke contracten in cao's is aan voorwaarden verbonden, want dit kan alleen nog voor specifieke functies waarbij sprake is van seizoenswerk. Deze aanpassing zou kunnen leiden tot een grotere doorstroom naar vaste arbeid na twee jaar, of een grotere uitstroom naar een andere baan of zelfstandigheid na twee jaar, maar ook tot meer uitval naar uitkeringsafhankelijk en inactiviteit na deze twee jaar.

Door de kortere duur van de ketenbepaling stromen werknemers die zijn begonnen op een regulier tijdelijk contract of een tijdelijke oproepcontract inderdaad binnen twee jaar na instroom vaker door naar een vast contract bij dezelfde werkgever. Dat blijkt zowel uit de analyse op basis van het duurmodel waarbij de gehele instroom in tijdelijke contracten is meegenomen, als uit de analyse op basis van het 'difference in difference' model waarbij alleen de groep werknemers die ruim een jaar in een tijdelijk contract zit is meegenomen. Beide analyses zijn verricht op basis van de CBS-microdata. Er is vooral sprake van meer doorstroom in de periode rond twee jaar na instroom in het tijdelijke contract. Bij deze analyses op basis van CBS-microdata is gecorrigeerd is voor conjuncturele ontwikkelingen. Het is dan ook aannemelijk dat de Wwz de oorzaak is van deze stijgende doorstroom.

Een snellere en meer frequente doorstroom van een tijdelijk contract naar een vast contract bij dezelfde werkgever wordt in alle groepen werknemers waargenomen, ook bij de jongere en laag-opgeleide werknemers, al is het effect bij hen wel kleiner. Dit in tegenstelling tot de doorstroom naar een vast contract vanuit alle vormen van flexibele arbeid inclusief uitzendbanen en vaste oproepcontracten, waarbij er lagere doorstroomkansen zijn en ook niet voor alle groepen sprake was van meer doorstroom naar vast als gevolg van de Wwz. Dat verschil ontstaat doordat bij de doorstroom naar een vast contract vanuit alle vormen van flexibele arbeid ook uitzendcontracten en vaste oproepcontracten worden meegenomen, waarbij de kans op doorstroom naar een regulier vast contract lager ligt dan bij tijdelijke contracten.

Bij oudere werknemers is het effect van de ketenbepaling op de doorstroom naar een vast contract bij dezelfde werkgever het sterkst. Met betrekking tot opleidingsniveau is het effect het grootst bij hoogopgeleiden.

Ook blijkt uit het duurmodel dat de cumulatieve kans gemiddeld is afgenomen om binnen twee of drie jaar na instroom in het tijdelijke contract uit te vallen naar een uitkering of inactiviteit. Dat komt voornamelijk doordat er in het eerste jaar na instroom in het tijdelijke contract minder vaak sprake is van uitval. Minder uitval geldt specifiek voor lageropgeleiden en ouderen. Dit is in tegenpraak met het theoretische mogelijke effect dat deze uitval zou zijn toegenomen. Uit een aanvullende analyse op basis van het ‘difference in difference’-model blijkt dat door de aangepaste ketenbepaling de subgroep werknemers die een jaar na instroom in het tijdelijk contract nog niet is doorgestroomd naar een vast contract bij dezelfde werkgever een grotere kans heeft om uit te vallen naar een uitkering of inactiviteit. Dit betreft een lokaal effect voor de groep tijdelijke werknemers die na een jaar nog niet is doorgestroomd naar een vast contract. Het positieve effect van de ketenbepaling op de cumulatieve uitval naar uitkering/inactiviteit ontstaat vooral door de verminderde uitval in het *eerste* jaar na instroom in het tijdelijke contract (13 ten opzichte van 15 procent).

De ondervraagde werkgevers zien zelf over het algemeen niet dat zij nu vaker een vast contract aanbieden door de ketenbepaling, maar wel dat zij het vaker eerder doen. Deze analyse van de werkgevers zelf heeft echter minder bewijskracht dan de hierboven beschreven analyses van werknemers op basis van de CBS-microdata en de (representatieve) werkgeversenquête.

Gevolgen transitievergoeding

De transitievergoeding houdt in dat een ontslagen werknemer, die langer dan 24 maanden in dienst is geweest, recht heeft op een transitievergoeding. Uit de verschillende analyses blijkt dat de invoering van de transitievergoeding vooral invloed heeft op de contractduur. Het komt na invoering van de Wwz vaak voor dat 23 maanden als maximum wordt gehanteerd. Verschillende geïnterviewde werkgevers geven (spontaan) aan dat zij vanwege de invoering van de transitievergoeding minder vaak over gaan tot het geven van vaste contracten op hun eigen loonlijst.

Gevolgen tussenpoos

De tussenpoos waarbinnen contracten als opeenvolgend worden gezien is verlengd van drie naar zes maanden. Hiervan mag niet langer in de cao worden afgeweken. De uitzondering hierop is seizoensgebonden arbeid, waarbij voor specifieke functies in cao's mag worden afgeweken. Deze uitzondering is mogelijk sinds 2016.

Na invoering van de Wwz krijgen werknemers minder vaak te maken met draaideurconstructies. Het relatieve aandeel flexibele werknemers dat na een tussenpoos van drie tot vier maanden weer in dienst komt bij de oude werkgever is gedaald van 4,2 procent in 2010 naar 1,7 procent in 2015/2016. Tevens geldt dat na de Wwz invoering werknemers met een cao met een uitzonderingsregeling voor seizoenwerkers een grotere kans hebben op een draaideurconstructie dan andere werknemers. Zo heeft 2,2 procent van de werknemers met een uitzonderingsregel in de cao kans op een draaideurconstructie, terwijl dit percentage bij de overige werknemers op 1,5 procent ligt. Dit verschil was er niet vóór de Wwz. 14 procent van de werkgevers geeft aan nog altijd te werken met een tussenpoos, maar nu van minstens zes maanden. Een deel van de werkgevers wijkt uit naar externe inhuur, omdat de langere tussenpoos naar hun mening de flexibiliteit belemmert.

Gevolgen proeftijd

In de Wwz is bepaald dat in een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd van ten hoogste een half jaar geen proeftijd mag worden opgenomen. Voorafgaand aan de Wwz bestond er op dit punt geen specifieke regeling.

Werkgevers bieden nu vaker contracten aan van minstens zes maanden en één dag. In de praktijk zijn dit meestal contracten van zeven maanden. Uit CBS-gegevens uit de werknemersenquête blijkt dat vóór de invoering van de Wwz 26 procent van de werknemers een contract had van nul tot zes maanden. Na de invoering van de Wwz daalde dit aandeel naar 22 procent. Bijna de helft van de werknemers met een contract tot zes maanden geeft aan ook na de invoering van de maatregel een proeftijd in hun contract te hebben. Dit aandeel is niet veranderd ten opzichte van vóór de Wwz. Veel geïnterviewde werkgevers geven aan dat de proeftijd voor hen zeer belangrijk is, daarom bieden zij na invoering van de Wwz ook de contracten van minstens zes maanden en maximaal zeven maanden, niet zelden zes maanden en één dag.

Gevolgen concurrentiebeding

In de Wwz is bepaald dat een concurrentiebeding in een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd in principe verboden is. Op deze hoofdregel is een uitzondering geformuleerd voor werkgevers die schriftelijk in de arbeidsovereenkomst kunnen motiveren waarom een concurrentiebeding vanwege zwaarwichtige bedrijfs- of dienstbelangen vereist is. Vóór de Wwz bestond er op dit punt geen specifieke regeling op het gebied van concurrentiebedingen en arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd.

Uit de analyses blijkt dat het aandeel tijdelijke werknemers met een concurrentiebeding niet is veranderd sinds de invoering van de Wwz. Werkgevers geven aan dat zij beter op de beargumentering van het concurrentiebeding letten. Uit de werkgeversenquête en uit eerder onderzoek (Van der Ende et al., 2009) blijkt dat werkgevers een concurrentiebeding opnemen om het klantenbestand, gevoelige bedrijfsinformatie en intellectueel eigendom te beschermen, maar ook om werknemers aan zich te binden.

Gevolgen uitzendbeding

In de Wwz is de maximale duur van een uitzendbeding in de cao begrensd tot ten hoogste 78 gewerkte weken. Het uitzendbeding bepaalt dat een arbeidsovereenkomst eindigt op het moment dat de opdracht bij de inlener stopt. Dit was voor invoering van de Wwz al 78 weken in de ABU-cao. Dat is de cao in de uitzendsector waar de meeste uitzendkrachten onder vallen en die tevens algemeen verbindend is verklaard, waardoor deze cao ook geldt voor alle uitzendwerknemers die werken via een uitzendbureau dat niet bij een van de sectororganisaties is aangesloten. In de NBBU-cao is de maximale duur van het uitzendbeding door de Wwz teruggebracht van 130 naar 78 weken. De eerste 78 gewerkte weken waarin de uitzendkracht (al dan niet met een uitzendbeding) voor de uitzender werkt heet fase A (fase 1 en 2 in de NBBU-cao). Daarna stroomt de uitzendkracht door naar fase B (fase 3 in de NBBU-cao). Dat is de fase waarin uitzendkrachten werkzaam zijn op basis van een of meerdere tijdelijk contracten.

Het zijn dan ook voornamelijk uitzendkrachten die onder de NBBU-cao vallen die door de Wwz vaker doorstromen naar fase B na 78 gewerkte weken, al is er ook een klein positief effect zichtbaar voor uitzendkrachten die onder de ABU-cao vallen. De beperking van de duur van de eerste uitzendfase (met minder zekerheid) heeft geleid tot meer uitzendwerkers in een hogere fase (met meer zekerheid). Net als voor werknemers met een tijdelijk contract geldt voor uitzendkrachten dat zij na invoering van de Wwz minder vaak uitstromen naar uitkeringsafhankelijkheid of inactiviteit.

Gevolgen oproepcontracten

In de Wwz is de mogelijkheid tot uitsluiting van de loondoorbetalingsverplichting begrensd. Een werkgever mag hierdoor alleen gedurende de eerste zes maanden in een oproepovereenkomst de loondoorbetalingsverplichting uitsluiten. Daarnaast is bepaald dat de uitsluiting van de loondoorbetalingsverplichting niet onbeperkt verlengd kan worden in de cao. Dit mag alleen als de werkzaamheden bij in de cao te bepalen functies incidenteel van aard zijn en geen vaste omvang kennen. Vóór invoering van de Wwz was de uitsluiting van de loondoorbetalingsverplichting nog niet begrensd.

Het blijkt niet dat de invoering van de Wwz samenhangt met een verandering in de ontwikkeling van het aantal oproepkrachten of -jaren. Sinds de invoering van de Wwz is het aandeel oproepkrachten ten opzichte van het totaal aantal werknemers namelijk gestegen. Een derde van alle werkgevers is op de hoogte van de maatregel.

Uit de analyse op basis van de CBS-microdata blijkt niet dat het verbod op de uitsluiting van de loondoorbetalingsverplichting na zes maanden invloed heeft gehad op de duur van oproepcontracten. Weliswaar verblijven oproepkrachten na invoering van de Wwz gemiddeld langer bij hun werkgever dan vóór de Wwz-invoering, maar dat lijkt niet te komen door het begrenzen van het uitsluiten van de loondoorbetalingsverplichting na precies zes maanden. Ook is er na de Wwz niet zozeer minder sprake van uitval naar uitkeringsafhankelijkheid of inactiviteit, maar eerder juist van minder uitstroom naar een andere werkgever. Het is niet duidelijk wat hier de oorzaken van zijn.

Gevolgen aanzegtermijn

In de Wwz is bepaald dat een werkgever bij afloop van tijdelijke arbeidsovereenkomsten van zes maanden of langer een aanzegtermijn van minstens één maand dient te hanteren. Dat betekent dat een werkgever tijdig moet aangeven dat een contract niet (zeker) verlengd wordt. Daarbij is het ook mogelijk om deze aanzegging al bij aanvang in de arbeidsovereenkomst op te nemen.

Een kwart van de tijdelijke werknemers is na de invoering van de Wwz gedurende de laatste maand op de hoogte gebracht van de contractbeëindiging. Het is niet bekend hoe hoog dat percentage vóór die tijd was. Het is daarom op basis van deze analyse niet te zeggen wat de exacte rol van de Wwz is. In de diepte-interviews geeft een groot deel van de werkgevers aan dat de aanzegtermijn van één maand bij tijdelijke contracten al werd gevolgd voordat de Wwz in het leven was geroepen. Vrijwel alle geïnterviewde werkgevers zeggen inmiddels de regel te volgen. Diverse geïnterviewde werkgevers hebben wel de ervaring dat de aanzegging een negatief effect heeft op de inzetbaarheid en aanwezigheid van de betreffende werknemers.

3 Effecten maatregelen ontslag

De hervorming van het ontslagrecht in de Wet werk en zekerheid (Wwz) heeft volgens rechters en juridisch belangenbehartigers op onderdelen geleid tot een eenduidiger en eerlijker ontslagrecht. Ook werkgevers vinden het ontslagrecht eenduidiger geworden, maar tevens complexer en niet noodzakelijk eerlijker. Voor hen is het resultaat van een ontslagprocedure via de kantonrechter minder zeker geworden, waardoor zij vaker (tegelijktijd) proberen om met de werknemer tot een beëindigingsovereenkomst te komen. Door de introductie van de gemaximeerde transitievergoeding is die route voor hen aantrekkelijker geworden. Dat heeft gezorgd voor een sterke verschuiving van ontslag via UWV of kantonrechter naar ontslag met wederzijds goedvinden. Gemiddeld is ontslag niet sneller of goedkoper geworden, al gaat de formele ontslagprocedure via UWV sneller dan voor de Wwz en duurt het korter om met een werknemer tot een schikking te komen. De gemiddelde ontslagvergoeding is dankzij de transitievergoeding nauwelijks toegenomen, maar dit gaat vaak gepaard met een langere periode van improductiviteit, ofwel de duur van de arbeidsovereenkomst na de laatste feitelijke werkdag. Er worden geen aanwijzingen gevonden dat de Wwz heeft geleid tot een activerender ontslagstelsel. De grotere doorstroom van tijdelijke naar vaste contracten kan eerder worden toegeschreven aan de verkorting van de ketenbepaling van drie naar twee jaar en aan de gunstige economische omstandigheden sinds de inwerkingtreding van de Wwz, dan aan de hervorming van het ontslagrecht.

Dit hoofdstuk is de samenvatting van het deelonderzoek naar de effecten van de maatregelen rond de hervorming van het ontslagstelsel in de Wet werk en zekerheid, zoals neergelegd in Heyma et al. (2020b).

De maatregelen in de Wwz ten aanzien van een hervorming van het ontslagrecht hadden als doel om voor betrokken partijen het ontslag eenduidiger, sneller, eerlijker en minder kostbaar te maken. Daarnaast zou de hervorming moeten leiden tot meer rechtszekerheid en een grotere rechtsgelijkheid.

3.1 Eerlijkheid en eenduidigheid van ontslag

Kantonrechters en raadsheren vinden het ontslagrecht door de Wwz eerlijker en eenduidiger geworden als het gaat om het wegvallen van het onderscheid tussen ontslagroutes en het gelijktrekken van de vergoedingen per ontslagroute. Als het gaat om de hoogte van de ontslagvergoeding is het beeld genuanceerder. De eenduidigheid en eerlijkheid is volgens hen wel gediend met de transitievergoeding, omdat de hoogte daarvan in de wet is vastgelegd en niet afhankelijk is van de rechter. Een groot deel van de rechters vindt dat het ontslagrecht door het wettelijk vastleggen van ontslaggronden, ontslagroutes en een transitievergoeding verregaand is gejuridiseerd en daarmee voor werkgevers en werknemers niet makkelijk te doorgronden is. Ook door juridisch belangenbehartigers wordt het ontslagrecht sinds de Wwz als eerlijker en eenduidiger ervaren in bovenstaande zin. Tegelijkertijd vinden zij het ontslagstelsel complex geworden en niet goed uit te leggen aan cliënten. Het gaat dan met name om het procesrecht en de gevolgen van hoger beroep.

Werkgevers vinden dat het ontslagrecht sinds de inwerkingtreding van de Wwz eenduidiger is geworden, maar niet eerlijker. Ook werkgevers zijn van mening dat het ontslagrecht vooral complexer is geworden. In de verdiepende interviews geven meerdere werkgevers aan dat het sinds de Wwz

moeilijker is geworden om gelijk te krijgen bij een ontslagprocedure via de kantonrechter. De eenduidigheid van het ontslagrecht sinds de Wwz zit volgens die werkgevers vooral in de praktische ‘zekerheid’ dat werkgevers proberen om eerst te schikken met de ontslagen werknemer om de gang naar de rechter zoveel mogelijk te vermijden.

Uit focusgroepen met ontslagen werknemers komt naar voren dat het moeilijk is vast te stellen of zij het ontslagstelsel eerlijk(er) of eenduidig(en) zouden willen noemen. Eerder komt het beeld naar voren dat de huidige wet en de doorgevoerde wetswijzigingen voor de werknemer geen zichtbare bijdrage hebben geleverd aan het gevoel van eerlijkheid of eenduidigheid rondom ontslag. Het gevoel van eerlijkheid wordt vooral bepaald door de relatie tussen werkgever en werknemer en de wijze waarop het ontslag is verlopen.

Grondenstelsel

Zowel rechters als juridisch belangenbehartigers kunnen goed met het grondenstelsel uit de voeten, maar vrijwel allen lopen nog wel eens aan tegen de situatie dat niet één grond voldragen genoeg is voor een ontbinding en dat partijen eigenlijk ook niet meer met elkaar door kunnen. Dat de vergoeding niet meer als smeerolie kan worden gebruikt, wordt in sommige gevallen nog wel eens als een probleem ervaren, maar dit wordt veel minder naar voren gebracht dan in de vorige onderzoeksperiode, kort na de invoering van de Wwz. Sommige rechters benoemen ook dat zij net na de invoering van de Wwz een algemene ontbindingsgrond misten, maar nu goed uit de voeten kunnen met het stelsel.

Sinds de Wwz worden er meer ontbindingsverzoeken afgewezen dan voor de Wwz, maar het percentage afwijzingen in de gepubliceerde jurisprudentie neemt iets af ten opzichte van de periode net na de inwerkingtreding van de Wwz. Ook rechters hebben het idee dat ze vaker ontbindingsverzoeken afwijzen dan voor de inwerkingtreding van de Wwz. De reden daarvoor is gelegen in het strikter toetsen, omdat het systeem van de wet dat nu eenmaal met zich meebrengt, de lagere vergoeding en het gebrek aan discretionaire mogelijkheden om met de vergoeding te compenseren. Dat is een consequentie van de wetswijziging, zo redeneren de meeste rechters.

Hoger beroep en cassatie

Uit het jurisprudentieonderzoek is niet te achterhalen wat het effect is van het openstellen van hoger beroep en cassatie voor het aantal ontbindingszaken. Ook raadsheren en kantonrechters geven aan dat zij weinig zicht hebben op het effect van hoger beroep en cassatie op het aantal zaken. Juridisch belangenbehartigers zien vooral voordelen van hoger beroep en cassatie: de Hoge Raad geeft richting en eenheid. Juridisch belangenbehartigers ervaren dat in hoger beroep juridischer wordt getoetst. Ook kunnen principiële zaken beter worden uitgediscussieerd. Daarnaast ontstaat na de eerste aanleg altijd een nieuwe schikkingsmogelijkheid en de mogelijkheid van hoger beroep geeft ook een zekere schikkingsdruk voorafgaand aan de eerste aanleg.

Vervallen mogelijkheid tot buitengerechtelijke vernietiging van opzegging

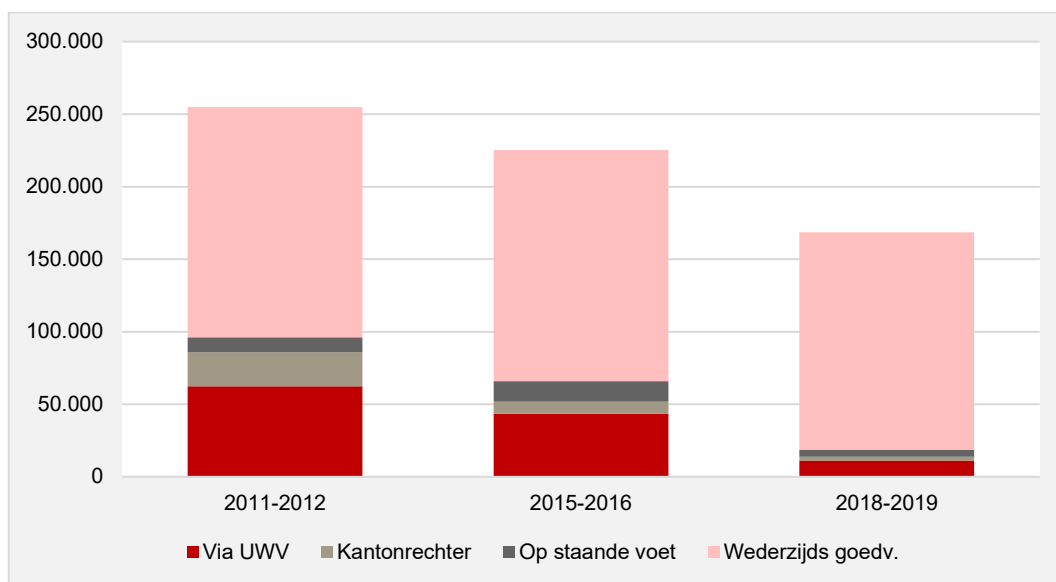
Met de inwerkingtreding van de Wwz is de mogelijkheid voor de werknemer om een ontslag op staande voet buitengerechtelijk te vernietigen (dat wil zeggen door een brief te sturen) verdwenen. Een werknemer die zich niet kan vinden in een ontslag op staande voet moet sinds de Wwz direct

een gerechtelijke procedure beginnen om het ontslag op staande voet te vernietigen. Vrijwel alle gesproken juridisch belangenbehartigers hadden daarom verwacht minder ontslagen op staande voet te zien na de inwerkingtreding van de Wvz. Hoewel het aantal én aandeel ontslagen op staande voet ook daadwerkelijk is afgenomen (van 4 procent van alle ontslaggevallen in 2011-2012 naar 3 procent in 2018-2019), komt het ontslag op staande voet nog regelmatig voor. Werkgevers gaan soms op principiële gronden relatief snel over tot een ontslag op staande voet, aldus een aantal juridisch belangenbehartigers. Ook zijn er werkgevers die vanuit onderhandelingsstactiek op staande voet ontslaan: de bal ligt dan immers bij de werknemer om actie te ondernemen. De juridisch belangenbehartigers merken niet veel van het vervallen van de buitengerechtelijke vernietigingsmogelijkheid, maar wijzen wel allemaal op de kortere vervaltermijn (de termijn waarbinnen de ontslagen werknemer bij de rechter in beroep kan gaan tegen het ontslag op staande voet). Die dwingt tot snel procederen. Ook de gesproken rechters wijzen erop dat vooral de korte vervaltermijn ertoe leidt dat partijen bij een ontslag op staande voet snel overgaan tot procederen.

3.2 Aantal ontslagen

Het totaal aantal ontslagen in Nederland is de afgelopen jaren gedaald, van in totaal 255 duizend ontslaggevallen in de jaren 2011 en 2012 tot circa 169 duizend ontslaggevallen in de jaren 2018 en 2019, zie Figuur 3.1. De daling van het aantal ontslagen vertoont een grote samenhang met de gunstige economische conjunctuur in deze periode, waarin veelal minder ontslagen om bedrijfs-economische redenen plaatsvonden.

Figuur 3.1 Het aantal ontslagen is voor alle ontslagroutes afgenomen tussen de periodes 2011-2012, 2015-2016 en 2018-2019



Bron: Panteia (2013) & SEO Economisch Onderzoek (2017, 2020)

Ontslagen naar bedrijfsgrootte

Wanneer wordt uitgesplitst naar bedrijfsgrootte, dan blijkt dat het aantal ontslagen werknemers met name is afgenomen bij bedrijven met meer dan 20 werknemers tot aan de grootste bedrijven aan toe. Het aantal ontslagen bij kleinere organisaties is juist toegenomen, vooral bij organisaties met 10 tot 20 werknemers. Een mogelijke verklaring is dat ontslag sinds de invoering van de Wwz voor deze kleinere bedrijven qua proces eenduidiger en zekerder is geworden, waardoor het voor deze werkgevers, die meer incidenteel te maken krijgen met ontslag, overzichtelijker en minder risicovol is geworden om een ontslagprocedure te starten.

Ontslagen naar ontslagroute

Sinds de invoering van de Wwz is niet alleen het aantal ontslagen voor alle ontslagroutes afgenomen, maar ook het aandeel van alle ontslagroutes in het totaal, met uitzondering van ontslag met wederzijds goedvinden. Het *aandeel* ontslagen met wederzijds goedvinden in het totaal aantal ontslaggevallen tussen 2011-2012 en 2018-2019 is toegenomen van 61 naar 89 procent. Het laat zien dat een steeds groter aandeel van alle ontslaggevallen sinds de Wwz in onderling overleg tussen werkgever en werknemer wordt geregeld, zonder tussenkomst van UWV of de kantonrechter. Op die manier wordt vaker buiten rechte een oplossing gevonden door werkgever en werknemer. Daarmee is het ontslagrecht voor een belangrijk deel gedejuridiseerd, hetgeen een oogmerk was van de Wwz. Het aandeel ontslaggevallen via UWV is tussen 2011-2012 en 2018-2018 gedaald van 24 naar 7 procent, via de kantonrechter van 9 naar 2 procent, en op staande voet van 4 naar 3 procent. De afname van het aantal ontslaggevallen via UWV hangt onder meer samen met de afname in het aantal ontslaggevallen op bedrijfseconomische gronden vanwege de economisch gunstige omstandigheden sinds 2014. Deze ontslaggevallen lopen sinds de inwerkingtreding van de Wwz allemaal via UWV.

Navraag in de interviews met werkgevers leert dat zij sinds de inwerkingtreding van de Wwz een sterkere voorkeur hebben gekregen voor ontslag met wederzijds goedvinden, omdat enerzijds de route via de kantonrechter volgens hen onzekerder is geworden sinds invoering van de Wwz en anderzijds de route via een beëindigingsovereenkomst aantrekkelijker is geworden. Werkgevers zeggen minder zeker dan voorheen te weten of zij gelijk of ongelijk zullen krijgen van de rechter. Voor bijvoorbeeld ontslag wegens disfunctioneren kunnen zij anders dan voorheen niet meer terecht bij UWV. De werkgever heeft, wanneer hij of zij niet naar de kantonrechter wil, onder andere wanneer het ontslagdossier onvoldoende compleet is, geen andere optie dan eruit te komen met de werknemer. Dat is sinds de Wwz niet persé gemakkelijker geworden, maar werkgevers ervaren door de introductie van de transitievergoeding in vergelijking met de oude kantonrechtersformule wel meer ruimte om tot overeenstemming te komen met de ontslagen werknemer. Volgens de meeste geïnterviewde werkgevers is het aandeel ontslag met wederzijds goedvinden vooral om die reden toegenomen.

Ontslag naar achtergrondkenmerken

Via UWV worden al langer vooral wat oudere werknemers met een relatief lang dienstverband ontslagen, via de kantonrechter vaker hoger opgeleide werknemers met een relatief hoog salaris en op staande voet vooral jongere, lager opgeleide en mannelijke werknemers. Dat heeft gedeeltelijk te maken met het vastleggen van ontslaggronden en ontslagroutes in de Wwz. Omdat met name

het maandsalaris en het aantal dienstjaren bepalend zijn voor de kosten van ontslag, kunnen alleen al om die redenen de ontslagkosten bij ontslag via de kantonrechter of UWV gemiddeld hoger liggen. Ontslag betreft in de loop van de tijd relatief vaker vrouwen, ouderen en lager opgeleiden. Dat heeft vooral te maken met de daling in het aantal ontslaggevallen als gevolg van de gunstige economische conjunctuur, waardoor een steeds selectievere groep wordt ontslagen. Vrouwen (voornamelijk parttimers), ouderen en lager opgeleiden hebben een relatief minder sterke arbeidsmarktpositie.

3.3 Kosten van ontslag

De totale gemiddelde ontslagkosten voor werkgevers in Nederland zijn sinds 2011 gestegen, van gemiddeld € 26,1 duizend in 2011-2012 naar gemiddeld € 28,3 duizend in 2018-2019 (uitgedrukt in prijzen van 2019, dus gecorrigeerd voor inflatie). Dat komt neer op een stijging van 8 procent. Worden de ontslagkosten uitgedrukt in het aantal maandsalarissen *van de ontslagen werknemers*, dan zijn de ontslagkosten met een vijfde maandsalaris gestegen in die periode, omgerekend met 2 procent. De gemiddelde ontslagkosten zijn dus sterker gestegen dan het gemiddelde maandsalaris van de ontslagen werknemers.

De totale kosten voor ontslag met **wederzijds goedvinden** zijn toegenomen van gemiddeld € 24,4 duizend in 2011-2012 naar gemiddeld € 27,5 duizend in 2018-2019, zie Tabel 3.1. Deze toename in kosten is vooral het gevolg van een stijging van de improductiviteitskosten: een gemiddelde toename van twee weken tussen de feitelijk laatste werkdag van de ontslagen werknemer en de formele ontbinding van de arbeidsovereenkomst. Werkgevers geven aan dat zowel zij als de ontslagen werknemers het prettig vinden om wat meer ruimte af te spreken in het formele einde van de arbeidsovereenkomst. De hoogte van de gemiddelde ontslagvergoeding bij wederzijds goedvinden is na een aanvankelijke daling tussen 2011-2012 en 2015-2016, in 2018-2019 weer gestegen naar het oude niveau van voor de Wwz. In de helft van het aantal ontslaggevallen met wederzijds goedvinden geldt de hoogte van de transitievergoeding als uitgangspunt voor de bepaling van de ontslagvergoeding, in een derde van de gevallen ligt de ontslagvergoeding hoger.

Tabel 3.1 De totale gemiddelde ontslagkosten per ontslagen werknemer zijn toegenomen voor ontslag via UWV en afgenomen voor ontslag via de kantonrechter

	2011-2012	In aantal maand- salarissen	2015-2016	In aantal maand- salarissen	2018-2019	In aantal maand- salarissen
Via UWV	€ 19.542	7,1	n.b.	n.b.	€ 39.865	13,1
Via kantonrechter	€ 55.105	15,7	n.b.	n.b.	€ 48.254	16,8
Op staande voet	€ 7.360	2,8	n.b.	n.b.	€ 7.298	2,9
Met wederzijds goedvinden	€ 24.441	7,7	€ 24.995	9,0	€ 27.522	9,6
Aantal observaties	1.189		1.143		1.454	

Bron: Panteia (2013) & SEO Economisch Onderzoek (2017, 2020)

De totale kosten voor ontslag **via UWV** zijn toegenomen van gemiddeld € 19,5 duizend in 2011-2012 naar gemiddeld € 39,9 duizend in 2018-2019. Deze toename in kosten is vooral het gevolg van een substantiële stijging in het aantal uitgekeerde vergoedingen aan ontslagen werknemers. Sinds de invoering van de Wwz hebben werknemers recht op een transitievergoeding bij ontslag via UWV, waarop zij voorheen geen wettelijke aanspraak konden maken. Zo werd in 2018-2019 in ruim 90 procent van de ontslaggevallen via UWV een eenmalig bedrag inclusief de transitievergoeding uitgekeerd, terwijl dit in 2011-2012 in 24 procent van de ontslaggevallen het geval was. Een andere oorzaak voor deze stijging is het feit dat de ontslaggevallen via UWV steeds oudere werknemers betreft, waardoor de gemiddelde transitievergoeding hoger komt te liggen dan bij andere ontslagroutes. Een mogelijke verklaring is dat jongere werknemers eerder akkoord gaan met een beëindigingsovereenkomst met de werkgever en het vooral de oudere werknemers zijn waarvoor de ontslagroute via UWV (volledig) wordt bewandeld.

De totale kosten voor ontslag via de **kantonrechter** zijn afgenomen van gemiddeld € 55,1 duizend in 2011-2012 naar gemiddeld € 48,3 duizend in 2018-2019. Deze afname in kosten is vooral het gevolg van een substantiële daling in de gemiddelde ontslagvergoeding. Sinds de invoering van de Wwz is de kantonrechtersformule afgeschaft en is de transitievergoeding geïntroduceerd. In tegenstelling tot de kantonrechtersformule is de transitievergoeding gemaximeerd. Daarnaast zijn de improductiviteitskosten voor ontslag via de kantonrechter toegenomen als gevolg van een gemiddeld langere periode van improductiviteit. Omdat de afname in de ontslagvergoeding groter is dan de stijging van de improductiviteitskosten, zijn de kosten voor ontslag via de kantonrechter gemiddeld gedaald.

De totale kosten voor ontslag **op staande voet** zijn met € 7,4 duizend tussen 2011-2012 en 2018-2019 ongeveer gelijk gebleven.

Het criterium **ernstig verwijtbaar handelen of nalaten** is in de Wwz geïntroduceerd om te bepalen of de werknemer na ontslag recht heeft op een additionele billijke vergoeding (bij ernstige verwijtbaarheid van de werkgever) of om te bepalen dat de werkgever niet de (gehele) transitievergoeding is verschuldigd (bij ernstige verwijtbaarheid van de werknemer). Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat de bedoeling van het criterium is dat alleen in uitzonderlijke gevallen een additionele billijke vergoeding kan worden toegekend en, omgekeerd, het recht op de transitievergoeding kan vervallen. Uit het jurisprudentieonderzoek en uit de interviews met rechtsbijstandsverleners en rechters blijkt dat de drempel om ernstig verwijtbaar handelen of nalaten van de werkgever aan te nemen nog steeds hoog is. In een minderheid van de ontslagzaken komt ernstige verwijtbaarheid aan de orde en in minder dan een derde van die gevallen wordt ook daadwerkelijk ernstig verwijtbaar handelen aangenomen. In hoger beroep is dit percentage nog lager. Wel wordt er naarmate de Wwz langer in werking is getreden iets sneller geoordeeld dat sprake is van ernstig verwijtbaar handelen of nalaten (en een billijke vergoeding toegekend). Het oordeel dat de werkgever ernstig verwijtbaar heeft gehandeld of nagalaten leidt in beginsel tot het toekennen van een billijke vergoeding. De wettekst laat de rechter ruimte om dat niet te doen, maar dat komt zeer zelden voor. Uit interviews en enquêtes volgt dat rechters en juridisch belangenbehartigers eigenlijk nooit situaties tegenkomen waarin wel sprake is van ernstige verwijtbaarheid en waar geen billijke vergoeding wordt toegekend. De consequentie van het oordeel ernstig verwijtbaar handelen of nalaten van de werknemer is dat het recht op de transitievergoeding vervalt. Alleen als de rechter van oordeel is dat het niet toekennen van de transitievergoeding naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid onaanvaardbaar zou

zijn, kan hij besluiten om de transitievergoeding toch geheel of gedeeltelijk toe te kennen. Uit de interviews en enquête komt naar voren dat dit hoogst zelden aan de orde is. Geen van de juridisch belangenbehartigers waarmee is gesproken heeft in een procedure meegemaakt dat wel sprake was van ernstige verwijtbaarheid, maar toch (een deel van) de transitievergoeding werd toegekend. Ook rechters maken het eigenlijk nooit mee dat een zaak zich daarvoor leent. Dit beeld wordt bevestigd door de cijfers uit het jurisprudentieonderzoek.

De totale **doorstroom van tijdelijke naar vaste contracten bij dezelfde werkgever** is door de Wwz toegenomen. Tot en met 24 maanden na de start van het tijdelijke dienstverband is de doorstroom gestegen, na 24 maanden juist gedaald. Dat heeft vooral te maken met de ketenbepaling, die door de Wwz is verkort van drie naar twee jaar (na twee jaar kan geen nieuw tijdelijk contract meer worden gegeven door dezelfde werkgever, alleen nog een vast contract). Dat effect wordt versterkt door de introductie van de transitievergoeding, die volgens de Wwz verschuldigd is vanaf een arbeidsduur bij dezelfde werkgever vanaf twee jaar. Om die reden worden veel tijdelijke contracten afgesloten die eindigen na in totaal 22 of 23 maanden, waardoor op die momenten sinds de invoering van de Wwz ook relatief veel doorstroom plaatsvindt naar vaste contracten bij dezelfde werkgever. De grotere doorstroom van tijdelijke naar vaste contracten bij dezelfde werkgever is bij ouderen (55 jaar en ouder) sterker dan bij jongeren.

3.4 Snelheid van ontslag

De totale doorlooptijd van ontslag, vanaf de mededeling aan de werknemer tot aan het formele einde van het dienstverband, is sinds de invoering van de Wwz gemiddeld toegenomen bij ontslag via UWV en kantonrechter en afgenomen bij ontslag met wederzijds goedvinden. De gemiddelde doorlooptijd van ontslag via de kantonrechter is met 25 weken in 2011-2012 en 32 weken in 2018-2019 het langst van alle ontslagroutes. Bij ontslag via UWV is dat in dezelfde periode toegenomen van gemiddeld 24 naar 28 weken. Ontslag met wederzijds goedvinden duurde in 2011-2012 gemiddeld 19 weken, dat steeg rond de invoering van de Wwz naar 21 weken in 2015-2016, maar is daarna gedaald naar gemiddeld 16 weken in 2018-2019. De doorlooptijd van ontslag op staande voet is zoals verwacht met gemiddeld één week het laagst.

Een toe- of afname van de totale doorlooptijd van ontslag hoeft niet te betekenen dat de duur van de formele ontslagprocedure is toe- of afgenomen. De formele ontslagprocedure bij UWV is korter geworden, van gemiddeld 9 weken in 2011-2012 naar gemiddeld 6 weken in 2018-2019. Ook de tijd dat werkgever en werknemer onderhandelen over een beëindigingsovereenstemming is korter geworden, van gemiddeld 9 weken in 2011-2012 naar gemiddeld 7 weken in 2018-2019. Alleen in het geval van ontslag via de kantonrechter is sprake van een substantiële toename van de ontslagprocedure, van gemiddeld 6 weken in 2011-2012 naar gemiddeld 12 weken in 2018-2019. Dat kan mogelijk worden toegeschreven aan de selectie van voornamelijk lastige ontslaggevallen die overblijven bij de kantonrechter, omdat de minder lastige gevallen buiten rechte worden geschikt.

Ontslagprocedures via UWV

Voor het bepalen van ontwikkelingen in de snelheid van ontslagverlening via UWV, dient enerzijds onderscheid te worden gemaakt tussen ontslag op bedrijfseconomische gronden en ontslag van-

wege langdurige arbeidsongeschiktheid, anderzijds tussen ontslagaanvragen die in één ronde worden afgehandeld en ontslagaanvragen die meerdere ronden nodig hebben. Rond de invoering van de Wwz in 2015 is het aantal *bedrijfseconomische* ontslagaanvragen bij UWV afgenomen van ongeveer 9 duizend per kwartaal naar 5 duizend per kwartaal. Daarna is dat aantal nog verder afgenomen naar ongeveer 3 duizend per kwartaal nu. De daling in de loop van de tijd kan grotendeels worden toegeschreven aan de gunstige conjuncturele ontwikkelingen, waardoor minder bedrijven in de problemen komen, maar ook doordat werkgevers vaker tot een beëindigingsovereenkomst proberen te komen met de werknemer. Dat is ook terug te zien in het aandeel ingetrokken ontslagaanvragen, dat sinds de invoering van de Wwz fors is toegenomen van minder dan een vijfde tot ruim driekwart van het totale aantal ontslagaanvragen.

Ontslagaanvragen bij *langdurige arbeidsongeschiktheid* zijn minder conjunctuurgevoelig en worden ook minder vaak ingetrokken, waardoor dat aantal relatief constant is in de tijd. Door invoering van de Wwz is het aantal wel afgenomen, van ongeveer 1.200 per kwartaal in 2014 tot ruim 500 per kwartaal nu. Vooral de introductie van de transitievergoeding lijkt daarbij een rol te spelen, aangezien vlak daarvoor, in het tweede kwartaal van 2015, nog uitzonderlijk veel ontslagaanvragen vanwege langdurige arbeidsongeschiktheid zijn ingediend (ruim 1.800), mogelijk omdat toen de transitievergoeding nog niet verschuldigd was. Volgens UWV is het lagere aantal ontslagaanvragen vanwege langdurige arbeidsongeschiktheid vanaf 2015 te wijten aan de aangepaste handelwijze van werkgevers, die ervoor kiezen om slapende dienstverbanden aan te houden in het geval van langdurige arbeidsongeschiktheid.

De gemiddelde duur van een ontslagprocedure in eerste ronde betreft voor ontslag op bedrijfseconomische gronden rond de vier weken en bij langdurige arbeidsongeschiktheid rond de drie weken. Dat ligt binnen de streeftermijn van vier weken en lager dan de gemiddelde duur van een ontslagprocedure via UWV van rond de zes weken voor inwerkingtreding van de Wwz. Wanneer meerdere ronden nodig zijn, dan duren die bij ontslag op bedrijfseconomische gronden gemiddeld zeven weken en bij ontslag vanwege langdurige arbeidsongeschiktheid meestal gemiddeld acht weken. Deze gemiddelden liggen exact op de streeftermijnen die UWV hiervoor hanteert. Overigens is het aandeel ontslagaanvragen dat meer dan één ronde nodig heeft minder dan 10 procent bij bedrijfseconomische gronden en minder dan 5 procent bij langdurige arbeidsongeschiktheid.

In mindering brengen proceduretijd op opzegtermijn

Om de doorlooptijd van ontslag te bespoedigen, is in de Wwz bepaald dat bij opzegging van de arbeidsovereenkomst na verkregen toestemming van UWV de werkgever de proceduretijd bij het UWV op de opzegtermijn in mindering kan brengen. De werkgever moet wel altijd een opzegtermijn van één maand in acht nemen. Als de rechter de arbeidsovereenkomst ontbindt, bepaalt hij het einde van de arbeidsovereenkomst op het tijdstip waarop deze bij opzegging zou zijn geëindigd. Ook deze termijn wordt sinds de Wwz, behoudens ernstig verwijtbaar handelen of nalaten van de werkgever, verkort met de proceduretijd bij de rechter, met dien verstande dat er altijd (behoudens de situatie waarin sprake is van ernstig verwijtbaar handelen of nalaten door de werknemer) een termijn geldt van één maand. Hiermee is beoogd te voorkomen dat een werknemer weigert in te stemmen met een voorgenomen ontslag, enkel om dat ontslag te vertragen, en daarmee tevens om onnodig beroep op de procedure bij UWV en rechter tegen te gaan. In de enquête beaamt ongeveer een kwart van alle werkgevers die in 2018 of 2019 te maken hebben gehad met een ontslaggeval

dat ontslag sneller is geworden door de mogelijkheid om de proceduuretijd in mindering te brengen op de opzegtermijn. De meeste werkgevers zien echter weinig veranderingen.

3.5 Activerend ontslagrecht

Eenduidiger en goedkoper ontslag zou in theorie kunnen leiden tot meer doorstroom van werk naar werk, omdat enerzijds werkgevers minder terughoudend worden in het aannemen van werknemers in (vaste) dienst, waardoor werknemers geactiveerd worden om eerder naar ander werk te zoeken. Dat zou betekenen dat er meer van werk naar werk bewegingen plaatsvinden op de arbeidsmarkt. In de praktijk blijkt dat sinds de invoering van de Wwz vooral de doorstroom vanuit flexibele naar vaste contracten is toegenomen en nauwelijks de doorstroom vanuit vaste contracten. Gegeven de gunstige conjuncturele situatie vanaf 2015 zou ook meer doorstroom vanuit vaste contracten kunnen worden verwacht. Het is daarom niet aannemelijk dat de Wwz tot meer van werk naar werk bewegingen vanuit vaste contracten heeft geleid. Doorstroom van flex naar vast vindt verhoudingsgewijs vaker bij oudere werknemers plaats, van vast naar vast verhoudingsgewijs vaker bij jongere werknemers. Dat wordt voornamelijk verklaard doordat ouderen ondervertegenwoordigd zijn in flexibele contracten en jongeren in vaste contracten.

Rol van de transitievergoeding

Werkgevers zijn als gevolg van de Wwz volgens eigen zeggen niet méér gaan investeren in de scholing of mobiliteit van werknemers, ook niet nu de kosten daarvan onder bepaalde voorwaarden kunnen worden afgetrokken van de transitievergoeding. Wel wordt er vaker outplacement aangeboden aan ontslagen werknemers. Volgens de geïnterviewde werkgevers gebruiken werknemers de transitievergoeding niet om sneller een nieuwe baan te vinden, al kan worden betwijfeld of werkgevers daar goed zicht op hebben, zeker omdat de transitievergoeding vaak pas wordt uitbetaald na de feitelijke ontslagdatum.

Wel wordt het beeld dat de werkgevers hebben bevestigd in focusgroepen met ontslagen werknemers. Ze vinden dat ze recht hebben op een ontslagvergoeding als compensatie voor het eenzijdig verbreken van het arbeidscontract door de werkgever. Het wordt als eerlijk gepercipieerd wanneer er door de werkgever niet moeilijk wordt gedaan over de hoogte van de ontslagvergoeding. De transitievergoeding wordt bij de gesproken werknemers niet gepercipieerd als potje om te investeren in jezelf of in je toekomst. Ook vinden ze dat de (hoogte van de) vergoeding geen rol speelt bij het wel of niet vinden van werk.

Gemiddeld over de jaren 2016, 2017 en 2018 zegt 12 procent van de ontslagen werknemers dat zij de transitievergoeding besteden aan een opleiding of cursus en 6 procent aan outplacement of ontslagbegeleiding. Bijna de helft (44 procent) weet het nog niet en 38 procent heeft een andere besteding in gedachten. Het laat zien dat de transitievergoeding door ontslagen werknemers tot op heden nauwelijks wordt gebruikt om de transitie van werk naar werk te faciliteren of te ondersteunen. Het aandeel ontslagen werknemers dat de transitievergoeding aan een opleiding of cursus besteedt neemt tussen 2016 en 2017/2018 wel toe van 8 naar 15 procent. Ook besteden hoger opgeleiden vaker hun transitievergoeding aan een opleiding of cursus dan lager opgeleiden (20 versus 8 procent) en jongeren vaker dan ouderen (15 versus 6 procent). Door de introductie van de transitievergoeding is de aandacht voor de eigen inzetbaarheid bij ontslagen werknemers wel

gestimuleerd, maar niet in die mate of bij de meest kwetsbare groepen om te kunnen spreken van een meer activerend ontslagrecht.

Invulling gelijkwaardige voorziening

Onder de Wvz is bepaald dat geen transitievergoeding verschuldigd is als in een cao een gelijkwaardige voorziening is opgenomen. Het moet gaan om een voorziening die bijdraagt aan het beperken van werkloosheid, om een redelijke financiële vergoeding of om een combinatie daarvan. Uit verschillende bestaande onderzoeken blijkt dat in cao's relatief zelden een gelijkwaardige voorziening wordt opgenomen. In steekproeven onder telkens ongeveer 100 cao's werd tussen de 7 en 9 keer een gelijkwaardige voorziening aangetroffen. Een eigen analyse over 2018 bevestigt dit beeld. Als een gelijkwaardige voorziening is opgenomen in een cao, dan bestaat deze vaak uit een aanvulling op de transitievergoeding, een beëindigingsvergoeding die anders (soms ruimer) is berekend dan de transitievergoeding, een zoektermijn/vrijstelling van werk, een outplacementtraject of een suppletieregeling.

Er is een aantal keer geprocedeerd over de gelijkwaardige voorziening. In de meeste uitspraken wordt beoordeeld of de voorziening in het *individuele* geval gelijkwaardig aan de transitievergoeding is. Dat dit de juiste wijze van toetsing is, is door de Hoge Raad bevestigd. Dat kan leiden tot verschillende uitspraken over dezelfde regeling. Daarnaast geldt bij suppletieregelingen de vraag of moet worden gekeken naar de potentiële voorziening of de daadwerkelijke waarde voor de betrokken werknemer. De Hoge Raad heeft beslist dat gekeken moet worden naar de gekapitaliseerde potentiële waarde. Per saldo zijn gelijkwaardige voorzieningen schaars en hebben verschillende vormen. Dezelfde voorziening kan in het ene individuele geval een gelijkwaardige voorziening zijn en in het andere geval niet. Dat maakt de uitwerking van de regeling moeilijk voorspelbaar, hetgeen kan verklaren dat de animo bij cao-partijen om een gelijkwaardige voorziening op te nemen laag is.

4 Effecten maatregelen werkloosheid

De WW-maatregelen in de Wwz hebben (tot nu toe) een zeer beperkte activerende werking. De IOW heeft een deactiverende werking: door de IOW hebben ouderen die voor de IOW in aanmerking komen een lagere kans om na instroom in de WW binnen twee jaar weer het werk te hervatten.

Dit hoofdstuk is de samenvatting van het deelonderzoek naar de effecten van de Wwz-maatregelen die gericht zijn op de WW en IOW, zoals neergelegd in Lammers et al. (2020).

4.1 Aanleiding

De inkomensbescherming in de WW heeft als doel om mensen na hun ontslag de ruimte te geven om werk te vinden dat goed bij hen past en waarin ze dus het meest productief zijn. Voornamelijk ouderen hebben echter moeite om weer een baan te vinden wanneer zij eenmaal werkloos worden. Dit leidt tot hogere WW-uitkeringslasten.

Het doel van de WW-maatregelen in de Wwz is daarom om werklozen zo snel mogelijk na verlies van hun baan weer aan de slag te laten gaan. De maatregelen betreffen (a) beperking van de maximale WW-duur van 38 naar 24 maanden en vertraagde opbouw van het WW-recht, (b) na 6 maanden in plaats van 12 wordt alle arbeid als passend beschouwd en (c) het systeem van urenverrekening wordt vervangen door inkomstenverrekening, waardoor werken vanuit de WW altijd loont. Sociale partners kunnen via cao-afspraken de maximale WW-duur verlengen tot het oude niveau van 38 maanden. Daarmee kunnen zij de effecten van de WW-duurverkortening weer (deels) tenietdoen.

Naast deze drie algemene maatregelen bevat de Wwz maatregelen voor specifieke groepen. Ten eerste wordt (d) de hoogte van de faillissementsuitkering WW gemaximeerd op 1,5 keer het maximale dagloon. Ten tweede blijft (e) voor ouderen de IOW tot 2021² beschikbaar, terwijl de IOAW geleidelijk wordt afgebouwd. Op deze manier blijft inkomensondersteuning behouden voor zestigplussers, die vaak langdurig werkloos zijn.

4.2 Maximering

Vanaf 2016 wordt de maximale WW-duur stapsgewijs teruggebracht van 38 naar 24 maanden. Personen die instromen in kwartaal 1 van 2016 hebben een één maand kortere WW-duur dan personen die instromen vóór 2016, personen die instromen in kwartaal 2 van 2016 hebben een twee maanden kortere WW-duur dan personen die instromen vóór 2016, enzovoorts. Met de op dit moment beschikbare gegevens kan maximaal het effect van een verkorting van de WW-duur van drie maanden bekeken worden. Pas in 2022 is het volledige effect van maximering te bestuderen.

² In januari 2020 is besloten dat de IOW verlengd beschikbaar is gesteld tot 2024.

WW'ers die door de maximering drie maanden korter WW krijgen, stromen eerder uit de WW-uitkering, vooral omdat zij eerder de (nieuwe, lagere) maximale uitkeringsduur bereiken. Dit leidt tot een daling van het aantal WW-uitkeringen, een daling van de gemiddelde uitkeringsduur, en het verlaagt de WW-uitkeringslasten met € 31 miljoen voor het cohort WW'ers dat te maken heeft met een duurverkortening van drie maanden.

Verkorting van de WW-duur met drie maanden als gevolg van maximering leidt tot een iets versnelde uitstroom naar werk, maar niet tot extra uitstroom naar werk. De reden hiervoor is de volgende: ongeveer twee maanden voor het bereiken van de maximale WW-duur is er een verhoogde uitstroom naar werk: sommige WW'ers 'wachten' immers met het accepteren van een baan totdat hun WW-uitkering helemaal uitgeput is. Of zij voelen pas vlak vóór het bereiken van de maximale WW-duur de urgentie om op zoek te gaan naar werk. Door de WW-duur met drie maanden in te korten wordt dit gevoel van urgentie eerder bereikt en stromen zij drie maanden eerder uit naar werk.

De banen die worden gevonden door drie maanden eerder een baan te accepteren zijn doorgaans niet 'op niveau': WW'ers verdienen in deze banen doorgaans minder dan 90 procent van het (uur)loon uit hun vorige baan. Maximering heeft geen (statistisch) significant effect op het inkomen en de uitkeringsafhankelijkheid.

4.3 Vertraagde opbouw

De opbouw van de WW wordt met ingang van 2016 vertraagd. Vóór 2016 gold dat werknemers één maand WW-uitkering opbouwden per jaar arbeidsverleden. Vanaf 2016 blijft die opbouw voor de eerste tien jaar arbeidsverleden gehandhaafd. Voor ieder extra jaar geldt dat werknemers een halve maand WW-uitkering opbouwen per jaar arbeidsverleden. Met de op dit moment beschikbare gegevens kan het effect van een verkorting van de WW-duur van maximaal een halve maand bekeken worden. Pas in 2033 is het volledige effect van vertraagde opbouw te bestuderen.

WW'ers die door vertraagde opbouw een halve maand minder lang WW krijgen, stromen eerder uit de WW-uitkering, vooral omdat zij eerder de (nieuwe, lagere) maximale uitkeringsduur bereiken. Dit leidt tot een daling van het aantal WW-uitkeringen, een daling van de gemiddelde uitkeringsduur, en verlaagt de uitkeringslasten WW met € 20 miljoen voor het cohort WW'ers dat te maken heeft met een duurverkortening van een halve maand.

Verkorting van de WW-duur met een halve maand als gevolg van vertraagde opbouw leidt tot een iets versnelde (en uiteindelijk ook extra) uitstroom naar werk. Deze extra uitstroom is wel zeer klein (0,5 procentpunt na 24 maanden WW), het gaat immers om het effect van slechts een halve maand kortere WW-duur.

Maximering leidt dus niet tot extra uitstroom naar werk, vertraagde opbouw wel. Dit heeft twee oorzaken. Ten eerste raakt vertraagde opbouw vooral relatief jonge WW'ers, terwijl maximering juist ouderen raakt. Bovendien worden bij vertraagde opbouw relatief korte WW-uitkeringsduren ingeperkt, terwijl bij maximering een lange uitkeringsduur (meer dan 24 maanden) iets minder lang

wordt. Juist activering van relatief jonge personen, en activering van WW'ers *eerder* in hun WW-periode, is effectief.

De banen die worden gevonden door eerder op zoek te gaan naar een baan zijn doorgaans wel 'op niveau': WW'ers verdienen in deze banen doorgaans meer dan 90 procent van het (uur)loon uit hun vorige baan. Vertraagde opbouw heeft geen (statistisch) significant effect op het inkomen, maar verlaagt wel de uitkeringsafhankelijkheid: één kalenderjaar na instroom in de WW daalt het percentage van het bruto-huishoudinkomen dat afkomstig is uit uitkeringen met 0,7 procentpunt.

4.4 Cao-reparaties

Sociale partners kunnen via cao-afspraken de maximale WW-duur verlengen tot het oude niveau van 38 maanden, en de vertraagde opbouw repareren. Er zijn 16 bedrijfstak-cao's gevonden waarin direct per 2016 genoemd wordt dat zij voor hun werknemers de verkorting van de WW repareren. In bijna alle gevallen gaat het om een volledige reparatie van zowel de opbouw als de duur van de WW. WW'ers die vallen onder de cao's met een reparatie zijn niet meegenomen in de analyses. Voor hen worden geen effecten verwacht op arbeidsparticipatie en inkomen omdat zij effectief onder de oude regeling vallen. Het meenemen van deze groep in de analyse resulteert overigens niet in andere resultaten, dit komt (a) doordat het een kleine groep betreft, (b) doordat de reparatie van de WW na afloop van de publieke WW-uitkering zelf gebeurt, er is dus wel een besparing op de publieke WW-lasten voor deze groep en (c) doordat de gevonden effecten van maximering en vertraagde opbouw op arbeidsparticipatie en inkomen zeer klein zijn.

4.5 Inkomstenverrekening en passende arbeid

Voor mensen die vóór 1 juli 2015 instroomden in de WW gold het systeem van urenverrekening: wanneer een WW-gerechtigde (deels) ging werken, werd het aantal gewerkte uren in mindering gebracht op de WW-uitkering. Onder urenverrekening zou een WW'er die een baan accepteerde tegen een loon dat lager is dan de hoogte van de uitkering te maken hebben gehad met een daling van het totale inkomen.³ Daarom is voor mensen die vanaf 1 juli 2015 instromen in de WW het systeem van inkomstenverrekening ingevoerd. Onder dit systeem is werken naast de uitkering altijd lonend.

Vóór 1 juli 2015 mocht een WW-gerechtigde zich in de eerste zes maanden van werkloosheid richten op arbeid op hetzelfde niveau als de arbeid waaruit hij werkloos was geworden. Na zes maanden werd ook arbeid waarvoor een lager opleidingsniveau is vereist als passend aangemerkt en na één jaar was alle arbeid passend. Ná 1 juli 2015 is na zes maanden alle arbeid passend. Het gaat niet alleen om banen op alle (opleidings)niveaus, maar ook om banen met lange reistijden (maximaal 3 uur per dag) en tegen alle mogelijke salarissen.

Het effect van inkomstenverrekening en passende arbeid op de arbeidsparticipatie van WW'ers kan niet apart onderscheiden worden. Beide maatregelen gelden voor dezelfde groep personen, namelijk WW'ers die vanaf 1 juli 2015 instromen in de WW.

³ In de praktijk kwam dit weinig voor omdat een WW'er zichzelf niet hoefde te benadelen.

Inkomstenverrekening en passende arbeid gezamenlijk leiden tot een stijging van de kans op werk met maximaal 1,3 procentpunt, 12 maanden na start van de WW-uitkering. Dit is een bovengrens, aangezien er gelijktijdig met de introductie van inkomstenverrekening/passende arbeid sprake was van een stijgende conjunctuur, waardoor de arbeidsparticipatie van WW'ers toenam. In de berekeningen is zo goed mogelijk gecorrigeerd voor deze conjuncturele ontwikkeling. De extra uitstroom naar werk lijkt echter deels ook veroorzaakt te zijn door de conjunctuur, omdat de extra banen vrijwel allemaal 'op niveau' zijn: WW'ers verdienen in deze banen doorgaans meer dan 90 procent van het (uur)loon uit hun vorige baan. Bij inkomstenverrekening (of passende arbeid) is juist de verwachting dat men eerder een baan tegen een lager (uur)loon accepteert.

WW'ers die onder het regime van inkomstenverrekening vallen, stromen gemiddeld veel langzamer uit de WW-uitkering omdat hun WW-uitkering niet langer wordt beëindigd op het moment dat zij het werk hervatten (tegen een laag loon). Doordat men langer in de WW verblijft, stijgt de gemiddelde uitkeringsduur, zijn er meer WW-uitkeringen dan vóór inkomstenverrekening, en nemen de WW-uitkeringslasten toe met € 53 miljoen voor het cohort dat instroomt in de WW in het laatste kwartaal van 2015. Omdat naast het inkomen uit werk ook de WW-uitkering behouden blijft, stijgt het (bruto-huishoud)inkomen van WW'ers. Vooral ouderen (60-62 jaar) zijn gebaat bij inkomstenverrekening: zij accepteren vaak banen met een relatief laag loon ten opzichte van hun vorige loon, en krijgen dus een hoge aanvulling vanuit de inkomstenverrekening.

Passende arbeid leidt niet tot ontwrichtende effecten in de vorm van (ontwrichtende) verhuizingen of (veel) langere reistijden.

4.6 IOW

Door de IOW hebben ouderen die voor de IOW in aanmerking komen een lagere kans om na instroom in de WW binnen twee jaar weer het werk te hervatten.

Maximering van de WW-uitkering leidt tot een forse toename van het aantal IOW-uitkeringen in 2019. Vanwege de kortere maximale uitkeringsduur stromen potentiële IOW'ers eerder dan voorheen de IOW in. De stijging van de instroom in de IOW duurt nog tot de eerste helft van 2021. Dit komt doordat in het tweede kwartaal van 2019 de situatie waarbij ieder kwartaal de WW-uitkering met een maand wordt teruggebracht voorbij is. De maximale uitkeringsduur is dan 24 maanden, zodat twee jaar later de instroom in de IOW niet langer stijgt.

De IOW is voor velen een eindstation, per jaar stromen slechts enkele tientallen IOW'ers uit naar werk. Ongeveer de helft van de IOW'ers *niet* wel graag werk hebben. Vooral de financiële noodzaak lijkt een motivator om betaald werk te willen doen, maar de intrinsieke motivatie om te werken is ook groot. De meeste IOW'ers voldoen aan hun sollicitatieplicht, zonder de sollicitatieplicht zou bijna 40 procent van de IOW'ers minder solliciteren. Toch vinden zij geen werk, waarschijnlijk omdat werkgevers deze ouderen niet (meer) willen aannemen.

De meeste IOW'ers komen uit met hun IOW-uitkering, maar tegelijkertijd heeft bijna 40 procent (enige) moeite om rond te komen. Zonder IOW-uitkering denkt echter 82 procent moeite te krijgen

met rondkomen. De IOW is voor hen dus nodig als inkomensondersteuning. Een kleine 20 procent van de IOW'ers denkt bij afwezigheid van de IOW in aanmerking te komen voor een bijstandsuitkering.

4.7 Faillissementsuitkering WW

Door maximering van de faillissementsuitkering WW op hoogstens anderhalf keer het maximum dagloon is in de periode 2016-2018 ruim € 12 miljoen minder uitgekeerd. In 249 van totaal ruim 16.000 gevallen gaat het om een kortingsbedrag van meer dan € 10.000. Hiermee zijn excessief hoge uitkeringsbedragen voorkomen.

De meeste maximeringen betreffen het uit te keren vakantiegeld. Dit komt doordat het maximumbedrag op basis van het vakantiegeld wordt bepaald per kalendermaand, ofwel over de periode van de uitkering, terwijl het vakantiegeld is opgebouwd over (maximaal) één jaar. Hoe korter de uitkeringsduur, hoe meer van het opgebouwde vakantiegeld werknemers kwijtraken, ook wanneer zij dit vakantiegeld hebben opgebouwd over een (beneden)modaal loon. De maatregel raakt dus niet (alleen) de beoogde groep uitkeringsgerechtigden met een loon van meer dan anderhalf keer het maximumdagloon.

5 Flexibiliteit in een internationale context

De internationale literatuur suggereert dat de grote mate van flexibilisering van de Nederlandse arbeidsmarkt, in vergelijking met andere EU-lidstaten, vooral samenhangt met de relatief grote mate van ontslagbescherming voor werknemers in een vast contract, de relatief beperkte regelgeving rond flexibele contracten en de relatief sterke werkgeversverplichtingen die op het vaste contract rusten. De ontslagmaatregelen in de Wwz hebben het verschil in ontslagbescherming tussen vaste en flexibele contracten nauwelijks verkleind, wel heeft de Wwz de regelgeving rond flexibele contracten versterkt. Daardoor zou kunnen worden verwacht dat het verschil in flexibilisering met andere EU-lidstaten kleiner wordt. De Wwz bevat geen maatregelen voor het meer in balans brengen van de werkgeversverplichtingen die rusten op een vast versus een tijdelijk contract. Hoewel technologische verandering en globalisering de behoefte aan flexibele arbeid bevordert, kunnen ze niet zonder meer als redenen worden aangevoerd voor het feit dat de flexibilisering in Nederland uit de pas loopt met andere EU-lidstaten.

In dit hoofdstuk wordt verkend waarom Nederland qua flexibilisering van de arbeidsmarkt *uit de pas loopt* met andere EU-lidstaten. Daartoe wordt eerst in Paragraaf 5.1 gekeken in welke mate de flexibilisering in Nederland afwijkt van die in andere EU-lidstaten. In Paragraaf 5.2 komen de mogelijke oorzaken daarvan aan bod. Paragraaf 5.3 beschrijft wat in de literatuur bekend is over elk van de mogelijke oorzaken voor het verschil in flexibilisering van de arbeidsmarkt in Nederland ten opzichte van andere EU-lidstaten. Tot slot wordt in Paragraaf 5.4 verkend welke oorzaken, waarvan de literatuur laat zien dat ze het verschil in flexibilisering kunnen verklaren, door de Wet werk en zekerheid zijn beïnvloed. Op die manier wordt een indruk verkregen van de mate waarin de Wwz het verschil in flexibilisering van de arbeidsmarkt tussen Nederland en andere EU-lidstaten kan hebben vergroot of verkleind. Dit hoofdstuk gaat *niet* in op de achterliggende oorzaken van de flexibilisering van de arbeidsmarkt.

5.1 Internationale trends flexibele arbeid

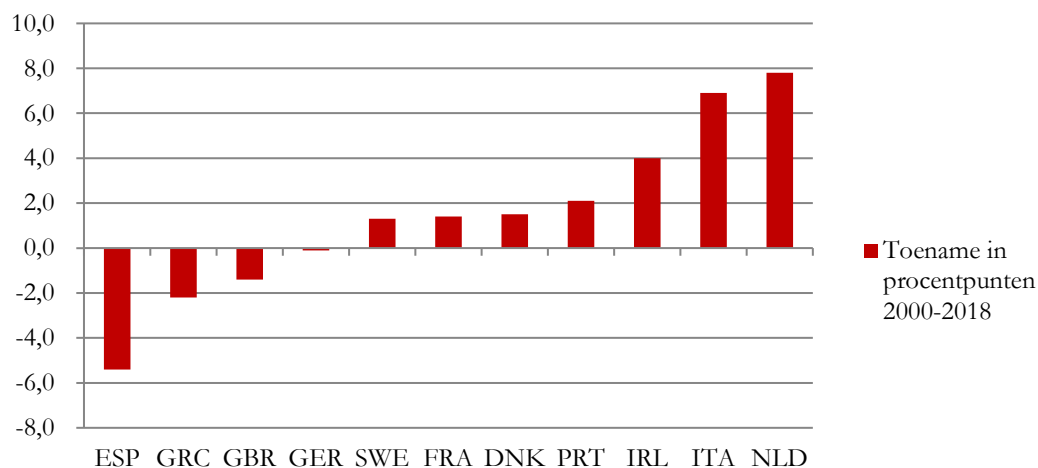
Tijdelijke contracten

Sinds de eeuwwisseling is het aandeel tijdelijke contracten in Nederland sterk toegenomen, zie Figuur 5.1. In het jaar 2000 is volgens de OESO 13,7 procent van alle arbeidscontracten tijdelijk van aard, in 2018 is dat percentage gegroeid naar meer dan één op de vijf contracten (21,5 procent). De toename in procentpunten is in Nederland een stuk groter dan in de meeste andere landen. Sommige landen, zoals Griekenland, Spanje en het Verenigd Koninkrijk, zagen zelfs een afname in tijdelijke contracten. Voor Spanje geldt, ondanks de afname, nog steeds een hoger aandeel flexibele arbeid in de totale werkgelegenheid dan in Nederland.

Als gevolg van deze toename is Nederland flink opgeklommen in de lijst van landen gerangschikt naar het aandeel tijdelijke contracten. In Figuur 5.2 is het aandeel tijdelijke contracten voor de jaren 1990, 2000 en 2018 te zien. In 1990 hadden alle landen, op Italië en het Verenigd Koninkrijk na, een groter aandeel tijdelijke contracten dan Nederland. In 2018 hadden alleen Spanje en Portugal nog een groter aandeel tijdelijke contracten. Landen als Denemarken en Duitsland hebben inmiddels een beduidend lager aandeel, tot wel 10 procentpunten minder. Een kanttekening hierbij is dat

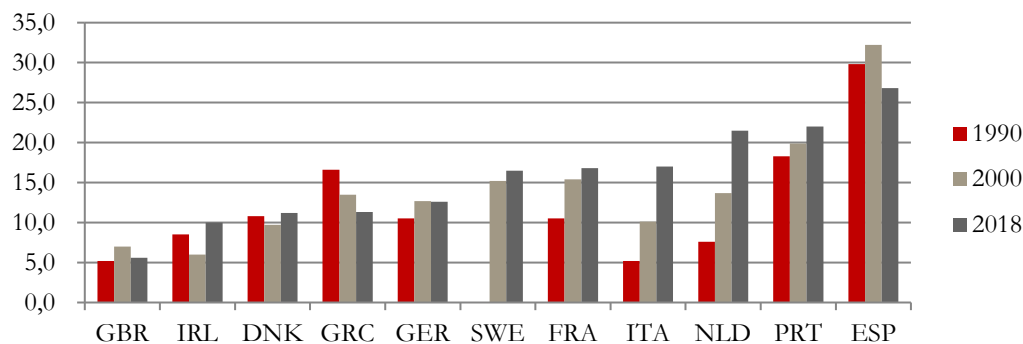
de gemiddelde duur van tijdelijke contracten over het algemeen wel hoger ligt in Nederland (OESO, 2019). In de volgende paragrafen wordt nader ingegaan op mogelijke oorzaken van die snelle groei van het aandeel tijdelijke contracten in Nederland.

Figuur 5.1 **Vergeleken met de meeste EU-landen heeft Nederland tussen 2000-2018 de grootste toename gekend van tijdelijke contracten als aandeel van de totale werkgelegenheid**



Bron: OESO Employment Database

Figuur 5.2 **Nederland heeft in de EU op Spanje en Portugal na inmiddels het grootste aandeel tijdelijke contracten als percentage van de totale werkgelegenheid**



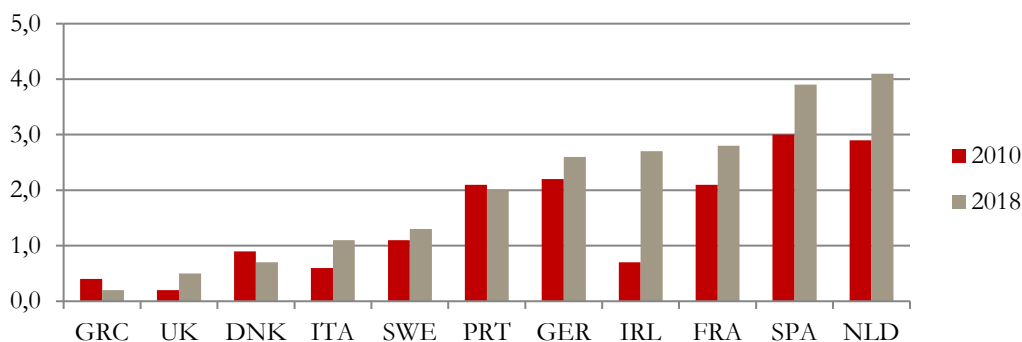
Bron: OESO Employment Database

Uitzendkrachten

Via de European Union Labour Force Survey (hierna: EU-LFS) zijn er internationaal vergelijkbare gegevens beschikbaar over het aandeel uitzendkrachten. Let wel, dit zijn meestal tijdelijke contracten, maar uitzendcontracten kunnen ook voor onbepaalde tijd worden gesloten. Deze gegevens

zijn beschikbaar vanaf 2009, zie Figuur 5.3. Ook aan die cijfers is te zien dat het aandeel uitzendcontracten in Nederland hoger ligt dan in andere landen. Voor de gehele Europese Unie (28 landen) geldt dat alleen Slovenië en Montenegro een hoger aandeel hebben. In 2010 is het Nederlands percentage 2,9 procent en dat neemt toe tot 4,1 procent in 2018. Alleen in Ierland is de toename sterker.

Figuur 5.3 Nederland kent in vergelijking met andere EU-landen het hoogste aandeel uitzendcontracten als een percentage van de totale werkgelegenheid



Bron: Eurostat, European Union Labour Force Survey (EU-LFS)

Oproepkrachten

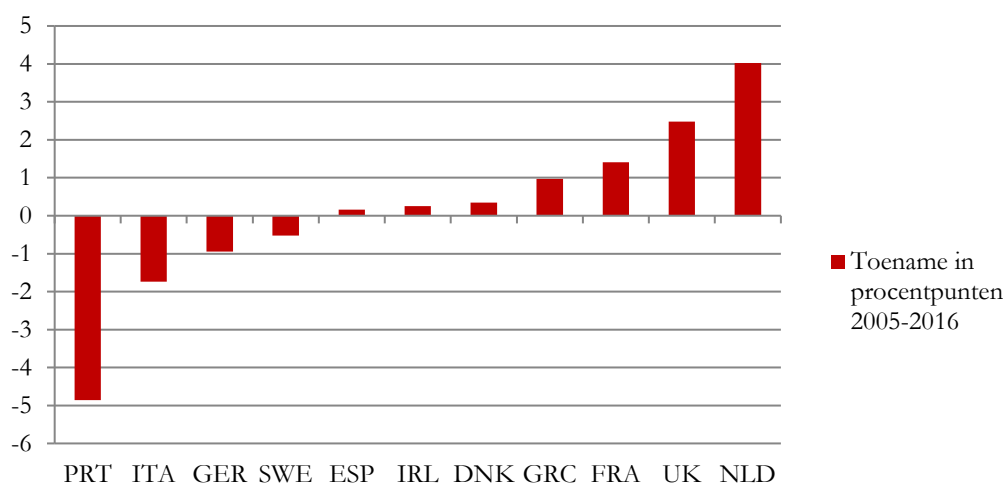
Internationaal vergelijkbare gegevens over contracten op oproepbasis zijn moeilijker verkrijgbaar. Het kan zowel tijdelijke als vaste contracten betreffen. Desondanks zijn er aanwijzingen dat oproepcontracten in Nederland vaker voorkomen dan in andere landen (OESO, 2019; ILO, 2016). In 2004 is er een onderdeel in de EU-LFS survey bijgevoegd dat specifiek ingaat op dit onderwerp. Hieruit kwam naar voren dat Nederland het hoogste percentage oproepcontracten had, rond de 5 procent. In bijvoorbeeld Denemarken lag dit percentage rond de 1 procent, en in Zweden rond de 2 procent (ILO, 2016).

Zelfstandigen zonder personeel

Voor de volledigheid kan ook de ontwikkeling van het aantal zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers) in internationaal perspectief worden getoond. De Wwz richt zich weliswaar niet op zzp'ers, maar die vormen in Nederland inmiddels een belangrijk onderdeel van de totale flexibele arbeidsmarkt. In Nederland heeft het aantal zzp'ers zich in snel tempo ontwikkeld. Had Nederland rond de eeuwwisseling nog een van de laagste percentages zzp'ers in de totale werkgelegenheid, intussen heeft Nederland een flink aantal EU-landen ingehaald. En hoewel de toename van zelfstandigen niet persé alleen voor Nederland geldt (Wennekers et al., 2010), lijkt Nederland daarmee wel uit de pas te lopen met veel andere EU-landen (OESO, 2019). Figuur 5.4 laat de toename zien van zelfstandigen zonder personeel in de periode 2005-2016: een sterke groei van zo'n 4 procentpunten. Aangezien in 2005 het aandeel zzp'ers rond de 8 procent lag, komt dit neer op een toename van om en nabij de 50 procent.

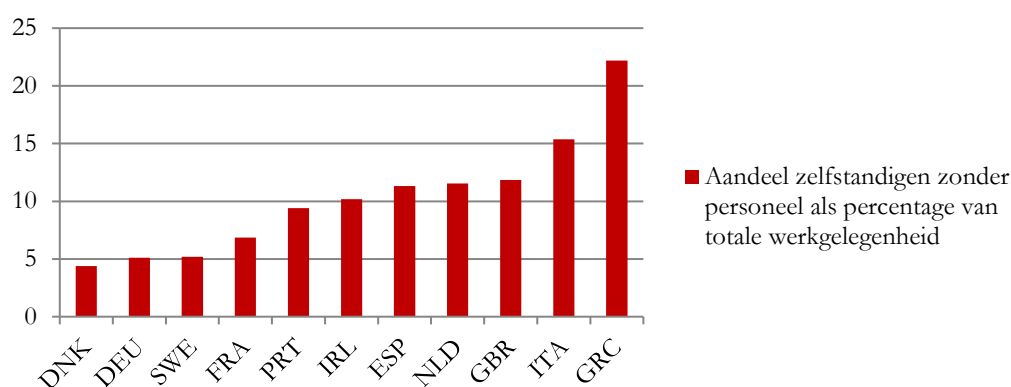
Figuur 5.5 laat het aandeel zelfstandigen zonder personeel in de totale werkgelegenheid zien. In Nederland is één op de tien personen, van degenen die actief zijn op de arbeidsmarkt, zzp'er. Qua aandeel in de totale werkgelegenheid zijn er desondanks nog landen met een grotere groep zzp'ers, bijvoorbeeld Griekenland, Italië en het Verenigd Koninkrijk.

Figuur 5.4 Nederland kent voor de periode 2005-2016 de grootste toename van zelfstandigen zonder personeel als percentage van de totale werkgelegenheid



Bron: OESO Gender – Entrepreneurship Database. OESO.stat

Figuur 5.5 Alleen Griekenland, Italië en Groot-Brittannië hebben een groter aandeel zelfstandigen zonder personeel in de totale werkgelegenheid dan Nederland (2016)



Bron: OESO Gender – Entrepreneurship Database. OESO.stat

5.2 Mogelijke oorzaken toename flexibilisering

Er is het nodige onderzoek beschikbaar dat helpt om een beeld te schetsen van de oorzaken van de sterke flexibilisering van de arbeidsmarkt in Nederland ten opzichte van andere EU-lidstaten. Door de internationale context wordt een vergelijking van verschillen in regelgeving, omgevingsfactoren en flexibilisering tussen landen mogelijk. De belangrijkste oorzaken van de flexibilisering van de arbeidsmarkt die in de literatuur worden genoemd zijn de volgende:

- De grote mate van **ontslagbescherming** voor werknemers in een vast contract versus de beperkte mate van ontslagbescherming voor werknemers in een flexibel contract. Dat maakt het voor werkgevers aantrekkelijk om vaker een flexibel contract aan te bieden. De Wwz beoogde met de maatregelen rond het ontslagrecht om het ontslag van werknemers met een vast contract eenduidiger, sneller en minder kostbaar te maken, waardoor het verschil in ontslagbescherming tussen werknemers met een vast en flexibel contract zou afnemen.
- De **regelgeving rond flexibele arbeidscontracten**. Omdat Nederland ten opzichte van andere EU-lidstaten minder beperkingen oplegt aan werkgevers ten aanzien van de inrichting van tijdelijke contracten, is het voor werkgevers in Nederland relatief gemakkelijker om flexibele contracten aan te bieden. Op dit punt omvat de Wwz enkele concrete maatregelen, zoals de aanpassing van de ketenbepaling, het concurrentiebeding in tijdelijke contracten, de aanzegplicht en de uitzonderingsmogelijkheden via cao's.
- De **fiscale voordelen** die zelfstandigen (zonder personeel) in Nederland genieten, onder meer om de bedrijvigheid en innovatie te ontwikkelen, zorgen ervoor dat het voor werkenden aantrekkelijk is om zich aan te bieden als zelfstandige. Op dit punt bevat de Wwz geen concrete maatregelen.
- Het relatief grote aantal **werkgeversverplichtingen** dat op het vaste contract rust in Nederland, niet alleen ten opzichte van andere contractvormen, maar ook in vergelijking met andere EU-lidstaten, zorgt ervoor dat de kosten en risico's voor de werkgever relatief groot zijn bij een vast contract. Daarbij moet vooral worden gedacht aan loondoorbetaling bij ziekte en langdurige re-integratieverplichtingen. Ook op dit punt bevat de Wwz geen concrete maatregelen.
- **Technologische ontwikkelingen**, zowel in producten als in het productieproces, vragen steeds meer om een flexibele inzet van de factor arbeid. Wanneer Nederland in dat proces vergeleken met andere EU-lidstaten voorop zou lopen, dan zou dat de sterkere flexibilisering in Nederland deels kunnen verklaren.
- De Wet flexibiliteit en zekerheid (Wfz) uit 1999 lijkt veel werkgevers **bewust** te hebben gemaakt van de voordelen van flexibele arbeid, aangezien de op zich beperkende regelgeving hand in hand is gegaan met een groei in het aandeel flexibele contracten die vóór invoering van de Wfz minder sterk was. De vraag is of de nieuwe Wwz dezelfde prikkels veroorzaakt, of dat deze wet de soms als pervers ervaren effecten van de Wfz kan beperken.

5.3 Aanwijzingen uit de literatuur

Werknemersbescherming

Veel Europese landen kampten in de jaren '80 en '90 van de vorige eeuw met een relatief hoge werkloosheid. Mede hierom werd ingezet op liberalisering van de arbeidsmarkt. In veel Europese

landen, met uitzondering van de Angelsaksische landen, was sprake van een hoge mate van regulering van arbeidscontracten. Daarbij kan gedacht worden aan regulering van het aannemen en ontslaan van werknemers, het aantal opeenvolgende tijdelijke contracten, etc. Omdat het politiek gevoelig lag om de bescherming van werknemers in vaste contracten te verminderen, werd gekozen voor de strategie van *partiële hervormingen* (Saint-Paul, 1996). Op basis van deze strategie werd het gebruik van verschillende vormen van flexibele contracten ruimhartiger toegestaan, terwijl de bescherming van werknemers met een vast contract veelal ongemoeid bleef (Boeri, 2011). In verschillende landen, en specifiek in Nederland, heeft dit beleid geleid tot een toename van het aandeel tijdelijke arbeidscontracten.

Een belangrijke maatstaf voor de regulering van arbeidscontracten is de EPL-index, die is opgesteld door de OESO.⁴ Deze index bestaat uit 21 sub-componenten die een kwantitatieve inschatting maken van de kosten en procedures voor het ontslaan van individuele werknemers of het collectief ontslaan van werknemers, en het in dienst nemen van werknemers met een tijdelijk contract, nul-uren contract, of een uitzendcontract. Een hogere score is een indicatie van een strengere regulering die gepaard gaat met hogere kosten voor de werkgever. Voor een gedetailleerde toelichting op de laatste meting van de EPL-index wordt verwezen naar OESO (2013).⁵ De index is een goed startpunt voor een vergelijking van institutionele verschillen tussen de Europese arbeidsmarkten, en biedt een min of meer objectieve maatstaf die zich leent voor een internationale vergelijking. Hieronder worden twee dimensies van de EPL-index uitgelicht die van centraal belang zijn om de ontwikkeling van flexibele contracten in internationaal perspectief te kunnen duiden (Dolado et al., 2019):

- *De striktheid van de individuele ontslagbescherming bij een vast contract.* Die bestaat uit drie componenten: (a) procedurele belemmeringen, zoals kosten van de procedure bij de rechter of een andere instantie en de tijd die hiermee gemoeid is; (b) opzegtermijn en regels rond de ontslagvergoeding; (c) de moeilijkheid van ontslag, die aangeeft in welke gevallen en/of onder welke omstandigheden ontslag is toegestaan.
- *De regulering van tijdelijke contracten.* Die bestaat eveneens uit drie sub-componenten: (a) de valide gevallen wanneer een tijdelijk contract is toegestaan geven aan voor welk werk een tijdelijk contract is toegestaan.⁶ In sommige landen geldt dat een tijdelijk contract, of een andere vorm van flexibele contracten, voor bepaald werk niet is toegestaan; (b) het maximale aantal opeenvolgende tijdelijke contracten; (c) de maximale duur van opeenvolgende tijdelijke contracten.

Figuur 5.6 presenteert voor een selectie van landen de striktheid van de individuele ontslagbescherming bij een vast contract voor de jaren 1990, 2000 en 2013. Daarnaast is er voor 2013 een decompositie in de verschillende componenten weergegeven. Hierbij wordt voor elk jaar uitgegaan van de wetgeving op 1 januari. Uit de figuur valt af te leiden dat de bescherming die werknemers met een vast contract in 1990 genoten tot en met 2013 grotendeels intact is gebleven in Nederland en in een groot deel van de rest van Europa. Alleen in Portugal en Spanje is sprake van een relatief

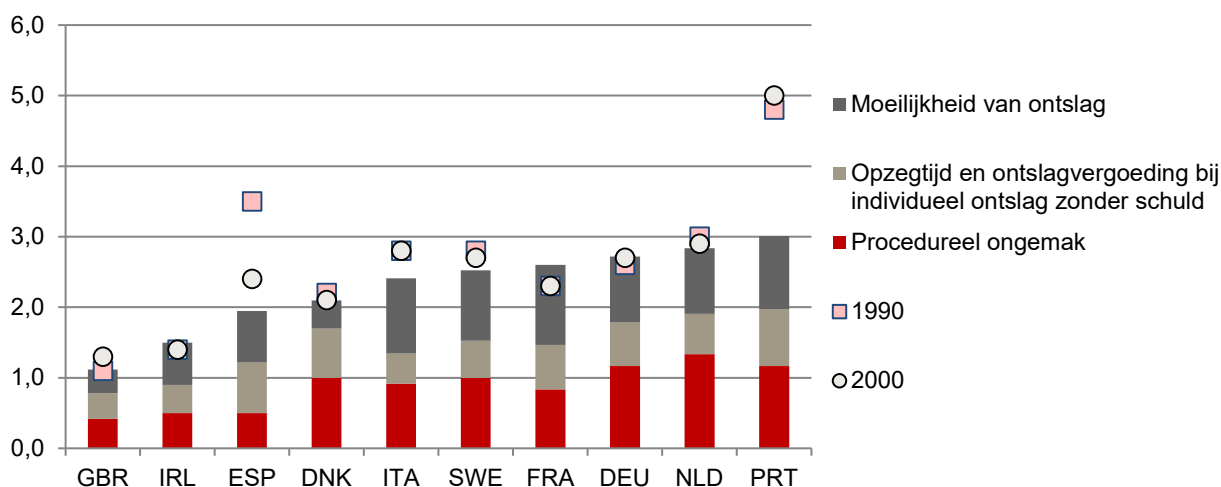
⁴ EPL staat voor 'Employment Protection Legislation'. De EPL-index is voor het eerst door de OESO opgesteld voor het jaar 1990. De meest recente definitieve index die beschikbaar is, is van het jaar 2013.

⁵ Inmiddels is door de OESO een nieuwe meting uitgevoerd in 2019, maar daarover is nog niet uitgebreid gepubliceerd.

⁶ In de Richtlijn 1999/70/EG van de Raad van de Europese Unie van 28 juni 1999 is vastgelegd dat het contract voor onbepaalde tijd het uitgangspunt is en er dus beperkingen moeten worden gesteld aan het gebruik van tijdelijke contracten.

sterke afname van de individuele ontslagbescherming bij vaste contracten. Op Portugal na had Nederland in 2013 de meest strikte individuele ontslagbescherming. Dit kwam vooral door bovengemiddeld procedurele belemmeringen die gepaard gingen met een ontslag (OESO, 2013). Het rigide ontslagrecht wordt vaak aangemerkt als een van de belangrijkste redenen voor de toename van tijdelijke contracten. Uit Figuur 5.6 wordt duidelijk dat Nederland over de gehele periode een striktere ontslagbescherming had dan de meeste andere Europese landen. De OESO stelt dat dit anno 2019 nog steeds het geval is, en in deze (voorlopige) schatting heeft Nederland zelfs de meest rigide ontslagbescherming bij vaste contracten. Bij deze hoge score is de kanttekening te plaatsen dat deze vooral kan worden veroorzaakt doordat de transitievergoeding in de wet is vastgelegd, evenals de preventieve toetsing van redelijkheid van het ontslag. Die punten wegen in de EPL-index relatief zwaar mee (OESO, 2019). In andere EU-landen vindt die toets op redelijkheid vaak achteraf plaats. De OESO merkt bovendien op dat de Nederlandse EPL-score mogelijk vertekend is, aangezien de procedurele belemmeringen vanwege de preventieve toetsing in de praktijk geen disproportionele last lijken te leggen op werkgevers (OESO, 2019). Daarnaast kan nog worden opgemerkt dat de EPL-index geen rekening houdt met het grote aandeel ontslaggevallen met wederzijds goedvinden in Nederland, waarvoor de strikte regels bij ontslag niet noodzakelijkerwijs van toepassing zijn.

Figuur 5.6 Nederland kent traditioneel een grote mate van ontslagbescherming voor vaste contracten (de figuur laat voor 2013 de verschillende componenten van de individuele ontslagbescherming zien, alsmede de totale mate van bescherming voor 1990 en 2000 op een schaal van 0 tot 6)

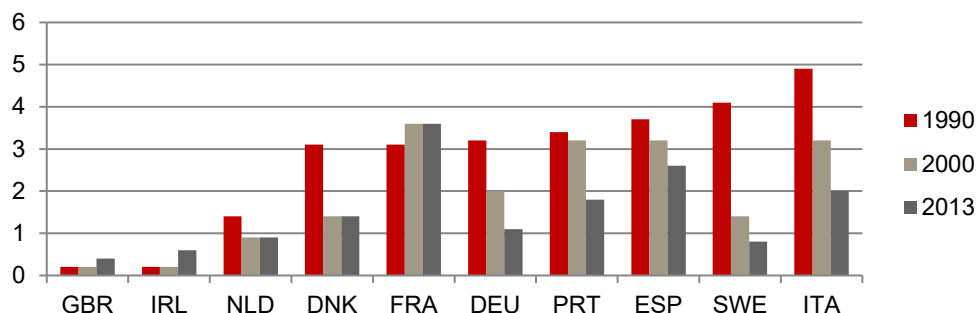


Bron: OESO Employment Protection Database, 2013 update, zie <http://dx.doi.org/10.1787/lfs-epl-data-en>

Figuur 5.7 laat voor een selectie van Europese landen de ontwikkeling zien van de regulering van tijdelijke contracten tussen 1990 en 2013. Hierbij vallen twee zaken op. Ten eerste gold voor Nederland al in 1990 een soepele regulering voor tijdelijke contracten. Alleen de Angelsaksische landen hadden minder regulering. Na de invoering van de Wet flexibiliteit en zekerheid in 1999 was er bovendien sprake van een kleine afname in regulering. Het is in ieder geval duidelijk dat Nederland in de gehele periode een relatief beperkte en betrekkelijk constante regulering van tijdelijke

contracten had. Ten tweede valt op dat er in een heel aantal landen sprake is van een sterke versoepeling van de regulering van tijdelijke contracten. Landen als Denemarken, Duitsland en Zweden hadden in 1990 nog een betrekkelijk strenge regulering, die in de jaren tot 2013 werd afgebouwd tot een niveau vergelijkbaar met dat in Nederland. Alleen in Frankrijk is de regulering rond tijdelijke contracten in die periode in stand gebleven.

Figuur 5.7 Nederland kent een tamelijk soepele regulering van tijdelijke contracten (de figuur geeft voor de jaren 1990, 2000 en 2013 aan hoe strikt de regulering van tijdelijke contracten was op een schaal van 0 tot 6)



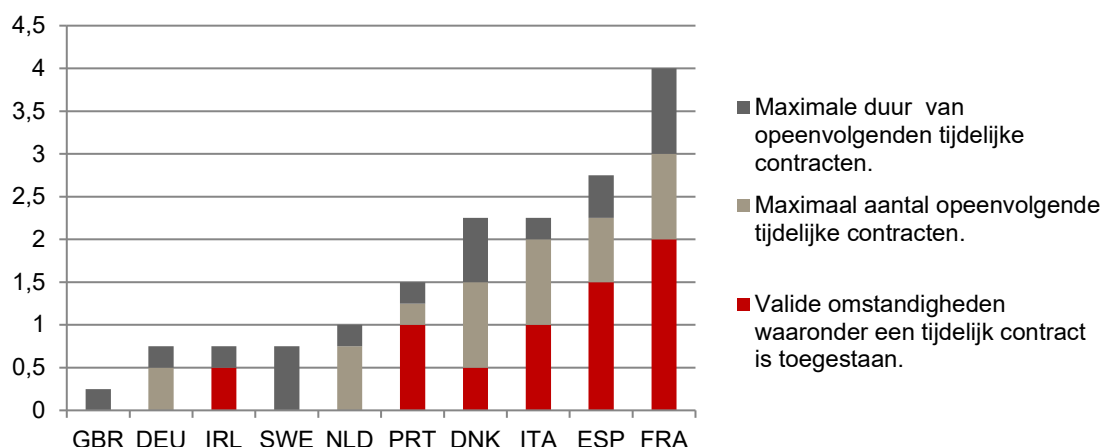
Bron: OESO Employment Protection Database, 2013 update, zie <http://dx.doi.org/10.1787/lfs-epl-data-en>

Figuur 5.8 laat de regulering van tijdelijke contracten nogmaals zien voor 2013, maar dan onderverdeeld in drie componenten van regulering: (a) de maximale duur van opeenvolgende tijdelijke contracten, (b) het maximale aantal opeenvolgende tijdelijke contracten, en (c) de valide omstandigheden waaronder een tijdelijk contract is toegestaan. In een deel van de landen beperkt wetgeving de valide omstandigheden waaronder een tijdelijk contract is toegestaan, terwijl er in andere landen geen beperkingen op dit gebied zijn. Dat is een belangrijke bron van verschillen in regulering. Nederland behoort tot de landen waar er geen voorwaarden zijn gesteld aan de omstandigheden waaronder tijdelijke contracten gebruikt mogen worden. Dat geldt ook voor uitzend- en oproepcontracten. Wel wordt door de ketenbepaling sinds de Wet flexibiliteit en zekerheid van 1999 het aantal opeenvolgende tijdelijke contracten en de duur van tijdelijke contracten wettelijk beperkt. Daardoor staat Nederland onderaan de middenmoot van Europese landen als die worden gerangschikt naar de regulering van tijdelijke contracten. Door de aanpassing van de ketenbepaling in de Wwz, met een beperking van de maximale duur van opeenvolgende tijdelijke contracten van drie naar twee jaar, is Nederland in 2019 eerder gestegen dan gedaald in deze rangschikking.

Beperkingen in het toestaan van tijdelijke contracten zijn op te delen in drie brede categorieën (OESO, 2014). Ten eerste zijn tijdelijke contracten soms alleen voor bepaalde typen werkzaamheden toegestaan, zoals taken voor korte duur, of invalwerk. Ten tweede is een tijdelijk contract soms beperkt tot bepaalde beroepen of industrieën. Ten derde hebben kenmerken van de werknemer soms invloed. Zo is een tijdelijk contract soms alleen toegestaan voor jongeren, of trainees. Met de introductie van de seizoenwerkersregeling in 2016 is er een element in de Wwz gekomen dat ervoor heeft gezorgd dat de inhoud van het werk van belang is geworden voor de mate van regulering. Bij een nieuwe meting van de regulering van tijdelijke contracten voor 2019 zou er bij Nederland daarom een rood balkje moeten verschijnen in Figuur 5.8.

Ondanks alle kanttekeningen die kunnen worden gezet bij de manier waarop de werknemersbescherming voor vaste en tijdelijke werknemers wordt gemeten, is te concluderen dat het verschil in regulering tussen vaste en flexibele contracten in Nederland groter is dan in de meeste andere EU-lidstaten.

Figuur 5.8 Nederland kent relatief weinig regulering van tijdelijke contracten (in de figuur is deze voor 2013 onderverdeeld in drie componenten)



Bron: OESO Employment Protection Database, 2013 update, zie <http://dx.doi.org/10.1787/lfs-epl-data-en>

Verschillen tussen vaste en flexibele contracten

In de wetenschappelijke literatuur worden de ‘partiële hervormingen’, die hebben geleid tot een groter verschil in regulering tussen vaste en flexibele contracten, aangedragen als de belangrijkste oorzaak van de toename van flexibele contractvormen. Hier is zowel empirisch bewijs als een theoretische onderbouwing voor (Cahuc et al., 2016). Boeri (2011) presenteert een theoretisch model waarbij de striktheid van de regulering van vaste contracten resulteert in een toename van het aantal tijdelijke contracten. Dat komt doordat deze regulering voor een disproportionele kostenpost zorgt in vergelijking met de minimaal gereguleerde tijdelijke contracten (Boeri, 2011; Boeri & Van Ours, 2013).

Boeri & Garibaldi (2007) analyseren hervormingen tussen de late jaren ‘80 en 2003. De auteurs identificeren zes landen waar partiële hervormingen zijn doorgevoerd: België, Italië, Nederland, Portugal, Spanje en Zweden. Ze constateren dat er na de hervormingen een duidelijke toename was van het aandeel tijdelijke contracten. Kahn (2010) presenteert een econometrische analyse van microdata van de European Community Household Panel (ECHP) om het effect van hervormingen in negen Europese landen te schatten. Nederland maakt deel uit van de onderzochte landen, en de periode van onderzoek is 1996-2001. Kahn (2010) concludeert dat hervormingen die flexibele contracten ruimhartiger toestaan, leiden tot een toename van deze contracten. De auteur wijst op een substitutie-effect, waarbij bedrijven vaste contracten inwisselen voor flexibele contracten.

De situatie in Spanje wordt vaak genoemd als interessante casestudie naar de effecten van een versoepeling van de regulering van tijdelijke contracten. In het begin van de jaren '80 kende de Spaanse arbeidsmarkt hoofdzakelijk vaste contracten. Naar aanleiding van de hoge werkloosheid werd al in 1984 een beleid ingezet dat was gericht op flexibilisering van de Spaanse arbeidsmarkt. Het werd gemakkelijker om gebruik te maken van tijdelijke contracten door beperkingen met betrekking tot beroepen op te heffen. De ontslagkosten voor deze contracten werden beduidend lager dan de ontslagkosten voor vaste contracten (Dolado et al., 2002). Dit beleid leidde tot een forse groei van het aandeel tijdelijke contracten, waarbij 90 procent van alle nieuwe aanstellingen een tijdelijk contract betrof. Waar in 1983 nog 11 procent van alle contracten tijdelijk was, steeg dat percentage in de loop van de jaren '90 tot 35 procent (Guell & Petrongolo, 2007).

Uit dit voorbeeld wordt duidelijk dat de toename van het aandeel tijdelijke contracten op de arbeidsmarkt een gevolg kan zijn van het gevoerde beleid. In het geval van Spanje bleek het in stand houden van de bescherming voor vaste contracten, in combinatie met een soepele regelgeving voor tijdelijk contracten, cruciaal. Dit komt overeen met de econometrische bevinding in Bassanini & Garnero (2013) voor een groter aantal landen, waaronder Nederland. Ook hier is de relatief grote ontslagbescherming bij vaste contracten in de loop van de tijd in stand gebleven (zie Figuur 5.6), terwijl de relatief beperkte regulering van tijdelijke (en andere flexibele) contracten eerder is versoepeld dan versterkt (zie Figuur 5.7). Het verschil in regulering tussen vaste en flexibele contracten kan in elk geval deels een reden zijn voor de grotere flexibilisering van de arbeidsmarkt in Nederland, in vergelijking met andere EU-lidstaten. In veel andere EU-landen is de regulering van tijdelijke contracten ondanks een versoepeling nog steeds sterker dan in Nederland, en de ontslagbescherming bij vaste contracten juist minder sterk.

Transitie naar een vast contract

Een belangrijke vraag is of een tijdelijk contract in Nederland kan worden gezien als een opstap naar een vast contract. Een tijdelijk contract kan dienen als een manier van screening voor werkgevers (Autor, 2001; De Graaf-Zijl et al., 2011; Berton & Garibaldi, 2012). De Graaf-Zijl et al. (2011) lieten zien dat in Nederland het accepteren van een tijdelijk contract over het algemeen niet leidt tot het eerder vinden van een vast dienstverband in vergelijking met het verder zoeken naar een vast dienstverband. Wel vermindert het accepteren van een tijdelijk contract de duur van de werkloosheid en zorgt het voor meer werkervaring en scholing in vergelijking met de situatie waarin zonder werk naar een baan in vaste dienst wordt gezocht. Werknemers met een vast contract krijgen doorgaans vaker door de werkgever betaalde scholing dan werknemers met een tijdelijk contract. Volgens de OESO (2014) hebben tijdelijke werknemers in Nederland een vijftien procent kleinere kans om scholing te krijgen dan werknemers in vaste dienst. Dat verschil is nog altijd kleiner dan in bijvoorbeeld Denemarken of Spanje, waar die kans tussen de 15 en 20 procent lager ligt. In Zweden is er een verschil van 10 procent, in Groot-Brittannië, Ierland en Duitsland werden door de OESO geen significante verschillen gevonden. Grotere verschillen in scholing kunnen leiden tot grotere verschillen in vaardigheden en daarmee mogelijk tot minder uitzicht op een vast contract voor tijdelijke werknemers.

De beperkte opstapfunctie van tijdelijk werk maakt het plausibel dat een versoepeling van de regulering van flexibele contracten, in combinatie met de instandhouding van de bescherming bij vaste contracten, tot een toename van het aandeel flexibele contracten heeft geleid. Dit heeft in een aantal landen gezorgd voor een sterke segmentatie van de arbeidsmarkt. Deze segmentatie houdt in dat

een substantieel deel van de beroepsbevolking een flexibel contract heeft, met relatief weinig uitzicht op een vast contract. Vandaar dat er in die situaties wordt gesproken van een *duale arbeidsmarkt*. Hoe groter het verschil in regulering tussen de verschillende contracten, hoe sterker de ontwikkeling van segmentatie op de arbeidsmarkt zich lijkt te ontwikkelen. Gelet op het verschil in regulering tussen verschillende contractvormen, zou dit scenario ook op Nederland van toepassing kunnen zijn.

Werkgeversverplichtingen

In Nederland rusten, naast de eerder besproken ontslagbescherming, een aantal werkgeversverplichtingen op vaste contracten die de toename van flexibele arbeidsvormen kunnen verklaren. Hieronder worden twee belangrijke verplichtingen uitgelicht die voornamelijk voor het vaste contract gelden: *loondoorbetaling* en langdurige *re-integratieverplichtingen* bij ziekte. Het blijkt dat deze verplichtingen niet alleen relatief zwaar op het vaste contract rusten in vergelijking met andere contractvormen, maar ook in vergelijking met vaste contracten in andere EU-lidstaten.

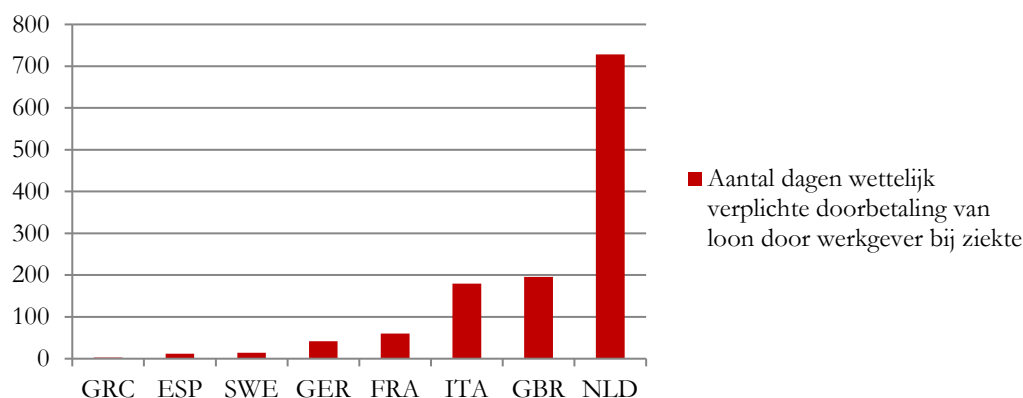
Bij ziekteverzuim heeft een werknemer vaak recht op doorbetaling van het loon, maar de duur en het percentage van het loon dat wordt doorbetaald kunnen per land flink verschillen. Ook binnen landen zijn er verschillen per contractsoort, de duur van het dienstverband en soms per beroep. Wanneer de loondoorbetaling bij ziekte afloopt, of niet van toepassing is, kunnen (ex-)werknemers vervolgens vaak aanspraak maken op sociale voorzieningen. De kosten (en verantwoordelijkheden) bij ziekteverzuim worden dus in zekere zin gedeeld door de werkgever en de overheid, waarbij er belangrijke verschillen tussen landen zijn (OESO, 2010; Spasova et al., 2016).

Figuur 5.9 laat het aantal dagen zien dat een werknemer met een vast contract bij ziekte recht heeft op loondoorbetaling van een deel van het loon door de werkgever. De relatief lange duur van loondoorbetaling in Nederland ten opzichte van andere EU-landen springt in het oog. In Nederland heeft een werknemer recht op twee jaar (730 dagen) loondoorbetaling, met in het eerste jaar 70 procent van het loon en minimaal het minimumloon. In het tweede jaar geldt nog steeds 70 procent, maar hoeft de werkgever het bedrag niet aan te vullen tot het minimumloon. In Italië geldt een maximum van 180 dagen voor de private sector, maar dit bedrag kan worden afgetrokken van pensioen- en andere sociale premies die voor rekening komen van de werkgever. In Groot-Brittannië betaalt de werkgever een wettelijk vastgesteld minimum bedrag per week in de eerste 28 weken van ziekteverzuim (196 dagen). Dit bedrag is echter zo laag (ongeveer 100 euro per week) dat het twijfelachtig is of het daadwerkelijk gezien kan worden als doorbetaling van het loon. In Frankrijk geldt een loondoorbetaling van zestig dagen bij ziekte voor werknemers die langer dan één jaar in dienst zijn. De hoogte van het bedrag hangt af van de duur van het dienstverband. Voor de overige EU-landen is er geen of slechts een minimale doorbetaling van het loon bij ziekte. Bovendien is er geen wettelijk verplichte loondoorbetaling voor de werkgever in Denemarken (collectief betaald), Ierland (vrijwillige keuze werkgever) en Portugal (direct recht op een sociale voorziening). Daarom zijn deze landen niet meegenomen in de figuur.

Ook wat betreft re-integratieverplichtingen hebben werkgevers in Nederland een grotere verantwoordelijkheid dan werkgevers in andere landen (OESO, 2015). Denk hierbij aan het wettelijk verplicht opstellen van een re-integratieplan na zes weken ziekte. Ook wordt in Nederland een sanctie opgelegd wanneer de werkgever niet voldoende meewerkt aan succesvolle re-integratie. In

dat geval moet de werkgever maximaal een extra jaar loon doorbetalen. Noorwegen, een land waar werkgevers ook een re-integratieplicht hebben, kent zo'n sanctie niet (zie ook OESO, 2010). In haar inbreng voor de Commissie Regulering van Werk⁷ concludeert de OESO (2019) dan ook dat Nederland in vergelijking met andere landen de meeste verregaande verantwoordelijkheid voor re-integratie bij de werkgever neerlegt.

Figuur 5.9 Nederland kent van alle EU-lidstaten de langste periode van loondoorbetaling bij ziekte van de werknemer (aantal dagen dat een werkgever wettelijk verplicht is om loon door te betalen bij ziekteverzuim in een vast contract)



Bron: MISSOC (Mutual Information System on Social Protection)

Alhoewel het Nederlandse beleid succesvol is gebleken in het verminderen van het ziekteverzuim en het aanmoedigen van re-integratie op de arbeidsmarkt (OESO, 2015), is het waarschijnlijk dat het beleid ook bijdraagt aan de toename van het aandeel tijdelijke contracten. Dit ligt aan het feit dat de verplichtingen die aan werkgevers worden opgelegd anders uitwerken bij tijdelijke contracten dan bij vaste contracten. Zo heeft een werkgever bij tijdelijke contracten ook een loondoorbetalingsverplichting bij ziekte, maar de loondoorbetaling stopt wanneer het contract afloopt. Werknemers stromen dan de Ziektewet in, waardoor UWV de kosten overneemt. Voor een oproepkracht geldt dat hij of zij recht heeft op een Ziektewet-uitkering van UWV als de loondoorbetalingsverplichting van de werkgever ten einde is.

In die zin dragen de werkgeversverplichtingen bij ziekteverzuim duidelijk bij aan het verschil tussen vaste en flexibele contracten in potentiële arbeidskosten voor de werkgever. De OESO merkte in 2010 al op dat dit specifiek van belang was voor Nederland, en wees op de kwetsbare positie van flexibele werknemers die terecht komen in de Ziektewet, de zogenaamde 'vangnetters' (OESO, 2010). In andere landen speelt deze kwetsbaarheid een kleinere rol, omdat daar minder werkgeversverplichtingen bij ziekteverzuim gelden. In veel gevallen betekent dit dat de overheid in een eerder stadium sociale voorzieningen aanbiedt (Spasova et al., 2016).

⁷ Zie Commissie Regulering van Werk (2020). *In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk*, 23 januari 2020.

Technologische ontwikkeling en globalisering

In algemene zin worden technologische ontwikkelingen en globalisering vaak aangedragen als achterliggende redenen voor de flexibilisering van de arbeidsmarkt. Doordat de snelheid van technologische ontwikkelingen toeneemt, moeten bedrijven zich sneller kunnen aanpassen wat de inzet van arbeid betreft. Flexibilisering van arbeidscontracten kan daarvoor een oplossing bieden. Waarom dit sterker voor Nederland zou gelden, is echter de vraag. Alleen wanneer technologische ontwikkelingen hier sneller gaan dan in andere landen, of wanneer Nederland zich door de open economie vaker moet aanpassen aan andere landen, zou dat de snellere flexibilisering van de arbeidsmarkt vanuit het argument van technologische veranderingen kunnen verklaren. Onderzoek dat die redenering ondersteunt, is schaars.⁸ Scheer et al. (2016) vinden een positieve correlatie tussen de toename van het aandeel flexibele werknemers en de globalisering per sector, en een negatieve relatie met technologische ontwikkeling per sector (gemeten als ICT-kapitaal). Dit terwijl De Haan & De Beer (2016) geen bewijs vinden voor de hypothese dat globalisering leidt tot meer flexibele arbeid. Ook voor technologische ontwikkelingen geldt dat er sprake is van tegenstrijdige resultaten (Europese Commissie, 2015; OESO, 2019). Van Es & Van Vuuren (2011) presenteren een decompositie van de groei van flexibele contracten per sector. Zij stellen dat flexibele arbeid in alle sectoren is toegenomen en dat er bovendien veel verschillen zijn tussen bedrijven binnen de sectoren. De auteurs concluderen dat ontwikkelingen in de omvang van flexibele arbeid niet zonder meer kunnen worden toegeschreven aan technologische ontwikkelingen of globalisering en dus eerder toe te schrijven zijn aan andere factoren en de mogelijkheden die de regelgeving biedt. Hoewel technologische verandering en globalisering dus wel degelijk de behoefte aan flexibilisering van de arbeidsmarkt kunnen bevorderen, kunnen ze niet zonder meer als redenen worden aangewezen voor het feit dat de flexibilisering in Nederland uit de pas loopt met andere EU-lidstaten.

5.4 Conclusie

De internationale literatuur suggereert dat de grote mate van flexibilisering van de arbeidsmarkt in Nederland in vergelijking met andere EU-lidstaten vooral samenhangt met de relatief sterke ontslagbescherming voor werknemers met een vast contract versus werknemers met een flexibel contract, met de relatief beperkte regelgeving voor flexibele contracten en met de relatief sterke werkgeversverplichtingen die op het vaste contract rusten in vergelijking met flexibele contracten. De grote mate van flexibilisering in Nederland is minder goed te verklaren uit technologische ontwikkelingen, aangezien de gevolgen daarvan voor Nederland niet veel anders zijn dan voor andere landen.

De Wvz grijpt op een aantal van deze factoren aan met maatregelen om het verschil tussen flexibele en vaste contracten kleiner te maken. Ten eerste probeert de wet met een hervorming van het ontslagrecht te zorgen voor een eenduidiger, sneller en goedkoper ontslag uit specifiek *vaste* contracten. In de praktijk is door de Wvz ontslag volgens werkgevers weliswaar eenduidiger geworden, maar niet sneller of goedkoper, zodat het verschil in ontslagbescherming tussen vaste en flexibele contracten niet is afgenomen. Op de tweede plaats zorgt de Wvz voor meer regelgeving voor flexibele contracten, waaronder tijdelijke, uitzend- en oproepcontracten, waardoor het verschil in bescherming van de werknemer en kosten en risico's voor de werkgever tussen vaste en flexibele

⁸ De Europese Commissie (2015) en OESO (2019) geven een kort overzicht van een aantal artikelen.

contracten kleiner is geworden. Uit de evaluatie blijkt dat die regelgeving heeft gezorgd voor meer doorstroom van flexibele naar vaste contracten. Bovendien geeft de Wwz flexibele werknemers meer baan-, werk- en inkomenszekerheid. Ook daardoor wordt het verschil tussen vaste en flexibele contracten kleiner. Belangrijk is om te constateren dat er wel een duidelijk verschil in kosten en risico's tussen vaste en flexibele arbeidscontracten voor de werkgever blijft bestaan, waardoor een verdere flexibilisering in Nederland aannemelijk blijft. Dat is ook de conclusie van de Commissie Regulering van Werk (2020). De recente toename van het aantal vaste contracten in het totaal van de arbeidsmarkt is onder andere toe te schrijven aan de gunstige economische omstandigheden en de daardoor ontstane krapte op de arbeidsmarkt. Onduidelijk is in hoeverre de Wwz hieraan heeft bijgedragen.

De Wwz bevat geen maatregelen voor het meer in balans brengen van de werkgeversverplichtingen die rusten op een vast versus een tijdelijk contract. Vooral de verplichtingen tot loondoorbetaling en re-integratie bij ziekte rusten in Nederland in vergelijking met andere landen zwaar op het vaste contract. Die verplichtingen maken het verschil tussen vaste en flexibele contracten relatief groot voor werkgevers, in kosten maar vooral in risico's. De Wwz heeft op dat punt geen verandering gebracht en heeft dus ook geen verschil gemaakt in de mate waarin Nederland uit de pas loopt met andere EU-lidstaten als het gaat om flexibilisering van de arbeidsmarkt.

Tot slot kan nog worden gesteld dat alle wettelijke maatregelen die genomen zijn om de verschillen tussen vaste en flexibele contracten te verkleinen, werkgevers ook bewust kunnen maken van dat verschil. Dat kan ook weer invloed hebben op het (aannemings)gedrag. Zo lijkt de Wet flexibiliteit en zekerheid (Wfz) uit 1999 veel werkgevers bewust te hebben gemaakt van de voordelen van flexibele arbeid, aangezien de op zich beperkende regelgeving hand in hand is gegaan met een groei in het aandeel flexibele contracten die vóór de Wfz minder sterk was. De vraag is of de Wwz dezelfde prikkels veroorzaakt.

Uit de evaluatie blijkt dat de Wwz weliswaar heeft geleid tot een grotere doorstroom van flexibele werknemers naar vaste contracten, maar dat werkgevers zelf zeggen nauwelijks vaker een vast contract aan te bieden. Dat kan consistent met elkaar zijn wanneer werkzoekenden steeds minder vaak direct in vaste dienst worden aangenomen, maar via een tijdelijk contract wel sneller doorstromen naar een vast contract. Er blijken in dat verband twee groepen werkgevers te zijn. De ene groep is bereid om snel over te gaan tot het aanbieden van vaste contracten, maar waardeert de mogelijkheid van de verlengde proeftijd en het lagere risico dat flexibele arbeid met zich meebrengt. De andere groep is extreem kostenbewust en wil zo weinig mogelijk langdurige verplichtingen aangaan. De exacte verhouding tussen deze groepen is onduidelijk, maar geen van beide is een uitzondering.

Uit de evaluatie blijkt verder dat werkgevers steeds meer gebruik maken van de mogelijkheden die de wet ze biedt. Zo vond onder de Wwz de doorstroom van tijdelijke naar vaste contracten steeds vaker plaats rond de maximale duur van opeenvolgende tijdelijke contracten en de maximale duur van tijdelijke contracten waarvoor nog geen transitievergoeding verschuldigd was bij beëindiging. Ook blijkt dat de wettelijke inperking van het uitzendbeding tot maximaal 78 gewerkte weken niet alleen effectief het verblijf van uitzendwerknemers in fase A tot 78 gewerkte weken heeft beperkt, maar ook dat steeds meer uitzendwerknemers niet eerder doorstromen naar een tijdelijk contract zonder uitzendbeding in fase B dan rond die 78 gewerkte weken, zie Heyma et al. (2020a). Het verder reguleren van flexibele arbeid kan tot perverse effecten leiden die de inzet van flexibele

arbeid juist stimuleren. Dat lijkt ook bij de Wwz het geval te zijn geweest. Op dat punt zou eenvoudigere regelgeving, zoals ook voorgesteld door de Commissie Regulering van Werk (2020), effectief kunnen zijn in het meer in de pas laten lopen van Nederland met de internationale ontwikkelingen in de flexibilisering van de arbeidsmarkt.

6 Activerende werking Wwz

De Wwz heeft het stelsel van flexrecht, ontslagrecht en WW nauwelijks activerender gemaakt. In theorie zijn de maatregelen in de Wwz daar wel op gericht, maar in de praktijk sorteren de maatregelen tot dusver weinig effect. Positieve effecten op de activering van werklozen vloeien voort uit een verkorting van de WW-duur en de combinatie van inkomstenverrekening en het aanscherpen van het begrip passende arbeid. Mogelijk heeft de grotere doorstroom van flexibele naar vaste contracten als gevolg van de flexmaatregelen daaraan bijgedragen. Maar hoewel de introductie van de transitievergoeding ontslagen werknemers (en hun werkgevers) meer mogelijkheden heeft gegeven om de gang van werk naar werk te ondersteunen met scholing, loopbaanoriëntatie en dergelijke, wordt daar in de praktijk nog maar weinig gebruik van gemaakt. Verder is het ontslagstelsel voor werkgevers weliswaar eenduidiger geworden, maar niet goedkoper of sneller, zodat daar geen grotere activerende werking in vergelijking met vóór de Wwz kan worden verwacht.

Eén van de doelstellingen van de Wwz was om het stelsel van flexrecht, ontslagrecht en WW activerender te maken en het groeiende verschil tussen mensen met een vast en flexibel contract kleiner te maken. Het stelsel wordt activerender wanneer het meer prikkels geeft aan werkenden en werklozen om sneller, vaker en intensiever te zoeken naar mogelijkheden om (ander) werk te vinden dat beter past bij hun voorkeuren en mogelijkheden, zowel wat betreft niveau, richting, aantal uren als type arbeidscontract. Verschillende maatregelen in de Wwz hebben in theorie invloed op de activering van werknemers en werklozen. Hieronder wordt eerst per onderdeel van de Wwz (flexrecht, ontslagrecht en WW) en vervolgens in samenhang ingegaan op de mate waarin de afzonderlijke maatregelen die activering van werknemers hebben bevorderd. Daarmee wordt antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvragen:

- In hoeverre heeft de Wwz het stelsel van flexrecht, ontslagrecht en WW activerender gemaakt?
- Sluiten de activeringsmaatregelen in de WW goed aan bij de veranderingen in het ontslagrecht in de zin dat de werkzekerheid toeneemt?

6.1 Activerende werking flexrecht

De Wwz-maatregelen rond flexibele arbeid zijn primair gericht op het bieden van zekerheid voor flexibele werknemers en hebben (daardoor) een beperkte activerende werking op werknemers of werklozen. Indirect kan meer zekerheid in flexibele contracten het voor werklozen aantrekkelijker maken om flexibel werk te zoeken en te aanvaarden. De enige maatregel die een directe invloed kan hebben op het activeren van werknemers in het (tijdig) zoeken en accepteren van ander werk, is de **aanzegtermijn van minimaal een maand** bij de beëindiging van een contract. Wanneer werkgevers eerder aangeven dat een tijdelijk contract niet wordt verlengd of niet wordt omgezet in een vast contract, dan zullen werknemers naar verwachting eerder op zoek gaan naar ander werk. Uit de evaluatie blijkt echter dat de meeste werkgevers ook vóór de Wwz al een aanzegtermijn van minimaal een maand in acht namen. De activerende werking van het flexrecht op dit punt is dan ook niet of nauwelijks toegenomen.

6.2 Activerende werking ontslagrecht

Maatregelen in de Wwz die gericht zijn op het **eerlijker, eenduidiger, sneller en goedkoper maken van ontslag** voor de werkgever kunnen in theorie de inzetbaarheid en de overgang naar ander (vast) werk van ontslagen werknemers bevorderen. Wanneer die maatregelen effectief zouden zijn, zo is de gedachte, is het voor werkgevers minder risicovol om sneller een (vast) dienstverband aan te bieden aan tijdelijke werknemers en aan werkzoekenden. Daardoor zouden ook ontslagen werknemers sneller weer werk kunnen vinden en minder lang werkzoekend blijven. In de praktijk blijken de ontslagmaatregelen volgens werkgevers en rechters wel eenduidiger te zijn geworden, maar ze hebben per saldo niet of nauwelijks geleid tot sneller of goedkoper ontslag, zodat in de praktijk niet al te grote effecten op het activerend vermogen van de hervormingen van het ontslagrecht mogen worden verwacht.

Daarnaast zou het, wanneer werkgevers eerder werknemers in een (vast) dienstverband zouden aannemen, voor werkenden aantrekkelijker en minder risicovol zijn om vaker van baan te veranderen, zonder dat er sprake hoeft te zijn van een ontslagdreiging. Dat zou de dynamiek op de arbeidsmarkt kunnen verhogen en de match tussen vraag en aanbod van arbeid kunnen verbeteren. Deze vorm van activering is afhankelijk van de bereidheid van werkgevers om als gevolg van de hervorming van het ontslagrecht sneller over te gaan tot het in (vaste) dienst nemen van werkzoekenden. In de praktijk geven de ontslagmaatregelen in de Wwz daar weinig aanleiding toe. Het is dan ook niet vreemd dat er weinig aanwijzingen worden gevonden dat sinds de inwerkingtreding van de Wwz de mobiliteit op de arbeidsmarkt toegenomen zou zijn.

Tot slot kan de **introdactie van de transitievergoeding** in de Wwz in theorie op verschillende manieren hebben gezorgd voor een meer activerend ontslagrecht. Voor ontslaggevallen die voorheen ook al via de kantonrechter gingen, ligt de huidige transitievergoeding gemiddeld een stuk lager, waardoor specifiek voor deze gevallen ontslag aanzienlijk goedkoper is geworden voor de werkgever. Dat kan ertoe leiden dat (een deel van de) werkgevers sneller bereid is om werkzoekenden in (vaste) dienst te nemen. In de evaluatie is vastgesteld dat de doorstroom van tijdelijke naar vaste contracten bij dezelfde werkgever is toegenomen, mede door de introductie van de transitievergoeding. Dat is niet omdat de transitievergoeding het aannemen van werknemers aantrekkelijker maakt, maar juist omdat het aanbieden van meerdere korte tijdelijke contracten, die bij elkaar minder lang duren dan twee jaar, ervoor zorgt dat de transitievergoeding bij contractbeëindiging kan worden vermeden. Alleen in combinatie met de verkorting van de ketenbepaling wordt een groter aandeel van de tijdelijke contracten eerder dan vóór de invoering van de Wwz omgezet in vaste contracten. Die doorstroom heeft weinig met de activering van (tijdelijke) werknemers te maken.

Voor het deel van de ontslaggevallen dat voorheen via UWV ging, geeft de transitievergoeding in theorie een meer zekere ontslagvergoeding die er vóór de Wwz niet was. De transitievergoeding kan zorgen voor inkomensondersteuning in de periode waarin de ontslagen werknemer van werk naar werk gaat. Dat geeft tijd en gelegenheid om rustig en goed naar ander werk te zoeken. Bovendien kan het geld worden gebruikt als financiële ondersteuning bij het vergroten van de inzetbaarheid, bijvoorbeeld door opleidingen of cursussen te financieren. Dat kan zowel op initiatief van de werknemer gedurende de periode als werkzoekende, als eerder gedurende het nog lopende dienstverband op initiatief van de werkgever. In de Wwz is geregeld dat investeringen in cursussen en dergelijke die de inzetbaarheid en mobiliteit van de werknemer verbeteren, aftrekbaar zijn van de

transitievergoeding. Dat kan ook werkgevers een prikkel geven om extra te investeren in de met ontslag bedreigde werknemer. In de praktijk zijn werkgevers naar eigen zeggen als gevolg van de Wwz niet méér gaan investeren in de scholing of mobiliteit van werknemers. Wel valt op dat er vaker outplacement wordt aangeboden aan ontslagen werknemers, maar onduidelijk is in hoeverre die kosten worden afgetrokken van de transitievergoeding. Ontslagen werknemers geven zelf aan dat ze de transitievergoeding nauwelijks gebruiken om de gang van werk naar werk te ondersteunen. Door de introductie van de transitievergoeding hebben ontslagen medewerkers wel meer aandacht gekregen voor de mogelijkheid om in de eigen inzetbaarheid te investeren, maar niet in de mate, en zeker niet bij de meest kwetsbare groepen, om te kunnen spreken van een substantiële activerende werking.

Concluderend hebben de Wwz-maatregelen die gericht zijn op een hervorming van het ontslagstelsel niet of nauwelijks bijgedragen aan de activering van werknemers om vaker of eerder ander werk te zoeken of te accepteren.

6.3 Activerende werking WW

Van alle maatregelen in de Wwz zijn de WW-maatregelen het meest gericht op de activering van werkzoekenden. Maximering en vertraagde opbouw van de WW-duur moeten er in theorie voor zorgen dat werklozen eerder of intensiever naar werk gaan zoeken. Inkomstenverrekening in plaats van urenverrekening en het aanscherpen van passende arbeid zouden ertoe moeten leiden dat werkzoekenden eerder werk accepteren met een lager loon dan dat ze voorheen hadden. In een tijd van gunstige economische omstandigheden, waarvan sinds invoering van de Wwz sprake is geweest, zou dat moeten resulteren in een snellere en grotere uitstroom uit de WW.

Uit de evaluatie blijkt dat de **maximering van de WW-duur** heeft geleid tot een iets versnelde uitstroom uit de WW naar werk, maar dat effect is niet blijvend (zie Hoofdstuk 4). Per saldo leidt de beperking van de maximale WW-duur niet tot extra uitstroom naar werk. Er is dus nauwelijks sprake van een activerende werking van deze maatregel. Ook de **verkortings van de WW-duur** door een langzamere opbouw leidt tot een iets versnelde uitstroom uit de WW naar werk. Dat geldt per saldo voor een specifieke groep – voornamelijk jongeren – en slechts in beperkte mate. Sociale partners kunnen via **cao-afspraken** de maximale WW-duur verlengen tot het oude niveau van 38 maanden en de vertraagde opbouw repareren. In die gevallen worden per saldo geen activerende effecten van de betreffende maatregelen in de Wwz verwacht, aangezien werknemers dan effectief onder de oude regeling vallen. In 2016 had nog maar een klein deel van de werknemers een werkgever die de WW-duur had gerepareerd. De mogelijkheid tot cao-reparatie heeft daarom geen invloed op de gevonden resultaten.

Wat betreft de combinatie van de maatregelen **inkomstenverrekening** en toepassing van het begrip **passende arbeid** blijkt uit de evaluatie een positief verschil in werkhervatting te bestaan ten opzichte van de periode vóór de Wwz. Dat 'effect' is echter niet los te zien van de verbeterde conjunctuur sinds de inwerkingtreding van de Wwz. Het is daarom op z'n best een bovengrens voor de activerende werking van deze maatregelen. Specifiek voor ouderen van 60 tot en met 62 jaar is het 'effect' kleiner en statistisch niet significant. Als de invoering van de inkomstenverrekening in de WW en de striktere toepassing van het begrip passende arbeid al een activerende werking

hebben gehad, dan is dat niet bij oudere werkzoekenden het geval geweest. Uit de evaluatie blijkt dat de **IOW** juist een deactiverende werking heeft gehad op oudere werkzoekenden. De beschikbaarheid van de IOW leidt tot een 3 procentpunt lagere kans op werkhervatting binnen twee jaar in de WW.

Concluderend hebben de Wwz-maatregelen gericht op de WW en IOW gemiddeld een positief effect gehad op de activering van jongere werklozen en geen of zelfs een licht negatief effect op de activering van oudere werklozen.

6.4 Activerende werking in samenhang

Alles bij elkaar genomen heeft de Wwz slechts een beperkte activerende werking gehad sinds de invoering. De verkorting van de WW-duur en de combinatie van inkomstenverrekening en het aanscherpen van het begrip passende arbeid in de WW hebben een positieve maar beperkte activerende werking. Het gaat hierbij vooral om jongere werklozen, bij ouderen vanaf zestig jaar is eerder sprake van een deactiverende werking als gevolg van de IOW. De activerende werking van de WW wordt nauwelijks ondersteund door de ontslagmaatregelen in de Wwz. Weliswaar geeft de introductie van de transitievergoeding in theorie de mogelijkheid aan ontslagen werknemers (en hun werkgever) om de overgang van werk naar werk te ondersteunen met investeringen in scholing, loopbaanoriëntatie en dergelijke, maar in de praktijk wordt de transitievergoeding daar nauwelijks voor gebruikt. Bovendien kan de transitievergoeding worden gezien als een compensatie voor de verkorting van de WW-duur, waardoor per saldo de prikkel om naar werk te zoeken gelijk blijft. Zo bezien kunnen de flexmaatregelen in de Wwz nog wel worden beschouwd als activerend. Ze hebben immers gezorgd voor een grotere doorstroom van flexibele naar vaste contracten, waardoor de werkzekerheid in flexibele contracten is toegenomen. Als gevolg daarvan zijn dat soort contracten aantrekkelijker geworden voor werkzoekenden, ook vanuit de WW. In combinatie met de inkomstenverrekening en het aanscherpen van het begrip passende arbeid, kunnen de maatregelen (vooral jongere) werkzoekenden stimuleren om eerder een flexibele functie tegen een lager salaris dan voorheen te accepteren.

6.5 Beantwoording onderzoeksvragen

Op grond van de bevindingen in dit hoofdstuk kunnen twee onderzoeksvragen worden beantwoord over de werking van de Wwz.

- **In hoeverre heeft de Wwz het stelsel van flexrecht, ontslagrecht en WW activerender gemaakt?**

De Wwz heeft het stelsel van flexrecht, ontslagrecht en WW nauwelijks activerender gemaakt. In theorie zijn de maatregelen in de Wwz daar wel op gericht, maar in de praktijk sorteren die maatregelen tot dusver weinig effect. Een verkorting van de WW-duur en de combinatie van inkomstenverrekening en het aanscherpen van het begrip passende arbeid hebben een positief effect op de activering van werklozen, maar dit effect is bescheiden in omvang en heeft mogelijk ook veel te maken met de gunstige conjuncturele omstandigheden sinds de inwerkingtreding van de Wwz. Het

effect wordt mogelijk wel versterkt door de flexmaatregelen in de Wwz, die immers hebben gezorgd voor een grotere doorstroom van flexibele naar vaste contracten, waardoor de werkzekerheid in flexibele contracten is toegenomen. Als gevolg daarvan zijn dat soort contracten aantrekkelijker geworden voor werkzoekenden, ook vanuit de WW. Verder heeft de introductie van de transitievergoeding ontslagen werknemers (en hun werkgevers) meer mogelijkheden gegeven om de overgang van werk naar werk te ondersteunen met scholing, loopbaanoriëntatie en dergelijke. In de praktijk wordt hier echter nog maar beperkt gebruik van gemaakt. De ontslagmaatregelen die waren gericht op het eenduidiger, goedkoper en sneller maken van ontslag, hadden als doel om werkgevers te stimuleren om werknemers en werkzoekenden sneller en vaker in vaste dienst te nemen. Ook daar zou een activerende werking op werkzoekenden vanuit kunnen gaan. In de praktijk blijkt dat het ontslagstelsel voor werkgevers weliswaar eenduidiger is geworden, maar niet goedkoper of sneller, waardoor er ook geen grotere activerende werking in vergelijking met vóór de Wwz van kan worden verwacht.

- **Sluiten de activeringsmaatregelen in de WW goed aan bij de veranderingen in het ontslagrecht in de zin dat de werkzekerheid toeneemt?**

Anders dan veel van de flexmaatregelen in de Wwz, hebben de veranderingen in het ontslagrecht de werkzekerheid niet vergroot, aangezien het werkgevers niet via goedkoper of sneller ontslag heeft geprikkeld om werkzoekenden eerder in (vaste) dienst te nemen. De activeringsmaatregelen in de WW hebben daar dan ook niet bij kunnen aansluiten, al hebben ze wel een bescheiden positieve werking gehad op de activering van vooral jongere werkzoekenden.

7 Balans tussen flexibiliteit en zekerheid

Het totaal aan Wwz-maatregelen versterkt per saldo de baan-, werk- en inkomenszekerheid van met name flexibele werknemers ten koste van de flexibiliteit van werkgevers. In die zin is er sprake van een nieuwe balans in flexibiliteit versus zekerheid die gunstig uitpakt voor flexibele werknemers. Dat zit vooral in de grotere doorstroom naar arbeidscontracten met meer zekerheden als gevolg van de flexmaatregelen in de Wwz. De inperking van de flexibiliteit van werkgevers is beperkt, zeker in vergelijking met de toename van de zekerheid voor werknemers.

De Wwz-maatregelen zijn primair gericht op het vinden van een nieuw evenwicht tussen flexibiliteit en zekerheid op de arbeidsmarkt. Met flexibiliteit worden de mogelijkheden bedoeld om de inzet van arbeid aan te passen aan (economische) omstandigheden. Werkgevers willen hun personeelsbestand soepel kunnen aanpassen aan onzekere ontwikkelingen in hun afzetmarkt en orderportefeuille. Werknemers willen de ruimte hebben om betaald werk op verschillende manieren te combineren met hun privéleven. Flexibele arbeidscontracten maken dit mogelijk. Ze zorgen bovendien voor een laagdrempelige toegang tot de arbeidsmarkt.

Die flexibiliteit kan echter ten koste gaan van de zekerheid die werkgevers en werknemers hebben. Bij werkgevers gaat het om de zekerheid dat er voldoende personeel kan worden ingezet en dat investeringen in de organisatie of kwaliteit van arbeid worden terugverdiend. Bij werknemers gaat het om baanzekerheid (de zekerheid dat de huidige baan wordt voortgezet), werkzekerheid (de zekerheid dat men snel kan doorstromen naar ander werk wanneer de huidige baan afloopt) en inkomenszekerheid (de zekerheid dat men kan terugvallen op alternatieve inkomensbronnen wanneer de huidige baan of werkzaamheden aflopen). De Wwz is tot stand gekomen tegen een achtergrond van een verregaande flexibilisering van de arbeidsmarkt, waarin een steeds grotere groep mensen langdurig werd ingeschakeld op basis van flexibele contracten met minder zekerheden dan het vaste contract. Die onzekerheden zitten daarbij vaak in de hoeveelheid werk, de continuïteit van het werk en de mogelijkheden om door te stromen naar werk met meer zekerheid. Het idee leefde dat er een disbalans was ontstaan tussen vast en flexibel werk die leidde tot meer dualiteit op de arbeidsmarkt. Voor jongeren zou er steeds minder perspectief zijn op een vast contract, terwijl ouderen steeds minder snel van baan zouden wisselen om de ontslagbescherming en arbeidsvoorwaarden van hun huidige baan niet op te geven. Per saldo zou de groeiende flexibiliteit op de arbeidsmarkt steeds meer ten koste gaan van de zekerheid voor (met name flexibele) werknemers.

In de Wwz zijn verschillende maatregelen getroffen die beoogden om de balans tussen flexibiliteit en zekerheid te verbeteren. Met de aanpassing van het flexrecht is geprobeerd om de consequenties van de werkgeversflexibiliteit voor individuele flexibele werknemers te beperken. Aanpassingen in het ontslagrecht moesten ertoe leiden dat werkgevers werknemers sneller in (vaste) dienst zouden nemen, waardoor er meer baan-, werk- en inkomenszekerheid zou ontstaan. Hieronder wordt eerst ingegaan op de mate waarin de Wwz de flexibiliteit voor werkgevers in de praktijk heeft beïnvloed (Paragraaf 7.1) en vervolgens op hoe de Wwz de baan-, werk- en inkomenszekerheid van werknemers in de praktijk heeft beïnvloed (Paragraaf 7.2). Daarmee wordt antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvragen:

- In hoeverre heeft de Wwz gezorgd voor een nieuw evenwicht op de arbeidsmarkt tussen flexibiliteit en zekerheid met een kleiner verschil tussen flexibele en vaste contracten?
- In hoeverre heeft de Wwz tot meer werkzekerheid en inkomenszekerheid geleid?
- Heeft de Wwz de ontwikkeling van de baan-, werk- en inkomenszekerheid positief beïnvloed? Hoe is dat in verschillende geledingen van de beroepsbevolking?
- Sluiten de flexmaatregelen goed aan bij de veranderingen in het ontslagrecht in de zin dat de werkzekerheid toeneemt?

7.1 Invloed Wwz op flexibiliteit van werkgevers

Verschillende maatregelen in de Wwz hebben invloed op de flexibiliteit die werkgevers hebben om werknemers in te zetten. Hieronder wordt eerst per onderdeel van de Wwz (flexibele arbeid, ontslagrecht, werkloosheid) en daarna in samenhang ingegaan op de mate waarin de afzonderlijke maatregelen die flexibiliteit bij werkgevers hebben beïnvloed.

Maatregelen flexibele arbeid

De Wwz-maatregelen rond flexibele arbeid zijn vooral gericht op het bieden van meer zekerheid aan flexibele werknemers door het stellen van striktere regels over de manier waarop zij kunnen worden ingezet in het arbeidsproces van werkgevers. Striktere regels zorgen vrijwel per definitie voor minder flexibiliteit voor werkgevers. Nagenoeg al deze maatregelen gaan dan ook ten koste van de flexibiliteit voor werkgevers, maar de mate waarin dat gebeurt lijkt beperkt.

De grootste effecten komen voort uit een **inperking van de ketenbepaling**, waardoor de werkgever een werknemer minder lang op een tijdelijk contract kan houden en minder snel opnieuw kan inzetten op een tijdelijk contract. Het doel van de Wwz was om de inzet van flexibele arbeid te beperken tot werkzaamheden met een flexibele of tijdelijke aard en de inzet minder aantrekkelijk te maken voor structurele werkzaamheden. Dat beperkt de mogelijkheid voor werkgevers om één en dezelfde werknemer langdurig via een flexibele arbeidsrelatie in te zetten, maar werkgevers kunnen nog altijd gebruik maken van meerdere tijdelijke werknemers om hetzelfde (flexibele) werk uit te laten voeren. Dat gaat wel gepaard met hogere kosten voor werving en selectie, planning en personeelskosten, waardoor de inzet van flexibele arbeid eerder voorbehouden blijft aan werkzaamheden waar die inzet de grootste meerwaarde heeft. Werkgevers zeggen zelf vanwege deze maatregel vaker voor externe inhuur van personeel te kiezen in plaats van voor reguliere tijdelijke arbeidscontracten.

In specifieke sectoren heeft ook de **verlenging van de tussenpoos** naar zes maanden gevolgen gehad voor de flexibiliteit van werkgevers. Het gaat om de sectoren die met seizoensarbeid werken. Voorbeelden zijn gedeelten van de landbouw en de recreatiesector. Werkgevers in deze sectoren merkten dat de verlenging van de tussenpoos tot grote negatieve effecten op hun bedrijfsvoering leidde. Bij invoering van de Wwz waren namelijk geen uitzonderingen mogelijk op de tussenpoos van zes maanden. Dit is vervolgens aangepast, waarna vanaf 2016 de **seizoenwerkersregeling** in de Wwz werd opgenomen. Die bepaalt dat voor in de cao aangewezen specifieke beroepen een kortere tussenpoos van drie maanden mogelijk is. Dit is in verschillende sectoren vervolgens voor

specifieke beroepen in de cao geregeld. Dat heeft de mate van flexibiliteit voor een deel van deze werkgevers hersteld.

Er zijn nog vier maatregelen die in theorie de flexibiliteit beperken van werkgevers om flexibel personeel naar eigen inzicht in te zetten in het arbeidsproces. In de praktijk leidt de **beperking van de proeftijd** gemiddeld tot een marginale verlenging van korte contracten van zes naar zeven maanden, waardoor de flexibiliteit van werkgevers nauwelijks wordt beïnvloed. De **beperking van het uitzendbeding tot maximaal 78 gewerkte weken** was vóór de Wwz de facto al geldig in de ABU-cao, waardoor deze maatregel slechts een klein deel van de (uitzend)werkgevers raakte en een paar procent van de uitzendwerknemers. Voor een **beperking van de loondoorbetalingsverplichting** in het geval van oproepkrachten geldt dat ongeveer een derde van de werkgevers op de hoogte is van deze maatregel en dat het gebruik van oproepkrachten sinds de inwerkingtreding van de Wwz (daardoor) in ieder geval niet is afgenomen. Tot slot geldt voor de **aanzegtermijn van minimaal een maand** dat die termijn al door de meeste werkgevers werd gehanteerd vóór de Wwz. De totale impact van deze Wwz-maatregelen rond flexibele arbeid op de flexibiliteit van werkgevers kan dus als beperkt worden aangemerkt.

Per saldo hebben de flexmaatregelen in de Wwz de flexibiliteit van werkgevers voor de inzet van flexibel personeel beperkt, al lijken de effecten klein te zijn, zeker na de totstandkoming van de seizoenwerkersregeling. Door die regeling konden sectoren voor specifieke beroepen de verlenging van de tussenpoos in de ketenbepaling terugdraaien. Die verlenging zorgde vooral bij seizoensarbeid voor een sterke beperking van de werkgeversflexibiliteit. Tegelijkertijd gaat dat ten koste van de zekerheden voor deze seizoenswerknemers.

Maatregelen ontslag

De Wwz-maatregelen rond het ontslagrecht hebben de flexibiliteit van werkgevers gedeeltelijk ingeperkt en gedeeltelijk vergroot. Meer eenduidigheid in ontslaggronden, ontslagroutes, proceduretermijnen en de hoogte van ontslagvergoedingen hebben het ontslagrecht deels eenvoudiger gemaakt, en deels complexer. Het is sinds de Wwz moeilijker geworden om op basis van een **onvoldragen dossier** via de kantonrechter tot ontslag over te gaan, waar voorheen een onvoldragen dossier vaak zorgde voor een hogere ontslagvergoeding. Ontslag via UWV is alleen nog mogelijk op grond van bedrijfseconomische redenen of bij langdurige arbeidsongeschiktheid. Dat geeft werkgevers, met name in het midden- en kleinbedrijf, minder vrijheid in het kiezen van de ontslagroute. Tegelijkertijd geven de in de wet vastgelegde ontslaggronden en de **transitievergoeding** duidelijke richtlijnen om er in onderling overleg met de werknemer uit te komen, met meer financiële ruimte in de onderhandelingen. Dat heeft er onder andere voor gezorgd dat het aandeel ontslag met wederzijds goedvinden is toegenomen ten opzichte van ontslag via UWV of de kantonrechter. Zo hebben de ontslagmaatregelen dus zowel gezorgd voor meer als minder flexibiliteit voor werkgevers.

Maatregelen werkloosheid

De Wwz-maatregelen die gericht zijn op de WW en IOW hadden vooral het activeren van werkzoekenden als doel. Ze hebben voor werkgevers niet of nauwelijks consequenties als het gaat om de flexibele inzet van personeel.

Maatregelen in samenhang

De Wwz-maatregelen die gericht zijn op flexibele arbeid, ontslag of werkloosheid liggen niet of nauwelijks in elkaars verlengde als het om de werkgeversflexibiliteit gaat. De flexmaatregelen zijn gericht op de inzet van flexibele arbeid, de ontslagmaatregelen op het ontslag van werknemers in vaste dienst. Daardoor kunnen ze elkaar nauwelijks versterken of belemmeren. In theorie kan de inperking van de flexibiliteit door de flexmaatregelen worden gecompenseerd door een grotere flexibiliteit bij het ontslag van vaste werknemers, doordat het voor werkgevers aantrekkelijker wordt om flexibele werknemers door te laten stromen naar vaste contracten. Die grotere doorstroom van flexibele naar vaste contracten wordt in de praktijk ook gevonden, maar dat komt eerder door de flexmaatregelen dan door de ontslagmaatregelen. Waar de maatregelen elkaar mogelijk versterken is in de combinatie van de beperking van de ketenbepaling van drie naar twee jaar en de introductie van de transitievergoeding voor contracten van een (gezamenlijke) duur van twee jaar. De grens van twee jaar heeft aan de ene kant gezorgd voor een grotere doorstroom van tijdelijke naar vaste contracten voor werknemers die ongeveer twee jaar in een tijdelijk contract zitten (gevolg van de ketenbepaling). Aan de andere kant zorgde die grens voor meer tijdelijke contracten die (bij elkaar) net minder dan twee jaar duren (gevolg van de transitievergoeding). Daardoor zijn er relatief veel tijdelijke werknemers die na 22, 23 of 24 maanden doorstromen naar een vast contract in vergelijking met de periode vóór de Wwz en minder tijdelijke werknemers die na twee jaar nog doorstromen. De eerdere doorstroom naar vaste contracten is meer een gevolg van de inperking van de flexibiliteit voor werkgevers, dan van een vergroting van de flexibiliteit van werkgevers in het beëindigen van vaste contracten.

7.2 Invloed Wwz op zekerheid van werknemers

Verschillende Wwz-maatregelen hebben invloed op de baan-, werk- of inkomenszekerheid van werknemers. Hieronder wordt eerst per onderdeel van de Wwz (flexibele arbeid, ontslagrecht, werkloosheid) en daarna in samenhang ingegaan op de mate waarin de afzonderlijke maatregelen die zekerheid bij werknemers hebben beïnvloed.

Maatregelen flexibele arbeid

Bij de maatregelen die gericht zijn op flexibele arbeid kan expliciet onderscheid worden gemaakt tussen baanzekerheid, werkzekerheid en inkomenszekerheid.

Baanzekerheid

Er zijn verschillende manieren waarop de Wwz-maatregelen rond flexibele arbeid in theorie tot een grotere baanzekerheid kunnen leiden. Baanzekerheid is de zekerheid dat de huidige baan doorloopt. Een grotere baanzekerheid ontstaat door een grotere doorstroom naar vaste contracten bij werknemers in tijdelijke contracten, een eerdere doorstroom naar vaste contracten (na twee jaar in plaats van na drie jaar), een eerdere of grotere doorstroom van uitzendcontracten naar (uitzend)contracten met meer zekerheid, minder uitval in de eerste maanden door een verbod op een proeftijd bij contracten van hoogstens een halfjaar, en meer langer durende flexibele contracten.

De evaluatie laat zien dat er door de inwerkingtreding van de Wwz sprake is van een **eerdere en grotere doorstroom van tijdelijke naar vaste contracten**. Dit blijkt uit analyses van registratiegegevens, waarbij is gecorrigeerd voor conjuncturele ontwikkelingen. De grotere doorstroom van

tijdelijke naar vaste contracten geldt specifiek voor ouderen en hoger opgeleiden. Daardoor is de baan zekerheid van de groep instromers in reguliere tijdelijke contracten gestegen. Aan de andere kant is er ook een groep instromers die nu **eerder uitvalt naar een uitkering**, namelijk na twee jaar in plaats van na drie jaar. Dit gaat specifiek om de groep die meer dan één jaar in een tijdelijk contract bij dezelfde werkgever werkt. Voor hen is er sprake van een lagere baan zekerheid, aangezien hun baan een jaar eerder stopt. De totale groep die uitvalt naar een uitkering is drie jaar na instroom in een tijdelijk contract juist kleiner als gevolg van de Wwz, wat laat zien dat de baan zekerheid gemiddeld is toegenomen voor de groep instromers in reguliere tijdelijke contracten.

Daarnaast is er sinds de Wwz bij uitzendwerk een **grotere doorstroom naar uitzendcontracten met een hoger niveau van zekerheid**. Ook dit blijkt uit de analyses van registratiedata waarbij is gecorrigeerd voor conjuncturele ontwikkelingen. Daardoor is ook de baan zekerheid van de groep instromers in uitzendcontracten gestegen.

Het **verbod op een proeftijd** in contracten van hoogstens een half jaar heeft er theoretisch voor gezorgd dat de groep instromers in deze kortdurende flexibele contracten een grotere baan zekerheid heeft gekregen. Dit geldt tijdens de periode van de proeftijd, dat is over het algemeen de eerste maand. Het is namelijk niet meer mogelijk voor werkgevers om in die periode zonder opgaaf van reden het contract per onmiddellijke ingang te beëindigen. De effecten hiervan zijn niet empirisch onderzocht. Analyses laten wel zien dat een gedeelte van de werknemers met dit soort kortdurende contracten nog steeds aangeeft dat zij een proeftijd hebben. Dit aandeel is gedaald van 26 naar 22 procent na invoering van de Wwz (zonder correctie voor andere mogelijke oorzaken). Zo'n proeftijd is sinds de Wwz wettelijk niet meer toegestaan. In het geval dat het contract zou worden beëindigd tijdens de proeftijd, zouden werknemers daarom juridische stappen tegen hun werkgever kunnen ondernemen. Er zijn geen signalen dat dit in de praktijk ook daadwerkelijk voorkomt.

Van belang is verder dat het aantal **instromers in flexibele arbeid** ook na invoering van de Wwz verder is gestegen. Het aandeel instromers dat direct een vast contract krijgt, neemt al jaren af. De geënquêteerde werkgevers geven aan dat de Wwz er bij hen niet voor heeft gezorgd dat zij vaker een vast contract aanbieden aan instromende werknemers. Voor werkzoekenden is de baan zekerheid daarmee niet toegenomen, maar dat was ook niet de doelstelling van de Wwz.

Per saldo hebben de flexmaatregelen in de Wwz gezorgd voor meer baan zekerheid voor de groep die is ingestroomd in flexibele arbeid. De gemiddelde verblijfsduur in een flexibele baan is toegenomen, evenals de kans op doorstroom naar een vast(er) dienstverband.

Werkzekerheid

Werkzekerheid is de zekerheid voor werknemers dat zij doorlopend werk hebben, al dan niet in dezelfde doorlopende baan. Een grotere werkzekerheid ontstaat in theorie door een grotere baan zekerheid, minder uitval naar werkloosheid en inactiviteit, een grotere doorstroom van uitzendkrachten naar structureel werk (al dan niet bij de inlener), meer mogelijkheden om na het niet verlengen van een tijdelijk contract ook aan de slag te kunnen bij concurrenten (concurrentiebeding), en door tijdige duidelijkheid of een tijdelijk contract niet wordt verlengd, waardoor eerder naar een nieuwe baan wordt gezocht (aanzegtermijn).

Voor de meeste groepen werknemers die zijn ingestroomd in flexibele arbeid is in de praktijk sprake van een grotere baan zekerheid als gevolg van de Wwz. Voor hen is er daarmee indirect sprake van een grotere werk zekerheid. In het algemeen blijkt ook dat instromers in tijdelijke contracten **sneller en vaker doorstromen naar een vast contract** (al dan niet bij de werkgever waarin ze zijn ingestroomd) en **minder vaak uitvallen naar werkloosheid en inactiviteit**. De lagere uitval naar werkloosheid en inactiviteit geldt specifiek voor ouderen en hogeropgeleiden die zijn ingestroomd in flexibele arbeid. Deze resultaten zijn gecorrigeerd voor conjuncturele ontwikkelingen.

Uitzendkrachten die in fase A zitten stromen sinds de Wwz vaker door naar fase B, maar niet vaker naar structureel werk. Uitzendkrachten die in fase B zitten, stromen wel vaker door naar structureel werk. Deze resultaten zijn gecorrigeerd voor conjuncturele ontwikkelingen. Dat geeft aan dat voor de groep langdurige uitzendkrachten de **doorstroom naar vaste arbeid vergroot** is. Voor deze groep is de werk zekerheid gestegen. Ook voor de groep uitzendkrachten die in fase A zijn ingestroomd is de werk zekerheid gestegen, al komt dat voornamelijk vanwege een langduriger verblijf in flexibele dienstverbanden.

Uit de evaluatie blijkt dat het aandeel tijdelijke werknemers met een **concurrentiebeding** niet is veranderd sinds de invoering van de Wwz. Wel geven werkgevers aan dat zij beter op de beargumentering van het concurrentiebeding letten. Voor de groep tijdelijke werknemers met een concurrentiebeding lijkt er door deze maatregel dan ook geen verandering te zijn opgetreden in hun werk zekerheid.

Verder blijkt dat een kwart van de tijdelijke werknemers na invoering van de Wwz gedurende de laatste maand op de hoogte is gebracht van contractbeëindiging. Het is niet bekend wat dit percentage vóór inwerkingtreding van de Wwz was. De geïnterviewde werkgevers geven aan dat zij de wettelijke **aanzegtermijn** volgen. Het is daarmee niet duidelijk wat de daadwerkelijke gevolgen zijn van deze maatregel op de werk zekerheid van werknemers in een tijdelijk contract.

Per saldo hebben de flexmaatregelen in de Wwz gezorgd voor meer werk zekerheid voor de groep instromers in flexibele arbeid, gedeeltelijk door een grotere baan zekerheid en gedeeltelijk door een grotere doorstroom naar ander werk met meer zekerheden.

Inkomenszekerheid

Er zijn verschillende manieren waarop de flexmaatregelen in de Wwz tot een grotere inkomenszekerheid zouden kunnen leiden. Dat is de zekerheid van (voornamelijk flexibele) werknemers dat zij doorlopend voldoende inkomen hebben. Een grotere inkomenszekerheid ontstaat door een grotere werk zekerheid en/of een grotere inkomensstabiliteit.

Omdat door de Wwz-maatregelen rond flexibele arbeid sprake is van een grotere werk zekerheid voor de meeste groepen werknemers die zijn ingestroomd in flexibele arbeid, is voor hen daarmee ook indirect sprake van een grotere inkomenszekerheid. Aangezien instromers in tijdelijke contracten minder vaak uitvallen naar werkloosheid en inactiviteit, zijn hun inkomens stabiel. Ook voor uitzendkrachten geldt dat ze door de Wwz langer in een uitzendcontract blijven werken en minder vaak uitstromen naar werkloosheid en inactiviteit. Deze resultaten zijn gecorrigeerd voor conjuncturele ontwikkelingen. De conclusie is dan ook dat de maatregelen in de Wwz op dit punt een positieve invloed hebben op de inkomenszekerheid van flexibele werknemers.

Oproepkrachten hebben door de Wwz theoretisch gezien een grotere inkomenszekerheid als zij langer dan zes maanden in dienst zijn. In dat geval kunnen ze namelijk niet meer worden uitgesloten van loondoorbetaling. Het zou kunnen dat hun inkomenszekerheid toch verlaagd is, als deze maatregel met zich meebrengt dat oproepcontracten korter zijn geworden. Een beschrijvende analyse wijst echter uit dat er in de praktijk geen invloed wordt gevonden van de Wwz op de duur van oproepcontracten (niet korter en niet langer). Dat geeft aan dat de werkzekerheid van langdurige oproepkrachten (die langer dan een half jaar werken) door de Wwz waarschijnlijk groter is geworden.

Als gevolg van de grotere baan- en werkzekerheid, is per saldo ook de inkomenszekerheid van flexibele werknemers toegenomen door de flexmaatregelen in de Wwz. Doorstroom naar contracten met meer zekerheden hebben een positief effect op de inkomenszekerheid.

De beleving van zekerheid

Uit focusgroepgesprekken blijkt dat langdurig flexibele werknemers weinig van de Wwz-maatregelen hebben gemerkt en er weinig van weten. Ze zijn zich vaak niet bewust van de veranderingen door de voor hen relevante maatregelen. Hun baan-, werk- en inkomenszekerheid zijn volgens henzelf niet verbeterd. Vooral de positie van doorstromers naar vaste arbeid is verbeterd en die groep maakte geen deel uit van de focusgroepen. Een vaste baan en een vast inkomen blijven voor de meeste leden van de groep langdurig flexibele werknemers moeilijk te bereiken idealen en de Wwz heeft daar weinig aan veranderd. De meeste leden van deze groep zien hun positie als flexibele werknemer in principe niet als problematisch. Het probleem ontstaat voor hen pas op het moment dat zij een woning nodig hebben, kinderen krijgen of voor hun gezinsinkomen afhankelijk worden van flexibele arbeid. De ondervraagde flexibele werknemers zijn van mening dat zij onvoldoende worden beschermd door het arbeidsrecht. Door de beperkte omvang van de focusgroepen, zijn deze bevindingen niet noodzakelijkerwijs representatief voor de totale groep flexibele werknemers.

Tegelijkertijd is er sprake van een lichte stijging van de tevredenheid van flexibele werknemers over hun werkzekerheid sinds de invoering van de Wwz, maar deze stijging was al vóór de Wwz ingezet. Het is dan ook niet waarschijnlijk dat de grotere tevredenheid een direct effect van de Wwz is. Van de verschillende soorten flexibele werknemers zijn uitzendkrachten structureel minder tevreden over hun werkzekerheid dan andere typen flexibele werknemers en vaste werknemers, zie ook Heyma et al. (2020a). Daaruit blijkt dat het overgrote deel van de uitzendwerknemers een voorkeur heeft voor een regulier arbeidscontract bij een werkgever in plaats van bij een uitzendorganisatie. Het structurele verschil in tevredenheid is niet veranderd sinds de invoering van de Wwz.

Maatregelen ontslag

De Wwz-maatregelen rond het ontslagrecht zijn erop gericht om ontslag eenduidiger, eerlijker, sneller en goedkoper te maken. In dat geval zou het voor werkgevers gemakkelijker worden om werknemers (vooral die in vaste dienst) te ontslaan. Daardoor zou de feitelijke ontslagbescherming afnemen en daarmee de baanzekerheid van werknemers. Uit de evaluatie blijkt dat het ontslagrecht volgens werkgevers door de Wwz weliswaar eenduidiger is geworden, maar dat ontslag in de praktijk niet of nauwelijks sneller of goedkoper is geworden. De grootste verandering is dat ontslag via de kantonrechter gemiddeld langer duurt, maar wel goedkoper is geworden. Daarnaast zijn ontslag met wederzijds goedvinden en de formele ontslagprocedure via UWV sneller geworden, maar ook

duurder. De bestaande baan zekerheid is dan ook niet of nauwelijks aangetast door de ontslagmaatregelen in de Wwz. Wel heeft de introductie van de transitievergoeding ervoor gezorgd dat nu meer ontslagen werknemers een vergoeding van hun werkgever krijgen bij ontslag, waardoor de inkomenszekerheid is toegenomen.

Maatregelen werkloosheid

De **maximering van de WW-duur** op 24 maanden, die vooral impact heeft voor oudere werknemers, heeft geen extra uitstroom naar werk veroorzaakt. De werkzekerheid van deze groep neemt daardoor niet toe. De inkomenszekerheid neemt af, aangezien de uitkering eerder afloopt en de WW'ers op dat moment (nog) geen baan hebben gevonden. De **vertraagde opbouw van de WW-duur**, die vooral impact heeft op jongeren, leidt tot een beperkte stijging in de uitstroom naar werk. De werkzekerheid is daarmee voor de groep jongeren iets toegenomen. Doordat zij sneller weer aan het werk gaan, is ook hun inkomenszekerheid gestegen: een baan biedt immers meer zekerheid dan een (tijdelijke) WW-uitkering.

Inkomstenverrekening en **passende arbeid** leiden gezamenlijk tot een stijging van de kans op werk. De werkzekerheid is door deze maatregelen dus toegenomen. Ook de inkomenszekerheid neemt toe, met de grootste toename in inkomen bij een relatief kleine groep vooral oudere werkzoekenden. WW'ers die vallen onder het regime van inkomstenverrekening hebben gemiddeld een hoger (bruto-huishoud)inkomen dan WW'ers die vallen onder het (pre-Wwz-)regime van urenverrekening. Dit komt zowel door de toegenomen arbeidsparticipatie als door de gemiddeld hogere uitkering als gevolg van de inkomstenverrekening. Personen die eerder geen aanvulling meer kregen vanuit de WW krijgen dit nu wel. En ook personen die voorheen al een aanvulling kregen, krijgen nu doorgaans een hogere aanvulling. Ouderen van 60 tot en met 62 jaar maken relatief minder vaak gebruik van inkomstenverrekening in de WW. Tegelijkertijd krijgen ouderen een gemiddeld hogere aanvulling vanuit de WW, omdat het loon in hun nieuwe baan relatief (veel) lager is dan het loon in hun oude baan.

De **IOW** biedt inkomenszekerheid aan ouderen die zonder IOW bijvoorbeeld hun huis op zouden moeten eten of in de schulden zouden komen. De IOW zorgt echter niet voor werkzekerheid. Ongeveer 1 procent gaat vanuit een IOW-uitkering weer aan het werk. WW'ers die de mogelijkheid hebben om na afloop van de WW gebruik te maken van de IOW (zestigplussers), vinden minder vaak een baan. De IOW stelt hen immers een zeker inkomen in het vooruitzicht.

Maximering van de faillissementsuitkering WW op maximaal 1,5 maal het maximumdagloon leidt tot minder inkomen(szekerheid) voor werklozen die voorheen minimaal 1,5 maal het maximumdagloon verdienden en waarvan de werkgever failliet is gegaan. Het gaat jaarlijks om ongeveer vijfhonderd personen. Daarnaast zijn er jaarlijks ongeveer vijfduizend personen die het vakantie-geld niet meer volledig uitgekeerd krijgen als gevolg van de maximering van de faillissementsuitkering. Zij hebben doorgaans een inkomen van minder dan 1,5 maal het maximumdagloon. Ook zij hebben te maken met een (beperkte) daling van hun inkomenszekerheid.

Per saldo is de werkzekerheid van met name jongere werklozen in beperkte mate vergroot als gevolg van de maatregelen die gericht zijn op de WW, omdat er vanuit deze maatregelen gemiddeld genomen een (bescheiden) activerende werking uitgaat. Met betrekking tot de inkomenszekerheid

hebben de verschillende maatregelen zowel positieve als negatieve effecten, die bij jongeren en oudere werklozen verschillend uitpakken.

Maatregelen in samenhang

De flexmaatregelen hebben de werkzekerheid van flexibele werknemers per saldo vergroot, maar dit mechanisme wordt niet versterkt door de Wwz-maatregelen die gericht zijn op ontslag of de WW. Flexibele werknemers hebben door de Wwz meer werkzekerheid gekregen doordat werkgevers eerder moeten kiezen om werknemers in vaste dienst te nemen en dat in de praktijk ook doen. Dat is het sterkst het geval bij ouderen en hoger opgeleiden in tijdelijke banen en uitzendwerknemers in het algemeen. Maar de beoogde stimulans vanuit de ontslagmaatregelen om ontslag goedkoper en sneller te maken en zo werkgevers over te halen om werkzoekenden sneller in (vaste) dienst te nemen, is in de praktijk niet gerealiseerd. Ook hebben de flexmaatregelen geleid tot minder uitval uit flexibele banen naar werkloosheid en inactiviteit, maar voor de mensen die nog wel in de WW belanden, hebben de WW-maatregelen nauwelijks geleid tot een snellere of grotere uitstroom naar werk. Beperkte positieve effecten worden alleen gevonden bij jongeren, waarvoor de effecten van de flexmaatregelen wel kleiner dan gemiddeld waren. In die zin compenseren de effecten elkaar enigszins.

De verschillende maatregelen gericht op flexibele arbeid, ontslag en WW vullen elkaar wel goed aan waar het gaat om inkomenszekerheid, zowel direct of indirect via meer werkzekerheid. Voor flexibele werknemers is als gevolg van de Wwz de inkomenszekerheid vooral toegenomen door de grotere baan- en werkzekerheid door de grotere doorstroom naar banen met meer zekerheid. In dat soort banen biedt het ontslagrecht met de introductie van de transitievergoeding ook een grotere inkomenszekerheid bij ontslag dan vóór de invoering van de Wwz. Eenmaal in de WW is de inkomenszekerheid lager als gevolg van de vertraagde opbouw van WW-rechten en de verkorting van de WW-duur, maar de inkomstenverrekening en eerdere toepassing van het begrip passende arbeid zorgen voor een grotere uitstroom naar werk waarin als gevolg van de inkomstenverrekening het eventuele inkomensverlies wordt gecompenseerd via een hogere uitkering. Juist voor de groep flexibele werknemers is de inkomenszekerheid daarmee door de Wwz in meerdere opzichten toegenomen.

7.3 Beantwoording onderzoeksvragen

Op grond van de bevindingen in dit hoofdstuk kunnen vier onderzoeksvragen over de werking van de Wwz worden beantwoord.

- **In hoeverre heeft de Wwz tot meer werkzekerheid en inkomenszekerheid geleid?**

Per saldo heeft de Wwz gezorgd voor meer werk- en inkomenszekerheid voor met name flexibele werknemers, omdat in de praktijk de kans op doorstroom naar banen met meer zekerheid is toegenomen en de kans op werkloosheid of inactiviteit is afgenomen. De introductie van de transitievergoeding heeft ook de inkomenszekerheid van vaste werknemers bij ontslag bevorderd, omdat in alle gevallen een transitievergoeding door de werkgever is verschuldigd (met uitzondering van ernstig verwijtbaar handelen of nalaten door de werknemer). Maar de Wwz-maatregelen die gericht

zijn op hervorming van het ontslagrecht hebben er niet toe geleid dat werkgevers eerder werkzoekenden in (vaste) dienst nemen. Voor werkzoekenden in de WW hebben de activeringsmaatregelen in de praktijk (dan ook) nauwelijks geleid tot een grotere werkzekerheid, alleen bij jongeren zijn beperkte effecten te zien. Ook de inkomenszekerheid is daardoor eerder afgenomen dan toegenomen. Wel wordt de inkomenszekerheid bevorderd door de inkomstenverrekening in de WW en door de verlenging van de IOW voor oudere werklozen.

- **Heeft de Wwz de ontwikkeling van de baan-, werk- en inkomenszekerheid positief beïnvloed? Hoe is dat in verschillende geledingen van de beroepsbevolking?**

Voor jongere en laagopgeleide flexibele werknemers is de baan-, werk- en inkomenszekerheid door de flexmaatregelen in de Wwz nauwelijks veranderd, maar de activeringsmaatregelen in de WW zorgen wel voor een grotere uitstroom naar werk, zij het dat dat ten koste gaat van de inkomenszekerheid als gevolg van een kortere WW-duur. Voor oudere en hoger opgeleide flexibele werknemers is de doorstroom naar (vaste) banen met meer zekerheden als gevolg van de flexmaatregelen in de Wwz toegenomen en daarmee ook de werk- en inkomenszekerheid. Eenmaal in een vast dienstverband is de baan-, werk- of inkomenszekerheid niet verminderd door de ontslagmaatregelen, omdat ontslag in de praktijk gemiddeld niet sneller of goedkoper is geworden, ook niet in het geval van oudere werknemers. Weliswaar is voor ouderen en hogeropgeleiden het verschil in ontslagvergoeding tussen de voormalige kantonrechtersformule en de huidige transitievergoeding relatief het grootst, maar daar staat tegenover dat nu in alle ontslaggevallen een transitievergoeding verschuldigd is, waar dat voorheen bij ontslag via UWV niet zo was. Bovendien is ook volgens werkgevers de uitslag van een ontslagprocedure via de kantonrechter minder zeker geworden, onder meer doordat één specifieke ontslaggrond volledig van toepassing moet zijn. Het alternatief van ontslag met wederzijds goedvinden heeft mede daardoor een groter aandeel gekregen in het totaal aantal ontslaggevallen. Daarbij geldt echter dat er altijd een beëindigingsovereenkomst wordt gesloten, waarbij de transitievergoeding veelal als uitgangspunt van de onderhandelingen tussen werkgever en werknemer wordt gebruikt. Dat geeft werknemers meer (inkomens)zekerheid dan vóór de invoering van de Wwz.

- **In hoeverre heeft de Wwz gezorgd voor een nieuw evenwicht op de arbeidsmarkt tussen flexibiliteit en zekerheid met een kleiner verschil tussen flexibele en vaste contracten?**

De Wwz heeft per saldo de baan-, werk- en inkomenszekerheid van flexibele werknemers versterkt zonder die zekerheden voor vaste werknemers aan te tasten. Dit komt vooral door de flexmaatregelen die hebben gezorgd voor een grotere doorstroom naar arbeidscontracten met meer zekerheden. Dezelfde maatregelen hebben er tegelijkertijd voor gezorgd dat werkgevers minder flexibel zijn bij de inzet van arbeid. De ontslagmaatregelen die waren gericht op het eenduidiger, sneller, eerlijker en goedkoper maken van ontslag hebben onvoldoende effect gehad om de flexibiliteit van werkgevers te vergroten. In die zin is er sprake van een nieuwe balans in flexibiliteit versus zekerheid die gunstig uitpakt voor flexibele werknemers en minder gunstig voor werkgevers. De inperking van de werkgeversflexibiliteit lijkt echter beperkt, zeker na de introductie van de seizoenwerkersregeling in 2016 die de grootste Wwz-effecten op de inperking van de flexibiliteit van werkgevers heeft gerepareerd.

Als gevolg van de flexmaatregelen in de Wwz is het verschil tussen flexibele en vaste contracten kleiner geworden doordat flexibele werknemers meer baan-, werk-, en inkomenszekerheid hebben gekregen. De ontslagmaatregelen in de Wwz hadden ertoe kunnen leiden dat het verschil tussen flexibele en vaste contracten verder zou zijn verkleind wanneer het ontslag van vaste werknemers gemakkelijker zou zijn geworden. Dat is in de praktijk echter niet het geval gebleken.

Per saldo is de baan-, werk- en inkomenszekerheid van met name flexibele werknemers als gevolg van de Wwz vergroot, zonder dat dit voor werkgevers heeft geleid tot een substantiële inperking van de flexibiliteit die zij hebben bij de inzet van (flexibele) arbeid.

- **Sluiten de flexmaatregelen goed aan bij de veranderingen in het ontslagrecht in de zin dat de werkzekerheid toeneemt?**

Het oorspronkelijke idee achter de Wwz was dat de hervorming van het ontslagrecht ertoe zou leiden dat ontslag eenduidiger, sneller, eerlijker en goedkoper zou worden, waardoor werkgevers sneller werknemers en werkzoekenden in vaste dienst zouden nemen. Daardoor zou er ruimte ontstaan voor meer dynamiek op de arbeidsmarkt, waarbij flexibele werknemers eerder en vaker zouden doorstromen naar vaste dienstverbanden en minder lang in onzekere flexibele contracten zouden verblijven. De flexmaatregelen moesten die dynamiek ondersteunen door werkgevers te prikkelen om flexibele werknemers eerder in vaste dienst te nemen. Dat laatste is in de praktijk gelukt, terwijl ontslag voor werkgevers niet sneller of goedkoper is geworden. Maar omdat werkgevers eerder moeten kiezen om een flexibel contract om te zetten in een contract met meer zekerheden voor de werknemer, gebeurt dat in de praktijk ook. Daardoor neemt de werkzekerheid van flexibele werknemers per saldo toe, maar deze ontwikkeling kan niet worden toegeschreven aan de hervormingen van het ontslagrecht.

8 Rechtszekerheid en rechtsgelijkheid

De Wwz heeft per saldo geleid tot meer rechtszekerheid en rechtsgelijkheid voor zowel werknemers als werkgevers. De rechtszekerheid van flexibele werknemers is vooral bevorderd door de ketenbepaling en dan met name de verlenging van de tussenpoos, waardoor de kans kleiner is geworden dat werknemers langdurig in flexibele contracten blijven zitten. De rechtsgelijkheid van flexibele werknemers is verbeterd door het begrenzen van de duur van het uitzendbeding tot 78 gewerkte weken en de loondoorbetaling voor langdurige oproepkrachten. De hervorming van het ontslagrecht in de Wwz heeft bijgedragen aan een grotere rechtszekerheid en rechtsgelijkheid voor vaste werknemers én een grotere rechtszekerheid voor werkgevers. Vóór af aan een ontslagprocedure is op basis van de ontslaggrond duidelijk dat twee dezelfde ontslaggevallen dezelfde ontslagroute zullen volgen en dezelfde ontslagvergoeding zullen krijgen. De maatregelen in de WW hebben geen invloed gehad op de rechtszekerheid of rechtsgelijkheid van (werkloos geworden) werknemers.

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvraag:

- In hoeverre heeft de Wwz tot meer rechtszekerheid en rechtsgelijkheid geleid?

Paragraaf 8.1 gaat in op rechtszekerheid, Paragraaf 8.2 op rechtsgelijkheid.

8.1 Invloed Wwz op rechtszekerheid

De rechtszekerheid van werkgevers en werknemers is ermee gediend wanneer de wetgeving zorgt dat zij van tevoren meer zekerheid hebben over de uitkomst van hun handelen. De verschillende maatregelen in de Wwz kunnen die zekerheid vergroten of verkleinen. Hieronder wordt eerst per onderdeel van de Wwz (flexibele arbeid, ontslagrecht, werkloosheid) en vervolgens in samenhang ingegaan op de mate waarin de afzonderlijke maatregelen die rechtszekerheid bij werkgevers of werknemers bevorderen.

Maatregelen flexibele arbeid

De wijzigingen in de ketenbepaling beperken de mate waarin dezelfde werknemer kan worden ingezet voor tijdelijk werk, maar beperkt niet de mogelijkheid om (meerdere) werknemers in te zetten voor tijdelijk werk. De regels zijn duidelijk en veranderen in die zin niet de mate waarin werknemers of werkgevers van tevoren zekerheid hebben over de consequenties van hun keuzes in vergelijking met de periode vóór de Wwz. In de praktijk zorgt de **verlenging van de tussenpoos** van drie naar zes maanden er echter voor dat werkgevers minder gebruik maken van draai-deurconstructies: gevallen waarbij het tijdelijk contract niet wordt verlengd en die na een tussenpoos (van eerst drie en later zes maanden) opnieuw aangenomen worden in een nieuw tijdelijk contract. Daardoor neemt de rechtszekerheid van deze tijdelijke werknemers toe. Op basis van beschrijvende analyses is echter niet met zekerheid te zeggen of deze ontwikkeling wordt veroorzaakt door de Wwz, maar de meeste gesproken en geënquêteerde werkgevers geven aan dat de wijziging in het arbeidsrecht op dit punt tot wijziging in hun gedrag heeft geleid.

In de seizoenwerkersregeling kan bij cao de tussenpoos worden verkort in specifieke functies. Dat is in enkele sectoren voor specifieke seizoensgebonden functies in de praktijk ook gebeurd. De rechtszekerheid van tijdelijke werknemers die onder de seizoenwerkersregeling vallen is als gevolg van de Wwz daarom in ieder geval minder vergroot dan voor andere tijdelijke werknemers. Ook is sinds de verlenging van de tussenpoos van drie naar zes maanden de uitstroom van flexibele werknemers naar **uitkeringsafhankelijkheid of inactiviteit kleiner geworden**. Ook dat zorgt er in de praktijk voor dat tijdelijke werknemers meer werkzekerheid hebben.

Het **verbieden van een proeftijd** in contracten van zes maanden of korter heeft geleid tot meer contracten van tenminste zes maanden en één dag. Dat heeft de rechtszekerheid voor tijdelijke werknemers marginaal vergroot. Ook het verbieden van een concurrentiebeding in tijdelijke contracten zou moeten bijdragen aan meer rechtszekerheid, maar uit de evaluatie blijkt dat er nauwelijks minder tijdelijke contracten met een concurrentiebeding worden afgesloten. Verder zorgen nog meer maatregelen in theorie voor een vergroting van de rechtszekerheid van werknemers: de beperking van de termijn voor het uitzendbeding in uitzendcontracten, de begrenzing van de uitsluiting van loondoorbetaling, en de aanzegtermijn van minimaal een maand voor (korte) tijdelijke contracten.⁹ In de praktijk hebben deze maatregelen nauwelijks iets gewijzigd in de handelwijze van werkgevers, zodat ook de rechtszekerheid van werknemers niet is veranderd, hoewel er wel extra regelgeving in de wet is vastgelegd.

Maatregelen ontslag

De rechtszekerheid van werkgevers en werknemers wordt in theorie het meest bevorderd door de in de wet afgebakende ontslaggronden, met een vaste ontslagroute, vaste en gelimiteerde ontslagprocedures en een vaste en gelimiteerde ontslagvergoeding. Daardoor zouden werkgevers van te voren meer zekerheid moeten hebben gekregen over waar ze aan toe zijn zodra ze overwegen om een werknemer te ontslaan. Bovendien zouden werknemers beter weten wat ze in zo'n geval te wachten staat, vooral wat de hoogte van de transitievergoeding betreft. In de enquête die onder werkgevers is gehouden, geeft het grootste deel echter aan dat door de Wwz het ontslagstelsel niet zekerder is geworden. Er is volgens hen voorafgaand aan het ontslag niet méér duidelijkheid gekomen over de te verwachten uitkomst. Dat gevoel leeft sterker bij grotere bedrijven. Waar vóór de Wwz de rechter meer speelruimte had in het al dan niet ontbinden van de arbeidsovereenkomst en in het bepalen van de ontslagvergoeding die daar tegenover stond, is nu de uitslag van de ontslagprocedure via de kantonrechter onzekerder door de afbakening van ontslaggronden die volledig moeten gelden. Vanwege die onzekerheid proberen werkgevers vaker (ook naast de formele juridische procedure) met de ontslagen werknemer tot een beëindigingsovereenkomst te komen. Dat maakt dat werkgevers ontslag als complexer ervaren. Rechters en juridisch belangenbehartigers beamen dat. Daar staat tegenover dat de formele ontslagprocedure via UWV korter is geworden en dat de onderhandelingsruimte als gevolg van de lagere transitievergoeding in vergelijking met de oude kantonrechtersformule wel is toegenomen. Werkgevers vinden ondanks de lagere rechtszekerheid wel meer zekerheid in de gedachte dat er altijd geschikt kan worden met de werknemer en dat daar in de meeste gevallen wel uit te komen is.

⁹ Bij de beperking van het uitzendbeding in de Wwz tot maximaal 78 gewerkte weken is er geen verandering opgetreden voor uitzendwerknemers die onder de ABU-cao vielen. Daar was die beperking al eerder in opgenomen. Alleen voor de groep uitzendwerknemers die onder de NBBU-cao vielen ging de maximale termijn van het uitzendbeding van 130 naar 78 weken. Dit betrof een beperkt deel van alle uitzendwerknemers, waarvan ook weer een klein deel in de praktijk tot 130 weken onder het uitzendbeding bleef werken.

Maatregelen werkloosheid

De WW-maatregelen in de Wwz hebben invloed op de duur van het recht op WW, en in het geval van inkomstenverrekening op de hoogte van de WW-uitkering, niet op het recht op WW. Werknemers die werkloos worden, weten net zo goed (of slecht) als vóór de Wwz wat ze van de WW-uitkering kunnen verwachten. Datzelfde geldt voor het verlengd beschikbaar stellen van de IOW, waardoor wel de inkomenszekerheid is vergroot, maar niet noodzakelijkerwijs de rechtszekerheid van oudere WW-gerechtigden. De maatregelen in de WW hebben dan ook geen invloed gehad op de rechtszekerheid van (werkloos geworden) werknemers.

Maatregelen in samenhang

De rechtszekerheid van **werknemers** is vooral bevorderd door de ketenbepaling en dan met name de verlenging van de tussenpoos, waardoor de kans kleiner is geworden dat werknemers langdurig in flexibele contracten blijven zitten. Tegelijkertijd is ook de kans op uitstroom naar uitkeringsafhankelijkheid of inactiviteit kleiner geworden. Eenmaal in een vast contract is de zekerheid van werknemers bij ontslag toegenomen, omdat gegeven de ontslaggrond zowel de ontslagroute als de hoogte van de ontslagvergoeding van tevoren duidelijker zijn. Andere maatregelen in de Wwz hebben niet of nauwelijks invloed gehad op de rechtszekerheid van werknemers.

Ook de rechtszekerheid van **werkgevers** is door de Wwz bevorderd. De afgebakende ontslaggronden, afgebakende ontslagroutes, vaste en gelimiteerde ontslagprocedures en een vaste en gelimiteerde transitievergoeding hebben in principe voor meer zekerheid gezorgd rond het proces en de uitkomst van een ontslagprocedure. In werkelijkheid wordt dat niet altijd door werkgevers zo ervaren, want ze zeggen juist minder zeker te zijn van de uitslag van een ontslagprocedure via de kantonrechter dan vóór de invoering van de Wwz. Om die reden wordt vaker (tegelijkertijd en met succes) geprobeerd om in onderling overleg met de ontslagen werknemer te komen tot een beëindigingsovereenkomst. Mede dankzij de introductie van de transitievergoeding zijn werkgevers steeds zekerder van het feit dat ze er met de (meeste) ontslagen werknemers wel uitkomen. Hier lijkt rechtszekerheid gedeeltelijk vervangen door praktische zekerheid. Andere Wwz-maatregelen hebben die zekerheid bij werkgevers niet of nauwelijks versterkt.

8.2 Invloed Wwz op rechtsgelijkheid

De rechtsgelijkheid van werkgevers of werknemers is erbij gediend wanneer de wetgeving leidt tot een gelijke uitkomst als partijen in een gelijke situatie verkeren. De verschillende maatregelen in de Wwz kunnen hebben geleid tot meer of minder rechtsgelijkheid. Hieronder wordt eerst per onderdeel van de Wwz (flexibele arbeid, ontslagrecht, werkloosheid) en dan in samenhang ingegaan op de mate waarin de afzonderlijke maatregelen de rechtsgelijkheid bij werkgevers of werknemers bevorderen.

Maatregelen flexibele arbeid

Er zijn verschillende manieren waarop de Wwz-maatregelen tot een grotere rechtsgelijkheid zouden kunnen leiden. Een grotere rechtsgelijkheid ontstaat door meer uniformiteit in het rechtsregime tussen verschillende vormen van uitzendarbeid en door meer uniformiteit in het rechtsregime tussen oproepkrachten, uitzendkrachten en reguliere tijdelijke krachten.

Door de (afwijking van de) maximumtermijn van het **uitzendbeding te begrenzen** is dankzij de Wwz meer rechtsgelijkheid tussen verschillende groepen uitzendkrachten ontstaan. Sinds de invoering van de Wwz zijn er minder verschillen tussen de ABU- en de NBBU-cao op het gebied van de indeling in fases. Daarmee is tussen groepen uitzendkrachten die onder deze twee cao's vallen de rechtsgelijkheid gestegen.

Doordat langdurige oproepkrachten **niet meer kunnen worden uitgesloten van loondoorbetaling**, is hun positie vergelijkbaarder geworden met die van reguliere tijdelijke werknemers. Daarmee is er meer rechtsgelijkheid tussen langdurige tijdelijke werknemers met en zonder oproepcontract. Ook de begrenzing van de duur van de eerste fase voor uitzendkrachten zorgt voor meer rechtsgelijkheid. Op een vergelijkbare wijze als voor langdurige oproepkrachten is er ook voor langdurige uitzendkrachten meer rechtsgelijkheid.

Uit de focusgesprekken komt het beeld naar voren dat er in het algemeen sprake is van veel onbekendheid bij flexibele werknemers over hun rechtspositie. Ook werkgevers zijn niet altijd op de hoogte. Dit geldt specifiek voor de regels over oproep- en uitzendkrachten. Indien de regels bij werkgevers bekend zijn en een werkgever met deze vorm van arbeidsrelaties werkt, dan worden ze over het algemeen nageleefd.

Maatregelen ontslag

De maatregelen die in de Wwz zijn genomen om het ontslagrecht te hervormen, hebben de rechtsgelijkheid voor werknemers in belangrijke mate vergroot. De duidelijke **afbakening van ontslaggronden** waar volledig aan moet worden voldaan zorgt voor een gelijkere behandeling van werknemers in een gelijksoortige situatie. Datzelfde geldt voor de **afbakening van ontslagroutes** op basis van die ontslaggronden, waardoor verschillende werknemers in dezelfde situatie niet langer via verschillende routes op een andere uitkomst uitkomen. Ook de **introductie van de transitievergoeding** heeft aan de rechtsgelijkheid bijgedragen. Iedereen in dezelfde situatie heeft daardoor recht op een vergelijkbare ontslagvergoeding. Vóór de Wwz was de ontslagvergoeding afhankelijk van de ontslagroute: via UWV was er doorgaans géén sprake van een ontslagvergoeding, via de kantonrechter was de ontslagvergoeding gemiddeld hoger dan de huidige transitievergoeding. Tel daar het gelijktrekken van ontslagprocedures en het verkorten van ontslagtermijnen bij op en het is duidelijk dat de rechtsgelijkheid voor werknemers door de ontslagmaatregelen is vergroot.

Er is een mogelijke uitzondering op de grotere rechtsgelijkheid voor werknemers als gevolg van de hervorming van het ontslagrecht in de Wwz. Die uitzondering is het ontslag met wederzijds goedvinden, waarvan de invulling grotendeels aan de onderhandeling tussen werkgevers en werknemers wordt overgelaten. Daardoor kan er rechtsongelijkheid ontstaan gebaseerd op onderhandelingsvaardigheden of de mogelijkheden om juridische bijstand in te huren (o.a. financiële draagkracht). Het gaat hierbij niet alleen om rechtsongelijkheid tussen werknemers, maar ook tussen werknemers en werkgevers. Ontslagen werknemers zeggen daar in het onderzoek zelf over dat ze het nooit financieel en juridisch tegen de werkgevers kunnen opnemen. Deze situatie is echter niet anders dan vóór de inwerkingtreding van de Wwz, toen ook een groot deel van de ontslagen met wederzijds goedvinden plaatsvond, alleen is het aandeel ontslagen met wederzijds goedvinden inmiddels

aanzienlijk toegenomen. Per saldo kan echter worden geconcludeerd dat de rechtsgelijkheid voor werknemers door de ontslagmaatregelen in de Wwz is toegenomen.

Ook voor werkgevers is de rechtsgelijkheid door de ontslagmaatregelen in de Wwz toegenomen. Zo kozen kleine en middelgrote bedrijven in het verleden vaak voor een ontslagaanvraag via UWV en kozen grotere bedrijven vaker voor een gang naar de rechter, ook al was er sprake van een soortgelijk ontslaggeval. De verschillen in doorlooptijd, kosten en toetsingskader tussen beide routes konden aanzienlijk zijn. Door de afbakening van ontslaggronden en ontslagroutes, waarbij voor elke specifieke ontslaggrond een specifieke route geldt, is de rechtsgelijkheid tussen (grote en kleine) werkgevers toegenomen.

Maatregelen werkloosheid

De Wwz-maatregelen die gericht zijn op de WW en IOW hebben geen invloed gehad op de rechtsgelijkheid van werknemers of werkgevers, omdat het uniforme maatregelen zijn die op iedereen van toepassing zijn (afhankelijk van de leeftijdscategorie). Vóór de Wwz was deze regelgeving ook al uniform, dus hierin is niets veranderd.

Maatregelen in samenhang

De Wwz heeft de rechtsgelijkheid voor flexibele werknemers vooral bevorderd door hervormingen in het flexrecht en voor vaste werknemers vooral door hervormingen in het ontslagrecht. De grotere rechtsgelijkheid voor **flexibele werknemers** geldt zowel tussen verschillende groepen uitzendkrachten onderling als tussen langdurig tijdelijke werknemers met en zonder oproepcontract. Bij **vaste werknemers** is voorafgaand aan een ontslagprocedure op basis van de ontslaggrond duidelijk dat twee dezelfde ontslaggevallen dezelfde route zullen volgen en dezelfde ontslagvergoeding zullen krijgen. De enige uitzondering daarop is de mogelijkheid dat het ene ontslaggeval via UWV of kantonrechter wordt afgehandeld en het andere via een beëindigingsovereenkomst. Maar ook bij ontslag met wederzijds goedvinden is de transitievergoeding meestal het uitgangspunt voor de onderhandelingen, waardoor de uitkomst in termen van de hoogte van de ontslagvergoeding minder sterk zal verschillen dan vóór de Wwz. Grotere verschillen kunnen ontstaan in de resterende contractduur of loondoorbetaling na de feitelijke laatste werkdag. De grotere rechtsgelijkheid voor vaste werknemers bij ontslag geldt ook voor **werkgevers** bij ontslag. Ook zij kunnen er beter dan vóór de Wwz ervan op aan dat voor twee dezelfde ontslaggevallen dezelfde route dient te worden bewandeld en dezelfde transitievergoeding verschuldigd is. De WW- en IOW-maatregelen in de Wwz hebben geen invloed gehad op de mate van rechtsgelijkheid van werkzoekenden.

8.3 Beantwoording onderzoeksvraag

Op grond van de bevindingen in dit hoofdstuk, kan de volgende onderzoeksvraag naar de werking van de Wwz worden beantwoord:

- **In hoeverre heeft de Wwz tot meer rechtszekerheid en rechtsgelijkheid geleid?**

De Wwz-maatregelen hebben per saldo geleid tot meer rechtszekerheid en rechtsgelijkheid voor zowel werknemers als werkgevers. Voor flexibele werknemers zijn de rechtsgelijkheid en rechtszekerheid vooral bevorderd door de flexmaatregelen in de Wwz, voor vaste werknemers en voor werkgevers zijn de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid vooral bevorderd door de ontslagmaatregelen. Daarmee is een belangrijk doel van de Wwz bereikt. De maatregelen in de WW hebben geen invloed gehad op de rechtszekerheid of rechtsgelijkheid van (werkloos geworden) werknemers.

9 Doeltreffendheid en doelmatigheid van de Wwz

De Wet werk en zekerheid (Wwz), die vanaf 2015 in werking is getreden, heeft als gevolg van het brede pakket aan maatregelen veel van de beoogde doelen gehaald, al is dat niet altijd in sterke mate het geval. De Wwz heeft gezorgd voor meer doorstroom van flexibele contracten naar arbeidscontracten met meer zekerheden, en meer baan-, werk- en inkomenszekerheid voor flexibele werknemers. Daardoor is het verschil tussen vaste en flexibele werknemers kleiner geworden. Ook heeft de wet de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid van zowel werknemers als werkgevers bevorderd. Tegelijkertijd heeft de Wwz nauwelijks geleid tot een sneller en goedkoper ontslagstelsel dat werknemers activeert en werkgevers stimuleert om werknemers sneller in (vaste) dienst te nemen. Ook de WW-maatregelen hebben nauwelijks gezorgd voor activering van werklozen, ondanks een gedeeltelijke verlaging van de inkomenszekerheid. De meeste maatregelen in de Wwz kunnen desalniettemin als doelmatig worden beschouwd, aangezien ze tegen beperkte kosten de doelstellingen bereiken. Dat geldt niet voor de WW-maatregelen.

9.1 Doelen van de Wwz

Met de Wwz is beoogd het stelsel van flexibele contracten, ontslagrecht en WW activerender te maken en het verschil tussen mensen met een vast en flexibel contract kleiner te maken. Het doel was om de rechtsgelijkheid te laten toenemen door bestaande verschillen tussen vaste en flexibele werknemers zoveel mogelijk te verkleinen. Door het ontslagstelsel tegelijkertijd eenduidiger, sneller, eerlijker en minder kostbaar te maken voor werkgevers zou de rechtszekerheid moeten toenemen. Deze veranderingen hadden tot doel gedragsveranderingen te stimuleren die ertoe moesten leiden dat werkgevers gemakkelijker mensen zouden aannemen, ook in vaste contracten, en dat werknemers gemakkelijker zouden doorstromen van werk naar (vast) werk, zowel na ontslag als vanuit de WW. Op die manier zou voor werknemers meer werk- en inkomenszekerheid ontstaan.

Samengevat diende de invoering van de Wwz de volgende doelen:

- een activerender stelsel van het flexrecht, het ontslagrecht en de WW,
- meer doorstroom van werk naar (vast) werk na ontslag en na WW,
- meer werk- en inkomenszekerheid voor (met name flexibele) werknemers en werkzoekenden,
- het verkleinen van de verschillen tussen werknemers met een vast contract en werknemers met een flexibel contract,
- een eenduidiger, sneller, eerlijker en minder kostbaar ontslagstelsel,
- het stimuleren van werkgevers om eerder mensen aan te nemen,
- meer rechtszekerheid en rechtsgelijkheid voor werknemers en werkgevers.

Hieronder wordt in Paragraaf 9.2 ingegaan op de doeltreffendheid van de Wwz, eerst wat de aparte maatregelen betreft en dan voor de Wwz als geheel. Vervolgens wordt in Paragraaf 9.3 gekeken naar aanwijzingen voor de mate waarin de Wwz-maatregelen ook doelmatig zijn geweest. Daarmee wordt de volgende onderzoeksvraag beantwoord:

- In hoeverre is de Wwz doeltreffend en doelmatig geweest in de uitvoering?

9.2 Doeltreffendheid van de Wwz

Maatregelen flexibele arbeid

De maatregelen rond flexibele arbeid in de Wwz hebben specifiek effect gehad op de doorstroom van flexibele contracten naar contracten met meer (rechts)zekerheden voor de werknemer, waaronder vaste contracten. Dat komt met name door de verkorting van de ketenbepaling en de verlenging van de tussenpoos. De andere flexmaatregelen hebben minder bijgedragen aan de doorstroom, maar hebben – samen met die grotere doorstroom – wel gezorgd voor meer baan-, werken en inkomenszekerheid van flexibele werknemers. Daardoor is ook het verschil tussen werknemers met vaste en flexibele contracten verkleind, en dat heeft weer de rechtsgelijkheid van werknemers bevorderd.

De flexmaatregelen in de Wwz hebben daardoor mogelijk ook indirect bijgedragen aan het doel van de Wwz om (flexibele) werknemers of werkzoekenden te activeren in de zoektocht naar ander werk. Door de grotere doorstroom van flexibele naar vaste contracten is de werkzekerheid in flexibele contracten toegenomen, waardoor dat soort contracten aantrekkelijker zijn geworden voor werkzoekenden, ook vanuit de WW. In combinatie met de inkomstenverrekening en het aanscherpen van het begrip passende arbeid, kan het (vooral jongere) werkzoekenden stimuleren om eerder een flexibele functie tegen een lager salaris dan voorheen te accepteren. Er zijn geen aanwijzingen dat de flexmaatregelen werkgevers rechtstreeks hebben gestimuleerd om werkzoekenden vanuit de WW sneller een baan in (vaste) dienst te geven, maar daar waren deze maatregelen ook niet specifiek op gericht.

Maatregelen ontslag

De Wwz-maatregelen die gericht zijn op een hervorming van het ontslagstelsel, hebben het doel om het ontslagrecht eenduidiger, sneller, eerlijker en minder kostbaar te maken deels bereikt. Het ontslagrecht is volgens rechters en juridisch belangenbehartigers op onderdelen eenduidiger en eerlijker geworden. Ook werkgevers vinden het ontslagrecht eenduidiger geworden, maar tevens complexer en niet noodzakelijk eerlijker. Volgens hen is het resultaat van een ontslagprocedure via de kantonrechter minder zeker geworden, waardoor zij vaker (tegelijkertijd) proberen om met de werknemer tot een beëindigingsovereenkomst te komen. Bij ontslagen werknemers is het moeilijk vast te stellen of zij het ontslagstelsel eerlijk(er) of eenduidig(en) zouden willen noemen. Het gevoel van eerlijkheid wordt bij hen vooral bepaald door de relatie tussen werkgever en werknemer en de wijze waarop het ontslag is verlopen.

Ontslag is in de praktijk gemiddeld genomen niet sneller of minder kostbaar geworden, waardoor werkgevers door de ontslagmaatregelen niet zijn gestimuleerd om werkzoekenden eerder in (vaste) dienst te nemen. Als gevolg van de introductie van de gemaximeerde transitievergoeding, is ontslag via de kantonrechter wel goedkoper geworden. Daar daartegenover staan een langere ontslagprocedure bij de rechter en (volgens werkgevers) minder zekerheid over de uitkomst. De formele ontslagprocedure via UWV verloopt nu sneller dan vóór de Wwz, maar tegelijkertijd hebben werknemers recht gekregen op een transitievergoeding bij ontslag via UWV, waarop zij voorheen geen wettelijke aanspraak konden maken. Ook bij ontslag met wederzijds goedvinden komen werkgevers en ontslagen werknemers sinds de Wwz sneller tot overeenstemming, maar dat gaat gepaard

met gemiddeld hogere ontslagkosten dan vóór de Wwz. Deze toename is vooral het gevolg van een stijging van de improductiviteitskosten: een gemiddelde toename van twee weken tussen de feitelijk laatste werkdag van de ontslagen werknemer en de formele ontbinding van de arbeidsovereenkomst. Werkgevers geven aan dat zowel zij als de ontslagen werknemers het prettig vinden om wat meer ruimte af te spreken in het formele einde van de arbeidsovereenkomst. De verschuiving van ontslag via UWV en kantonrechter naar ontslag met wederzijds goedvinden heeft de ontslagpraktijk weliswaar gedejuridiseerd, maar heeft ontslag gemiddeld genomen niet sneller of goedkoper gemaakt.

Het doel van het meer activeren van (ontslagen) werknemers door de hervorming van het ontslagstelsel is niet bereikt. Werkgevers (en werknemers) investeren niet of nauwelijks méér in de scholing of mobiliteit van met ontslag bedreigde werknemers, ondanks de mogelijkheden die de Wwz biedt om de transitievergoeding met deze investeringen te verlagen.

De hervorming van het ontslagstelsel heeft er wel toe geleid dat vaste werknemers bij ontslag meer inkomenszekerheid hebben, omdat in alle gevallen een transitievergoeding verschuldigd is of in plaats daarvan een ontslagvergoeding wordt afgesproken in een beëindigingsovereenkomst, die vaak weer is gebaseerd op de hoogte van de transitievergoeding. Bovendien heeft de introductie van de transitievergoeding – onbedoeld – geleid tot een grotere doorstroom van tijdelijke naar vaste contracten, omdat in combinatie met een verkorting van de ketenbepaling werkgevers eerder moesten besluiten om een tijdelijke werknemer in vaste dienst te nemen. Werkgevers geven tijdelijke werknemers vaker tijdelijke contracten die bij elkaar opgeteld niet langer duren dan 22 of 23 maanden. Zo kunnen ze de transitievergoeding – die verschuldigd is bij dienstverbanden vanaf twee jaar – bij beëindiging van het tijdelijke contract vermijden. Na twee jaar kan vanwege de ketenbepaling niet langer een tijdelijk contract worden aangeboden, waardoor werkgevers een vast contract moeten aanbieden of afscheid moeten nemen van de werknemer. Als gevolg van de Wwz gebeurt het eerste vaker dan voorheen en het tweede minder vaak.

Verder heeft de hervorming van het ontslagstelsel geleid tot meer rechtszekerheid en rechtsgelijkheid voor werknemers én werkgevers, doordat ontslaggronden, ontslagroutes, ontslagprocedures en ontslagvergoedingen duidelijker en vastomlijnder in de wet zijn vastgelegd. Daardoor weten werkgevers en werknemers beter waar ze aan toe zijn en is de uitkomst van ontslagprocedures in twee identieke gevallen ook minder verschillend dan vóór de invoering van de Wwz. Een kanttekening daarbij is wel dat de rechtszekerheid voor werkgevers tevens is afgenomen, omdat de striktere regels de uitkomst van ontslag via de kantonrechter volgens werkgevers minder zeker hebben gemaakt, waardoor vaak parallel de weg van een schikking met de werknemer wordt bewandeld. Dat maakt deze ontslaggevallen complexer voor de werkgever.

Maatregelen werkloosheid

De Wwz-maatregelen die gericht zijn op werkloosheid, hebben voor werklozen tot vijftig jaar effectief geleid tot een grotere activering in die zin dat de uitstroom uit de WW eerder plaatsvindt. Bij oudere werklozen is dat effect niet structureel. Het doel van de maximering en de vertraagde opbouw van de WW, de inkomensverrekening en de aanpassing van passende arbeid, was om werklozen zo snel mogelijk na verlies van hun baan weer aan de slag te laten gaan. Dat is maar beperkt gelukt.

De verlenging van de IOW voor oudere werklozen heeft zelfs een deactiverende werking. De IOW heeft wel de inkomenszekerheid van oudere werklozen vergroot. Het doel van het verlengd beschikbaar stellen van de IOW was om de inkomensondersteuning te behouden voor zestigplussers die vaak langdurig werkloos zijn. Dat is gelukt, de zestigplussers genieten inkomensbescherming en vinden nauwelijks meer werk na afloop van hun WW-uitkering, dus die bescherming lijkt ook nodig te zijn. De maximering en vertraagde opbouw van de WW hebben de inkomenszekerheid van de gehele WW-populatie verkleind, hoewel dit enigszins wordt gecompenseerd door een grotere kans op uitstroom naar werk.

Consistentie van maatregelen

Los van de daadwerkelijke effecten van de maatregelen kan in het kader van de doeltreffendheid van de Wwz worden getoetst of de Wwz-maatregelen systematisch consistent zijn en elkaar versterken of juist niet. Anders gezegd: sluiten de maatregelen in onderling verband gezien op elkaar aan? Het gaat daarbij nadrukkelijk niet om de vraag hoe de maatregelen daadwerkelijk hebben uitgewerkt, dat is in de voorgaande paragrafen aan de orde geweest, maar of de regelgeving systematisch consistent is. Tabel 9.1 geeft een overzicht van de maatregelen die in deze analyse zijn betrokken.

Tabel 9.1 Betrokken maatregelen uit de Wwz in de analyse van de onderlinge consistentie

Flexibele arbeidsrelaties	Ontslagrecht	WW
Wijziging ketenbepaling	Grondenstelsel: redelijke grond voor ontslag (limitatief) en herplaatsingsplicht	Kortere maximale WW-duur (van 38 naar 24 maanden) en WW-opbouw vertraagd Mogelijkheid tot verlenging bij cao
Geen proeftijd bij contract van 6 maanden of korter	Ontslagroute: UWV of rechter o.b.v. ontslaggrond	Alle arbeid passend na 6 maanden i.p.v. 12 Meer handhaving op passende arbeid
Alleen gemotiveerd concurrentiebeding in tijdelijke contracten	Beperking proceduretijd	Inkomstenverrekening i.p.v. urenverrekening
Beperken termijn uitzendbeding in uitzendcontracten	Vergoedingssystematiek: transitievergoeding en billijke vergoeding	Faillissementsuitkering WW gemaximeerd: 1,5 keer max dagloon
Begrenzing uitsluiting loondoorbetaling bij langdurige oproepcontracten	Procedurele wijzigingen	IOW beschikbaar tot 2021 - IOAW geleidelijk afgebouwd - extra geld voor re-integratie oudere WW-ers
Aanzegtermijn bij contracten van minimaal 6 maanden		

Er zitten op het eerste gezicht geen inconsistenties in de maatregelen. Wel zijn er drie punten van aandacht (die overigens ook al ten tijde van de invoering van de Wwz zijn gesignaleerd, met name door de Raad van State¹⁰). In de eerste plaats is dat de verhouding tussen baanzekerheid en werkzekerheid. Ten tweede is het de vraag of de wijzigingen van het ontslagrecht vergaand genoeg zijn

¹⁰ *Kamerstukken II 2013/14, 33818, 4, p. 6, 17 en 18.*

om het aanbieden van een vast contract echt aantrekkelijker te maken. Ten derde zijn uit systematisch oogpunt vraagtekens te plaatsen bij de wijze waarop de transitievergoeding is vormgegeven, gelet op het doel ervan.

Baanzekerheid en werkzekerheid

De Wwz is blijkens de parlementaire geschiedenis sterk gericht op werkzekerheid.¹¹ Toch zijn er ook maatregelen in de Wwz opgenomen die juist baanzekerheid tot doel hebben. Dat zijn de maatregelen op het gebied van flexibele arbeid die tot doel hebben de doorstroom van flexibele naar vaste arbeid te bevorderen. Ook kan worden gewezen op de herplaatsingsverplichting die in de wet is opgenomen. Als de werkgever iemand wil ontslaan is niet alleen een redelijke grond nodig, maar moet ook worden onderzocht of herplaatsing elders binnen het bedrijf een optie is (een enkele uitzondering daargelaten). Die maatregel is gericht op het behoud van de arbeidsovereenkomst, wat eerder duidt op baanzekerheid dan op werkzekerheid (Zekic, 2019). Baanzekerheid en werkzekerheid kunnen samengaan, maar het vergroten van de baanzekerheid alleen zal er niet snel toe leiden dat mensen zich actiever opstellen om ander werk te vinden.

Aantrekkelijkheid vaste contract

Zoals uit de vorige paragrafen is gebleken, is met de Wwz beoogd om de verschillen tussen flexibele contracten en vaste dienstverbanden te verkleinen. Enerzijds zijn er maatregelen genomen met als doel werknemers in flexibele contracten meer zekerheden te bieden en het flexibele contract voor werkgevers minder aantrekkelijker te maken. Anderzijds zijn er maatregelen in de Wwz die beogen het aanbieden van een vast contract aantrekkelijker te maken, met name door wijzigingen van het ontslagrecht. Die laatste maatregelen duiden niet op het eerste gezicht op een versoepeling van het ontslagrecht. De transitievergoeding, die lager is dan de tot dan toe geldende kantonrechttersformule, is te zien als een verlichting van het ontslagrecht. Het grondenstelsel en het behouden van de preventieve toets en het duale stelsel (UWV en kantonrechter) wijzen op het eerste gezicht niet op een verlichting (geconstateerd door de Raad van State in zijn advies van 5 november 2013¹²). De wijzigingen van de regels voor flexibele arbeid zouden beter werken nadat de regels voor vaste contracten voldoende zijn aangepast om de vrees bij werkgevers voor vaste contracten weg te nemen.¹³ In die zin sluiten de maatregelen op het gebied van ontslag en op het gebied van de flexibele arbeidsvormen dus systematisch niet op elkaar aan.

Transitievergoeding en activering

Als het gaat om het samenspel tussen een activerende WW en het ontslagrecht, dan is vooral de transitievergoeding van belang. Die is bedoeld om de gevolgen van het ontslag op te vangen en uitdrukkelijk ook om de overgang van werk naar werk te vergemakkelijken. Voor dat laatste doel is de regeling mogelijk onvoldoende toegerust, aangezien de besteding van de transitievergoeding vrijblijvend is. Daarnaast draagt de termijn waarop de transitievergoeding verschuldigd is niet bij aan een snelle overgang van baan naar baan. Pas een maand na het einde van het dienstverband is een werkgever de wettelijke rente verschuldigd over de transitievergoeding wanneer zij die nog niet heeft uitgekeerd. Vóór het einde van het dienstverband heeft de werknemer nog geen recht op de transitievergoeding. Een werknemer die de transitievergoeding wil gebruiken om beter beslagen de arbeidsmarkt op te gaan na het ontslag, kan dat dus pas doen als hij al uit dienst is. Hoewel er geen

¹¹ *Kamerstukken II* 2013/14, 33818, 3, p. 2-3.

¹² *Kamerstukken II* 2013/14, 33818, nr. 4.

¹³ *Kamerstukken II* 2013/14, 33818, nr. 4, p. 17 en 18.

verband hoeft te zijn tussen de transitievergoeding en een activerende WW, klopt in dit systeem de tijdsplanning niet. De transitievergoeding versterkt op die wijze de activerende WW niet.

Synthese

Met behulp van alle Wwz-maatregelen samen zijn de meeste van de beoogde doelen van de Wwz behaald, al is dat niet altijd in sterke mate het geval. Wat zeker is bereikt is het doel van een **grotere rechtszekerheid en rechtsgelijkheid** voor werknemers en werkgevers. Dat komt voor een groot deel door de hervorming van het ontslagstelsel, waardoor meer vastligt rondom ontslaggronden, ontslagroutes, ontslagprocedures en ontslagvergoedingen, die bovendien niet sterk variëren tussen ontslagen werknemers. Dat leidt tot meer zekerheid én gelijkheid. Ook de flexmaatregelen hebben bijgedragen aan een grotere rechtszekerheid en rechtsgelijkheid door bepalingen in de wet op te nemen die de **verschillen tussen flexibele en vaste werknemers kleiner maken**.

Een tweede doel dat is bereikt, is de **grotere doorstroom** van flexibele contracten naar contracten met meer zekerheid, waaronder vaste contracten. Uit de evaluatie blijkt dat dit niet alleen toe te schrijven is aan de gunstige conjuncturele ontwikkelingen, maar ook aan de maatregelen in de Wwz. Specifiek kan dat worden toegeschreven aan de inkorting van de ketenbepaling en de verlenging van de tussenpoos daarin. De introductie van de transitievergoeding heeft dat mechanisme alleen maar versterkt. Die grotere doorstroom heeft ook gezorgd voor **meer baan-, werk- en inkomenszekerheid** voor met name flexibele werknemers. Ook door de WW-maatregelen is de werkzekerheid van met name werkzoekenden tot vijftig jaar vergroot en door de IOW-maatregelen de inkomenszekerheid voor oudere werklozen. In specifieke gevallen is de werk- of inkomenszekerheid door deze maatregelen ook kleiner geworden. Dat geldt voornamelijk voor werklozen tussen de vijftig en zestig jaar die te maken krijgen met een verkorte WW-duur en nog niet in aanmerking komen voor de IOW.

Verder is er voornamelijk door de WW-maatregelen een **activerende werking** op werkzoekenden tot ongeveer vijftig jaar. Bij oudere werklozen is dat effect er niet. Het activerende effect door de hervorming van het ontslagrecht is vooralsnog beperkt. De transitievergoeding die zowel werkgevers als werknemers stimuleert om de gang van werk naar werk te ondersteunen met onder andere scholing, wordt nog weinig benut. Uiteraard geeft de vergoeding daarnaast ook financiële ondersteuning aan ontslagen werknemers, waardoor de inkomenszekerheid stijgt. Onbekend is of dat de mate van werkhervatting heeft gestimuleerd.

Waar de Wwz **niet in is geslaagd**, is om ontslag sneller, goedkoper en – in de ogen van werkgevers – eerlijker te maken. De wet is er (mede daardoor) ook niet in geslaagd om werkgevers te stimuleren om vaker mensen (in vaste dienst) aan te nemen.

9.3 Doelmatigheid van de Wwz

Veel van de Wwz-doelen zijn bereikt, maar een deel ook niet. Bij de vraag naar de doelmatigheid van de Wwz is het van belang of de bereikte doelen op een efficiënte manier zijn bereikt. Wellicht waren de doelen door andere maatregelen beter of goedkoper te behalen. In deze paragraaf wordt ingegaan op de vraag of het bereiken van de doelen in verhouding staat tot de maatregelen die zijn getroffen.

De Wwz-maatregelen die hebben geleid tot een **grotere rechtszekerheid en rechtsgelijkheid** voor werknemers en werkgevers betreffen met name de hervorming van het ontslagstelsel. Door die maatregelen ligt meer vast rondom ontslaggronden, ontslagroutes, ontslagprocedures en ontslagvergoedingen. De invoering van en gewenning aan de maatregelen heeft ongetwijfeld tot aanpassingskosten geleid, waarvan het deel bij de rechterlijke macht voor rekening van de overheid is gekomen, maar dit lijkt in verhouding tot het bereikte doel. Ook de flexmaatregelen hebben bijgedragen aan een grotere rechtszekerheid en rechtsgelijkheid voor met name flexibele werknemers via het in de wet opnemen van bepalingen. Ook daarvan blijven de kosten beperkt tot invoerings- en aanpassingskosten. Het bereiken van een grotere rechtszekerheid en rechtsgelijkheid lijkt daarmee doelmatig te hebben plaatsgevonden.

Hetzelfde kan worden gezegd over de **grotere doorstroom** van flexibele contracten naar contracten met meer zekerheid, waaronder vaste contracten. Dat is primair toe te schrijven aan de inkorting van de ketenbepaling en de verlenging van de tussenpoos daarin. Introductie van de transitievergoeding heeft dat mechanisme alleen maar versterkt. Beide aanpassingen in de wet hebben behalve beperkte invoerings- en aanpassingskosten, vooral bij de rechterlijke macht, niet geleid tot andere kosten voor de overheid. Ook de maatregelen gericht op een grotere doorstroom op de arbeidsmarkt vanuit flexibele arbeidscontracten kunnen daarmee als doelmatig worden beschouwd. Zeker omdat de grotere doorstroom ervoor heeft gezorgd dat een ander doel van de Wwz is bereikt, namelijk meer **baan-, werk- en inkomenszekerheid** voor met name flexibele werknemers. Inkomenszekerheid aan zestigplussers is geregeld door verlenging van de IOW. Die verlenging heeft geleid tot een toename van de uitkeringslasten voor de overheid. Een alternatief voor deze inkomenszekerheid is een inkomen uit werk. De kansen daarop zijn voor zestigplussers zeer beperkt. Bovendien denkt ongeveer 80 procent van de IOW'ers niet in aanmerking te komen voor een bijstandsuitkering wanneer zij geen IOW zouden ontvangen. Voor de overige 20 procent biedt de IOW een bijstandsuitkering met betere voorwaarden. Wanneer het doel van de IOW is om inkomensbescherming te bieden aan zestigplussers, dan lijkt deze maatregel doelmatig.

De wens voor een meer **activerend stelsel van flexrecht, ontslagrecht en WW** is geen doel op zich, maar zou moeten leiden tot een grotere uitstroom of doorstroom naar (ander) werk. Een snellere en grotere uitstroom uit de WW zou voornamelijk moeten worden bereikt via de WW-maatregelen die gericht zijn op maximering en vertraagde opbouw van de WW en inkomensverrekening. Maximering en vertraagde opbouw zorgen in de praktijk op zeer beperkte schaal voor een grotere uitstroom naar werk en gaat ten koste van de inkomenszekerheid van (met name oudere) WW-gerechtigden. Dus ondanks de besparing op WW-lasten door deze maatregelen, kunnen ze niet worden gezien als doelmatig. Inkomensverrekening in de WW lijkt een iets groter effect te hebben op de uitstroom naar werk, maar dat gaat gepaard met een substantiële verhoging van de uitkeringslasten. Ook de doelmatigheid van de inkomstenverrekening in de WW kan daarom worden betwijfeld.¹⁴ Het activerende effect door de hervorming van het ontslagrecht is vooralsnog beperkt. De transitievergoeding die zowel werkgevers als werknemers stimuleert om de gang van

¹⁴ Om te achterhalen of de kosten van inkomstenverrekening in de WW in verhouding staan tot de effecten of baten ervan, zou moeten worden nagegaan wat de grotere en snellere uitstroom naar werk zou opleveren in baten voor de overheid, waaronder hogere belastingopbrengsten, lagere kosten voor re-integratie en lagere kosten voor de gezondheidszorg. Dat valt buiten het kader van deze evaluatie.

werk naar werk te ondersteunen met onder andere scholing, wordt nog weinig benut. De introductie van de transitievergoeding brengt behalve de invoeringskosten voor de overheid echter geen kosten met zich mee en zorgt wel voor meer inkomenszekerheid bij ontslag. In dat licht bezien lijkt de maatregel doelmatig. Die doelmatigheid zou nog verbeteren indien de transitievergoeding meer gericht zou zijn op de ondersteuning van de gang van werk naar werk, ervan uitgaande dat dit effectief zou leiden tot lagere uitkeringslasten en een hogere arbeidsparticipatie.

Hoewel de hervorming van het ontslagrecht niet heeft geleid tot sneller of minder kostbaar ontslag en – mede daarom – werkgevers ook niet heeft kunnen stimuleren om **gemakkelijker mensen aan te nemen**, is het tegenovergestelde ook niet waar. Bovendien hebben de ontslagmaatregelen geleid tot een grotere rechtszekerheid en rechtsgelijkheid tegen beperkte invoerings- en aanpassingskosten, en dus kunnen op dat vlak de maatregelen als doelmatig worden beschouwd.

Literatuur

- Andersen, T. M. (2012). A flexicurity labour market in the great recession: The case of Denmark. *De Economist*, 160(2), 117-140.
- Bassanini, A., & Garnero, A. (2013). Dismissal protection and worker flows in OECD countries: Evidence from cross-country/cross-industry data. *Labour Economics*, 21, 25-41.
- Bentolila, S., Dolado, J.J. & Jimeno, J.F. (2008b), Two-tier Employment Protection Reforms: The Spanish Experience, CESifo DICE Report 4/2008.
- Bentolila, S., Dolado, J.J., & Jimeno, J.F. (2019). Dual Labour Markets Revisited.
- Boeri, T., & Garibaldi, P. (2007). Two tier reforms of employment protection: A honeymoon effect? *The Economic Journal*, 117(521), F357-F385.
- Boeri, T. (2011). Institutional reforms and dualism in European labor markets. *Handbook of labor economics*, 4(Part B), 1173-1236.
- Boeri, T., & Van Ours, J. (2013). *The economics of imperfect labor markets*. Princeton University Press.
- Bolhaar, J., De Graaf-Zijl, M., & Scheer, B. (2018). Three perspectives on the Dutch growth of flexible employment. *De Economist*, 166(4), 403-432.
- Cahuc, P., Charlot, O., & Malherbet, F. (2016). Explaining the spread of temporary jobs and its impact on labor turnover. *International Economic Review*, 57(2), 533-572.
- Conen, W.S., Schippers, J.J., & Schulze Buschoff, K. (2016). *Self-employed without personnel. Between freedom and insecurity*. Hans-Böckler-Stiftung.
- Dolado, J.J., García-Serrano, C., & Jimeno, J.F. (2002). Drawing lessons from the boom of temporary jobs in Spain. *The Economic Journal*, 112(480), F270-F295.
- Eichhorst, W., & Marx, P. (2010). Whatever works: dualisation and the service economy in Bismarckian welfare states.
- Eichhorst, W., Marx, P., & Wehner, C. (2017). Labor market reforms in Europe: towards more flexicure labor markets? *Journal for labour market research*, 51(1), 3.
- Es, F. van & Van Vuuren, D.J. (2011). A decomposition of the growth in self-employment. *Applied Economics Letters*, 18(17), 1665-1669.
- Euwals, R., De Graaf-Zijl, M., & Van Vuuren, D. (2016). Flexibiliteit op de arbeidsmarkt. *CPB Policy Brief*, 4.
- Graaf-Zijl, M. de, Van den Berg, G. J., & Heyma, A. (2011). Stepping stones for the unemployed: the effect of temporary jobs on the duration until (regular) work. *Journal of Population Economics*, 24(1), 107-139.

- Güell, M., & Petrongolo, B. (2007). How binding are legal limits? Transitions from temporary to permanent work in Spain. *Labour Economics*, 14(2), 153-183.
- Haan, P. de & De Beer, P. (2016). Globalisering en flexibel werk gaan niet vanzelfsprekend samen. *Economisch Statistische Berichten*, 4742: 651-653.
- Hevenstone, D. (2010). National context and atypical employment. *International Sociology*, 25(3), 315-347.
- Heyma, A., Donker van Heel, P., Jansen, N., Meij, M., Stolp, T., Zaal, I. & Zwetsloot, J. (2020a). *De positie van uitzendwerknemers; Ontwikkelingen 1998 – 2019*, SEO-rapport 2020-09, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Heyma, A., Bussink, H., Bennaars, H., Engelen, M. & Meij, M. (2020b). *Effecten van maatregelen ontslag in de Wet werk en zekerheid; Deelrapport Evaluatie Wwz*, SEO-rapport 2020-16, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Hipp, L., Bernhardt, J., & Allmendinger, J. (2015). Institutions and the prevalence of nonstandard employment. *Socio-Economic Review*, 13(2), 351-377.
- Kahn, L. M. (2010). Employment protection reforms, employment and the incidence of temporary jobs in Europe: 1996–2001. *Labour Economics*, 17(1), 1-15.
- Kautonen, T., Palmroos, J., & Vainio, P. (2009). Involuntary self-employment in Finland: A bleak future. *International Journal of Public Policy*, 4(6), 533-548.
- Lammers, M., Odding, C., Schwartz, T., Heyma, A. & Meij, M. (2020). *Effecten van maatregelen WW en IOW in de Wet werk en zekerheid; Deelrapport Evaluatie Wwz*, SEO-rapport 2020-17, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Milanez, A., & Bratta, B. (2019). Annex-Taxation and the Future of Work.
- Millán, J.M., Congregado, E., & Román, C. (2012). Determinants of self-employment survival in Europe. *Small Business Economics*, 38(2), 231-258.
- OESO (2019). *OESO input to the Netherlands Independent Commission on the Regulation of Work*.
- OESO (2018), *Good Jobs for All in a Changing World of Work: The OESO Jobs Strategy*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264308817-en>.
- OESO (2014). *OESO Employment Outlook 2014*. OECD publishing. Paris, https://doi.org/10.1787/emp_outlook-en.
- OESO (2015), *Fit Mind, Fit Job: From Evidence to Practice in Mental Health and Work*, Mental Health and Work, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264228283-en>.
- OESO (2010), *Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers: A Synthesis of Findings across OECD Countries*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264088856-en>.

- OESO (2008), *Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers (Vol. 3): Denmark, Finland, Ireland and the Netherlands*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264049826-en>.
- Román, C., Congregado, E., & Millán, J.M. (2011). Dependent self-employment as a way to evade employment protection legislation. *Small Business Economics*, 37(3), 363-392.
- Saint-Paul, G. (1996). Exploring the political economy of labour markets institutions. *Economic Policy*, 11(23), 263-315.
- Scheer, B., De Graaf-Zijl, M. & Hoekstra, K. (2016). De ontwikkeling van flexibele arbeid: een sectoraal perspectief. CPB Background document. The Hague: CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.
- Spasova, S., Bouget, D., Ghailani D., & Vanhercke, B. (2017). *Access to social protection for people working on non-standard contracts and as self-employed in Europe*. European Commission. <http://dx.doi.org/10.2767/700791>.
- Spasova, S., Bouget, D., & Vanhercke, B. (2016). Sick pay and sickness benefit schemes in the European Union. *Background Report for the Social Protection Committee's In-depth Review on Sickness Benefits*.
- Stel, A. van, Wennekers, S., & Scholman, G. (2014). Solo self-employed versus employer entrepreneurs: determinants and macro-economic effects in OESO countries. *Eurasian Business Review*, 4(1), 107-136.
- Torrini, R. (2005). Cross-country differences in self-employment rates: The role of institutions. *Labour Economics*, 12(5), 661-683.
- Vroonhof, P., Verhoeven, W. & Folkeringa, M. (2005). Ondernemen makkelijker én leuker? Zoetermeer: EIM.
- Wennekers, S., Van Stel, A., Carree, M., & Thurik, R. (2010). The relationship between entrepreneurship and economic development: is it U-shaped?. *Foundations and Trends in Entrepreneurship*, 6(3), 167-237.
- Werff, S. van der, Zwetsloot, J., Donker van Heel, P., Stolp, T., Van Mierlo, J., Van Kesteren, J., Meij, M. & Heyma, A. (2020). *Effecten van maatregelen flexibele arbeid in de Wet werk en zekerheid; Deelrapport Evaluatie Wwz*, SEO-rapport 2020-15, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Zekic, N (2019). Ontslagbescherming in Nederland: in dienst van baanzekerheid of werkzekerheid?. *TvO* 2019, afl. 3, pag. 78-85.



seo economisch onderzoek

Roetersstraat 29 . 1018 WB Amsterdam . T (+31) 20 525 16 30 . F (+31) 20 525 16 86 . www.seo.nl