

WATERBEDEFFECTEN VAN ARBEIDSMARKTBELEID

NIET-BEOOGDE VERSCHUIVINGEN TUSSEN
ARBEIDSVORMEN, WERKLOOSHEID EN INACTIVITEIT

RAPPORT

seo • economisch onderzoek

AUTEURS

JUSTUS VAN KESTEREN, DANIËL VAN VUUREN, IRIS KLINKER, JELLIEN KNOL M.M.V. JELLE ZWETSLOOT & ARJAN HEYMA

IN OPDRACHT VAN

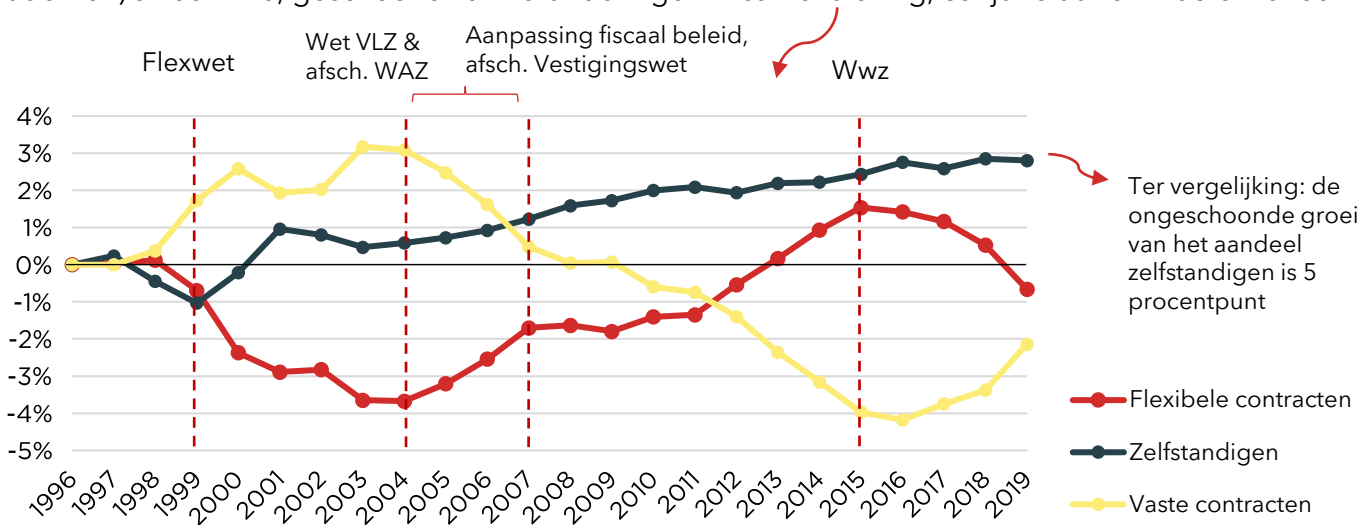
MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

AMSTERDAM, MAART 2023

Relevantie waterbedeffect

Het waterbedeffect - niet-beoogde verschuivingen op de arbeidsmarkt - is in Nederland van belang. Dit blijkt uit decompositie- en trendanalyses en uit een casestudy (zie hieronder). Andere verklaringen voor arbeidsmarktverschuivingen zijn echter minstens zo belangrijk. Zo is ongeveer **de helft** van de groei van zelfstandigen toe te schrijven aan andere ontwikkelingen buiten beleid, zoals vergrijzing en het opleidingsniveau van de werkzame beroepsbevolking.

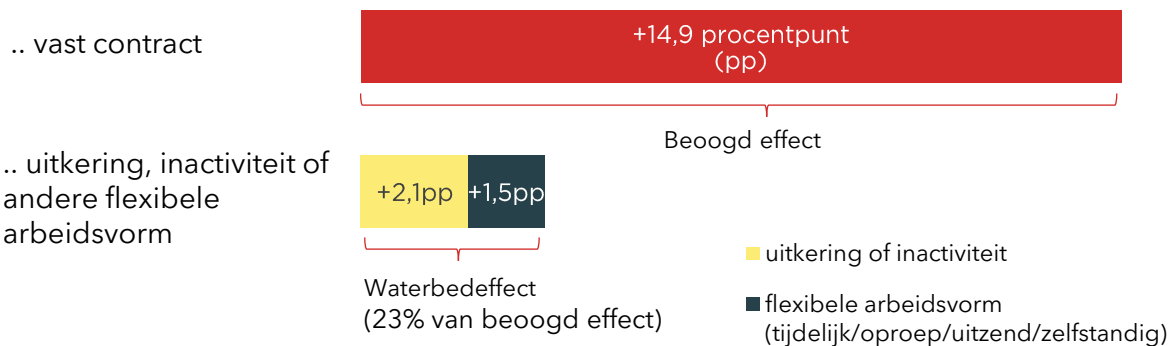
Procentpunt cumulatieve verandering in aandeel werkzame beroepsbevolking tussen 18-65 jaar (excl. studenten) sinds 1996, geschoond van veranderingen in samenstelling, conjunctuur en macro-trends



Omvang waterbedeffect

Uit difference-in-differences analyses van de verkorting van de ketenbepaling (Wwz) blijkt dat de omvang van het waterbedeffect **een kwart** is van het gerealiseerde beoogde effect (doorstroom naar een vast contract). Hierbij valt op dat het waterbedeffect in de richting van uitkeringen/inactiviteit groter is dan naar andere flexibele arbeidsvormen.

Effect van verkorting ketenbepaling op kans op doorstroom binnen 2 jaar na instroom in het tijdelijk contract, naar..



Aard van het waterbedeffect

Waterbedeffecten zijn groter in **commerciële sectoren** met **kleine winstmarges** en voor groepen met een **relatief zwakke arbeidsmarktpositie** (zoals mensen zonder startkwalificatie). Dat suggereert dat concurrentiedruk, de beschikbaarheid van financiële middelen en de onderhandelingspositie van belang zijn bij het optreden van waterbedeffecten.

Samenvatting

Decompositie- en trendanalyses suggereren dat het waterbedeffect in Nederland van belang is, maar dat andere verklaringen voor verschuivingen op de arbeidsmarkt minstens zo belangrijk zijn. Een casestudy wijst uit dat de omvang van het waterbedeffect een kwart is van het gerealiseerde beoogde effect. Vervolgonderzoek is nodig om te bepalen of deze verhouding ook van toepassing is bij ander beleid.

Waterbedeffecten zijn niet-beoogde verschuivingen tussen verschillende vormen van arbeid, werkloosheid en inactiviteit die het gevolg zijn van overheidsbeleid. Deze effecten kunnen ertoe leiden dat beleid averechts werkt, bijvoorbeeld wanneer flexibilisering van de arbeidsmarkt juist toeneemt in plaats van afneemt. De Commissie Regulering van Werk waarschuwde voor dergelijke waterbedeffecten. Maar hoe relevant zijn waterbedeffecten in de Nederlandse context? In hoeverre heeft beleid in het verleden geleid tot waterbedeffecten? Wat zijn de richting en omvang van die waterbedeffecten en wat zijn de achterliggende gedragsmechanismen? Op die onderzoeksvragen biedt dit onderzoek antwoorden.

Relevantie waterbedeffect

Decompositie- en trendanalyses suggereren dat het waterbedeffect in Nederland van belang is, maar dat andere verklaringen voor flexibilisering van de arbeidsmarkt minstens zo belangrijk zijn. Zo lijkt de groei van zelfstandigen in Nederland vooral het gevolg van beleid gericht op (stimulering van) zelfstandig ondernemerschap. Het waterbedeffect als gevolg van het reguleren van flexibele arbeidscontracten lijkt een minder prominente rol te spelen. Bovendien is ongeveer de helft van de groei in het aandeel zelfstandigen sinds 1996 gerelateerd aan factoren buiten beleid, zoals vergrijzing en een hoger opleidingsniveau van de werkzame beroepsbevolking. Ook de groei in het aandeel werkenden met flexibele arbeidscontracten is maar in beperkte mate toe te schrijven aan het waterbedeffect. Eerder lijken ontwikkelingen zoals vergrijzing, intersectorale verschuivingen en macro-trends als technologisering een belangrijke rol te spelen in deze groei.

Tegelijkertijd is het optreden van het waterbedeffect een reëel risico bij het invoeren van nieuw beleid. Dit hangt samen met de vele mogelijkheden die de Nederlandse wet- en regelgeving biedt om kosten- en risicovoordelen te behalen door de inzet van flexibele arbeidsvormen. Hierdoor kan beleid gericht op beperking van mogelijkheden om bepaalde flexibele arbeidsvormen te gebruiken niet alleen leiden tot meer vaste contracten, maar ook tot verschuivingen naar andere flexibele arbeidsvormen en werkloosheid.

Omvang van het waterbedeffect

Een casestudy naar de verkorting van de ketenbepaling als onderdeel van de Wet werk en zekerheid (Wwz) biedt inzicht in de omvang van het waterbedeffect. De ketenbepaling regelt op welk moment elkaar opeenvolgende tijdelijke contracten overgaan in een vast contract. Sinds 1 juli 2015 werd dit het geval na een periode van twee jaar, voorheen was dit na een periode van drie jaar.¹ De verkorting van de ketenbepaling beoogde een snellere doorstroom naar vaste contracten te realiseren, maar kan ook zorgen voor een waterbedeffect, zoals een snellere doorstroom naar werkloosheid/inactiviteit en andere flexibele(re) arbeidsvormen.

¹ Sinds de invoering van de Wet arbeidsmarkt in balans in 2020 is dit weer teruggezet naar drie jaar.

Uit *difference-in-differences*-analyses van de verkorting van de ketenbepaling blijkt dat de omvang van het waterbedeffect in de vorm van doorstroom naar andere flexibele arbeidsvormen en inactiviteit/werkloosheid een kwart (23 procent) is van het gerealiseerde beoogde effect (doorstroom naar een vast contract). De doorstroom naar een vast contract neemt binnen twee jaar na start van het tijdelijke contract toe met 15 procentpunten, terwijl de doorstroom naar inactiviteit/werkloosheid met 2,1 procentpunten toeneemt en de uitstroom naar andere flexibele arbeidsvormen met 1,5 procentpunt. Het waterbedeffect als gevolg van de verkorting van de ketenbepaling lijkt dus voornamelijk in de richting van werkloosheid en niet-participatie te gaan en minder naar andere flexibele arbeidsvormen. Meerdere soortgelijke casestudies kunnen uitwijzen of deze richting en omvang van het waterbedeffect ook gelden voor andere beleidsmaatregelen.

Het waterbedeffect als gevolg van de verkorte ketenbepaling betekent echter niet dat de arbeidsmarktpositie van tijdelijke werknemers op termijn verslechtert. Door de Wwz houden werkgevers de werknemers met wie zij geen duurzame arbeidsrelatie willen aangaan minder lang in dienst. Na de invoering van de Wwz beëindigden werkgevers de arbeidsrelatie met deze werknemers vaak na twee jaar, terwijl dit voorheen na drie jaar was. Hierdoor weten deze werknemers eerder waar zij aan toe zijn en gaan zij ook vaak eerder op zoek naar ander passend werk. Uiteindelijk blijken tijdelijke werknemers drie jaar na instroom in het tijdelijke contract minder vaak een uitkering te ontvangen of inactief te zijn op de arbeidsmarkt en vaker aan het werk te zijn. Zij hebben na drie jaar echter niet vaker (maar ook niet minder vaak) een vast contract door de verkorting van de ketenbepaling.

Aard van het waterbedeffect

Waterbedeffecten zijn uiteindelijk terug te leiden naar het gedrag van werkenden en/of werkgevendenden. Een gedragsverandering vindt in theorie alleen plaats als de werkgevende of werkende voldoende motivatie én capaciteit én gelegenheid heeft om de benodigde actie te ondernemen. De motivatie verschilt tussen werkgevendenden en werkenden. Bij werkgevendenden spelen de aard en de duur van de arbeidsvraag, sociale normen en arbeidskosten en -risico's een rol. Werkenden hebben voorkeuren ten aanzien van arbeidsvoorwaarden, flexibiliteit en werkzekerheid en staan ook onder invloed van sociale en culturele normen. Voor beiden geldt dat capaciteiten - zoals rationaliteit, kennis en beschikbaarheid van financiële middelen - en gelegenheid - zoals de conjunctuur, concurrentiedruk, omvang van arbitragemogelijkheden en onderhandelingsmacht - bepalend zijn voor het gedrag op de arbeidsmarkt.

De empirische analyses laten zien dat het waterbedeffect verschilt tussen groepen op de arbeidsmarkt, wat inzicht biedt in de bepalende factoren. Zo blijkt dat het waterbedeffect groter is in commerciële sectoren met kleine winstmarges, wat suggereert dat concurrentiedruk en de beschikbaarheid van financiële middelen van belang zijn. Ook lijkt het waterbedeffect sterker onder groepen met een zwakke arbeidsmarktpositie (zoals mensen zonder startkwalificatie), wat aangeeft dat de onderhandelingspositie van werkenden ten opzichte van werkgevendenden van belang is. Tot slot wijzen verschillen naar bedrijfsomvang op het belang van kennis over, en de omvang van, arbitragemogelijkheden. Er zijn geen duidelijke aanwijzingen gevonden voor het belang van andere factoren, zoals organisatieculturen, of deze factoren zijn niet waargenomen, zoals sociale normen, aard en duur van de arbeidsvraag en rationaliteit.

Vervolgonderzoek

Het is aan te raden om meerdere casestudies uit te voeren naar het waterbedeffect, vergelijkbaar met de analyse van de verkorting van de ketenbepaling in het huidige onderzoek. Beleidsevaluaties zijn vaak gericht op de beoogde effecten van beleid, maar hebben niet altijd (voldoende) oog voor de waterbedeffecten van beleid. Door meerder casestudies uit te voeren ontstaat een completer beeld van de heterogeniteit van het waterbedeffect naar

verschillende beleidsmaatregelen. Dit maakt het voor beleidsmakers beter mogelijk om een inschatting te maken van het waterbedeffect bij de invoering van nieuw beleid.

Verder is meer inzicht nodig in het relatieve belang van verschillende motieven, capaciteiten en gelegenheden in het keuzeproces dat ten grondslag ligt aan het waterbedeffect. Hiermee kunnen beleidsmakers het gedrag van werkenden en werkgevers als gevolg van beleidswijzigingen beter voorspellen. Dat vraagt echter om nader empirisch onderzoek naar de theorie die in dit onderzoek is gepresenteerd.

Inhoudsopgave

Samenvatting		ii
Inhoudsopgave		5
1	Inleiding	7
	1.1	Doelstelling en onderzoeksvragen 7
	1.2	Definitie en afbakening 8
	1.3	Methode 9
	1.4	Leeswijzer 10
2	Eerder onderzoek naar waterbedeffecten	11
	2.2	Ontslagbescherming 12
	2.3	Regulering van flexibele arbeid 14
	2.4	Fiscaal beleid 15
	2.5	Tussenconclusie 16
3	Gedragmechanismen achter het waterbedeffect	18
	3.2	Motivatie 19
	3.3	Capaciteiten 20
	3.4	Gelegenheid 21
	3.5	Belang factoren 22
4	Institutionele context in Nederland	23
	4.1	Institutionele context 23
	4.2	Beleidswijzigingen sinds eind jaren negentig 24
	4.3	Verwachtingen waterbedeffect in Nederland 26
5	Het waterbedeffect in Nederland	28
	5.1	Ontwikkelingen op de arbeidsmarkt 28
	5.2	Arbeidsmarktverschuivingen en beleid 29
	5.3	Verschillen tussen werkenden 33
	5.4	Verschillen tussen sectoren 34
	5.5	Tussenconclusie 35
6	Casestudie verkorting ketenbepaling	37
	6.1	Beoogde verschuivingen en waterbedeffecten 37
	6.2	Verschillen tussen individuen 40
	6.3	Verschillen tussen sectoren en bedrijven 42

WATERBEDEFFECTEN IN NEDERLAND

6.4	Effecten drie jaar na instroom	45
6.5	Tussenconclusie	46
7	Conclusie en vervolgonderzoek	47
7.1	Beantwoording onderzoeksvragen	47
7.2	Algemene conclusie	49
7.3	Vervolgonderzoek naar het waterbedeffect	50
	Referenties	51
	Bijlage A Arbitragemogelijkheden	54
	Bijlage A.1 Ontslag	54
	Bijlage A.2 Ziekte	54
	Bijlage A.3 Cao's	54
	Bijlage A.4 Vaste uren	55
	Bijlage A.5 Minimumloon	55
	Bijlage A.6 Belastingen	55
	Bijlage A.7 Sociale premies	56
	Bijlage A.8 Verlof	56
	Bijlage B Verantwoording overkoepelende analyse	57
	Bijlage B.1 Analyse op individueel niveau	57
	Bijlage B.2 Analyse op mesoniveau	65
	Bijlage C Verantwoording casestudy ketenbepaling	70
	Bijlage D Aanvullende analyse: effecten verkorting ketenbepaling na drie jaar	79

1 Inleiding

De Commissie Regulering van Werk waarschuwt voor het risico op zogenoemde waterbedeffecten van arbeidsmarktbeleid. Maar hoe relevant zijn waterbedeffecten eigenlijk? Dit onderzoek biedt inzicht in de aard, richting en omvang van waterbedeffecten van arbeidsmarktbeleid in Nederland.

De Commissie Regulering van Werk onder voorzitterschap van Hans Borstlap (kortweg: Commissie Borstlap) kreeg in 2018 de opdracht van het kabinet om advies uit te brengen over de regulering van de arbeidsmarkt. In 2020 verscheen het rapport *'In wat voor land willen wij werken?'*. Daarin constateert de Commissie dat er sprake is van een tweedeling op de arbeidsmarkt: aan de ene kant een steeds kleinere groep 'insiders' met een vast contract en aan de andere kant een steeds grotere groep 'outsiders' die werk verricht op basis van flexibele arbeidsvormen. Een oorzaak van deze tweedeling ligt volgens de Commissie in het gevoerde beleid, waardoor grote verschillen zijn ontstaan in rechtspositie, bescherming en fiscale behandeling van werkenden. Tegelijkertijd zijn werkgevers niet in staat om adequaat te reageren op veranderende marktomstandigheden, waardoor zij hun toevlucht zoeken in een grotere flexibele schil.

De Commissie Borstlap doet voorstellen om het vaste contract aantrekkelijker te maken voor werkgevers en tegelijkertijd flexibele arbeidsvormen beter te beschermen. De voorstellen borduren voort op beleid dat in de afgelopen jaren is ingevoerd, zoals de Wet werk en Zekerheid (Wwz) en de Wet arbeidsmarkt in balans (Wab). De Wwz, die in 2015 werd ingevoerd, beoogde onder andere de doorstroom van flexibele naar vaste contracten te bevorderen door de mogelijkheden voor het gebruik van flexibele arbeidsvormen te beperken. De Wab, die in 2020 werd ingevoerd, bevat ook maatregelen die de overgang van tijdelijke naar vaste contracten bevorderen, zoals de verhoging van de WW-premie voor tijdelijke contracten. Dat dergelijke wet- en regelgeving daadwerkelijk bijdraagt aan een grotere doorstroom naar vaste contracten, blijkt uit de evaluatie van de Wwz (Heyma et al., 2021).

Tegelijkertijd waarschuwt de Commissie Borstlap voor de risico's op 'waterbedeffecten' van arbeidsmarktbeleid. Een aanscherping van wet- en regelgeving van één vorm van flexibele arbeid (bijv. uitzendwerk), kan leiden tot uitwijkgedrag van werkenden en werkgevers naar andere, nog flexibelere, arbeidsvormen of zelfs ten koste gaan van de werkgelegenheid. Dit wordt ook wel het 'waterbedeffect' genoemd: wanneer druk wordt uitgeoefend op één kant van het bed, dan stuwt het de andere kant omhoog. Dergelijke waterbedeffecten kunnen een rol spelen bij beleidswijzigingen op het terrein van ontslagbescherming, regulering van flexibele arbeid en arbeidsvormafhankelijk fiscaal beleid. Het is daarom van belang om waterbedeffecten mee te wegen in de beleidsvorming. Maar hoe relevant zijn waterbedeffecten eigenlijk in de Nederlandse context?

1.1 Doelstelling en onderzoeksvragen

Het doel van dit onderzoek is om nader zicht te bieden op de relevantie van het waterbedeffect in Nederland. Enerzijds door de *richting en omvang* van het waterbedeffect in kaart te brengen, zowel op basis van bestaand internationaal onderzoek als met eigen empirisch onderzoek voor Nederland. Daarbij is tevens aandacht voor de heterogeniteit van het waterbedeffect. Zo kan de relevantie van het waterbedeffect verschillen tussen werkenden (naar leeftijd, geslacht en opleidingsniveau) en werkgevers (naar sector en bedrijfsomvang). Anderzijds gaat het

onderzoek in op het keuzeproces van werkenden en werkgevers dat ten grondslag ligt aan het waterbedeffect (ook wel: de *aard* van het waterbedeffect genoemd).

De centrale onderzoeksvraag in dit onderzoek is:

Wat is de aard, richting en omvang van waterbedeffecten in Nederland?

Het beantwoorden van de centrale onderzoeksvraag gebeurt aan de hand van een aantal deelvragen:

1. Wat is er vanuit de (internationale) literatuur bekend over de aard, richting en omvang van waterbedeffecten?
2. Welke verschuivingen tussen (de verschillende subcategorieën van) arbeidsvormen en niet-werkenden doen zich sinds 1995 voor op de Nederlandse arbeidsmarkt? In hoeverre zijn deze verschuivingen het gevolg van beleid?
3. Wat is de richting en omvang van het waterbedeffect in Nederland?
4. In welke opzichten verschilt het waterbedeffect in Nederland voor verschillende groepen op de arbeidsmarkt?
5. Welke factoren zijn van invloed op de omvang van het waterbedeffect in Nederland?

1.2 Definitie en afbakening

Het waterbedeffect bevat in dit onderzoek verschuivingen (i) tussen arbeidsvormen, werkloosheid en inactiviteit; (ii) die door beleid zijn geïnduceerd; én (iii) die niet zijn beoogd. Verschuivingen op de arbeidsmarkt die niet het gevolg zijn van beleid, bijvoorbeeld conjuncturele of demografische verschuivingen, behoren dus niet tot de scope van dit onderzoek. De analyse richt zich specifiek op beleid met betrekking tot (ontslag)bescherming, de regulering van (het gebruik van) flexibele arbeidsvormen en fiscaal beleid. Dat neemt niet weg dat ook ander beleid kan leiden tot niet-beoogde verschuivingen op de arbeidsmarkt, zoals conjunctuurbeleid, re-integratiebeleid en handhaving.

In het onderzoek is specifiek gekeken naar verschuivingen tussen de volgende arbeidsvormen:

- **Vaste contracten:** werk op basis van een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd met vaste arbeidsduur en met een rechtstreekse band tussen werknemer en werkgever;
- **Tijdelijke contracten:** werk in dienstverband (er is een werkgever), maar voor bepaalde tijd, al dan niet met uitzicht op een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd;
- **Oproepcontracten:** werk in een dienstverband, waarvoor geen vaste, maar een variabele arbeidsomvang geldt. In deze categorie vallen werknemers met min-max contracten, waarbij alleen het minimum en het maximum aantal uren per week of maand vastligt en op- of afroepcontracten of nul-urencontracten, waarbij het aantal te werken uren helemaal open is;
- **Uitzendcontracten:** werk op basis van een arbeidsovereenkomst waarbij een uitzendonderneming een werknemer ter beschikking stelt van een andere organisatie om daar onder toezicht en leiding van deze organisatie werk te verrichten. Doordat de juridische werkgever een andere partij is dan de organisatie waarin de werkzaamheden plaatsvinden, ontbreekt een rechtstreekse contractuele band tussen de werknemer en deze organisatie. Er is dus sprake van een driehoeksverhouding;
- **Payrollcontracten:** werk in dienstverband (er is een werkgever) binnen een driehoeksverhouding. Het belangrijkste verschil met uitzenden is dat de werving en selectie van de werknemer bij payrollrolling plaatsvindt door de inlener. De inlener selecteert dus de werknemer waarmee hij wil werken en verzoekt het payrollbedrijf vervolgens om deze werknemer in dienst te nemen;

- **Zelfstandigen:** werk als zelfstandige (er is een opdrachtgever), buiten een dienstverband. Zelfstandigen verrichten arbeid voor eigen rekening en risico in een bedrijf of praktijk. In deze categorie vallen alle zelfstandigen zonder en met personeel, waaronder ook freelancers, vrije beroepen en bepaalde vormen van platformwerk. Het onderzoek gaat niet in op verschuivingen tussen verschillende typen zelfstandigen.

Daarnaast is onderscheid gemaakt tussen werk, werkloosheid en inactiviteit:

- **Werklozen:** mensen zonder betaald werk, die actief op zoek zijn naar werk en daar ook voor beschikbaar zijn;
- **Inactieven:** mensen zonder betaald werk, die niet actief op zoek zijn naar betaald werk en/of hier niet voor beschikbaar zijn.

In dit rapport zijn flexibele contracten gedefinieerd als alle arbeidscontracten buiten een vast contract. Dit omvat tijdelijke contracten, uitzendcontracten, payrollcontracten en oproepcontracten. Zelfstandigen vallen hierbuiten omdat zij geen arbeidscontract hebben. Verder is onderscheid gemaakt tussen werkenden en werkgevers, waarbij zelfstandigen onder de werkenden vallen en hun opdrachtgevers onder werkgevers. Alle soorten werknemers vallen onder 'werkenden' en hun werkgevers onder 'werkgevers'. Werkgevers bevatten dus zowel werkgevers, inleners als opdrachtgevers.

1.3 Methode

Voor beantwoording van de onderzoeksvragen zijn verschillende onderzoekstappen doorlopen, te weten: een literatuuronderzoek, een overkoepelende analyse, een casestudy én een synthese.

Literatuuronderzoek

De literatuurstudie richt zich op de effecten van beleid op arbeidsmarktverschuivingen en het mogelijke optreden van het waterbedeffect. Hiervoor zijn internationale wetenschappelijke studies en beleidsonderzoeken geraadpleegd die zich richten op de richting en omvang van het waterbedeffect of op de achterliggende gedragsmechanismen. Op basis van de literatuurstudie is een conceptueel kader ontwikkeld om het waterbedeffect empirisch te kunnen onderzoeken.²

Overkoepelende analyse

De overkoepelende analyse biedt inzicht in de relatie tussen beleid en arbeidsmarktverschuivingen in Nederland. Hiervoor is gebruikgemaakt van Microdatabestanden bij het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Eerst zijn alle arbeidsmarktverschuivingen tussen flexibele arbeidsvormen, vaste contracten, werkloosheid en inactiviteit in kaart gebracht voor de periode 1996-2019. Deze verschuivingen zijn echter niet alleen het gevolg van beleid, maar ook van veranderingen in de samenstelling van de beroepsbevolking, de economische structuur en de conjunctuur. Om te bepalen welke verschuivingen zijn toe te schrijven aan beleid, is gebruikgemaakt van decompositie-analyses. Verder is onderscheid gemaakt tussen beoogde en niet-beoogde verschuivingen als gevolg van beleid, wat een algemeen beeld geeft van de relevantie van waterbedeffecten in Nederland. Bijlage B biedt een nadere toelichting op de uitgevoerde analyses.

² Hanneke Bennaars (Universiteit van Amsterdam) en Irmgard Borghouts (Tilburg University) hebben als wetenschappelijk adviseurs bijgedragen aan het literatuuronderzoek.

Casestudy verkorting ketenbepaling

De casestudy geeft een causale schatting van het waterbedeffect van een specifieke beleidswijziging, namelijk de verkorting van de ketenbepaling in de Wet werk en zekerheid (Wwz). In 2015 is de maximale duur van opeenvolgende tijdelijke contracten verkort van drie naar twee jaar, met als doel om een snellere doorstroom van tijdelijke naar vaste contracten te realiseren.³ Het is echter ook mogelijk dat er waterbedeffecten hebben plaatsgevonden, zoals een snellere doorstroom naar een situatie zonder werk, een ander flexibel contract of zelfstandig ondernemerschap. Met *difference-in-differences*-analyses zijn alle beoogde effecten als waterbedeffecten van deze beleidswijziging in kaart gebracht. Bijlage C bevat meer informatie over de uitgevoerde analyses.

Synthese

In de synthese zijn het literatuuronderzoek en de empirische bevindingen voor Nederland samengebracht. De combinatie van verschillende onderzoeksmethoden geeft zowel een overkoepelend als een specifiek causaal beeld van het waterbedeffect in Nederland. Daarnaast is een verklarende analyse uitgevoerd waarbinnen relevante gedragsmechanismen achter het waterbedeffect uiteen zijn gezet. Met de synthese is inzicht geboden in de aard, omvang en richting van het waterbedeffect.

1.4 Leeswijzer

Tabel 1.1 geeft een overzicht van de hoofdstukken in relatie tot de beantwoording van de verschillende onderzoeksvragen. Hoofdstuk 2 bevat een overzicht van internationaal onderzoek naar de richting en omvang van waterbedeffecten. Hoofdstuk 3 gaat dieper in op de aard van het waterbedeffect, door inzicht te bieden in het keuzeproses van werkenden en werkgevers dat schuilgaat achter het waterbedeffect. Zowel Hoofdstuk 2 als 3 bieden een conceptueel kader voor het empirische onderzoek voor Nederland. Hoofdstuk 4 schetst vervolgens de institutionele context in Nederland. Hoofdstuk 5 bevat de overkoepelende analyse naar waterbedeffecten in Nederland. Hoofdstuk 6 geeft een causaal beeld van het waterbedeffect als gevolg van de verkorting van de ketenbepaling middels de Wet werk en zekerheid (Wwz). Tot slot bevat Hoofdstuk 7 de synthese tussen het literatuuronderzoek en het empirisch onderzoek. Verder zijn in dat hoofdstuk aanbevelingen gedaan voor het (laten) evalueren van waterbedeffecten in de toekomst. De bijlagen bevatten een overzicht van verschillen tussen arbeidsvormen (Bijlage A), de verantwoording van het onderzoek (Bijlage B-C) en aanvullende analyses (Bijlage D).

Tabel 1.1 Structuur van het rapport

Hoofdstuk	Beantwoording onderzoeksvraag
H2: Eerder onderzoek naar waterbedeffecten	Vraag 1
H3: Gedragsmechanismen achter het waterbedeffect	Vraag 5
H4: Institutionele context in Nederland	
H5: Het waterbedeffect in Nederland	Vraag 2, 3 en 4
H6: Casestudy naar verkorting van de ketenbepaling	Vraag 3 en 4
H7: Conclusie en beleidsimplicaties	Vraag 1-5

³ Met de invoering van de Wab in 2020 is de maximale duur van opeenvolgende tijdelijke contracten weer drie jaar.

2 Eerder onderzoek naar waterbedeffecten

Overheidsbeleid kan leiden tot verschuivingen tussen arbeidsvormen, inactiviteit en werkloosheid. Ontslagbescherming, de regulering van flexibele arbeid en fiscaal beleid leiden tot beoogde én niet-beoogde verschuivingen op de arbeidsmarkt.

Overheidsbeleid heeft invloed op verschillende arbeidsmarktverschuivingen (zie Figuur 2.1). De aanscherping van wetgeving voor flexibele contracten (bijv. uitzendarbeid) kan ertoe leiden dat werkgevers en werkenden uitwijken naar zelfstandig ondernemerschap. Naast verschuivingen tussen flexibele contracten en zelfstandigen (pijl 2 in Figuur 2.1) kan ook sprake zijn van verschuivingen tussen vaste contracten en zelfstandigen (1), tussen vaste en flexibele contracten (3) of tussen flexibele contracten onderling (5). Verschuivingen van en naar inactiviteit en werkloosheid (4) zijn ook mogelijk.

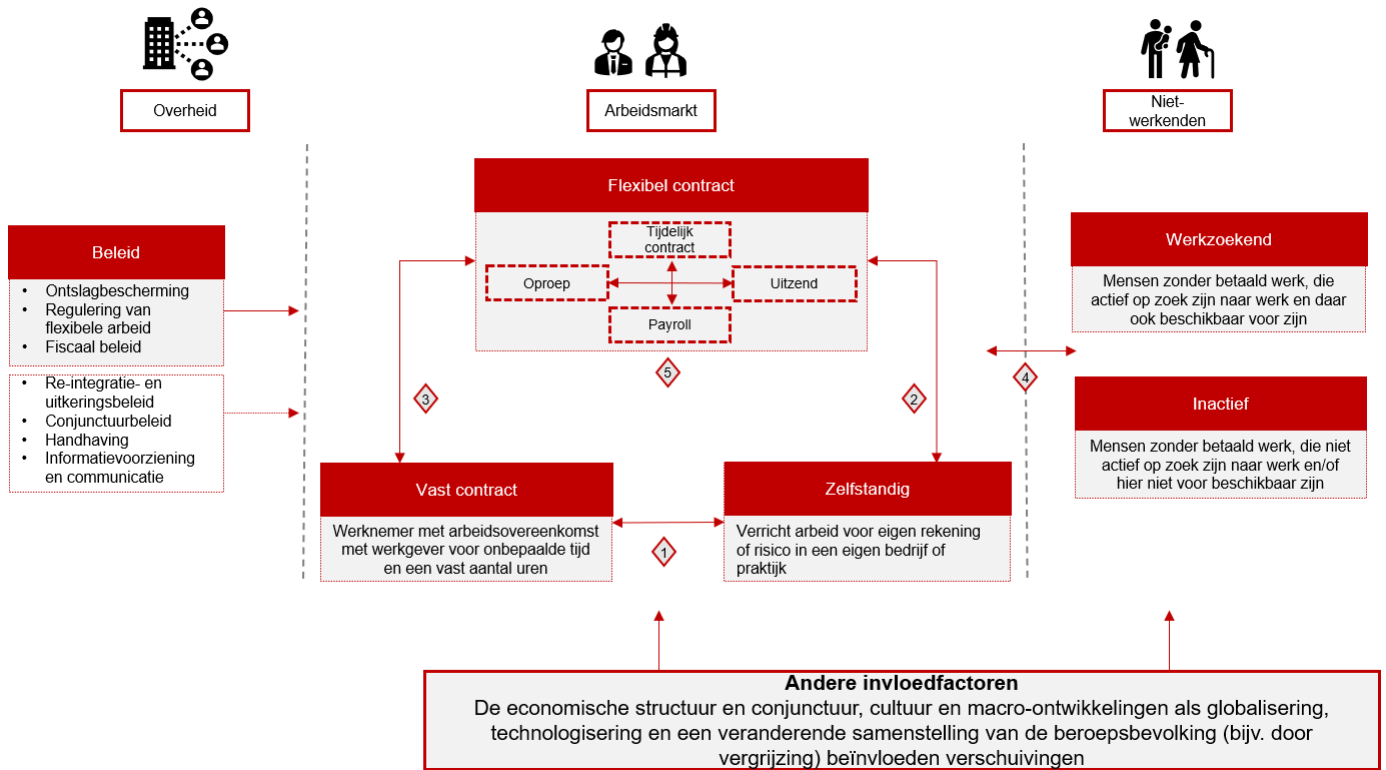
Het onderzoek richt zich op de gevolgen van het volgende beleid op arbeidsmarktverschuivingen:

- **Ontslagbescherming:** de bescherming van werkenden tegen ontslag;
- **Regulering van flexibele arbeid:** de mogelijkheden voor werkgevers en werkenden om bepaalde flexibele arbeidsvormen te gebruiken;
- **Fiscaal beleid:** de arbeidsvormafhankelijkheid van belastingen en premies.

Daarnaast staan de gevolgen van overheidsbeleid niet los van andere invloedfactoren (Figuur 2.1). Ook globalisering, technologische vooruitgang en de economische conjunctuur hebben bijvoorbeeld invloed op arbeidsmarktverschuivingen. Daarnaast zijn de gegeven instituties op aanpalende gebieden (bijvoorbeeld onderwijs), de economische structuur en demografie van belang. Deze contextuele factoren beïnvloeden zowel beoogde als niet-beoogde arbeidsmarktverschuivingen.

De rest van dit hoofdstuk bevat voor ieder van de drie beleidsinstrumenten een uitwerking van de gevolgen van dat beleid op arbeidsmarktverschuivingen. Bij deze uitwerking is geput uit de beschikbare (internationale) empirische literatuur, vooral afkomstig uit andere Europese landen. Voor Nederland is de beschikbare empirische evidentie over de exacte omvang van het waterbedeffect en de financiële en maatschappelijke gevolgen ervan schaars en partieel. In Hoofdstukken 5 en 6 is nader ingegaan op het waterbedeffect in Nederland.

Figuur 2.1 Arbeidsmarktverschuivingen als gevolg van beleid



Bron: SEO Economisch Onderzoek (2023)

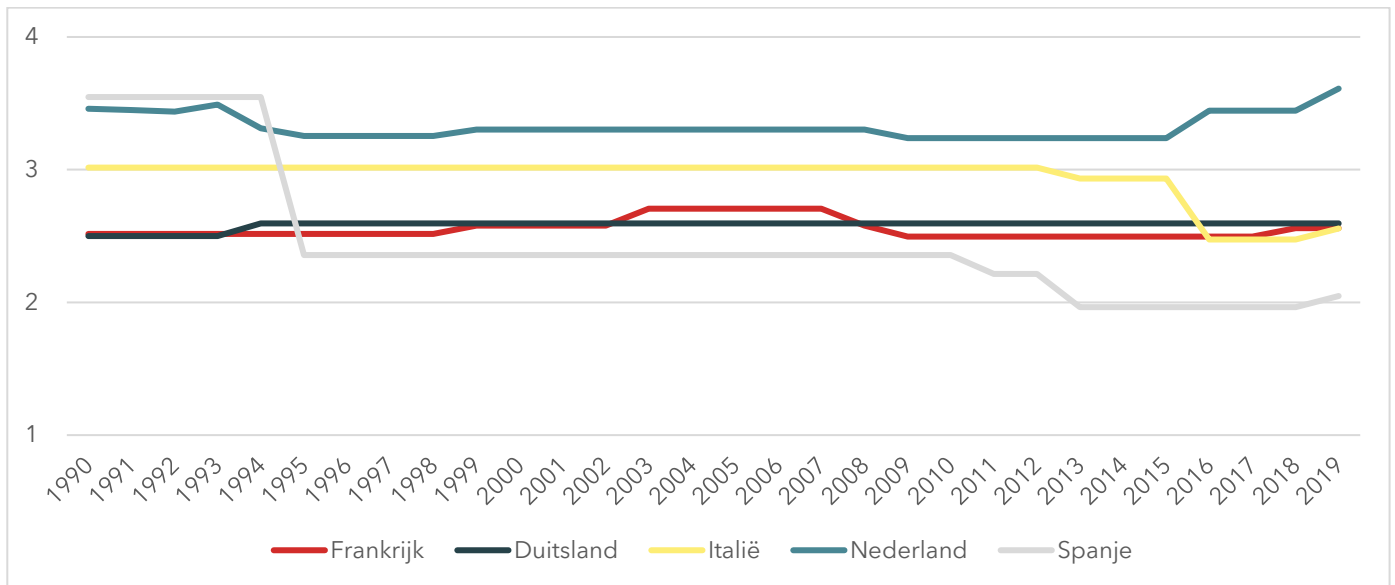
2.2 Ontslagbescherming

Werkgevers kunnen uiteenlopende redenen hebben om werknemers te ontslaan: het bedrijf verkeert in zwaar weer ('bedrijfseconomische redenen'), de werkende functioneert onder de maat ('disfunctioneren'), is langdurig ziek of arbeidsongeschikt ('arbeidsongeschiktheid') of er is een ernstig conflict tussen de werkende en de werkgever ('verstoorde arbeidsverhouding'). Wet- en regelgeving beschermt werknemers tegen willekeurig ontslag, mede om te voorkomen dat werkgevers ontslagkosten afwentelen op de maatschappij. Dit doet de wetgever bijvoorbeeld door met wet- en regelgeving te bepalen onder welke omstandigheden ontslag mag plaatsvinden en welke verplichtingen op het gebied van administratie en nazorg de werkgever heeft bij ontslag.

Een aantal Europese landen heeft de ontslagbescherming voor vaste contracten in de afgelopen 30 jaar aangepast (Figuur 2.2).⁴ Zo heeft Spanje in de jaren '90 de ontslagbescherming afgebouwd en Italië in de recente jaren '10. Dergelijke hervormingen zijn in meerdere wetenschappelijke studies geëvalueerd. Een overzicht van de gevonden bevindingen is hieronder weergegeven.

⁴ De Nederlandse ontslagbescherming scoort in dit plaatje hoog, mede door de ontslagtoets vooraf en de enigszins arbitraire manier van wegen van de onderliggende componenten van ontslagbescherming. In andere landen is er een toets achteraf die het systeem vaak net zo strikt maakt. Voor het schatten van beleidseffecten is de hoogte echter niet zo relevant. Het gaat vooral om de wijzigingen, bijvoorbeeld in Spanje medio jaren '90.

Figuur 2.2 Striktheid van ontslagbescherming voor vaste contracten in verschillende Europese landen



Bron: OESO (2022), bewerking SEO (2022). De EPL-index van vaste contracten (individueel en collectief) is hier weergegeven. De EPL-index geeft de striktheid van wet- en regelgeving rondom arbeidsbescherming van vaste contracten weer in een schaal van 0 tot 6, waarbij een hoger nummer een striktere ontslagbescherming inhoudt. De index is samengesteld uit 8 indicatoren van ontslagbescherming, waaronder ontslagvergoeding, de opzegtermijn en de proefperiode. Voor elk jaar verwijzen de indicatoren naar de regelgeving die van kracht is op 1 januari. De vaste contracten in Nederland zijn relatief strikt volgens de EPL-index. Dat is met name het gevolg van de preventieve toets in de ontslagbescherming.

Arbeidsmarktverschuivingen door aanpassingen in ontslagbescherming

Meer ontslagbescherming heeft in het algemeen een beperkt effect op het totale aantal **werklozen en inactieven**. De stroom van werkenden naar werkloosheid en inactiviteit neemt af doordat werkgevers terughoudender worden met ontslag. Tegelijkertijd neemt ook de stroom van werkloosheid en inactiviteit naar de arbeidsmarkt af, aangezien de risico's bij het aannemen van werkenden groter zijn. In de praktijk zijn beide effecten vaak ongeveer even groot (effect op 'hiring' is gelijk aan het effect op 'firing'), waardoor de gevolgen voor de totale werkgelegenheid beperkt zijn (e.g. Kugler & Pica, 2008). De dynamiek op de arbeidsmarkt neemt echter wel af door een striktere ontslagbescherming, waardoor mensen die een baan hebben vaker hun baan behouden en mensen zonder baan moeilijker aan de slag komen (insider-outsider markt). De stabiliteit van de werkgelegenheid na een economische schok neemt juist toe doordat er minder ontslagen vallen (Bauernschuster, 2013; Boeri & Jimeno, 2005).

Daarnaast leidt meer ontslagbescherming voor vaste contracten tot **meer zelfstandigen**. Vanuit de werkende bezien biedt ontslagbescherming meer baan- en inkomenszekerheid in loondienst, waardoor de bereidheid om als zelfstandige te werken afneemt (Román, Congregado, & Millán, 2011). Werkgevers zijn echter meer geneigd om werk uit te besteden aan zelfstandigen om hogere kosten en (ontslag)risico's van het vaste contract te vermijden. Hierdoor kan het werk anders worden georganiseerd of kan zelfs 'schijnzelfstandigheid' ontstaan (Robson, 2003). In de praktijk blijkt het belang van de werkgever vaak te domineren. Internationaal vergelijkend onderzoek laat zien dat meer ontslagbescherming leidt tot meer verschuivingen naar zelfstandig ondernemerschap (Uleluse & Kahaner, 2018; Román et al., 2011).

Meer ontslagbescherming voor vaste contracten leidt ook tot **meer flexibele contracten**. Meer bewerkelijk en duurder ontslag kan leiden tot minder doorstroom naar een vast contract, terwijl goedkoper ontslag juist de

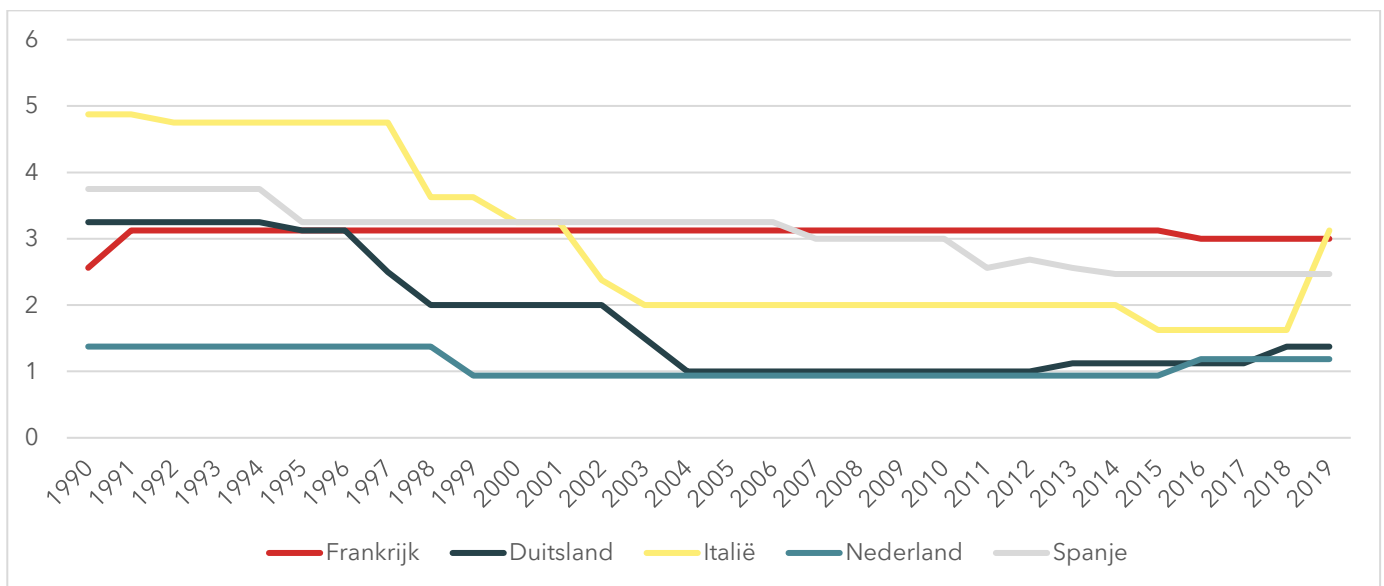
doorstroom kan stimuleren. In Spanje leidde de afbouw van de ontslagkosten voor vaste contracten bijvoorbeeld tot meer kans op een vast contract (Aguirregabiria & Alonso-Borrego, 2014). Daarmee heeft ontslagbescherming ook invloed op de omvang van de flexibele schil.

2.3 Regulering van flexibele arbeid

Flexibele contracten kennen voor de werkende vaak minder inkomens- en werkzekerheid dan vaste contracten. Daarom legt de overheid beperkingen op aan het gebruik van flexibele contracten, bijvoorbeeld door de omstandigheden vast te leggen waaronder een flexibel contract is toegestaan of door een maximum te stellen aan het aantal opeenvolgende flexibele contracten en de duur van een keten van flexibele contracten (de zogenaamde ketenbepaling).

Een aantal Europese landen heeft het gebruik van flexibele contracten in de afgelopen 30 jaar gedereguleerd (Figuur 2.3). Deze deregulering is vaak meer in het oog springend dan de afbouw van ontslagbescherming van vaste contracten, bijvoorbeeld in Italië en Duitsland (Figuur 2.3). Er is dus vaak sprake geweest van partiële hervormingen, die van invloed zijn op verschuivingen op de arbeidsmarkt. De lessen die voortkomen uit deze hervormingen zijn hieronder benut om arbeidsmarktverschuivingen in relatie tot regulering van flexibele contracten in kaart te brengen.

Figuur 2.3 Regulering van gebruik flexibele contracten in verschillende Europese landen



Bron: OESO (2022), bewerking SEO (2022). De EPL-index voor tijdelijke contracten is hier weergegeven. De EPL-index geeft de striktheid van wet-en regelgeving rondom arbeidsbescherming flexibele contracten weer in een schaal van 0 tot 6. Des te hoger de index, des te minder mogelijkheden een werkgever heeft om flexibele contracten te gebruiken. Voor elk jaar verwijzen de indicatoren naar de regelgeving die van kracht is op 1 januari. De index is samengesteld uit 6 indicatoren voor het gebruik van flexibele contracten, zoals het maximum aantal opvolgende flexibele contracten en het type werk waarvoor flexibele contracten zijn verboden.

Arbeidsmarktverschuivingen door aanpassingen in regulering van flexibele arbeid

Deregulering van flexibele contracten is over het algemeen beperkt van invloed op het aantal **werklozen en inactieven**. Op korte termijn nemen werkgevers meer werkenden in dienst: het zogenoemde 'huwelijksreisefect' (Boeri & Garibaldi, 2007). Werkgevers lopen minder risico's bij het aantrekken van personeel

en breiden hun personeelsbestand uit. Op lange termijn neemt echter ook het aantal ontslagen toe doordat de flexibele schil groeit en werkgevers hun arbeidsvraag sneller aanpassen aan economische omstandigheden. In de praktijk blijkt de gemiddelde verschuiving van niet-werkenden naar de arbeidsmarkt ('hiring') grosso modo gelijk te zijn aan de toename in ontslagen ('firing'). Hoewel de stromen tussen niet-werkenden en werkenden intensiveren, blijft de werkgelegenheid ongeveer gelijk (e.g. Hijzen, Mondauto, & Scarpetta, 2013; Kahn, 2010).

Wel gaan werkgevers door deregulering van flexibele contracten vaker met **flexibele contracten** werken. Zij vervangen dan werkenden met een vast contract door tijdelijke werknemers én nieuwe werkenden blijven langer in flexibele contracten 'hangen', zo blijkt uit onderzoek uit Italië en Frankrijk (Darulich et al. 2020; D'Agostino, Pieroni, & Scarlato, 2018; Blanchard & Landier). Dit is een niet-beoogde verschuiving tussen arbeidsvormen: een waterbedeffect.

Daarnaast leiden aanpassingen in de regulering tot verschuivingen tussen verschillende **soorten flexibele contracten**. Dat geldt als de overheid ervoor kiest om beleid te differentiëren tussen verschillende flexibele contracten, waaronder tijdelijke contracten, payrollcontracten, oproepcontracten, uitzendcontracten en andere driehoeksverhoudingen. De verschuiving houdt vaak verband met een wens van werkgevers om kosten of risico's te beperken. Zo blijkt dat in Italië de aanpassing in één type flexibel contract leidde tot verschuivingen naar andere flexibele contractvormen (Cappallari & Lenardi, 2012). De verschuiving tussen verschillende flexibele contracten blijkt vaak sterker te zijn dan die tussen flexibele en vaste contracten. Dat komt doordat flexibele contractvormen vaak onderling minder verschillen, mede doordat er nieuwe flexibele contractvormen ontstaan als reactie op regulering van één type flexibel contract. Hierdoor leidt het verhogen van de kosten of risico's van één type flexibel contract tot relatief sterke niet-beoogde verschuivingen naar andere flexibele contractvormen.

Tot slot is regulering van flexibele contracten van invloed op het aantal **zelfstandigen**. Zo hing de regulering van flexibele contracten in 18 Europese landen sterk samen met de toename in het aantal zelfstandigen tussen 1995-2013 (Ulciluse & Kahanec, 2018). Als werkgevers minder mogelijkheid tot flexibiliteit in het eigen personeelsbestand hebben (interne flexibiliteit), dan zoeken zij vaker flexibiliteit via externe inhuur (externe flexibiliteit). Uiteraard hangt de mate van deze substitutie samen met de geldende wet- en regelgeving.

2.4 Fiscaal beleid

De overheid heft niet alleen belastingen en sociale premies met het oog op herverdeling en het financieren van collectieve uitgaven, maar gebruikt hen ook als beleidsinstrumenten. Zo zet de overheid belastingen vaak in als instrument om gedrag van werkgevers en werkenden te stimuleren of juist te ontmoedigen. Dat geldt ook voor de keuzes tussen arbeidsvormen. Door belastingen en sociale premies te differentiëren tussen arbeidsvormen, beïnvloedt de overheid het gedrag van werkenden en werkgevers op de arbeidsmarkt.⁵ Soms is dat bedoeld, maar er kan ook sprake zijn van onbedoelde beïnvloeding van arbeidsmarktgedrag.

Fiscaal beleid is van invloed op verschuivingen tussen **werknemers en zelfstandigen**, met name als de overheid het verschil vergroot tussen de belastingen en sociale premies voor beide groepen. Zo laten studies uit Canada en de Verenigde Staten zien dat aftrekposten en lagere belastingen voor zelfstandigen leiden tot verschuivingen van

⁵ Mensen reageren vermoedelijk wel anders op belastingen dan op premies. In tegenstelling tot belastingen, staat tegenover de kosten van de verzekering immers een hoger verwacht inkomen in de toekomst en het individuele nut van inkomensbescherming. Hierdoor is de afdracht van premiekosten een vorm van uitgestelde consumptie of een middel om consumptie te egaliseren over de levenscyclus (*consumption smoothing*). Daarom is de verwachting dat er minder verschuivingen plaatsvinden als gevolg van veranderingen in premiehoogtes en bijbehorende dekking.

werk in loondienst naar zelfstandig ondernemerschap.⁶ In Nederland is dat naar verwachting niet anders. Tijdreeksanalyses suggereren dat de Zelfstandigenaftrek sterke invloed heeft op het aandeel zelfstandigen in de beroepsbevolking (Vroonhof, Verhoeven, & Fokeringa, 2005; Ter Weel, Vriend, Smits, Witteman, & Rosenboom, 2017; Jansen, 2021). Ook geeft een aanzienlijk deel van de Nederlandse zelfstandigen aan dat zij bij de invoering van een verzekeringsplicht (en bijbehorende premies) tegen arbeidsongeschiktheid vaker in loondienst zullen werken (Van Kesteren, Bussink, & Heyma, 2022).

Ook zorgen grotere verschillen in fiscale prikkels voor **flexibele en vaste contracten** voor arbeidsmarktverschuivingen. De Spaanse overheid verlaagde bijvoorbeeld de inkomstenbelasting voor vaste contracten en de werkgeverslasten bij het omzetten van tijdelijke contracten naar vaste contracten. Door de lagere belastingen zijn werkgevers meer gebruik gaan maken van vaste contracten (Benito & Hernando, 2008). Daarnaast voerde Italië in 2012 een subsidie in voor werkgevers die een tijdelijk contract omzetten naar een vast contract (Ciani & De Blasio, 2015). Dit leidde tot een forse stijging van de doorstroom naar vaste contracten. Daarentegen was een in 2001 ingevoerde belastingkorting voor Italiaanse werkgevers die iemand direct in vaste dienst namen minder effectief. Over het algemeen zijn werkgevers niet significant meer vaste contracten gaan aanbieden aan nieuwe werkenden (Cipollone & Guelfi, 2004).

Tot slot hebben grotere fiscale verschillen tussen **werkenden en niet-werkenden** gevolgen voor de arbeidsparticipatie (CPB, 2020). Door een hogere belasting of premie op arbeid raken werkenden vaker werkloos of trekken ze zich terug van de arbeidsmarkt, terwijl een subsidie of lastenverlichting juist leidt tot een toename van de werkgelegenheid. Hiervoor geldt wel dat de uitkeringshoogte bij werkloosheid bepalend is voor de mate waarin belastingen op arbeid leiden tot terugtrekkende bewegingen van de arbeidsmarkt.

2.5 Tussenconclusie

Uit internationaal onderzoek blijkt dat meer ontslagbescherming leidt tot minder ontslagen en minder afwenteling van kosten op de maatschappij als geheel. Maar er zijn ook niet-beoogde gevolgen, zoals moeilijkere plaatsing van werkzoekenden op de reguliere arbeidsmarkt, minder doorstroom van flexibele naar vaste contracten en meer gebruik van zelfstandigen met beperkte bescherming.

Deregulering van flexibele contracten heeft als gevolg dat er op korte termijn meer mensen kunnen participeren op de reguliere arbeidsmarkt. Op langere termijn vinden er echter ook waterbedeften plaats: werkgevers gaan werkenden met een vast contract vervangen voor werkenden met een tijdelijk contract, en houden nieuwe werkenden vervolgens langer in die flexibele contracten. Dat zorgt voor meer ontslagen doordat werkgevers hun arbeidsvraag sneller kunnen aanpassen, waardoor het netto-werkgelegenheidseffect nihil is. De overheid kan dit tegengaan door juist flexibele contracten te reguleren. Dat vraagt echter wel om een uniforme aanpak, aangezien regulering van één flexibel contract voor verschuivingen naar andere flexibele arbeidsvormen kan zorgen.

Fiscaal beleid kan ook tot verschuivingen tussen arbeidsvormen leiden, zoals meer werkloosheid en inactiviteit bij een hogere belasting op arbeid en een verschuiving naar zelfstandig ondernemerschap bij een hogere belasting voor specifieke werknemers. Subsidies voor het omzetten van tijdelijke naar vaste contracten zijn effectiever dan subsidies voor het aanbieden van vaste contracten bij indiensttreding.

⁶ Zie bijvoorbeeld Guerley-Calvez & Bruce (2008). Vergelijkbare resultaten zijn gevonden door Schuetze (2000) en Heim & Lurie (2010).

Er is slechts schaars en partieel empirisch bewijs over de omvang van het waterbedeffect in Nederland. De meeste empirische studies zijn uitgevoerd voor andere Europese landen, wat twijfels oproept over de externe validiteit van de omvang, en slechts een klein aantal is beschikbaar voor Nederland en niet altijd gericht op het bepalen van een waterbedeffect.

3 Gedragsmechanismen achter het waterbedeffect

Het waterbedeffect ontstaat door meerdere factoren aan de kant van zowel werkgevers als werknemers. Het belang van deze factoren verschilt per beleidsmaatregel en naar omgevingsfactoren. Hierdoor kunnen de aard en omvang van het waterbedeffect in de praktijk variëren per beleidsmaatregel.

Om meer zicht te krijgen op de wijze waarop het waterbedeffect tot stand komt, is het nuttig om het keuzeproses van werknemers en werkgevers te bestuderen. Figuur 3.1 presenteert een theoretisch kader voor het begrijpen van het keuzeproses achter waterbedeffecten.⁷ Een waterbedeffect vindt volgens dit theoretisch kader alleen plaats als, gelijktijdig, voldaan is aan drie voorwaarden: willen, kunnen en gunstige omstandigheden. Daarvoor moet een werkgever of werkende voldoende motivatie én capaciteit én gelegenheid hebben:

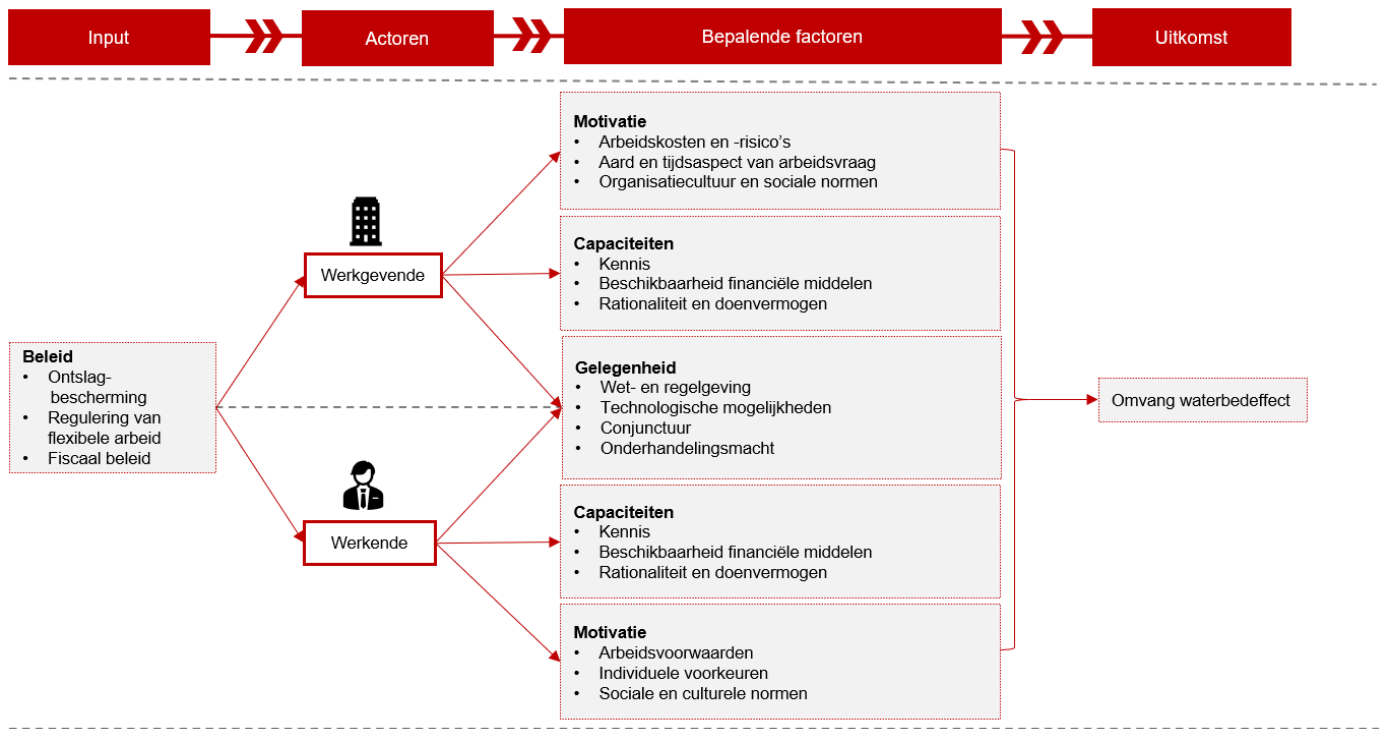
- **Motivatie:** mate waarin de werkende of werkgever gemotiveerd is om van arbeidsvorm te wisselen;
- **Capaciteit;** mate waarin de werkende of werkgever beschikt over eigenschappen, vaardigheden en instrumenten om van arbeidsvorm te wisselen;
- **Gelegenheid;** mate waarin de buiten de werkende of werkgever gelegen omstandigheden, bevorderend of remmend werken op het wisselen van arbeidsvorm.

Vooraf de factoren onder motivatie verschillen tussen werkgevers en werknemers. Dit is niet verrassend, aangezien hun doelstellingen niet per se gelijk zijn. Daarentegen zijn de factoren onder 'gelegenheid' gelijk voor werkgevers en werknemers, aangezien zij te maken hebben met dezelfde externe institutionele en economische omstandigheden. Ook de factoren onder capaciteiten zijn gelijk, maar verschillen enigszins in de uitwerking op het waterbedeffect.

Het geheel van de bepalende factoren bepaalt de aard en omvang van het waterbedeffect. Hier zijn geen algemene uitspraken over te doen, omdat het belang van de factoren kan verschillen per beleidsmaatregel en naar omgevingsfactoren. 'Heterogeniteit' is dus een belangrijk kenmerk van het waterbedeffect. Ook de beschikbare literatuur geeft weinig uitsluitend over een algemene aard van het waterbedeffect. Dit geldt zowel voor Nederland als voor andere landen.

⁷ Hiervoor is uitgegaan van het AMO-model (e.g. Poiesz, 1999). Het model komt veel voor in de HR-literatuur om te verklaren waarom werkgevers en werknemers hun gedrag veranderen. Daarbij staat AMO voor *abilities, motivation and opportunities*. Redenering achter het model is dat motivatie alleen niet genoeg is, maar dat men ook in staat moet zijn om het gedrag te kunnen veranderen en de mogelijkheden/tools moet hebben om de verandering daadwerkelijk plaats te laten vinden.

Figuur 3.1 Bepalende factoren voor het waterbedeffect



Bron: SEO Economisch Onderzoek (2023)

3.2 Motivatie

Voor werkgevers en werknemers gelden verschillende motieven om tot verschuivingen op de arbeidsmarkt te komen. Werkgevers willen veelal de doelen van de organisatie realiseren terwijl werknemers hun persoonlijke doelen en die van hun omgeving nastreven. Waterbedeeffecten treden over het algemeen eerder op als de niet-beoogde arbeidsvorm beter aansluit bij de motieven van werkgevers en werknemers.

Motivatie werkgevers

Het waterbedeffect treedt vermoedelijk vaker op onder werkgevers die streven naar het **beheersen van arbeidskosten en -risico's**. Hierbij benutten werkgevers de ruimte in de wet- en regelgeving en de handhaving hiervan. Een alternatieve strategie van werkgevers is dat zij streven naar productiviteitsgroei en duurzame inzetbaarheid van hun werknemers, waarbij de arbeidskosten en -risico's minder aandacht krijgen.⁸

Daarnaast is het waterbedeffect waarschijnlijker als de **aard van de arbeidsvraag** minder sterk is gebonden aan een specifieke arbeidsvorm. Als het werk veel bedrijfsspecifieke investeringen vergt in het menselijk kapitaal van werknemers, bijvoorbeeld in trainingen om machines te bedienen, dan ligt een langdurige arbeidsrelatie meer voor de hand. Er zal dan minder snel sprake zijn van een verschuiving van een vast arbeidscontract naar de inzet van flexibele arbeidsvormen. Als er geen bedrijfsspecifieke investeringen zijn vereist van werkgevers, dan ligt een waterbedeffect meer voor de hand. Dat kan binnen het bedrijf optreden, maar er kan ook sprake zijn van

⁸ Dat dergelijke motieven een rol spelen bij de keuze tussen arbeidsvormen, blijkt bijvoorbeeld uit onderzoek van Donker van Heel, De Wit, & Van Buren (2013).

uitbesteding, waarbij de uitbestede arbeid een andere vorm heeft. De operationele bedrijfsvoering van de organisatie kan dus een rol spelen bij de aard en de omvang van het waterbedeffect.⁹

Ook de (verwachte) **duur van de arbeidsvraag** kan een rol spelen. Een werkgevende wil bijvoorbeeld de omvang van het personeelsbestand snel aan kunnen passen als er sprake is van voorspelbare volatiliteit in de vraag of onzekerheid over de toekomst van werk. In dat geval zal het beperken van de mogelijkheden voor één flexibele arbeidsvorm, bijvoorbeeld tijdelijke contracten, eerder leiden tot een waterbedeffect naar andere flexibele arbeidsvormen, zoals uitzendkrachten en zelfstandigen.

Aansluitend vindt het waterbedeffect in theorie eerder plaats in sectoren, bedrijven en een **sociale omgeving** waar flexibele arbeidsvormen meer zijn geaccepteerd en/of meer bij de **organisatiecultuur** passen. Een werkgevende zal dan bij regulering van flexibele contracten eerder op zoek gaan naar andere mogelijkheden om flexibele arbeidsvormen te gebruiken. Andersom kan het risico op reputatieschade werkgegenden er juist van weerhouden om meer te gaan werken met zelfstandigen of flexibele contracten.

Motivatie werkenden

Het waterbedeffect treedt vermoedelijk vaker op naarmate werkenden meer mogelijkheden hebben om de **arbeidsvoorwaarden** (in brede zin) te verbeteren in een andere niet-beoogde arbeidsvorm. Naast primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden gaat het hier ook om het inkomensrisico en het risico dat de werkende zijn baan of opdracht verliest. Werkenden met een slechte onderhandelingspositie zijn minder goed in staat om een verbetering in arbeidsvoorwaarden te realiseren.

Daarnaast is het waterbedeffect waarschijnlijker als de alternatieve (niet-beoogde) arbeidsvorm aansluit op de **individuele voorkeuren** van de werkende. Het gaat dan bijvoorbeeld om de gewenste zekerheid (of risico-aversie), autonomie, werk-/privébalans en ontplooiingsmogelijkheden. Hoe meer zekerheid de werkende wenst, hoe kleiner de kans dat hij of zij akkoord gaat met een verschuiving naar een arbeidsvorm met minder inkomens- of werkzekerheid. Een werknemer die veel waarde hecht aan zekerheid zal bijvoorbeeld minder snel de stap maken naar zelfstandig ondernemerschap, zelfs als de overheid fiscaal ondernemerschap fiscaal aantrekkelijker maakt.¹⁰ Naast individuele voorkeuren spelen ook de voorkeuren van de sociale en culturele omgeving een rol in de mate waarin het waterbedeffect plaatsvindt. Zo treedt het waterbedeffect vermoedelijk eerder op als flexibele arbeid geaccepteerd en gebruikelijk is in de omgeving van de werkende.

3.3 Capaciteiten

Het waterbedeffect hangt samen met de beschikbare **kennis** van zowel werkgegenden als werkenden. Hierbij gaat het om juridische en fiscale kennis, kennis van de relevante wet- en regelgeving en kennis over werving en selectie. Meer kennis kan twee kanten op werken: het kan zowel leiden tot een sterker waterbedeffect als tot een minder sterk waterbedeffect. Enerzijds kan een sterker waterbedeffect plaatsvinden doordat werkenden en werkgegenden met meer kennis beter in staat zijn arbitragemogelijkheden te identificeren en benutten. Anderzijds kan kennis ook zorgen voor meer inzicht in de kosten en baten (op korte en lange termijn) van arbeidsmarktverschuivingen. Hierdoor kunnen werkgegenden en werkenden de stap naar flexibelere arbeidsvormen ook juist minder snel

⁹ In sommige sectoren is verschuiving van productie naar het buitenland een optie. Dit is ook een soort waterbedeffect. In dit onderzoek valt een dergelijke verschuiving echter buiten de definitie van het waterbedeffect.

¹⁰ Conen en Schippers (2017) stellen bijvoorbeeld dat in de keuze tussen het werknemerschap en zelfstandig ondernemerschap de afruil tussen zekerheid en vrijheid een belangrijke rol speelt.

maken. Voor grote werkgevers is het in de regel eenvoudiger om dergelijke kennis 'in huis' te hebben dan voor kleine werkgevers. De laatsten zullen de kennis vaker moeten inhuren. Beter geïnformeerde werkenden kunnen vaker meewerken aan de overstap naar een andere arbeidsvorm als dat in hun voordeel is. Maar juist slecht geïnformeerde werkenden zullen niet altijd doorzien dat een overstap in hun nadeel is en er daardoor toch aan meewerken.

Daarnaast kan de aanwezigheid van **financiële middelen** van invloed zijn op het optreden van een waterbedeffer. Werkgevers en werkenden die over voldoende middelen beschikken kunnen wellicht gemakkelijker een arbeidsmarktverschuiving tot stand brengen. Dit kunnen eigen financiële middelen zijn of een lening. Als de middelen beschikbaar zijn, dan kunnen zij de kosten opbrengen die gemoeid zijn met een arbeidsmarktverschuiving: transactie-, administratie-, wervings-, inwerk- en opstartkosten. Anderzijds kan juist een gebrek aan financiële middelen leiden tot het optreden van een waterbedeffer. Bijvoorbeeld als een werkende niet de middelen heeft voor goede juridische bijstand en daardoor meegaat met de wensen van een werkgever die vooral kosten wil besparen.

De mate van **rationaliteit** van zowel werkgevers als werkenden is van invloed op het waterbedeffer. Zelfs als de kennis en de financiële middelen voorhanden zijn, kunnen werkgevers of werkenden tot een beslissing komen die rationeel bekeken niet in hun voordeel is. De factor rationaliteit werkt hetzelfde als kennis: meer rationaliteit kan ertoe leiden dat men doorziet dat een arbeidsmarktverschuiving voordeel biedt, maar het kan er voor anderen juist toe leiden dat men doorziet dat een verschuiving géén voordeel oplevert. Het is dus niet te zeggen of meer rationaliteit van werkgevers en werkenden tot een groter of kleiner waterbedeffer leidt. Voorbeelden van rationaliteit zijn: het meenemen van alle relevante kosten en baten in de afweging, rekening houden met kosten en baten die in de (verre) toekomst zijn gelegen en het rekening houden met risico's en onzekerheid. Ook de pro-activiteit van werkgevers en werkenden en hun vermogen om in actie te komen ('**doenvermogen**') spelen een rol die beide kanten kan opwerken: zij kunnen het waterbedeffer versterken of juist afremmen. Er is inmiddels veel wetenschappelijke literatuur beschikbaar die laat zien dat mensen irrationeel gedrag kunnen vertonen, bijvoorbeeld in de vorm van kortzichtigheid of het niet goed kunnen inschatten van kleine kansen.¹¹

3.4 Gelegenheid

Tot slot zijn er externe omstandigheden - buiten de werkgever of werkende om - die bepalend zijn voor het optreden van een waterbedeffer. Ten eerste treedt het waterbedeffer naar verwachting vaker op tijdens een **laagconjunctuur**, aangezien werkgevers dan vaker kosten en risico's kunnen (en moeten) afwentelen.¹² Tijdens een hoogconjunctuur is er voor werkenden vaak minder aanleiding om mee te werken aan een arbeidsmarktverschuiving. Er vinden tijdens een hoogconjunctuur minder ontslagen plaats en werkgevers zijn eerder bereid om personeel duurzaam aan zich te binden. Dat maakt het optreden van een waterbedeffer onwaarschijnlijker. Ten tweede treedt het waterbedeffer eerder op in bedrijfstakken met **hoge concurrentiedruk** en kleine winstmarges, want de noodzaak om de kosten laag te houden en in te spelen op fluctuaties in de vraag naar goederen en diensten is dan betrekkelijk groot. Ten derde is het waterbedeffer groter naarmate de **wet- en**

¹¹ Zo hebben zelfstandigen de neiging inkomen nu te kiezen boven de zekerheid over inkomen in de toekomst en zij blijken de kans dat ze arbeidsongeschikt raken of op hun oude dag niet rond kunnen komen te onderschatten (CPB, 2015).

¹² De kans om van een tijdelijk naar vast contract door te stromen is bijvoorbeeld kleiner in een laagconjunctuur (CPB, 2020).

regelgeving meer mogelijkheden voor arbitrage biedt. Hierdoor kunnen werkenden en werkgevers meer kosten- of risicovoordelen behalen door te wisselen van arbeidsvorm. Tot slot bepaalt de **onderhandelingsmacht** van (de belangenbehartigers van) werkgevers en werkenden mede de aard en omvang van het waterbedeffect. Werkgevers met relatief veel onderhandelingsmacht kunnen vaker een verschuiving naar arbeidsvormen met minder bescherming of kosten afdwingen. Het omgekeerde geldt voor de meeste werkenden. Werkenden met unieke kennis en vaardigheden en hbo- en wo-opgeleiden in het algemeen hebben meer onderhandelingsmacht. Zij profiteren dan ook vaker van beleid dat vaste contracten fiscaal aantrekkelijker maakt.

3.5 Belang factoren

Er is nog weinig bekend over het belang van de verschillende motieven, capaciteiten en gelegenheden in het optreden van waterbedeffecten. Wel is het mogelijk een algemeen beeld te schetsen van de motieven van werkgevers en werkenden om bepaalde arbeidsvormen te gebruiken. Dat geeft inzicht in de factoren die werkenden en werkgevers meewegen in het keuzeprocess en levert daarmee indirect informatie op over de factoren die van belang zijn voor het waterbedeffect. Het vergt echter nader onderzoek om een compleet beeld te verkrijgen van bepalende factoren voor het waterbedeffect.

De **aard en duur van de arbeidsvraag** blijken voor werkgevers belangrijke motieven te zijn bij de keuze tussen verschillende arbeidsvormen (Kösters & Smits, 2022; Donker van Heel et al., 2013). Zo blijkt dat werkgevers vooral zelfstandigen inhuren vanwege de onvoorspelbaarheid van de arbeidsvraag en om gebruik te kunnen maken van specialistische kennis (Kösters & Smits, 2022). De **kosten** van verschillende arbeidsvormen spelen minder vaak een rol bij de keuze, maar dit heeft deels te maken met een gebrek aan **kennis** over de wet- en regelgeving rondom deze arbeidsvormen (Kösters & Smits, 2022). Tot slot blijkt ook de **onderhandelingsmacht van de werkende** een belangrijk motief te vormen bij de keuze tussen arbeidsvormen. Zeker als het gaat om het aantrekken van schaarse kennis voor kerntaken in de organisatie, zijn werkgevers bereid te voorzien in de behoeften van werkenden (Kösters & Smits, 2022).

Individuele voorkeuren, zoals de behoefte aan onafhankelijkheid, professionele vrijheid en beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt, blijken belangrijk te zijn voor zelfstandigen (De Vries et al., 2011; Vroonhof et al., 2008; Donker van Heel et al., 2013). Naar hun eigen zeggen spelen fiscale faciliteiten in mindere mate een rol in de keuze voor zelfstandig ondernemerschap. Werkenden in tijdelijke, uitzend- en payrollcontracten zeggen vaak noodgedwongen gebruik te maken van deze contracten (Donker van Heel et al., 2013). Dat suggereert dat een gebrek aan **onderhandelingsmacht** van werkenden een belangrijke rol speelt in de keuze voor een flexibel contract.

Redenen om te veranderen van arbeidsvorm hebben volgens werkgevers vooral te maken met **conjunctuur**, **toenemende concurrentiedruk** en beperkte **financiële middelen** (Donker van Heel et al., 2013). Als het goed gaat met het bedrijf kan men meer risico nemen en neemt men eerder personeel in (vaste) dienst. In mindere tijden gaat de voorkeur uit naar flexibele arbeidsvormen. Voor een deel speelt ook wet- en regelgeving een rol bij verschuivingen. Daarbij noemen werkgevers vooral wijzigingen in de ontslagbescherming, loondoorbetaling bij ziekte en re-integratieverplichtingen als redenen om vaker of juist minder vaak vaste contracten aan te gaan bieden.

4 Institutionele context in Nederland

Beleid is van invloed op kosten- en risicoverschillen tussen arbeidsvormen én de mogelijkheden om (flexibele) arbeidsvormen te hanteren. Waterbedeffecten ontstaan door de benutting van deze arbitragemogelijkheden.

Dit hoofdstuk schetst een beeld van de institutionele context in Nederland. De instituties zijn bepalend voor de mogelijkheden om te wisselen van arbeidsvorm en de voordelen in termen van kosten en risico's die werkgevers en werknemers daarbij kunnen behalen. Paragraaf 4.1 schetst een beeld van de huidige verschillen in kosten en risico's tussen arbeidsvormen in Nederland. Paragraaf 4.2 biedt een overzicht van beleidswijzigingen die van invloed zijn geweest op de verschillen in kosten en risico's tussen arbeidsvormen. Tot slot bevat Paragraaf 4.3 verwachtingen met betrekking tot het waterbedeffect in Nederland, die in het hierop volgende hoofdstuk worden getoetst.

4.1 Institutionele context

Momenteel hebben werknemers en werkgevers in Nederland (internationaal gezien) relatief veel keuzevrijheid in arbeidsvormen. Aan de ene kant van het spectrum staat de arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd met een vaste arbeidsurenomvang, een vastgestelde (cao)loon en een ruime ontslagbescherming. Aan de andere kant van het spectrum is sprake van arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, zonder vaste arbeidsurenomvang (oproepcontracten) en (varianten van) uitzendovereenkomsten waarbij geen sprake is van ontslagbescherming en/of een vaste arbeidsurenomvang. Eveneens is het mogelijk om voor het werk een zelfstandige in te huren via een overeenkomst van opdracht of van aanneming van werk.

De verscheidenheid aan mogelijke arbeidsvormen leidt tot arbitragemogelijkheden (zie Figuur 4.1). Dat houdt in dat werknemers en werkgevers hun risico's en kosten kunnen verminderen door bepaalde arbeidsvormen te kiezen (Euwals, De Graaf-Zijl, & Van Vuuren, 2016). Werkgevers kunnen bijvoorbeeld met de inzet van zelfstandigen en flexibele contracten kosten die gepaard gaan met ontslagbescherming en langdurige ziekte van werknemers vermijden. Werknemers (met onderhandelingsmacht) kunnen zich onttrekken aan de verplichte solidariteit van sociale verzekeringen, belastingen en pensioenen door te kiezen voor het zelfstandig ondernemerschap. Verder kunnen werkgevers bindende cao-afspraken vermijden door gebruik te maken van uitzendcontracten en payrollcontracten, waarbij werknemers werken vanuit een andere sector en daarom onder een andere cao vallen, of zelfstandigen, die niet onder een cao vallen. Bijlage A biedt een nadere uiteenzetting van alle arbitragemogelijkheden.

Figuur 4.1 Arbitragemogelijkheden arbeidsvormen (ten opzichte van andere arbeidsvormen)



Bron: SEO Economisch Onderzoek (2023)

Noot: De tabel presenteert een aantal kosten- en risicovoordelen van bepaalde arbeidsvormen. De voordelen zijn relatief ten opzichte van andere arbeidsvormen. Voor zelfstandigen, tijdelijke-, payroll-, oproep- en uitzendcontracten zijn de voordelen weergegeven ten opzichte van vaste contracten. Voor vaste contracten zijn de voordelen weergegeven t.o.v. tijdelijke contracten.

4.2 Beleidswijzigingen sinds eind jaren negentig

De keuzevrijheid en arbitragemogelijkheden tussen arbeidsvormen zijn voornamelijk het gevolg van beleidskeuzes. Sinds eind jaren negentig heeft een aantal belangrijke hervormingen plaatsgevonden, die van invloed zijn op de kosten- en risicoverschillen tussen arbeidsvormen, en de mogelijkheden om arbeidsvormen te gebruiken. Deze paragraaf bevat een toelichting op een aantal belangrijke hervormingen op het terrein van ontslagbescherming, de regulering van flexibele arbeid en arbeidsvormafhankelijk fiscaal beleid.

Beleid gericht op bescherming en keuzevrijheid

De in 1999 ingevoerde Wet Flexibiliteit en Zekerheid versterkte enerzijds de positie van uitzendkrachten en verruimde anderzijds de mogelijkheid voor werkgevers om uitzendkrachten in te zetten. Deze zogenoemde Flexwet bood flexibele arbeidskrachten meer zekerheid en een betere rechtspositie, zoals een minimumgarantieloon voor oproepkrachten, beperking van uitzonderingen op de loondoorbetalingsplicht en opbouwende bescherming gedurende de uitzendovereenkomst. Tegelijkertijd verruimde de Flexwet de mogelijkheid om tijdelijke contracten te gebruiken. Werkgevers kregen middels de ketenregeling de mogelijkheid om maximaal drie tijdelijke arbeidsovereenkomsten af te sluiten (Commissie Regulering van Werk, 2020; Van den Toren & Evers, 2002). Een mogelijk waterbedeffer is een beperktere doorstroom naar vaste contracten.

Een aantal jaren later werden de verantwoordelijkheden voor werkgevers rond ziekte en re-integratie vergroot middels de in 2001 ingevoerde Wet Verbetering Poortwachter (WVP) en de in 2004 ingevoerde Wet Verlenging Loondoorbetalingsverplichting bij Ziekte (wet VLZ). De WVP verlangt dat de werkgever en werknemer zich samen inspannen om de zieke werknemer zo snel mogelijk weer aan het werk te krijgen. Door de wet VLZ zijn werkgevers verplicht om zieke werknemers in beginsel twee jaar loon door te betalen. Werkgevers hebben deze loondoorbetalings- en re-integratieverplichtingen echter niet bij ingehuurde uitzendkrachten of zelfstandigen. Hierdoor ontstaan arbitragemogelijkheden, wat kan leiden tot een waterbedeffect.

Beleid gericht op zelfstandig ondernemerschap

Ook de verschillen in bescherming en kosten tussen werknemers en zelfstandigen werden na de eeuwwisseling groter. Zo werd in 2004 de Wet Arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen (Waz) afgeschaft, waardoor zelfstandigen – in tegenstelling tot werknemers – niet langer verplicht verzekerd waren tegen inkomensverlies bij arbeidsongeschiktheid. Zelfstandigen verloren daarmee het recht op basale inkomensbescherming bij arbeidsongeschiktheid. Anderzijds stelt het zelfstandigen in staat om meer op prijs te concurreren, waardoor de vraag naar hun arbeid stijgt (IBO zpp, 2015). Zelfstandigen die zich niet vrijwillig verzekeren tegen inkomensverlies bij arbeidsongeschiktheid kunnen immers tegen een lagere prijs werken.

In diezelfde periode werd het zelfstandig ondernemerschap fiscaal aantrekkelijker. De zelfstandigenaftrek werd in 2006 met ongeveer 6 procent en de jaren daarna verder verhoogd. Ook werd in 2007 de MKB-winstvrijstelling geïntroduceerd: een fiscale aftrekpost van 10 procent voor winst uit de eigen onderneming.¹³ Een risico van dergelijk beleid is dat werkenden en werkgevers vaker kiezen voor zelfstandig ondernemerschap om belastingen en premiekosten te beperken.¹⁴

Tegelijkertijd werden de mogelijkheden om als zelfstandig ondernemer aan de slag te gaan groter. Ten eerste was dit het geval door de afschaffing van de Vestigingwet. De Vestigingwet stelde eisen aan startende ondernemers, bijvoorbeeld aan (vestigings)vergunningen, diploma's en kredietwaardigheid. Dat ging gepaard met administratieve lasten en toetredingsbarrières om als zelfstandige te starten. De Vestigingwet is in stappen afgebouwd en in 2007 helemaal afgeschaft. De mogelijkheden om als zelfstandige aan de slag te gaan werden ten tweede vergroot via de introductie (2001) en aanscherping (2005) van de Verklaring Arbeidsrelatie (VAR). De VAR scheidt vooraf duidelijkheid hoe de Belastingdienst en het UWV het contract tussen opdrachtgever en -nemer behandelen. Hierdoor komen zelfstandigen niet langer voor verassingen te staan bij mogelijke naheffingen, bijvoorbeeld voor premieafdrachten. Daarmee viel voor bedrijven een belangrijke rem weg om zelfstandigen in te huren.¹⁵ Tot slot werd het ook aantrekkelijker om vanuit de uitkering als zelfstandige aan de slag te gaan. Werklozen die een eigen bedrijf starten mogen sinds 2006 hun WW-uitkering tijdelijk behouden tijdens de opstartfase. Afhankelijk van het inkomen uit het nieuwe bedrijf moet de werkloze (een deel van) zijn werkloosheidsuitkering terugbetalen na ongeveer twee jaar.

Beleid gericht op herstel van balans

Door deze maatregelen zijn de verschillen in kosten, risico's en bescherming tussen zelfstandigen en werknemers en werknemers onderling toegenomen. De afgelopen jaren is onder meer met de aanpassingen in de Arboregeling (2012), de Wet werk en zekerheid (2015), de Wet Aanpak Schijnconstructies (2015-2017), de Wet Deregulering

¹³ De MKB-winstvrijstelling is echter ingevoerd als tegenhanger van de verhoging van de Vennootschapsbelasting (vpb). Hierdoor leidde de MKB-winstvrijstelling per saldo niet of nauwelijks tot een vergroting van de fiscale bevoordeling van zelfstandigen.

¹⁴ Sinds 2022 kent de zelfstandigenaftrek een stapsgewijze afbouw.

¹⁵ De VAR is in 2016 vervangen door de Wet deregulering arbeidsrelaties (2016).

beoordeling arbeidsrelaties (2016) en met name door de Wet arbeidsmarkt in balans (2020) geprobeerd het evenwicht in kosten en bescherming tussen verschillende categorieën werkenden te herstellen. Zo beoogde de Wwz meer doorstroom van flexibele naar vaste contracten, onder andere door de mogelijkheden om flexibele arbeidsvormen te gebruiken te beperken. De Wab bevat ook prikkels die de overgang van tijdelijke naar vaste contracten stimuleren, bijvoorbeeld middels een verhoging van de WW-premie voor tijdelijke contracten. Dat dergelijke wet- en regelgeving daadwerkelijk bijdraagt aan een grotere doorstroom naar vaste contacten, blijkt uit de evaluatie van de Wwz (Heyma et al., 2021).

4.3 Verwachtingen waterbedeffect in Nederland

Bij een aantal van de ingevoerde beleidswijzigingen is een waterbedeffect te verwachten. Ten eerste impliceert het gefragmenteerde karakter van beleid dat bepaalde maatregelen alleen gelden voor specifieke arbeidsvormen. Dit biedt mogelijkheden tot arbitrage tussen verschillende arbeidsvormen. Zo kunnen werkgevers na invoering van de wet VLZ het grotere risico op loondoorbetaling bij ziekte beperken door gebruik te maken van flexibele arbeidscontracten, waarbij de loondoorbetalings- en re-integratieverplichtingen eindigen na afloop van het tijdelijke contract. Ten tweede kunnen de wijzigingen in het beleid ook leiden tot waterbedeffecten door het eenvoudiger te maken om te kiezen voor andere arbeidsvormen. Na de invoering van de Flexwet kunnen werkgevers bijvoorbeeld gemakkelijker gebruikmaken van tijdelijke contracten, en na afschaffing van de Vestigingswet kan iemand eenvoudiger als zelfstandige aan de slag gaan.

In de praktijk zijn er indicaties voor het bestaan van een dergelijk waterbedeffect in Nederland. Werkgevers en deels ook werkenden zijn in staat om gebruik te maken van verschillende flexibele arbeidsvormen, wat onder andere blijkt uit een internationaal gezien hoog aandeel zelfstandigen en een hoog aandeel werknemers met een flexibel contract (Euwals, De Graaf-Zijl, & Van Vuuren, 2016). Tegelijkertijd zijn er ook tal van andere factoren die bijdragen aan deze grote flexibiliteit van de Nederlandse arbeidsmarkt (zie Box 4.1). Er is daarom nader onderzoek nodig om de invloed van beleid vast te stellen.

Box 4.1 Andere verklaringen voor de flexibilisering van de Nederlandse arbeidsmarkt

De economische literatuur geeft – naast beleid – tal van andere verklaringen voor het relatief hoge aandeel flexibele arbeidsrelaties en zelfstandigen in Nederland. In de economische literatuur komen de volgende verklaringen terug:

- **Intersectorale verschuivingen** De groei of krimp van bepaalde sectoren kan van invloed zijn op het aandeel zelfstandigen en flexibele arbeidsrelaties in de beroepsbevolking. Een afname in omvang van de agrarische sector verlaagt bijvoorbeeld het aandeel zelfstandigen, terwijl een verschuiving van de industrie naar zakelijke dienstverlening zorgt voor een verhoging van het aandeel zelfstandigen en flexibele arbeidsrelaties (Bosch, Roelofs, Vuuren, & Wilkens, 2012);
- **Leeftijdsopbouw van de beroepsbevolking** Ouderen werken vaker als zelfstandig ondernemer. Hun kennis, ervaring en netwerk maken ouderen mogelijk meer geschikt voor het zelfstandig ondernemerschap dan jongeren omdat hiermee de te verwachten opbrengsten toenemen. De vergrijzende beroepsbevolking kan dus zorgen voor een hoger aandeel zelfstandigen op macroniveau. Hierbij zij wel opgemerkt dat er weinig empirisch bewijs is voor deze hypothese;
- **Opleidingsniveau van de beroepsbevolking** Hbo- en wo-opgeleiden hebben over het algemeen een betere onderhandelingspositie en kunnen die mogelijk beter ‘verzilveren’ als zelfstandig ondernemer. Hierdoor kan een toename in het aandeel hbo- en wo-opgeleiden ook bevorderend werken op het aandeel zelfstandigen in de beroepsbevolking. Ook hier is wisselend empirisch bewijs voor (zie IBO, zzp);
- **Conjunctuur** In laagconjunctuur vinden meer verschuivingen van werkend naar niet-werkend plaats, vooral onder werknemers met flexibele contracten en zelfstandigen, omdat de ontbindingskosten van deze arbeidsvormen lager zijn (Scheer, De Graaf-Zijl, & Hoekstra, 2016). Werkgevers kunnen er bijvoorbeeld voor kiezen tijdelijke contracten niet te verlengen, om zo overcapaciteit van arbeid te voorkomen, of om minder uitzendkrachten of zelfstandigen in te zetten. Bij een verslechtering van de conjunctuur verwacht je dan een daling van het aandeel flexibele arbeid;
- **Huishoudsamenstelling** De komst van kinderen heeft veel invloed op de arbeidsmarktpositie van vooral moeders, waardoor een afname in geboorten (en meer huishoudens zonder kinderen) van invloed is op het arbeidsaanbod (van vrouwen). Ook is over het algemeen de arbeidsparticipatie toegenomen sinds de eeuwwisseling, waardoor ook personen met een relatief zwakke arbeidsmarktpositie zijn gaan werken. Zij werken relatief vaak in een flexibel dienstverband;
- **Technologische veranderingen** Door technologische veranderingen vindt een verlaging plaats van transactie- en coördinatiekosten, wat het eenvoudiger maakt om samen te werken tussen flexibele netwerken van kleine ondernemingen (waaronder zelfstandigen). Ook zorgen technologische veranderingen voor veel onzekerheid over de toekomstige afzetmarkt en het toekomstige productieproces. Flexibele arbeidsrelaties kunnen dan helpen om het risico van productieschokken op te vangen. Anderzijds kan technologie juist ook de behoefte aan vaste werknemers voeden, wanneer kennis en ervaring vereist zijn bij de implementatie of ontwikkeling van nieuwe technologieën (Scheer, De Graaf-Zijl, & Hoekstra, 2016). Dat lijkt in Nederland plaats te vinden. Zo vinden Scheer et al. (2016) dat technologische ontwikkelingen samenhangen met een daling van flexibele arbeid;
- **Globalisering** Globalisering verhoogt de dynamiek en concurrentiedruk op de goederen- en dienstenmarkten. Bedrijven ervaren grotere schokken in vraag naar hun producten- en diensten en het belang van efficiënte productie groeit om de internationale concurrentie aan te kunnen gaan (Scheer, De Graaf-Zijl, & Hoekstra, 2016). Deze ontwikkelingen vereisen mogelijk een groter aanpassingsvermogen van personeelsbestanden, waardoor werkgevers kiezen voor meer flexibele arbeidsrelaties en zelfstandigen. Scheers et al (2016) vinden inderdaad een positief verband tussen globalisering en het aandeel flexibele arbeidsrelaties, maar vinden geen bewijs voor een relatie met de groei van zelfstandigen;
- **Sociaal-culturele ontwikkelingen** Sociale normen en voorkeuren voor bijvoorbeeld zelfstandig werk veranderen over de tijd (Bosch, Roelofs, Vuuren, & Wilkens, 2012). Zo kan het zijn dat het imago van werken als zelfstandige verbetert, maar ook individualisering en postmaterialisme kunnen de opmars van zelfstandigen verklaren.

5 Het waterbedeffect in Nederland

Decompositie-analyses suggereren dat beleid een belangrijke rol speelt bij de flexibilisering van de Nederlandse arbeidsmarkt. Naast de (beoogde) stimulering van zelfstandig ondernemerschap speelt het waterbedeffect hierbij een waarschijnlijke rol.

Dit hoofdstuk biedt nader inzicht in het waterbedeffect in Nederland. Hiervoor zijn eerst de arbeidsmarktverschuivingen in Nederland tussen 1996 en 2019 in kaart gebracht (Paragraaf 5.1). Vervolgens is een verband gelegd tussen deze arbeidsmarktverschuivingen en specifieke beleidswijzigingen die sinds 1996 hebben plaatsgevonden (Paragraaf 5.2). Hierbij is onderscheid gemaakt tussen beoogde verschuivingen en het waterbedeffect. Tot slot zijn verschillen in het waterbedeffect tussen verschillende groepen werkenden op de arbeidsmarkt en sectoren in kaart gebracht (respectievelijk paragraaf 5.3 en 5.4).

De focus ligt in dit hoofdstuk op arbeidsmarktverschuivingen binnen de beroepsbevolking tussen 18 en 65 jaar, met uitzondering van studenten. Dat betekent dat verschuivingen op de arbeidsmarkt als gevolg van een verhoging van de pensioenleeftijd of een toename in het aantal studenten niet zijn meegenomen in de analyses. Dergelijke verschuivingen zijn voor dit onderzoek niet relevant, aangezien de focus ligt op verschuivingen die samenhangen met beleid op het terrein van ontslagbescherming, de regulering van flexibele arbeid en arbeidsvormafhankelijk fiscaal beleid. Verder beperkt de onderzoeksperiode zicht bewust tot de periode vóór 2020, om overlap met de evaluatie van de in 2020 ingevoerde Wet arbeidsmarkt in balans (Wab) te voorkomen.

5.1 Ontwikkelingen op de arbeidsmarkt

Zelfstandigen nemen een steeds grotere plek in op de Nederlandse arbeidsmarkt (zie Figuur 5.1). Het aandeel zelfstandigen in de werkzame beroepsbevolking van 18 tot en met 65 jaar (exclusief studenten), is toegenomen van 13 procent in 1996 tot 18 procent in 2019. Het gaat hierbij om alle zelfstandigen, dus zowel degenen met als zonder personeel. Het aandeel zelfstandigen met personeel is echter vrij stabiel over de tijd, waardoor deze groei voornamelijk is toe te schrijven aan een toename van zelfstandigen zonder personeel (zie ook Bolhaar, Brouwers, & Scheer, 2016).

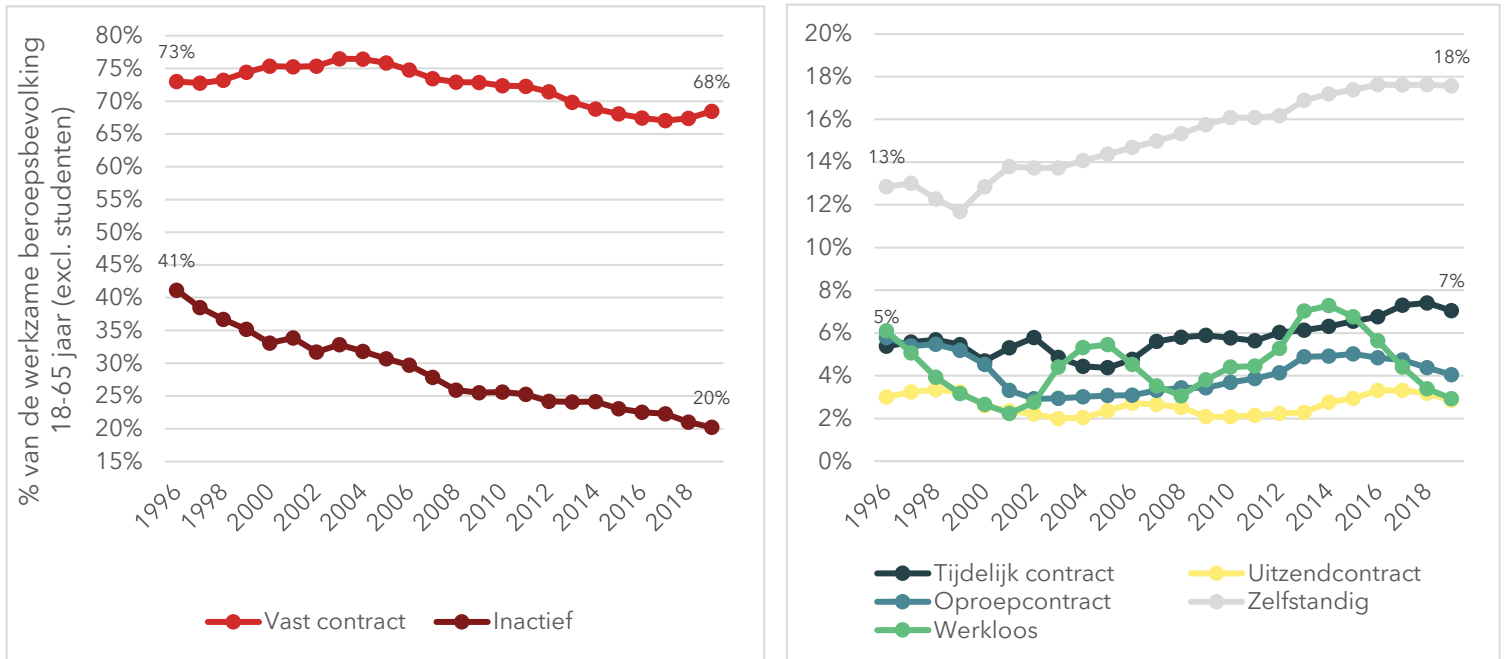
Het aandeel werkenden met flexibele arbeidscontracten is ook toegenomen. Het gaat hierbij om werkenden met tijdelijke contracten, uitzendcontracten of oproepcontracten.¹⁶ Het aandeel tijdelijke contracten is het meest gestegen, van 5 procent in 1996 naar 7 procent in 2019. Het aandeel oproep- en uitzendkrachten is sinds de eeuwwisseling licht toegenomen.

Tegelijkertijd is het aandeel vaste contracten gedaald. In 1996 had nog 73 procent van de werkenden tussen 18 en 65 jaar een vast contract, terwijl dat in 2019 nog maar 68 procent was. Er heeft dus een verschuiving plaatsgevonden van vaste contracten naar flexibele contracten en zelfstandigen. Deze 'flexibilisering' van de arbeidsmarkt lijkt de laatste jaren te verminderen. Sinds 2016 is een toename zichtbaar in het aandeel vaste contracten en een afname in flexibele contracten.

¹⁶ Merk op dat payrollcontracten hier niet zijn onderscheiden, terwijl dit type contracten wél in vorige hoofdstukken terugkwam. Dit type contracten is niet apart te identificeren in de databestanden.

Ook vond een forse daling van het aandeel inactieven plaats. Zo stonden er eind jaren negentig tegenover iedere 1.000 werkenden 410 inactieven (personen tussen 18 en 65 zonder werk en studie, die geen werk zoeken en/of ook niet beschikbaar zijn voor werk), terwijl dat er in 2019 nog maar 200 waren. Een grotere flexibilisering van de arbeidsmarkt is gepaard gegaan met een hogere arbeidsparticipatie.

Figuur 5.1 Aandeel vaste contracten en inactieven t.o.v. werkzame beroepsbevolking (links) en aandeel flexibele contracten, zelfstandigen en werklozen t.o.v. werkzame beroepsbevolking (rechts)



Bron: CBS Microdata, bewerking SEO Economisch Onderzoek (2023)

Noot: Alle arbeidsvormen zijn uitgedrukt als percentage van de werkzame beroepsbevolking tussen 18 en 65 jaar, exclusief studenten. Hierdoor kunnen de cijfers afwijken van andere studies. Iedereen die minimaal 1 uur werkt is meegerekend onder de werkzame beroepsbevolking.

De waargenomen verschuivingen zijn niet uitsluitend het gevolg van beleid. Er zijn immers tal van andere factoren van invloed op het aandeel flexibele arbeidsrelaties en zelfstandigen in Nederland. Het gaat dan bijvoorbeeld om vergrijzing van de beroepsbevolking, intersectorale verschuivingen, sociaal-culturele ontwikkelingen, conjunctuur en macro-ontwikkelingen als globalisering en technologische vooruitgang (zie Box 4.1 voor een toelichting). Om arbeidsmarktverschuivingen beter toe te kunnen schrijven aan beleidswijzigingen, is het van belang om de arbeidsmarktverschuivingen te ‘schonen’ voor andere verklaringen.

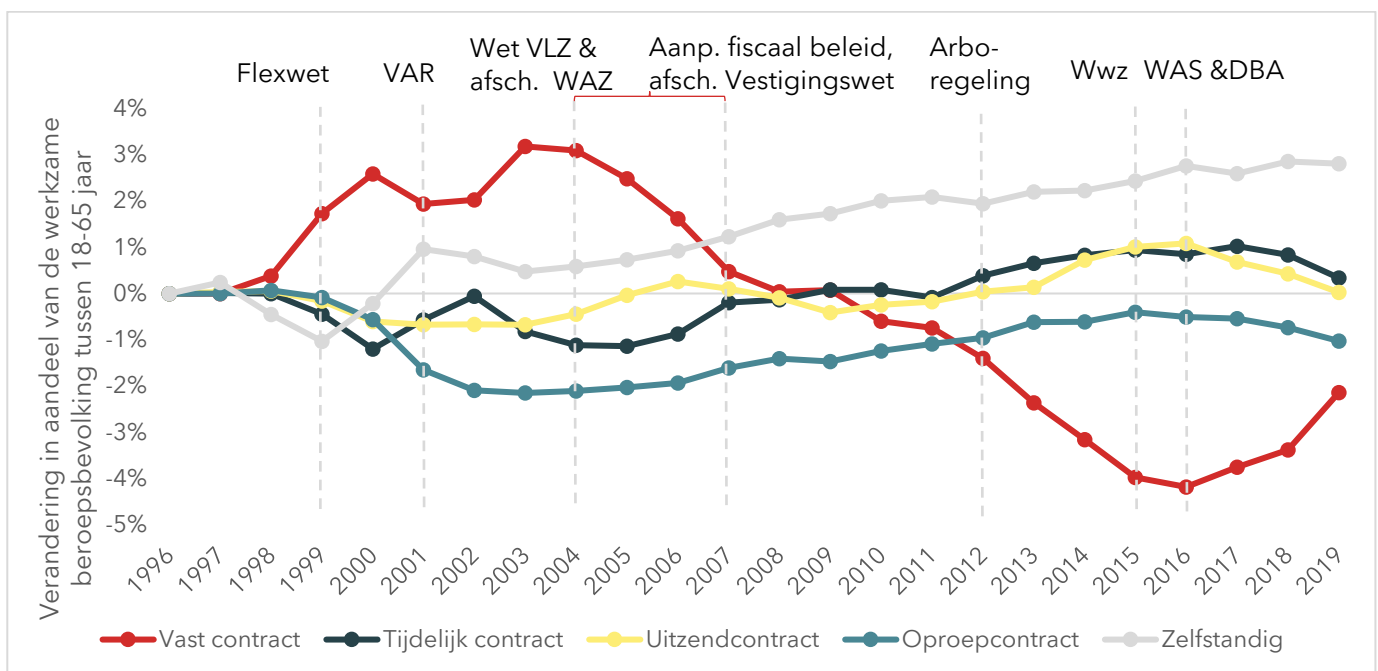
5.2 Arbeidsmarktverschuivingen en beleid

In deze paragraaf is een multinomiaal logistisch regressiemodel gebruikt om de arbeidsmarktverschuivingen sinds 1996 te schonen voor invloedfactoren buiten beleid, te noemen: intersectorale verschuivingen, de samenstelling van de beroepsbevolking (naar leeftijd, opleiding, geslacht, huishoudsamenstelling, regio en etniciteit), conjunctuur, globalisering en technologische vooruitgang. De enige verklaring uit Box 4.1 waarvoor niet is geschoond zijn sociaal-culturele ontwikkelingen. In Bijlage A is de methode nader toegelicht.

Verschuivingen tussen arbeidsvormen

Beleed en sociaal-culturele ontwikkelingen hangen vooral samen met een toename van zelfstandigen en de afname in het aandeel vaste contracten (Figuur 5.2). Zo blijkt dat het geschoonde aandeel zelfstandigen in de werkzame beroepsbevolking ongeveer 2,5 procentpunt hoger is in 2019 dan in 1996. Ter vergelijking: de totale groei van het aandeel zelfstandigen is ongeveer 5 procentpunt. Dat betekent dat ongeveer de helft van de groei in zelfstandigen is toe te schrijven aan andere factoren buiten beleid en sociaal-culturele ontwikkelingen, waaronder voornamelijk de vergrijzing van de beroepsbevolking, het hogere opleidingsniveau van de beroepsbevolking en intersectorale verschuivingen (zie Box 5.1 voor de decompositie).

Figuur 5.2 Verandering in aandeel van de werkzame beroepsbevolking ten opzichte van 1996 (geschoond voor intersectorale verschuivingen, samenstelling beroepsbevolking, conjunctuur, globalisering en technologisering)



Bron: CBS Microdata, bewerking SEO Economisch Onderzoek (2023)

Noot: In de grafiek is voor ieder jaar (1997-2019) de verandering in het aandeel (procentpunt) van de werkzame beroepsbevolking tussen 18-65 jaar (excl. studenten) t.o.v. 1996 weergegeven. De veranderingen zijn geschoond voor andere factoren dan beleid en sociaal-culturele ontwikkelingen (zie Bijlage B). De gegevens zijn vanaf 2003 herzien waardoor de interpretatie van verschuiving van 2002 tot 2003 enige voorzichtigheid vraagt.

Om onderscheid te maken tussen de invloed van beleid en sociaal-culturele ontwikkelingen, is het leerzaam om te kijken naar ‘trendbreuken’. Sociaal-culturele ontwikkelingen vinden namelijk traag en geleidelijk plaats, terwijl veranderingen door beleid vaak een directer effect hebben op arbeidsmarktverschuivingen. Als er dus een duidelijke trendbreuk zichtbaar is rondom de invoering van beleid, dan is dit waarschijnlijker een gevolg van beleid dan van sociaal-culturele ontwikkelingen. Hieronder volgt een overzicht van de beleidswijzingen die gepaard gingen met verschuivingen op de arbeidsmarkt:

- **Wet Flexibiliteit en Zekerheid (1999)** Na invoering van de Flexwet is in eerste instantie een toename in het aandeel vaste contracten zichtbaar. Het aandeel oproep- en uitzendcontracten neemt af, evenals het aandeel tijdelijke contracten. Al vrij snel na invoering is juist een daling van vaste contracten en een toename van tijdelijke contracten zichtbaar. Dat kan komen doordat werkgevers de ketenregeling benutten om meer

tijdelijke contracten aan elkaar te binden, waardoor de doorstroom naar vaste contracten terugloopt. Mogelijk zijn werkgevers de drie tijdelijke contracten als recht gaan zien, waardoor het aandeel tijdelijke contracten is toegenomen ten koste van (de doorgroei naar) vaste contracten. Dat kan wijzen op een waterbedeffect;

- **Wet verlenging loondoorbetaling bij ziekte (2004)** Na invoering van de wet VLZ is een verschuiving zichtbaar van vaste naar flexibele contracten (tijdelijke contracten, uitzendcontracten en oproepcontracten). Dat kan wijzen op een waterbedeffect. Mogelijk wettelen werkgevers kosten voor gezondheidsrisico's af door te kiezen voor arbeidsvormen waarbij de kosten voor ziekte voor rekening van anderen zijn;
- **Aanpassing zelfstandigenbeleid (2004-2007)** Er is een duidelijke stijging zichtbaar in het aandeel zelfstandigen tussen 2004 en 2010. Dat hangt waarschijnlijk samen met beleidswijzigingen in die periode die het zelfstandig ondernemerschap aantrekkelijker maakten. Zo werd het werken als zelfstandige eenvoudiger (door afschaffing Vestigingwet, Startersregeling WW), financieel aantrekkelijker (door afschaffing Waz, fiscale aanpassingen, zoals een hogere zelfstandigenaftrek) en kwam er meer zekerheid over de arbeidsrelatie (door introductie en aanscherping VAR). Het gaat hier niet zozeer om een niet-beoogde verschuiving, ofwel een waterbedeffect, aangezien de meeste van deze beleidswijzigingen wel degelijk als doel hadden om zelfstandig ondernemerschap te stimuleren. Doordat de aanpassingen in dezelfde periode plaatsvonden, is het niet goed mogelijk om het belang van het individuele beleid op de groei van zelfstandigen vast te stellen;
- **Aanpassing Arboregeling (2012)** Na de aanpassing van de Arboregeling, waarmee een deel van de regels op het terrein van arbeidsomstandigheden voor werknemers ook ging gelden voor zelfstandigen, is een lichte daling zichtbaar in het aandeel zelfstandigen en een stijging in het aandeel tijdelijke contracten. Dit suggereert dat de keuze voor zelfstandigen deels was gebaseerd op het vermijden van verplichtingen op het gebied van arbeidsomstandigheden;
- **Wet Werk en Zekerheid (2015)** Na invoering van de Wwz is een toename in het aandeel vaste contracten zichtbaar, evenals een afname in het aandeel oproepcontracten, tijdelijke contracten en uitzendcontracten. Dit zijn beoogde verschuivingen: de Wwz had als doel om de bestaande verschillen tussen vaste en flexibele werknemers te verkleinen, waardoor de doorstroom naar vaste contracten zou toenemen. Er zijn weinig indicaties voor niet-beoogde verschuivingen naar zelfstandig ondernemerschap;
- **Wet aanpak schijnconstructies (2015-2017)** Na invoering van de Was is een daling zichtbaar in het aandeel uitzend- en oproepcontracten. Dit kan wijzen op een afname van schijnconstructies, maar kan ook het gevolg zijn van de Wwz (2016);
- **Wet deregulering arbeidsrelaties (2016)** Na invoering van de wet DBA is een lichte afname zichtbaar in het aandeel zelfstandigen. Dit kan wijzen op een afname van schijnzelfstandigen. Er bestond echter na invoering nog veel onduidelijkheid en onzekerheid over de wet, waardoor de wetgever ervoor heeft gekozen om de handhaving op te schorten. Mogelijk verklaart dat waarom de daling niet doorzet in de jaren erna, maar er weer een lichte toename in zelfstandigen is te zien.

Box 5.1 Bepalende factoren voor de groei van zelfstandigen en tijdelijke contracten.

Het aandeel zelfstandigen is tussen 1996 en 2019 gestegen van ongeveer 13 naar 18 procent (+5 procentpunt) van de werkzame beroepsbevolking tussen 18 en 65 jaar, exclusief studenten. Uit een decompositie van deze groei blijkt dat een belangrijk deel van de groei in zelfstandigen is toe te schrijven aan de vergrijzing van de beroepsbevolking (+1,4 procentpunt), het hogere opleidingsniveau van de beroepsbevolking (+0,9 procentpunt) en intersectorale verschuivingen (+0,4 procentpunt). Andere factoren, zoals technologische vooruitgang (-0,3 procentpunt) en een hogere arbeidsdeelname van vrouwen (-0,2 procentpunt), verlagen juist het aandeel zelfstandigen in de beroepsbevolking. Ongeveer de helft van de groei van het aantal zelfstandigen blijft echter onverklaard. Dit onverklaarde residu bevat het 'cohorteffect'. Binnen het 'cohorteffect' kunnen twee (statistisch niet waarneembare) factoren spelen: sociaal-culturele ontwikkeling en beleid. Deze ontwikkelingen lijken dus ongeveer de helft van de groei aan zelfstandigen te verklaren. De bevindingen zijn consistent met eerder onderzoek van Bosch et al. (2012).

Het aandeel tijdelijke contracten is tussen 1996 en 2019 gestegen van ongeveer 6 tot 8 procent (+2 procentpunt). De decompositie van deze groei laat zien dat voornamelijk technologische veranderingen (+1,6 procentpunt), een toename van mensen met een migratieachtergrond (+0,4 procentpunt) en intersectorale verschuivingen (+0,3 procentpunt) hierin een rol hebben gespeeld. Hierbij zij opgemerkt dat technologische veranderingen moeilijk zijn te onderscheiden van globalisering (omdat beide ontwikkelingen vergelijkbare trends volgen), waardoor ook globalisering een deel van de bijdrage van technologische veranderingen kan verklaren. Tegelijkertijd zorgde vergrijzing (-1,8 procentpunt) juist voor minder tijdelijke contracten. Het cohorteffect bedraagt ongeveer een derde van de groei in tijdelijke contracten (0,7 procentpunt), wat dus vermoedelijk komt door beleid en sociaal-culturele ontwikkelingen.

De bevindingen met betrekking tot de groei van tijdelijke contracten zijn niet geheel consistent met eerder onderzoek. Uit een sectoranalyse van Scheer et al. (2016) blijkt dat globalisering en leeftijdsopbouw een belangrijke bijdrage hebben geleverd aan de groei van flexibele werknemers, hoewel de specifieke rol van beleid door hen niet is onderzocht. De Beer (2021) vindt echter weinig bewijs voor de invloed van globalisering op flexibele arbeid. In een landenstudie van Hoekstra, Euwals, Arsova & Berkhout (2016) werden helemaal geen significante effecten gevonden van leeftijdsopbouw, sectorale samenstelling, beleid en macro-trends (globalisering, technologische vooruitgang) op de groei van flexibele contracten. Er zijn, kortom, geen eenduidige bevindingen wat betreft de groei van het aandeel tijdelijke contracten in Nederland.

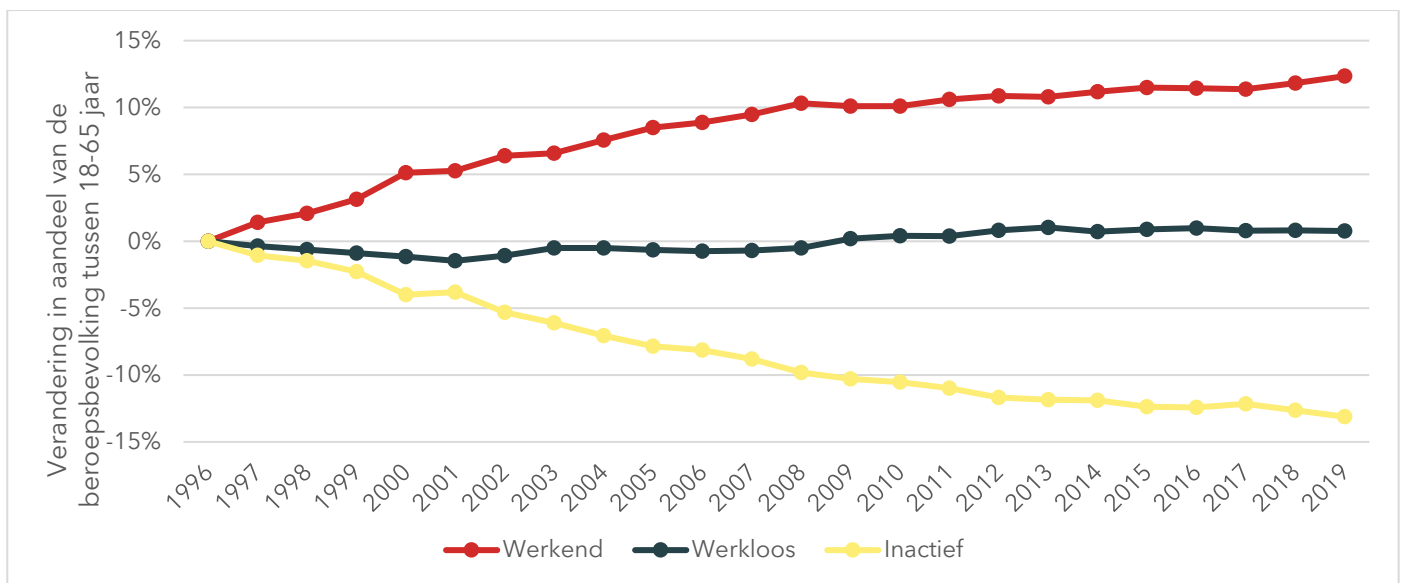
	Zelfstandigen	Tijdelijke contracten
Intersectorale verschuivingen	0,4%	0,3%
Leeftijdsopbouw beroepsbevolking	1,4%	-1,8%
Opleidingsniveau van beroepsbevolking	0,9%	0,1%
Conjunctuur	0,0%	0,0%
Huishoudsamenstelling	0,2%	0,3%
Toename migratieachtergrond	0,1%	0,4%
Technologische veranderingen	-0,3%	1,6%
Globalisering	0,0%	-0,1%
Arbeidsdeelname vrouwen	-0,2%	0,1%
Beleid & sociaal culturele ontwikkelingen	2,5%	0,7%
Totale groei 1996-2019	4,7%	1,7%

Bron: CBS Microdata, bewerking SEO Economisch Onderzoek (2023)

Verschuivingen tussen werkenden, inactiviteit en werkloosheid

Figuur 5.3 geeft de arbeidsmarktverschuivingen tussen werklozen, werkenden en inactieven weer, geschoond voor de samenstelling van de beroepsbevolking en conjuncturele werkloosheid.¹⁷ Hierbij valt vooral op dat het aandeel inactieven sinds 2001 fors af is genomen. De structurele werkloosheid is juist iets toegenomen. De relatie met beleid op het terrein van ontslagbescherming, regulering van flexibele arbeid en arbeidsvormafhankelijk fiscaal beleid is hier lastiger te maken, omdat de gevolgen van dit type beleid moeilijk zijn te onderscheiden van ander beleid dat van invloed is op arbeidsparticipatie, bijvoorbeeld re-integratiedienstverlening en uitkeringsbeleid.¹⁸

Figuur 5.3 Verandering in aandeel van de beroepsbevolking (geschoond voor samenstelling van de beroepsbevolking en conjuncturele werkloosheid)



Bron: CBS Microdata, bewerking SEO Economisch Onderzoek (2023)

Noot: In de grafiek is voor ieder jaar (1997-2019) de verandering in het aandeel van de beroepsbevolking tussen 18-65 jaar (excl. studenten) t.o.v. 1996 weergegeven. Daarbij zijn de veranderingen geschoond voor andere factoren buiten beleid (zie Bijlage B)

5.3 Verschillen tussen werkenden

De gevolgen van hervormingen van arbeidsmarktbeleid op verschuivingen zijn vaak heterogeen. Voor werkenden kunnen verschuivingen samenhangen met bijvoorbeeld leeftijd, geslacht, opleidingsniveau en migratieachtergrond. Om verschillen tussen groepen in kaart te brengen, is gekeken naar de verandering in (gecorrigeerde) kansen op een bepaalde arbeidsvorm (bijv. een vast contract) rondom beleidswijzigingen. Daarbij is rekening gehouden met andere factoren - buiten beleid - die van invloed zijn op de kansen op een arbeidsvorm, zoals samenstelling van de groep (naar leeftijd, geslacht, opleidingsniveau, huishoudsamenstelling en migratieachtergrond), globalisering, technologische vooruitgang en conjuncturele ontwikkelingen. Bijlage B.1 bevat nadere informatie over de methode en resultaten.

¹⁷ Merk op dat - anders dan in Figuur 5.2 - hier niet is geschoond voor globalisering, technologische vooruitgang en intersectorale verschuivingen. Dergelijke factoren zijn niet goed op te nemen in een model met zowel werkenden als niet-werkenden.

¹⁸ Bovendien is arbeidsparticipatiebeslissing vermoedelijk gevoeliger voor sociaal-culturele voorkeuren dan de keuze tussen arbeidsvormen.

De resultaten suggereren dat het waterbedeffect als gevolg van wijzigingen in de ontslagbescherming sterker is voor groepen met een relatief **zwakke arbeidsmarktpositie**. Zo blijkt dat de kansen op een vast contract na de verlenging van de loondoorbetalingsplicht bij ziekte (wet VLZ) vooral afnamen onder degenen zonder startkwalificatie (geen mbo-, hbo- of wo-opleiding afgerond) en mensen met een migratie-achtergrond. Deze beperking van de mogelijkheden om zieke werknemers te ontslaan heeft dus vooral gevolgen voor groepen met een (relatief) grote afstand tot de arbeidsmarkt. Zij blijven mogelijk langer in een flexibel contract hangen, zo blijkt ook uit internationaal onderzoek (Kahn, 2007).¹⁹

Ook zijn waterbedeffecten als gevolg van (de)regulering van flexibele arbeid sterker voor groepen met een **relatief zwakke arbeidsmarktpositie**. Na afschaffing van de verzekeringsplicht voor zelfstandigen (WAZ) neemt de kans om als zelfstandige te werken vooral toe onder personen met een relatief zwakke arbeidsmarktpositie, zoals degenen zonder startkwalificatie, 50-plussers en personen met een migratieachtergrond. Hier kan een rol spelen dat door afschaffing van de WAZ werkgevers premiekosten kunnen ontlopen door deze groepen als zelfstandige (in plaats van als werknemer) in te huren.

Tot slot neemt de kans om als zelfstandige te werken na invoering van het stimulerende beleid tussen 2005 en 2007 (zoals de afbouw Vestigingswet, introductie MKB-winstvrijstelling, aanscherping VAR en verhoging zelfstandigenaftrek) vooral toe onder mannen, mbo-, hbo- en wo-opgeleiden en degenen met een migratieachtergrond. Deze beleidswijzigingen nemen drempels weg om als zelfstandige aan de slag te gaan.

5.4 Verschillen tussen sectoren

Ook kunnen de gevolgen van arbeidsmarktbeleid verschillen tussen sectoren. Om verschillen tussen sectoren in kaart te brengen, is een paneldatabestand samengesteld met informatie over 161 sectoren (op 3-cijferig SBI-niveau) voor de periode van 1996 tot en met 2019. Met behulp van een paneldatamodel is een inschatting gemaakt van ontwikkeling van gehanteerde arbeidsvormen in sectoren. Daarbij is rekening gehouden met andere factoren - buiten beleid - die van invloed zijn op de gehanteerde arbeidsvormen binnen een sector, zoals de samenstelling van de sector (naar leeftijd, geslacht, opleidingsniveau, huishoudsamenstelling en migratieachtergrond), globalisering, technologische vooruitgang en conjuncturele ontwikkelingen. Ook houdt het model rekening met verschillen in gehanteerde arbeidsvormen tussen sectoren die over de tijd niet veranderen. Meer informatie over de methode en resultaten is te vinden in Bijlage B.2.

Uit de resultaten blijkt dat er vooral sprake is van waterbedeffecten in sectoren waarin de **winstmarges** klein zijn. Na invoering van de wet VLZ en de Flexwet nam het (gecorrigeerde) aandeel werkenden met een vast contract sterker af in weinig winstgevende sectoren (in vergelijking met winstgevende sectoren). De kleinere winstmarges kunnen bedrijven ertoe dwingen om zich te richten op kosten- en risicoreducties, waardoor eerder waterbedeffecten optreden. Daarnaast is ook na de aanpassing van de Arboregeling een sterkere daling in het aandeel zelfstandigen zichtbaar in sectoren waarin de winstmarges relatief klein zijn. Dat suggereert dat daar meer zelfstandigen werden ingehuurd om regelgeving met betrekking tot arbeidsomstandigheden te ontlopen.

¹⁹ Dit betekent niet dat het niet hebben van een startkwalificatie, jong of vrouw zijn er direct voor zorgt dat men vaker blijft hangen in flexibele arbeidsvormen. Eerder zijn deze kenmerken indicatief voor mechanismen achter arbeidsmarktverschuivingen, zoals in dit geval een zwakkere onderhandelingspositie van deze groepen in de landen en periode waarin dit onderzoek is verricht.

Ook in sectoren met relatief **veel kleine bedrijven** lijkt het waterbedeffect groter te zijn. Zo blijkt de daling in vaste contracten na invoering van de wet VLZ veel groter te zijn in sectoren waarin relatief veel kleine bedrijven actief zijn. Dat is ook in lijn der verwachting: vooral kleine bedrijven hebben moeite om twee jaar lang loon te blijven doorbetalen aan zieke werknemers (Brummelkamp, De Ruig, & Roozendaal, 2014). Verder blijkt dat vooral in sectoren met veel kleine bedrijven de kans op een vast contract afnam na invoering van de Flexwet. Tot slot hebben de aanpassingen in het zelfstandigenbeleid (afbouw Vestigingswet, introductie MKB-winstvrijstelling, aanscherping VAR) vooral tot meer zelfstandigen geleid in sectoren met relatief veel kleine bedrijven. Alleen na invoering van de Wwz is een kleiner waterbedeffect zichtbaar in sectoren met veel kleine bedrijven: juist in sectoren met veel grote bedrijven is de toename in vaste contracten beperkt, en er is sprake van een sterkere toename van zelfstandigen dan in sectoren met veel kleine bedrijven.

Ook is gekeken naar de invloed van **organisatiecultuur- en structuur** op de mate waarin het waterbedeffect plaatsvindt. Daarbij is gekeken naar de volgende kenmerken van sectoren: aandeel commerciële (op winst gerichte) bedrijven, aandeel familiebedrijven binnen sectoren en hiërarchische structuren binnen sectoren. Vooral het aandeel commerciële bedrijven binnen een sector lijkt sterk samen te hangen met het waterbedeffect. Zo neemt na invoering van de wet VLZ het (gecorrigeerde) aandeel vaste contracten sterker af, en het aandeel flexibele arbeidsrelaties sterker toe, in commerciële sectoren. Ook neemt het aandeel zelfstandigen forser toe na afschaffing van de Vestigingswet en introductie van de MKB-winstvrijstelling. Voor de invloed van familiebedrijven en hiërarchische structuren is minder eenduidig bewijs te vinden.

5.5 Tussenconclusie

De resultaten suggereren dat beleid op het terrein van ontslagbescherming, de regulering van flexibele arbeid en arbeidsvormafhankelijk fiscaal beleid hebben bijgedragen aan de flexibilisering van de Nederlandse arbeidsmarkt. Vooral in de groei van het aandeel zelfstandigen lijkt beleid een grote rol te spelen naast ontwikkelingen als vergrijzing van de beroepsbevolking, een beter opgeleide beroepsbevolking en intersectorale verschuivingen. Bij de groei in tijdelijke contracten spelen macro-trends als technologische ontwikkelingen naar verwachting een grotere rol dan beleid. Er zijn relatief weinig verschuivingen naar oproepcontracten en uitzendcontracten. Wel lijkt beleid - in algemene zin - van grote invloed te zijn op verschuivingen van/naar inactiviteit en werkloosheid.

Specifiek na de introductie van de Flexwet en de wet VLZ lijkt sprake te zijn van een waterbedeffect. Beide hervormingen gingen gepaard met een daling in vaste contracten en toename in flexibele contracten. Dit waterbedeffect lijkt vooral sterk te zijn onder werkenden met een relatief zwakke arbeidsmarktpositie, zoals degenen zonder startkwalificatie, en in commerciële sectoren met kleine winstmarges. Verder zijn de aanpassingen in het zelfstandigenbeleid tussen 2004 en 2007 gepaard gegaan met een forse stijging van het aandeel zelfstandigen. Het gaat hier niet zozeer om een waterbedeffect, aangezien het beleid wel degelijk deels beoogde het zelfstandig ondernemerschap te stimuleren (bijv. via de zelfstandigenaftrek, de startersregeling in de WW en de afbouw van de Vestigingswet). Na introductie van de Wwz is een duidelijke ommekeer zichtbaar in de flexibilisering van de arbeidsmarkt: het aandeel vaste contracten neemt toe en het aandeel flexibele contracten neemt af.

Tegelijkertijd is de werkelijkheid weerbarstig en biedt deze analyse vooral een (gecorrigeerde) samenhang tussen beleid en arbeidsmarktverschuivingen. Hoewel het met deze analyse beter mogelijk is om verschuivingen toe te schrijven aan beleid, is er geen sprake van causale verbanden. Dit komt onder meer doordat het niet mogelijk is om te corrigeren voor alle andere invloedfactoren, zoals sociaal-culturele ontwikkelingen, én omdat de gevolgen van

beleidsmaatregelen die min of meer gelijktijdig zijn ingevoerd niet goed van elkaar zijn te onderscheiden. Tot slot is het ook lastig om vertraagde effecten van beleid te onderscheiden.

6 Casestudie verkorting ketenbepaling

De verkorting van de ketenbepaling in de Wet werk en zekerheid (Wwz) heeft gezorgd voor een waterbedeffect ter grootte van 23 procent van het beoogde effect. De niet-beoogde doorstroom vindt vooral plaats naar uitkeringen/inactiviteit, en in mindere mate naar andere flexibele arbeidsvormen.

Dit hoofdstuk bevat een casestudy naar de causale waterbedeffecten van één beleidswijziging, namelijk: de verkorting van de ketenbepaling als onderdeel van de Wet werk en zekerheid (Wwz). De ketenbepaling bepaalt wanneer opeenvolgende tijdelijke arbeidsovereenkomsten overgaan in een vast contract. Sinds 1 juli 2015 werd dat het geval na meer dan drie opeenvolgende tijdelijke contracten of (bij een kleiner aantal) na een periode van twee jaar. Voorafgaand aan de Wwz bedroeg deze periode drie jaar. De Wet arbeidsmarkt in balans (Wab) heeft de duur van de ketenbepaling weer teruggebracht naar drie jaar vanaf 1 januari 2020. De onderzoeksperiode beperkt zich echter bewust tot de periode vóór 2020, om overlap met de evaluatie van de Wet arbeidsmarkt in balans (Wab) te voorkomen.

De focus ligt op het in kaart brengen van de (waterbed)effecten van de verkorting van de ketenbepaling binnen twee jaar na instroom in een tijdelijk contract. Het beoogde effect van de verkorting was om een snellere doorstroom van tijdelijke naar vaste contracten te realiseren. Door de kortere ketenbepaling hebben werkgevers een prikkel om na twee jaar een vast contract aan te bieden in plaats van na drie jaar, zoals voorheen. Er kunnen echter ook waterbedeffecten hebben plaatsgevonden, zoals een toename van uitstroom naar een situatie zonder werk, een andere flexibel contract of zelfstandig ondernemerschap.

Aanvullend kijkt dit hoofdstuk naar de effecten van de verkorting van de ketenbepaling op de arbeidsmarktpositie drie jaar na instroom in het tijdelijke contract. Daarmee onderzoekt dit hoofdstuk niet alleen of er sprake is van een snellere doorstroom naar vaste contracten (beoogd effect) en/of uitstroom naar andere arbeidsvormen (waterbedeffecten), maar ook of er uiteindelijk meer of minder mensen een vast contract krijgen en/of uitstromen naar andere arbeidsmarktposities na drie jaar. Dat geeft nader inzicht in de dynamiek die ontstaat op de arbeidsmarkt na het optreden van (waterbed)effecten.

6.1 Beoogde verschuivingen en waterbedeffecten

Een zogenoemde *difference-in-differences*-analyse is gebruikt om de causale effecten van de aangepaste ketenbepaling vast te stellen. De analyse vergelijkt werkenden die vóór de Wwz-invoering 13 maanden in een tijdelijk contract zaten met werknemers die ná invoering van de Wwz 13 maanden in een tijdelijk contract zaten. De focus ligt zowel op de kans op doorstroom naar een vast contract bij de eigen werkgever (beoogd effect) als een flexibel contract bij een andere werkgever, zelfstandig ondernemerschap of werkloosheid/inactiviteit (waterbedeffect) in de 12 maanden daarna (tot 25 maanden na de start van de keten). Om het effect van de aangepaste ketenbepaling te onderscheiden van het effect van (gunstige) conjuncturele omstandigheden op de bovengenoemde uitkomstmaten, is een controlegroep gebruikt: werknemers die negen maanden in een tijdelijk contract zitten. Voor deze groep werknemers geldt eveneens dat de gunstige conjuncturele omstandigheden van invloed zijn op de kans op doorstroom naar zelfstandig ondernemerschap of andere flexibele arbeidsvormen. De verkorting van de ketenbepaling zou voor deze groep echter geen invloed moeten hebben op de kans op

doorstroom (tot 21 maanden na de start van de keten) aangezien zij de termijn van de verkorte ketenbepaling niet overschrijden.

De *difference-in-differences*-analyse vergelijkt de ontwikkeling in arbeidsmarktposities in de behandelgroep (tijdelijke contracten van 13 maanden) waarvoor de verkorting van de ketenbepaling van toepassing is met de ontwikkeling in uitkomstmaten in de controlegroep (tijdelijke contracten van negen maanden), waarvoor de ketenbepaling niet bindend is. De analyse biedt inzicht in de gevolgen van de verkorting van de ketenbepaling twee jaar na start van de keten. Door de periode van 1 juli 2015 tot 1 juli 2016 niet mee te nemen is rekening gehouden met het overgangsrecht van een jaar voor cao's waarin voorafgaand aan de Wwz een ketenbepaling van drie jaar stond vermeld. Bijlage C bevat een verdere toelichting op de methode.

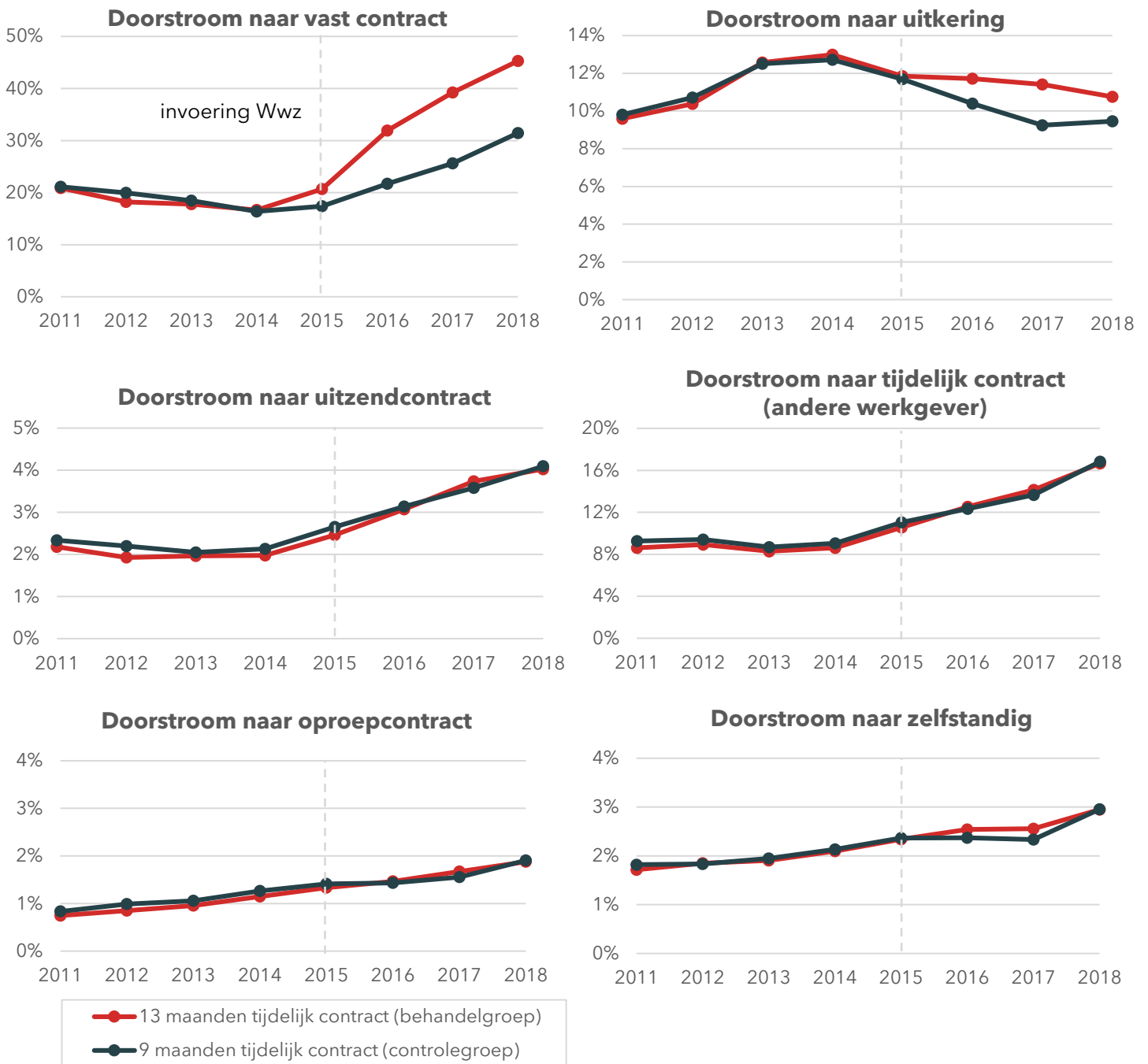
Effecten binnen twee jaar na instroom in tijdelijk contract

Figuur 6.1 toont de verschillen in doorstroom tussen de behandel- en controlegroep vóór en na invoering van de verkorting van de ketenbepaling. Het gaat hier puur om beschrijvende statistieken: de doorstroom 12 maanden later voor de behandel- en controlegroep. Er is vóór invoering van de Wwz een vergelijkbare ontwikkeling zichtbaar (een *common trend*), maar na invoering ontstaan duidelijke verschillen in doorstroom. Dit hoofdstuk richt zich op doorstroom naar vaste contracten (bij dezelfde werkgever), uitzend-, oproep- of tijdelijke contracten (bij andere werkgevers) en doorstroom naar zelfstandig ondernemerschap. Bijlage C biedt meer inzicht in de overige doorstroom (bijv. naar onderwijs) en de mate waarin werknemers een tijdelijk contract behouden.

Tabel 6.1 laat de uitkomsten van de *difference-in-differences*-schattingen zien. Door de verkorting van de ketenbepaling krijgen werknemers op een tijdelijk contract vaker binnen twee jaar een vast contract bij dezelfde werkgever. De kans op doorstroom naar een vast contract neemt toe met 14,9 procentpunt, wat een beoogd effect is. Tegelijkertijd stijgt ook de uitval naar een uitkering en inactiviteit met ruim 2 procentpunt, en de uitstroom naar andere flexibele contracten (bij een andere werkgever) met 1,5 procentpunt. Deze waterbedeefecten tellen op tot 3,5 procentpunt. Dit is een relatief kleine stijging ten opzichte van de uitgangssituatie voorafgaand aan de Wwz, toen gemiddeld 31,4 procent van de werknemers op een tijdelijk contract binnen twee jaar uitstroomde uit de arbeidsmarkt of naar ander flexibel werk.

De resultaten laten zien dat het waterbedeefect 23 procent bedraagt van het beoogde effect (zie Tabel 6.1). Opvallend is dat het waterbedeefect voornamelijk in de richting van uitkeringen gaat, en niet zozeer naar andere flexibele arbeidsvormen. Bovendien vindt het waterbedeefect voornamelijk plaats kort na invoering van de verkorting van de ketenbepaling. Zowel de doorstroom naar uitkeringen, uitzendcontracten, zelfstandigen, oproepcontracten als andere tijdelijke contracten is het grootst vlak na invoering, maar neemt daarna geleidelijk af (zie Figuur 6.1). Het waterbedeefect lijkt daarmee te verwateren na verloop van tijd, terwijl de beoogde doorstroom naar vaste contracten juist toeneemt. Mogelijk speelt hierbij de normerende werking van beleid een rol. Mogelijk werd het steeds gebruikelijker om na twee jaar een tijdelijk contract een vast contract aan te bieden, waardoor meer werkgevers hier in de loop van de tijd voor kozen.

Figuur 6.1 Grotere doorstroom naar vaste contracten en uitkering binnen twee jaar na start van de keten



Bron: CBS Microdata, bewerking SEO Economisch Onderzoek (2023)

Noot: De figuren tonen het aandeel werknemers dat binnen 12 maanden na het bereiken van 13 maanden in een tijdelijk contract (behandelgroep) of 9 maanden in een tijdelijk contract (controlegroep) uitstromen naar verschillende arbeidsmarktpositie.

Tabel 6.1 Het waterbedeffect is ongeveer een kwart van het beoogde effect

Arbeidsmarktpositie	Effect verkorting ketenbepaling op doorstroom binnen twee jaar na start van het tijdelijk contract
Vast contract	14,9%-punt
Inactief (zonder werk en zonder uitkering)	0,1%-punt
Uitkering	2,0%-punt
Tijdelijk contract (andere werkgever)	0,8%-punt
Uitzendcontract	0,3%-punt
Oproepcontract	0,2%-punt
Zelfstandig ondernemerschap	0,2%-punt
Beoogde effecten (vast contract)	14,9%-punt
Niet-beoogde effecten (uitstroom arbeidsmarkt, flexibel contract of zelfstandig ondernemerschap)	3,5%-punt
Waterbedeffect (niet-beoogd als % van beoogd)	23,3%

Bron: CBS Microdata, bewerking SEO Economisch Onderzoek (2023)

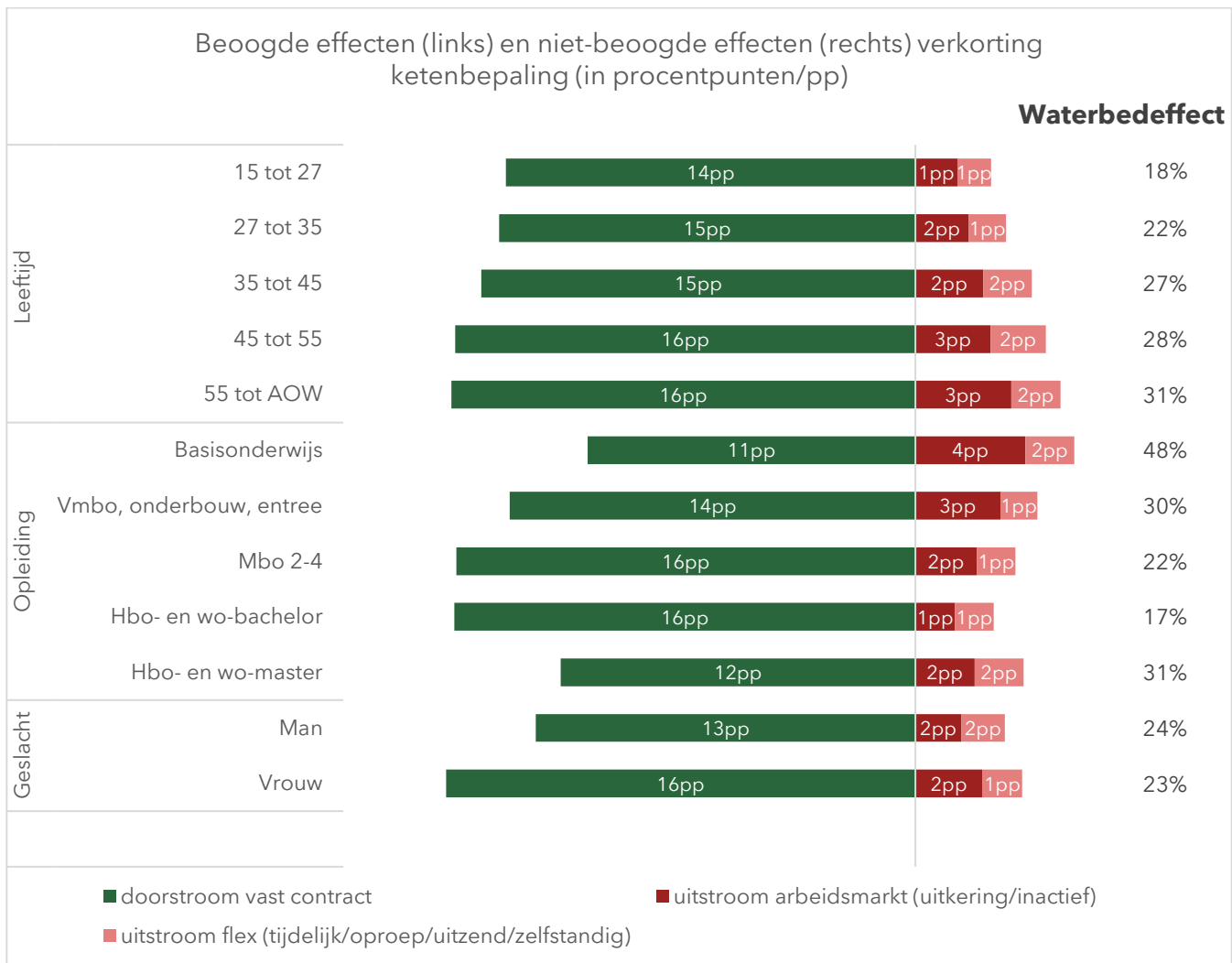
Noot: Dit is een samenvattende tabel van de *difference-in-differences*-schattingen (zie Tabel C.3).

6.2 Verschillen tussen individuen

Het waterbedeffect is vooral groot onder groepen werkenden met een relatief zwakke arbeidsmarktpositie (zie Figuur 6.2). Het gaat dan voornamelijk om degenen zonder startkwalificatie:²⁰ onder hen is het waterbedeffect ongeveer de helft van het beoogde effect. Bij deze groep neemt kans op doorstroom naar vaste contracten toe met 11 procentpunten, terwijl de doorstroom naar uitkeringen en flexibele arbeidsvormen toeneemt met respectievelijk 4 en 2 procentpunten. Ook onder ouderen is het waterbedeffect relatief groot met ongeveer een derde van het beoogde effect. Zowel het beoogde effect als waterbedeffect is voor 55-plussers groter dan voor jongeren. Dit suggereert dat het beleid een grotere impact heeft op arbeidsmarktverschuivingen onder ouderen dan onder andere leeftijdsgroepen.

²⁰ Dit is de groep werknemers waarbij het hoogst afgeronde opleidingsniveau mbo-1, vmbo, havo-vwo onderbouw of basisonderwijs is.

Figuur 6.2 Waterbede effecten verkorting ketenbepaling zijn het grootst voor 45-plussers en werknemers zonder mbo-opleiding

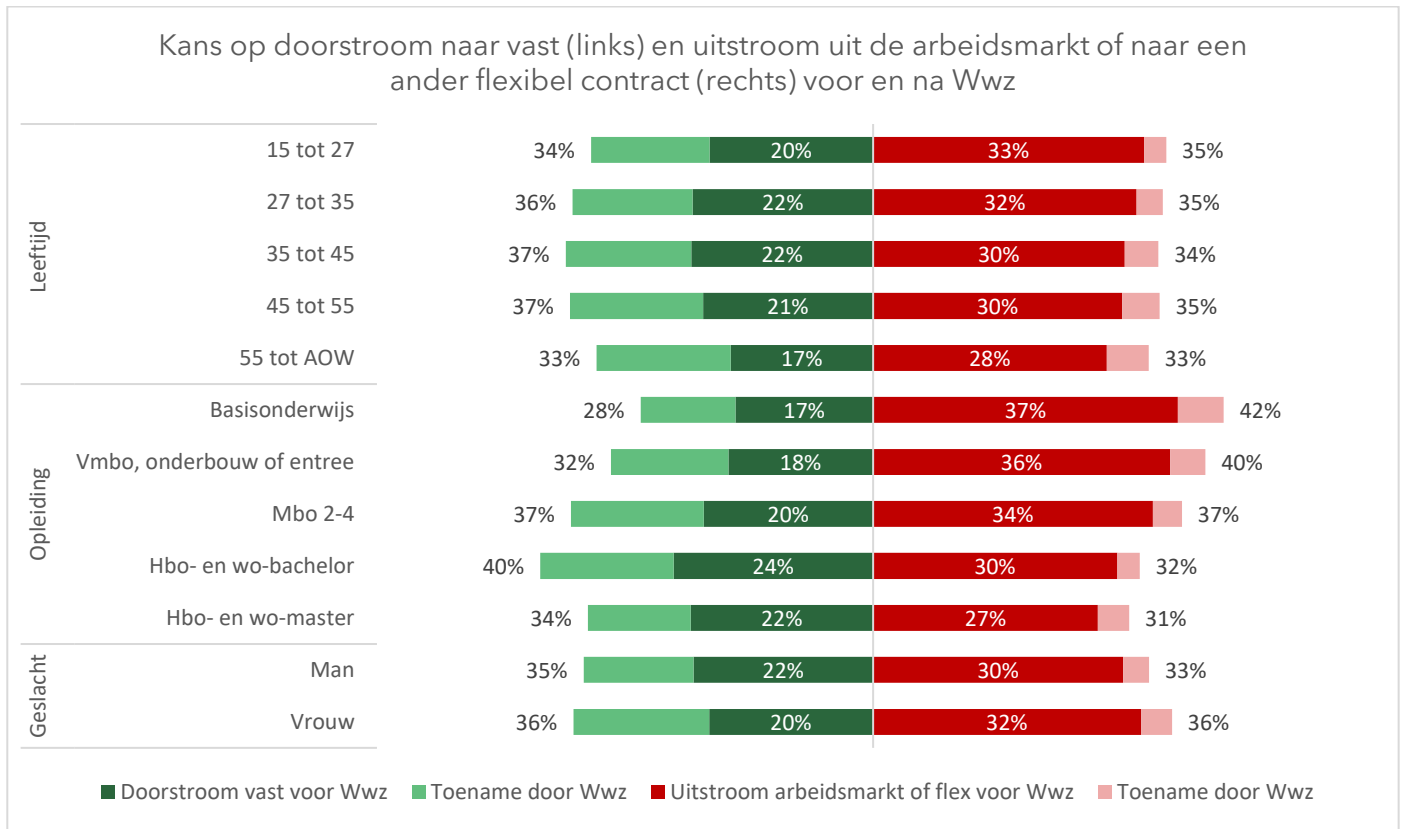


Bron: CBS Microdata, bewerking SEO Economisch Onderzoek (2023)

Noot: Opleidingsniveau onbekend is niet meegenomen

Er bestonden al verschillen tussen groepen werknemers met een tijdelijk contract omtrent de doorstroom naar een vast contract of uitstroom naar een uitkering of ander flexibel contract, voordat de Wwz werd ingevoerd (Figuur 6.3). De verkorting van de ketenbepaling heeft deze verschillen verminderd tussen verschillende leeftijdsgroepen, maar uitgesplitst naar opleidingsniveau nemen de verschillen juist toe. Voorafgaand aan de Wwz hadden werknemers met een mbo-, hbo- of wo-bacheloropleiding al een relatief grote kans op een vast contract na twee jaar, terwijl werknemers zonder startkwalificatie al de grootste kans hadden om uit te stromen naar een uitkering of ander flexibel werk. Vrouwen hebben als gevolg van de verkorting van de ketenbepaling een grotere kans op doorstroom naar een vast contract dan mannen, maar stromen nog altijd vaker uit naar een andere flexibele baan of een situatie zonder werk.

Figuur 6.3 De arbeidsmarktkansen van werknemers zonder mbo-opleiding nemen door de Wwz minder toe dan de arbeidsmarktkansen van werknemers met een mbo-, hbo- of wo-bachelor opleiding

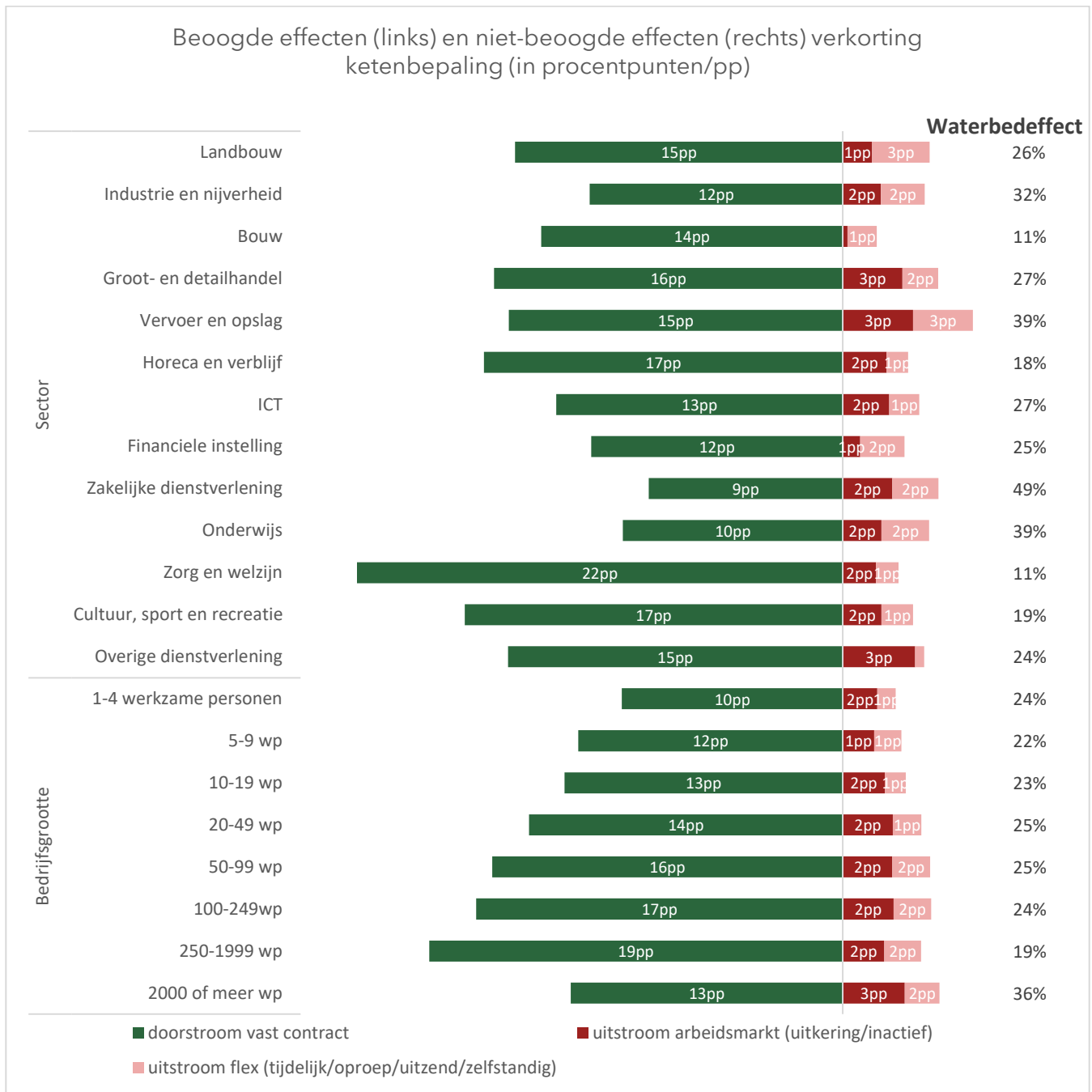


Bron: CBS Microdata, bewerking SEO Economisch Onderzoek (2023)

6.3 Verschillen tussen sectoren en bedrijven

De (waterbed)effecten verschillen naar sectoren (Figuur 6.4). Werknemers in de sectoren zorg en welzijn, horeca en verblijf of de culturele sector zien de grootste toename in de kans om binnen twee jaar van een tijdelijk contract door te stromen naar een vast contract. Aan de andere kant neemt de kans op doorstromen naar een vast contract voor werknemers in de sectoren zakelijke dienstverlening en onderwijs ‘slechts’ toe met respectievelijk 9 en 10 procentpunt. De waterbedeffecten zijn relatief beperkt voor werknemers in de bouw, terwijl werknemers in de groot- en detailhandel of vervoerssector vaker uitstromen naar een uitkering, flexibel contract of zelfstandig ondernemerschap. Al met al zijn de waterbedeffecten het kleinst in de sectoren zorg en welzijn en de bouw, terwijl ze het grootst zijn in de vervoerssector, de zakelijke dienstverlening en het onderwijs. De verschillen naar bedrijfssector zijn groter dan de verschillen naar groepen werknemers op basis van leeftijd, opleidingsniveau en geslacht.

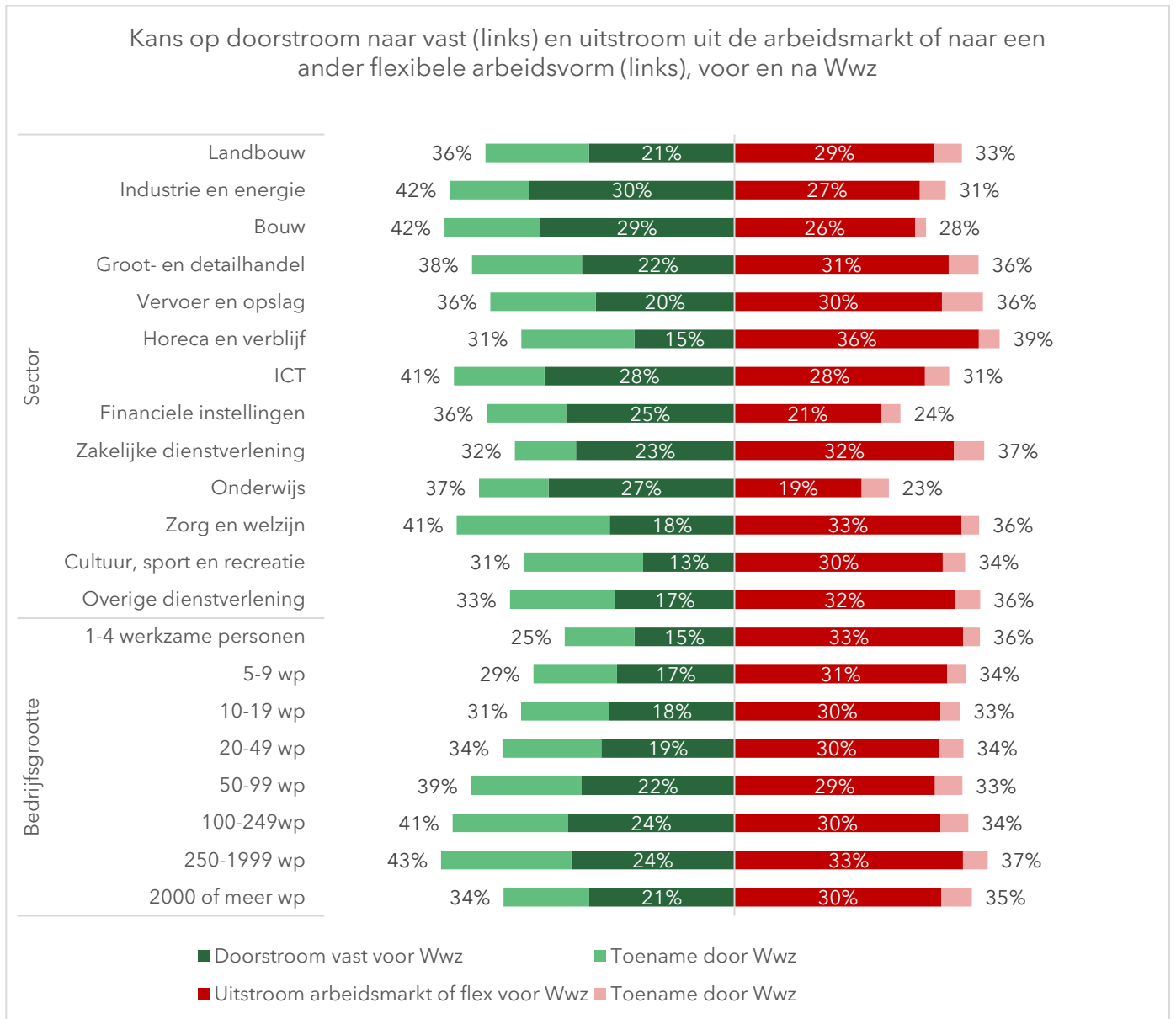
Figuur 6.4 Grote verschillen in waterbedeffecten tussen bedrijfssectoren



Bron: CBS Microdata, bewerking SEO Economisch Onderzoek (2023)

Verder is de bedrijfsomvang van invloed op de (waterbed)effecten (Figuur 6.5). Over het algemeen zien tijdelijke werknemers in grotere bedrijven hun kans om binnen twee jaar door te stromen naar een vast contract het meest toenemen, met uitzondering van werknemers bij bedrijven met meer dan tweeduizend werkzame personen. Binnen deze allergrootste bedrijven neemt tegelijkertijd de kans op uitstroom naar een uitkering of ander flexibel werk relatief sterk toe, wat resulteert in een relatief groot waterbedeffect. Aan de andere kant is het waterbedeffect het kleinst binnen bedrijven met 250 tot 2000 werkzame personen: de kans op een vast contract neemt binnen deze bedrijven toe met ongeveer 19 procentpunt.

Figuur 6.5 Verschillen tussen tijdelijke werknemers van verschillende typen bedrijven in de kans op uitstroom uit de arbeidsmarkt of naar ander flexibel werk blijven overeind



Bron: CBS Microdata, bewerking SEO Economisch Onderzoek (2023)

Het is niet vanzelfsprekend dat werknemers binnen bepaalde sectoren na de verkorting van de ketenbepaling meteen een relatief grotere kans op een vast contract hebben gekregen. De uitgangssituatie is hierbij van belang. Figuur 6.5 laat zien dat tijdelijke werknemers in de horeca, zorg en culturele sector vóór de invoering van de Wwz juist een relatief lage kans hadden om binnen twee jaar door te stromen naar een vast contract, waardoor zij ondanks het relatief grote effect van de verkorting van de ketenbepaling nog steeds niet de grootste kans hebben om door te stromen naar een vast contract. De verschillen tussen bedrijfssectoren in de kans op doorstromen naar een vast contract zijn hierdoor echter wel afgenomen. Dat patroon is niet zichtbaar bij de kans op uitstroom uit de arbeidsmarkt of naar ander flexibel werk. Immers, werknemers in sectoren met voorafgaand aan de Wwz relatief weinig niet-beoogde uitstroom zoals de bouw en de financiële sector lijken geen extra nadeel te ondervinden van de verkorting van de ketenbepaling. Uitgesplitst naar bedrijfsgrootte nemen de verschillen in de kans op

doorstroom naar een vast contract toe. Werknemers in bedrijven met 500 tot 2000 werkzame personen hadden namelijk ook voorafgaand aan de Wwz al een hogere kans om door te stromen naar een vast contract. Wat betreft de niet-beoogde uitstroom naar een uitkering, inactiviteit of ander flexibel werk blijven de bestaande verschillen grotendeels intact.

6.4 Effecten drie jaar na instroom

De verkorting van de ketenbepaling leidt ertoe dat werknemers eerder in de tijd een vast contract krijgen, maar niet vaker. Uit aanvullende *difference-in-difference*-schattingen blijkt dat de verkorting van de ketenbepaling nauwelijks leidt tot méér vaste contracten drie jaar na instroom in het tijdelijk contract (zie Bijlage D). De toename bedraagt 0,8 procentpunt (zie Tabel 6.2). Met deze toename is de door de verkorte ketenbepaling veroorzaakte toename van 14,9 procentpunt aan vaste contracten binnen twee jaar na instroom (zie Tabel 6.1) na drie jaar grotendeels tenietgedaan. Anders gezegd: tijdelijke werknemers krijgen door de verkorte ketenbepaling vooral sneller een vast contract, niet zozeer vaker een vast contract.

Verder valt op dat de verkorting van de ketenbepaling ertoe leidt dat werknemers drie jaar na instroom in het tijdelijk contract minder vaak een uitkering ontvangen of inactief zijn (afname van 2,6 procentpunt), maar vaker een tijdelijk contract hebben bij een andere werkgever (toename van 2,3 procentpunt). Vermoedelijk heeft de verkorting van de ketenbepaling ertoe geleid dat werkgevers minder lang werkenden vasthouden met wie ze toch geen duurzame arbeidsrelatie willen aangaan, waardoor zij de beslissing om hen te laten gaan eerder nemen. Hierdoor neemt de instroom in uitkeringen/inactiviteit op korte termijn toe, maar komen werknemers ook weer eerder terecht bij andere werkgevers.

Tabel 6.2 De verkorting van de ketenbepaling leidt niet tot méér vaste contracten, maar wel tot minde uitkeringen/inactieven 3 jaar na start van de keten

Arbeidsmarktpositie	Effect verkorting ketenbepaling op kans op arbeidsmarktpositie drie jaar na start van het tijdelijk contract
Vast contract	0,8%-punt
Uitkering/inactiviteit	-2,6%-punt
Tijdelijk contract	2,3%-punt
Uitzendcontract	0,0%-punt
Oproepcontract	0,0%-punt
Zelfstandig ondernemerschap	-0,1%-punt

Noot: Dit is een samenvattende tabel van de aanvullende *difference-in-differences*-schattingen (zie Tabel D.2). Bijlage D bevat een nadere toelichting op deze schattingen. Voor de arbeidsmarktpositie Overig (o.a. overleden, terug in onderwijs, naar het buitenland) geldt een effect van -0,3 procentpunt.

Bron: CBS Microdata, bewerking SEO Economisch Onderzoek (2023).

Het waterbedeffect als gevolg van de verkorte ketenbepaling leidt dus niet tot een slechtere arbeidsmarktpositie van tijdelijke werknemers. Hoewel de verkorte ketenbepaling ertoe leidt dat tijdelijke werknemers op korte termijn vaker uitstromen naar een uitkering of inactiviteit, kan de voortgaande dynamiek op de arbeidsmarkt ertoe leiden dat werknemers na drie jaar een minstens even goede arbeidsmarktpositie hebben als vóór de invoering van de Wwz.

6.5 Tussenconclusie

Uit de casestudy naar de verkorting van de ketenbepaling als onderdeel van de Wwz blijkt dat de omvang van het waterbedeffect (snellere doorstroom naar andere flexibele arbeidsvormen en inactiviteit/werkloosheid) 23 procent bedraagt van het beoogde effect (snellere doorstroom naar vast contract). Het waterbedeffect gaat voornamelijk in de richting van uitkeringen en niet zozeer naar andere flexibele arbeidsvormen.

Het waterbedeffect verschilt tussen groepen individuen en bedrijven. Zo lijkt het waterbedeffect groter te zijn voor groepen met een relatief zwakke arbeidsmarktpositie, zoals degenen zonder startkwalificatie en ouderen. Daarnaast lijkt het waterbedeffect groter voor bedrijven in de vervoersector, de zakelijke dienstverlening en het onderwijs. Mogelijk spelen beperkte financiële middelen in de vervoersector en het onderwijs een rol, evenals de winstgedrevenheid in de zakelijke dienstverlening. Ook de allergrootste bedrijven (>200 werkzame personen) kennen relatief grote waterbedeffecten, mogelijk doordat zij vaker op winst gericht zijn, vaker opereren op internationale markten (met veel concurrentiedruk) en/of meer kennis over wet- en regelgeving hebben.

Het waterbedeffect als gevolg van de verkorte ketenbepaling leidt op termijn niet tot een slechtere arbeidsmarktpositie van tijdelijke werknemers. Tijdelijke werknemers blijven door de verkorte ketenbepaling minder lang in dienst bij werkgevers die geen duurzame arbeidsrelatie met hen willen aangaan, waardoor zij eerder op zoek gaan naar ander werk. Dit leidt ertoe dat tijdelijke werknemers drie jaar na de instroom in het tijdelijk contract minder vaak een uitkering ontvangen of inactief zijn op de arbeidsmarkt en vaker aan het werk zijn. Zij hebben echter niet vaker (maar ook niet minder vaak) een vast contract dan voor de invoering van de Wwz.

7 Conclusie en vervolgonderzoek

Decompositie- en trendanalyses suggereren dat het waterbedeffect in Nederland van belang is, maar dat andere verklaringen voor verschuivingen op de arbeidsmarkt minstens zo belangrijk zijn. Een casestudy naar wijzigingen in de ketenbepaling wijst uit dat het waterbedeffect ongeveer een kwart is van het beoogde effect. Vervolgonderzoek is nodig om te bepalen of deze verhouding ook voor ander beleid geldt.

7.1 Beantwoording onderzoeksvragen

De in 2018 ingestelde Commissie Regulering van Werk doet voorstellen voor hervormingen op de arbeidsmarkt op het terrein van ontslagbescherming, de regulering van flexibele arbeid en arbeidsvormafhankelijk fiscaal beleid. Daarbij waarschuwt de Commissie voor de risico's op 'waterbedeffecten' van wijzigingen in het Nederlandse arbeidsmarktbeleid. Hoe relevant zijn die waterbedeffecten in de Nederlandse context? In hoeverre heeft beleid in het verleden geleid tot waterbedeffecten? Wat is de richting en omvang van die waterbedeffecten en wat zijn de achterliggende gedragsmechanismen? En hoe verschilt het waterbedeffect tussen groepen op de arbeidsmarkt? Op die onderzoeksvragen biedt dit onderzoek antwoorden.

Welke verschuivingen tussen (de verschillende subcategorieën van) arbeidsvormen en niet-werkenden doen zich sinds 1995 voor op de Nederlandse arbeidsmarkt?

Flexibele arbeidsrelaties en zelfstandigen nemen een steeds grotere plek in op de Nederlandse arbeidsmarkt. Het aandeel zelfstandigen in de werkzame beroepsbevolking van 18 tot en met 65 jaar (exclusief studenten) is toegenomen van zo'n 13 procent in 1996 tot ongeveer 18 procent in 2019. Het aandeel tijdelijke contracten is toegenomen van zo'n 5 procent rond de eeuwwisseling naar ongeveer 7 procent in 2019. Tegelijkertijd is het aandeel vaste contracten afgenomen. Ook vond een forse daling van de inactiviteit plaats. Zo stonden er eind jaren '90 tegenover iedere 1.000 werkenden 410 inactieven (personen zonder werk, die geen werk zoeken en/of niet beschikbaar zijn voor werk), terwijl dat er in 2019 nog maar 200 waren. Een grotere flexibilisering van de arbeidsmarkt is dus gepaard gegaan met een hogere arbeidsparticipatie.

In hoeverre zijn deze verschuivingen het gevolg van beleid?

Decompositie- en trendanalyses suggereren dat beleid een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan de flexibilisering van de Nederlandse arbeidsmarkt. Vooral bij de groei van het aandeel zelfstandigen lijkt beleid een relatief grote rol te spelen, naast ontwikkelingen als vergrijzing van de beroepsbevolking, een beter opgeleide beroepsbevolking en intersectorale verschuivingen. Bij de groei van tijdelijke contracten hebben macro-trends als technologische ontwikkelingen vermoedelijk een grotere rol gespeeld dan beleid. Er zijn relatief weinig verschuivingen naar oproepcontracten en uitzendcontracten. Wel lijkt beleid - in algemene zin - van relatief grote invloed te zijn op de daling van de inactiviteit en toename van de arbeidsparticipatie. Merk wel op: de decompositie geeft geen volledig beeld van de bijdrage van beleid aan arbeidsmarktverschuivingen, onder meer omdat beleid en sociaal-culturele ontwikkelingen in deze analyse niet goed van elkaar te onderscheiden zijn.

Trendanalyses laten zien dat specifiek na de introductie van de Flexwet (1999) en de verlengde loondoorbetaling bij ziekte (wet VLZ, 2004) sprake lijkt te zijn van een waterbedeffect. Beide hervormingen gingen gepaard met een daling in vaste contracten en een toename in flexibele contracten, terwijl dit niet met deze wetgeving werd beoogd. Verder zijn de aanpassingen in het zelfstandigenbeleid tussen 2004 en 2007 gepaard gegaan met een forse stijging van het aandeel zelfstandigen. Het gaat hier deels om een beoogde stimulering van het zelfstandig ondernemerschap (bijv. door de zelfstandigenaftrek en startersregeling in de WW) en deels om waterbedeffecten (bijv. na afschaffing van de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen, Waz). Na de introductie van de Wet werk en zekerheid (Wwz) is een ommekeer zichtbaar in de flexibilisering van de arbeidsmarkt: het aandeel vaste contracten neemt toe en het aandeel flexibele contracten neemt af.

Wat is de richting en omvang van het waterbedeffect in Nederland?

Ee casestudy naar de verkorting van de ketenbepaling als onderdeel van de Wet werk en zekerheid (Wwz) biedt inzicht in de richting en omvang van het waterbedeffect. De ketenbepaling regelt op welk moment elkaar opeenvolgende tijdelijke contracten overgaan in een vast contract. Sinds 1 juli 2015 werd dit het geval na een periode van twee jaar, voorheen was dit na een periode van drie jaar.²¹ De verkorting van de ketenbepaling beoogde een snellere doorstroom naar vaste contracten te realiseren, maar kan ook zorgen voor een waterbedeffect, zoals een snellere doorstroom naar werkloosheid/inactiviteit en andere flexibele(re) arbeidsvormen.

Uit *difference-in-differences*-analyses blijkt dat de omvang van het waterbedeffect in de vorm van doorstroom naar andere flexibele arbeidsvormen en inactiviteit/werkloosheid 23 procent bedraagt van het beoogde effect (doorstroom naar een vast contract). De kans op doorstroom naar een vast contract binnen twee jaar na start van het tijdelijk contract stijgt met 14,9 procentpunt, terwijl de doorstroom naar inactiviteit/werkloosheid met ruim 2 procentpunt toeneemt en de uitstroom naar andere flexibele arbeidsvormen toeneemt met 1,5 procentpunt. Het waterbedeffect als gevolg van de verkorting van de ketenbepaling lijkt dus voornamelijk in de richting van uitkeringen te gaan, en niet zozeer naar andere flexibele arbeidsvormen. Meerdere soortgelijke casestudies kunnen uitwijzen in hoeverre deze omvang van het waterbedeffect representatief is voor andere waterbedeffecten.

Het waterbedeffect als gevolg van de verkorte ketenbepaling betekent echter niet dat de arbeidsmarktpositie van tijdelijke werknemers verslechtert. Door de Wwz houden werkgevers de tijdelijke werknemers met wie zij geen duurzame arbeidsrelatie willen aangaan minder lang in dienst. Na de invoering van de Wwz beëindigden werkgevers de arbeidsrelatie met deze werknemers vaak na twee jaar, terwijl dit voorheen na drie jaar was. Hierdoor weten deze werknemers eerder waar zij aan toe zijn en gaan zij ook vaak eerder op zoek naar ander passend werk. Uiteindelijk blijken deze werknemers drie jaar na instroom in het tijdelijk contract minder vaak een uitkering te ontvangen of inactief te zijn op de arbeidsmarkt en vaker aan het werk te zijn. Zij hebben echter niet vaker (maar ook niet minder vaak) een vast contract dan voor de invoering van de Wwz.

In welke opzichten verschilt het waterbedeffect in Nederland voor verschillende groepen op de arbeidsmarkt?

Het waterbedeffect lijkt groter te zijn onder groepen met een relatief zwakke arbeidsmarktpositie, zoals degenen zonder startkwalificatie, ouderen en mensen met een migratieachtergrond. Zo blijkt uit trendanalyses dat de verschuiving naar flexibele contracten na verlenging van de loondoorbetalingsplicht (wet VLZ) sterker is onder deze groepen. Ook is de verschuiving naar zelfstandig ondernemerschap onder hen groter na de afschaffing van de

²¹ Sinds de invoering van de Wet arbeidsmarkt in balans in 2020 is dit weer teruggezet naar drie jaar.

verzekeringsplicht voor zelfstandigen (WAZ). Bovendien blijkt uit *difference-in-differences*-analyses van de verkorting van de ketenbepaling dat het waterbedeffect groter is onder ouderen en mensen zonder startkwalificatie.

Het waterbedeffect lijkt ook groter te zijn in commerciële sectoren met relatief kleine winstmarges. Na invoering van de wet VLZ en de Flexwet daalde de kans op een vast contract sterker in weinig winstgevende sectoren (in vergelijking met winstgevende sectoren). Daarnaast lijkt het waterbedeffect te verschillen naar bedrijfsomvang. Kleine bedrijven brachten het aandeel vaste contracten bijvoorbeeld sterker terug na invoering van de wet VLZ dan grote bedrijven. Daarentegen was na de verkorting van de ketenbepaling juist een groter waterbedeffect zichtbaar bij grote bedrijven.

Welke factoren zijn van invloed op de omvang van het waterbedeffect in Nederland?

Waterbedeffecten zijn het gevolg van een gedragsverandering van werkenden en/of werkgevers. Een gedragsverandering vindt in theorie alleen plaats als de werkgever of werkende voldoende motivatie én capaciteit én gelegenheid heeft om de benodigde actie te ondernemen. De motivatie verschilt tussen werkgevers en werkenden. Bij werkgevers spelen de aard en de duur van de arbeidsvraag, sociale normen en arbeidskosten en -risico's een rol. Werkenden hebben voorkeuren ten aanzien van arbeidsvoorwaarden, flexibiliteit en werkzekerheid en staan ook onder invloed van sociale en culturele normen. Voor beiden geldt dat capaciteiten - zoals rationaliteit, kennis en beschikbaarheid van financiële middelen - en gelegenheid - zoals de conjunctuur, omvang van arbitragemogelijkheden en onderhandelingsmacht - bepalend zijn voor het gedrag op de arbeidsmarkt.

De verschillen tussen groepen in het optreden van het waterbedeffect geven inzicht in de bepalende factoren. Zo lijkt het waterbedeffect groter te zijn in commerciële sectoren met kleine winstmarges, wat suggereert dat concurrentiedruk en de beschikbaarheid van financiële middelen van belang zijn.²² Ook lijkt het waterbedeffect sterker onder groepen met een zwakke arbeidsmarktpositie, wat aangeeft dat de onderhandelingspositie van werkenden ten opzichte van werkgevers van belang is.²³ Tot slot wijzen de verschillen naar bedrijfsomvang op het belang van kennis over, en de omvang van, arbitragemogelijkheden. Grotere bedrijven - met doorgaans meer kennis over wet- en regelgeving - benutten bijvoorbeeld vaker de arbitragemogelijkheden die ontstaan door verkorting van de ketenbepaling. Kleine bedrijven - voor wie de risico's van loondoorbetaling bij ziekte groter zijn - brachten vaste contracten sterker terug na introductie de wet VLZ. Er zijn geen duidelijke aanwijzingen gevonden voor het belang van andere factoren, zoals organisatieculturen, of deze factoren zijn niet waargenomen, zoals sociale normen, aard en duur van de arbeidsvraag, rationaliteit en doenvermogen.

7.2 Algemene conclusie

De bevindingen van dit onderzoek suggereren dat het waterbedeffect in Nederland van belang is, maar dat andere verklaringen voor flexibilisering van de arbeidsmarkt minstens zo belangrijk zijn. Zo lijkt de groei van zelfstandigen in Nederland vooral het gevolg van beleid gericht op (stimulering van) zelfstandig ondernemerschap. Het waterbedeffect als gevolg van het reguleren van flexibele arbeidscontracten lijkt een minder prominente rol te spelen. Ook de groei in het aandeel werkenden met bepaalde flexibele arbeidscontracten is maar in beperkte mate

²² Een gebrek aan financiële middelen en concurrentiedruk lijken ervoor te zorgen dat werkgevers zich meer gaan richten op kosten- en risicoreducties (e.g. het benutten van arbitragemogelijkheden), waardoor een waterbedeffect eerder optreedt.

²³ Werkgevers met relatief veel onderhandelingsmacht (ten opzichte van werkenden) lijken vaker een verschuiving naar arbeidsvormen met minder bescherming of kosten af te dwingen.

toe te schrijven aan het waterbedeffect. Eerder lijken ontwikkelingen zoals vergrijzing, intersectorale verschuivingen en macro-trends als technologisering een belangrijke rol te spelen in deze groei.

Tegelijkertijd is het optreden van het waterbedeffect een reëel risico bij het invoeren van nieuw beleid. Dit hangt samen met de vele mogelijkheden die de Nederlandse wet- en regelgeving biedt om kosten- en risicovoordelen te behalen door de inzet van flexibele arbeidsvormen. Hierdoor kan beleid gericht op beperking van mogelijkheden om bepaalde flexibele arbeidsvormen te gebruiken niet alleen leiden tot meer vaste contracten, maar ook tot verschuivingen naar andere flexibele arbeidsvormen en werkloosheid/inactiviteit. Beleidsmakers kunnen het risico op waterbedeffecten verkleinen door deze arbitragemogelijkheden zoveel mogelijk te beperken.

Bovendien is het waterbedeffect heterogeen en kan onder bepaalde groepen en in bepaalde situaties sterker optreden. Zo toont dit onderzoek aan dat werkgevend en met lage winstmarges en werkenden met een zwakke arbeidsmarktpositie vatbaarder zijn voor het waterbedeffect. De doelgroep van het beleid lijkt dus van belang voor het optreden van waterbedeffecten. Bovendien kan het waterbedeffect variëren tussen verschillende soorten beleidsmaatregelen. Daarom is het aan te raden het waterbedeffect per geval te monitoren en evalueren.

7.3 Vervolgonderzoek naar het waterbedeffect

Het is aan te raden om meerdere casestudies uit te voeren naar het waterbedeffect, zodat uiteindelijk een compleet beeld ontstaat van de aard en omvang van waterbedeffecten bij de invoering van nieuw beleid. Beleidsevaluaties zijn vaak gericht op de beoogde effecten van beleid, maar hebben niet altijd (voldoende) oog voor de waterbedeffecten van beleid. Door meerdere casestudies uit te voeren naar het waterbedeffect, analoog aan de analyse van de verkorting van de ketenbepaling in het huidige onderzoek, ontstaat een meer representatief en causaal beeld van het waterbedeffect. Dit biedt inzicht in de heterogeniteit van het waterbedeffect naar verschillende soorten beleidsmaatregelen.

Verder kan vervolgonderzoek meer inzicht bieden in het belang van verschillende motieven, capaciteiten en gelegenheden in het keuzeproces dat ten grondslag ligt aan het ontstaan van waterbedeffecten. Op deze wijze is het mogelijk om te kijken welke factoren bepalend zijn voor het optreden van het waterbedeffect. Daarmee is het voor beleidsmakers beter mogelijk om waterbedeffecten van beleidswijzigingen op voorhand in te schatten of te ramen. Dat vraagt echter om nader empirisch onderzoek naar de theorie die in dit onderzoek is gepresenteerd. Idealiter door zowel vóór als na een beleidswijziging een enquête uit te zetten om motieven, capaciteiten en gelegenheden voor arbeidsvormverschuivingen te meten. Een koppeling van deze enquêteresultaten aan CBS Microdatabestanden maakt het mogelijk om zowel een effectmeting als een verklarende analyse uit te voeren.²⁴ Hierdoor ontstaat een compleet beeld van de aard, richting en omvang van het waterbedeffect.

²⁴ Een verklarende analyse toetst welke factoren bepalend zijn voor het optreden van het waterbedeffect.

Referenties

- Aguirregabiria, V., & Alonso-Borrego, C. (2014). Labor contracts and flexibility evidence from a labor market reform in Spain. *Economic Inquiry*.
- Bauernschuster, S. (2013). Dismissal protection and small firms' hirings: evidence from a policy reform. *Small Business Economics*, 40, 293-307.
- Beleidsonderzoekers. (2021). *Mogelijkheden om flexibiliteit te realiseren binnen de lage WW-premie*. Leiden: De beleidsonderzoekers.
- Beniot, A., & Hernando, I. (2008). Labour Demand, Flexible Contracts and Financial Factors: Firm-level Evidence from Spain. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 70(3), 283-301.
- Benito, A., & Hernando, I. (2008). Labour demand, flexible contracts and financial factors: firm-level evidence from Spain. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 70(3), 283-301.
- Bentolila, S., & Bertola, G. (2008). Does Immigration Affect the Phillips Curve: some evidence from Spain. *European Economic Review*.
- Bentolila, S., Dolado, J., & Jimeno, J. (2008). Two-tier employment protection reforms: the Spanish experience. *CESifo DICE Report*.
- Blanchard, O., & Landier, A. (2001). *The perverse effects of partial labor market reform: fixed duration contracts in France*. France: National Bureau of Economic Research, Working Paper 8219.
- Blanchard, O., & Landier, A. (n.d.). The Perverse Effects of Partial Labour Market Reform: Fixed-Term Contracts in France. *The Economic Journal*, 112(480), 214-244.
- Boeri, T., & Garibaldi, P. (2007). Two Tier Reforms of Employment Protection: A Honeymoon Effect? *The Economic Journal*, pp. 117(521), 357-385.
- Boeri, T., & Jimeno, J. (2005). The effects of employment protection: Learning from variable enforcement. *European Economic Review*, pp. 49(8), 2057-2077.
- Bolhaar, J., Brouwers, A., & Scheer, B. (2016). *De flexibele schil van de Nederlandse arbeidsmarkt; een analyse op basis van microdata*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Bosch, N., Roelofs, G., Vuuren, D. v., & Wilkens, M. (2012). *De huidige en toekomstige groei van het aandeel zzp'ers in de werkzame beroepsbevolking*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Bovenberg, L., & Groot, E. (2013). *Naar een nieuw werknemer-zzp'er fiscaal evenwicht*. Economische Statistische Berichten.
- Bover, O., & Gómez, R. (2004). Another Look at Unemployment Duration: Exit to a Permanent versus a Temporary Job. *Investigaciones Económicas*, 28, 285-314.
- Brummelkamp, G., De Ruig, L., & Roozendaal, W. (2014). *Prikkels en knelpunten: hoe werkgevers de loondoorbetalingsverplichting bij ziekte beleven*. Zoetermeer: Panteia.
- Cahuc, P., Malherbet, F., Carry, P., & Martins, P. (2022). Employment effects of restricting fixed-term contracts; theory and practice. *IZA Discussion Paper*, No. 14999.
- Cappallari, L. D., & Lenardi, M. (2012). Temporary employment, job flows and productivity: a tale of two reforms. *The Economic Journal*, 189-215.
- Ciani, E., & De Blasio, G. (2015). Getting stable: an evaluation of the incentives for permanent contracts in Italy. *IZA Journal of European Labor Studies*, 41(1), 1-29.
- Cipollone, P., & Guelfi, A. (2004). *Tax credit policy and firms' behaviour: the case of subsidies to open-end*. Rome: Bank of Italy.
- Conen, W., & Schippers, J. (2017). De invloed van startmotieven op de financiële situatie en arbeidstevredenheid van zzp'ers. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 33(3), 250-268.
- CPB. (2015). *Position paper t.b.v. IBO Zelfstandigen zonder personeel*. Den Haag: Centraal Planbureau.

- CPB. (2016). *Begroting op orde? Meer automatische stabilisatie gewenst*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB. (2020). *Kansrijk belastingbeleid*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB. (2020). *Stromen en ongelijkheid op de arbeidsmarkt*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB. (2020). *Uitkeringselasticiteiten werkloosheid*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB. (2020). *Update actief arbeidsmarktbeleid*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- D'agostino, G., Pieroni, L., & Scarlato, M. (2018). Evaluating the effects of labour market reforms on job flows: the Italian case. *Economic Modelling*, 68, 178-189.
- Daruich, D., Addario, S., & Saggio, R. (2020). The effects of partial employment protection reforms: evidence from Italy. *Centro Studi Luca D'agostino*, 463, 1-119.
- De Beer, P. (2021). *Werkgeversmotieven voor flexibele arbeidsrelaties*. Amsterdam: De Burcht.
- Deelen, A., Jongen, E., De Mooij, R., & Visser, S. (2007). *De economie van ontslagbescherming: lessen voor Nederland*. 1(1), 1-18: TPE Digitaal.
- Dekker, F., & Koster, F. (2017). Personeelsstrategieën in Nederland: verklaringen voor verschillen in flexibiliteit en loopbaanontwikkeling op de werkplek. *Mens en Maatschappij*.
- Donker van Heel, P., De Wit, J., & Van Buren, D. (2013). *Contractvormen en motieven van werkgevers en werknemers*. Rotterdam: Ecorys.
- Engbom, N. (2019). *Firm and work dynamics in an aging labor market*. Mimeo.
- Etzoni, A. (2010). Is Transparency the best disinfectant? *Political Philosophy*, 389-404.
- Euwals, R., De Graaf-Zijl, M., & Van Vuuren, D. (2016). *Flexibiliteit op de arbeidsmarkt*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Grune-Yanoff, T. (2015). *Models of Temporal discounting 1937-2000: an interdisciplinary exchange between economics and psychology*. 28(4), 675-713: Science in Context.
- Guerley-Calvez, T., & Bruce, D. (2008). Do tax cuts promote entrepreneurial longevity? *National Tax Journal*, 61, 225-250.
- Heim, B., & Lurie, I. (2010). The effect of self-employed health insurance subsidies on selfemployment. *Journal of Public Economics*, 94, 995-1007.
- Hijzen, A., Mondauto, L., & Scarpetta, S. (2013). The Perverse Effects of Job-Security Provisions on Job Security in Italy: Results from a Regression Discontinuity Design. *IZA Discussion Paper*, p. 7594.
- IBO. (2015). *Zelfstandigen zonder personeel*. Den Haag: Rijksoverheid.
- Jansen, J. (2021). *Groot aandeel zelfstandigen lijkt gevolg van nationaal beleid*. Amsterdam: Economische Statistische Berichten (ESB).
- Joulfaian, D., & Rider, M. (1998). Differential Taxation and Tax Evasion by Small Business. *National Tax Journal*, 51, 676-687.
- Kahn, L. (2010). Employment Protection Reforms, Employment and the Incidence of Temporary Jobs in Europe: 1996-2001. *Labour Economics*, 17, 1-15.
- Kalleberg, A. (2009). Precarious work, insecure workers: Employment relations in. *American Sociological Review*, 74(1), 1-22.
- Kösters, L., & Smits, W. (2022). *Keuzes van werkgevers bij de inzet van zzp'ers*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Kugler, A., & Pica, G. (2008). Effects of employment protection on worker and job flows: evidence from the 1990 Italian reform. *Working Paper 116578*.
- Kugler, A., Jimeno, J., & Hernaz, V. (2002). Employment Consequences of Restrictive Permanent Contracts: Evidence from Spanish Labor Market Reforms. *IZA Discussion Paper*, No. 657.
- Poiesz, T. (1999). *Gedragsmanagement. Waarom mensen zich (niet) gedragen*. Wormer: Inmerc.
- Rekenkamer, A. (2022). *Belastingdienst bij schijnzelfstandigheid*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

- Robson, M. (2003). Does Stricter Employment Protection Legislation Promote Self-employment? *Small Business Economics*, pp. 21, 309-319.
- Román, C., Congregado, E., & Millán, J. (2011). Dependent self-employment as a way to evade employment protection legislation. *Small Business Economics*, pp. 37, 363-392.
- Scheer, B., De Graaf-Zijl, M., & Hoekstra, K. (2016). *De ontwikkeling van flexibele arbeid: een sectoraal perspectief*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Schuetz, H. (2000). Taxes, economic conditions and recent trends in male self-employment. *Labour Economics*, 7, 507-544.
- SER. (2010). *Zzp'ers in beeld. Een integrale visie op zelfstandigen zonder personeel*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- SER. (2019). *Diversiteit arbeidsrelaties en arbeidsomstandigheden*. Den Haag: SER.
- Ter Weel, B., Vriend, S., Smits, T., Witteman, J., & Rosenboom, N. (2017). *Evaluatie fiscale ondernemingsregelingen*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Uleluse, M., & Kahanec, M. (2018). Self-employment as a vehicle for labour market integration of immigrants and natives. *International Journal of Manpower*, 39(8).
- Van der Werff, S., Zwetsloot, J., Donker van Heel, P., Stop, T., Van Mierlo, & J. Van Kesteren, J. (2020). *Effecten van maatregelen flexibele arbeid in de Wet Werk en Zekerheid*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Van Kesteren, J., Bussink, H., & Heyma, A. (2022). *Zelfstandigen passen tarieven en aanbod aan door verzekeringsplicht*. Amsterdam: ESB.
- Van Rooij, B., & Fine, A. (2021). *The behavioral code. The hidden way the law makes us better.. or worse*. Boston: Beacon Press.
- Vendrig, J. V., Folkeringa, M., & Overweel, M. (2007). *Evaluatie Wet uitbreiding rechtsgevolgen verkarling arbeidsrelatie*. Zoetermeer: Panteia.
- Vos, M. (2020). *Lang leve leren! Een werkend perspectief op leren en ontwikkelen in een veranderende arbeidsmarkt*. Zwolle: Hogeschool Windesheim.
- Vroonhof, P., Verhoeven, W., & Fokeringa, M. (2005). *Ondernemen makkelijker én leuker?*. Zoetermeer: EIM.
- Zandvliet, K., Gravesteyn, J., & Tanis, O. (2013). *ZZP tussen werknemer en ondernemer*. Rotterdam: SEOR.

Bijlage A Arbitragemogelijkheden

Bijlage A.1 Ontslag

Ontslagbescherming voorkomt dat werkgevers de kosten van ontslag afwentelen op de maatschappij en om werkenden te beschermen tegen willekeurig ontslag (Deelen, Jongen, De Mooij, & Visser, 2007). Er zijn echter wel verschillen tussen arbeidsvormen. Bij ontslag van vaste arbeidskrachten komen kosten en administratieve verplichtingen kijken die afwezig zijn bij andere arbeidsrelaties. Ook gelden er ontslagverboden, waarvan de bekendste het ontslagverbod tijdens ziekte en zwangerschap is. Bij tijdelijke contracten gelden die opzegverboden weliswaar bij een eventueel tussentijdse beëindiging, maar niet als het contract afloopt. Als er sprake is van een uitzendovereenkomst, dan spelen de ontslagverboden in de eerste 26 weken werk wettelijk geen rol.²⁵ Voor uitzendkrachten speelt het ontslagrecht in de eerste fasen dan ook geen rol, maar in latere fasen wel. Dat is anders voor payrollwerknemers. Voor hen geldt hetzelfde ontslagrecht als voor vaste arbeidskrachten. Oproepkrachten hebben sinds de invoering van de Wet arbeidsmarkt in balans (Wab) een sterkere positie dan voorheen en kunnen sneller aanspraak maken op een vast aantal uren. Het ontslagrecht geldt ook voor hen. Werkt iemand als zzp'er, dan is het ontslagrecht in het geheel niet van toepassing.

Bijlage A.2 Ziekte

Om te voorkomen dat werkenden en werkgevers de gevolgen van arbeidsongeschiktheid en ziekte afwentelen op de maatschappij, kent Nederland uitgebreide loondoorbetalings- en re-integratieverplichtingen voor werkgevers. Zo moeten werkgevers het loon van zieke werknemers tot twee jaar doorbetalen. Tegen de risico's van loondoorbetaling kunnen werkgevers zich privaat verzekeren, maar dan blijven zij nog steeds verantwoordelijk voor de re-integratie van de zieke werknemer. Bij flexibele arbeidskrachten eindigen de loondoorbetalings- en re-integratieverplichtingen op de einddatum van een tijdelijk contract. Bovendien kunnen werkgevers flexibele contracten gebruiken als screeningsperiode om te bezien of de werkenden voldoende gezond zijn. Bij ingehuurde uitzendkrachten, payrollers en zzp'ers hebben inhurende werkgevers deze re-integratie- en loondoorbetalingsverplichtingen niet, en voor oproepkrachten (alleen voor de eerste zes maanden) kan men in het contract opnemen dat ze geen loon krijgen doorbetaald bij ziekte. Dat biedt mogelijkheden tot arbitrage voor werkgevers.

Bijlage A.3 Cao's

Cao's hebben als voordeel dat ze zorgen voor lagere onderhandelingskosten dan wanneer iedereen individueel alles zou moeten onderhandelen. Doordat cao's verschillen in arbeidsvoorwaarden, ontstaan kostenverschillen tussen enerzijds werknemers die direct in dienst zijn en anderzijds zzp'ers, uitzendkrachten en payrollers. De laatsten vallen niet onder een cao of onder de uitzend-cao. Volgens de uitzend-cao ontvangen ingehuurde uitzendkrachten/payrollers hetzelfde loon als werknemers die direct in dienst zijn bij het desbetreffende bedrijf en die dezelfde werkzaamheden uitvoeren. Deze inlenersbeloning bevat echter niet alle looncomponenten en zeker bij inzet van buitenlandse uitzendbureaus kan dit leiden tot kostenvoordelen. Uitzendkrachten of payrollers hebben daardoor soms mindere arbeidsvoorwaarden dan werknemers die direct in dienst zijn. De mindere

²⁵ Er is in de uitzend-cao's een bovenwettelijke verhoging opgenomen van 72 weken. In de praktijk is het dus 72 weken.

arbeidsvoorwaarden vertalen zich door in lagere loonkosten voor werkgevers, wanneer de premie voor het uitzendbureau/payrollingbedrijf lager is dan het loonkostenvoordeel.

Oproep- en tijdelijke werknemers vallen onder dezelfde cao als vaste werknemers en hebben daarom in principe dezelfde beloningsstructuur als vaste krachten. Werkgevers kunnen echter door gebruik te maken van tijdelijke contracten telkens werknemers op de onderste trede van een cao-schaal plaatsen, terwijl ze bij vaste krachten de doorgroesystematiek via de salarisschalen moeten volgen. Zelfstandigen vallen niet onder een cao; opdrachtgevers hoeven hen dus niet te betalen volgens de cao-loonschalen en hoeven geen cao-gebonden kosten zoals pensioenpremies en scholingskosten af te dragen.

Bijlage A.4 Vaste uren

Voor tijdelijke en vaste contracten geldt dat er in beginsel een vast aantal uren is vastgesteld. Dat kunnen werkgevers niet zomaar eenzijdig naar beneden bijstellen. Daarentegen hebben andere werkenden deze zekerheid niet. Zo is het aantal uren dat een oproepkracht werkt niet vastgelegd, en moeten werkgevers pas na 12 maanden een aanbod doen voor een vast aantal uren.²⁶ Wel moeten werknemers (in oproepcontracten) minimaal vier dagen van tevoren helderheid krijgen over de te werken dienst. Bij afzeggingen binnen vier dagen moet de werkgever het oorspronkelijke loon betalen. Ook een uitzendovereenkomst bevat niet altijd een urenomvang. Er is vaak sprake van een nul-uren contract omdat het in veel gevallen gaat om ad hoc aanvragen en de duur en de arbeidsomvang niet bekend zijn. Tot slot hebben ook zelfstandigen geen recht op een vast aantal uren.

Bijlage A.5 Minimumloon

Het minimumloon garandeert werkende personen een minimumvergoeding voor hun geleverde arbeid en biedt daarmee inkomensbescherming en bescherming tegen onderbetaling, maar dit geldt niet voor de meeste zelfstandigen.²⁷ Zelfstandigen met een zwakke onderhandelingsmacht kunnen dus onder het wettelijk minimumloon betaald krijgen. Sommige cao's spreken wel minimumtarieven af voor zelfstandigen.

Bijlage A.6 Belastingen

Ook belastingen verschillen tussen arbeidsvormen. Zo betalen zelfstandigen vanwege de zelfstandigenaftrek en de mkb-winstvrijstelling minder belasting dan werknemers en ook een minder inkomensafhankelijke bijdrage aan de zorgverzekering. De zelfstandigenaftrek kent echter wel een stapsgewijze afbouw in de komende jaren. Zelfstandigen (en alle andere werkenden) krijgen gedurende de kabinetsperiode compensatie via een verhoging van de arbeidskorting. Daarnaast is besloten om ook de fiscale oudedagsvoorziening per 1 januari 2023 af te schaffen, waardoor de financiële prikkel om als zelfstandige te werken verder verkleint.

²⁶ Er bestaat wel een beschermede regel. Na drie maanden bestaat het vermoeden dat de arbeid een omvang heeft gelijk aan het gemiddelde van de drie voorafgaande maanden (art. 7:610b BW). Dat is een bewijsvermoeden en weinig oproepkrachten doen daar in de praktijk een beroep op.

²⁷ Zelfstandigen die op basis van een opdrachtovereenkomst werken, maar niet in de uitoefening van beroep of bedrijf, vallen ook onder de WML

Bijlage A.7 Sociale premies

Zelfstandigen zijn niet verplicht verzekerd voor werknemersverzekeringen en betalen daarom geen verplichte WW-, pensioen-, en arbeidsongeschiktheidspremies. Op delen van de arbeidsmarkt waar zij veel onderhandelingsmacht hebben, kunnen zij de financiële voordelen hiervan naar zich toe trekken, terwijl aan het andere uiterste de onderhandelingsmacht van zelfstandigen aan de onderkant van de arbeidsmarkt zo gering is dat de werkgevers die hen inhuren, de kostenvoordelen naar zich toe trekken. In het recente coalitieakkoord zijn wel afspraken gemaakt over een verzekeringsplicht voor zelfstandigen tegen het arbeidsongeschiktheidsrisico. Dat vermindert de arbitragemogelijkheden op het terrein van sociale premies.

Sinds de invoering van de Wet arbeidsmarkt in balans (Wab) zijn er ook arbitragemogelijkheden in de WW-premie ontstaan. Zo is er een premiedifferentiatie naar de aard van de arbeidsovereenkomst ingevoerd. Er gelden twee WW-premies: een lage WW-premie voor vaste arbeidsovereenkomsten en een hoge WW-premie voor flexibele arbeidsovereenkomsten. Het vaste verschil tussen de twee WW-premies is 5 procentpunt. Hierdoor is het financieel aantrekkelijker voor werkgevers om werkenden een vaste arbeidsovereenkomst aan te bieden of om manieren te vinden om de hoge premie te ontlopen.²⁸

Bijlage A.8 Verlof

In Nederland zijn er wettelijke eisen voor het (betaald) verlof dat een werkgever een werknemer jaarlijks moet aanbieden. Zo heeft een werknemer ieder jaar recht op vakantie-uren en vakantiegeld. Daarnaast mag de werknemer gebruikmaken van verschillende soorten verlof, zoals zwangerschapsverlof, ouderschapsverlof en zorgverlof. Er zijn echter verschillen in het recht op verlof tussen arbeidsvormen. Een vaste of tijdelijke werknemer heeft bijvoorbeeld ieder jaar minimaal vier werkweken recht op verlof, terwijl zelfstandigen dat niet hebben. Ook het recht op ouderschapsverlof verschilt per arbeidsvorm. Zelfstandigen hebben geen recht op geboorteverlof en ouderschapsverlof. Wel kunnen zelfstandigen een beroep doen op de Zelfstandige en Zwanger-regeling (ZEZ), die voor 16 weken in een uitkering op maximaal minimumloonniveau voorziet.

²⁸ Dat laatste blijkt niet op grote schaal voor te komen, zo blijkt uit recent onderzoek (Beleidsonderzoekers, 2021)

Bijlage B Verantwoording overkoepelende analyse

We gebruiken de CBS Microdata om in kaart te brengen en te toetsen in hoeverre er arbeidsmarktverschuivingen rondom beleidswijzigingen plaatsvinden. Daarbij ligt de focus op:

- De richting van verschuivingen;
- De omvang van verschuivingen;
- De verschillen tussen groepen.

Dat doen we zowel op individueel als mesoniveau. Bijlage B.1 licht de analyse op individueel niveau nader toe. Bijlage B.2 gaat in op de analyse op mesoniveau.

Bijlage B.1 Analyse op individueel niveau

Dataset

We hebben een databestand met EBB-gegevens tussen 1996-2019 opgebouwd met informatie over de arbeidsmarktpositie van alle 18-65-jarigen in de Nederlandse beroepsbevolking. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen de volgende arbeidsmarktposities: vast contract, tijdelijk contract, uitzendcontract, oproepcontract, zelfstandigen, inactieven²⁹ en werklozen. Studenten zijn uitgesloten. De definities uit Hoofdstuk 1.2 zijn gebruikt om de arbeidsmarktposities te bepalen (zie onderstaande indeling). Indien iemand meerdere arbeidsmarktposities inneemt, is de eerste werkkring gebruikt om te bepalen wat de belangrijkste positie is. Tabel B.1 geeft een overzicht van de gebruikte databronnen.

Arbeidsmarktposities	Indicator type contract (eerste werkkring) in EBB
Tijdelijk contract	Tijdelijk met vaste uren en looptijd < 1 jaar, tijdelijk met vaste uren en looptijd ≥ 1 jaar, tijdelijk met uitzicht op vast
Oproepcontract	Oproep- en invalkracht, tijdelijk contract zonder vaste uren, vast contract zonder vaste uren
Uitzendcontract	Uitzendkracht
Vast contract	Vast dienstverband met vaste uren
Zelfstandig	Zelfstandige zonder personeel, zelfstandig met personeel, zelfstandige meewerkende, zelfstandige overig

Vervolgens is het aandeel van de beroepsbevolking met een bepaalde arbeidsmarktpositie voor ieder jaar weergegeven. Daarbij zijn de weeg- en ophoogfactoren in de EBB gebruikt om de gegevens representatief te maken voor de hele beroepsbevolking.

²⁹ Inactieven zijn gedefinieerd als iedereen tussen 18 en 65 die geen werk had en ook niet recent naar werk heeft gezocht of daarvoor niet direct beschikbaar was.

Econometrische analyse

Om te corrigeren voor andere factoren die van invloed zijn op arbeidsmarktverschuivingen, zoals intersectorale verschuivingen en conjuncturele ontwikkelingen, schatten we een multinomiaal logistisch regressiemodel met de kans dat individu i arbeidsmarktpositie a heeft in een bepaald jaar:

$$KansArbeidsmarktpositie_{ia} = \frac{\exp\{\beta_{0a} + \beta_{1a} \text{jaarvariabelen} + \beta_{2a} X\}}{\sum_a^7 \exp\{\beta_{0a} + \beta_{1a} \text{jaarvariabelen} + \beta_{2a} X\}}$$

Jaarvariabelen is een matrix van binaire variabelen voor ieder jaar vanaf 1996. **X** is een matrix voor alle onafhankelijke variabelen (invloedfactoren) die we meenemen in het model: leeftijd, geslacht, huishoudsamenstelling, migratieachtergrond, sector, opleidingsniveau, regio, conjunctuur, globalisering en technologische vooruitgang.

De jaarvariabelen in het model vangen zowel het effect van eventuele sociaal-culturele ontwikkelingen, als van beleidswijzigingen, zonder dat we deze effecten van elkaar hebben onderscheiden. Wel kunnen we stellen dat de sociaal-culturele ontwikkelingen traag plaatsvinden, terwijl veranderingen door beleid een directer effect hebben op arbeidsmarktverschuivingen. Zien we dus een duidelijke trendbreuk in gecorrigeerde aandelen met een bepaalde arbeidsmarktpositie, dan is dit beter te verklaren door beleid dan door sociaal-culturele ontwikkelingen.

Tabel B.1 Gebruikte databestanden

Variabele	Indicator	Bron	Periode
Arbeidsmarktpositie	Vast contract, tijdelijk contract, uitzendcontract, oproepcontract, zelfstandig, werkloos en inactief.	EBB (CBS)	1996-2019
Beleid en sociaal-culturele ontwikkelingen	Jaar binaire variabelen	EBB (CBS)	1996-2019
Leeftijd	Leeftijd (18-35, 35-50, 50+)	EBB (CBS)	1996-2019
Opleidingsniveau	Hoog, middelbaar, laag, onbekend	EBB (CBS)	1996-2019
Huishoudsamenstelling	Alleenstaand met kind(eren) van 0-11, alleenstaand met kind(eren) van 12+, alleenstaand zonder kind, samenwonend met kind(eren) van 0-11, samenwonend met kind(eren) van 12+, samenwonend zonder kind, thuiswonend, overig	EBB (CBS)	1996-2019
Migratie-achtergrond	Wel/geen migratieachtergrond	EBB (CBS)	1996-2019
Sector	SBI 21-indeling	EBB (CBS)	1996-2019
Provincie	Provincie binaire variabelen	EBB (CBS)	1996-2019
Conjunctuur	Conjuncturele werkloosheid (kwartaalniveau)	CBS	1996-2019
	Werkloosheidspercentage (kwartaalniveau)	EBB (CBS)	1996-2019
Globalisering	Export/bruto toegevoegde waarde op sectorniveau (3-jaarsgemiddelde van index)	Nationale Rekeningen (CBS)	1996-2019
Technologische vooruitgang	Bruto toegevoegde waarde / arbeidsvolume op sectorniveau (3-jaarsgemiddelde van index)	Nationale Rekeningen (CBS)	1996-2019

Het multinomiaal logistisch regressiemodel berekent de kansverhoudingen (*odd ratios*): de kans om in een bepaald jaar een tijdelijk contract of bijvoorbeeld een oproepcontract te hebben ten opzichte van een vast contract. Deze kansverhoudingen zijn vervolgens omgerekend in arbeidsmarktaandelen van iedere arbeidsmarktpositie voor ieder jaar. Bij het omrekenen naar arbeidsmarktaandelen in ieder jaar is alleen gevarieerd in de jaarvariabelen (*marginale effecten*). Alle andere variabelen zijn constant gehouden in het model (op het gemiddelde over de hele periode), waarmee als het ware is gekeken naar veranderingen die plaatsvinden over de tijd in arbeidsmarktaandelen als er geen veranderingen zijn in de samenstelling van de beroepsbevolking, geen intersectorale verschuivingen plaatsvinden, er geen conjuncturele ontwikkelingen waren etc. Hiermee zijn de ontwikkelingen over de tijd geschoond van de invloed van andere factoren.

We gebruiken de resultaten van het multinomiale logit model ook om een decompositie te maken van de groei van zelfstandigen en tijdelijke contracten tussen 1996 en 2019. Hiervoor hanteren we een vergelijkbare aanpak als Bosch et al. (2012). We rekenen de *odd ratios* om naar marginale effecten: het effect van verschillende factoren (bijv. leeftijd) op de kans op een bepaalde arbeidsvorm (bijv. zelfstandige), waarbij we alle andere (controle)variabelen constant houden. Vervolgens is gekeken naar de verandering van deze factoren gedurende de onderzoeksperiode, omdat enkel veranderingen over de tijd een verklaring kunnen bieden voor de groei. Leeftijd neemt bijvoorbeeld een belangrijk deel van de groei van zelfstandigen voor rekening omdat de gemiddelde leeftijd van de werkzame beroepsbevolking oploopt, en ouderen meer kans hebben om als zelfstandige te werken. Doordat we weten hoe factoren als de leeftijdssamenstelling van de werkzame beroepsbevolking zijn veranderd tussen 1996 en 2019, én hoe deze factoren samenhangen met de kans op een bepaalde arbeidsvorm, is het mogelijk om een inschatting te maken van de bijdrage van deze veranderende samenstelling op de groei van zelfstandigen. Dit is geen causale relatie, maar geeft wel een globaal beeld van het relatieve belang van verschillende variabelen.

Regressieresultaten

Er zijn twee multinomiale logistische regressiemodellen geschat. Het eerste model schat de kans op inactiviteit, werkloosheid en het hebben van een baan (de arbeidsparticipatiekeuze). Om te corrigeren voor andere invloedsfactoren, zijn in deze modellen de volgende variabelen opgenomen: leeftijd, opleiding, huishoudsamenstelling, migratieachtergrond, provincie en conjuncturele werkloosheid. Het tweede model schat voor de werkzame beroepsbevolking de kans op het hebben van een bepaalde arbeidsvorm: vast contract, tijdelijk contract, uitzendcontract, oproepcontract en zelfstandig ondernemer (de arbeidsvormkeuze). In dit model zijn ook indicatoren voor de samenstelling van de beroepsbevolking opgenomen (leeftijd, opleiding, huishoudsamenstelling, migratieachtergrond, provincie), evenals indicatoren voor intersectorale verschuivingen (dummy-variabelen voor 21 sectoren), conjunctuur (werkloosheidspercentage) en macro-trends (globalisering, technologische vooruitgang).

Figuur B.1 Regressieresultaten multinomiaal logistisch regressiemodel arbeidsvormkeuze (t.o.v. vast contract)

	(1) Tijdelijk contract	(2) Uitzendcontract	(3) Oproepcontract	(4) Zelfstandig
1997	-0,01**	0,01***	-0,05***	0,02***
1998	-0,01***	0,02***	0,01**	-0,04***
1999	-0,11***	-0,09***	-0,05***	-0,11***
2000	-0,28***	-0,32***	-0,17***	-0,05***
2001	-0,15***	-0,35***	-0,43***	0,05***

2002	-0,05***	-0,35***	-0,57***	0,04***
2003	-0,22***	-0,38***	-0,61***	-0,01**
2004	-0,28***	-0,26***	-0,60***	0,01**
2005	-0,27***	-0,07***	-0,56***	0,02***
2006	-0,20***	0,06***	-0,51***	0,05***
2007	-0,05***	0,02***	-0,39***	0,09***
2008	-0,03***	-0,05***	-0,33***	0,13***
2009	0,00	-0,19***	-0,35***	0,14***
2010	0,01***	-0,10***	-0,28***	0,17***
2011	-0,01***	-0,07***	-0,24***	0,18***
2012	0,08***	0,03***	-0,19***	0,17***
2013	0,14***	0,08***	-0,09***	0,21***
2014	0,18***	0,30***	-0,08***	0,22***
2015	0,22***	0,40***	-0,01***	0,25***
2016	0,21***	0,43***	-0,03***	0,27***
2017	0,22***	0,30***	-0,05***	0,25***
2018	0,19***	0,21***	-0,10***	0,27***
2019	0,08***	0,03***	-0,20***	0,25***
leeftijd <35	0,76***	0,73***	0,31***	-0,58***
leeftijd 50+	-0,60***	-0,46***	0,23***	0,37***
vrouw	0,22***	-0,00	0,22***	-0,42***
Middelbaar opgeleid	-0,19***	-0,32***	-0,21***	0,27***
Hoog opgeleid	0,00	-0,72***	-0,47***	0,58***
Opleidingsniveau onbekend	-0,03***	-0,08***	0,28***	0,33***
Migratieachtergrond	0,42***	0,99***	0,38***	0,05***
Alleenstaand met kind(eren) van 0-11 jaar	-0,18***	-0,45***	-0,50***	0,10***
Alleenstaand met kind(eren) van 12 jaar en ouder	-0,32***	-0,45***	-0,63***	-0,11***
Samenwonend met kind(eren) van 0-11 jaar	-0,58***	-1,01***	-0,95***	0,08***
Samenwonend met kind(eren) van 12 jaar en ouder	-0,74***	-0,98***	-0,97***	-0,12***
Samenwonend zonder kinderen	-0,29***	-0,67***	-0,49***	-0,06***
Thuiswonend	0,22***	0,30***	0,62***	-0,35***

Overige huishoudsamenstelling	0,05***	0,05***	0,35***	0,06***
Vrouw & alleenstaand met kind(eren) van 0-11 jaar	0,27***	0,39***	0,75***	-0,11***
Vrouw & alleenstaand met kind(eren) van 12 jaar en ouder	0,36***	0,38***	0,48***	-0,18***
Vrouw & samenwonend met kind(eren) van 0-11 jaar	0,05***	0,28***	1,18***	0,27***
Vrouw & samenwonend met kind(eren) van 12 jaar en ouder	0,49***	0,52***	1,27***	0,43***
Vrouw & samenwonend zonder kinderen	0,10***	0,31***	0,38***	0,22***
Vrouw & thuiswonend	0,01***	0,08***	0,34***	-0,29***
Vrouw & overige huishoudsamenstelling	0,07***	-0,06***	0,05***	-0,21***
Provincie Groningen	0,27***	0,84***	0,37***	0,02***
Provincie Friesland	0,06***	0,75***	0,31***	0,09***
Provincie Drenthe	0,12***	0,77***	0,17***	-0,04***
Provincie Overijssel	0,05***	0,37***	0,17***	-0,12***
Provincie Flevoland	0,09***	0,18***	0,07***	-0,32***
Provincie Gelderland	0,05***	0,20***	0,12***	-0,09***
Provincie Utrecht	0,09***	0,06***	-0,00	-0,12***
Provincie Zuid-Holland	0,01***	0,09***	-0,05***	-0,28***
Provincie Zeeland	-0,12***	0,23***	0,12***	-0,05***
Provincie Noord-Brabant	-0,03***	0,21***	0,04***	-0,11***
Provincie Limburg	0,03***	0,34***	0,05***	-0,17***
Industrie	-0,32***	-0,16***	-1,61***	-3,50***
Energievoorziening	-0,48***	-0,41***	-1,57***	-1,75***
Waterbedrijven en afvalbeheer	-0,11***	-0,89***	-0,45***	-2,22***
Bouwnijverheid	-0,23***	-0,73***	-1,12***	-2,31***
Handel	-0,55***	-0,36***	-1,86***	-3,06***
Vervoer en opslag	0,02***	-1,03***	-1,56***	-2,38***
Horeca	0,12***	-0,74***	-0,57***	-1,76***
Informatie en communicatie	-0,29***	-1,25***	-0,89***	-3,51***
Financiële dienstverlening	0,38***	-1,07***	-0,34***	-1,12***
Verhuur en handel van onroerend goed	0,72***	1,56***	0,71***	-1,47***

Arbeidsproductiviteit (3-jaars gemiddelde)	0,23***	-0,15***	-0,17***	-0,04***
Werkloosheidspercentage	-0,03***	-0,07***	0,03***	0,01***
Globalisering (3-jaars gemiddelde)	-0,02***	-0,02***	0,14***	-0,01***
Constante	-2,41***	-2,28***	-2,05***	0,60***
Observaties	3,972,923	3,972,923	3,972,923	3,972,923

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Tabel B.2 Regressie-resultaten multinomiaal logistisch regressiemodel arbeidsparticipatie keuze (t.o.v. werkend)

	(1) werkloos	(2) inactief
1997	-0,13***	-0,08***
1998	-0,23***	-0,12***
1999	-0,32***	-0,18***
2000	-0,45***	-0,31***
2001	-0,57***	-0,31***
2002	-0,43***	-0,40***
2003	-0,24***	-0,44***
2004	-0,27***	-0,52***
2005	-0,36***	-0,59***
2006	-0,41***	-0,61***
2007	-0,39***	-0,66***
2008	-0,34***	-0,73***
2009	-0,12***	-0,76***
2010	-0,07***	-0,78***
2011	-0,10***	-0,83***
2012	0,01**	-0,88***
2013	0,06***	-0,89***
2014	-0,04***	-0,91***
2015	-0,02***	-0,95***
2016	0,00	-0,94***
2017	-0,02***	-0,91***
2018	-0,03***	-0,94***
2019	-0,01*	-0,97***

vrouw	0,01***	0,43***
leeftijd	0,00***	0,08***
Middelbaar opgeleid	-0,47***	-0,84***
Hoog opgeleid	-0,82***	-1,50***
Opleidingsniveau onbekend	-0,21***	-0,17***
Provincie Groningen	0,58***	0,35***
Provincie Friesland	0,37***	0,18***
Provincie Drenthe	0,40***	0,17***
Provincie Overijssel	0,18***	0,12***
Provincie Flevoland	0,26***	0,03***
Provincie Gelderland	0,08***	0,07***
Provincie Utrecht	-0,03***	0,01***
Provincie Zuid-Holland	0,10***	0,06***
Provincie Zeeland	-0,15***	0,11***
Provincie Noord-Brabant	0,06***	0,06***
Provincie Limburg	0,17***	0,17***
Alleenstaand met kind(eren) van 0-11 jaar	-0,49***	-0,35***
Alleenstaand met kind(eren) van 12 jaar en ouder	-0,55***	-0,97***
Samenwonend met kind(eren) van 0-11 jaar	-1,49***	-1,79***
Samenwonend met kind(eren) van 12 jaar en ouder	-1,47***	-1,78***
Samenwonend zonder kinderen	-1,05***	-0,74***
Thuiswonend	0,12***	0,59***
Overige huishoudsamenstelling	-0,19***	-0,07***
Vrouw & alleenstaand met kind(eren) van 0-11 jaar	0,87***	1,22***
Vrouw & alleenstaand met kind(eren) van 12 jaar en ouder	0,32***	0,48***
Vrouw & samenwonend met kind(eren) van 0-11 jaar	0,90***	2,16***
Vrouw & samenwonend met kind(eren) van 12 jaar en ouder	0,63***	1,16***
Vrouw & samenwonend zonder kinderen	0,32***	0,48***

Vrouw & thuiswonend	0,13***	0,26***
Vrouw & overige huishoudsamenstelling	0,05***	0,28***
Migratieachtergrond	0,97***	0,82***
Conjuncturele werkloosheid	0,29***	0,04***
Constant	-2,21***	-3,69***
Observaties	4,634,159	4,634,159

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Verschillen tussen groepen

Vervolgens is bepaald of verschuivingen rondom beleidswijzigingen verschillen tussen groepen. Voor het in kaart brengen van de heterogeniteit zijn interactietermen opgenomen in het model. Daarna zijn de *odd ratio's* omgerekend naar 'arbeidsvormkansen' voor verschillende groepen voor ieder jaar. Door de arbeidsvormkansen rondom beleidswijzigingen te vergelijken, ontstaat een beeld van de verandering in arbeidsvormkansen na invoering van beleid, gecorrigeerd voor samenstelling en ontwikkelingen als globalisering, conjunctuur en technologische vooruitgang.

Tabel B.3 geeft telkens voor verschillende groepen weer hoe de kans op een vast contract, flexibel contract (uitzend, tijdelijk of oproep) of zelfstandig ondernemerschap zich heeft ontwikkeld in vergelijking met het jaar vóór invoering van het beleid. Ter illustratie: na introductie van de wet VLZ is de kans op een vast contract met 1,4 procentpunt afgenomen voor werkenden zonder startkwalificatie (geen mbo-, hbo- of wo-opleiding afgerond).

Tabel B.3 Model arbeidsvormkeuze: verschil in arbeidsvormkansen rondom beleidswijzigingen voor verschillende groepen (in procentpunten)

		Flexwet (1 jaar)			Flexwet (2 jaar)			VLZ/afschaffing WAZ		
		Vast	Flex	Zelf.	Vast	Flex	Zelf.	Vast	Flex	Zelf.
Geslacht	Man	0,4%	-1,3%	0,8%	-1,2%	-0,1%	1,3%	-1,0%	0,5%	0,5%
	Vrouw	2,1%	-2,9%	0,8%	-1,5%	0,5%	1,0%	-0,1%	0,4%	-0,3%
Leeftijd	<35	2,8%	-3,3%	0,6%	-1,1%	0,2%	1,0%	-0,7%	1,1%	-0,4%
	35-50	1,0%	-1,5%	0,5%	-1,6%	0,1%	1,5%	-0,6%	0,3%	0,3%
	>50	-0,9%	-0,9%	1,7%	-1,0%	0,3%	0,7%	-0,4%	-	0,5%
Opleiding	<MBO	1,3%	-1,8%	0,6%	-1,1%	0,2%	0,9%	-1,4%	0,8%	0,6%
	MBO	1,5%	-2,0%	0,5%	-0,9%	0,1%	0,8%	-0,7%	0,7%	-0,1%
	HBO/WO	0,5%	-2,0%	1,5%	-2,5%	0,4%	2,1%	0,1%	-	0,0%
Migratie- achtergrond	Geen	1,1%	-1,9%	0,8%	-1,5%	0,2%	1,3%	-0,3%	0,3%	0,0%
	Wel	1,4%	-2,7%	1,4%	0,0%	-0,1%	0,0%	-2,4%	1,4%	1,1%

		Arboregeling			Wwz			Vestigingwet		
		Vast	Flex	Zelf.	Vast	Flex	Zelf.	Vast	Flex	Zelf.
Geslacht	Man	-0,9%	1,0%	-0,1%	0,1%	-0,5%	0,4%	-1,1%	0,2%	0,9%
	Vrouw	-0,4%	0,6%	-0,2%	0,7%	-0,6%	-0,1%	-1,8%	1,4%	0,4%
Leeftijd	<35	-1,7%	1,7%	0,1%	1,3%	-1,8%	0,5%	-0,5%	0,0%	0,6%
	35-50	-0,4%	0,6%	-0,1%	0,0%	-0,2%	0,2%	-1,9%	1,2%	0,8%
	>50	0,2%	0,1%	-0,3%	-0,1%	0,3%	-0,1%	-1,4%	0,9%	0,5%
Opleiding	<MBO	-0,9%	0,9%	0,0%	-0,1%	-0,1%	0,2%	-1,9%	1,2%	0,7%
	MBO	-0,3%	0,6%	-0,3%	0,5%	-0,6%	0,0%	-1,6%	1,0%	0,5%
	HBO/WO	-0,9%	0,9%	0,0%	0,3%	-0,5%	0,2%	-0,9%	0,0%	0,9%
Migratie-achtergrond	Geen	-0,5%	0,7%	-0,2%	0,7%	-0,7%	-0,1%	-1,4%	0,7%	0,7%
	Wel	-1,3%	1,2%	0,1%	-1,1%	-0,1%	1,1%	-1,5%	0,8%	0,6%

Bijlage B.2 Analyse op mesoniveau

We analyseren de samenhang tussen beleid en de samenstelling van het personeelsbestand in bedrijven in verschillende sectoren. Hierbij kijken we naar veranderingen in het aandeel tijdelijke contracten, oproepcontracten, vaste contracten en ingehuurd zelfstandigen en uitzendkrachten.

Dataset

In de analyse is gebruikgemaakt van 161 sectoren op 3-digit SBI-2008 niveau. Vanwege onvoldoende data, beperkte omvang en minder relevantie voor arbeidsmarktverschuivingen, zijn twee overkoepelende sectoren buiten de analyses gelaten, namelijk "Huishoudens" en "Extraterritoriale organisaties en lichamen", en nog een aantal sectoren op 3-digit SBI-2008 niveau. Er zijn sectorale gegevens verzameld voor de periode 1996-2019. Hiervoor is voornamelijk gebruikgemaakt van de Nationale Rekeningen, de EBB en Investeringsbestanden. Tabel B.4 geeft een overzicht van de gegeven tijdreeksen en de bijbehorende bron.

Tabel B.4 Gebruikte databestanden

Variabele	Indicator	Bron	Periode
Aandeel werkenden in sector	Aandeel vast contract, tijdelijk contract, uitzendcontract, oproepcontract en zelfstandig	EBB (CBS)	1996-2019
Beleid en sociaal-culturele ontwikkelingen	Jaar binaire variabelen	EBB (CBS)	1996-2019
Leeftijd	Aandeel in leeftijdscategorie (18-24,25-34-35-44,45-54, 55-65)	EBB (CBS)	1996-2019
Opleidingsniveau	Aandeel hoog, middelbaar, laag, onbekend	EBB (CBS)	1996-2019
Huishoudsamenstelling	Aandeel alleenstaand, samenwonend, overig wonend, kinderen 0-11 jaar, kinderen 12+ en moeder met kinderen onder de 12.	EBB (CBS)	1996-2019
Sector	3-digt SBI-indeling	EBB (CBS)	1996-2019
Migratieachtergrond	Aandeel met migratieachtergrond in sector	EBB (CBS)	1996-2019
Globalisering	Export/bruto toegevoegde waarde op sectorniveau (3-jaarsgemiddelde van index)	Nationale Rekeningen (CBS)	1996-2019
Technologische vooruitgang	Bruto toegevoegde waarde / arbeidsvolume op sectorniveau (3-jaarsgemiddelde van index)	Nationale Rekeningen (CBS)	1996-2019
Conjunctuur	Werkloosheidspercentage (kwartaalniveau)	EBB (CBS)	1996-2019
Financiële positie	Netto-winst / omzet per sector (4-kwartaalgemiddelde)	Investeringen (CBS)	1996-2019

Econometrische analyse

Om de relatie tussen de ontwikkeling van het aandeel van iedere arbeidsvorm en de kenmerken van een sector te bepalen, maken we gebruik van een multivariate regressie. Deze regressie geeft een beeld van de effecten van veranderingen in sectorkenmerken over de tijd. De volgende vergelijking is geschat:

$$AandeelArbeidsvorm_{it} = a_i + \beta_1 \text{jaarvariabelen}_{it} + \beta_2 \mathbf{X}_{it} + u_{it}$$

Hierin is $AandeelArbeidsvorm_{it}$ de afhankelijke variabele. $\text{Jaarvariabelen}_{it}$ is een vector van binaire variabelen voor ieder kwartaal binnen ieder jaar vanaf het vierde kwartaal van 1996. \mathbf{X}_{it} is een vector van onafhankelijke variabelen (invloedsfactoren) van sector i in jaar t . Coëfficiënt β geeft de associatie tussen de afhankelijke en onafhankelijke variabele bij een toename van één in de onafhankelijke variabele (binnen sectoren) weer. Deze onafhankelijke variabelen corrigeren voor andere factoren die van invloed zijn op veranderingen in arbeidsvormen binnen een sector, zoals verandering in de samenstelling van de sector (naar leeftijd, geslacht, opleidingsniveau, migratieachtergrond), samenstelling van bedrijven in de sector, globalisering, technologische vooruitgang en conjuncturele ontwikkelingen. Dit model is geschat voor iedere arbeidsvorm over de periode 1997-2019. We

schatten de vergelijking met behulp van een paneldatamodel, inclusief sector *fixed effects* a_i om te corrigeren voor niet-geobserveerde variatie tussen sectoren. Ook clusteren we de standaardfouten om te corrigeren voor heteroskedasticiteit en autocorrelatie.

Regressie-resultaten

Tabel B.5 Regressieresultaten panel

	(1) Aandeel vaste contracten	(2) Aandeel tijdelijke contracten	(3) Aandeel oproepcontracten	(4) Aandeel uitzendcontracten	(5) Aandeel zelfstandigen
Jaarvariabelen	***	***	***	***	***
Migratieachtergrond	-0.1462***	0.0882***	0.0351***	0.0383***	-0.0154
Migratieachtergrond onbekend	-0.5170	0.2721	-0.0814	0.3815***	-0.0552
Aandeel man	0.0527	-0.0225	0.0273*	-0.0167	-0.0407
Leeftijd 18-25	-0.1846**	0.1395***	0.0377**	0.0807***	-0.0734
Leeftijd 25-35	0.0549	0.0557	-0.0342***	0.0120	-0.0884*
Leeftijd 45-55	-0.1258**	0.0221**	0.0125	0.0012	0.0901*
Leeftijd 55+	0.0538	-0.0568	-0.0436***	-0.0205	0.0671
Huishouden: Alleenstaand	-0.0371	0.0530***	0.0025	0.0322***	-0.0506*
Huishouden: overig	0.0129	0.0460	0.0239	0.0099	-0.0927
Kinderen: 0-11 jaar	0.0408	-0.0352*	-0.0094	-0.0512***	0.0549
Kinderen 12+	0.1158***	-0.0420**	-0.0254**	-0.0247*	-0.0236
Moeders met kinderen 0-11 jaar	0.0466	-0.0176	-0.0067	0.0682**	-0.0905
Aandeel laag opgeleid	0.0187	0.0070	-0.0165*	-0.0152	0.0060
Aandeel middelbaar opgeleid	0.0038	0.0201	-0.0370**	-0.0029	0.0160
Aandeel opleidingsniveau onbekend	-0.3300**	0.1083*	-0.0178	0.1383**	0.1012
Werkloosheidspercentage	-0.0028*	-0.0024**	0.0030***	0.0011***	0.0010
Globalisering (3-jaars gemiddelde)	-0.0311**	-0.0040	0.0063*	-0.0029	0.0316*
Arbeidsproductiviteit (3- jaars gemiddelde)	-0.0047	0.0141*	0.0126**	0.0051	-0.0271
Constant	0.7564***	0.0433*	0.0293***	0.0179	0.1531***
Observaties	12,065	12,065	12,065	12,065	12,065
Aantal sectoren	161	161	161	161	161

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Verschillen tussen groepen

Verder is het basismodel uitgebreid met interactievariabelen tussen sectorkenmerken en de jaarvariabelen. Hiermee identificeren we verschillen in de uitwerking van beleid tussen verschillende kenmerken van sector, zoals winstgevendheid, organisatiecultuur en -structuur, de samenstelling naar bedrijfsomvang en sectoren die traditioneel een hoog of laag aandeel flexibele arbeidsrelaties kennen. Hieruit blijkt of effecten verschillen tussen sectoren.

Sectoren zijn op basis van hun kenmerken in gedeeld in verschillende categorieën. De eerste indeling in organisatiecultuur- en structuur is gemaakt op basis van de WEA, waarbij sectoren zijn geclassificeerd als sectoren met veel familiebedrijven als meer dan 75 procent aangeeft dat de organisatie voor 50 procent of meer eigendom is van één familie. Sectoren zijn ingedeeld als winstgedreven als 80 procent of meer aangeeft dat zij een winstoogmerk hebben. Sectoren vallen onder de hiërarchische structuur als 20 procent of meer aangeeft dat in hun bedrijf drie of meer verschillende hiërarchische niveaus zijn. De tweede indeling op basis van bedrijfsomvang is gebaseerd op data uit de EBB. Hierbij is het aandeel grote bedrijven (<100 werknemers) in iedere sector bepaald. De sectoren met het hoogste aandeel grote bedrijven (vanaf het 70ste percentiel van de verdeling) zijn als sectoren met relatief veel grote bedrijven gecategoriseerd; sectoren met het laagste aandeel grote bedrijven (tot en met het 30^{ste} percentiel van de verdeling) zijn gecategoriseerd als sectoren met relatief veel kleine bedrijven. Tot slot is de nettowinst gedeeld door de omzet bepaald per sector. Sectoren tot het 30ste percentiel van deze variabele zijn ingedeeld in de weinig winstgevende sectoren en sectoren vanaf het 70ste percentiel van deze variabele zijn ingedeeld in veel winstgevende sectoren.

Tabel B.6 geeft de verandering rondom beleidswijzigingen weer in het (gecorrigeerde) aandeel werkenden dat binnen de sector werkzaam is onder een vast contract, flexibel contract (uitzend, tijdelijk, oproep) of als zelfstandige. Ter illustratie: het aandeel werkenden met een vast contract is in weinig winstgevende sectoren is gedaald met 0,3 procentpunt na introductie van de wet VLZ.

Tabel B.6 Regressieresultaten panel: verschillen in verandering (gecorrigeerd) aandeel werkenden rondom beleidswijzigingen

		Flexwet (na 1 jaar)			Flexwet (na 2 jaar)			VLZ/afschaffing WAZ		
		Vast	Flex	Zelf.	Vast	Flex	Zelf.	Vast	Flex	Zelf.
Sector veel flex	Veel	1,2%	-1,3%	1,0%	-2,1%	0,3%	1,4%	0,3%	0,5%	-0,6%
	Weinig	1,8%	-1,8%	-0,2%	-2,0%	0,5%	1,8%	-0,2%	-0,1%	0,3%
Winstgeven de sector	Veel	2,3%	-1,9%	-0,5%	-1,8%	0,5%	1,3%	0,1%	0,1%	-0,2%
	Weinig	0,2%	-0,8%	0,6%	-2,1%	0,2%	1,9%	-0,3%	0,5%	-0,2%
Bedrijfsomvang	Groot	2,2%	-2,4%	0,2%	-0,9%	0,6%	0,3%	0,0%	0,1%	-0,2%
	Klein	0,2%	-1,2%	1,0%	-2,6%	0,4%	2,2%	-0,3%	0,4%	0,0%
Organisatiecultuur	Hiërarchisch	2,7%	-2,0%	-0,7%	-1,2%	0,3%	0,9%	0,2%	0,0%	-0,2%
	Niet-hiërarchisch	0,8%	-1,4%	0,6%	-2,3%	0,5%	1,8%	0,0%	0,3%	-0,3%

Veel profit	0,1%	-1,1%	1,0%	-2,0%	0,4%	1,6%	-0,4%	0,5%	-0,1%
Veel non-profit	2,9%	-2,2%	-0,7%	-2,0%	0,6%	1,4%	0,2%	-0,3%	0,0%
Veel familiebedrijven	0,0%	-0,9%	1,0%	-2,1%	0,5%	1,6%	-0,5%	0,5%	0,0%
Weinig familiebedrijven	2,2%	-1,8%	-0,3%	-1,8%	0,3%	1,6%	0,1%	0,1%	-0,2%

		Arboregeling			Wwz			Vestigingswet		
		Vast	Flex	Zelf.	Vast	Flex	Zelf.	Vast	Flex	Zelf
Sector veel flex	Veel	-1,2%	0,6%	0,0%	1,5%	-0,8%	-0,3%	-2,0%	1,3%	0,9%
	Weinig	-0,6%	0,3%	0,1%	0,8%	-1,5%	1,0%	-1,3%	0,6%	1,3%
Winstmarges	Groot	-0,2%	0,2%	-0,1%	0,3%	-1,4%	1,2%	-1,0%	0,9%	0,1%
	Klein	-0,7%	0,8%	-0,2%	0,3%	-0,1%	-0,2%	-2,8%	1,4%	1,4%
Bedrijfs omvang	Groot	-0,3%	0,4%	-0,1%	0,1%	-1,2%	1,1%	-0,9%	0,8%	0,1%
	Klein	-0,6%	0,2%	0,5%	1,9%	-1,9%	0,0%	-1,8%	0,3%	1,5%
Organisatie cultuur	Hiërarchisch	0,1%	0,1%	-0,3%	0,6%	-1,4%	0,8%	-1,2%	1,1%	0,1%
	Niet-hiërarchisch	-0,5%	0,6%	-0,1%	1,6%	-1,0%	-0,6%	-1,9%	0,9%	1,0%
	Veel profit	-0,5%	0,6%	0,0%	1,3%	-1,1%	-0,2%	-4,3%	1,2%	3,1%
	Veel non-profit	-0,2%	0,3%	-0,1%	0,3%	-1,2%	0,9%	-2,0%	1,2%	0,8%
	Veel familiebedrijven	-0,4%	0,5%	-0,1%	1,1%	-1,3%	0,2%	-2,2%	1,0%	1,1%
	Weinig familiebedrijven	-0,5%	0,5%	0,0%	0,5%	-1,0%	0,5%	-1,9%	1,0%	0,9%

Bijlage C Verantwoording casestudy ketenbepaling

In dit deel van het onderzoek richten we ons op het waterbedeffect als gevolg van de ketenbepaling. Specifiek gaat het om de gevolgen van de ketenbepaling op verschuivingen van tijdelijke contracten naar zelfstandig ondernemerschap, uitzendcontracten, oproepcontracten, tijdelijke contracten bij een andere werkgever, werkloosheid en inactiviteit. Die zetten we af tegen de omvang van verschuivingen naar vaste contracten. Dit geeft inzicht in de baten (beoogde verschuivingen) ten opzichte van de kosten in de vorm van niet-beoogde verschuivingen van beleidswijzigingen gericht op de regulering van flexibele contracten. Daarnaast brengen we de heterogeniteit van de effecten in kaart voor verschillende groepen werkenden met tijdelijke contracten (naar leeftijd opleidingsniveau, sector, bedrijfsomvang en geslacht). Hieruit blijkt in hoeverre de omvang van het waterbedeffect verschillend is naar kenmerken van groepen.

Aanpak

We gebruiken een zogenoemde *difference-in-differences*-analyse om de causale effecten van de aangepaste ketenbepaling vast te stellen. De analyse vergelijkt werkenden die vóór de Wwz-invoering 13 maanden in een tijdelijk contract zaten met werknemers die ná invoering van de Wwz 13 maanden in een tijdelijk contract zaten. Hierbij ligt de focus op de kans op doorstroom naar een vast contract, zelfstandig ondernemerschap, een uitzendcontract, een oproepcontract, een tijdelijk contract bij een andere werkgever, werkloosheid en inactiviteit in de 12 maanden daarna. Om het effect van de aangepaste ketenbepaling te onderscheiden van het effect van (gunstige) conjuncturele omstandigheden op de bovengenoemde uitkomstmaten, gebruiken we een controlegroep: werknemers die negen maanden in een tijdelijk contract zitten. Voor deze groep werknemers geldt eveneens dat de gunstige conjuncturele omstandigheden van invloed zijn op de kans op doorstroom naar zelfstandig ondernemerschap of andere flexibele arbeidsvormen. De verkorting van de ketenbepaling zou voor deze groep echter geen invloed moeten hebben op de kans op zelfstandig ondernemerschap of andere flexibele arbeidsvormen binnen 12 maanden daarna, aangezien zij daarmee de termijn van de verkorte ketenbepaling niet overschrijden (de analyse kijkt voor deze groep niet verder dan 21 maanden na instroom in het tijdelijke contract). De 'difference in differences'-analyse vergelijkt de ontwikkeling in uitkomstmaten in de behandelgroep (tijdelijke contracten van 13 maanden) waarvoor de verkorting van de ketenbepaling van toepassing is met de ontwikkeling in uitkomstmaten in de controlegroep (tijdelijke contracten van negen maanden) waarvoor de ketenbepaling niet bindend is over de tijd, zowel vóór als na invoering van de Wwz.

Dataset

De onderzoekspopulatie voor de analyses bestaat uit alle gestarte tijdelijke contracten. Het betreft hier banen in plaats van personen. De instroom in tijdelijke contracten betreft alle reguliere tijdelijke contracten en tijdelijke oproepcontracten. Een tijdelijke baan 'start' wanneer er in de drie maanden daarvoor in die baan geen betaald werk is verricht. Iemand kan daarom bijvoorbeeld meerdere keren instromen in hetzelfde tijdelijke (oproep)contract bij dezelfde werkgever.

Er is sprake van een uitstroom naar een vast contract bij dezelfde werkgever indien het tijdelijke contract overgaat in een vast contract. Indien dit niet het geval is en de tijdelijke baan (voor minstens drie maanden) is gestopt, is gekeken of er sprake is van uitstroom naar een ander flexibel contract, werkloosheid, inactiviteit of zelfstandig ondernemerschap.

Onderstaande tabel geeft inzicht in de gebruikte databestanden en indicatoren.

Tabel C.1 Gebruikte databestanden

Variabele	Indicator	Bron	Periode
Arbeidsmarktpositie	Vast contract, tijdelijk contract, oproepcontract, uitzendcontract, zelfstandig ondernemer, werkloos, inactief	Secmbus, polisadministratie (CBS)	2006-2019
Geslacht	Man, vrouw	Gbapersoonktab (CBS)	2006-2019
Opleidingsniveau	Basisonderwijs; vmbo, PRO, havo-vwo onderbouw en mbo1; mbo2-mbo4, havo en vwo; hbo AD, hbo- en wo-bachelor; hbo- en wo-master en doctoraal	Hoogsteopltab (CBS)	2006-2019
Leeftijd	15-27, 27-35, 35-45, 45-55, 55 tot AOW	Gbapersoonktab (CBS)	2006-2019
Sector	SBI 21-indeling	Polisadministratie, Betab (CBS)	2006-2019
Bedrijfs grootte	0-1, 2, 3-4, 5-9, 10-19, 20-49, 50-99, 100-149, 150-199, 200-249, 250-499, 500-999, 1000-1999, 2000+ werkzame personen	Polisadministratie, Betab (CBS)	2006-2019
Regio	12 Nederlandse provincies	Gbaadresobjectbus (CBS)	2006-2019

Beschrijvende statistieken

Tabel C.2 biedt nader inzicht in de arbeidsmarktpositie na 12 maanden later voor de groep die 13 maanden een tijdelijk contract heeft, zowel vóór invoering van de Wwz (in 2014) als daarna (in 2016 en 2017). Hieruit blijkt dat de doorstroom naar een vast contract vóór de Wwz nog 20,7 procent was, maar daarna toenam tot wel 45,3 procent in 2017. Dit is vermoedelijk niet alleen het gevolg van de Wwz; hierbij kunnen ook gunstige conjuncturele ontwikkelingen een rol spelen (waar de *difference-in-differences*-analyse rekening mee houdt).

Verder valt op dat er een groep is die ook na de Wwz langer dan twee jaar een tijdelijk contract heeft. In 2016 speelt het overgangsrecht hierin een rol. In 2017 is een mogelijke verklaring dat een aantal functies is uitgezonderd van de verkorting van de ketenbepaling, zoals voetballers, presentatoren en een aantal artistieke functies.³⁰ Tot slot is het ook mogelijk dat er sprake is van registratiefouten door CBS of werkgevers, bijvoorbeeld doordat de werkgever/salarisadministrateur te laat is met het aanpassen van de contractvorm in de salarisspecificatie. Naar verwachting heeft dit geen effect op de schattingsresultaten. Het gaat immers om een relatief kleine groep en er is geen reden om aan te nemen dat registratiefouten vaker/minder vaak voorkomen in de behandelgroep dan in de controlegroep.

³⁰ Zie wetten.nl - Regeling - Regeling ketenbepaling bijzondere functies en hogere vergoeding kantonrechter - BWBR0036763 (overheid.nl)

Tabel C.2 Beschrijvende statistieken: populatie met 13 maanden een tijdelijk contract in 2014, 2016 en 2017

	Arbeidsmarktsituatie 12 maanden later (2014)	Arbeidsmarktsituatie 12 maanden later (2016)	Arbeidsmarktsituatie 12 maanden later (2017)
Doorstroom arbeidsvormen			
Vast contract	20,7%	39,2%	45,3%
Inactief (zonder werk en zonder uitkering)	2,9%	2,9%	3,2%
Uitkering	11,9%	11,4%	10,7%
Tijdelijk contract (andere werkgever)	10,6%	14,1%	16,7%
Uitzendcontract	2,5%	3,7%	4,0%
Oproepcontract	1,3%	1,7%	1,9%
Zelfstandig ondernemerschap	2,3%	2,6%	2,9%
Overig contract (andere werkgever)	4,2%	4,9%	5,5%
Geen doorstroom			
Tijdelijk contract, zelfde werkgever	39,3%	14,4%	3,8%
Overige doorstroom			
Onderwijs	2,1%	2,5%	3,0%
Buitenland/overleden	0,8%	0,8%	0,9%
Pensioen	0,2%	0,2%	0,3%
Totaal	100%	100%	100%
Aantal observaties	316.813	343.159	312.689

Veronderstelling

Een belangrijke aanname achter de 'difference in differences'-analyse is de zogeheten 'common trend'-aanname. De 'common trend'-aanname veronderstelt dat de behandelgroep en de controlegroep in een situatie zonder Wwz (interventie) dezelfde ontwikkeling vertonen in de uitkomstmaten. De 'common trend'-aanname kunnen we niet hard testen, maar in het algemeen kijken onderzoekers vaak naar de ontwikkelingen in de uitkomstmaten voorafgaand aan de interventie. Indien die ontwikkelingen een gelijke trend vertonen, lijkt het erop dat conjuncturele ontwikkelingen en andere externe factoren eenzelfde invloed hebben op zowel de behandel- als de controlegroep, waarmee de 'common trend'-aanname plausibel is. Figuur 6.1 (in hoofdtekst) laat zien dat er inderdaad sprake is van een vergelijkbare ontwikkeling van de uitkomstmaten voor de behandel- en controlegroep in de periode voorafgaand aan de invoering van de Wwz.

Model

Via de volgende lineaire regressievergelijking zijn de effecten geschat:

$$y_{igt} = a + \delta D_g + \beta T_t + \rho(D_g * T_t) + \omega K_t + \varphi X_{igt} + \varepsilon_{igt},$$

met y de kans op doorstroom naar zelfstandig ondernemerschap, een flexibel contract, werkloosheid of inactiviteit binnen 12 maanden, i het individuele tijdelijke contract, g de groep waarin het tijdelijke contract valt (duur van 13

maanden of duur van 9 maanden), t of het de situatie betrof voor invoering van de Wwz (uitkomstjaren januari 2012 tot en met december 2014) of na invoering van de Wwz (uitkomstjaren juli 2016 tot en met december 2018)³¹, D een indicator die gelijk is aan 1 wanneer het de groep contracten van 13 maanden betreft en gelijk aan 0 wanneer het de groep contracten van 9 maanden betreft, T een indicator die gelijk is aan 1 wanneer het een contract in de periode na invoering van de Wwz betreft (uitkomstjaren juli 2016 tot en met december 2018) en gelijk aan 0 in de periode daarvoor, K de kalendermaand van instroom in het tijdelijke contract, X een vector van persoons- en bedrijfskenmerken en ε_{it} de individuele storingstermen. De standaardfouten zijn geclusterd op persoonsniveau om te corrigeren voor seriële correlatie. Coëfficiënt ρ bevat het effect van de aanpassingen in de ketenbepaling op de verschillende uitkomstmaten.

Door het opnemen van persoons- en bedrijfskenmerken en de betreffende kalendermaand houdt de analyse rekening met samenstellingseffecten en seizoensinvloeden. De persoons- en bedrijfskenmerken betreffen geslacht, opleidingsniveau, leeftijd, woonprovincie, bedrijfsgrootte en bedrijfssector.

Verder betreft het alleen personen in de leeftijd van 15 jaar tot de AOW-leeftijd die op het moment van instroom staan ingeschreven in de Basisregistratie Personen (BRP). Ook zijn ambtenaren buiten beschouwing gelaten in de analyses, aangezien de Wwz niet op hen van toepassing is. Personen die op het moment van instroom voltijdonderwijs volgen en niet binnen zes maanden daarna zijn afgestudeerd, zijn evenmin meegenomen in de analyses.

Aanvullend op de analyses waarin alle tijdelijke contracten zijn meegenomen, zijn er aparte analyses verricht per geslacht, leeftijdsgroep, opleidingsniveau, bedrijfsgrootte en bedrijfssector.

Regressieresultaten

³¹ De periode van januari 2015 tot en met juni 2016 is buiten beschouwing gelaten om rekening te houden met het respecteren van bestaande tijdelijke contracten en sectorale overgangsrechten. De jaren vóór 2012 zijn buiten beschouwing gelaten voor een zo goed mogelijke vergelijkbaarheid.

Tabel C.3 Regressieresultaten difference-in-differences-analyses

	Vast contract	Inactief	Tijdelijk contract	Uitzendcontract
Periode na Wwz	0,085***	0,002***	0,044***	0,013***
Behandelgroep	-0,006***	-0,003***	-0,003***	-0,001***
Behandelgroep * periode na Wwz	0,149***	0,001***	0,008***	0,003***
Tijdelijk	0,092***	-0,021***	-0,011***	-0,008***
Vrouw	-0,01***	0,005***	-0,002***	-0,007***
Vmbo, PRO, havo-vwo onderbouw of mbo1	0,013***	-0,006***	0,021***	0,005***
Mbo2-mbo4, havo en vwo	0,039***	-0,018***	0,041***	-0,002*
Hbo AD, hbo- en wo-bachelor	0,077***	-0,019***	0,052***	-0,015***
Hbo- en wo-master of doctoraal	0,057***	-0,017***	0,054***	-0,019***
Onbekend	0,053***	0,002*	0,02***	-0,01***
27 tot 35	0,017***	-0,01***	-0,019***	-0,002***
35 tot 45	0,027***	-0,015***	-0,033***	-0,004***
45 tot 55	0,023***	-0,018***	-0,044***	-0,006***
55 tot AOW	-0,004***	-0,016***	-0,073***	-0,011***
Delfstoffenwinning	0,057***	-0,006	-0,01	-0,015***
Industrie	0,036***	-0,007***	-0,003	-0,003*
Energievoorziening	0,117***	-0,008**	-0,014**	-0,008**
Waterbedrijven en afvalbeheer	-0,007	-0,01***	0,015***	0,002
Bouwnijverheid	0,035***	-0,01***	0,008***	-0,005***
Handel	-0,034***	-0,002	0,016***	-0,014***
Vervoer en opslag	-0,041***	0	0,027***	-0,001
Horeca	-0,112***	0,021***	0,048***	-0,008***
Informatie en communicatie	0,018***	-0,006***	0,013***	-0,018***
Financiële dienstverlening	0,052***	-0,009***	0,002	-0,012***
Verhuur en handel van onroerend goed	0,009*	-0,007***	0,021***	-0,013***
Specialistische zakelijke diensten	0,002	-0,007***	0,016***	-0,012***
Verhuur en overige zakelijke diensten	-0,019***	0,007***	0,029***	0,006***
Openbaar bestuur en overheidsdiensten	-0,13***	-0,011***	-0,013***	-0,001
Onderwijs	-0,026***	-0,001	-0,002	-0,017***

Gezondheids- en welzijnszorg	-0,018***	-0,007***	0,036***	-0,024***
Cultuur, sport en recreatie	-0,105***	-0,002	0,018***	-0,013***
Overige dienstverlening	-0,054***	0,001	0,01***	-0,016***
Extraterritoriale organisaties en lichamen	-0,083***	0,038*	-0,054***	-0,022***
Onbekend	-0,061	-0,045***	0,129	-0,023***
2 wp	0,014***	-0,006***	0,003	0
3-4 wp	0,022***	-0,014***	0,009***	0
5-9 wp	0,035***	-0,019***	0,01***	-0,001
10-19 wp	0,049***	-0,024***	0,01***	0
20-49 wp	0,067***	-0,028***	0,007***	0,001*
50-99 wp	0,093***	-0,031***	0,004***	0,002***
100-149 wp	0,11***	-0,032***	0,001	0,003***
150-199 wp	0,132***	-0,031***	0	0,003***
200-249 wp	0,122***	-0,033***	0,002	0,005***
250-499 wp	0,13***	-0,032***	-0,001	0,002**
500-999 wp	0,147***	-0,032***	-0,005***	0,003***
1000-1999 wp	0,139***	-0,033***	-0,001	0,006***
>=2000 wp	0,126***	-0,029***	-0,007***	0,004***
Friesland	0,019***	-0,003***	-0,005**	0
Drenthe	0,012***	-0,004***	0,002	0,002
Overijssel	0,013***	-0,004***	0,007***	-0,007***
Flevoland	0,012***	0,003***	0,019***	-0,009***
Gelderland	0,029***	-0,001*	0,01***	-0,01***
Utrecht	0,025***	0,004***	0,013***	-0,014***
Noord-Holland	0,011***	0,01***	0,012***	-0,015***
Zuid-Holland	0,021***	0,006***	0,01***	-0,013***
Zeeland	0,041***	0,001	0,005**	-0,01***
Noord-Brabant	0,035***	-0,002***	0,01***	-0,009***
Limburg	0,014***	-0,002**	0,01***	-0,003***
Instroommaand: februari	-0,01***	0,002***	0,009***	0,003***
Maart	-0,012***	0,002***	0,009***	0,004***
April	0,01***	0,001*	0,01***	0,004***
Mei	0	0,001	0,012***	0,003***

Juni	-0,001	0	0,008***	0,003***
Juli	0,001	0	0,011***	0,001**
Augustus	0,005***	-0,001	0,007***	0,003***
September	-0,011***	0,002***	0,007***	0,001**
Oktober	-0,01***	0,002***	0,007***	0,002***
November	-0,004***	0,002***	0,011***	0,003***
December	0,007***	0,001**	0,012***	0,003***
arbeidsbemiddeling	-0,194***	-0,002***	0,052***	0,043***
Constante	-0,032***	0,092***	0,045***	0,056***
N	4199298	4199298	4199298	4199298

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

	Oroepcontract	Zelfstandig	Uitkering
Periode na Wwz	0,005***	0,004***	-0,034***
Behandelgroep	-0,001***	0	0
Behandelgroep * periode na Wwz	0,002***	0,002***	0,02***
Tijdelijk	-0,019***	-0,012***	0,01***
Vrouw	0,006***	-0,002***	0,015***
Vmbo, PRO, havo-vwo onderbouw of mbo1	0,002***	0,002***	-0,024***
Mbo2-mbo4, havo en vwo	0	0,006***	-0,048***
Hbo AD, hbo- en wo-bachelor	-0,006***	0,013***	-0,075***
Hbo- en wo-master of doctoraal	-0,009***	0,016***	-0,088***
Onbekend	-0,003***	0,008***	-0,099***
27 tot 35	-0,006***	0,006***	0,05***
35 tot 45	-0,006***	0,01***	0,058***
45 tot 55	-0,006***	0,01***	0,066***
55 tot AOW	-0,008***	0,005***	0,09***
Delfstoffenwinning	-0,004***	-0,008**	-0,02**
Industrie	-0,002*	-0,009***	0,013***
Energievoorziening	-0,002	-0,007***	0,023***
Waterbedrijven en afvalbeheer	-0,002**	-0,008***	0,012**
Bouwnijverheid	-0,002**	-0,001	0,021***
Handel	0,001*	-0,003*	0,019***

Vervoer en opslag	0,004***	0,003**	-0,003
Horeca	0,013***	0	0
Informatie en communicatie	-0,003***	0,002	0,009***
Financiële dienstverlening	-0,003***	-0,007***	0,01***
Verhuur en handel van onroerend goed	-0,002*	-0,004**	0,008**
Specialistische zakelijke diensten	-0,001	-0,001	0,008***
Verhuur en overige zakelijke diensten	0,01***	0	0,04***
Openbaar bestuur en overheidsdiensten	-0,001	0,004*	0,02***
Onderwijs	0,003***	0,005***	-0,026***
Gezondheids- en welzijnszorg	0,006***	0	-0,015***
Cultuur, sport en recreatie	0,005***	0,02***	-0,01***
Overige dienstverlening	0,002**	0,012***	0,009***
Extraterritoriale organisaties en lichamen	0,002	0	-0,017
Onbekend	-0,006***	-0,04***	-0,016
2 wp	0	-0,005***	-0,004**
3-4 wp	-0,001	-0,011***	-0,005***
5-9 wp	-0,001**	-0,017***	-0,008***
10-19 wp	-0,002***	-0,022***	-0,009***
20-49 wp	-0,003***	-0,028***	-0,009***
50-99 wp	-0,004***	-0,03***	-0,012***
100-149 wp	-0,003***	-0,032***	-0,012***
150-199 wp	-0,003***	-0,032***	-0,012***
200-249 wp	-0,004***	-0,033***	-0,014***
250-499 wp	-0,003***	-0,032***	-0,013***
500-999 wp	-0,003***	-0,032***	-0,018***
1000-1999 wp	-0,003***	-0,033***	-0,019***
>=2000 wp	-0,003***	-0,031***	-0,019***
Friesland	0	0,003***	-0,009***
Drenthe	0	0,001	-0,007***
Overijssel	0	0,001	-0,01***
Flevoland	0,001*	0,003***	0,001
Gelderland	0	0,002**	-0,016***
Utrecht	-0,001*	0,004***	-0,017***

Noord-Holland	0,001**	0,007***	-0,011***
Zuid-Holland	-0,001	0,002***	-0,007***
Zeeland	0,001	0,004***	-0,024***
Noord-Brabant	-0,001**	0,002**	-0,013***
Limburg	0	-0,001	-0,003*
Instroommaand: februari	0	-0,002***	0,012***
Maart	0,001***	-0,002***	0,017***
April	0,001***	-0,001***	0,015***
Mei	0,001***	-0,001**	0,013***
Juni	0	-0,001***	0,012***
Juli	0,001*	-0,001***	0,009***
Augustus	0,001**	-0,004***	0,008***
September	0,001***	-0,002***	0,009***
Oktober	0,002***	-0,001	0,015***
November	0,002***	-0,001	0,017***
December	0,002***	-0,001	0,019***
arbeidsbemiddeling	-0,003***	0,007***	-0,001
Constante	0,03***	0,043***	0,134***
N	4199298	4199298	4199298

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Bijlage D Aanvullende analyse: effecten verkorting ketenbepaling na drie jaar

De casestudy van de ketenbepaling, zoals beschreven in Bijlage C, biedt inzicht in de (waterbed)effecten van de verkorting van de ketenbepaling binnen twee jaar na instroom in het tijdelijke contract. Bijlage C laat zien of er door de verkorting van de ketenbepaling van drie jaar naar twee jaar ook daadwerkelijk meer mensen *binnen* twee jaar doorstromen van een tijdelijk naar een vast contract (bij dezelfde werkgever), of dat zij vaker uitstromen naar andere flexibele contracten, werkloosheid of inactiviteit. Aanvullend daarop gaat deze bijlage nader in op de effecten van de verkorting van de ketenbepaling drie jaar *na* start van het tijdelijke contract. Oftewel, heeft de verkorting van de ketenbepaling van drie naar twee jaar er alleen voor gezorgd dat de doorstroom van een tijdelijk contract naar een andere arbeidsvorm op een ander moment plaatsvindt, of stromen er uiteindelijk ook meer/minder mensen door naar vaste contracten, andere flexibele contractvormen, werkloosheid of inactiviteit?

Aanpak

We gebruiken een zogenoemde *difference-in-differences*-analyse om de gevolgen van de aangepaste ketenbepaling op de arbeidsmarktpositie drie jaar na start van het tijdelijke contract te bepalen. We selecteren dezelfde analysegroepen als in de casestudy in Bijlage C: een behandelgroep van werkenden die 13 maanden in een tijdelijk contract zitten en een controlegroep van werkenden die 9 maanden in een tijdelijk contract zitten. De *difference-in-differences*-analyse vergelijkt de ontwikkeling in de kans op een bepaalde arbeidsmarktpositie in de behandelgroep (tijdelijke contracten van 13 maanden) met de ontwikkeling in de kans op een bepaalde arbeidsmarktposities in de controlegroep (tijdelijke contracten van 9 maanden).

Voor de behandelgroep kijken we naar de arbeidsmarktpositie 24 maanden later (37 maanden na instroom in het tijdelijke contract). De verkorting van de ketenbepaling van drie naar twee jaar is bindend voor de behandelgroep en kan effect hebben op hun arbeidsmarktpositie. Voor de controlegroep kijken we naar de arbeidsmarktpositie 12 maanden later (21 maanden na instroom in het tijdelijk contract). De verkorting van de ketenbepaling zou geen effect moeten hebben voor de controlegroep, aangezien zij zowel *vóór* als na de Wwz de maximumduur van de keten niet overschrijden op het moment van waarnemen (na 21 maanden). Deze veronderstelling is echter niet direct te meten.

Het uitkomstjaar is leidend voor wat betreft de vergelijking tussen de behandel- en controlegroep. Bijvoorbeeld: voor de uitkomsten in 2018 selecteren we een behandelgroep van werkenden die 24 maanden eerder (in 2016) 13 maanden in een tijdelijk contract zaten. Deze groep vergelijken we met de uitkomsten in 2018 van een controlegroep van werkenden die 12 maanden eerder (in 2017) 9 maanden in een tijdelijk contract zaten. Voor beide groepen gelden op het meetmoment (2018) dezelfde conjuncturele en institutionele omstandigheden, waardoor de resultaten beter zijn toe te schrijven aan de invoering van de Wwz.

De periode van 1 juli 2017 tot en met 30 juni 2019 hanteren we als uitkomstjaren voor de periode na invoering van de Wwz, de periode van 1 januari 2013 tot en met 31 december 2014 hanteren we als uitkomstjaren voor de periode *vóór* invoering van de Wwz. Door de periode van 1 juli 2015 tot 1 juli 2016 niet mee te nemen is rekening gehouden met het overgangsrecht van een jaar voor cao's waarin voorafgaand aan de Wwz een ketenbepaling van drie jaar stond vermeld. Door de periode van 1 juli 2019 tot en met 31 december 2019 niet mee te nemen houden we rekening met anticipatie-effecten van de Wet arbeidsmarkt in balans (Wab).

We kijken naar de volgende arbeidsmarktposities: vast contract (ongeacht werkgevende), zelfstandig ondernemerschap, een uitzendcontract, een oproepcontract, een tijdelijke contract (ongeacht werkgever) en werkloosheid/inactiviteit. Bijlage C bevat een verdere toelichting op de onderzoekspopulatie van gestarte tijdelijke contracten, gebruikte datasets, gehanteerde indicatoren en een specificatie van een *difference-in-differences*-model.

Beschrijvende analyse

Een belangrijke aanname achter de *difference in differences*-analyse is de zogeheten 'common trend'-aanname. De 'common trend'-aanname veronderstelt dat de behandelgroep en de controlegroep in een situatie zonder Wwz (interventie) dezelfde ontwikkeling zouden vertonen in de uitkomstmaten. De 'common trend'-aanname kunnen we niet hard testen, maar in het algemeen kijken onderzoekers vaak naar de ontwikkelingen in de uitkomstmaten voorafgaand aan de interventie. Indien die ontwikkelingen een gelijke trend vertonen, lijkt het erop dat conjuncturele ontwikkelingen en andere externe factoren eenzelfde invloed hebben op zowel de behandel- als de controlegroep, waarmee de 'common trend'-aanname plausibel is en verschillen na invoering van de Wwz ook daadwerkelijk zijn toe te schrijven aan de Wwz.

Figuur D.1 laat zien dat er vóór invoering van de Wwz bij het merendeel van de verschillende arbeidsmarktposities een vergelijkbare ontwikkeling tussen behandel- en controlegroep zichtbaar is wat betreft de kans op doorstroom (een *common trend*). Zo is er in de periode van 2011 tot 2014 voor zowel de controle- als de behandelgroep sprake van een (cumulatieve) daling in de kans op een vast contract, een stijging in de kans op een uitkering of inactiviteit en een stijging in de kans op een oproepcontract, een uitzendcontract en zelfstandig ondernemerschap. De ontwikkeling in de kans op een tijdelijk contract wijkt wel af tussen beide groepen: bij de controlegroep van 9 maanden lijkt er eerder sprake van een licht opgaande trend, terwijl bij de behandelgroep van 13 maanden er eerder sprake is van een daling (alhoewel de trend stabiel is vanaf het meetjaar 2012). Daarnaast zijn er tussen de behandel- en controlegroep kleine verschillen wat betreft de orde van grootte van de daling/stijging en zijn er ook in specifieke jaren verschillen waarneembaar. Daarom is het goed om de bevindingen in deze bijlage met enige voorzichtigheid te interpreteren, met name wat betreft de ontwikkeling in de kans op een tijdelijk contract.

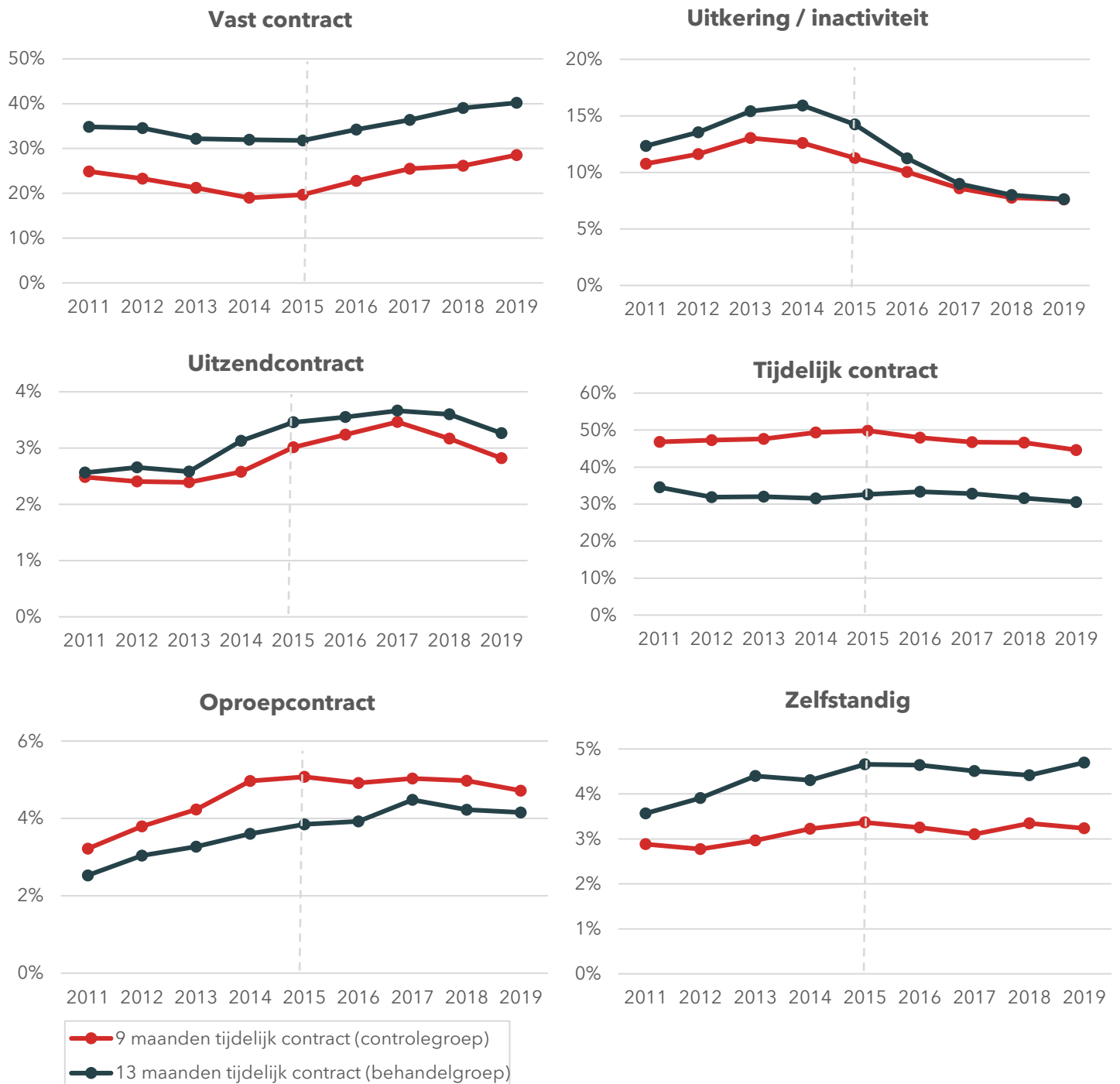
Schattingsresultaten

Tabel D.1 laat de uitkomsten van de *difference-in-differences*-schattingen zien. Door de verkorting van de ketenbepaling hebben werknemers op een tijdelijk contract ook drie jaar na instroom een grotere kans om een vast contract te hebben. De toename is 0,8 procentpunt. Met een toename van 0,8 procentpunt drie jaar na instroom is de door de Wwz veroorzaakte toename van 14,9 procentpunt aan vaste contracten binnen twee jaar na instroom (zie casestudy hierboven) grotendeels tenietgedaan. Anders gezegd: tijdelijke werknemers krijgen door de Wwz vooral sneller een vast contract, niet zozeer vaker een vast contract.

Aanvullend zorgt de verkorting van de ketenbepaling ervoor dat mensen na drie jaar minder vaak een uitkering ontvangen of inactief zijn (afname van 2,6 procentpunt), maar vaker een tijdelijk contract ontvangen bij een andere werkgever (toename van 2,3 procentpunt). Dat wil nog niet direct zeggen dat in totaal minder mensen uitstromen naar een uitkering of inactiviteit. Immers, uit de eerdere analyses blijkt dat er door de verkorting sprake is van meer uitstroom naar een uitkering of inactiviteit binnen twee jaar (waterbedeffect). Vermoedelijk heeft de verkorting van de ketenbepaling ertoe geleid dat werkgevers minder lang werknemers vasthouden met wie ze toch geen duurzame arbeidsrelatie willen aangaan, waardoor zij de beslissing om hen te laten gaan (en daarmee de doorstroom naar een uitkering of inactiviteit) eerder nemen. Hierdoor kan de instroom in uitkeringen/inactiviteit op korte termijn toenemen, maar komen werkenden ook weer eerder terecht bij andere werkgevers. Zo werd het

contract van werknemers in de situatie voorafgaand aan de Wwz logischerwijs vaker pas na 3 jaar (oude ketenbepaling) beëindigd, met als gevolg dat zij precies drie jaar na instroom ook vaker een uitkering hebben en (nog) geen nieuw werk. Onderzoek naar de effecten op langere termijn (bijvoorbeeld vier jaar na instroom) kan dit uitwijzen, maar dat is vanwege de invoering van de Wet arbeidsmarkt in balans (Wab) in 2020 niet goed mogelijk.

Figuur D.1 De behandel- en controlegroep vertonen voorafgaand aan de Wwz bij het merendeel van de arbeidsmarktposities een vergelijkbare ontwikkeling



Tabel D.1 De verkorting van de ketenbepaling leidt niet tot méér vaste contracten, maar wel tot minde uitkeringen/inactieven drie jaar na start van de keten

Arbeidsmarktpositie	Effect verkorting ketenbepaling op kans arbeidsmarktpositie drie jaar na start tijdelijk contract
Vast contract	0,8%-punt
Uitkering/inactiviteit	-2,6%-punt
Tijdelijk contract	2,3%-punt
Uitzendcontract	0,0%-punt
Oproepcontract	0,0%-punt
Zelfstandig ondernemerschap	-0,1%-punt

Noot: Dit is een samenvattende tabel van de *difference-in-differences*-schattingen (zie Tabel D.2). Voor de arbeidsmarktpositie Overig (o.a. overleden, terug in onderwijs, naar het buitenland) geldt een effect van -0,3 procentpunt.

Bron: CBS Microdata, bewerking SEO Economisch Onderzoek (2023)

Relevantie waterbedeffect

Al hoewel de analyses waardevolle inzichten bieden in de uitwerking van de verkorting van de ketenbepaling op de arbeidsmarkt, leren ze ons weinig over de aard en omvang van het waterbedeffect. De analyses bieden immers maar beperkt inzicht in de reacties van werkgevers en werknemers op beleidspraktijken. Het beleid was immers gericht op het sneller laten doorstromen naar een vast contract, niet zozeer op een grotere doorstroom naar vaste contracten. Dit in tegenstelling tot de hoofdanalyse, waarmee is onderzocht hoe werkgevers reageren op de beleidspraktijk die ontstaat door verkorting van de ketenbepaling: conformeren zij zich aan de beoogde werking van het beleid door tijdelijke werknemers sneller te laten doorstromen naar een vast contract, of vertonen zij niet-beoogd gedrag waardoor waterbedeffecten richting andere flexibele contracten, uitkeringsgebruik of inactiviteit optreden?

Verder vindt de meting van de aanvullende analyse drie jaar na instroom plaats, terwijl werkgevers binnen twee jaar een beslissing moeten nemen over doorstroom naar vaste contracten. Voortgaande dynamiek op de arbeidsmarkt en gedrag van werknemers en werkgevers in de tussentijd kunnen eventuele waterbedeffecten tenietdoen. Zo ligt het voor de hand dat werknemers die door de verkorting van de ketenbepaling eerder zijn uitgestroomd naar uitkering/inactiviteit (waterbedeffect) of niet tevreden zijn met hun nieuwe arbeidsmarktpositie op zoek gaan naar nieuw werk, waardoor nieuwe verschuivingen optreden.

Regressieresultaten

Tabel D.2 Regressie-resultaten *difference-in-differences*-schattingen

	Vast contract	Inactief	Tijdelijk contract
Periode na Wwz	0,075***	-0,055***	-0,026***
Behandelgroep	0,119***	0,028***	-0,17***
Behandelgroep * periode na Wwz	0,008***	-0,026***	0,023***

Tijdelijk	0,097***	-0,024***	0,218***
Vrouw	-0,017***	0,02***	-0,001
Vmbo, PRO, havo-vwo onderbouw of mbo1	0,024***	-0,055***	0,026***
Mbo2-mbo4, havo en vwo	0,072***	-0,097***	0,062***
Hbo AD, hbo- en wo-bachelor	0,123***	-0,123***	0,064***
Hbo- en wo-master of doctoraal	0,091***	-0,133***	0,092***
Onbekend	0,083***	-0,114***	0,045***
27 tot 35	0,023***	0,037***	0,008***
35 tot 45	0,042***	0,043***	-0,007***
45 tot 55	0,044***	0,053***	-0,018***
55 tot AOW	-0,015***	0,097***	-0,064***
Delfstoffenwinning	0,049***	-0,029***	0,017
Industrie	0,015***	-0,005*	0,032***
Energievoorziening	0,107***	0,012**	-0,091***
Waterbedrijven en afvalbeheer	0,004	-0,009**	0,054***
Bouwnijverheid	0,02***	-0,005*	0,022***
Handel	-0,049***	0,01***	0,044***
Vervoer en opslag	-0,041***	0,013***	0,042***
Horeca	-0,113***	0,027***	0,034***
Informatie en communicatie	0,021***	-0,003	0,025***
Financiële dienstverlening	0,047***	-0,011***	0,031***
Verhuur en handel van onroerend goed	0,006	-0,007**	0,041***
Specialistische zakelijke diensten	0,013***	-0,004	0,02***
Verhuur en overige zakelijke diensten	-0,035***	0,03***	0,013***
Openbaar bestuur en overheidsdiensten	-0,086***	0,001	-0,004
Onderwijs	-0,055***	-0,017***	-0,015***
Gezondheids- en welzijnszorg	0,019***	-0,013***	0,027***
Cultuur, sport en recreatie	-0,039***	0	-0,015***
Overige dienstverlening	-0,045***	0,008***	0,03***
Extraterritoriale organisaties en lichamen	-0,151***	-0,004	0,187***
Onbekend	0,075	0,123	-0,077
2 wp	0,005**	-0,011***	0,011***

3-4 wp	0,012***	-0,022***	0,03***
5-9 wp	0,02***	-0,033***	0,039***
10-19 wp	0,032***	-0,039***	0,04***
20-49 wp	0,049***	-0,042***	0,029***
50-99 wp	0,076***	-0,044***	0,002
100-149 wp	0,092***	-0,043***	-0,016***
150-199 wp	0,113***	-0,042***	-0,041***
200-249 wp	0,112***	-0,044***	-0,038***
250-499 wp	0,116***	-0,043***	-0,047***
500-999 wp	0,133***	-0,045***	-0,07***
1000-1999 wp	0,126***	-0,047***	-0,068***
>=2000 wp	0,105***	-0,035***	-0,074***
Friesland	0,026***	-0,008***	-0,011***
Drenthe	0,018***	-0,01***	0,005*
Overijssel	0,029***	-0,01***	0,012***
Flevoland	0,02***	-0,003*	0,013***
Gelderland	0,041***	-0,016***	0,009***
Utrecht	0,034***	-0,015***	0,014***
Noord-Holland	0,015***	-0,007***	0,012***
Zuid-Holland	0,023***	-0,007***	0,01***
Zeeland	0,052***	-0,022***	-0,001
Noord-Brabant	0,048***	-0,016***	0,008***
Limburg	0,025***	-0,007***	0,015***
Instroommaand: februari	0,003**	0,013***	-0,023***
Maart	-0,005***	0,014***	-0,015***
April	0,016***	0,018***	-0,042***
Mei	0,008***	0,015***	-0,032***
Juni	0,005***	0,014***	-0,031***
Juli	0,009***	0,011***	-0,03***
Augustus	0,006***	0,011***	-0,032***
September	-0,001	0,012***	-0,023***
Oktober	-0,003**	0,018***	-0,027***
November	-0,003**	0,02***	-0,027***

December	0,003*	0,019***	-0,031***
arbeidsbemiddeling	-0,102***	0,003**	0,015***
Constante	-0,057***	0,239***	0,249***
N	3637839	3637839	3637839

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

	uitzendcontract	oproepcontract	zelfstandigen
Periode na Wwz	0,005***	0,002***	0,001***
Behandelgroep	0,004***	-0,008***	0,013***
Behandelgroep * periode na Wwz	-0,0005	-0,00004	-0,001
Tijdelijk	-0,008***	-0,204***	-0,017***
Vrouw	-0,008***	0,018***	-0,003***
Vmbo, PRO, havo-vwo onderbouw of mbo1	0,004***	-0,001	0,004***
Mbo2-mbo4, havo en vwo	-0,005***	-0,007***	0,008***
Hbo AD, hbo- en wo-bachelor	-0,019***	-0,019***	0,017***
Hbo- en wo-master of doctoraal	-0,023***	-0,023***	0,025***
Onbekend	-0,016***	-0,008***	0,014***
27 tot 35	0	0,001***	0,01***
35 tot 45	-0,002***	0,004***	0,016***
45 tot 55	-0,003***	0,007***	0,017***
55 tot AOW	-0,008***	0,008***	0,007***
Delfstoffenwinning	-0,014***	-0,019***	-0,021***
Industrie	-0,003*	-0,015***	-0,019***
Energievoorziening	-0,003	-0,017***	-0,013***
Waterbedrijven en afvalbeheer	0,002	-0,013***	-0,018***
Bouwnijverheid	-0,002	-0,012***	-0,006***
Handel	-0,011***	-0,004**	-0,01***
Vervoer en opslag	0,002	-0,001	0
Horeca	-0,003*	0,008***	-0,005***
Informatie en communicatie	-0,016***	-0,015***	-0,005***
Financiële dienstverlening	-0,008***	-0,015***	-0,018***
Verhuur en handel van onroerend goed	-0,01***	-0,014***	-0,01***

Specialistische zakelijke diensten	-0,01***	-0,014***	-0,009***
Verhuur en overige zakelijke diensten	0,009***	0,005***	-0,007***
Openbaar bestuur en overheidsdiensten	0,002	-0,014***	0,021***
Onderwijs	-0,016***	-0,016***	0,002
Gezondheids- en welzijnszorg	-0,023***	-0,002	-0,002
Cultuur, sport en recreatie	-0,009***	-0,007***	0,025***
Overige dienstverlening	-0,014***	-0,007***	0,018***
Extraterritoriale organisaties en lichamen	-0,02***	-0,029***	-0,036***
Onbekend	-0,029***	-0,035***	-0,065***
2 wp	0	0,003**	-0,005***
3-4 wp	-0,001	0,002	-0,015***
5-9 wp	-0,001*	0,001	-0,024***
10-19 wp	-0,001	-0,002**	-0,032***
20-49 wp	0	-0,004***	-0,039***
50-99 wp	0,002***	-0,003***	-0,043***
100-149 wp	0,003***	-0,003***	-0,045***
150-199 wp	0,004***	-0,005***	-0,044***
200-249 wp	0,003***	-0,006***	-0,045***
250-499 wp	0,003***	-0,003***	-0,044***
500-999 wp	0,003***	-0,002**	-0,044***
1000-1999 wp	0,008***	-0,005***	-0,044***
>=2000 wp	0,005***	-0,011***	-0,043***
Friesland	0,001	0,004***	0,011***
Drenthe	0	0	0,002*
Overijssel	-0,01***	-0,003**	0,002**
Flevoland	-0,012***	-0,001	0,004***
Gelderland	-0,014***	-0,003***	0,004***
Utrecht	-0,018***	-0,007***	0,007***
Noord-Holland	-0,018***	-0,001	0,01***
Zuid-Holland	-0,016***	-0,003***	0,004***
Zeeland	-0,013***	0,002	0,008***
Noord-Brabant	-0,012***	-0,004***	0,004***
Limburg	-0,007***	-0,002*	-0,001

Instroommaand: februari	0,004***	0,001*	-0,002***
Maart	0,004***	0	-0,001**
April	0,002***	-0,002***	-0,001*
Mei	0,003***	-0,001*	-0,001*
Juni	0,003***	-0,001	-0,002***
Juli	0,001**	-0,002***	-0,002***
Augustus	0,003***	0	-0,005***
September	0,002***	0,002***	0
Oktober	0,005***	0,003***	-0,002***
November	0,006***	0,003***	-0,002***
December	0,004***	0,001	-0,002**
arbeidsbemiddeling	0,032***	-0,01***	0,009***
Constante	0,064***	0,236***	0,065***
N	3637839	3637839	3637839



“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 winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport 2023-34
ISBN 978-90-5220-274-7

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 © 2022 SEO Amsterdam.

Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit magazine 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.

Roetersstraat 29
1018 WB, Amsterdam

+31 20 525 1630
secretariaat@seo.nl
www.seo.nl