

# **Beleidsdoorlichting artikel 1 (Arbeidsmarkt) 2012-2019**

**Rijksbegroting Hoofdstuk XV  
Sociale Zaken en Werkgelegenheid**

**Daniël van Vuuren  
e.a.**





# **Beleidsdoorlichting artikel 1 (Arbeidsmarkt) 2012-2019**

**Rijksbegroting Hoofdstuk XV  
Sociale Zaken en Werkgelegenheid**

**Daniël van Vuuren  
Wim Zwinkels  
Amber Heijne  
Jenny Kossen  
Daan Ooms**

## **Colofon**

Beleidsdoorlichting artikel 1  
(Arbeidsmarkt) 2012-2019

## **Auteurs**

Daniël van Vuuren  
Wim Zwinkels  
Amber Heijne  
Jenny Kossen  
Daan Ooms

## **Ontwerp**

Leonie Lous  
Paul Ouwerkerk

De Argumentenfabriek

©©©© 2020

[www.argumentenfabriek.nl](http://www.argumentenfabriek.nl)

 De ArgumentenFabriek

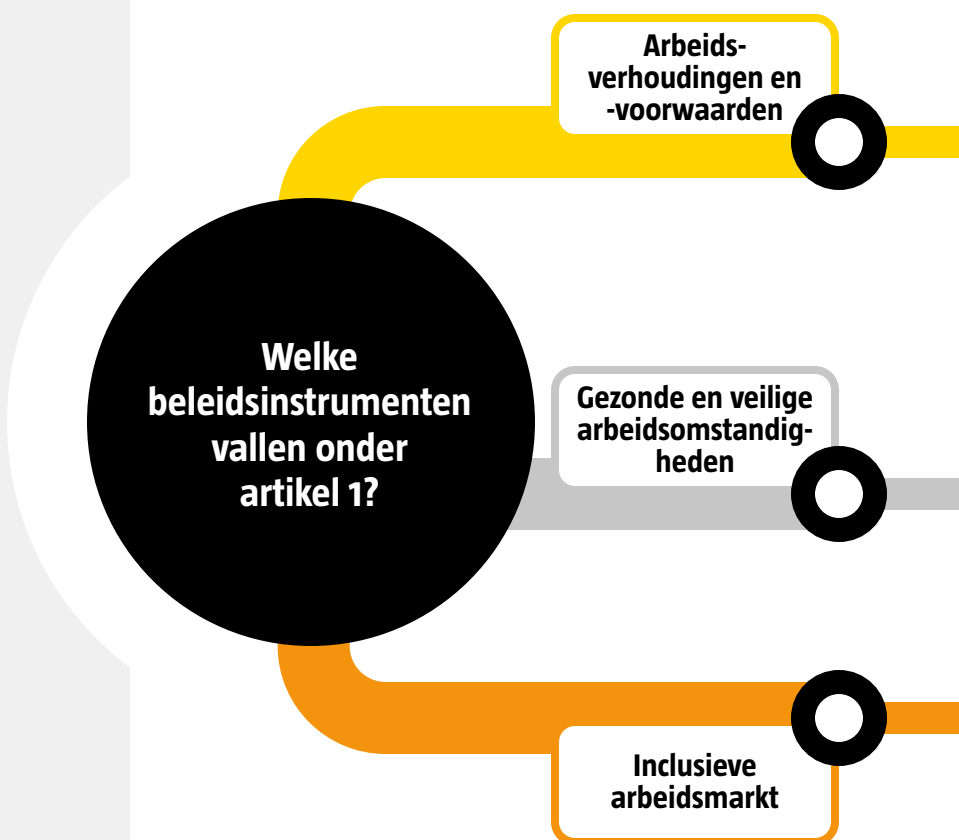
 Epsilon  
research

# Inhoudsopgave

<b>Samenvatting</b>	<b>6</b>
<b>Hoofdstuk I</b>	
Inleiding	<b>15</b>
<b>Hoofdstuk II</b>	
De doelen van artikel 1	<b>19</b>
<b>Hoofdstuk III</b>	
De beleidsinstrumenten onder artikel 1	<b>23</b>
<b>Hoofdstuk IV</b>	
Ontwikkelingen op de arbeidsmarkt	<b>37</b>
<b>Hoofdstuk V</b>	
Bereikte resultaten	<b>55</b>
<b>Hoofdstuk VI</b>	
Synthese	<b>65</b>
<b>Hoofdstuk VII</b>	
Mogelijke verbeteringen	<b>71</b>
<b>Bijlagen</b>	<b>77</b>
<b>Bronnenlijst</b>	<b>109</b>

# Samenvatting

Het doel van deze beleidsdoorlichting is inzicht krijgen in de doeltreffendheid en doelmatigheid van artikel 1 (Arbeidsmarkt) van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het gaat om de periode 2012-2019, dus vóór de uitbraak van de coronacrisis. De onderstaande vier samenvattingskaarten vatten de beleidsdoorlichting samen.



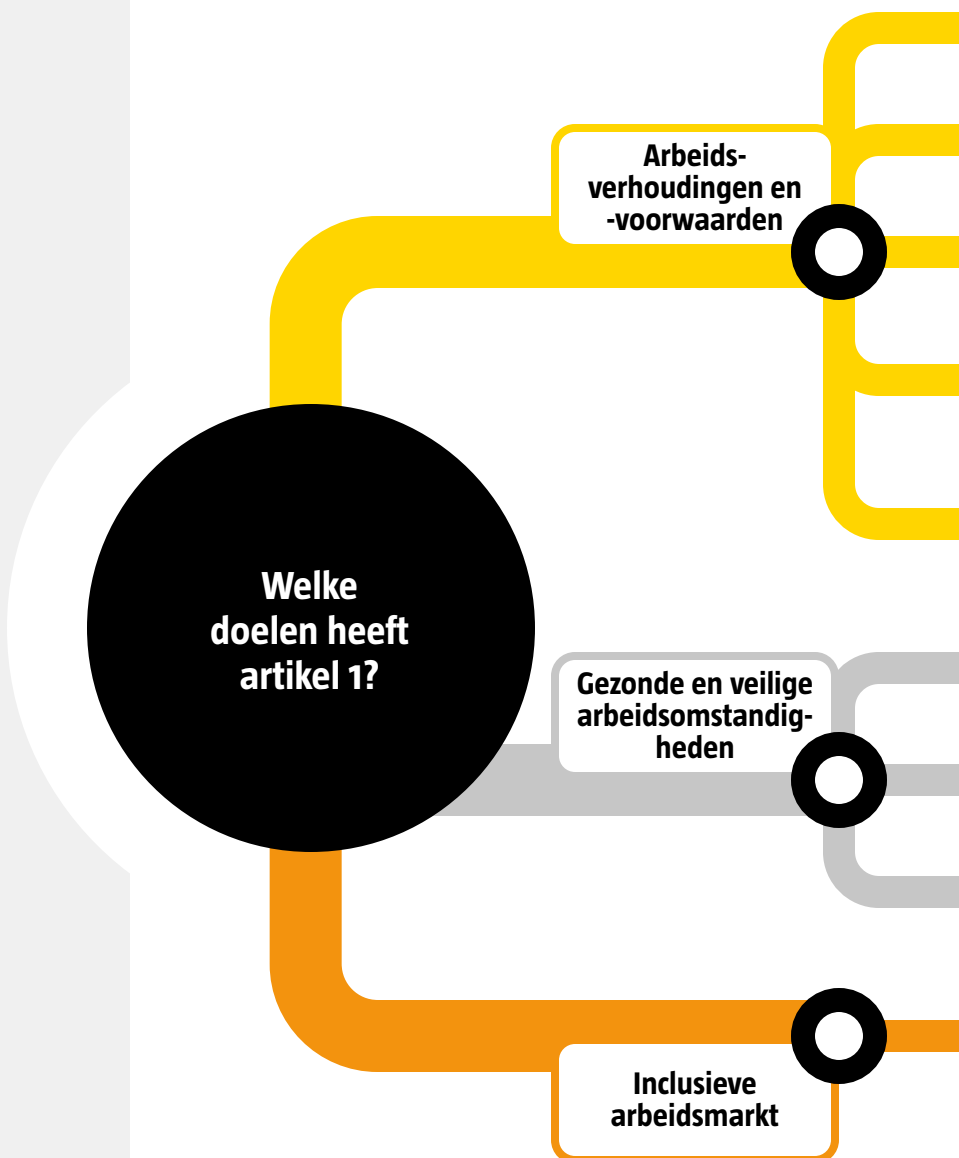
- Burgerlijk Wetboek 7 titel 10
- Wet werk en zekerheid
- Wet werken na de Aow-gerechtigde leeftijd
- Wet aanpak schijnconstructies (Was)
- Wet minimumloon (Wml)
- Wet allocatie arbeidsmarkt door intermediairs (Waadi)
- Wet op de collectieve arbeidsovereenkomst (cao)
- Wet op het algemeen verbindend en onverbindend verklaren van bepalingen van cao's (avv)
- Wet op de loonvorming
- Wet op de ondernemingsraden
- Beleid rond scholing van werkenden
- Wet arbeid vreemdelingen (Wav)
- Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie (WagwEU)

- Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet)
- Beleidsagenda 2012
- Arbeidstijdenwet

- Wet tegemoetkoming loondomein (Wtl)
- Beleid rond gelijke behandeling
- Laag Btw-tarief op arbeidsintensieve diensten
- Arbeidskorting (AK)
- Inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK)

## De negen doelen van artikel 1

De doelen van artikel 1 staan in de SZW-begroting. Aan de hand van interviews met beleidsmakers hebben we de doelen zoveel mogelijk uitgewerkt.





#### Decentrale overeenstemming

- Sociale partners maken afspraken over de arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden van werknemers.

#### Arbeidsrust

- (Verenigingen van) werkgevers en werknemers hebben zo min mogelijk geschillen.

#### Evenwichtige loonvorming

- De overheid en (verenigingen van) werkgevers en werknemers bewaken het evenwicht tussen lonen en werkgelegenheid.

#### Bescherming

- De overheid en de werkgever beschermen de werknemer tegen risico's als ziekte, arbeidsongeschiktheid, ontslag, onderbetaling en kennisveroudering.

#### Ongelijkheidscompensatie

- De overheid versterkt de positie van de werknemer ten opzichte van de werkgever met als uitgangspunt dat er sprake is van een ongelijke verhouding.

#### Gezondheid op het werk

- (Verenigingen van) werkgevers, werknemers en zzp'ers zorgen ervoor dat werkenden gezond de pensioenleeftijd halen.

#### Veiligheid op het werk

- (Verenigingen van) werkgevers, werknemers en zzp'ers zorgen ervoor dat werkenden veilig de pensioenleeftijd halen.

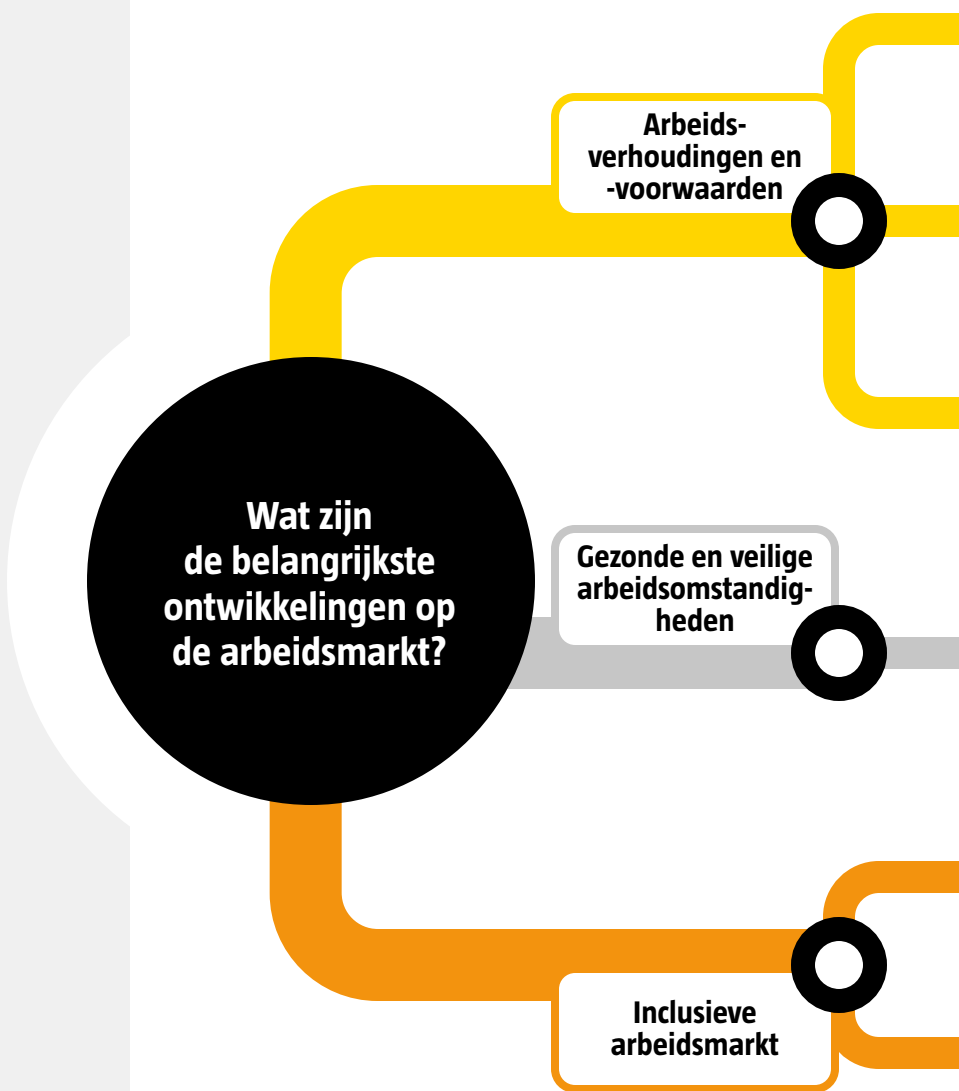
#### Naleving

- Werkgevers, werknemers en zzp'ers houden zich aan de plichten en verboden voor gezond en veilig werken.

#### Inclusieve arbeidsmarkt

- De overheid en (verenigingen van) werkgevers en werknemers zorgen ervoor dat mensen met een kwetsbare arbeidsmarktpositie duurzaam kunnen meedoen.

## Ontwikkelingen op de arbeidsmarkt



#### Het aandeel flexibele arbeid groeit en is internationaal gezien uitzonderlijk hoog

- De werkzekerheid is relatief laag in Nederland en daalt in de loop van de tijd.
- Het aandeel werknemers onder een cao daalt licht.

#### De loongroei van minima en flexibele krachten loopt niet achter bij het gemiddelde, maar het gemiddelde blijft wel achter bij de productiviteitsgroei

- Het minimumloon volgt de loonontwikkeling in Nederland en is internationaal gezien hoog.
- Uurlonen in flexibele contracten zijn lager dan in vaste contracten, maar dit verschil wordt kleiner in de loop van de tijd.
- De reële bruto lonen volgen niet altijd de arbeidsproductiviteit en stijgen over de hele periode 2012-2019 minder hard.

#### Het aantal stakingen stijgt en de tevredenheid van werknemers neemt af

- Het aantal stakingen en verloren werkdagen stijgt.
- Werknemers zijn minder tevreden over hun salaris en pensioen.
- Werknemers zijn minder tevreden over hun cao en vertegenwoordiging.
- Werknemers blijven tevreden over de inhoud van hun werk, leermogelijkheden en hun leidinggevende.

#### Nederlandse werknemers zijn gezond, maar het aantal beroepsziekten en arbeidsongevallen stijgt licht

- Nederlandse werknemers zijn internationaal gezien gezond en voelen zich ook gezond.
- Het aantal beroepsziekten stijgt licht, maar het aantal meldingen ervan daalt fors.
- Het aantal arbeidsongevallen in Nederland is laag, maar wel licht stijgend.
- De naleving van arboverplichtingen laat een licht stijgende lijn zien.
- De pensioenleeftijd stijgt harder dan de leeftijd tot waar mensen zeggen te willen en kunnen doorwerken.

#### De arbeidsparticipatie stijgt en de werkloosheid daalt

- In vergelijking met andere landen is de arbeidsparticipatie hoog en de werkloosheid laag.
- De stijgende arbeidsparticipatie en dalende werkloosheid hangen samen met de gunstige conjunctuur.
- Nederland kent relatief veel deeltijdwerk.

#### Kwetsbare groepen vinden beter hun weg naar werk

- Laagopgeleiden verrichten steeds vaker betaald werk.
- Arbeidsgehandicapten verrichten vaker betaald werk, maar nog steeds minder vaak dan in andere landen.
- De arbeidsparticipatie van jongeren stijgt en de jeugdwerkloosheid is laag.

## De hoofdconclusie en verbeteringen van artikel 1



**De doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid in relatie tot de artikel 1-doelen zijn niet of nauwelijks te beoordelen**

- De doelen zijn niet duidelijk uitgewerkt.
- De beleidsinstrumenten zijn moeilijk te koppelen aan de artikel 1-doelen.
- De meeste beleidsinstrumenten zijn niet geëvalueerd.
- De uitgevoerde evaluatiestudies zijn beperkt bruikbaar voor deze beleidsdoorlichting.

**Mogelijkheden om de werking van artikel 1 te verbeteren**

- Doordenk de artikel 1-doelen opnieuw.
- Stel duidelijke en bij voorkeur meetbare doelen op.
- Evalueer instrumenten óók in relatie tot artikel 1-doelen.
- Vergroot de kennis over doelmatigheid op instrumentniveau.



# Hoofdstuk I

## Inleiding

### 1 Wat is het doel van deze beleidsdoorlichting?

De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) schrijft voor dat alle beleidsartikelen periodiek worden geëvalueerd in de vorm van een beleidsdoorlichting. Een beleidsdoorlichting geeft inzicht in de mate waarin beleidsdoelstellingen worden bereikt en of het (uit-) gevoerde beleid daarbij behulpzaam is geweest. Elk beleidsartikel moet periodiek<sup>9</sup> worden doorgelicht.

Het hoofddoel van deze beleidsdoorlichting is:

- inzicht krijgen in de doeltreffendheid en doelmatigheid van artikel 1 (Arbeidsmarkt) van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De focus ligt op het beleid op artikel 1 als geheel (dus niet de afzonderlijke beleidsinstrumenten).

Daarbij

- beschrijven we het doelbereik in relatie tot de doelen van artikel 1;
- stellen we expliciet vast op welke onderdelen het niet mogelijk is om inzicht te krijgen in de doeltreffendheid en doelmatigheid van artikel 1;
- doen we aanbevelingen die het inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid van artikel 1 kunnen versterken.

Deze beleidsdoorlichting richt zich op de periode van 2012 tot en met 2019. Dit is de eerste beleidsdoorlichting van artikel 1 in de huidige vorm. De vorige beleidsdoorlichting van artikel 1 had een beperktere reikwijdte.<sup>9</sup>

Tijdens het schrijven van deze beleidsdoorlichting, in de winter en het voorjaar van 2020, brak de coronacrisis uit. Daardoor staat specifiek beleid ter bestrijding van de economische en gezondheids crisis centraal op de korte (en vermoedelijk ook middellange) termijn. Dat geldt ook voor het arbeidsmarktbeleid.

De lessen uit deze beleidsdoorlichting zijn gericht op de langere termijn. Zowel bij de beschrijving van het verleden (de periode van deze beleidsdoorlichting, 2012-2019) als bij de lessen voor de toekomst

proberen we 'door de conjunctuur heen te kijken'. De analyse staat dus voor een belangrijk deel los van conjuncturele ontwikkelingen en is onverkort van toepassing.

### 2 Wat is de algemene doelstelling van artikel 1?

De algemene doelstelling van artikel 1 luidt: "De overheid draagt bij aan *evenwichtige arbeidsverhoudingen en -voorwaarden* door kaders te stellen en waar van toepassing toe te zien op de naleving daarvan. De overheid bevordert en stimuleert een *inclusieve arbeidsmarkt en gezonde en veilige arbeidsomstandigheden*."

In de begroting wordt in aanvulling op de algemene doelstelling het volgende opgemerkt: "De overheid

- biedt bescherming aan werknemers;
- waarborgt de belangen van werknemers, in evenwicht met de belangen van de onderneming;
- voorziet in een minimumniveau van arbeidsrechtelijke bescherming (onder andere ten aanzien van de arbeidsomstandigheden, arbeidsverhoudingen en arbeidsvoorwaarden) met inachtneming van de eigen verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers;
- draagt zorg voor een op de arbeidsmarkt toegesneden arbeidsmigratiebeleid;
- hecht er belang aan dat werknemers en zelfstandigen hun werk onder goede condities kunnen verrichten."

In deze beleidsdoorlichting (hoofdstuk II) gaan we uitgebreid in op de betekenis van deze algemene doelstelling.

### 3 Wat zijn de centrale onderzoeksvragen in deze beleidsdoorlichting?

Alle vragen hebben betrekking op de periode 2012-2019.

- Zijn de doelen van artikel 1 bereikt? (doelrealisatie)
- In hoeverre draagt het beleid onder artikel 1 bij aan het bereiken van de doelen van het artikel? (doeltreffendheid)

- Hoe verhoudt zich de doeltreffendheid van het beleid onder artikel 1 tot de (maatschappelijke) kosten ervan? (doelmatigheid)
- Hoe kunnen we de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid onder artikel 1 vergroten?
- In hoeverre geeft deze beleidsdoorlichting aanleiding om de doelen van artikel 1 bij te stellen?
- Wat is de kwantiteit en kwaliteit van de uitgevoerde evaluatiestudies voor het beleid onder artikel 1?
- Hoe kan de evalueerbaarheid van het beleid onder artikel 1 worden versterkt?

#### 4 Wat is onze werkwijze?

De beleidsdoorlichting gaat in op doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid onder artikel 1. We gaan in op de achterliggende mechanismen die maken dat beleid meer of minder goed werkt (conform de *realistische evaluatiemethode*). Daarbij gaan we voor zover mogelijk in op de effecten van beleid voor specifieke doelgroepen.

Het startpunt voor de beleidsdoorlichting zijn negen, door het ministerie van SZW aangeleverde, doelen van artikel 1 en negen evaluatiestudies voor beleidsinstrumenten onder artikel 1. Op basis van de SZW-begroting en interviews met beleidsmakers van SZW werken we de negen doelen uit.

We leggen het verband tussen alle instrumenten die onder artikel 1 vallen en de doelen van het artikel. Dat doen we door wetten en memories van toelichting te bestuderen en beleidsmedewerkers van het ministerie van SZW te consulteren.

Op basis van wetenschappelijke literatuur en beschikbare evaluaties van beleidsinstrumenten onder artikel 1, beschrijven we de relevante mechanismen. Via de realisatie van die mechanismen beoogt het beleidsinstrument bij te dragen aan de doelen van artikel 1. Naast beoogde mechanismen gaan we ook in op niet-beoogde mechanismen van de beleidsinstrumenten. Een voorbeeld van een niet-beoogd mechanisme is het uitwijken naar een andere contractvorm om hogere werkgeverslasten of -verplichtingen te vermijden.

De ontwikkelingen op de arbeidsmarkt die relevant zijn voor de doelrealisatie van artikel 1 beschrijven we aan de hand van een aantal indicatoren. Voor de ontwikkelingen binnen Nederland gebruiken we openbare bronnen van onder andere

het *Centraal Bureau voor de Statistiek* (CBS) en TNO. Voor een internationale vergelijking gebruiken we openbare bronnen van onder andere de *International Labour Organisation* (ILO) en *Eurostat*.

De beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid vindt plaats aan de hand van de eerder uitgevoerde evaluatiestudies. Deze gaan niet altijd expliciet in op de doelen van artikel 1. De vertaalslag tussen de evaluaties en de doelen van artikel 1 maken we zelf. Op basis hiervan beoordelen we de doeltreffendheid en doelmatigheid voor de doelen van artikel 1. We geven aan wanneer dit niet mogelijk is. Bij het in kaart brengen van de relevantie van de evaluaties maken we onderscheid naar de kwaliteit van bewijsvoering. (Quasi-) experimentele evidentie staat het hoogst aangeschreven. Daarbinnen is onderscheid te maken door te kijken naar de samenstelling van de controlegroepen en de groepen die aan het (te evalueren) beleid zijn blootgesteld. Hoe meer 'toevallig' deze groepen zijn, hoe hoger de kwaliteit van de studie. We hanteren de zogenaamde Maryland-schaal ter beoordeling van de kwaliteit van de empirische bewijsvoering. Bij het opstellen van de eindconclusie wegen we de studies met de hoogste Maryland-scores het zwaarst mee.

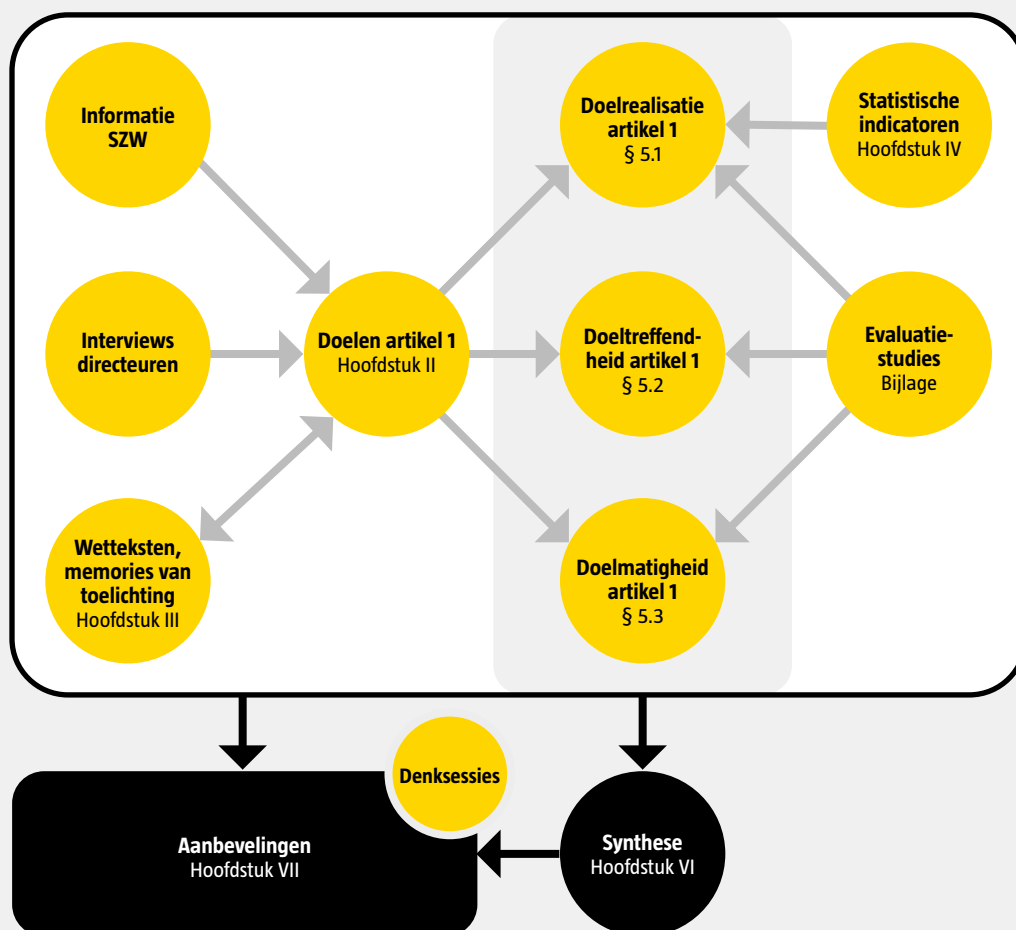
De resultaten van bovenstaande stappen zijn de input geweest voor twee denksessies met beleidsmakers van SZW en twee onafhankelijke externe deskundigen. In deze sessies hebben we informatie opgehaald over wat de conclusies van de beleidsdoorlichting betekenen voor verstandig toekomstig beleid.

Naast het verwerken van de resultaten van de denksessie hebben we drie evaluatiedesigns uitgewerkt voor onderwerpen waarvoor de doeltreffendheid beter in kaart gebracht kan worden.

Artikel 2 van de RPE schrijft voor dat bij de uitvoering van een beleidsdoorlichting een onafhankelijke externe deskundige betrokken wordt die een onafhankelijk oordeel geeft over het uitgevoerde onderzoek. Prof.dr. Ruben Houweling en prof.dr. Romke van der Veen, beide werkzaam bij de Erasmus Universiteit Rotterdam, zijn gevraagd op te treden als onafhankelijk deskundigen. Zij hebben bij de start en gedurende de uitvoering van het onderzoek toegezien op de methodologische aanpak. Hun eindoordeel wordt integraal meegezonden met deze beleidsdoorlichting.



## Hoe is deze beleidsdoorlichting opgebouwd en op welke informatie is deze gebaseerd?



Afbeelding 1.1 Opzet beleidsdoorlichting

### 5 Wat is de opbouw van het rapport?

In hoofdstuk II beschrijven we de doelen van artikel 1 (zie tabel 2.1). In hoofdstuk III beschrijven we het verband tussen de instrumenten onder artikel 1 (zie tabel 3.1) en de doelen van dat artikel (die niet per se overeenkomen met de doelen van het instrument zelf). We beschrijven de mechanismen van de instrumenten, die tot de beoogde doelen zouden moeten leiden. Daarnaast besteden we ook aandacht aan mogelijke niet-beoogde mechanismen van instrumenten. Denk bijvoorbeeld aan uitwijkgedrag. In hoofdstuk IV beschrijven we de ontwikkeling van relevante indicatoren voor de doelen van artikel 1. In hoofdstuk V vertalen we de resultaten uit de evaluatiestudies naar de doelrealisatie,

doeltreffendheid en doelmatigheid van artikel 1. In hoofdstuk VI vertalen we de bevindingen uit het voorgaande hoofdstuk naar een algemene conclusie over artikel 1. In hoofdstuk VII doen we aanbevelingen die het inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van artikel 1 kunnen versterken. In de bijlage staan beschrijvingen van de instrumenten die onder artikel 1 vallen. In het geval dat er evaluatieonderzoek over een wet beschikbaar is, geven we een samenvatting van de bevindingen over doeltreffendheid en doelmatigheid met betrekking tot de doelen van het beleidsinstrument.



# Hoofdstuk II

## De doelen van artikel 1

**In dit hoofdstuk beschrijven we wat bekend is over de doelen van artikel 1. Dat is nodig om in vervolghoofdstukken te kunnen beoordelen of de doelen zijn bereikt en of de wetten en regelingen onder artikel 1 hieraan hebben bijgedragen.**

Als eerste slaan we de SZW-begroting er op na (paragraaf 1). Bij de interpretatie hiervan benutten we de resultaten uit interviews met beleidsmakers van het ministerie van SZW. Vervolgens beschrijven we negen doelen die we als uitgangspunt nemen bij deze beleidsdoorlichting (paragraaf 2). Deze doelen zijn aangeleverd door het ministerie van SZW. De uitwerking ervan volgt uit onze interpretatie van het begrotingsartikel en interviews met beleidsmakers. Tot slot geven we in dit hoofdstuk een beknopt overkoepelend beeld van de doelen van artikel 1. Wij geven hierbij aan welke doelen duidelijk zijn, welke deels duidelijk zijn en welke in het geheel niet duidelijk zijn (paragraaf 3).

### **1 Wat zegt de SZW-begroting over de doelen van artikel 1?**

Het doel van artikel 1 is geformuleerd als:<sup>9</sup>

*“De overheid draagt bij aan evenwichtige arbeidsverhoudingen en -voorwaarden door kaders te stellen en waarvan toepassing toe te zien op de naleving daarvan. De overheid bevordert en stimuleert een inclusieve arbeidsmarkt en gezonde en veilige arbeidsomstandigheden.”*

De drie centrale doelen zijn dus ‘evenwichtige arbeidsverhoudingen en -voorwaarden’, ‘gezonde en veilige arbeidsomstandigheden’ en een ‘inclusieve arbeidsmarkt’. Het begrotingsartikel onderscheidt twee rollen van de overheid om de doelen te realiseren: een actieve rol en een rol waarbij initiatief aan de sociale partners wordt gelaten.

Volgens het artikel speelt de overheid een actieve rol bij het voorzien in een minimumniveau van

arbeidsrechtelijke bescherming, het borgen van de belangen van werknemers in evenwicht met de belangen van de onderneming en het uitvoeren van een arbeidsmigratiebeleid dat op de arbeidsmarkt is toegesneden.

De rol van de overheid is faciliterend, stimulerend en/of controlerend wanneer het initiatief aan de sociale partners wordt gelaten. De sociale partners leggen zich onder andere toe op het bieden van arbeidsrechtelijke bescherming bovenop het minimumniveau, het bevorderen van de werkgelegenheid van mensen met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt, het bevorderen van de duurzame inzetbaarheid van werkenden en het (laten) werken onder gezonde en veilige arbeidsomstandigheden.

Het begrotingsartikel specificeert dat de arbeidsrechtelijke bescherming onder andere betrekking heeft op arbeidsverhoudingen en arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden. De begrippen minimumniveau, arbeidsparticipatie, arbeidsproductiviteit, werkgelegenheid van mensen met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt, ziekte en arbeidsongeschiktheid zijn in het begrotingsartikel niet uitgewerkt.

Artikel 1 vermeldt niet wat onder het beschermen van werknemers wordt verstaan en evenmin wanneer de belangen van werknemers “in evenwicht zijn” met de belangen van de onderneming. In het artikel is niet uitgewerkt wat de criteria zijn voor een “op de arbeidsmarkt toegesneden” arbeidsmigratiebeleid. Ook is uit het artikel niet duidelijk welke bescherming bovenop het minimumniveau zou moeten worden nagestreefd, wat “gezonde en veilige arbeidsomstandigheden” zijn en wat “duurzame inzetbaarheid” betekent.

De algemene formulering van de doelen van artikel 1 biedt ruimte aan de politiek om hieraan een eigen invulling te geven. Zo biedt het doel evenwichtige arbeidsverhoudingen en -voorwaarden ruimte voor eigen interpretatie, afhankelijk van de politieke kleur(en) van het kabinet. Het ene kabinet kan nadruk leggen op de gepercipieerde belangen van de werknemer en het andere kabinet op de gepercipieerde belangen van de onderneming,

## Welke doelen heeft artikel 1?

### Evenwichtige arbeidsverhoudingen en -voorwaarden

<b>Decentrale overeenstemming</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Sociale partners maken afspraken over de arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden van werknemers</li></ul>
<b>Arbeidsrust</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• (Verenigingen van) werkgevers en werknemers hebben zo min mogelijk geschillen</li></ul>
<b>Evenwichtige loonvorming</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• De overheid en (verenigingen van) werkgevers en werknemers bewaken het evenwicht tussen lonen en werkgelegenheid.</li></ul>
<b>Bescherming</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• De overheid en de werkgever beschermen de werknemer tegen risico's als ziekte, arbeidsongeschiktheid, ontslag, onderbetaling en kennisveroudering</li></ul>
<b>Ongelijkheidscompensatie</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• De overheid versterkt de positie van de werknemer ten opzichte van de werkgever met als uitgangspunt dat er sprake is van een ongelijke verhouding</li></ul>

### Gezonde en veilige arbeidsomstandigheden

<b>Gezondheid op het werk</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• (Verenigingen van) werkgevers, werknemers en zzp'ers zorgen ervoor dat werkenden gezond de pensioenleeftijd halen</li></ul>
<b>Veiligheid op het werk</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• (Verenigingen van) werkgevers, werknemers en zzp'ers zorgen ervoor dat werkenden veilig de pensioenleeftijd halen</li></ul>
<b>Naleving</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Werkgevers, werknemers en zzp'ers houden zich aan de plichten en verboden voor gezond en veilig werken</li></ul>

### Inclusieve arbeidsmarkt

<b>Inclusieve arbeidsmarkt</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• De overheid en (verenigingen van) werkgevers en werknemers zorgen ervoor dat mensen met een kwetsbare arbeidsmarktpositie duurzaam kunnen meedoen</li></ul>
--------------------------------	---

Tabel 2.1

zonder dat dit noopt tot aanpassing van het doel. Bij het opstellen van een regeerakkoord wordt in de regel niet vanuit de doelstellingen van artikel 1 gewerkt, maar vanuit een aantal 'kernonderwerpen' over de arbeidsmarkt. Een voorbeeld van een kernonderwerp is de segmentatie op de arbeidsmarkt tussen werknemers met een vaste of flexibele arbeidsrelatie. De coalitiepartners geven het beleid vorm vanuit hun beeld van de actuele problematiek, waarbij de doelen van artikel 1 op de achtergrond mede richtinggevend zijn.

## 2 Wat verstaan wij in deze beleidsdoorlichting onder de doelen van artikel 1?

In deze beleidsdoorlichting onderscheiden we negen doelen (zie het onderstaande schema). Omdat het niet mogelijk is om concrete doelen uit de begroting af te leiden (zie paragraaf 1), zijn deze negen doelen ons aangereikt door het ministerie van SZW. De

uitwerking ervan doen we, zover mogelijk, op basis van verzamelde informatie uit officiële (begrotings-) teksten en interviews met beleidsmakers. De centrale doelen in het begrotingsartikel "Evenwichtige arbeidsverhoudingen en -voorwaarden" en "Gezonde en veilige arbeidsomstandigheden" vallen uiteen in een aantal onderliggende doelen. Voor "inclusieve arbeidsmarkt" geldt dit niet. De negen doelen gaan voornamelijk over de relatie tussen werknemers en werkgevers.<sup>9</sup> De doelen zijn steeds zo geformuleerd dat de actoren vooraan staan. Zo speelt de overheid een actieve rol bij de doelen bescherming en ongelijkheidscompensatie. Bij gezond en veilig werken ligt het initiatief juist bij de sociale partners en heeft de overheid meer de rol van toezichthouder.

Het doel ongelijkheidscompensatie hangt samen met de onderhandelingsmacht van een individuele werknemer, die mogelijk kleiner is dan die van een individuele werkgever.<sup>9</sup>

Als sprake is van een ongelijke verhouding, dan kan de rechtspositie van werknemers bijvoorbeeld worden versterkt via een minimumniveau voor arbeidsvoorwaarden. Hier bovenop kunnen sociale partners aanvullende afspraken maken over de arbeidsvoorwaarden voor werknemers (decentrale overeenstemming).<sup>9</sup>

Het doel evenwichtige loonvorming draait om het evenwicht tussen beloning en werkgelegenheid. Enerzijds gaat het erom dat werknemers een 'eerlijk aandeel' krijgen in de welvaart, maar dat aandeel moet niet dermate groot worden dat het ten koste gaat van het aantal banen. Het doel is relevant op sectoraal niveau en op macroniveau. De doelstelling evenwichtige loonvorming heeft bijvoorbeeld betrekking op de loonsom in verhouding tot gewerkte uren en productiviteit.

Een aantal doelen is vrij concreet. Voor decentrale overeenstemming, arbeidsrust en een inclusieve arbeidsmarkt kunnen we ontwikkelingen over de tijd volgen, referentiegroepen aanwijzen<sup>9</sup> of internationale vergelijkingen maken. Er zijn voor deze doelen goede maatstaven en ook enigszins objectieve prestatieindicatoren. Evenwel is dan nog niet eenduidig vast te stellen of deze doelen zijn bereikt. De doelen zijn immers niet gekwantificeerd.

Van de andere doelen is op voorhand minder duidelijk wat zij precies betekenen. Voor evenwichtige loonvorming is geen objectieve maatstaf beschikbaar, net zomin als voor bescherming en ongelijkheidscompensatie.

We kunnen de doelen tot op zekere hoogte achterhalen via de beleidsinstrumenten die in de periode 2012-2019 zijn ingezet. Daar gaan we in het volgende hoofdstuk op in.

Een kenmerk van abstracte doelen is dat de politiek ruimte houdt om er een eigen invulling aan te geven. Maar het gaat in tegen de norm van het kabinet om duidelijke doelen te hanteren.<sup>9</sup>

Ook de praktische betekenis van de drie doelen rond gezond en veilig werken is op voorhand onduidelijk. Het impliciete doel van het beleid is om van alle werkenden de gezondheidsschade te minimaliseren en de veiligheid te maximaliseren. Onduidelijk is echter wanneer het beleid als geslaagd of niet geslaagd wordt beschouwd. Een daling van ongelukken of ongevallen geldt als een positief resultaat, maar daarmee is nog niet duidelijk wanneer de daling *voldoende* is.

### 3 Welke conclusies trekken we over de doelen van artikel 1?

Het overkoepelende beeld van de doelen van artikel 1 is:

- De doelen van artikel 1 zijn algemeen geformuleerd, wat ruimte biedt aan de politiek om hier op eigen wijze een invulling aan te geven. Maar het gaat in tegen de norm van het kabinet om duidelijke doelen te hanteren.
- De doelen decentrale overeenstemming, arbeidsrust en een inclusieve arbeidsmarkt zijn tot op zekere hoogte te concretiseren.
- De doelen evenwichtige loonvorming, bescherming, ongelijkheidscompensatie, gezond werken, veilig werken en naleving van gezond en veilig werken zijn niet eenduidig gedefinieerd en bieden betrekkelijk veel politieke ruimte om daar invulling aan te geven.
- Als doelen niet duidelijk zijn gedefinieerd, dan is het niet mogelijk om de doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid te bepalen.
- Artikel 1 heeft in beginsel betrekking op werknemers én zzp'ers. Het meeste beleid is echter gericht op werknemers.



# Hoofdstuk III

## De beleidsinstrumenten onder artikel 1

### Dit hoofdstuk bevat een beschrijving van alle beleidsinstrumenten onder artikel 1 en een koppeling van de instrumenten aan de doelen van artikel 1.

In dit hoofdstuk gaan we na welke beleidsinstrumenten onder artikel 1 vallen en wat hun budgettaire beslag is in de Rijksbegroting (paragraaf 1). Vervolgens gaan we voor elk instrument onder artikel 1 na op welke manier deze relevant is voor de doelen van het begrotingsartikel (paragraaf 2 tot en met 4). Een uitgebreide beschrijving van de afzonderlijke instrumenten is te vinden in de bijlage. De koppeling tussen de beleidsinstrumenten en de doelen van artikel 1 (zoals gedefinieerd in paragraaf 2) hebben we voornamelijk gereconstrueerd op basis van officiële documenten, zoals Memores van Toelichting. Aan het begin van iedere paragraaf presenteren we steeds een overzichtsmatrix van de gekoppelde doelen en beleidsinstrumenten. Het overzicht kent twee scores: ofwel het beleidsinstrument is relevant voor het betreffende doel,

of het is niet relevant. In veel gevallen is deze score evident. Maar soms is dat het niet het geval, omdat bijvoorbeeld een beleidsinstrument indirect relevant is voor een bepaald doel. De koppelingen in de overzichtsmatrices moeten daarom niet als ‘absolute scores’ worden gelezen. Aan het einde van dit hoofdstuk geven we tenslotte een overzicht van de mechanismen per wet (paragraaf 5). Daarbij vermelden we zowel de beoogde mechanismen als de niet-beoogde mechanismen.

### 1 Welke beleidsinstrumenten vallen onder artikel 1 en wat zijn de kosten voor de Rijksbegroting?

In totaal vallen 21 instrumenten onder artikel 1 (zie tabel 3.1).<sup>9</sup> Deze zijn ingedeeld onder de drie hoofddoelen van het begrotingsartikel.

Door middel van wet- en regelgeving kan SZW aanpassingen in de beleidsinstrumenten doorvoeren. De verantwoordelijkheid voor naleving van beleid ligt bij de partijen op de arbeidsmarkt. De handhaving is in handen van de Inspectie SZW.

Welke beleidsinstrumenten vallen onder artikel 1?		
Evenwichtige arbeidsverhoudingen en -voorwaarden	Gezond en veilig werken	Inclusieve arbeidsmarkt
<ul style="list-style-type: none"> <li>Burgerlijk Wetboek 7 titel 10</li> <li>Wet werk en zekerheid</li> <li>Wet werken na de Aow-gerechtigde leeftijd</li> <li>Wet aanpak schijnconstructies (Was)</li> <li>Wet minimumloon (Wml)</li> <li>Wet allocatie arbeidsmarkt door intermediairs (Waadi)</li> <li>Wet op de collectieve arbeidsovereenkomst (cao)</li> <li>Wet op het algemeen verbindend en onverbindend verklaren van bepalingen van cao's (avv)</li> <li>Wet op de loonvorming</li> <li>Wet op de ondernemingsraden (Wor)</li> <li>Beleid rond scholing van werkenden</li> <li>Wet arbeid vreemdelingen (Wav)</li> <li>Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie (WagwEU)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet)</li> <li>Beleidsagenda 2012</li> <li>Arbeidstijdenwet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Wet tegemoetkoming loondomein (Wtl)</li> <li>Beleid rond gelijke behandeling</li> <li>Laag Btw-tarief op arbeidsintensieve diensten</li> <li>Arbeidskorting (AK)</li> <li>Inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK)</li> </ul>

Tabel 3.1

## Wat kosten de wetten en regelingen onder artikel 1?

Wtl	810
Lage Inkomensvoordeel (LIV)	505
Jeugd-LIV	83
Loonkostenvoordeel (LKV)	222
Overig	21
<b>Begroting artikel 1 totaal</b>	<b>831</b>
Arbeidskorting	21.084
IACK	1.752
Btw laag tarief arbeidsintensieve diensten	846
<b>Fiscaal totaal</b>	<b>23.682</b>

Tabel 3.2

In 2020, in miljoen euro. In de tabel zijn geen uitgaven opgenomen die horen bij beleid dat pas in 2020 of latere jaren van start gaat.

Voordat we alle beleidsinstrumenten onder artikel 1 langslopen geven we een overzicht van het budgettaire belang in de Rijksbegroting. Aan de uitgavenkant van de Rijksbegroting is de Wet tegemoetkomingen loondomein (Wtl) het grootst met circa 0,8 miljard euro. De bedragen die zijn gemoeid met fiscale prikkels zijn (aanzienlijk) hoger: 21 miljard euro voor de Arbeidskorting, 1,8 miljard euro voor de Inkomensafhankelijke combinatiekorting en 0,8 miljard euro voor het lage btw-tarief op arbeidsintensieve diensten.

Veel instrumenten onder artikel 1 hebben geen (noemenswaardige) invloed op de Rijksbegroting, omdat zij gericht zijn op de regulering van de arbeidsmarkt. De kosten van de naleving komen voor rekening van de partijen op de arbeidsmarkt. Deze maatschappelijke kosten blijven hieronder buiten beschouwing.

## 2 Welke beleidsinstrumenten vallen onder het hoofddoel Evenwichtige arbeidsverhoudingen en -voorwaarden?

### Burgerlijk Wetboek 7 titel 10

Deze titel in het Burgerlijk Wetboek beschrijft de arbeidsovereenkomst. De wet bevat bepalingen die de positie van de werknemer ten opzichte van werkgever versterkt (*ongelijkheidscompensatie*).

Het vastleggen van de rechten bij het opstellen de arbeidsovereenkomst ondersteunt de *bescherming* van werknemers. Onder andere het ontslagrecht en de uitzendovereenkomst maken deel uit van de titel.

Onder andere de Wet werk en zekerheid, de Wet werken na de AOW-gerechtigde leeftijd en de Wet aanpak schijnconstructies hebben tot aanpassingen geleid in het Burgerlijk Wetboek 7 titel 10 (welke relevant zijn voor deze beleidsdoorlichting). Zie de paragrafen hieronder voor de doelen van die aanpassingen.

### Wet werk en zekerheid

De Wet werk en zekerheid (Wwz) beoogt de balans tussen vast en flexibel werk te herstellen, de doorstroom van flexibele naar vaste contracten te bevorderen en uitval naar inactiviteit op de arbeidsmarkt te voorkomen. De Wwz bevat een hervorming van het ontslagrecht en een wijziging van de rechtspositie van flexwerkers.<sup>9</sup> De wet beoogt een eenduidiger, sneller, eerlijker en minder kostbaar ontslagrecht dat meer gericht is op het vinden van een nieuwe baan. Naast de verandering van regelgeving beoogt de Wwz een mentaliteitsomslag in het personeelsbeleid van werkgevers.

Het overkoepelende doel van de maatregelen op het terrein van flexibele arbeid is voorkomen dat mensen langdurig en onvrijwillig worden ingeschakeld op basis van onzekere flexibele contracten – vooral als het gaat om ‘structureel werk’. De wet beoogt daarmee de *bescherming* en *ongelijkheidscompensatie* van flexibele werknemers te versterken.

### Wet werken na de AOW-gerechtigde leeftijd

Het doel van de wet is het vergemakkelijken van (door)werken na de AOW-gerechtigde leeftijd op basis van een reguliere arbeidsovereenkomst.<sup>9</sup> Dit gebeurt door een ‘verlicht arbeidsregime’ waarin verschillende belemmeringen zijn weggenomen. Voor de wet was de rechtspositie van AOW-gerechtigden al anders door het eindigen van de premieplicht en enkele maatregelen in de Wwz. Het verlichte arbeidsregime zou minder bescherming en ongelijkheidscompensatie impliceren. Daar staat tegenover dat een regulier arbeidscontract juist meer bescherming biedt dan het doorwerken als zzp’er. Daarmee is op



voorhand niet duidelijk of de wet beoogt bij te dragen aan meer of minder *bescherming* en *ongelijkheidscompensatie*.

Om verdringing van werkenden net onder de AOW-gerechtigde leeftijd tegen te gaan zijn extra maatregelen in de wet opgenomen. Zo biedt de wet *bescherming* aan werkenden net onder de AOW-gerechtigde leeftijd. Alle onderdelen van de wet zijn erop gericht om AOW-gerechtigden meer te laten participeren op de arbeidsmarkt, waarbij werknemers net onder de AOW-gerechtigde leeftijd hiervan niet de dupe mogen worden. Daarmee beoogt de wet bij te dragen aan een *inclusieve arbeidsmarkt* voor oudere werkenden.

### **Wet aanpak schijnconstructies (Was)**

Doelen van de wet aanpak schijnconstructies (Was) zijn (i) het voorkomen van oneerlijke concurrentie tussen bedrijven, (ii) het versterken van de rechtspositie van werknemers en (iii) het verbeteren van de naleving van cao's, wet- en regelgeving en afspraken uit individuele arbeidsovereenkomst bij de beloning van werknemers.<sup>9</sup> De wet beoogt hiermee bij te dragen aan de subdoelen *bescherming* en *evenwichtige loonvorming*. De wet beoogt de vaak betrekkelijk zwakke positie van werknemers aan de onderkant van de arbeidsmarkt<sup>9</sup> te versterken (*ongelijkheidscompensatie*).

Ook moet de wet oneerlijke concurrentie en verdringing voorkomen van ingezetenen door arbeidsmigranten uit andere lidstaten van de Europese Unie (EU), Europese Economische Ruimte (EER) en Zwitserland (*bescherming*).

### **Wet minimumloon (Wml)**

De Wml stelt een wettelijke norm voor de minimale beloning van arbeid.<sup>9</sup> De Wml beoogt *bescherming* te bieden aan werknemers, opdat zij met deze minimale beloning in hun primaire levensbehoeften kunnen voorzien. Het gaat voornamelijk om werknemers met een lage verdien capaciteit. Het minimumloon kan *ongelijkheidscompensatie* bieden aan werknemers die door hun onderhandelingspositie niet in staat zijn om individueel dit loonniveau te bedingen bij hun (potentiële) werkgever. De Wml beoogt een minimale beloning van arbeid te bereiken en kan daarmee *evenwichtige loonvorming* bevorderen. De meest recente aanpassing van de Wml richt

zich specifiek op jongeren en werknemers die stukloon ontvangen en/of meerwerk verrichten. De aanpassing van het jeugd-Wml beoogt de *bescherming* en *ongelijkheidscompensatie* van jongeren te versterken. In de jaren '80 is het jeugd-wml meermaals verlaagd ter bestrijding van de jeugdwerkloosheid (*inclusieve arbeidsmarkt*). Dit doel is recentelijk uit beeld geraakt.

### **Wet allocatie arbeidsmarkt door intermediairs (Waadi)**

De Waadi legt de regels van bemiddeling van arbeid door intermediairs vast en heeft als doel de belangen van uitzendkrachten te ordenen, beschermen en versterken. Door de wet krijgen uitzendkrachten recht op dezelfde arbeidsvoorwaarden als werknemers van het inlenende bedrijf. Specifiek met betrekking tot loon zou dit bijdragen aan *evenwichtige loonvorming*. Door de rechtspositie van uitzendkrachten te versterken en meer in lijn te brengen met die van andere arbeidscontracten beoogt de wet bij te dragen aan *ongelijkheidscompensatie* en *bescherming*. Ondanks de versterking van de positie van uitzendwerkers, blijft sprake van 'een verlicht arbeidsregime'. Dit zou moeten bijdragen aan de allocatieve functie van uitzendbureaus voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Op deze manier kan de Waadi bijdragen aan een *inclusieve arbeidsmarkt*.

### **Wet op de collectieve arbeidsovereenkomst (cao)**

De Wet op de cao regelt wat wordt verstaan onder een cao en wie bevoegd is tot het afsluiten ervan. De cao is een overeenkomst tussen een of meer (verenigingen van) werkgevers en een of meer verenigingen van werknemers, waarin afspraken over arbeidsvoorwaarden staan. Sociale partners kunnen de voor hun sector of onderneming meest passende arbeidsvoorwaarden overeenkomen. De werkgever moet de cao naleven ten opzichte van al zijn werknemers, dus ook de werknemers die niet rechtsreeks gebonden zijn aan de cao door lidmaatschap van een betrokken vakbond. Hiermee wordt voorkomen dat een werkgever de cao kan ontduiken door werknemers te selecteren op vakbondslidmaatschap. De vereisten voor het aangaan, de (door)werking en de beëindiging van cao's zijn vastgelegd in de wet op de cao. De wet stelt hiermee een kader waarbinnen sociale partners

## Aan welke doelen van artikel 1 leveren de beleidsinstrumenten onder het hoofdoel Evenwichtige arbeidsverhoudingen en -voorwaarden een bijdrage?

	Burgerlijk Wetboek 7 titel 10	Wet werk en zekerheid	Wet werken na de Aow-gerechtigde leeftijd	Wet aanpak schijnconstructies (Was)	Wet minimumloon (Wml)	Wet allocatie arbeidsmarkt door intermediairs (Waadi)
Decentrale overeenstemming						
Arbeidsrust						
Evenwichtige loonvorming				○	○	○
Bescherming	○	○	○	○	○	○
Ongelijkheidscompensatie	○	○	○	○	○	○
Naleving						
Gezondheid op het werk						
Veiligheid op het werk						
Inclusieve arbeidsmarkt			○		○	○

Tabel 3.3

*decentrale overeenstemming* kunnen bereiken over arbeidsvoorwaarden die sociale partners voor hun sector of onderneming passend vinden. Eén van de belangrijkste parameters binnen de cao is het loon. Daarmee kan de cao bijdragen aan *evenwichtige loonvorming*. Door het vastleggen van afspraken in de cao kunnen geschillen tussen werkgever en werknemer worden voorkomen (*arbeidsrust*). De afspraken in een cao kunnen extra *bescherming* bieden aan werknemers (boven de wettelijke minimumniveaus van arbeidsvoorwaarden) en hun rechtspositie ten opzichte van werkgevers versterken (*ongelijkheidscompensatie*).

### Wet op het algemeen verbindend en onverbindend verklaren van bepalingen van cao's (avv)

De Wet avv biedt de mogelijkheid om bepalingen uit een cao dwingend van toepassing te verklaren op ongebonden werkgevers en werknemers die onder de werkingssfeer van de afgesloten cao vallen. De minister van SZW ontvangt hiertoe een verzoek van een of meer van de cao-partijen die een bedrijfstak-cao hebben afgesloten. De Wet avv ondersteunt de uitkomsten van collectieve onderhandelingen en voorkomt concurrentie op arbeidsvoorwaarden door ongebonden werkgevers en werknemers. De wet ondersteunt de totstandkoming van cao's en geeft

een prikkel om afspraken te maken die het bedrijfsbelang overstijgen.

Doordat de Wet avv net als de Wet op de cao betrekking heeft op de cao beoogt de Wet avv aan dezelfde doelen bij te dragen als de wet op de cao (zie hierboven).

### Wet op de loonvorming

De Wet op de loonvorming regelt de decentrale arbeidsvoorwaardenvorming door het ingrijpen van de overheid in de arbeidsvoorwaardenvorming in te kaderen. De wet biedt de mogelijkheid om in noodsituaties in te grijpen op de loonontwikkeling. De minister van SZW kan dit bijvoorbeeld doen als de loonontwikkeling tot macro-economische onevenwichtigheid zou leiden. De wet kan op dergelijke momenten bijdragen aan *evenwichtige loonvorming*.

### Wet op de ondernemingsraden

De Wet op de ondernemingsraden heeft als doel om de medezeggenschap van werknemers te borgen en hiervoor ondernemingsraden tot stand te laten komen in ondernemingen van minimaal 50 werknemers.<sup>9</sup> Daarmee beoogt de wet bij te dragen aan *decentrale overeenstemming* en *ongelijkheidscompensatie*.

Wet op de collectieve arbeidsovereenkomst (cao)	Wet op het algemeen verbindend en onverbindend verklaren van bepalingen van cao's (avv)	Wet op de loonvorming	Wet op de ondernemingsraden (Wor)	Beleid rond scholing van werkenden	Wet arbeid vreemdelingen (Wav)	Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie (WagwEU)
○	○		○	○		
○	○					
○	○	○			○	○
○	○			○	○	○
○	○		○	○		○
				○	○	○

### Beleid rond scholing van werkenden

Het doel van beleid rond scholing van werkenden is vitaliteit, flexibiliteit en duurzame inzetbaarheid van werkenden en preventie van werkloosheid en inactiviteit.<sup>9</sup> Via het beleid krijgen mensen zelf regie over hun ontwikkeling. Het beleid is onderdeel van het bredere beleid bij het stimuleren van een Leven Lang Ontwikkelen (LLO). Het beleid beoogt dat scholing zoveel mogelijk tot stand komt via afspraken tussen (vertegenwoordigers van) werknemers en werkgevers (*decentrale overeenstemming*). Door het beleid krijgen werknemers meer zeggenschap over hun ontwikkeling en krijgen zij een sterkere positie ten opzichte van hun werkgever. Zo zou het moeten bijdragen aan de doelen *bescherming* en *ongelijkheidscampensatie*. Door scholing houden werkenden hun menselijk kapitaal op peil, waardoor de kans verkleint dat zij vastlopen in hun loopbaan of werkloos raken. Zo beoogt het beleid bij te dragen aan een *inclusieve arbeidsmarkt*.

### Wet arbeid vreemdelingen (Wav)

De Wet arbeid vreemdelingen formuleert het toelatingsbeleid voor arbeidsmigranten van buiten de EU. Zij mogen worden toegelaten tot de Nederlandse arbeidsmarkt als er 'geen geschikt arbeidsaanbod' is in Nederland of de rest van

de EU. Het tegengaan van verdringing is een belangrijk doel van de Wav, in het bijzonder van laag- en ongeschoolde Nederlandse werknemers. De wet beoogt hiermee *bescherming* te bieden aan Nederlandse werknemers, maar ook aan de arbeidsmigranten zelf. Via de wet zouden hun arbeidsvoorwaarden beter gewaarborgd moeten zijn. Een hiermee samenhangend doel is dat de wet oneerlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden van arbeidsmigranten met Nederlandse en EU- werknemers moet voorkomen. Daarmee draagt de wet bij aan *evenwichtige loonvorming* van Nederlandse werknemers. De bescherming van kwetsbare groepen werknemers draagt bij aan een *inclusieve arbeidsmarkt*.

Een laatste doel is dat de wet de komst van 'kennismigranten' naar de Nederlandse arbeidsmarkt wil bevorderen, omdat dat de Nederlandse economische groei bevordert. Dit doel valt buiten de scope van deze beleidsdoorlichting.

### Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie (WagwEU)

Het doel van de WagwEU is een goede balans vinden tussen een vrije en concurrerende dienstenmarkt in de EU en de *bescherming* van gedetacheerde werknemers.<sup>9</sup> De wet bevat

## Aan welke doelen van artikel 1 leveren de instrumenten onder het hoofddoel Gezonde en veilige arbeidsomstandigheden een bijdrage?

	Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet)	Beleidsagenda 2012	Arbeidstijdenwet
Decentrale overeenstemming		○	
Arbeidsrust			
Evenwichtige loonvorming			
Bescherming			
Ongelijkheidscompensatie			
Naleving	○	○	
Gezondheid op het werk	○	○	○
Veiligheid op het werk	○	○	○
Inclusieve arbeidsmarkt		○	○

Tabel 3.4

bepalingen voor de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden van gedetacheerde werknemers, met als uitgangspunt gelijke beloning voor hetzelfde werk op dezelfde plaats. Hiermee moet worden voorkomen dat op loon- en arbeidsvoorwaarden van werknemers wordt geconcurrereerd tussen werkgevers uit verschillende EU-lidstaten. De WagwEU draagt hiermee bij aan de subdoelen *evenwichtige loonvorming* en *ongelijkheidscompensatie*. Doel van de wet is ook *bescherming* te bieden aan het 'lokale arbeidsaanbod' door het tegengaan van verdringing door gedetacheerde arbeidskrachten uit het buitenland. Aangezien het bij deze verdringing vaak gaat om laag- en ongeschoolde werknemers draagt deze wet er ook aan bij aan een *inclusieve arbeidsmarkt*.

### 3 Welke beleidsinstrumenten vallen onder het hoofddoel Gezonde en veilige arbeidsomstandigheden?

#### Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet)

Het doel van de Arbowet is dat werknemers veilig en gezond hun pensioen kunnen halen en ook na hun werkzame leven zo lang mogelijk gezond kunnen blijven.<sup>9</sup> Door kaders te scheppen waarbinnen werknemers en werkgevers zelf invulling geven aan het bereiken van goede arbeidsomstandigheden beoogt de Arbowet bij te dragen aan *gezondheid* en *veiligheid* op het werk.

De overheid tracht *naleving* van de Arbowet te stimuleren door bijvoorbeeld hulpinstrumenten te ontwikkelen en aan te bieden.

#### Beleidsagenda 2012

De primaire verantwoordelijkheid voor goede arbeidsomstandigheden ligt bij werkgevers en werknemers, die binnen wettelijke kaders hun verantwoordelijkheid nemen en zelf invulling geven aan het bereiken van gezonde en veilige arbeidsomstandigheden. De overheid stelt regels op, handhaaft deze en biedt ondersteuning door specifieke kennis en deskundigheid beschikbaar te stellen. In de laatste jaren ligt minder nadruk op regulering en wordt steeds meer 'risicogericht' toezicht gehouden door de Inspectie SZW.

Het doel van de Beleidsagenda 2012 is het activeren van werkgevers "om meer zelf te doen aan het borgen van een maatschappelijk geaccepteerd niveau van gezondheid en veiligheid bij het werk". De overheid waakt voor 'overregulering' en wil de primaire verantwoordelijkheid graag bij werkgevers en werknemers laten. Hiermee wil de agenda bijdragen aan het subdoel *decentrale overeenstemming*. Via aandacht en preventieve maatregelen voor duurzame inzetbaarheid en arbeidsgerelateerde zorg zou de agenda moeten bijdragen aan *gezondheid* en *veiligheid* op het werk en aan een *inclusieve arbeidsmarkt*. De overheid beoogt vereenvoudiging van wet- en regelgeving, wat de *naleving* kan bevorderen.

Dit wordt ook beoogd via informatievoorziening, kennisontwikkeling en -uitwisseling en betere handhaving.

### **Arbeidstijdenwet**

Het doel van de Arbeidstijdenwet is de bevordering van de *veiligheid*, de *gezondheid* en het welzijn van werknemers. De wet gaat over hun arbeids- en rusttijden.<sup>9</sup> De wet laat ruimte voor een eigen invulling door sociale partners. De wet wil een *inclusieve arbeidsmarkt* bevorderen voor vrouwelijke werknemers door geslachten in beginsel gelijk te behandelen. Alleen bij zwangerschap, bevalling en lactatie gelden uitzonderingen.

## **4 Welke beleidsinstrumenten vallen onder het hoofddoel Inclusieve arbeidsmarkt?**

### **Wet tegemoetkomingen loondomein (Wtl)**

Het primaire doel van de Wtl is het vergroten van de werkgelegenheid voor mensen met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt. Dat gebeurt via loonkostensubsidies aan werkgevers. De Wtl bestaat uit drie onderdelen voor drie doelgroepen:

- Loonkostenvoordeel (LKV) voor uitkeringsgerechtigde oudere werknemers en werknemers met een arbeidsbeperking;
- Lage Inkomensvoordeel (LIV) voor werknemers met een laag loon;
- Jeugd-LIV voor jongere werknemers van 18 tot en met 21 jaar.

Het doel is dat ouderen, arbeidsgehandicapten (LKV) en mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt (LIV) een grotere kans op werk hebben en houden. Met de onderkant van de arbeidsmarkt wordt doorgaans bedoeld op de arbeidsmarkt voor mensen met een laag opleidingsniveau (basisonderwijs, vmbo of mbo-1). Voor deze doelgroep kan het wettelijk minimumloon de toegang tot de arbeidsmarkt belemmeren. Door lagere loonkosten voor de werkgever stijgt de kans op werk zonder dat de werknemer minder loon krijgt. Het doel van het jeugd-LIV is werkgevers te compenseren voor de verhoging van het jeugd-wml (zie onder wml).

Via de wet kunnen de doelgroepen gemakkelijker toegang krijgen tot de arbeidsmarkt, doordat zij aantrekkelijker worden voor werkgevers. Hiermee beoogt de wet bij te dragen aan een *inclusieve*

*arbeidsmarkt*. Doordat werkgevers een tegemoetkoming in de loonkosten ontvangen, kunnen de doelgroepen aanspraak maken op een betere beloning. Zo zou de wet moeten bijdragen aan *evenwichtige loonvorming*. Zonder de tegemoetkoming zouden werkgevers immers niet (of minder) bereid zijn om de doelgroepen in dienst te nemen. Doordat de doelgroepen via de loonkostensubsidies een betere onderhandelingspositie krijgen ten opzichte van hun (mogelijke) werkgevers beoogt deze bij te dragen aan *ongelijkheidscompensatie*. Via meer werk- en inkomenszekerheid genieten de doelgroepen meer *bescherming* tegen werkloosheid en armoede.

### **Beleid rond gelijke behandeling**

Het doel van beleid rond gelijke behandeling is werknemers gelijke kansen te bieden op de arbeidsmarkt ongeacht leeftijd, geslacht, afkomst, seksuele gerichtheid of handicap. Op deze manier wil het beleid *bescherming* voor deze groepen bieden tegen discriminatie. De wet beoogt bij te dragen aan meer arbeidsparticipatie van deze groepen en hiermee aan een meer *inclusieve arbeidsmarkt*.

### **Laag Btw-tarief op arbeidsintensieve diensten**

Het doel van een laag btw-tarief op arbeidsintensieve diensten is meer werkgelegenheid te creëren in beroepen zoals kappers, stukadoors en fietsenmakers.<sup>9</sup> Het lage btw-tarief zou moeten leiden tot lagere prijzen, waardoor de vraag stijgt en de werkgelegenheid toeneemt. Op deze manier zou een laag btw-tarief voor arbeidsintensieve diensten moeten bijdragen aan een meer *inclusieve arbeidsmarkt* voor aanbieders van arbeidsintensieve diensten.

### **Arbeidskorting (AK)**

Doel van de arbeidskorting is het stimuleren van de arbeidsparticipatie door werken meer lonend te maken.<sup>9</sup> Het instrument draagt bij aan een *inclusieve arbeidsmarkt* door de prikkel vooral te richten op werkenden met een laag (potentieel) inkomen. De arbeidskorting is het hoogst tussen het minimumloon en het modaal inkomen.

### **Inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK)**

Doel van de inkomensafhankelijke combinatiekorting is om de arbeidsparticipatie te stimuleren van ouders met jonge kinderen. De IACK is van

## Aan welke doelen van artikel 1 leveren de beleidsinstrumenten onder het hoofddoel Inclusieve arbeidsmarkt een bijdrage?

	Wet tegemoetkoming loon-domein (Wtl)	Beleids rond gelijke behandeling	Laag Btw-tarief op arbeids-intensieve diensten	Arbeidskorting (AK)	Inkomens-afhankelijke combinatie-korting (IACK)
Decentrale overeenstemming					
Arbeidsrust					
Evenwichtige loonvorming	○				
Bescherming	○	○			
Ongelijkheidscompensatie	○				
Naleving					
Gezondheid op het werk					
Veiligheid op het werk					
Inclusieve arbeidsmarkt	○	○	○	○	○

Tabel 3.5

toepassing op huishoudens met tenminste één kind dat jonger is dan 12 jaar. De belastingkorting is van toepassing op de minstverdienende partner. De IACK geeft dus een prikkel aan alleenstaande ouders met een jong kind of minstverdienende partners met een jong kind om hun arbeidsparticipatie te verhogen. Daarmee beoogt de belastingkorting bij te dragen aan een meer *inclusieve arbeidsmarkt*.

### 5 Welke mechanismen zijn relevant voor de beleidsinstrumenten onder artikel 1?

Op basis van de voorgaande paragraaf geven we een overzicht van de mechanismen waarlangs de doelen van artikel 1 zouden moeten worden bereikt. We betrekken in het overzicht ook mogelijke niet-beoogde mechanismen van de beleidsinstrumenten (zie tabel 3.6). De omschrijvingen zijn hier nog op abstract niveau; in volgende hoofdstukken gaan we preciezer in op de doelgroepen en al dan niet beoogde mechanismen.

De beleidsinstrumenten op het gebied van *evenwichtige arbeidsverhoudingen en -voorwaarden* leggen nadruk op regulering door de overheid. Regulering houdt in dat wettelijke plichten worden ingesteld met betrekking tot de verschillende soorten arbeidscontracten. De doelen decentrale overeenstemming, arbeidsrust, evenwichtige

loonvorming, bescherming en ongelijkheidscompensatie worden voornamelijk op deze manier nagestreefd.

Een mogelijk nadeel van deze strategie is dat deze de keuze voor contractvorm verstoort. Als werkgevers de betreffende contractvorm minder aantrekkelijk vinden dan kunnen zij uitwijken naar andere contractvormen en kan de werkgelegenheid voor de betreffende contractvorm dalen. Zo kan de Waadi er toe leiden dat werkgevers het minder aantrekkelijk gaan vinden om uitzendwerkers in te huren. De arbeidsvraag kan vervolgens verschuiven naar andere vormen van flexibele arbeid – het zogeheten waterbedeffect – maar een daling van de totale werkgelegenheid is ook een mogelijk gevolg. Vanwege dergelijke mechanismen is het belangrijk om niet alleen de beoogde gevolgen van het beleid te monitoren en evalueren, maar ook de niet-beoogde gevolgen.<sup>65</sup>

Sturing via het prijsmechanisme gebeurt minder vaak op het gebied van evenwichtige arbeidsverhoudingen en -voorwaarden. Een voorbeeld waar dat wel gebeurt is de Wml, die een minimumbeloning (ofwel een minimumprijs) instelt voor arbeid. De beleidsinstrumenten op het gebied van *gezond en veilig werken* scheppen regels en kaders, maar laten het initiatief aan de sociale partners. De overheid speelt een faciliterende, stimulerende

en controlerende rol. Als werkgevers de kaders als streng of ingewikkeld ervaren, dan kan dat tot ontwijkgedrag leiden en/of ten koste gaan van de werkgelegenheid. Aan de andere kant kunnen weinig regulering en controles er toe leiden dat de naleving vermindert. Ook de relevantie van deze niet-beoogde mechanismen is een empirische vraag die we in Hoofdstuk IV zullen behandelen.

De beleidsinstrumenten op het gebied van een *inclusieve arbeidsmarkt* leggen de nadruk op sturing via het prijsmechanisme: door lagere loonkosten en/of minder inkomstenbelasting zowel het arbeidsaanbod als de -vraag stimuleren.

Hoewel prijsprikkels doeltreffend kunnen zijn, is er ook het nadeel van deadweight loss: een deel van werkgevers en werkenden ondervindt financieel voordeel zonder dat zij hun gedrag aanpassen. Dit gaat ten koste van de doelmatigheid.

## Wat zijn mechanismen van de beleidsinstrumenten onder artikel 1?

Algemeen doel	
<b>Evenwichtige arbeidsverhoudingen en -voorwaarden</b>	
<b>Burgerlijk Wetboek 7 titel 10</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bescherming werknemers</li> </ul>
<b>Wet werk en zekerheid</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Een nieuw evenwicht tussen flexibiliteit en zekerheid op de arbeidsmarkt bereiken</li> <li>Het stelsel van flexrecht, ontslagrecht en WW activerender te maken</li> <li>Werkzekerheid en inkomenszekerheid bevorderen</li> </ul>
<b>Wet werken na de Aow-gerechtigde leeftijd</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Arbeidsparticipatie AOW-gerechtigden stimuleren, specifiek in reguliere arbeidscontracten</li> </ul>
<b>Wet aanpak schijnconstructies (Was)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bescherming laagbetaalde werknemers en werknemers met een tijdelijk contract</li> <li>Beloning voor werknemers conform wet- en regelgeving, cao of afspraken bij individuele arbeidsovereenkomst; voorkomen van (oneerlijke) concurrentie op arbeidsvoorwaarden</li> </ul>
<b>Wet minimumloon (Wml)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bescherming laagbetaalde werknemers</li> </ul>
<b>Wet allocatie arbeidsmarkt door intermediairs (Waadi)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bescherming uitzendwerkers</li> </ul>
<b>Wet op de collectieve arbeidsovereenkomst (cao)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bescherming werknemers</li> </ul>
<b>Wet op het algemeen verbindend en onverbindend verklaren van bepalingen van cao's (avv)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bescherming werknemers</li> </ul>
<b>Wet op de loonvorming</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Loonvorming spoort met het algemeen maatschappelijk belang</li> </ul>

Tabel 3.6



## Beoogde mechanismen

## Mogelijke niet-beoogde mechanismen

- Wetgeving leidt tot meer bescherming doelgroep

- Werkgelegenheid daalt doordat werkgevers de doelgroep minder aantrekkelijk vinden
- Werkgelegenheid verplaatst zich naar andere contractvormen met minder werkzekerheid

- Wetgeving leidt tot minder langdurige en onvrijwillige flexibele contracten
- Wetgeving leidt tot meer doorstroom van flexibel werk naar vaste contracten
- Wetgeving leidt tot minder uitval naar inactiviteit
- Efficiënter ontslagrecht dat meer gericht is op het vinden van een baan

- Werkgelegenheid daalt doordat werkgevers de doelgroep minder aantrekkelijk vinden
- Minder werkzekerheid en bescherming flexibele contracten door ontwijking en nieuwe constructies

- AOW-gerechtigden in een milder arbeidsrechtelijk regime te plaatsen, waardoor werkgever minder belemmeringen ervaart bij in dienst houden/nemen van hen

- AOW-gerechtigden verdringen werknemers die de AOW-leeftijd nog niet hebben bereikt
- AOW-gerechtigde werknemers zijn door het verlichte regime niet voldoende beschermd

- Wetgeving leidt tot meer bescherming doelgroep
- Wetgeving leidt tot betere beloning doelgroep

- Werkgelegenheid daalt doordat werkgevers de doelgroep minder aantrekkelijk vinden
- Werkgelegenheid daalt doordat werkgevers de doelgroep te duur vinden
- Werkgelegenheid verplaatst zich naar andere contractvormen met weinig werkzekerheid

- Wetgeving leidt tot meer bescherming en betere beloning doelgroep

- Werkgelegenheid daalt doordat werkgevers de doelgroep te duur vinden

- Wetgeving leidt tot meer bescherming doelgroep
- Wetgeving leidt tot betere beloning doelgroep

- Werkgelegenheid daalt doordat werkgevers de doelgroep minder aantrekkelijk vinden
- Werkgelegenheid daalt doordat werkgevers de doelgroep te duur vinden
- Werkgelegenheid verplaatst zich naar andere contractvormen met weinig werkzekerheid

- Wetgeving leidt tot meer bescherming en betere beloning doelgroep
- Wetgeving leidt tot arbeidsrust en decentrale overeenstemming

- Werkgelegenheid daalt doordat werkgevers de doelgroep minder aantrekkelijk vinden
- Werkgelegenheid daalt doordat werkgevers de doelgroep te duur vinden
- Werkgelegenheid verplaatst zich naar andere contractvormen met minder werkzekerheid

- Wetgeving leidt tot meer bescherming en betere beloning doelgroep
- Wetgeving leidt tot arbeidsrust en decentrale overeenstemming

- Werkgelegenheid daalt doordat werkgevers de doelgroep minder aantrekkelijk vinden
- Werkgelegenheid daalt doordat werkgevers de doelgroep te duur vinden
- Werkgelegenheid verplaatst zich naar andere contractvormen met minder werkzekerheid

- Minister grijpt in bij noodsituaties

- Werkloosheid of juist een gespannen arbeidsmarkt indien de lonen uit evenwicht zijn

## Wat zijn mechanismen van de beleidsinstrumenten onder artikel 1?

Algemeen doel	
<b>Wet op de ondernemingsraden</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Medezeggenschap werknemers</li> </ul>
<b>Beleid rond scholing van werkenden</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Duurzame inzetbaarheid werkenden</li> </ul>
<b>Wet arbeid vreemdelingen (Wav)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Voorkomen van verdringing van Nederlandse werknemers door arbeidsmigranten van buiten de EER</li> <li>• Bescherming werknemers</li> <li>• Bevordering komst kennismigranten</li> </ul>
<b>Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie (WagwEU)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bescherming van gedetacheerde werknemers</li> </ul>
<b>Gezond en veilig werken</b>	
<b>Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Werknemers kunnen gezond en veilig hun pensioen halen en daarna zo lang mogelijk gezond blijven</li> </ul>
<b>Beleidsagenda 2012</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Werknemers kunnen gezond en veilig hun pensioen halen en daarna zo lang mogelijk gezond blijven</li> <li>• Stelsel van gezond en veilig werken efficiënter maken</li> </ul>
<b>Arbeidstijdenwet</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Werknemers kunnen gezond en veilig hun pensioen halen en daarna zo lang mogelijk gezond blijven</li> </ul>
<b>Inclusieve arbeidsmarkt</b>	
<b>Wet tegemoetkoming loondomein (Wtl)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Werkgelegenheid stimuleren van kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt</li> </ul>
<b>Beleid rond gelijke behandeling</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Werkgelegenheid stimuleren van groepen die last ondervinden van discriminatie</li> </ul>
<b>Laag Btw-tarief op arbeidsintensieve diensten</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Werkgelegenheid stimuleren van beroepen in arbeidsintensieve diensten</li> </ul>
<b>Arbeidskorting (AK)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Arbeidsparticipatie stimuleren</li> </ul>
<b>Inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Arbeidsparticipatie van ouders met jonge kinderen stimuleren</li> </ul>

Tabel 3.6

Beoogde mechanismen	Mogelijke niet-beoogde mechanismen
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wetgeving bevordert organisatie medezeggenschap</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bedrijven willen niet meer dan 50 werknemers in dienst hebben om medezeggenschap te voorkomen</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Via betere informatie en faciliteiten werkenden stimuleren om meer regie te pakken bij hun scholing</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mensen zijn per saldo minder productief als zij niet-rendabele scholing ondergaan (lock-in effect)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wetgeving leidt tot het weren van arbeidsmigranten van buiten de EER</li> <li>• Wetgeving leidt tot meer bescherming doelgroep</li> <li>• Wetgeving leidt tot meer mogelijkheden voor economische groei</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Door minder arbeidsmigratie daalt de economische groei</li> <li>• Werkgelegenheid daalt doordat werkgevers de doelgroep minder aantrekkelijk vinden</li> <li>• Verdringing van Nederlandse kenniswerkers door arbeidsmigranten</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wetgeving voorkomt concurrentie op arbeidsvoorwaarden tussen werkgevers uit EU-lidstaten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Werkgelegenheid daalt doordat werkgevers de doelgroep minder aantrekkelijk vinden</li> <li>• Werkgelegenheid verplaatst zich naar andere contractvormen met weinig werkzekerheid</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Door kaders te scheppen geeft de overheid richting aan de sociale partners voor een goede uitvoering</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Werkgelegenheid daalt doordat werkgevers de doelgroep minder aantrekkelijk vinden</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• De agenda activeert werkgevers om een goede invulling te geven aan gezond en veilig werken</li> <li>• De overheid initieert concrete activiteiten en maatregelen om regels rond gezond en veilig werken te vereenvoudigen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vereenvoudiging kan ten koste gaan van de doeltreffendheid (Ter illustratie: een gevolg van de Beleidsagenda is het schrappen van pauze na twee uren beeldschermwerk)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Via regels voor werk- en rusttijden wordt ongezond werken tegengegaan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Werkgelegenheid daalt doordat werkgevers de doelgroep minder aantrekkelijk vinden</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Via lagere loonkosten de werkgelegenheid voor kwetsbare groepen vergroten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Werkgevers ontvangen tegemoetkoming in loonkosten zonder dat dit tot extra werkgelegenheid leidt</li> <li>• Verdringing van groepen die niet in aanmerking komen voor de tegemoetkoming in loonkosten</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Voorlichtings- en bewustwordingcampagnes en het stimuleren van decentrale overstemming leiden tot meer kansen op werkgelegenheid voor de doelgroepen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verdringing van groepen die niet als doelgroep zijn bestempeld</li> <li>• Door stigmatisering verkleinen de werkgelegenheidskansen juist</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het lage btw-tarief zou door moeten werken in een lagere prijs, waarna de omzet zou moeten stijgen. Daardoor zou de werkgelegenheid moeten stijgen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verschuiving van vraag van niet-arbeidsintensieve diensten naar arbeidsintensieve diensten.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Betaald werk aantrekkelijker maken door minder inkomstenbelasting</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mensen die toch al werkten ontvangen de arbeidskorting ook (deadweight loss)</li> <li>• Het afbouwtraject van de AK veroorzaakt marginale druk en ontmoedigt juist betaald werk</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Betaald werk aantrekkelijker maken door minder inkomstenbelasting</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mensen die toch al werkten ontvangen de iack ook (deadweight loss)</li> </ul>



# Hoofdstuk IV

## Ontwikkelingen op de arbeidsmarkt

**Dit hoofdstuk beschrijft de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt die relevant zijn voor de hoofdoelen van artikel 1 aan de hand van een aantal indicatoren. Deze indicatoren zijn ook behulpzaam bij het verdere onderzoek, onder meer om vast te stellen of doelen zijn behaald.**

De indicatoren van de arbeidsmarkt die hier weergegeven worden, zijn niet uitputtend voor de wetten van artikel 1 maar geven een algemeen beeld. Het gaat in dit hoofdstuk nadrukkelijk over maatschappelijke uitkomsten. De invloed van beleid komt pas aan de orde in hoofdstuk VI. De aandacht gaat uit naar de onderzoeksperiode 2012-2019. Waar relevant, zal de Nederlandse situatie vergeleken worden met andere Europese landen. Dit hoofdstuk bevat 3 paragrafen conform de deelonderwerpen waaruit artikel 1 is opgebouwd. Paragraaf 1 gaat in op trends op de arbeidsmarkt met daarbij speciale aandacht voor inclusiviteit. In paragraaf 2 komen arbeidsverhoudingen en arbeidsvoorwaarden aan de orde. De ontwikkelingen rond arbeidsomstandigheden worden beschreven in paragraaf 3. Een samenvatting van de bevindingen is te lezen in afbeelding 4.1.

### 1 Ontwikkelingen op de (inclusieve) arbeidsmarkt

#### Het aandeel flexibele arbeid neemt toe en is internationaal gezien uitzonderlijk hoog

Het aantal werknemers in Nederland is redelijk constant tussen 2012 en 2016 en schommelt rond zeven miljoen. Vanaf 2016 treedt een stijging op in het aantal werknemers, met name in de jaren 2018 en 2019. In dit laatste jaar zijn bijna 7,5 miljoen werknemers in Nederland aan het werk.

Afbeelding 4.2 laat verder zien dat het aantal flexibele arbeidsrelaties trendmatig toeneemt tot en met 2018. Hieronder vallen contracten voor bepaalde tijd, werk dat wordt verricht binnen een driehoeksrelatie (uitzendarbeid, payrolling en sommige vormen van detachering) en werk met

een variabele arbeidsomvang (oproepcontracten, min-max contracten waarbij alleen het minimum en maximum aantal uren is vastgelegd). De flexibilisering vindt ook plaats doordat een groter deel van de werkzame bevolking arbeid verricht als zelfstandige zonder personeel (zzp'er).

Het stijgende aandeel flexibele arbeidsrelaties komt tot stilstand in 2018, als het aantal werknemers met een vaste arbeidsrelatie sneller stijgt dan het aantal werknemers met een flexibel contract. In 2019 daalt het aantal werknemers met een flexibele arbeidsrelatie zelfs. Deze ontwikkeling hangt samen met de economische groei in die jaren waardoor een deel van de flexibele (tijdelijke) arbeidscontracten is omgezet naar vaste dienstverbanden.<sup>9</sup>

Het aantal zelfstandigen zonder personeel stijgt monotoon van ruim 900 duizend in 2012 naar 1,1 miljoen in 2019. Nederland kent een relatief groot aandeel zzp'ers, waar het rond de eeuwwisseling nog rond het Europees gemiddelde lag. De stijging heeft niet zozeer plaatsgevonden bij zelfstandigen met een eenmanszaak maar bij de groep zzp'ers met werknemerskenmerken (één opdrachtgever, geen mogelijkheid tot inhuur personeel, weinig autonomie over bedrijfsvoering). Nederland heeft ten opzichte van andere Europese landen een hoger aandeel van deze groep in het totaal aantal werkenden en een fors hoger aandeel vergeleken met ons omringende landen als Duitsland, Frankrijk en België.<sup>9</sup>

#### De Nederlandse arbeidsparticipatie is hoog

De netto arbeidsparticipatie, het aandeel personen dat werkt ten opzichte van de potentiële beroepsbevolking tussen 15 en 75, stijgt de laatste jaren. Deze stijging hangt samen met de gunstige conjuncturele ontwikkeling. De bruto arbeidsparticipatie, waarbij ook werklozen meegeteld worden die actief op zoek zijn naar een baan, blijft relatief constant en stijgt alleen in 2018 en 2019. Ook deze stijging in 2018 en 2019 hangt samen met de conjuncturele ontwikkeling: doordat er meer vraag naar arbeid is, stijgt het arbeidsaanbod (*encouraged worker effect*).<sup>9</sup>

## Ontwikkelingen op de arbeidsmarkt



Afbeelding 4.1

#### De arbeidsparticipatie stijgt en de werkloosheid daalt

- In vergelijking met andere landen is de arbeidsparticipatie hoog en de werkloosheid laag.
- De stijgende arbeidsparticipatie en dalende werkloosheid hangen samen met de gunstige conjunctuur.
- Nederland kent relatief veel deeltijdwerk.

#### Kwetsbare groepen vinden beter hun weg naar werk

- Laagopgeleiden verrichten steeds vaker betaald werk.
- Arbeidsgehandicapten verrichten vaker betaald werk, maar nog steeds minder vaak dan in andere landen.
- De arbeidsparticipatie van jongeren stijgt en de jeugdwerkloosheid is laag.

#### Het aandeel flexibele arbeid groeit en is internationaal gezien uitzonderlijk hoog

- De werkzekerheid is relatief laag in Nederland en daalt in de loop van de tijd.
- Het aandeel werknemers onder een cao daalt licht.

#### De loongroei van minima en flexibele krachten loopt niet achter bij het gemiddelde, maar het gemiddelde blijft wel achter bij de productiviteitsgroei

- Het minimumloon volgt de loonontwikkeling in Nederland en is internationaal gezien hoog.
- Uurlonen in flexibele contracten zijn lager dan in vaste contracten, maar dit verschil wordt kleiner in de loop van de tijd.
- De reële bruto lonen volgen niet altijd de arbeidsproductiviteit en stijgen over de hele periode 2012-2019 minder hard.

#### Het aantal stakingen stijgt en de tevredenheid van werknemers neemt af

- Het aantal stakingen en verloren arbeidsdagen stijgt.
- Werknemers zijn minder tevreden over hun salaris en pensioen.
- Werknemers zijn minder tevreden over hun cao en vertegenwoordiging.
- Werknemers blijven tevreden over de inhoud van hun werk, leermogelijkheden en hun leidinggevende.

#### Nederlandse werknemers zijn gezond, maar het aantal beroepsziekten en arbeidsongevallen stijgt licht

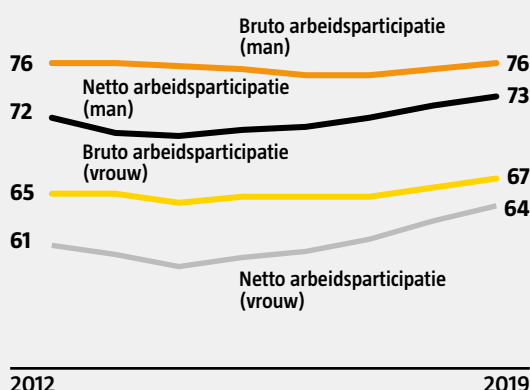
- Nederlandse werknemers zijn internationaal gezien gezond en voelen zich ook gezond.
- Het aantal beroepsziekten stijgt licht, maar het aantal meldingen ervan daalt fors.
- Het aantal arbeidsongevallen in Nederland is laag, maar wel licht stijgend.
- De naleving van arboverplichtingen laat een licht stijgende lijn zien.
- De pensioenleeftijd stijgt harder dan de leeftijd tot waar mensen zeggen te willen en kunnen doorwerken.

## Het aandeel flexibele arbeidsrelaties neemt toe



Afbeelding 4.2  
Aantal personen x 1.000  
Bron: CBS Statline

## De arbeidsparticipatie van vrouwen neemt toe, maar is nog bijna 10 procent lager dan van mannen



Afbeelding 4.3  
Het aandeel werkzame en werkloze personen van de bevolking 15-75 jarigen  
Bron: CBS Statline

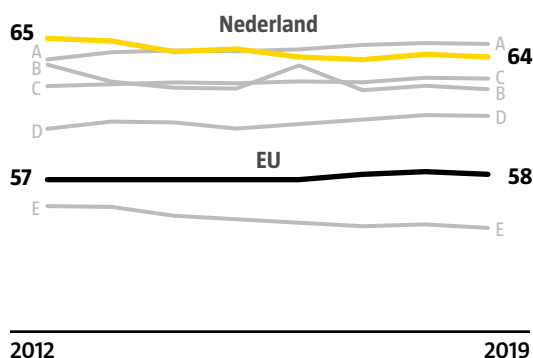
Het verschil in arbeidsparticipatie tussen mannen en vrouwen is in 7 jaar tijd met ruim één procentpunt geslonken van 10 naar 9 procentpunten. Bij de netto arbeidsparticipatie is het verschil 1,4 procentpunt verkleind, bij de bruto arbeidsparticipatie 1,1 procentpunt (afbeelding 4.3).

Internationaal gezien behoort de bruto arbeidsparticipatie in Nederland samen met die van Zweden tot de hoogste van de Europese Unie. Duitsland kent een bruto arbeidsparticipatie die ongeveer drie procentpunten lager ligt. Overigens zijn er wat definitieverschillen tussen Europese en nationale (CBS-)gegevens (afbeelding 4.4).

## De netto arbeidsparticipatie van laagopgeleiden, jongeren en met name ouderen stijgt

Naast geslacht valt de netto arbeidsparticipatie ook uit te splitsen naar andere kenmerken. Personen met een hoger opleidingsniveau (uitgaande van de 5-deling basisonderwijs / vmbo, havo- en vwo-onderbouw, mbo1 / havo/vwo, mbo2-4 / hbo-, wo-bachelor / hbo-, wo-master, doctor) hebben in elk jaar een hogere arbeidsparticipatie. De verschillen blijven nagenoeg constant over de onderzoekperiode met uitzondering van 2018 en 2019. De netto arbeidsparticipatie van laagopgeleiden met alleen basisonderwijs stijgt iets sneller dan de participatie bij overige opleidingsniveaus.

## Nederland heeft een hoge bruto arbeidsparticipatie

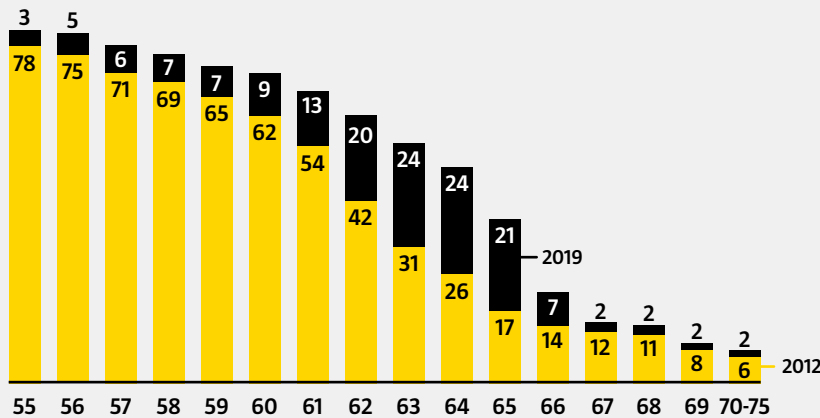


A. Zweden/B. Denemarken/C. Verenigd Koninkrijk/D. Duitsland/  
E. Frankrijk

Afbeelding 4.4  
Het aandeel werkzame en werkloze personen van de bevolking 15-75 jarigen.  
Bron: ILO



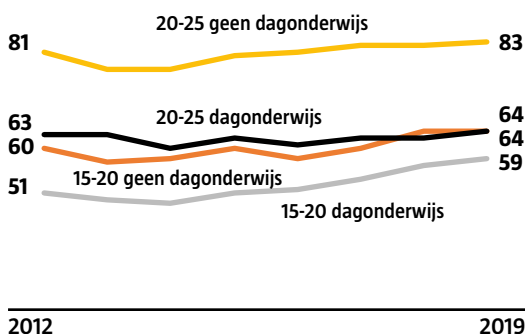
## De netto arbeidsparticipatie van ouderen stijgt fors



Afbeelding 4.6  
Het aandeel werkzame 55-75 jarigen  
Bron: CBS Statline

De netto arbeidsparticipatie onder jongeren stijgt eveneens. Van belang is hierbij een onderscheid te maken tussen jongeren die wel of geen dagonderwijs volgen. Voor alle leeftijdsklassen zien we een stijging over de periode 2012-2019, al is deze zeer beperkt bij jongeren tussen 20 en 25 die onderwijs volgen. Zeker in de categorie 15-20 jaar gaat het veelal om kleine banen van enkele uren per week (afbeelding 4.5).

## De arbeidsparticipatie van jongeren stijgt



Afbeelding 4.5  
Het aandeel werkzame 15-25 jarigen.  
Bron: CBS Statline

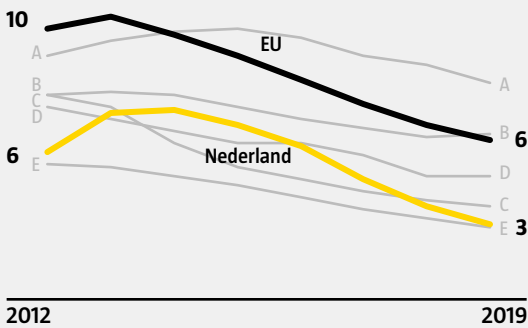
De participatie onder ouderen laat ook een toename zien, vooral in de jaren vlak voor de pensioengerechtigde leeftijd. Hier zat ook de meeste ruimte voor een stijging. Voor 63- en 64-jarigen stijgt de netto arbeidsparticipatie bijvoorbeeld met 24 procentpunten.

De stijgende arbeidsparticipatie komt ook tot uitdrukking in de gemiddelde leeftijd waarop mensen met pensioen gaan. Deze steeg van 62 jaar in 2012 naar 64,8 jaar in 2017.<sup>9</sup> Deze ontwikkelingen hangen samen met de stijging van de AOW-leeftijd en het afschaffen van VUT-regelingen. De AOW-leeftijd begon te stijgen in 2013, 2014 en 2015 met 1 maand en vanaf 2016 met 3 maanden tot 66 jaar in 2018. In 2019 bedroeg de AOW-leeftijd 66 jaar en 4 maanden (afbeelding 4.6).

## De werkloosheid daalt en ligt in Nederland laag

Het werkloosheidsniveau in Nederland was aan het begin en het einde van de periode 2012-2019 vergelijkbaar met koploper Duitsland. Waar het werkloosheidspercentage in Duitsland tijdens de onderzoeksperiode echter gelijkmatig daalt, maakt het werkloosheidspercentage in Nederland een andersoortig ontwikkeling door met in eerste instantie een sterke stijging tot 2014 en daarna een forse daling (afbeelding 4.7).

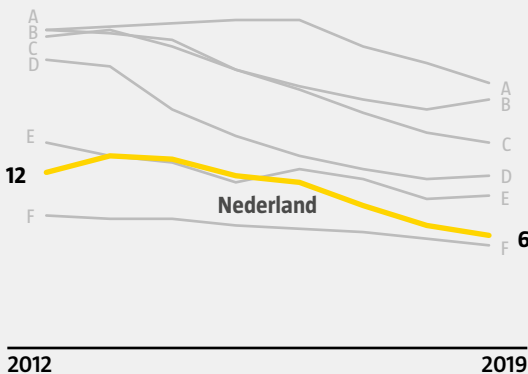
### De werkloosheid is gedaald tot een van de laagste in Europa



A. Frankrijk/B. Zweden/C. Verenigd Koninkrijk/D. Denemarken/  
E. Duitsland

Afbeelding 4.7  
Werkloosheidspercentage  
Bron: Eurostat

### De jeugdwerkloosheid in Nederland is gehalveerd en is internationaal gezien laag



A. Frankrijk/B. Zweden/C. EU/D. Denemarken/  
E. Verenigd Koninkrijk/F. Duitsland

Afbeelding 4.8  
Werkloosheidspercentage  
Bron: OECD.Stat

### De jeugdwerkloosheid is laag

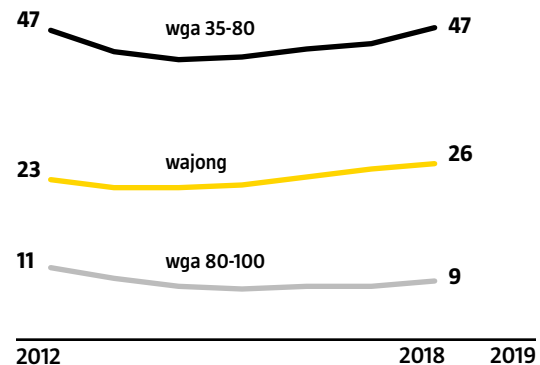
De jeugdwerkloosheid bereikte in Nederland zijn top in 2013 en is daarna aan het dalen; dit is vergelijkbaar met de ontwikkeling die we zien voor de totale werkloosheid. Nederland heeft een relatief lage jeugdwerkloosheid. In recente jaren komen we weer in de buurt van koploper Duitsland (afbeelding 4.8).

### De netto arbeidsparticipatie van arbeidsgehandicapten is laag

Het aantal mensen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering schommelt in Nederland al jaren rond 800 duizend.<sup>6</sup> De populatie arbeidsongeschikten bestaat uit diverse groepen met elk een afzonderlijk uitkeringsregime. De WAO en de Wajong zijn de grootste groepen met beide ongeveer 250 duizend personen. Ruim 100 duizend personen hebben een IVA-uitkering en bijna 200 duizend een WGA-uitkering waarvan meer dan tweederde een WGA 80-100 (afbeelding 4.9).

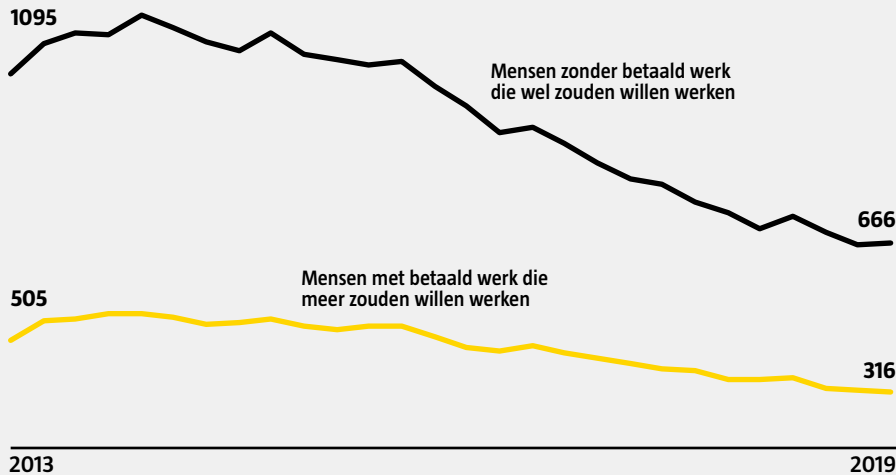
De arbeidsparticipatie van personen met een arbeidshandicap ligt lager dan personen zonder arbeidshandicap en verschilt sterk al naar gelang de uitkeringsregeling. De IVA, de groep volledig duurzaam arbeidsongeschikten, en de WAO, waarin door overgang naar de WIA sinds 2006 geen instroom meer is, laten we hier buiten beschouwing. De participatie van de andere groepen vertoont de laatste jaren een licht stijgende lijn. Het lijkt erop dat de arbeidsmarktpositie voor kwetsbare groepen als

### De netto arbeidsparticipatie van gehandicapten stijgt



Afbeelding 4.9  
Netto arbeidsparticipatie  
Bron: UWV Monitor arbeidsparticipatie

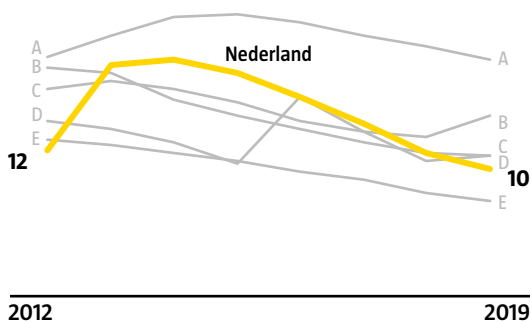
## Bijna een miljoen mensen in Nederland zouden (meer) willen werken



Afbeelding 4.10  
Aantal personen (x 1.000) personen tussen 15 tot 75 jaar die (meer) willen werken.  
Bron: CBS Statline

arbeidsgehandicapten meer gevoelig is voor conjunctuur. Zij profiteren dan ook van gunstige conjuncturele ontwikkelingen. Bij jonggehandicapten stijgt de participatie vanaf 2014. Door de afbouw van de sociale werkvoorziening is het aandeel banen in de sociale werkvoorziening van de groep werkende Wajongers de afgelopen jaren fors gedaald van 48 procent van het totaal aantal banen van werkende Wajongers in 2012 naar 35 procent in 2019.<sup>9</sup>

## Het onbenut arbeidspotentieel in Nederland is gemiddeld



A. Frankrijk/B. Verenigd Koninkrijk/C. Zweden/D. Denemarken/  
E. Duitsland

Afbeelding 4.11  
Gecombineerde indicator voor werkloosheid en onderbenutting arbeid (ILO)  
Bron: ILO

Binnen de WGA is met name een stijging van de arbeidsparticipatie van de groep die gedeeltelijk (35-80%) arbeidsongeschikt is. De daling vanaf 2012 wordt vanaf 2014 goedge maakt. De arbeidsparticipatie van personen met een volledige arbeidsongeschiktheidsuitkering verandert het minst en schommelt ongeveer rond 10 procent. Veelal gaat het hierbij om dienstverbanden bij de werkgever waar men arbeidsongeschikt geraakt is. Vanwege institutionele verschillen valt de arbeidsparticipatie van arbeidsongeschikten lastig internationaal te vergelijken.

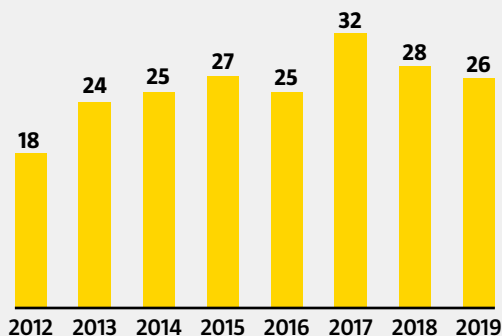
## Het aantal arbeidsmigranten stijgt

Het aantal arbeidsmigranten, personen die zelf of waarvan een van de ouders in het buitenland is geboren en dat in Nederland werkt, is in Nederland gestegen van 707 duizend in 2012 tot 838 duizend in 2017 (CBS, Statline). Overigens is dit een standcijfer, dat een momentopname weergeeft. Het aantal arbeidsmigranten dat door het jaar heen werkzaam is, ligt boven 1 miljoen doordat er ook veel seizoenwerkers zijn die binnen hetzelfde jaar ook weer terugkeren.

## Nederland kent relatief veel deeltijdwerk

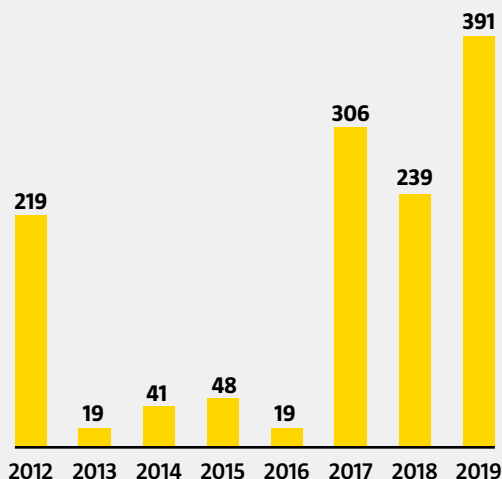
De Nederlandse deeltijdcultuur is uniek in de wereld.<sup>9</sup> Nergens ter wereld werken mannen vaker

### Het aantal werkstakingen neemt toe



Afbeelding 4.12  
Het aantal werkstakingen  
Bron: CBS Statline

### Het aantal verloren arbeidsdagen piekt in 2017, 2018 en 2019



Afbeelding 4.13  
Verloren arbeidsdagen x 1.000  
Bron: CBS Statline

in deeltijd dan in Nederland. Datzelfde geldt voor vrouwen. Het gemiddelde aantal gewerkte uren per jaar in Nederland behoort eveneens tot het laagste in de wereld. Met 31 uur per week werken Nederlanders internationaal gezien gemiddeld weinig. Het verschil in aantal betaalde uren tussen vrouwen en mannen is substantieel: waar mannen gemiddeld 36 uur per week werken, werken vrouwen 26 uur per week. Nergens anders is dit verschil zo groot. De arbeidsduur is constant over onze onderzoeksperiode. Wel neemt het aantal vrouwen dat het aantal uren betaalde arbeid na de geboorte van het eerste kind vermindert de laatste jaren wat af.

### Onbenut arbeidspotentieel neemt af en is gemiddeld in Nederland

Het onbenutte arbeidspotentieel bestaat uit twee groepen (afbeelding 4.10).<sup>9</sup> Allereerst zijn dat personen die geen betaald werk hebben en voldoen aan één of beide van de voorwaarden dat ze beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt en/of naar betaald werk gezocht hebben. Deze groep bestond in 2019 uit 666 duizend personen. Werklozen vormen de grootste groep hierbinnen.

De tweede groep onbenut arbeidspotentieel bestaat uit personen die in deeltijd werken en die meer uren wensen te werken. Deze groep bestond in 2019 uit 316 duizend personen.

Beide groepen staan op de laagste stand sinds 2008, het begin van de financiële crisis. Het onbenut arbeidspotentieel nam sinds 2008 toe tot bijna 1,7 miljoen personen in 2014. Sinds 2014 is het onbenut arbeidspotentieel met ruim een derde afgenomen. Het onbenutte arbeidspotentieel beweegt dus sterk mee met de conjuncturele ontwikkeling. Uitgedrukt als percentage van de werkzame bevolking (die over onze onderzoeksperiode toeneemt) daalt het arbeidspotentieel nog harder: van 22 procent in 2012 tot 12 procent in 2019.

Binnen de Europese context neemt Nederland een middenpositie in als het gaat om onbenut arbeidspotentieel afgezet tegen de beroepsbevolking. Frankrijk kent het hoogste onbenut arbeidspotentieel, Duitsland het laagste. Het Nederlandse onbenutte arbeidspotentieel lag in 2012 op het lage niveau van Duitsland maar steeg snel in 2013.

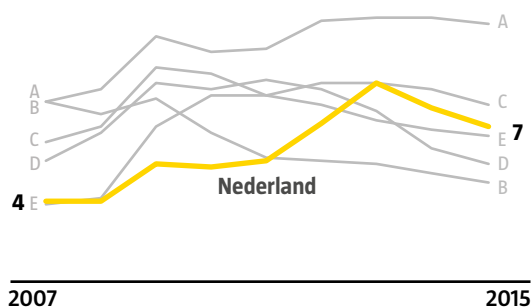
## 2 Ontwikkelingen arbeidsverhoudingen en -voorwaarden

### Het aandeel werknemers onder cao daalt licht

Het aantal collectieve arbeidsovereenkomsten (cao's) in Nederland schommelt tussen 650 en 700 over de onderzoeksperiode.<sup>9</sup> Het aantal werknemers dat onder een cao valt nam in dezelfde periode iets af van 6,0 naar 5,7 miljoen werknemers. Ongeveer een tiende van de werknemers die onder een cao valt, valt onder een onderneming-cao, de overgrote meerderheid onder een bedrijfstak-cao. Het aantal werknemers dat via *algemeen verbindend verklaren* onder een cao valt schommelt tussen 600 duizend en 800 duizend in deze periode en ligt de laatste jaren hoger.

In Nederland viel in 2019 78 procent van alle werknemers onder een cao. Dit aandeel daalt licht over de onderzoeksperiode. Nederland neemt internationaal gezien een middenpositie in. Er zijn grote verschillen, die samenhangen met de institutionele context. In het Verenigd Koninkrijk valt zo'n 30 procent van de werknemers onder een cao, in Frankrijk meer dan 90 procent. In Duitsland ligt de dekkinggraad 20 procentpunten onder die van Nederland. Zweden en Denemarken scoren iets hoger dan Nederland (ILO database).

### Het werkloosheidsrisico is in Nederland gemiddeld, terwijl die tot 2012 internationaal gezien laag was



A. Frankrijk/B. Duitsland/C. Zweden/D. Verenigd Koninkrijk/  
E. Denemarken

Afbeelding 4.14  
Objectief werkloosheidsrisico (samengesteld uit kans en verwachte duur)  
Bron: OECD.Stat

### Het aantal stakingen en vooral het aantal verloren arbeidsdagen stijgt in recente jaren

Het aantal stakingen stijgt over de onderzoeksperiode van 18 naar 26 per jaar (afbeelding 4.12). Het aantal verloren arbeidsdagen fluctueert veel sterker. In 2012 gingen 219 duizend arbeidsdagen verloren. In de jaren erna waren er weliswaar meer stakingen, maar was het aantal verloren arbeidsdagen slechts een fractie hiervan (afbeelding 4.13). Bijvoorbeeld in 2013 24 stakingen met slechts 19 duizend verloren arbeidsdagen. In 2019 bereikte het aantal verloren arbeidsdagen een nieuwe piek met 391 duizend (CBS Statline).

### De werkzekerheid is relatief laag in Nederland

Bij werkzekerheid maakt de literatuur<sup>10</sup> onderscheid tussen:

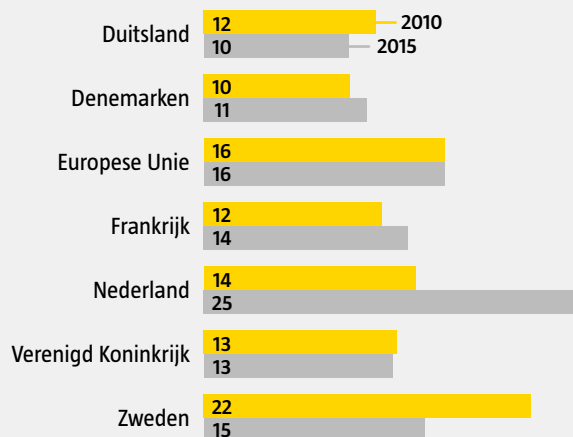
- het feitelijke risico van baanverlies (objectieve onzekerheid)
- het gepercipieerde risico van baanverlies (subjectieve onzekerheid)
- de mate waarin werkenden zich zorgen maken om baanverlies (affectieve onzekerheid)

Voor objectieve werkzekerheid is er een indicator van de OECD, die bepaald wordt door de combinatie van het ontslagrisico en de verwachte duur van de werkloosheid bij ontslag. Een grote kans om je baan te verliezen betekent een lage werkzekerheid. De werkzekerheid hangt uiteraard sterk samen met de conjunctuur. Wanneer we objectieve werkzekerheid vergelijken tussen een aantal Europese landen, valt op dat het werkloosheidsrisico in Nederland stijgt, met name ook voor aanvang van onze onderzoeksperiode (afbeelding 4.14).

De European Working Conditions Survey laat de subjectieve werkzekerheid zien voor 2010 en 2015. Daaruit blijkt dat de subjectieve werkzekerheid fors daalt. Van de weergegeven landen heeft Nederland de laagste subjectieve werkzekerheid. Een kwart van de werknemers denkt dat zij komende 6 maanden risico loopt de baan te verliezen (afbeelding 4.15).

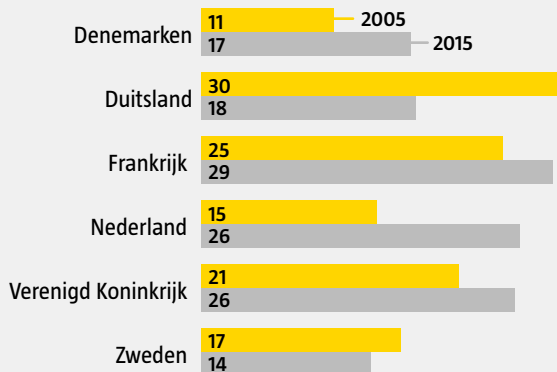
De affectieve werkzekerheid, het zorgen maken over verlies van de huidige baan en de gevolgen hiervan voor onder meer het inkomen, piekt in 2013 (33,6 procent) en daalt de laatste jaren van de onderzoeksperiode tot 16,3 procent in 2018. Met het buitenland vergeleken valt op dat de affectieve

### Relatief veel Nederlanders denken een hoog risico op baanverlies te hebben



Afbeelding 4.15  
Het percentage mensen dat 'eens' antwoord op de vraag of zij denken de komende 6 maanden risico te lopen hun baan te verliezen  
Bron: EWCS

### Nederlanders maken zich veel meer zorgen dan vroeger hun baan te verliezen



Afbeelding 4.16  
Percentage dat zich zorgen maakt over baanverlies (affectieve onzekerheid)  
Bron: ISSP

onzekerheid in Nederland tussen 2005 en 2015 bijna verdubbelt. Nederland scoorde in 2005 goed en in 2015 slecht vergeleken bij andere landen. De affectieve werkzekerheid wordt in internationaal verband eenmaal per 5 jaar gemonitord. Er valt derhalve (nog) niet te constateren of Nederland internationaal gezien thans nog steeds hoog scoort (afbeelding 4.16).

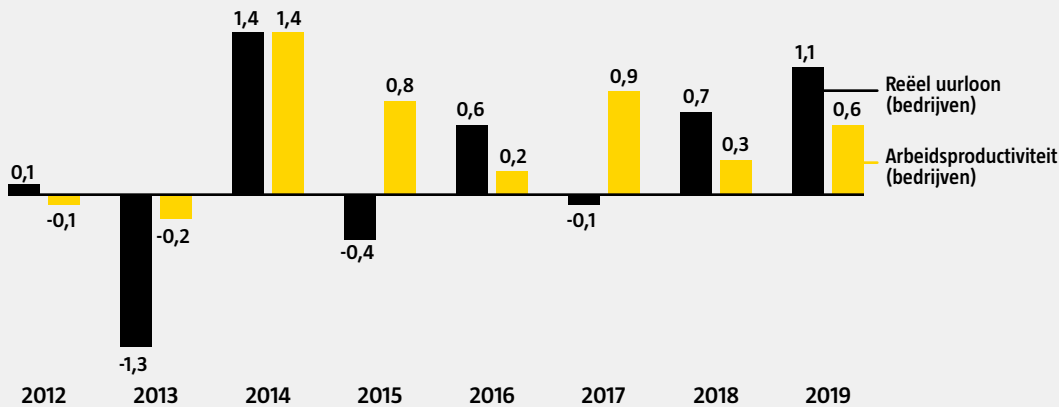
### De lonen volgen niet altijd de arbeidsproductiviteit

De Nederlandse reële bruto lonen (nominale lonen gecorrigeerd voor inflatie) volgen niet altijd de arbeidsproductiviteit (afbeelding 4.17). Het ene jaar ligt de mutatie van de lonen hoger, het andere jaar de arbeidsproductiviteit. Bezien over de periode 2012-2019 blijven de lonen aanvankelijk achter bij de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit. Vooral de jaren 2013 en 2015 dragen hieraan bij. In 2018 en 2019 vindt een inhaalslag plaats, die – cumulatief bekeken – niet voldoende is om te compenseren voor eerdere jaren. De loongroei blijft daarmee in de beschouwde periode achter bij de productiviteitsgroei. In het verleden zijn dergelijke verschillen vaker voorgekomen. Over een langere periode bezien heeft de loonontwikkeling in Nederland de ontwikkeling van de productiviteit echter op de voet gevolgd.<sup>9</sup>

### Arbeidsinkomensquote ligt op stabiel hoog niveau

Een veelgebruikte maatstaf om het aandeel van de productiefactor arbeid te laten zien in het nationaal inkomen is de arbeidsinkomensquote. Er is de nodige discussie over het meten en de interpretatie van deze arbeidsinkomensquote, bijvoorbeeld over de wijze waarop inkomens van zelfstandigen meegenomen worden in de quote.<sup>9</sup> De gegevens dienen derhalve als grove indicatie te worden beschouwd (afbeelding 4.18).

## De lonen en de arbeidsproductiviteit lopen niet altijd in de pas



Afbeelding 4.17  
 Procentuele verandering  
 Bron: CPB (CEP)

Nederland heeft internationaal gezien nog steeds een hoge arbeidsinkomensquote, al lijkt het verschil met andere landen wel iets terug te lopen.

Het reëel beschikbaar inkomen per hoofd van de bevolking is de afgelopen twee decennia in Nederland gelijk gebleven, terwijl dit in de landen om ons heen gestegen is.<sup>6</sup>

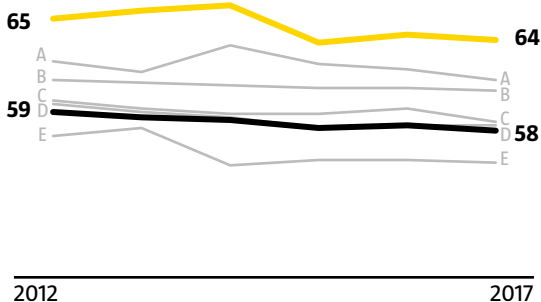
### Het minimumloon volgt de loonontwikkeling

Het minimumloon volgt eenzelfde ontwikkeling als de reële lonen en ook de cao-lonen.<sup>6</sup> Het Nederlandse minimumloon behoort (bruto en

gecorrigeerd voor prijsniveau) tot de hoogste minimumlonen in Europa. Als het minimumloon wordt afgezet tegen het mediane loon, behoort Nederland tot het midden van de verdeling binnen de OESO-landen.

Zo'n 6 procent van alle werknemers in Nederland ontvangt het minimumloon. Dit aandeel is stabiel over de onderzoeksperiode.<sup>6</sup> Naar leeftijd zijn er wel verschillen. Het aandeel werknemers op of onder het minimumloon is het grootst bij jongeren onder 25 jaar, tussen 15 en 20 procent. Vanaf 2016 neemt het aandeel minimumloners onder de werkzame personen van 15-20 jaar sterk af. Vanaf de categorie 40 jaar en ouder ligt het aandeel steeds onder de 3 procent. Het aandeel stijgt fors bij personen van 65 jaar en ouder en ligt bij de groep 75 jaar en ouder op het niveau van dat van de jongeren onder 25.

### Nederland heeft een hoge arbeidsinkomensquote (AIQ)



A. Frankrijk/B. Duitsland/ C. Denemarken/D. Verenigd Koninkrijk/  
 E. Zweden

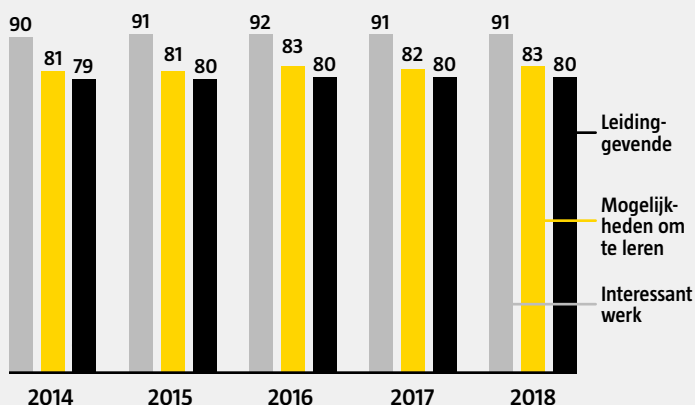
Afbeelding 4.18  
 Arbeidsinkomensquote  
 Bron: ILO

### Verschuif in uurlonen tussen flexibele en vaste contracten daalt

Werknemers met een flexibel contract werken vaker tegen het minimumloon dan andere werkenden (CBS, Statline). Ook ligt hun uurloon gemiddeld lager dan dat van werknemers met een vast contract. Wel vindt er een inhaalslag plaats. Uurlonen van uitzendwerknemers zijn in de loop van de tijd toegeslagen naar de uurlonen van werknemers in tijdelijke loondienst die dezelfde werkzaamheden verrichten.<sup>6</sup>

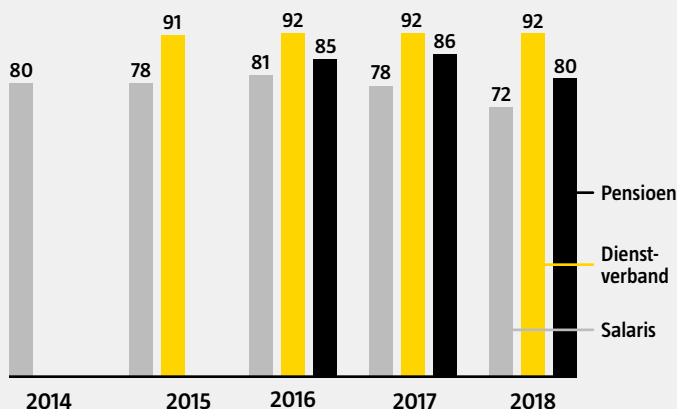


### Werknemers blijven tevreden over inhoud van het werk, leermogelijkheden en leidinggevende



Afbeelding 4.19  
Percentage dat zegt tevreden of heel tevreden te zijn  
Bron: NEA van TNO

### Werknemers minder tevreden over salaris en pensioen



Afbeelding 4.20  
Percentage dat zegt tevreden of heel tevreden te zijn  
Bron: NEA van TNO

### Werknemers zijn vaker ontevreden over salaris in 2017 en 2018

Werknemers zijn in het algemeen tevreden over de inhoud van hun werk. Meer dan 90 procent zegt interessant werk te hebben. Zo'n 80 tot 85 procent is tevreden over de mogelijkheden tot leren. En bijna 80 procent is tevreden over leidinggevend. Deze drie indicatoren laten bovendien een stabiele tot licht stijgende tendens zien over de afgelopen periode (afbeelding 4.19).

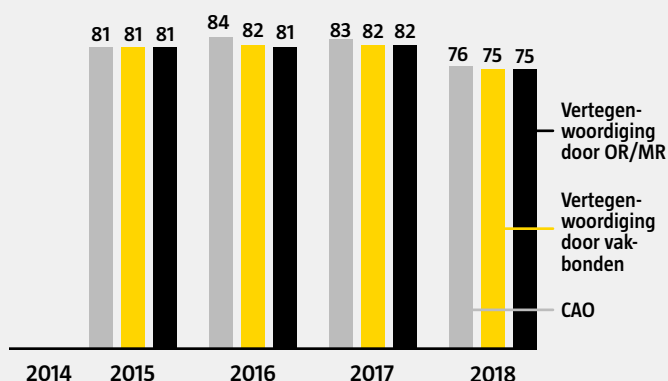
Ook over het dienstverband en de contractvorm is meer dan 90 procent tevreden. De arbeidsomstandigheden worden vrijwel elk jaar in de onderzoeksperiode beoordeeld met 3,7 (op 5-puntsschaal). Over arbeidsvoorwaarden zijn werknemers negatiever. De ontevredenheid neemt bovendien in 2017 en (vooral) 2018 toe. Het aandeel werknemers dat tevreden of zeer tevreden is over het salaris daalt van 81 procent in 2016 naar 72 procent in 2018. Ook de tevredenheid over de pensioenregeling daalt scherp in 2018 (afbeelding 4.20).

De tevredenheid over onderwerpen als de cao, de vertegenwoordiging van belangen door de ondernemingsraad en de vertegenwoordiging van belangen door vakbonden laten eveneens een daling zien in 2018. Mogelijk hangt dit samen met de ontevredenheid over de loonstijging, gegeven de situatie van een aantrekkelijke economie (afbeelding 4.21).

Ook over de regelmogelijkheden zijn Nederlandse werknemers negatiever de laatste jaren. De tevredenheid over mogelijkheden om werktijden te bepalen, om in deeltijd te werken en mogelijkheden om thuis te werken nemen alle af in 2018 (afbeelding 4.22). De tevredenheid met het werk ligt bij uitzendwerknemers significant

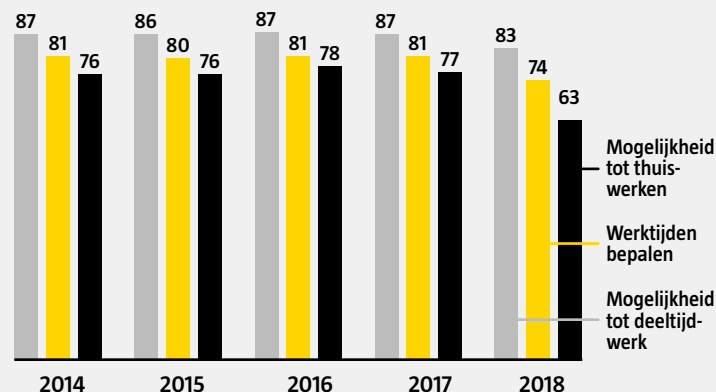


### Tevredenheid over cao en vertegenwoordiging daalt



Afbeelding 4.21  
Percentage dat zegt tevreden of heel tevreden te zijn  
Bron: NEA van TNO

### Tevredenheid regelmogelijkheden daalt



Afbeelding 4.22  
Percentage dat zegt tevreden of heel tevreden te zijn  
Bron: NEA van TNO

lager dan bij werknemers met andere contractvormen. In 2017 was 65 procent van de uitzendwerknemers (zeer) tevreden met het werk. Van andere werknemers was circa 75 procent (zeer) tevreden.<sup>69</sup>

## 3 Ontwikkelingen arbeidsomstandigheden

### Nederlandse werknemers zijn gezond

Nederlandse werknemers omschrijven hun gezondheid over het algemeen als goed in vergelijking met andere landen (afbeelding 4.23).

Het ziekteverzuim schommelt al jaren rond 4 procent en stijgt in 2018 en 2019 tot 4,4 procent. Dit laatste is waarschijnlijk een conjunctureel effect. Bij een aantrekkende economie stijgt het ziekteverzuim.<sup>70</sup> Internationaal vergeleken ligt het ziekteverzuim in Nederland boven het EU-gemiddelde van 3 procent.<sup>71</sup>

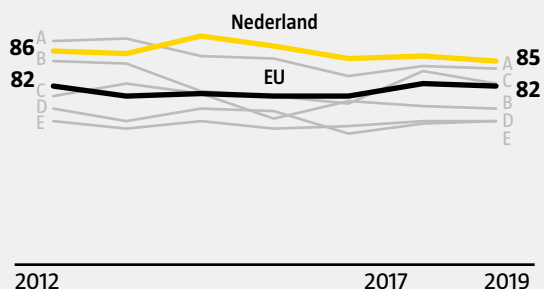
Het percentage langdurig verzuim (langer dan 2 weken) is gemiddeld, vergeleken met andere Europese landen. Het percentage mensen dat aangeeft dat verzuim werkgerelateerd is, neemt iets toe in de onderzoeksperiode, maar ligt met een kwart op een laag niveau. Overigens is het aandeel werkgerelateerd verzuim als percentage van het aantal verzuimdagen stijgend (bron CBS/TNO, NEA).

### Beroepsziekten stijgen licht

Het aandeel werknemers met minimaal één beroepsziekte wordt tweejaarlijks gemeten en stijgt licht over de onderzoeksperiode. In 2014 bedroeg dit 11,1 procent van de werkzame bevolking. In 2016 was dit gedaald tot 10,6 procent. In 2018 had 11,6 procent van de werknemers een beroepsziekte.

Ongeveer 1 op de 6 werknemers loopt het risico om ziek te worden omdat

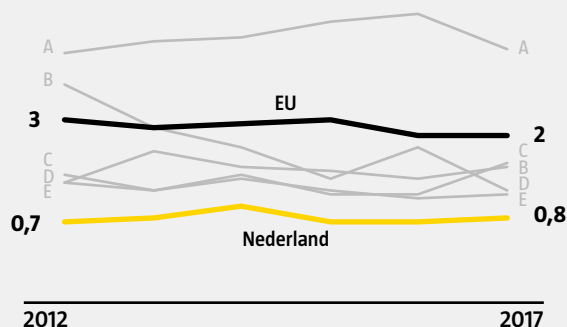
### Relatief veel Nederlanders beoordelen hun gezondheid als (zeer) goed



A. Zweden/B. Duitsland/C. Verenigd Koninkrijk/D. Denemarken/  
E. Frankrijk/E. Duitsland

Afbeelding 4.23  
Percentage werknemers dat eigen gezondheid beoordeelt als goed of zeer goed  
Bron: Eurostat

### Het aantal dodelijke ongevallen op het werk is in Nederland relatief laag



A. Frankrijk/B. Denemarken/C. Verenigd Koninkrijk/D. Duitsland/  
E. Zweden

Afbeelding 4.24  
Het aantal dodelijke ongevallen per 100.000 werkenden  
Bron: Eurostat

zij op het werk te maken hebben met gevaarlijke stoffen.<sup>69</sup> Het kan jaren kan duren voordat ziekteverschijnselen door werken met gevaarlijke stoffen optreden. Van alle sterfgevallen door werken met gevaarlijke stoffen bestaat 80 procent uit gepensioneerden en 20 procent uit werkenden.

### Het melden van beroepsziekten daalt fors

Het melden van beroepsziekten daalt fors tijdens de onderzoeksperiode van 8513 meldingen in 2014 naar 3854 meldingen in 2018.<sup>70</sup>

### Aantal arbeidsongevallen in Nederland laag, wel licht stijgend

Nederland is binnen de Europese Unie het land met de minste dodelijke slachtoffers tijdens het werk, afgezet tegen het aantal werknemers. Het absolute aantal schommelt rond 70 doden per jaar. Ook als gekeken wordt naar het totale aantal arbeidsongevallen, dus niet alleen de dodelijke, is de score in Nederland lager dan gemiddeld in Europa (afbeelding 4.24).

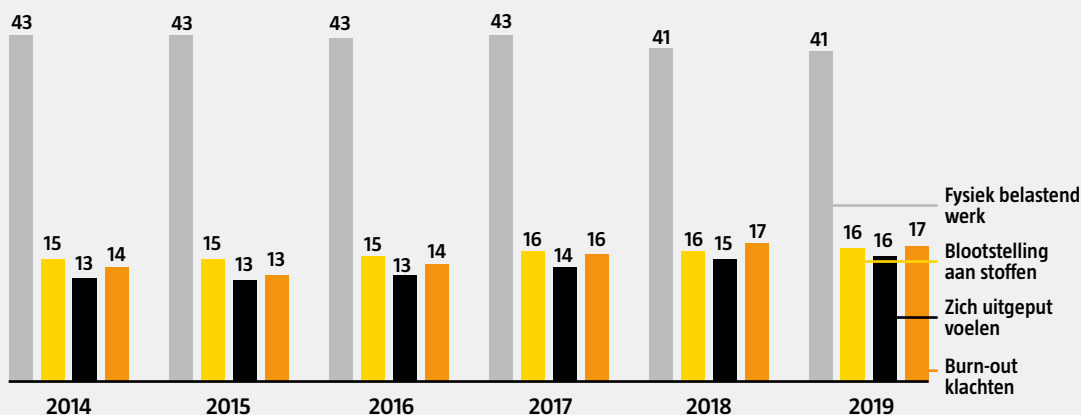
Het aantal arbeidsongevallen dat gemeld wordt bij de Inspectie SZW stijgt de laatste jaren licht tot bijna 4.500 meldingen in 2019.<sup>71</sup> De meeste slachtoffers van ernstige arbeidsongevallen vielen tussen 2015 en 2019 bij kleine bedrijven van minder dan tien werknemers; dit zijn bedrijven die ook achterblijven in de naleving van Arbowetgeving (Capgemini, 2020).

### Naleving arboverplichtingen laat licht stijgende lijn zien

De naleving van arboverplichtingen laat over het algemeen een iets stijgende lijn zien over de onderzoeksperiode.<sup>72</sup> Wel bevindt een aantal verplichtingen zich nog op een relatief laag niveau, wanneer gekeken wordt naar het aantal betrokken werkgevers. Uitgedrukt in aantallen betrokken werknemers ligt de naleving stukken hoger. Grote bedrijven voldoen vaker aan verplichtingen dan kleine bedrijven.

Ondanks dat veel bedrijven een basiscontract voor arbodienstverlening hebben, bevat slechts een minderheid van de basiscontracten ook alle verplichte onderdelen van het basiscontract. In 2018 scoren de risico-inventarisatie en -evaluatie (49 procent van de bedrijven, 82 procent van de werknemers), plan van aanpak (39 procent en

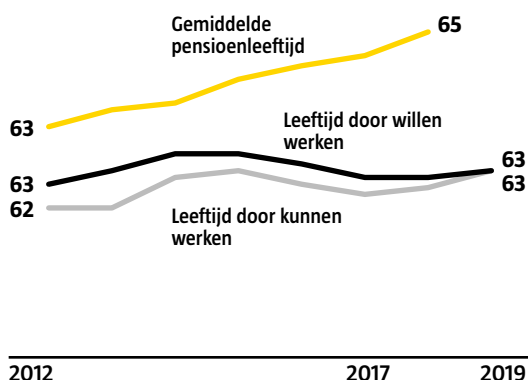
## Minder mensen hebben fysiek belastend werk, maar meer mensen ervaren burn-out klachten



Afbeelding 4.25  
Percentage werknemers  
Bron: CBS/TNO, NEA.

75 procent) en de preventiemedewerker (54 procent en 79 procent) ook nog relatief laag. Het aantal bedrijven dat voldoet aan de 4 belangrijkste kernbepalingen (RI&E, contract arbodienstverlening, bedrijfshulpverlening en preventiemedewerker) stijgt van 26 procent in 2012 naar 33 procent in 2018. Er valt geen stijging waar te nemen als de cijfers in werknemers worden uitgedrukt. Het aantal bedrijven dat aan geen van de 4 belangrijkste kernbepalingen voldoen is gedaald tot 11 procent in 2018. In werknemers uitgedrukt gaat het om slechts 2 procent.

### De pensioenleeftijd stijgt harder dan de leeftijd waartot mensen willen en kunnen doorwerken



Afbeelding 4.26  
Pensioenleeftijd en leeftijd waarop mensen willen en kunnen doorwerken  
Bron: CBS en CBS/TNO, NEA

### Arborisico's vrij constant over de tijd

De arborisico's waarmee werknemers te maken hebben, fluctueren weinig over de tijd. Het percentage werknemers dat fysiek belastend werk doet, neemt van 43 procent in 2014 licht af tot 41 procent in 2019. Ongeveer een zesde van de werknemers is blootgesteld aan gevaarlijke stoffen, een aantal dat licht stijgt. Het aandeel werknemers dat erg snel moet werken is vrij constant, evenals het aandeel dat het werktempo kan regelen. De regelmogelijkheden voor werktijden worden beter gedurende de onderzoeksperiode. Wel valt een toename van het aandeel burnouts te constateren, een trend die ook internationaal gevonden wordt (afbeelding 4.25).<sup>®</sup>

### Duurzame inzetbaarheid is stabiel

De leeftijd tot welke werknemers zeggen te willen en kunnen doorwerken is indicatief voor duurzame inzetbaarheid. Werknemers gaven tot voor kort aan tot gemiddeld steeds hogere leeftijd door te willen werken en zichzelf hier ook toe in staat te achten. In de periode tot 2015 stijgt de gemiddelde leeftijd tot welke werknemers zeggen te willen doorwerken tot zo'n 63 jaar, maar na 2013 loopt deze terug tot 62,7 jaar in 2019. De leeftijd tot welke men zich in staat acht door te werken bereikt het maximum van gemiddeld 62,5 jaar in 2015 maar zakt daarna licht om in 2019 weer iets te stijgen (afbeelding 4.26). De gemiddelde daadwerkelijke pensioenleeftijd (leeftijd waarop mensen uittreden) blijft toenemen, van 63,4 jaar in 2012 naar 65,0 jaar in 2018.<sup>®</sup>

Opmerkelijk is dat zowel de leeftijd als waartegen werknemers zeggen te *willen* doorwerken en de leeftijd waartegen men denkt te *kunnen* doorwerken lager liggen dan de gemiddelde leeftijd waarop mensen met pensioen gaan. Groepen waarbij langer doorwerken problematisch is, zijn lager opgeleiden en werknemers met een flexibel contract.

Risicofactoren zijn werktijden (ploegendienst, en vooral avond- en nachtdiensten) en digitalisering in combinatie met robotisering van (productie)werk.





# Hoofdstuk V

## Bereikte resultaten

**We lopen in dit hoofdstuk achter-eenvolgens de doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid langs van artikel 1. Dat doen we in relatie tot de negen doelen die we in hoofdstuk II hebben geïdentificeerd.**

Het schema op de volgende pagina vat de uitkomsten van dit hoofdstuk samen. In de paragrafen lichten we deze uitkomsten toe.

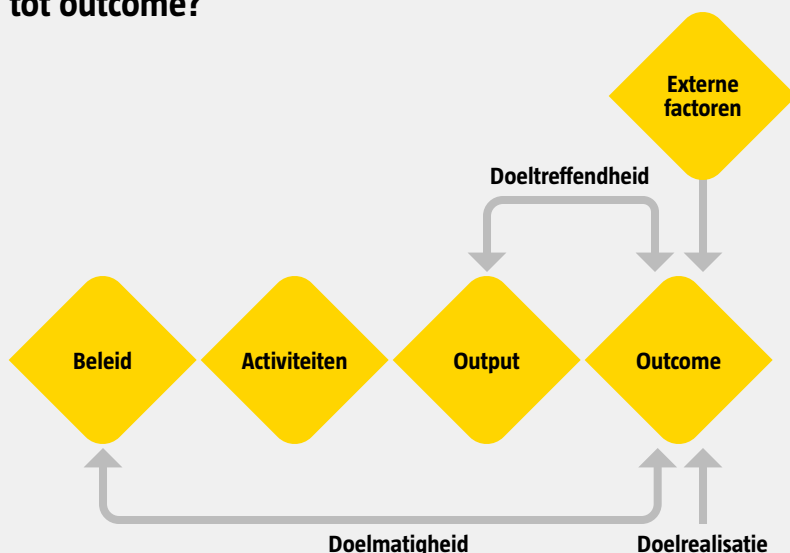
We hanteren definities conform de Handreiking beleidsdoorlichtingen.<sup>9</sup>

- **Doelrealisatie:** de mate waarin de beleidsdoelstelling wordt gerealiseerd. Het gaat hier uitsluitend om de uitkomsten zoals die zich voordoen in de maatschappij. Doelrealisatie zegt daarmee niets over hoe die uitkomsten tot stand zijn gekomen. De uitkomsten kunnen een gevolg zijn van beleid (bedoeld of onbedoeld), maar ook van externe factoren.
- **Doeltreffendheid van het beleid:** de mate waarin de beleidsdoelstelling dankzij de inzet van de onderzochte beleidsinstrumenten wordt gerealiseerd
- **Doelmatigheid van het beleid:** de relatie tussen de effecten van het beleid en de kosten van het beleid.

Zie het onderstaande schema voor de samenhang tussen deze drie begrippen.

Het woord “dankzij” in de definitie van doeltreffendheid betekent dat de causaliteit tussen beleid (output) en effecten (outcome) aangetoond moet zijn. Doelmatigheid betreft de relatie tussen de effecten van het beleid (op het beleidsdoel en overige baten) en de kosten van het beleid (de beleidsuitgaven en overige kosten binnen en buiten de Rijksoverheid). Het beleid is doelmatig als dat tegen zo min mogelijk kosten wordt bereikt. Om iets te kunnen zeggen over doelmatigheid, moet de doeltreffendheid al zijn onderzocht. Beleid dat niet doeltreffend is, is per definitie niet doelmatig.

## Via welke stappen leiden beleidsmaatregelen tot outcome?



Afbeelding 5.1 De beleidsstappen

### 1 Doelrealisatie

Zijn de artikel 1-doelen behaald tijdens de onderzoeksperiode? Om deze vraag te beantwoorden moeten we weten wat de artikel 1-doelen zijn.

Bijvoorbeeld, bij welk niveau van het aantal arbeidsongevallen kunnen we spreken van doelrealisatie voor 'veiligheid op het werk'?

Zoals bleek in hoofdstuk II zijn de artikel 1-doelen echter niet altijd helder gespecificeerd. Daardoor is het vaak niet goed mogelijk om te beoordelen of doelen zijn gerealiseerd. In dit hoofdstuk gaan we pragmatisch te werk. We doen uitspraken over de artikel 1-doelen afgezet tegen de relevante indicatoren zoals behandeld in hoofdstuk IV. Bijvoorbeeld: 'In Nederland is het aantal dodelijke arbeidsongevallen betrekkelijk laag *in vergelijking met andere landen*' of 'ouderen hebben minder vaak een regulier arbeidscontract *dan andere leeftijdsgroepen*'. Hierbij doen we ook uitspraken over de ontwikkelingen in de tijd van indicatoren zoals behandeld in hoofdstuk IV. Bijvoorbeeld: 'de objectieve baanzekerheid *daalt*' of 'de netto arbeidsparticipatie van ouderen *stijgt*'. Op deze manier kunnen we toch uitspraken doen over de realisatie van artikel 1-doelen. Meestal zal het echter niet mogelijk blijken om tot een eindoordeel te komen, omdat de doelen niet voldoende duidelijk zijn.

Nederland kent een hoge mate van *decentrale overeenstemming* en *arbeidsrust*, maar de trend van een aantal indicatoren is in de periode 2012-2019 negatief. We beoordelen de doelrealisatie als 'deels gerealiseerd'.

- De cao-dekkingsgraad is hoger dan in Duitsland en het VK, vergelijkbaar met Denemarken en lager dan in Zweden en Frankrijk.<sup>9</sup> In de periode 2012-2018 is echter achteruitgang waarneembaar. Het aantal cao's daalde<sup>9</sup> en de meeste nieuwe cao's werden afgesloten nadat de oude al enige tijd zijn verlopen.<sup>9</sup> Ook het aantal werknemers onder een cao daalde.<sup>9</sup> In 2019 was weer sprake van een stijging van het aantal cao's.
- Een meerderheid van 57 procent van de Nederlandse werknemers geeft in 2019 aan dat in hun bedrijf een personeelsvertegenwoordiging is geïnstalleerd. Driekwart van de werknemers is tevreden of zelfs heel tevreden over deze personeelsvertegenwoordigingen. Echter, in 2012 gaf nog 62 procent van de werknemers aan dat in hun bedrijf een personeelsvertegenwoordiging was geïnstalleerd en was nog ruim 80 procent van de werknemers er tevreden of heel tevreden over.<sup>9</sup> We zien dus wel een (lichte) daling in zowel de naleving rondom en waardering van ondernemingsraden.
- In Nederland spelen sociale partners op alle



- niveaus een belangrijke rol bij het bevorderen van gezond en veilig werken en op sectoraal niveau zelfs een kaderschepende rol. De ontwikkeling is dat in sommige branches zelfregulering is toegenomen. In andere branches zijn sociale partners niet in staat gebleken om adequaat te sturen op gezond en veilig werken. In dat geval neemt de overheid een sterkere rol op zich.<sup>9</sup>
- Het aantal verloren arbeidsdagen door stakingen is hoog aan het begin en het eind van de periode 2012-2019. In 2012 gingen 219 duizend arbeidsdagen verloren bij 18 stakingen. In de jaren erna waren er weliswaar meer stakingen, maar was het aantal verloren arbeidsdagen slechts een fractie hiervan. In 2019 bereikte het aantal verloren arbeidsdagen een piek met 391 duizend, bij 24 stakingen.<sup>9</sup>
  - De doelrealisatie van *evenwichtige loonvorming* kunnen we niet beoordelen. Dit komt doordat evenwichtige loonvorming niet helder is gedefinieerd. Ondanks dat presenteren we hier de volgende ontwikkelingen uit hoofdstuk IV.
  - De Nederlandse reële bruto lonen (nominale lonen gecorrigeerd voor inflatie) blijven in de periode 2012-2019 aanvankelijk achter bij de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit. Vooral de jaren 2013 en 2015 dragen hieraan bij. In 2018 en 2019 vindt een inhaalslag plaats, die – cumulatief bekeken – niet voldoende is om te compenseren voor eerdere jaren.<sup>9</sup>

- Het minimumloon volgt eenzelfde ontwikkeling als de reële lonen en ook de cao-lonen.<sup>9</sup> In de vergelijking van het brutoloon gecorrigeerd voor prijsniveau (koopkrachtpariteiten) behoort het Nederlandse tot de hoogste minimumlonen in Europa.
- Werknemers met een flexibel contract werken vaker tegen het minimumloon dan andere werknemers.<sup>9</sup> Ook ligt hun uurloon gemiddeld lager dan dat van werknemers met een vast contract. Wel vindt er een inhaalslag plaats. Uurlonen van uitzendwerknemers zijn in de loop van de tijd toegenomen naar de uurlonen van werknemers in tijdelijke loondienst die dezelfde werkzaamheden verrichten.<sup>9</sup>

De doelen *bescherming* en *ongelijkheidscompensatie* zijn niet helder gedefinieerd en daarom kunnen we de doelrealisatie niet beoordelen. We beschrijven niettemin enkele relevante ontwikkelingen.

- Het objectieve werkloosheidsrisico piekt in 2013 en neemt daarna af. Eind 2019 werd in Nederland een historisch lage werkloosheid gemeten.<sup>9</sup> Met het buitenland vergeleken valt op dat de affectieve onzekerheid in Nederland tussen 2010 en 2015 bijna verdubbelt. Nederland scoorde in 2010 laag en in 2015 hoog vergeleken bij andere landen, zoals Zweden, Denemarken en Duitsland.<sup>9</sup> Hoe de affectieve onzekerheid in Nederland zich in internationaal perspectief na 2015 ontwikkelt is nog niet bekend.

### Wat is ons oordeel over de doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid in relatie tot de artikel 1-doelen?

	Doelrealisatie	Doeltreffendheid	Doelmatigheid
Decentrale overeenstemming	●	●	●
Arbeidsrust	●	●	●
Evenwichtige loonvorming	●	●	●
Bescherming	●	●	●
Ongelijkheidscompensatie	●	●	●
Naleving	●	●	●
Gezondheid op het werk	●	●	●
Veiligheid op het werk	●	●	●
Inclusieve arbeidsmarkt	●	●	●

Tabel 5.2

- deels gerealiseerd
- onbekend

- De Nederlandse arbeidsmarkt is gesegmenteerd, met een hoog aandeel zzp'ers en werknemers met een flexibel contract. Het aandeel werkenden met een vast arbeidscontract daalde in de periode 2012-2018 trendmatig. In 2019 nam het weer toe. In vergelijking met andere Europese landen is Nederland, na Polen en Spanje, het land met de meeste flexwerkers.
- Nederland heeft in vergelijking met andere landen in de EU een hoog niveau van het minimumloon. In relatie tot het mediane loon is het minimumloon in Nederland gemiddeld.<sup>69</sup> Het aandeel werknemers dat het minimumloon verdient is met 6% in Nederland kleiner dan in de meeste andere EU-lidstaten. Er zijn wel veel banen net boven het minimumloon. Daarnaast groeit, net als alle banen, ook het aantal banen van werkenden op het minimumloon.<sup>70</sup> Het minimumloon stijgt in de periode 2012-2019, net als cao-lonen, sterker dan consumentenprijzen.<sup>71</sup>
- De arbeidsvoorwaarden voor uitzendwerkers zijn verbeterd. Ondanks deze verbetering verdienen uitzendwerknemers minder dan vergelijkbare werknemers in vaste dienst en ongeveer evenveel als vergelijkbare werknemers met een tijdelijk contract. Hierin is in de periode 2012-2018 geen verandering geweest.<sup>72</sup> De arbeidsvoorwaarden voor driehoeksrelaties in zijn geheel staan onder druk door substitutie van uitzendwerk door driehoeksrelaties met minder goede arbeidsvoorwaarden.<sup>73</sup>
- Literatuuronderzoek in combinatie met Nederlandse cijfers laten zien dat verdringing door migranten nu en in de toekomst waarschijnlijk geen of slechts een geringe rol speelt.<sup>74</sup>

We beoordelen de doelrealisatie van *naleving* van de regels rond arbeidsomstandigheden als deels positief.

- De verplichting van het hebben van een basiscontract voor arbodienstverlening wordt nageleefd door 76 procent van kleine bedrijven tot tien medewerkers, 93 procent van middelgrote bedrijven tot honderd werknemers, en 98 procent van grote bedrijven met minstens honderd werknemers. Slechts 26 tot 46 procent van de basiscontracten alle verplichte onderdelen van het basiscontract. Arbowetgeving wordt als complex ervaren en sluit volgens werkgevers niet goed aan

op de praktijk. Met name kleine bedrijven blijven achter in de naleving.<sup>75</sup>

De doelen *gezondheid op het werk* en *veiligheid op het werk* zijn niet voldoende gespecificeerd om een duidelijke conclusie over de doelrealisatie te kunnen formuleren. Niettemin zien we op basis van de indicatoren uit Hoofdstuk IV het volgende:

- Nederlandse werknemers beschrijven hun algemene gezondheid als goed<sup>76</sup>
- Het ziekteverzuim is internationaal gezien bovengemiddeld en het arbeidsgerelateerde ziekteverzuim stijgt licht. Het aandeel burn-out binnen dit verzuim neemt toe, wat in overeenstemming is met de internationale trend.<sup>77</sup>
- Nederland is binnen de Europese Unie het land met de minste dodelijke slachtoffers, afgezet tegen het aantal werknemers. Het absolute aantal schommelt rond de 70 per jaar. Het totale aantal arbeidsongevallen, dus niet alleen de dodelijke, stijgt licht. Niettemin is ook hier de score beter dan gemiddeld in de EU.<sup>78</sup>
- Het geschatte aantal mensen dat aan een beroepsziekte overlijdt bedraagt ongeveer 4000 per jaar en vertoont een licht dalende trend.<sup>79</sup>

De doelrealisatie van het doel *inclusieve arbeidsmarkt* beoordelen we als deels positief.

- De arbeidsparticipatie van mensen met een handicap is relatief laag. Tot 2014 daalt de arbeidsparticipatie van arbeidsgehandicapten en na 2014 stijgt deze weer.<sup>80</sup>
- De arbeidsparticipatie van ouderen stijgt. Tussen 2012 en 2019 zien we een toename in bruto arbeidsparticipatie van 60,8 naar 72,0 procent voor 55- tot 65-jarigen en van 10,4 naar 14,4 procent voor 65- tot 75-jarigen.<sup>81</sup>
- De arbeidsparticipatie van laagopgeleiden ligt tijdens de onderzoeksperiode zo'n dertig procentpunten lager dan de netto arbeidsparticipatie van hoger opgeleiden. Dit is tijdens de onderzoeksperiode vrij stabiel. De bruto arbeidsparticipatie van laagopgeleiden stijgt wel van 64,9 procent in 2012 naar 65,2 procent in 2019<sup>82</sup>, maar het aantal werkenden dat alleen basisonderwijs genoten heeft en dat op 100-120 procent wml werkt neemt tijdens de onderzoeksperiode juist af.<sup>83</sup>

- De arbeidsparticipatie van partners met kinderen tot 6 jaar is sinds 2012 stabiel en is met 76 procent iets lager dan de arbeidsparticipatie van de totale bevolking tussen 15 en 65 jaar (80 procent). De arbeidsparticipatie van partners met kinderen tussen de zes en twaalf jaar stijgt tijdens de onderzoeksperiode van 75 tot 80 procent in 2018<sup>®</sup> en is dan gelijk aan de arbeidsparticipatie van de totale bevolking tussen 15 en 65 jaar oud. De wekelijkse arbeidsduur is tussen 2012 en 2018 ook toegenomen voor ouders met jonge kinderen. Zowel in het geval van kinderen jonger dan zes jaar, als tussen zes en twaalf jaar, wordt in de loop van de tijd vaker voltijd gewerkt (beide van circa 8 procent naar circa 10 procent).<sup>®</sup> Er is ook vaker sprake van deeltijdwerk met een minimale contractduur van twintig uur per week. De arbeidsdeelname van ouders met jonge kinderen is grosso modo dus gestegen.
- Scholing is een manier om de arbeidsmarkt inclusief te houden door te werken aan duurzame inzetbaarheid. Nederlandse werknemers doen relatief veel aan scholing in vergelijking met werknemers in andere Europese landen; alleen in Denemarken, Zweden en Finland is sprake van meer scholing. Tussen 2012 en 2015 stijgt de scholingsdeelname in Nederland, maar daarna stagneert deze. Laagopgeleiden, ouderen, flexwerkers en werknemers in het midden- en kleinbedrijf scholen zich minder dan andere groepen.<sup>®</sup>
- De werkgelegenheidsgroei bij bedrijven die diensten met een laag btw-tarief aanbieden wijkt niet af van de gemiddelde totale werkgelegenheidsgroei. Het aantal bedrijven dat dergelijke diensten aanbiedt gaat in de periode 2012-2019 grosso modo gelijk op met het totale aantal bedrijven.<sup>®</sup> Er zijn echter wel verschillen tussen sectoren. In de kunstbranche, horeca en logiesverstreking is bijvoorbeeld wel sprake van belangrijke werkgelegenheidsgroei.<sup>®</sup>
- Het onbenut arbeidspotentieel is fors afgenomen van bijna 1,7 miljoen personen die (meer willen werken) in 2014 naar circa 1 miljoen personen in 2019.<sup>®</sup> Dit betekent dat veel mensen die aan het werk wilden of meer uren wilden werken in staat zijn geweest om die wens te realiseren.

## 2 Doeltreffendheid

In hoeverre hebben de instrumenten onder artikel 1 bijgedragen aan de realisatie van *artikel 1-doelen*? Voor een aantal instrumenten is geëvalueerd in hoeverre deze heeft bijgedragen aan de *doelen van het beleidsinstrument*. Dit is gebeurd voor de Wet werk en zekerheid, de Wet werken na de AOW-gerechtigde leeftijd, de Wet aanpak schijnconstructies, het minimumjeugdloon, de Waadi, de Arbowet, de Beleidsagenda 2012, het Lage Inkomensvoordeel (LIV) en het verlaagd btw-tarief voor arbeidsintensieve diensten (alleen voor de kappersbranche). Van andere (onderdelen van) instrumenten is de doeltreffendheid niet geëvalueerd. In deze paragraaf koppelen we de resultaten van de beschikbare evaluaties aan de *artikel 1-doelen* en proberen we bruikbare inzichten te vergaren over de mate waarin beleidsinstrumenten onder artikel 1 hebben bijgedragen aan de realisatie van artikel 1-doelen. Helaas is het niet mogelijk gebleken om de doeltreffendheid vast te stellen, omdat (i) doelen niet helder gespecificeerd zijn, (ii) evaluatiestudies gericht zijn op de doelen van de beleidsinstrumenten en niet op de doelen van artikel 1 en/of (iii) de evaluatiestudie geen conclusie trekt over doeltreffendheid.

De doeltreffendheid van het beleid met betrekking tot het doel *decentrale overeenstemming* is grotendeels onbekend. Van de instrumenten die beogen bij te dragen aan decentrale overeenstemming is alleen de Beleidsagenda 2012 geëvalueerd. De Beleidsagenda 2012 had de intentie om decentrale overeenstemming te versterken. Met name door de extra aandacht en subsidie voor zelfregulering is dit in sommige branches gelukt. In andere branches lukt het de sociale partners niet goed om overeenstemming te bereiken over gezond en veilig werken. De overheid neemt dan een grotere rol op zich.<sup>®</sup>

De doeltreffendheid van het beleid met betrekking tot het doel *arbeidsrust* is onbekend. De instrumenten waarmee wordt beoogd bij te dragen aan dit doel zijn niet geëvalueerd. Over de doeltreffendheid van het beleid met betrekking tot *evenwichtige loonvorming* kunnen we geen conclusie trekken. Ten eerste is er geen duidelijke maatstaf vastgesteld voor evenwichtige loonvorming. Ten tweede wordt de term evenwichtige loonvorming niet expliciet gebruikt in evaluatiestudies. En tenslotte leiden de

evaluatiestudies die beschikbaar zijn niet tot een duidelijke conclusie. Ondanks het niet helder gespecificeerde doel evenwichtige loonvorming, gaan we in op de conclusies uit de evaluatiestudies met betrekking tot loon. De evaluatiestudies over de Was<sup>®</sup> en de Waadi<sup>®</sup> laten een gemengd beeld zien. Nieuwe verplichtingen met betrekking tot uitbetalen van het (minimum-) loon en aansprakelijkheid in de keten leidden tot een verbetering van het ontvangen loon. Welzijn er aanwijzingen voor nieuwe sluiptwegen waarmee de Wml-maatregelen in de Was kunnen worden omzeild.<sup>®</sup> En na de Waadi vindt er een verschuiving plaats van uitzendwerk naar andere driehoeksrelaties met minder regels rond het uitbetalen van loon.<sup>®</sup> Door de aanpassingen van het Jeugd-wml voor 18-22-jarigen is het inkomen van deze leeftijdsgroep gestegen. Daarbij is er geen negatief effect op de werkgelegenheid. Dit laatste kan echter niet los worden gezien van het (Jeugd-) LIV. Bovendien is de verkenning van de effecten op te korte termijn na de aanpassing van het Jeugd-wml om een definitieve conclusie over de doeltreffendheid te trekken. Een niet-beoogd effect van het hogere Jeugd-Wml is dat de onderwijsdeelname van de doelgroep is licht gedaald.<sup>®</sup>

Van het grootste deel van het beleid met betrekking tot het doel *bescherming* is de doeltreffendheid onbekend. Voor een deel omdat deze niet is onderzocht, zoals bij de Wet werken na de AOW-gerechtigde leeftijd en de Wet tegemoetkoming loondomein. Andere studies formuleren geen eenduidige conclusie. En uit hoofdstuk II weten we dat het doel *bescherming* niet helder is gedefinieerd.

Desondanks vinden we in de evaluatiestudies wel aanwijzingen over doeltreffendheid met betrekking tot het doel *bescherming*. Door aanvullende regels voor tijdelijke contracten in de Wwz kent flexibele arbeid meer bescherming zonder dat vaste contracten minder beschermd zijn geworden. Door het verkorten van de ketenbepaling en verlengen van de tijd tussen tijdelijke contracten (de zgn. tussenpoos) is de doorstroom naar vaste contracten vergroot, dit effect is het grootst bij hoogopgeleiden en ouderen. De doorstroom naar vaste contracten draagt bij aan bescherming door meer baan- en inkomenszekerheid. De transitievergoeding draagt bij aan meer inkomenszekerheid bij ontslag. Wel

is de verblijfsduur in de flexibele schil voor laagopgeleiden toegenomen sinds de invoering van de Wwz, mede door de afname van de uitstroom naar uitkering en inactiviteit.<sup>®</sup> De beschrijving hierboven over het effect van de Was op evenwichtige loonvorming gaat ook op voor bescherming. De beschreven onderdelen van de Was gaan namelijk over het correct uitbetalen van loon, hetgeen beschermt tegen onderbetaling. Daarbij merken we op dat de maatregelen in de Was bestaande constructies afsluiten, maar dat er wel nieuwe schijnconstructies (kunnen) ontstaan. De verhoging van het Jeugd-wml leidde tot een stijging van het inkomen van de doelgroep.<sup>®</sup> De Waadi versterkt de bescherming van uitzendwerkers door verschillen in arbeidsvoorwaarden met werknemers van het inlenende bedrijf te beperken. Er zijn nog wel verschillen met vaste werknemers en die zijn ook niet minder geworden.<sup>®</sup> Door de Waadi vindt echter ook een substitutie plaats van uitzendwerknemers door werkenden in andere driehoeksrelaties met minder bescherming.<sup>®</sup>

Over de doeltreffendheid van het beleid met betrekking tot het doel ongelijkheidscompensatie is weinig bekend. Ongelijkheidscompensatie wordt niet genoemd in de evaluatiestudies. En ook hier speelt mee dat het doel niet helder is geformuleerd.

Ongelijkheidscompensatie gaat over het versterken van rechten van partijen met een zwakke onderhandelingspositie, bijvoorbeeld het toekennen van meer rechten aan werknemers met een flexibele arbeidsrelatie. De Wwz heeft zo bijgedragen aan ongelijkheidscompensatie.<sup>®</sup> De bevindingen over de doeltreffendheid van de Was en de Waadi met betrekking tot ongelijkheidscompensatie komen overeen met die van het doel *bescherming* hierboven. Over de doeltreffendheid van het Jeugd-wml voor het doel ongelijkheidscompensatie doet de evaluatiestudie geen uitspraak.<sup>®</sup>

De doeltreffendheid van de Beleidsagenda 2012 met betrekking tot het doel naleving is niet geëvalueerd.<sup>®</sup> De doeltreffendheid van de Arbowet met betrekking tot het doel naleving geeft een gemengd beeld.<sup>®</sup> De wetswijziging in 2017 heeft enkele positieve impulsen gegeven voor de naleving van de Arbowet: het verplichtstellen van het basiscontract tussen werkgevers en arbodienstverleners en het versterken van de rol

van arbodienstverleners en werknemers in het basiscontract. In de praktijk ervaren bedrijfsartsen nog niet voor alle verplichte onderdelen in het basiscontract voldoende tijd en mogelijkheden om deze uit te voeren. Een deel van de bedrijfsartsen ervaart dat de wetswijziging heeft geholpen om in de praktijk beroepsziekten te onderzoeken en te melden. De verantwoordelijkheid voor de naleving van beleid ligt bij de partijen op de arbeidsmarkt en de handhaving is in handen van de Inspectie SZW. Ondanks de verplichte uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets (U&H-toets) bij wijziging van beleid kan de 'handhaafbaarheid' van beleid nog worden verbeterd.<sup>69</sup> Het is gebruikelijk om de Inspectie vroegtijdig te betrekken bij de ontwerpfase van beleid. Niettemin is de ruimte in de praktijk vaak beperkt, omdat belangrijke keuzes over het beleidsontwerp afhangen van besluitvorming in de Tweede Kamer en soms vooraf al door de politiek zijn ingevuld.

De doeltreffendheid van het beleid met betrekking tot de doelen gezond werken en veilig werken is niet geëvalueerd. De evaluatiestudies<sup>70</sup> gaan niet in op de effecten van de instrumenten op gezond en veilig werken.

Over de doeltreffendheid van het beleid met betrekking tot het doel inclusieve arbeidsmarkt kunnen we geen eensluidende conclusie trekken. Bij twee van de instrumenten is doeltreffendheid met betrekking tot de inclusieve arbeidsmarkt niet meegenomen in de evaluatie. Het gaat om de Waadi<sup>71</sup> en de Beleidsagenda 2012.<sup>72</sup>

Het doel inclusieve arbeidsmarkt heeft betrekking op werkenden met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt. Een enquête onder werkgevers suggereert dat de Wet werken na de AOW-gerechtigde leeftijd doeltreffend zou kunnen zijn op de arbeidsparticipatie, door het versoepelen van regels bij het in dienst nemen of houden van AOW-gerechtigden. Maar dat is op de korte termijn nog niet gebleken. De evaluatiestudie beschrijft dat de huidige werknemers boven de AOW-gerechtigde leeftijd niet de kwetsbaren op de arbeidsmarkt zijn. Het zijn vaak hoogopgeleiden die doorwerken, omdat ze betere baankansen hebben en een betere gezondheid. Het effect van de Wet op de mogelijkheid van deelname van kwetsbare AOW'ers aan de arbeidsmarkt is niet onderzocht.<sup>73</sup> Door de invoering

van het LIV is de netto arbeidsparticipatie aan de onderkant van de arbeidsmarkt<sup>74</sup> met 0,0 tot 0,2 procentpunt gestegen.<sup>75</sup>

Dat komt neer op 3 tot 23 duizend extra banen. Dit effect is in de eerste twee jaar na de invoering gerealiseerd. Het participatie-effect van het LIV verschilt per opleidingsniveau. De netto arbeidsparticipatie van de groepen met een lager en middelbaar opleidingsniveau<sup>76</sup> stijgt als gevolg van het LIV. Maar het gevonden effect is negatief op de netto arbeidsparticipatie van werknemers met alleen basisonderwijs. De evaluatiestudie kan het effect van het LIV op het aantal 'nieuwe banen' aan de onderkant van de arbeidsmarkt echter niet precies bepalen. Het effect van de LIV op langere termijn is niet bekend.<sup>77</sup> Mogelijk is dat groter dan het korte termijneffect, doordat werkgevers op termijn meer vertrouwd raken met het instrument en de mogelijkheden om werknemers aan de onderkant van de arbeidsmarkt productief in te zetten voor de organisatie en/of doordat werkgevers in de praktijk pas na verloop van tijd banen zouden schrappen, bijvoorbeeld omdat het hen enige tijd kost om arbeidsbesparende technologie in te zetten.

Arbeidsintensieve diensten zijn kwetsbaar voor concurrentie van de informele sector. Het goedkoper maken van arbeidsintensieve diensten door een lager btw-tarief op arbeidsintensieve diensten leidde niet tot meer werkgelegenheid in de kappersbranche.<sup>78</sup> Voor andere arbeidsintensieve diensten die onder het laag btw-tarief vallen zijn de effecten op de Nederlandse werkgelegenheid niet geëvalueerd.

### 3 Doelmatigheid

In hoeverre hebben de instrumenten onder artikel 1 *op een efficiënte manier* bijgedragen aan de artikel 1-doelen? Om dit te kunnen beoordelen moeten we weten in hoeverre de wet effect heeft gehad (doeltreffendheid) op artikel 1-doelen, wat de kosten zijn (geweest) van de wet en hoe deze in verhouding staan tot de effecten en kosten van verschillende beleidsalternatieven. In beschikbaar evaluatieonderzoek is de doelmatigheid van instrumenten vaker niet dan wel onderzocht. Als bovendien de doeltreffendheid van een instrument niet bekend

is, dan is de doelmatigheid ervan niet te bepalen. Daarnaast richten de evaluatieonderzoeken zich op de doelen van de wet en niet op de artikel 1-doelen. Desondanks beschrijven we in deze paragraaf wat we wél weten over de doelmatigheid van de instrumenten onder artikel 1. Een aantal instrumenten onder artikel 1 is niet geëvalueerd. Over de bijdrage van deze instrumenten aan de artikel 1-doelen en hun doelmatigheid kunnen we daarom niets zeggen. Het betreft het Burgerlijk Wetboek 7 titel 10 (met uitzondering van de onderdelen die tot aanpassingen hebben geleid in het Burgerlijk Wetboek 7 titel 10 die relevant zijn voor de beleidsdoorlichting, te weten de Wet werk en zekerheid, de Wet werken na AOW en de Wet aanpak schijnconstructies) de wml (exclusief het jeugd-wml),<sup>9</sup> de Wet op de cao, de Wet Avv, de Wet op de loonvorming, de Wor, het beleid rond scholing van werkenden, de Wav, de Wagweu, de Arbeidstijdenwet, de Wtl (exclusief het LIV), Arbeidskorting en de IACK.

Over de doelmatigheid van het beleid met betrekking tot het doel *decentrale overeenstemming* is vrijwel niets bekend.

De Beleidsagenda 2012 is wel geëvalueerd, maar niet beoordeeld op doelmatigheid. De Beleidsagenda omvat activiteiten zoals landelijke campagnes, subsidie, onderzoek, conferenties en de introductie van een persoonlijk dossier. De evaluatiestudie geeft aan dat deze instrumenten vooral werknemers en werkgevers bereiken die al actief bezig zijn met arbobeleid. Hier kunnen we echter niet uit afleiden dat de Beleidsagenda 2012 niet doelmatig is. Het is immers niet onderzocht wat de betreffende werknemers en werkgevers zouden hebben gedaan in afwezigheid van de Beleidsagenda.

De doelmatigheid van het beleid met betrekking tot het doel *arbeidsrust* is niet geëvalueerd. De instrumenten die zouden moeten bijdragen aan dit doel zijn niet geëvalueerd. Over de doelmatigheid van het beleid met betrekking tot het doel *evenwichtige loonvorming* is weinig bekend. Van de Waadi en de LIV is de doeltreffendheid niet bekend, waardoor we de doelmatigheid niet kunnen bepalen. De evaluatie van de Was geeft inzicht in de doelmatigheid van de wet, maar geen eindoordeel.<sup>9</sup> De preventieve werking van de ketenaansprakelijkheid (voor beloning en betaling van het wml) is waarschijnlijk

doelmatig, omdat daar betrekkelijk weinig kosten mee zijn gemoeid. De verlenging van de algemeen verbindend verklaring van cao's (avv) is in de praktijk niet vaak ingezet, maar door de lage kosten zou ook dit onderdeel doelmatig kunnen zijn. Anderzijds betwijfelen werkgevers of de ketenaansprakelijkheid proportioneel is. Deze leidt tot hogere administratieve lasten om – in hun woorden – “een kleine groep overtreders te kunnen pakken”. Al met al zien we gemengde signalen over de doelmatigheid van de Was met betrekking tot evenwichtige loonvorming. Over de doelmatigheid van het beleid met betrekking tot het doel bescherming is bijna niets bekend. Van de Wet werken na de AOW-gerechtigde leeftijd, de Wml, de Waadi en de Wtl is de doeltreffendheid niet bekend, waardoor we de doelmatigheid niet kunnen bepalen.

De evaluatie van de Was geeft geen oordeel over de doelmatigheid van de wet; zie verder onder “evenwichtige loonvorming”. Maatregelen in de Wwz zorgen voor een betere (rechts-) bescherming van flexibele werknemers. Het evaluatieonderzoek concludeert dat deze maatregelen op een doelmatige manier bijdragen aan bescherming, omdat de invoerings- en aanpassingskosten voor de overheid laag zijn. Deze benadering van doelmatigheid houdt geen rekening met de kosten voor gezinnen en bedrijven.<sup>9</sup>

Over de doelmatigheid van het beleid met betrekking tot het doel ongelijkheidscompensatie is weinig bekend. Van de Wet werken na de AOW-gerechtigde leeftijd, de Wml, de Waadi en de Wtl is de doeltreffendheid niet bekend, waardoor we de doelmatigheid niet kunnen bepalen.

De evaluatie van de Was geeft geen oordeel over de doelmatigheid van de wet; zie verder onder “evenwichtige loonvorming”. De maatregelen in de Wwz die bijdragen aan rechtsgelijkheid zijn dezelfde als die bijdragen aan “bescherming”.<sup>9</sup>

Over de doelmatigheid van het beleid met betrekking tot de doelen naleving, gezond werken en veilig werken is bijna niets bekend. De doeltreffendheid van de Arboret en Beleidsagenda 2012 met betrekking tot gezond en veilig werken is voor de periode 2012-2019 niet geëvalueerd, waardoor we ook de doelmatigheid niet kunnen bepalen. De wijziging

van de Arbowet verplicht onder andere het open spreekuur, de klachtenprocedure, het werkplekbezoek, het preventieadvies en de second opinion. De evaluatie wijst op administratieve lasten en de op onderdelen moeilijke uitvoerbaarheid (volgens werkgevers). Het evaluatieonderzoek oordeelt echter niet over de verhouding tussen de bereikte resultaten en de daarmee gemoeide lasten en inspanningen. De Beleidsagenda 2012 is niet beoordeeld op doelmatigheid.

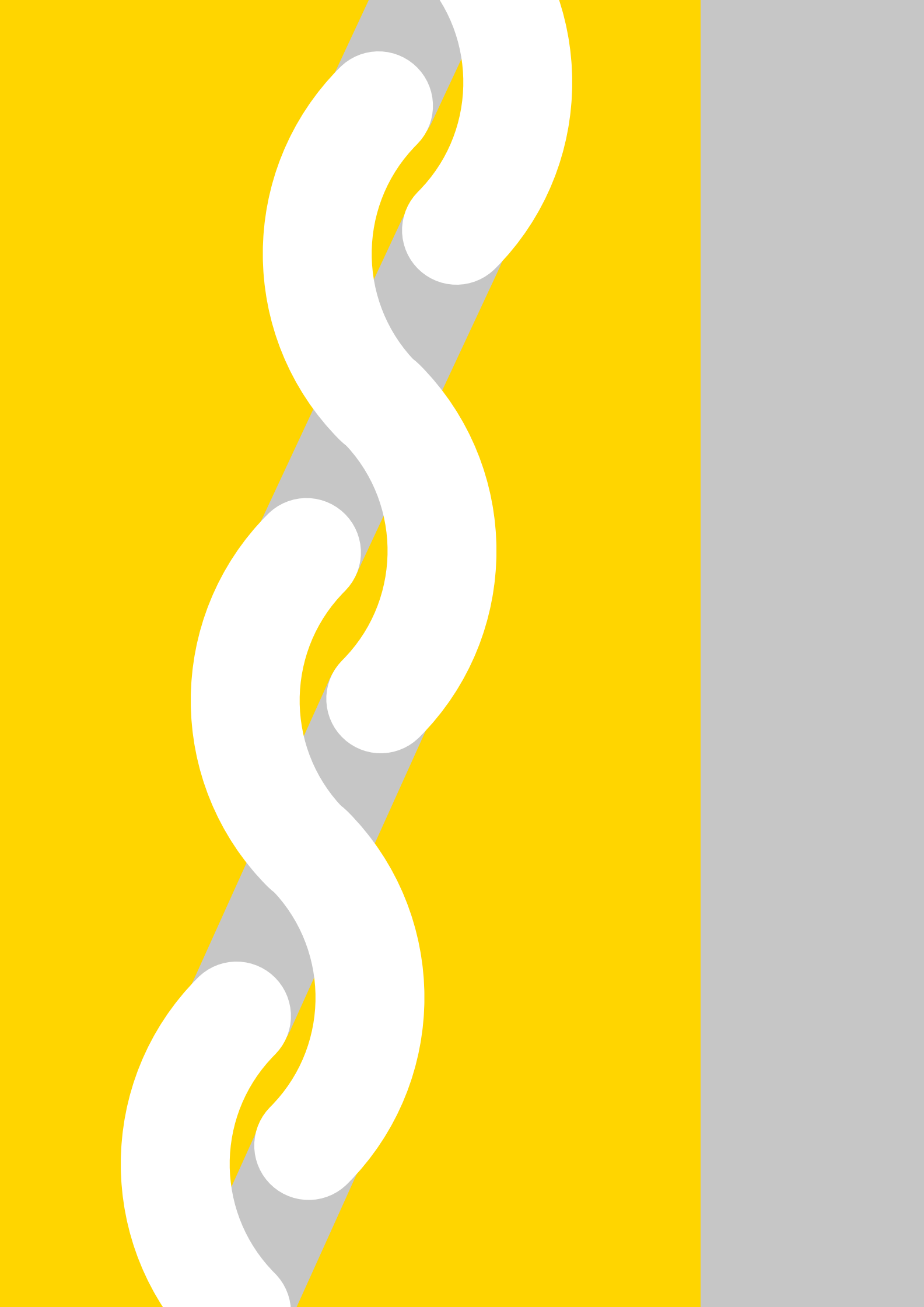
Over de doelmatigheid van het beleid met betrekking tot het doel inclusieve arbeidsmarkt is weinig bekend. Van de Wet werken na de AOW-gerechtigde leeftijd en de Waadi is de doeltreffendheid niet bekend, waardoor we de doelmatigheid niet kunnen bepalen. Het lage btw-tarief op arbeidsintensieve diensten is niet doelmatig, omdat deze ook niet doeltreffend is.

Het LIV kostte in de eerste twee jaren na invoering minstens 40 duizend euro per extra baan.<sup>69</sup> Dat lijkt niet in een gunstige verhouding te staan tot de opbrengst in termen van extra banen. Kennelijk is sprake van deadweight loss: het LIV wordt aan veel werkgevers uitbetaald die zonder de loonkostensubsidie de werknemers ook al in dienst zouden hebben. Het beeld is daarom dat het LIV in de eerste twee jaren na invoering niet bijzonder doelmatig is geweest met betrekking tot het artikel 1-doel inclusieve arbeidsmarkt.<sup>70</sup> Aangezien het LIV pas in januari 2017 is ingevoerd, zijn de lange termijn-effecten van het instrument nog niet bekend. Het is dan ook nog te vroeg voor een definitief oordeel.

De arbeidskorting en IACK lijken, met betrekking tot het doel Inclusieve arbeidsmarkt, minder doelmatig te zijn dan het LIV. Een generieke intensivering van de arbeidskorting ter waarde van 1,5 miljard euro leidt tot een toename van het arbeidsaanbod met 0,1%. Een intensivering van de IACK ter waarde van 750 miljoen euro leidt tot een toename van het arbeidsaanbod met 0,2%.<sup>71</sup> Daarmee kost de arbeidskorting aan de marge circa 140 duizend euro per extra baan en de IACK circa 40 duizend euro per extra baan.<sup>72</sup> Voor deze beide instrumenten geldt echter dat zij minder scherp gericht staan op kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt – de doelgroep van

het artikel 1-doel ‘inclusieve arbeidsmarkt’.

Door de grotere deadweight loss is naast de arbeidskorting daarom ook de IACK minder doelmatig dan het LIV. De Beleidsagenda 2012 is niet beoordeeld op doelmatigheid; zie verder onder “decentrale overeenstemming”.





# Hoofdstuk VI

## Synthese

**We formuleren de hoofdconclusies op basis van de analyse in de hoofdstukken II tot en met V. De hoofdconclusie van deze beleidsdoorlichting is dat de doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid niet zijn te beoordelen in relatie tot de artikel 1-doelen (zie afbeelding 6.1).**

In paragraaf 1 lichten we de onderliggende conclusies toe. Vervolgens gaan we nog kort in op de doelrealisatie, de doeltreffendheid en de doelmatigheid van artikel 1 als geheel (paragraaf 2). Dit betreft een synthese op basis van de meer uitgebreide analyse in hoofdstuk IV.

### 1 Algemene conclusies

#### De doelen van artikel 1 zijn niet duidelijk

De doelen van artikel 1 zijn beperkt uitgewerkt. Het begrotingsartikel bevat een (zeer) globale beschrijving van de doelen. Op basis van officiële documenten, zoals Memories van Toelichting van wetten die onder artikel 1 vallen, kunnen de doelen enigszins worden gepreciseerd. Maar dan ontbreekt nog steeds een eenduidige definitie van artikel 1-doelen als evenwichtige loonvorming, bescherming en ongelijkheidscompensatie.

De algemene formulering van de doelen van artikel 1 biedt ruimte aan de politiek om hier een eigen invulling aan te geven, maar bemoeilijkt tegelijkertijd het bepalen van doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid onder artikel 1. Natuurlijk moet de politiek ruimte houden om keuzes te maken. Tegelijkertijd willen we kunnen beoordelen of het beleid doet waar het voor is bedoeld. Ook volgens het kabinet zelf "(hebben) burgers ... recht op een doeltreffende en doelmatige besteding van schaarse publieke middelen."<sup>9</sup>

In het beleid dat onder artikel 1 valt, ontbreekt een expliciete koppeling met de beleidsdoelen van artikel 1. Soms is deze koppeling eenvoudig te maken, maar vaak is het een zoektocht.

De relatie van het LIV tot het doel 'inclusieve arbeidsmarkt' is bijvoorbeeld evident. Maar voor instrumenten die bijdragen aan doelen als evenwichtige loonvorming en bescherming is een koppeling tussen de beleidstheorie van de wet en de artikel 1-doelen niet eenvoudig te maken. Een complicatie is dat ook de doelen van de instrumenten niet altijd duidelijk naar voren komen uit officiële documenten. Dat maakt het nog ingewikkelder om de koppeling te maken met artikel 1-doelen.

#### De meeste beleidsinstrumenten zijn niet geëvalueerd

Iets minder dan de helft van de instrumenten onder artikel 1 is geëvalueerd (9 van de 21). Van de 9 evaluatiestudies gaan er 6 in op het hele instrument. Dit is het geval bij de Wwz, de Wet werken na de aow-gerechtigde leeftijd, de Was, de Waadi, de Arbowet en de Beleidsagenda 2012. Bij 3 evaluaties is het instrument gedeeltelijk geëvalueerd: het Jeugd-wml (als onderdeel van de Wml), het LIV (als onderdeel van de Wtl) en het verlaagde btw-tarief op kappersdiensten (als onderdeel van het lage btw-tarief op arbeidsintensieve diensten).

Bij de evaluatieprogrammering is nadruk gelegd op instrumenten die in de periode 2012-2019 zijn gewijzigd.

Een aantal instrumenten is niet geëvalueerd. Het betreft met name instrumenten die al meerdere decennia bestaan, zoals de Wet op de cao en de Wet op de loonvorming. Ook instrumenten die in de periode 2012-2019 wel zijn gewijzigd, zoals de Wet avv<sup>9</sup> en het beleid rond gelijke behandeling, zijn niet geëvalueerd.

Opmerkelijk is dat een van de belangrijkste instrumenten onder artikel 1, de Wet minimumloon (wml), niet is geëvalueerd op doeltreffendheid en doelmatigheid.<sup>9</sup> Deze wet kan een belangrijke rol spelen bij zowel evenwichtige loonvorming als een inclusieve arbeidsmarkt voor laagproductieven. Dit zijn essentiële vraagstukken in de huidige arbeidsmarkt.<sup>9</sup>



Afbeelding 6.1

Daardoor bestaat er geen betrouwbare evidentie voor de gevolgen van de wml op de doelen onder artikel 1. Buitenlandse evidentie geeft onvoldoende houvast, omdat de uitkomsten zeer heterogeen zijn en niet duidelijk is welke studies relevant zijn voor Nederland.<sup>9</sup>

De verschillende doelen van de Wml kunnen op gespannen voet met elkaar staan. De wet moet enerzijds evenwichtige arbeidsverhoudingen bevorderen (met voldoende beloning voor arbeid). Anderzijds kan de Wml de inclusie op de arbeidsmarkt benadelen. Als werkgevers niet bereid zijn om het wml te vergoeden dan vermindert de werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Ook aan de aanbodzijde van de arbeidsmarkt is sprake van een spanning. Omdat het wml vaak als niet toereikend wordt gezien voor het levensonderhoud, zijn vele soorten toeslagen in het leven geroepen. Deze toeslagen veroorzaken marginale belastingdruk, waardoor het verrichten van betaald werk minder aantrekkelijk wordt. Ook hier staat de inclusieve arbeidsmarkt op gespannen voet met evenwichtige arbeidsverhoudingen en -voorwaarden. Een evaluatie van de wml op doeltreffendheid en doelmatigheid kan daarom een belangrijke bijdrage leveren aan beter onderbouwd beleid.

### De evaluatiestudies zijn beperkt bruikbaar

De werkwijze van de uitgevoerde evaluatiestudies wisselt sterk van “descriptief, zonder duidelijke conclusies over doeltreffendheid en doelmatigheid” tot en met state-of-the-art difference-in-differences schattingen en duurmodellen (scores 3 en 4 op de Maryland-schaal; zie tekstkader pagina 69).

Een drietal evaluatiestudies bereikt een Marylandscore van 3 of hoger. Volgens de RPE is dat voldoende om conclusies te trekken over de causale relatie tussen het geëvalueerde beleidsinstrument en de outcome.<sup>9</sup> Voor de Wwz, het Jeugd-wml en het lage btw-tarief op arbeidsintensieve diensten is daardoor enig zicht op de doeltreffendheid van het beleidsinstrument. Deze evaluatiestudies zijn alle drie recentelijk verschenen. Daarmee zien we een voorzichtige positieve trend in de robuustheid van de evaluatiestudies.

De evaluatiestudies richten zich in de regel niet op de doelen van artikel 1, maar op doelen van de wet en/of op output. Er bestaat geen expliciete koppeling tussen de doelen van de wet (voor zover bekend) en de doelen van artikel 1 (voor zover bekend). Daardoor is de doeltreffendheid met betrekking tot de artikel 1-doelen lastig te beoordelen. Andere beperkende factoren bij de evaluatie-onderzoeken zijn:

- i. de stapeling van beleid, waardoor de effecten van een specifieke wetswijziging niet kunnen worden geïdentificeerd;
- ii. de uniforme invoering van beleid, waardoor geen geschikte controlegroepen voorhanden zijn;
- iii. het ontbreken van heldere artikel 1-doelen, waardoor niet duidelijk is op welke uitkomsten het evaluatieonderzoek zich zou moeten richten;
- iv. het ontbreken van harde gegevens, waardoor evaluaties zich baseren op zachtere methoden zoals interviews en enquêtes.

Een voorbeeld van stapeling van beleid is de Jeugd-wml. Het afzonderlijke effect hiervan op de doelen van artikel 1 is niet te bepalen, omdat de verhoging ervan werd geflankeerd door de invoering van het (Jeugd-) LIV. We kunnen hierdoor op basis van de evaluatie alleen het gezamenlijke effect van de twee beleidsmaatregelen observeren.<sup>9</sup> Doelmatigheid is in de evaluatiestudies nauwelijks onderzocht. Om een beeld te krijgen van de doelmatigheid van beleid moeten de kosten van dat beleid bekend zijn. Het gaat dan om een brede definitie van de kosten, dus zowel die voor de Rijksbegroting als andere maatschappelijke kosten. Denk bijvoorbeeld aan financiële en administratieve lasten voor het bedrijfsleven en voor huishoudens. Naast de kosten van het beleid moeten ook de effecten ervan bekend zijn, ofwel de doeltreffendheid. Als de doeltreffendheid van een instrument niet bekend is, dan is het dus ook niet mogelijk om de doelmatigheid ervan te bepalen. De evaluatie moet bovendien ingaan op alternatieve beleidsopties. De RPE schrijft: “Onderzoek naar de doelmatigheid van beleid vergelijkt de verhouding tussen de *effecten* en *kosten* van verschillende beleidsalternatieven (was hetzelfde effect met alternatief beleid ook met lagere kosten te bereiken, of bereikt andersoortig beleid misschien meer met dezelfde middelen).”<sup>10</sup> Alternatieve beleidsopties zijn echter vrijwel niet bekeken. De effecten noch de kosten van de alternatieven zijn bekend.

### **De beleidscyclus is niet goed uitvoerbaar**

De onheldere definitie van de artikel 1-doelen maakt het moeilijk om beleid te verbeteren. Het is niet goed mogelijk om te leren van eerder ingevoerd beleid als de doeltreffendheid en doelmatigheid van dat beleid onbekend zijn of niet kunnen worden bepaald.

Het is daardoor voor artikel 1 niet te duiden welke verbeteringen in de beleidscyclus moeten worden aangebracht.<sup>9</sup> Zo lang het niet lukt om de beleidscyclus goed te doorlopen is het niet goed mogelijk om een “lerende overheid” te zijn.<sup>10</sup>

In de evaluatiestudies is beperkt aandacht voor de mechanismen die tot bepaalde uitkomsten leiden. Voor het voeren van evidence-based beleid is het wel nodig om de mechanismen goed in beeld te hebben. Zo kunnen de gunstige onderdelen van het beleid in stand blijven en de minder gunstige worden gerepareerd.

## **2 Inhoudelijke conclusies**

### **Doelrealisatie**

De doelrealisatie van artikel 1 als geheel kunnen we niet vaststellen. De hoofdreden hiervoor is dat de doelen van het artikel onvoldoende zijn gespecificeerd. Bij het artikel 1-doel veilig werk zouden we bijvoorbeeld moeten weten bij welk aantal arbeidsongevallen we mogen spreken van (gemiddeld genomen) ‘veilig werk’. Bij artikel 1-doelen als evenwichtige loonvorming, bescherming en ongelijkheidscompensatie zouden we eerst moeten weten naar welke maatstaf of maatstaven we moeten kijken om te bepalen of het doel is gerealiseerd.

Om een indruk te krijgen van de doelrealisatie kunnen we kijken naar trends over de tijd, afwijkingen van conjuncturele ontwikkelingen, onderlinge verschillen tussen groepen op de arbeidsmarkt en verschillen met het buitenland. Op enkele onderdelen kunnen we ons daarmee wel een beeld vormen van de doelrealisatie.

Nederland doet het bijvoorbeeld internationaal gezien goed qua ziekte en ongevallen door werk. Tegelijkertijd stijgt de incidentie van burn-out en verhoogde psychosociale arbeidsbelasting (met name in horeca, onderwijs en zorg).<sup>11</sup>

De gemiddelde arbeidsparticipatie en het niveau van arbeidsomstandigheden zijn in Nederland naar internationale maatstaven van hoog niveau. De arbeidsparticipatie van arbeidsgehandicapten en laagopgeleiden is in Nederland laag in vergelijking met het gemiddelde in Europa en bovendien gevoelig voor conjuncturele bewegingen. Het verhogen van de arbeidsparticipatie is geen expliciet beleidsdoel van artikel 1. De nadruk ligt, via het doel inclusieve arbeidsmarkt, op werknemers met een

kwetsbare arbeidsmarktpositie. De instrumenten onder artikel 1, in het bijzonder de arbeidskorting, beogen de arbeidsparticipatie echter wel degelijk in meer generieke zin te stimuleren.

De Nederlandse arbeidsmarkt is gesegmenteerd: het aandeel flexibele arbeid is uitzonderlijk hoog vergeleken met ons omringende landen. Zowel het aandeel werknemers met een flexibel contract als het aandeel zzp'ers groeide in de periode 2012-2019. Het arbeidscontract voor onbepaalde tijd is steeds minder gangbaar. Daardoor kampen steeds meer werknemers met baanonzekerheid.

De reikwijdte van artikel 1 wordt steeds verder beperkt door het toenemende aantal zzp'ers. Zzp'ers met een lage verdien capaciteit hebben vaak een slechte onderhandelingspositie, waardoor de opdrachtgever een laag tarief kan bedingen.<sup>9</sup> De artikel 1-doelen bescherming en ongelijkheidscompensatie lijken daarom ook relevant voor zzp'ers. Het merendeel van het beleid op artikel 1 is echter niet op zzp'ers van toepassing en kan daarom niet bijdragen aan het bereiken van de doelen voor deze groep.<sup>9</sup>

In de meest recente jaren lijken de arbeidsvoorwaarden en -verhoudingen achter te blijven bij ontwikkelingen in eerdere jaren. Werknemers zijn minder tevreden over hun salaris dan in eerdere jaren. Dit geldt ook voor hun secundaire arbeidsvoorwaarden. In 2017 en 2018 was het aantal verloren werkdagen door stakingen fors hoger dan in eerdere jaren. De gunstige conjunctuur kan hier een rol in spelen. Het aandeel werkenden dat onder een cao valt is in de periode 2012-2018 licht gedaald.

### Doeltreffendheid

De doeltreffendheid van het beleid onder artikel 1 kunnen we niet beoordelen, omdat

- de artikel 1-doelen vaak niet voldoende zijn gespecificeerd;
- instrumenten vaak op doeltreffendheid met betrekking tot de doelen van het instrument zijn geëvalueerd en niet met betrekking tot de artikel 1-doelen;
- de beschikbare evaluatiestudies niet altijd een conclusie trekken over de doeltreffendheid van het beleid.

Hierdoor is het voor geen enkel artikel 1-doel mogelijk om de doeltreffendheid van het beleid onder artikel 1 vast te stellen. Voor een aantal

instrumenten is geëvalueerd in hoeverre de wet heeft bijgedragen aan de *doelen van de wet zelf*. Dit is gebeurd voor de Wet werk en zekerheid, de Wet werken na de AOW-gerechtigde leeftijd, de Wet aanpak schijnconstructies, het Jeugd-wml, de Waadi, de Arbowet, de Beleidsagenda 2012, het LIV en het verlaagd btw-tarief voor arbeidsintensieve diensten (alleen voor de kappersbranche).

Een aantal instrumenten onder artikel 1 heeft in de periode 2012-2019 positief bijgedragen aan de doelen evenwichtige loonvorming, bescherming en ongelijkheidscompensatie. De Wwz en de verhoging van het Jeugd-wml in combinatie met de (Jeugd-) LIV droegen positief bij aan deze doelen.

Het lage btw-tarief op arbeidsintensieve diensten leidt in de kappersbranche niet tot meer banen. Dit instrument is daarom in deze branche niet doeltreffend voor het artikel 1-doel inclusieve arbeidsmarkt.

### Doelmatigheid

De doelmatigheid van het beleid met betrekking tot de artikel 1-doelen kunnen we niet beoordelen, omdat de meeste instrumenten niet in relatie tot deze doelen zijn geëvalueerd. Als bovendien de doeltreffendheid niet bekend is, dan is de doelmatigheid van beleid ook niet te bepalen.

Doelmatigheid is bijna niet onderzocht in de evaluatiestudies. In de enkele gevallen dat er toch naar is gekeken<sup>9</sup> is het verschil in aanpak groot. Hoewel de RPE duidelijke richtlijnen geeft voor het meten van doelmatigheid<sup>9</sup> zijn deze vrijwel nooit toegepast en zeker niet met betrekking tot de artikel 1-doelen.

De doelmatigheid met betrekking tot het doel inclusieve arbeidsmarkt beoordelen we als onbekend, net als de doelmatigheid voor de andere artikel 1-doelen. Het LIV en het lage btw-tarief op arbeidsintensieve diensten vallen echter op als relatief dure instrumenten met slechts een (zeer) beperkt resultaat. Deze twee instrumenten zijn hoogstwaarschijnlijk niet doelmatig in relatie tot het doel inclusieve arbeidsmarkt. De arbeidskorting (ak) en de inkomensafhankelijke combinatiekorting (iack) zijn niet geëvalueerd, maar lijken eveneens niet doelmatig. De kosten per extra gecreëerde baan van deze fiscale instrumenten zijn ongeveer even hoog (iack) of hoger (ak) dan die van het LIV.<sup>9</sup> Bovendien staan deze fiscale instrumenten minder scherp gericht op de doelgroep dan het LIV.

## Marylandscores

Marylandscores kijken naar de manier waarop de samenhang tussen beleid en uitkomst is bepaald. De scores zijn als volgt gedefinieerd<sup>9</sup>:

- 1 Samenhang tussen een beleidsmaatregel en uitkomstvariabele na invoering van de beleidsmaatregel;
- 2 Score op de uitkomstvariabele voor en na invoering van de beleidsmaatregel, zonder (vergelijkbare) controlegroep;
- 3 Score op de uitkomstvariabele voor en na invoering van de beleidsmaatregel, gemeten in een experimentele en vergelijkbare controlegroep;
- 4 Score op de uitkomstvariabele voor en na invoering van de beleidsmaatregel gemeten in een experimentele setting met een vergelijkbare controlegroep, waarbij zoveel mogelijk gecontroleerd wordt voor de invloed van andere factoren;
- 5 Score op de uitkomstvariabele voor en na invoering van de beleidsmaatregel, waarbij de beleidsmaatregel willekeurig is toebedeeld aan een experimentele en een controlegroep (experimenteel design).

---

### De Marylandscores van alle uitgevoerde evaluatiestudies:

---

Wwz	4 / 3 / 2 / 1
Wet werken na de AOW	2
Was	1
Jeugd-wml	3
Waadi	2 / 1
Arbowet	2 / 1
Beleidsagenda 2012	1
LIV	2
Laag btw-tarief arbeidsintensieve diensten	3

---

Tabel 6.2



# Hoofdstuk VII

## Mogelijke verbeteringen

**In dit hoofdstuk geven we vier handvatten om de werking van artikel 1 te verbeteren. Deze handvatten zijn, naast de analyse uit de voorgaande hoofdstukken, tot stand gekomen via twee denksessies met beleidsambtenaren van het ministerie van SZW en een drietal interviews met directeurs van hetzelfde ministerie.**

**De aanbevelingen zijn:**

- 1 Doordenk de artikel 1-doelen opnieuw;
- 2 Stel duidelijke en bij voorkeur meetbare doelen op;
- 3 Evalueer instrumenten óók in relatie tot artikel 1-doelen;
- 4 Vergroot kennis over doelmatigheid op instrumentniveau.

We gaan deze aanbevelingen stuk voor stuk langs in de paragrafen van dit hoofdstuk. Omdat de aanbevelingen in de praktijk niet altijd eenvoudig zijn te realiseren, lijkt het verstandig om er geleidelijk – in kleine stappen – naartoe te werken.

### 1 Doordenk de artikel 1-doelen opnieuw

We bevelen aan om de doelen van artikel 1 opnieuw te bezien vanuit een *overkoepelend perspectief op de arbeidsmarkt*. Dat perspectief kan richting geven aan het beleid en tegelijk ruimte laten aan de politiek om daar een eigen invulling aan te geven.

Het overkoepelende perspectief gaat uit van *breed geaccepteerde doelen*. Vervolgens kan de politiek

- a Een uitruil maken tussen de verschillende doelen;
- b De afzonderlijke doelen nader kwantificeren (zie paragraaf 2).

Dit is een andere benadering dan de definitie van abstracte doelen waar de politiek een eigen invulling aan kan geven, maar die niet te evalueren zijn.

### Waarom de artikel 1-doelen opnieuw doordenken?

Daar zijn drie redenen voor:

- 1 De huidige doelen van artikel 1 zijn niet duidelijk, waardoor het niet goed mogelijk is om het gevoerde beleid te verantwoorden en te verbeteren.
- 2 De doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid zijn dan immers niet te bepalen;<sup>9</sup>
- 3 De samenhang tussen de doelen is niet duidelijk;
- 4 De afbakening van artikel 1 kan een betere aansluiting vinden bij een aantal belangrijke beleidsdiscussies.

Artikel 1 bevat slechts een globale beschrijving van de doelen. Artikel 1-doelen als evenwichtige loonvorming, bescherming en ongelijkheidscompensatie zijn niet duidelijk gedefinieerd (hoofdstuk VI). Een *nadere uitwerking* is nodig om te kunnen beoordelen of beleidsdoelstellingen worden gehaald, welke rol het beleid daarin heeft gespeeld en of dat op een efficiënte manier is gebeurd. Beter uitgewerkte doelen stellen beleidsmakers en politici in staat om het beleid beter te maken.<sup>9</sup>

De *samenhang* tussen de artikel 1-doelen is niet duidelijk. De doelen zijn deels ontstaan vanuit de instrumenten die daar onder vallen. Zo is het beleid onder artikel 1 recentelijk uitgebreid met de Wet tegemoetkoming loonkosten (wtl), waarna het doel 'Inclusieve arbeidsmarkt' aan het artikel is toegevoegd. De doelen 'gezond werken' en 'veilig werken' zijn ook later toegevoegd aan artikel 1.<sup>9</sup> Denk bijvoorbeeld aan de relatie tot een inclusieve arbeidsmarkt of tot het menselijk kapitaal (dat weer samenhangt met de beloning van arbeid). Dergelijke relaties verdienen uitwerking. Als artikel 1 tot een meer samenhangend geheel kan worden gesmeed, dan draagt dat bij aan de duidelijkheid en herkenbaarheid van de doelen.

We noemen vijf voorbeelden waarbij de *afbakening* van artikel 1 opnieuw kan worden doordacht. Met deze vijf voorbeelden geven we niet zozeer aan dat zzp, het werkgeversperspectief, menselijk kapitaal, de gezondheid van gepensioneerden en alle

## Via welke denkstappen kunnen we komen tot een overkoepelend perspectief op de arbeidsmarkt? Met behulp van de eerste stappen uit De Beleidskaart kunnen we de vraag beantwoorden: Welke doelen stelt artikel 1 voor de arbeidsmarkt?

**Stap 1:** Wat is de situatie op de arbeidsmarkt? Welke actoren zijn er op de arbeidsmarkt en wat zijn hun perspectieven? Heldere doelen kun je pas stellen na een heldere analyse van de situatie. Hoofdstuk IV in deze beleidsdoorlichting kan hierbij behulpzaam zijn.

**Stap 2:** Wat zijn de fundamentele waarden voor de arbeidsmarkt? Een overzicht van de fundamentele waarden van alle actoren op de arbeidsmarkt maakt het mogelijk om doelen te stellen die maximaal draagvlak hebben.

**Stap 3:** Hoe zijn de doelen van artikel 1 gestructureerd? We toetsen doelen op:

- **Concreetheid:** zijn de doelen voldoende concreet geformuleerd?
- **Consistentie:** zijn de geformuleerde hoofddoelen met elkaar consistent? Vormen zij een logische, samenhangende set?
- **Causaliteit:** hebben subdoelen een causale link met de hoofddoelen? Of: leiden de subdoelen daadwerkelijk tot de hoofddoelen daarboven?
- **Compleetheid:** ontbreken er hoofd- of subdoelen? Worden problemen voldoende aangepakt? Zijn er geen belanghebbenden over het hoofd gezien?
- **Meetbaarheid:** hoe kun je meten of de gestelde doelen dichterbij komen?

beleid rond de inclusieve arbeidsmarkt onderdeel moeten uitmaken van artikel 1. Maar we willen wel signaleren dat de afbakening van het artikel op deze onderwerpen niet per se logisch is en kan worden heroverwogen. Een oplossing kan ook zijn om artikel 1 op te splitsen in meer coherente onderdelen.

- Het artikel richt zich in principe zowel op werknemers als op zzp'ers. In de praktijk richt het beleid zich echter voornamelijk op werknemers. Er is in Nederland een grote groep zzp'ers die werknemerskenmerken vertoont (één opdrachtgever, geen mogelijkheid tot inhuur personeel, weinig autonomie over bedrijfsvoering; zie hoofdstuk IV). Het is niet duidelijk waarom het beleid van artikel 1 zich niet of nauwelijks op deze groep richt. Een ander belangrijk aspect is dat concurrentie op arbeidsvoorwaarden of arbeidsomstandigheden kan leiden tot substitutie van werknemers door zzp'ers. Denk bijvoorbeeld aan de Waadi, die ertoe kan leiden dat de inhuur van zzp'ers relatief aantrekkelijk wordt (zie Hoofdstuk III). Ook in dit voorbeeld is niet duidelijk waarom het beleid van artikel 1 zich nauwelijks op zzp'ers richt.
- Knelpunten op de arbeidsmarkt worden niet zelden opgelost via lasten en plichten voor de werkgever.<sup>9</sup> Hogere werkgeverslasten en meer werkgeversplichten voor werknemers met een vast contract kunnen werkgevers ertoe aanzetten om gebruik te maken van andere vormen van arbeid, zoals flexwerkers en zzp'ers (zie het voorgaande punt). Het is daarom te overwegen om het perspectief van werkgevers meer te betrekken bij het doordenken van de doelen van artikel 1.
- Menselijk kapitaal kan worden gezien als een 'missing link' in artikel 1. Het maakt geen deel uit van de doelen van artikel 1, maar is daar wel nauw aan gerelateerd. Stijging van de lonen is op langere termijn het beste geborgd als ook de arbeidsproductiviteit blijft stijgen. En de arbeidsproductiviteit stijgt sterker naarmate de beroepsbevolking beter (duurzamer) is geschoold. De scholing van werkenden en evenwichtige loonvorming hebben beide een plek in artikel 1, maar het verband tussen deze twee wordt niet gelegd.
- Het doel gezond en veilig werken richt zich in principe op de leeftijden vóór pensionering (zie Hoofdstuk II). Echter, circa 80% van de sterfgevallen als gevolg van een beroepsziekte vindt



plaats na pensionering.<sup>9</sup> De gezondheid na pensionering, voor zover beïnvloed door eerder in het leven verrichte arbeid, lijkt daarom ook relevant voor artikel 1. Het is te overwegen om dit aspect nadrukkelijker onderdeel te maken van de artikel 1-doelen.

- Buiten artikel 1 zijn er veel meer instrumenten die beogen bij te dragen aan een inclusieve arbeidsmarkt. De 'knip' tussen de Wtl en andere instrumenten lijkt niet per se logisch. De samenhang van het beleid dat beoogt bij te dragen aan een inclusieve arbeidsmarkt kan dus verder worden doordacht.

Het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK) bevat een standaard werkwijze om tot de formulering van doelen van beleid te komen.<sup>9</sup> In het onderstaande tekstkader werken we kort een stappenplan uit om tot de formulering van uitgewerkte, breed geaccepteerde, doelen te komen.

Voor het doordenken van de doelen van artikel 1 hoeft het wiel niet opnieuw te worden uitgevonden. Er zijn Europese doelstellingen waar inspiratie uit kan worden opgedaan.<sup>9</sup> Er zijn de afgelopen jaren nog vele andere studies verschenen waaruit inspiratie kan worden geput.<sup>9</sup> Daarbij kan inbreng worden geleverd door de 'brede maatschappelijke alliantie' waar de commissie Borstlap voor heeft gepleit.<sup>9</sup>

## 2 Stel duidelijke en bij voorkeur meetbare doelen op

Alleen als artikel 1 concreet geformuleerde doelen heeft kan worden beoordeeld of het beleid onder het artikel doeltreffend is geweest. Doelen zijn alleen toetsbaar als zij duidelijk zijn geformuleerd. Bijvoorbeeld: wat bedoelen we precies met 'evenwichtige loonvorming'?

De doelen zijn bij voorkeur *meetbaar*. Door indicatoren vast te stellen bij de doelen zijn zij meer expliciet. Bij de scholing van werkenden kan bijvoorbeeld worden gespecificeerd op welke indicatoren voor welke doelgroepen het beleid zich richt. Zo publiceert het CBS cijfers over 'leven lang leren' die internationaal vergelijkbaar zijn.<sup>9</sup> Ook kunnen indicatoren worden vastgesteld bij gezond en veilig werken, met betrekking tot naleving en risico's op de werkvloer (zie Hoofdstuk IV).

Meetbare doelen hoeven niet op gespannen voet te staan met het 'breed geaccepteerde' karakter van de artikel 1-doelen (zie de voorgaande paragraaf). Als de indicatoren zijn vastgesteld als onderdeel van de artikel 1-doelen, dan kan de precieze vaststelling van de streefwaarden vervolgens worden overgelaten aan de politiek. Hetzelfde geldt voor de uitruil tussen de verschillende artikel 1-doelen.

Waarschijnlijk kunnen niet alle artikel 1-doelen worden vertaald naar meetbare eenheden. Kwalitatieve doelen kunnen daarom een belangrijke rol (blijven) spelen. Meetbare eenheden geven immers niet altijd een complete indruk van de doelrealisatie van een bepaald doel. De artikel 1-doelen kunnen dus bestaan uit een combinatie van kwalitatieve en kwantificeerbare (ofwel meetbare) doelen.

Bij de specificatie van meetbare doelen kan wellicht de neiging ontstaan om meer nadruk te leggen op de doelrealisatie en minder op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Het is wenselijk om deze neiging zoveel mogelijk te voorkomen. Als onvoorziene omstandigheden – zoals een conjuncturele omslag – de oorzaak zijn van het al dan niet bereiken van doelen, dan zegt dat weinig tot niets over het succes van het beleid.

## 3 Evalueer instrumenten óók in relatie tot artikel 1-doelen

De meeste evaluaties bezien instrumenten in relatie tot de doelen van het instrument zelf. Deze doelen komen lang niet altijd overeen met de doelen van artikel 1. In deze beleidsdoorlichting is het vaak lastig geweest om de doelen van instrumenten te vertalen naar de onduidelijke doelen van artikel 1. Deze tour de force kan bij een volgende beleidsdoorlichting worden voorkomen door in de evaluatieopdrachten mee te geven dat óók geëvalueerd moet worden in relatie tot de artikel 1-doelen. Aanpassing van de (formulering van de) doelen en doelgroepen in artikel 1 vergemakkelijkt deze operatie omdat de doelen dan duidelijker en meer meetbaar zijn.

Door een hoger kwaliteitsniveau na te streven van de evaluaties kunnen meer betrouwbare uitspraken worden gedaan over de causale effecten van beleid. Van instrumenten als de Loonkostenvoordelen (LKV), het wettelijke minimumloon (wml) en de Arbwet zijn evaluatiedesigns met hoge Marylandscores mogelijk (zie tekstkader op pagina 69).

Nieuw onderzoek kan veel nieuwe inzichten opleveren over de doeltreffendheid van het beleid met betrekking tot de artikel 1-doelen.

Meer en beter evalueren leidt tot betere inzichten in het gedrag van mensen en bedrijven en kan de doeltreffendheid van beleid ten goede komen. Bij substantiële wets- of beleidswijzigingen dient een evaluatieparagraaf te worden opgenomen, waarin staat aangegeven of en hoe het voorstel zal worden geëvalueerd (in navolging van de motie Van Weyenberg/Dijkgraaf). Bij de beleidsvoorbereiding en vormgeving van nieuw beleid moet dus al worden nagedacht over de evalueerbaarheid ervan.<sup>69</sup> In deze fase kan ook al worden nagedacht over de evalueerbaarheid in relatie tot de artikel 1-doelen. Dit zal gemakkelijker gaan nadat de doelen van artikel 1 heroverwogen en opnieuw gedefinieerd zijn.

Door de voortdurende openstapeling van veel beleid is het lastig te identificeren wat wel en niet werkt. Vanuit het oogpunt van evalueerbaarheid zou het ideaal zijn om in één keer een substantiële hervorming door te voeren en deze na een aantal jaren te evalueren. In de tussentijd zou dan het liefst geen nieuw arbeidsmarktbeleid worden ontwikkeld. Dit is echter niet realistisch. In de praktijk wordt voortdurend nieuw beleid gemaakt. Daarom moet juist van tevoren goed worden nagedacht over de vraag hoe nieuw beleid op een goede manier kan worden geëvalueerd, gegeven de imperfecte 'evaluatiewereld' waar we in leven. Anderzijds is het voor beleidsmakers en politici goed om zich te realiseren dat het telkens ontwikkelen van nieuw beleid ten koste gaat van de evalueerbaarheid ervan. *Hoe vaker nieuw beleid wordt gemaakt, hoe minder we weten over de doeltreffendheid en doelmatigheid ervan.*

Het gezamenlijk evalueren van sterk gerelateerde instrumenten is verstandig. Denk aan de evaluatie van het jeugd-wml en het jeugd-LIV. Deze praktijk verdient navolging, aangezien de partiële effecten in een dergelijk geval niet zoveel zeggen.

Beleidsbeoordelingen moeten zich niet alleen richten op de doelen, maar ook op de onderliggende mechanismen. We willen niet alleen weten of beleid werkt maar ook hoe het werkt. En we willen weten of er sprake is van niet-beoogde mechanismen, zoals bijvoorbeeld afwenteling of vermijding.

## 4 Vergroot kennis over doelmatigheid op instrumentniveau

Over de doelmatigheid van het beleid onder artikel 1 is weinig bekend. Een belangrijke oorzaak daarvan is dat de doelmatigheid van de onderliggende instrumenten niet of nauwelijks is onderzocht. Het is daarom ook niet bekend welk type instrument het meest geschikt is voor welk doel. Denk bijvoorbeeld aan:

- mogelijkheden voor gedragsbeïnvloeding/ gedragsinzichten;
- de balans tussen harde regulering en ruimte geven;
- de balans tussen wetgeving en alternatieven, zoals communicatie en voorlichting;
- de rolverdeling tussen overheid en andere partijen (ook wat betreft handhaving).

Een onderdeel van het doelmatigheidsvraagstuk is de optimale rolverdeling tussen overheid, werkgevers en werkenden. In welke gevallen werkt handhaving het beste en wanneer dienen sociale partners de primaire verantwoordelijkheid te dragen? Deze vraag speelt sterk bij het gezond en veilig werken, maar ook op andere terreinen. Zo weten we nog steeds maar weinig over preventie. Rond de doelen gezond en veilig werken zouden beleidsalternatieven in deze richting goed moeten worden onderzocht. Pas dan kunnen we beoordelen in hoeverre verschillende beleidsalternatieven doelmatig zijn.

Volgens de IAK dienen in de startfase van de beleidsvoorbereiding verschillende beleidsalternatieven te worden bekeken. Indien deze procedure wordt gevolgd, is er dus vooraf een inschatting gemaakt van de doelmatigheid van het instrument.

Nadat meer bekend is over de doelmatigheid van instrumenten, is het eventueel ook mogelijk om de doelmatigheid in relatie tot artikel 1-doelen te bepalen.

## Voorstellen voor evaluatiedesigns

### **Van een aantal instrumenten onder artikel 1 is het mogelijk om de doeltreffendheid met betrekking tot artikel 1-doelen te bepalen.<sup>6</sup>**

De Loonkostenvoordelen (LKV) onder de Wtl zijn in 2018 ingevoerd, zodat uitkomsten voor en na de invoering kunnen worden vergeleken. Bovendien kent de regeling meerdere discontinuïteiten. Deze kunnen we benutten om de effecten van de loonkostensubsidie op de werkgelegenheid te bepalen. Een eerste discontinuïteit die kan worden benut is de leeftijdsgrens: de tegemoetkoming geldt voor werknemers van 56 jaar of ouder. Vergelijking van bijvoorbeeld 55- met 56-jarigen kan dus een indruk geven van de gevolgen van de LKV voor de werkgelegenheid. Een tweede discontinuïteit is dat de tegemoetkoming voor maximaal drie jaar kan worden ontvangen.<sup>6</sup> Ook de vergelijking voor en na de driejaarsgrens kan een indruk geven van de doeltreffendheid van de LKV. Op basis van deze discontinuïteiten en vergelijking voor en na de introductie van de LKV kan een difference-in-differences schatting of een regression discontinuity analyse worden uitgevoerd (Maryland score 3 of 4). Het is dus voor dit instrument mogelijk om robuust causaal bewijs te verkrijgen over de doeltreffendheid ervan met betrekking tot het artikel 1-doel inclusieve arbeidsmarkt.

Hoewel het wettelijk minimumloon (wml) in principe voor iedereen in Nederland gelijk is, bestaat er tussen sectoren wel variatie in het minimum cao-loon. Een aantal sectoren kent een minimum cao-loon dat hoger ligt dan het wml. Deze variatie en de variatie van minimum cao-lonen tussen sectoren kan worden benut om het effect van het wml op de werkgelegenheid (inclusieve arbeidsmarkt), de bescherming en evenwichtige loonvorming te bepalen.

Door te kijken naar twee of meer gelijkende sectoren ontstaat een indruk van het effect van het wml op deze doelen. Of we op deze manier een causaal effect kunnen bepalen hangt af van de vraag of we de variatie in minimum cao-lonen als onafhankelijk kunnen beschouwen ten opzichte van de uitkomsten. (Er mag dus geen sprake zijn van 'omgekeerde causaliteit'.) Een andere bron van variatie hangt samen met verschillen in arbeidsduren in cao's. Het effectieve minimumuurloon in cao's met een 40-urige werkweek ligt 10% lager dan dat in cao's met een 36-urige werkweek. Ook op basis van deze variatie is mogelijk een causaal effect van het minimumloon op de genoemde doelen te bepalen.

Het is in beginsel vrij eenvoudig om variatie aan te brengen in het handavingsregime ten aanzien van de Arbowet. De Inspectie SZW kan steekproefsgewijs risicogericht óf reactief toezicht houden. Als de groepen gerandomiseerd worden vastgesteld, dan kan de doeltreffendheid op de uitkomsten voor gezond en veilig werken<sup>6</sup> volgens de hoogste Maryland score (5) worden gemeten. Ook het effect van informatievoorziening – denk bijvoorbeeld aan uitleg van de (te) ingewikkelde regels over het werken met gevaarlijke stoffen – kan bepaald worden door deze steekproefsgewijs toe te passen. Hetzelfde geldt voor het 'basiscontract'. Het effect hiervan op gezond en veilig werken kan worden bepaald door al dan niet streng te handhaven op de aanwezigheid ervan.



# Bijlagen

## Instrumenten onder artikel 1

**In deze bijlage beschrijven we de instrumenten onder artikel 1. Van alle instrumenten beschrijven we de doelen, wijzigingen in de periode 2012-2019 en de output. Wanneer er evaluatieonderzoek over een instrument beschikbaar is, beschrijven we de doeltreffendheid en doelmatigheid met betrekking tot de doelen van het beleidsinstrument.**

In het geval dat er evaluatieonderzoek over een instrument beschikbaar is, geven we een samenvatting van de bevindingen over doeltreffendheid en doelmatigheid met betrekking tot de doelen van het beleidsinstrument. De instrumenten met een evaluatieonderzoek delen we in onder de drie hoofddoelen van het artikel 1: arbeidsverhoudingen en -voorwaarden, gezonde en veilige arbeidsomstandigheden en inclusieve arbeidsmarkt.

## Arbeidsverhoudingen en -voorwaarden

### 1 Wet werk en zekerheid

#### Wat houdt dit instrument in het kort in?

De Wet werk en zekerheid (Wwz) bracht een hervorming van het ontslagrecht, wijziging van de rechtspositie van flexwerkers en wijziging van de Werkloosheidswet. De wijziging van de werkloosheidswet valt buiten de scope van deze beleidsdoorlichting.

#### Is dit instrument in de periode 2012-2019 nog gewijzigd? Zo ja, hoe?

In 2015 is de Wwz in delen ingevoerd.

#### Op welke beleidsdoelen van artikel 1 heeft dit instrument mogelijk invloed? (zie hoofdstuk III)

- Bescherming
- Ongelijkheidscompensatie

#### Wat zijn de hoofddoelen van dit instrument?

Met de Wwz is beoogd:

- 1 een nieuw evenwicht tussen flexibiliteit en zekerheid op de arbeidsmarkt te bereiken;
- 2 het stelsel van flexrecht, ontslagrecht en WW<sup>o</sup> activerender te maken; en
- 3 werkzekerheid en inkomenszekerheid te bevorderen.

#### Doel 1: Een nieuw evenwicht tussen flexibiliteit en zekerheid op de arbeidsmarkt bereiken

Het overkoepelende doel van de maatregelen die zijn genomen op het terrein van flexibele arbeid is het voorkomen dat mensen langdurig en onvrijwillig ingeschakeld worden op basis van onzekere flexibele contracten, met name als het gaat om structureel werk. Tevens is beoogd om de balans tussen vast en flexibel werk te herstellen en om de doorstroom van flexibele naar vaste contracten te bevorderen en uitval naar inactiviteit op de arbeidsmarkt te voorkomen.

#### Welke evaluatiestudies zijn beschikbaar over dit doel van het beleidsinstrument?

- *Effecten van maatregelen flexibele arbeid in de Wet werk en zekerheid* (SEO, 2020): "Dit (deel)onderzoek gaat na of werknemers minder dan voorheen langdurig worden ingeschakeld op basis van flexibele contracten en of de doorstroom van tijdelijke contracten naar vaste contracten is verbeterd. Voor de beantwoording van de vragen zijn verschillende onderzoeksmethoden gebruikt. Naast deskresearch gaat het om analyses op registratiedata van het CBS, op enquêtedata van CBS en TNO, een eigen enquête onder werkgevers, diepte-interviews met werkgevers en om focusgroepen met flexibele werknemers."
- *Evaluatie Wet werk en zekerheid samenvattende rapportage* (SEO, 2020): Dit rapport gaat in op de doeltreffendheid en doelmatigheid van de afzonderlijke maatregelen uit de deelrapporten flexibele arbeid (zoals hierboven beschreven), het ontslagrecht (zoals bij doel 1 beschreven) en de ww en van de Wwz als geheel.

## Beoordeling evaluatiestudies en eventueel aanvullende empirische evidentie (o.a. op basis van Maryland-score).

- *Effecten van maatregelen flexibele arbeid in de Wet werk en zekerheid* (SEO, 2020): In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van het verschil in beleid van de Wwz die vanaf 2015 in delen in werking is getreden. Dit wordt op verschillende manieren gedaan. Op basis van een duurmodel (Maryland score 4) en op basis van 'difference in difference' (Maryland score 3). Beide analyses zijn verricht op basis van CBS-microdata, gecorrigeerd voor persoonskenmerken en conjunctuur. Met beschrijvende analyses op basis van enquêtedata wordt gekeken naar indicatoren voor en na invoering van de Wwz (Maryland score 2). En met eenmalige enquêtes na invoering van de Wwz (Maryland score 1).
- *Evaluatie Wet werk en zekerheid samenvattende rapportage* (SEO, 2020): De voor Doel 1 relevante onderdelen van deze evaluatie zijn gebaseerd op bovenstaand deelonderzoek met bijbehorende Maryland scores.

### Output

- *Ketenbepaling*: Een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd gaat in principe over in een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd na meer dan drie elkaar opvolgende contracten of na twee jaar. De afwijking van de maximale duur en het maximum aantal tijdelijke contracten bij cao is aan voorwaarden verbonden. Ook is de tussenpoos waarbinnen contracten als opvolgend worden gezien, verlengd van drie naar zes maanden. Hiervan kan behoudens bij seizoensgebonden arbeid, niet langer bij cao worden afgeweken.
- *Proeftijd*: Proeftijd is in principe verboden bij een tijdelijk contract van maximaal zes maanden. En verder is een beding waarin een proeftijd is opgenomen nietig is in geval van opvolgende contracten, tenzij een nieuw contract duidelijk andere verantwoordelijkheden en vaardigheden eist.
- *Concurrentiebeding*: Een concurrentiebeding bij tijdelijke contracten is in principe verboden. Op de hoofdregel is een uitzondering geformuleerd voor die gevallen waarin de werkgever gemotiveerd in de overeenkomst aangeeft welke zwaarwichtige bedrijfs- of dienstbelangen een concurrentiebeding vereisen.

- *Uitzendkrachten*: op grond van het lichter arbeidsrechtelijk regime voor uitzendkrachten, is het mogelijk om in de eerste 26 weken een uitzendbeding in het contract op te nemen, waarbij het mogelijk is dat de arbeidsovereenkomst eindigt op het moment dat de opdracht bij de inlener stopt. Deze termijn kan bij cao worden verlengd. Met de Wwz is deze afwijkingmogelijkheid bij cao begrensd tot ten hoogste 78 weken. Deze begrenzing om bij cao af te wijken tot 78 weken geldt ook voor wat betreft de toepassing van de ketenbepaling en de mogelijkheid om af te wijken van de loondoorbetalingsplicht.
- *Oproepkrachten*: De mogelijkheid tot uitsluiting van loondoorbetalingsverplichting is begrensd en er is bepaald dat deze bij cao niet meer onbepert verlengd mag worden.
- *Aanzegtermijn*: Bij afloop van tijdelijke contracten van zes maanden of langer is de werkgever verplicht een aanzegtermijn van één maand te hanteren.

### Wat zijn de bevindingen van de evaluatie inzake doeltreffendheid voor dit doel van het instrument?

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

### Wat zijn de bevindingen van de evaluatie als het gaat om doelmatigheid voor dit doel van het beleidsinstrument?

Bij doelmatigheid kijkt de evaluatie naar de kosten van maatregelen voor de overheid en niet naar kosten voor de gezinnen en bedrijven. “(..)(De grotere doorstroom van flexibele contracten naar contracten met meer zekerheid, waaronder vaste contracten kan primair worden toegeschreven aan de inkorting van de ketenbepaling en de verlenging van de

tussenpoos daarin. (...) (B) ehalve beperkte invoerings- en aanpassingskosten, vooral bij de rechterlijke macht, (heeft dit) niet geleid tot andere kosten voor de overheid. (...) (Dit kan) daarmee als doelmatig worden beschouwd. Zeker omdat de grotere doorstroom ervoor heeft gezorgd dat een ander doel van de Wwz is bereikt, namelijk een grotere baan-, werk- en inkomenszekerheid voor met name flexibele werknemers.”

## **Doel 2: Het stelsel van flexrecht, ontslagrecht en WW activerender te maken**

Algemene doelstelling bij het ontslagrecht is om te komen tot een eenduidig, sneller, eerlijker en minder kostbaar ontslagrecht dat meer gericht is op het vinden van een nieuwe baan en dat ook zorgt voor een snellere doorstroom naar een vast contract.

### **Welke evaluatiestudies zijn beschikbaar over dit doel van het beleidsinstrument?**

- *Effecten van maatregelen ontslag in de Wet werk en zekerheid* (SEO, 2020): Dit rapport gaat in op de hervorming van het ontslagrecht en de effecten daarvan. Hiervoor is gebruik gemaakt van registratiegegevens van het CBS en UWV, een analyse van cao-gegevens, jurisprudentieonderzoek, enquêtes onder werkgevers en rechters, focusgroepgesprekken met ontslagen werknemers en interviews met werkgevers, rechters en juridische belangenbehartigers.
- *Evaluatie Wet werk en zekerheid samenvattende rapportage* (SEO, 2020): Dit rapport gaat in op de doeltreffendheid en doelmatigheid van de afzonderlijke maatregelen uit de deelrapporten flexibele arbeid (zoals bij doel 1 beschreven), het ontslagrecht (zoals hierboven beschreven) en de ww en van de Wwz als geheel.

### **Beoordeling evaluatiestudies en eventueel aanvullende empirische evidentie (o.a. op basis van Maryland-score).**

- *Effecten van maatregelen ontslag in de Wet werk en zekerheid* (SEO, 2019): De analyses op de registratiegegevens en enquêtes (met diepte-interviews) zijn beschrijvend, maar wel over meerdere jaren (voor en na invoering Wwz). De resultaten daarvan zijn daarom op Marylandscore 2. De focusgroepen zijn voor verdieping van de hiervoor

beschreven analyses. In tegenstelling tot de kwantitatieve analyses zijn deze op zichzelf ook niet representatief.

- *Evaluatie Wet werk en zekerheid samenvattende rapportage* (SEO, 2020): De voor Doel 2 relevante onderdelen van deze evaluatie zijn gebaseerd op bovenstaand deelonderzoek met bijbehorende Marylandscores.

### **Output**

- Met inwerkingtreding van de Wwz is het stelsel van preventieve toetsing gehandhaafd. De toetsing wordt, afhankelijk van de ontslaggrond, uitgevoerd door het UWV of de kantonrechter. Als algemene regel geldt in de Wwz dat een ontslag geoorloofd is als daar een redelijke grond voor is. Met het opnemen van zo concreet mogelijke normen hiervoor in de wet is beoogd juridisering van ontslag te voorkomen en de rechtszekerheid te bevorderen. Ontslagen die verband houden met bedrijfseconomische omstandigheden of na langdurige arbeidsongeschiktheid worden vooraf getoetst door het UWV. Voorgenomen ontslagen vanwege vermeend disfunctioneren, verwijtbaar handelen of nalaten van de werknemer, andere in de persoon van de werknemer gelegen redenen, of vanwege een verstoorde arbeidsverhouding worden getoetst door de kantonrechter. Keuzevrijheid voor een van beide ontslagroutes, die vóór inwerkingtreding van de Wwz bestond en leidde tot verschillende uitkomsten, met name als het gaat om ontslagvergoedingen, heeft de werkgever sinds de invoering van de Wwz niet (meer). Met deze wijziging is beoogd het ontslagrecht eenduidiger te maken.
- De met de Wwz ingevoerde mogelijkheid voor de werknemer om instemming te verlenen aan opzegging van de arbeidsovereenkomst door de werkgever laat onverlet de mogelijkheid van partijen om een beëindigingsovereenkomst te sluiten om de arbeidsovereenkomst te beëindigen, waardoor de arbeidsovereenkomst met wederzijds goedvinden eindigt.
- Bij opzegging van de arbeidsovereenkomst na verkregen toestemming van het UWV kan de werkgever de proceduretijd bij het UWV op de opzegtermijn in mindering brengen. De werkgever moet wel altijd een opzegtermijn van één maand in acht nemen. Als de rechter de

arbeidsovereenkomst ontbindt, bepaalt hij het einde van de arbeidsovereenkomst op het tijdstip waarop deze bij opzegging zou zijn geëindigd. Deze termijn wordt, behoudens ernstig verwijtbaar handelen of nalaten van de werkgever, verkort met de proceduretijd bij de rechter, met dien verstande dat er altijd (behoudens de situatie waarin sprake is van ernstig verwijt handelen of nalaten door de werknemer) een termijn geldt van een maand. Hiermee is beoogd te voorkomen dat een werknemer weigert in te stemmen met een voorgenomen ontslag, enkel om dat ontslag te vertragen, en daarmee tevens om onnodig beroep op de UWV procedure en rechter tegen te gaan.

- Teneinde zoveel mogelijk rechtszekerheid te creëren, zodat een gang naar de rechter niet nodig is, is in de Wwz de transitievergoeding geïntroduceerd. Bij het eindigen van een arbeidsovereenkomst of het niet voortzetten van een arbeidsovereenkomst na een einde van rechtswege is de werkgever een transitievergoeding verschuldigd als de arbeidsovereenkomst ten minste twee jaar heeft bestaan. Het initiatief tot beëindiging of niet voortzetten dient in beginsel uit te gaan van de werkgever. Deze transitievergoeding is enerzijds bedoeld als compensatie voor het ontslag en anderzijds om de werknemer met behulp van de hiermee gemoeide financiële middelen in staat te stellen de transitie naar een andere baan te vergemakkelijken. Op de transitievergoeding kunnen kosten in mindering worden gebracht die verband houden met maatregelen gericht op het bevorderen van het vinden van een andere baan bij (dreigend) ontslag.
- Als de ontbinding van de arbeidsovereenkomst het gevolg is van ernstig verwijtbaar handelen of nalaten van de werkgever, dan wordt de werknemer hiervoor gecompenseerd, ook om dergelijk handelen of nalaten in de toekomst te voorkomen. In dat geval kan de kantonrechter aan de werknemer een billijke vergoeding toekennen, naast de transitievergoeding. Het is aan de rechter om de hoogte van de billijke vergoeding te bepalen op een wijze die en op een niveau dat aansluit bij de uitzonderlijke omstandigheden van het geval.
- Met invoering van de Wwz is uitgangspunt dat ontslagaanvragen door UWV in principe binnen een streeftermijn van vier weken worden afgehandeld, voor zover de zorgvuldigheid hieraan niet in

de weg staat. Bij een voorgenomen ontslag wegens bedrijfseconomische omstandigheden vindt de procedure in hoofdzaak schriftelijk plaats. De werkgever dient zijn aanvraag schriftelijk in en de werknemer krijgt veertien dagen de tijd om hierop te reageren. Als de zaak direct voldoende duidelijk is dan zal UWV de beslissing opstellen en deze binnen vier tot vijf weken aan werkgever en werknemer doen toekomen. Als het verweer van de werknemer aanleiding geeft om een reactie hierop te vragen van de werkgever, of tot het stellen van nadere vragen aan de werkgever door UWV zelf, dan volgt een tweede (in beginsel) wederom schriftelijke ronde waarin beide partijen in de gelegenheid worden gesteld binnen zeven dagen op elkaars argumenten te reageren. Bij een voorgenomen ontslag wegens langdurige arbeidsongeschiktheid neemt de procedure eveneens vier tot vijf weken in beslag. Een eventuele tweede ronde in dergelijke procedures is, bijvoorbeeld vanwege de bevraging van verzekeringsarts of arbeidsdeskundige, bewerkelijk(er) en de proceduretijd neemt navenant toe (tot acht a negen weken).

- Procedures bij de kantonrechter worden sinds de inwerkingtreding van de Wwz door middel van een verzoekschrift aanhangig gemaakt. Dat geldt ook voor procedures die voorheen door middel van een dagvaarding werden ingeleid. De reden hiervoor is om de toegang tot de rechter zo eenvoudig, laagdrempelig en goedkoop mogelijk in te kleden, waarbij de snelheid van de procedure ook een factor van belang was. Na weigering door het UWV om toestemming voor opzegging van de arbeidsovereenkomst te verlenen, kan de werkgever de kantonrechter alsnog verzoeken de arbeidsovereenkomst te ontbinden. Na het verlenen van toestemming door het UWV, kan de werknemer zich, na feitelijke opzegging door de werkgever, tot de kantonrechter wenden met het verzoek om herstel van de arbeidsovereenkomst.
- Hoger beroep en cassatie van ontbindingsbeschikkingen worden met invoering van de Wwz niet (meer) uitgesloten. Hiermee is beoogd uniformiteit in de rechtspraak te bevorderen. Uniformiteit en rechtszekerheid als gevolg van rechtspraak in meerdere instanties zal ook reflexwerking hebben bij ontslagen die tussen partijen onderling worden geregeld.



### **Wat zijn de bevindingen van de evaluatie inzake doeltreffendheid voor dit doel van dit instrument?**

“Met de maatregelen in de Wwz gericht op een hervorming van het ontslagstelsel is het doel om het ontslagrecht eenduidiger, sneller, eerlijker en minder kostbaar te maken, en daarmee werkgevers te stimuleren om werknemers gemakkelijker in (vaste) dienst te nemen deels bereikt. Het ontslagrecht is volgens rechters en juridisch belangenbehartigers op onderdelen eerlijker en eenduidiger geworden, maar voor werkgevers en werknemers niet makkelijk te doorgronden. Werkgevers vinden dat het ontslagrecht sinds de inwerkingtreding van de Wwz eenduidiger is geworden, maar niet eerlijker. Ook werkgevers zijn van mening dat het ontslagrecht vooral complexer is geworden. Bij ontslagen werknemers is het moeilijk vast te stellen of zij het ontslagstelsel eerlijk(er) of eenduidig(er) zouden willen noemen. Het ontslagrecht is gemiddeld genomen niet sneller of minder kostbaar, waardoor werkgevers niet door de ontslagmaatregelen zijn verleid om eerder werkzoekenden in (vaste) dienst te nemen. Als gevolg van de introductie van de transitievergoeding is ontslag via de kantonrechter goedkoper geworden, maar de ontslagprocedure bij de rechter is toegenomen met volgens werkgevers minder zekerheid over de uitkomst. De formele ontslagprocedure via UWV is sneller geworden. Sinds de invoering van de Wwz hebben werknemers wel recht op een transitievergoeding bij ontslag via UWV, waarop zij voorheen geen wettelijke aanspraak konden maken. Ook bij ontslag met wederzijds goedvinden komen werkgevers en ontslagen werknemers sinds de Wwz sneller tot overeenstemming, maar dat gaat gepaard met gemiddeld hogere ontslagkosten dan vóór de Wwz. Deze toename in kosten is vooral het gevolg van een stijging van de improductiviteitskosten: de tijd tussen de feitelijk laatste werkdag van de ontslagen werknemer en de formele ontbinding van de arbeidsovereenkomst. Werkgevers geven aan dat zowel zij als de ontslagen werknemers het prettig vinden om wat meer ruimte af te spreken in het formele einde van de arbeidsovereenkomst. De verschuiving van ontslag via UWV en kantonrechter naar ontslag met wederzijds goedvinden hebben de ontslagpraktijk weliswaar gedejuridiseerd, maar heeft ontslag gemiddeld niet sneller of goedkoper gemaakt.” “Het doel van het meer activeren van (ontslagen) werknemers door de hervorming van het

ontslagstelsel is niet bereikt. Het is niet aannemelijk dat het tot meer van werk naar werk bewegingen heeft geleid. Werkgevers zijn als gevolg van de Wwz volgens eigen zeggen niet méér gaan investeren in de scholing of mobiliteit van werknemers, ook niet nu de kosten daarvan onder bepaalde voorwaarden kunnen worden afgetrokken van de transitievergoeding. Door de introductie van de transitievergoeding is de aandacht voor de eigen inzetbaarheid bij ontslagen werknemers wel gestimuleerd, maar niet in die mate of bij de meest kwetsbare groepen om te kunnen spreken van een meer activerend ontslagrecht.”

### **Wat zijn de bevindingen van de evaluatie als het gaat om doelmatigheid voor dit doel van dit beleidsinstrument?**

“Het activerende effect vanuit de hervorming van het ontslagrecht is vooralsnog beperkt. De transitievergoeding die zowel werkgevers als werknemers stimuleert om de overgang van werk naar werk te ondersteunen met onder andere scholing, wordt nog weinig hiervoor benut. Het aandeel ontslagen werknemers dat de transitievergoeding aan een opleiding of cursus besteedt neemt (...) wel toe (...). De introductie van de transitievergoeding brengt behalve de invoeringskosten voor de overheid echter geen kosten met zich mee en zorgt wel voor meer inkomenszekerheid bij ontslag. In dat licht lijkt de maatregel doelmatig. Die doelmatigheid zou nog kunnen verbeteren wanneer de transitievergoeding meer gericht zou worden op de ondersteuning van de overgang van werk naar werk, ervan uitgaande dat dit effectief zou leiden tot lagere uitkeringslasten en een hogere arbeidsparticipatie.”

### **Doel 3: Bevorderen werkzekerheid en inkomenszekerheid**

De Wwz maatregelen ten aanzien van werkloosheid vallen niet onder artikel 1 en worden hier niet behandeld. De onderdelen flexibele arbeid en het ontslagrecht van de Wwz die onder artikel 1 vallen worden gezien op bijdragen aan werkzekerheid en inkomenszekerheid en hieronder behandeld.

## Welke evaluatiestudies zijn beschikbaar over dit doel van het beleidsinstrument?

- *Effecten van maatregelen flexibele arbeid in de Wet werk en zekerheid* (SEO, 2020): “Dit (deel)onderzoek gaat na of werknemers minder dan voorheen langdurig worden ingeschakeld op basis van flexibele contracten en of de doorstroom van tijdelijke contracten naar vaste contracten is verbeterd. Voor de beantwoording van de vragen zijn verschillende onderzoeksmethoden gebruikt. Naast deskresearch gaat het om analyses op registratiedata van het CBS, op enquêtedata van CBS en TNO, een eigen enquête onder werkgevers, diepte-interviews met werkgevers en om focusgroepen met flexibele werknemers.”
- *Effecten van maatregelen ontslag in de Wet werk en zekerheid* (SEO, 2020): Dit rapport gaat in op de hervorming van het ontslagrecht en de effecten daarvan. Hiervoor is gebruik gemaakt van registratiegegevens van het CBS en UWV, een analyse van cao-gegevens, jurisprudentieonderzoek, enquêtes onder werkgevers en rechters, focusgroepgesprekken met ontslagen werknemers en interviews met werkgevers, rechters en juridische belangenbehartigers.
- *Evaluatie Wet werk en zekerheid samenvattende rapportage* (SEO, 2020): Dit rapport gaat in op de doeltreffendheid en doelmatigheid van de afzonderlijke maatregelen uit de deelrapporten flexibele arbeid, het ontslagrecht (beide zijn hierboven beschreven) en de ww en van de Wwz als geheel.

## Beoordeling evaluatiestudies en eventueel aanvullende empirische evidentie (o.a. op basis van Maryland-score).

- *Effecten van maatregelen flexibele arbeid in de Wet werk en zekerheid* (SEO, 2020): In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van het verschil in beleid van de Wwz die vanaf 2015 in delen in werking is getreden. Dit wordt op verschillende manieren gedaan. Op basis van een duurmodel (Marylandscore 4) en op basis van ‘difference in difference’ (Marylandscore 3). Beide analyses zijn verricht op basis van CBS-microdata, gecorrigeerd voor persoonskenmerken en conjunctuur. Met beschrijvende analyses op basis van enquêtedata wordt gekeken naar indicatoren voor en na invoering van de Wwz (Marylandscore 2).

En met eenmalige enquêtes na invoering van de Wwz (Marylandscore 1).

- *Effecten van maatregelen ontslag in de Wet werk en zekerheid* (SEO, 2020): De analyses op de registratiegegevens en enquêtes (met diepteinterviews) zijn beschrijvend, maar wel over meerdere jaren (voor en na invoering Wwz). De resultaten daarvan zijn daarom op Marylandscore 2. De focusgroepen zijn voor verdieping van de hiervoor beschreven analyses. In tegenstelling tot de kwantitatieve analyses zijn deze op zichzelf ook niet representatief.
- *Evaluatie Wet werk en zekerheid* (SEO, 2020): De voor Doel 3 relevante onderdelen van deze evaluatie zijn gebaseerd op de bovenstaande deelonderzoeken met bijbehorende Marylandscores.

## Output

Uit de evaluaties blijkt dat de maatregelen op het terrein van flexibele arbeid met betrekking tot het vinden van een nieuw evenwicht tussen flexibiliteit en zekerheid op de arbeidsmarkt hebben bijgedragen aan het bevorderen van werkzekerheid en inkomenszekerheid. De output hiervan staat bij Doel 1. Voor de maatregelen ten aanzien van ontslag geldt dat deze geen invloed hebben gehad op de werkzekerheid. Wel heeft de introductie van de transitievergoeding ervoor gezorgd dat nu meer ontslagen werknemers een vergoeding van hun werkgever krijgen bij ontslag, waardoor de inkomenszekerheid is toegenomen. De output hiervan staat bij Doel 2.

## Wat zijn de bevindingen van de evaluatie inzake doeltreffendheid voor dit doel van dit instrument?

Zoals bij Doel 1 aangegeven heeft de ketenbepaling (verkorting duur en de verlening tussenpoos) specifiek effect gehad op de doorstroom van flexibele contracten naar contracten met meer (rechts)zekerheden voor de werknemer, waaronder vaste contracten. De andere flex-maatregelen hebben minder bijgedragen aan de doorstroom, maar hebben – samen met die grotere doorstroom – wel gezorgd voor meer baan-, werk- en inkomenszekerheid bij flexibele werknemers. “De hervorming van het ontslagstelsel heeft (...) geleid tot meer inkomenszekerheid voor vaste werknemers bij ontslag, omdat in alle gevallen een transitievergoeding verschuldigd is of in plaats daarvan een ontslagvergoeding wordt afgesproken

in een beëindigingsovereenkomst die vaak is gebaseerd op de hoogte van de transitievergoeding. Bovendien heeft de introductie van de transitievergoeding – onbedoeld – geleid tot een grotere doorstroom van tijdelijke naar vaste contracten, omdat in combinatie met een verkorting van de ketenbepaling werkgevers eerder moeten besluiten om een tijdelijke werknemer in vaste dienst te nemen. “De grotere doorstroom van tijdelijke naar vaste contracten geldt voornamelijk voor hoger opgeleiden en ouderen. Werkgevers geven tijdelijke werknemers vaker tijdelijke contracten die bij elkaar opgeteld niet langer duren dan 22 of 23 maanden om de transitievergoeding – die verschuldigd is bij dienstverbanden vanaf twee jaar – bij beëindiging van het tijdelijke contract te kunnen vermijden. Na twee jaar kan vanwege de ketenbepaling niet langer een tijdelijk contract worden aangeboden, waardoor werkgevers een vast contract moeten aanbieden of afscheid moeten nemen van de werknemer. Als gevolg van de Wwz gebeurt het eerste vaker dan voorheen en het tweede minder vaak.”

#### **Wat zijn de bevindingen van de evaluatie als het gaat om doelmatigheid voor dit doel van dit beleidsinstrument?**

“(…)(D)e grotere doorstroom van flexibele contracten naar contracten met meer zekerheid, waaronder vaste contracten (…) kan primair worden toegeschreven aan de inkorting van de ketenbepaling en de verlenging van de tussenpoos daarin. Introductie van de transitievergoeding heeft dat mechanisme alleen maar versterkt. Beide aanpassingen in de wet hebben behalve beperkte invoerings- en aanpassingskosten, vooral bij de rechterlijke macht, niet geleid tot andere kosten voor de overheid. Ook de maatregelen gericht op een grotere doorstroom op de arbeidsmarkt vanuit flexibele arbeidscontracten kunnen daarmee als doelmatig worden beschouwd. Zeker omdat de grotere doorstroom ervoor heeft gezorgd dat een ander doel van de Wwz is bereikt, namelijk een grotere baan-, werk- en inkomenszekerheid voor met name flexibele werknemers.”

#### **Welke niet-beoogde effecten van het beleidsinstrument brengen de studies in kaart?**

“Uit de evaluatie blijkt (…) dat werkgevers steeds meer gebruik maken van de mogelijkheden die de

wet ze biedt.” “Het verder reguleren van flexibele arbeid kan tot perverse effecten leiden die flexibele arbeid kunnen stimuleren. Dat lijkt ook in het geval van de Wwz het geval te zijn geweest.”<sup>6</sup>

#### **Welke (beoogde) effecten van het beleidsinstrument brengen de studies niet (voldoende) in kaart?**

De relatie tussen de Wwz en de inzet van meer flexibele arbeidsvormen die niet onder de Wwz vallen (zoals zzp) wordt in de evaluatie onderkend, maar niet uitgebreid onderzocht.

## **2 Wet werken na de AOW**

#### **Wat houdt dit instrument in het kort in?**

De wet is een aanpassing van enige arbeidsrechtelijke bepalingen om (door) werken na de AOW-gerechtigde leeftijd te faciliteren, en (door) werken op basis van een ‘reguliere’ arbeidsovereenkomst te vergemakkelijken.

#### **Is dit instrument in de periode 2012-2019 nog gewijzigd? Zo ja, hoe?**

De wet is sinds 1 januari 2016 van kracht en is daarna niet gewijzigd.

#### **Op welke beleidsdoelen van artikel 1 heeft dit instrument mogelijk invloed? (zie hoofdstuk III)**

- Bescherming
- Ongelijkheidscompensatie
- Inclusieve arbeidsmarkt

#### **Wat zijn de hoofddoelen van dit instrument?**

- Het vergemakkelijken van (door)werken na de AOW-gerechtigde leeftijd op basis van een reguliere arbeidsovereenkomst<sup>6</sup>

#### **Welke evaluatiestudies zijn beschikbaar over dit beleidsinstrument?**

- *Evaluatie wet werken na de AOW* (SEO, 2019): Een combinatie van literatuuronderzoek; interviews met koepelorganisaties, intermediairs en werkgevers met minstens 50 werknemers; een enquête waarbij werkgevers hypothetische sollicitanten werden voorgelegd met de vraag wie ze zouden aannemen; en beschrijvende statistiek van CBS-data op persoonsniveau over de periode 2006-2017 met betrekking tot arbeidsparticipatie en aandeel reguliere contracten.

## **Beoordeling evaluatiestudies en eventueel aanvullende empirische evidentie (o.a. op basis van Maryland-score).**

- *Evaluatie wet werken na de AOW* (SEO, 2019): De interviews geven een beeld van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de wet. De enquête met hypothetische situaties geeft aan hoe de wet op papier doeltreffend zou kunnen zijn. Bij de beschrijvende statistiek is gebruikgemaakt van CBS-data over de periode 2006-2017, omdat recentere data niet beschikbaar waren voor zelfstandigen. De Marylandscore is 2, omdat de onderzoekers geen geschikte controlegroep konden vinden. Er wordt niet gecorrigeerd voor trends.

### **Output**

Om het aantrekkelijker te maken voor werkgevers om AOW'ers in dienst te nemen of langer in dienst te houden zijn de volgende arbeidsrechtelijke aanpassingen gedaan per 1 januari 2016:

- de loondoorbetaling bij ziekte voor de AOW-gerechtigde werknemer wordt ingeperkt van 104 naar 13 weken
- recht op ZW-uitkering van maximaal 13 weken (indien geen recht op loondoorbetaling bij ziekte bestaat; dienstbetrekking als bedoeld in de artikelen 4 en 5 van de Ziektewet),
- opzegverbod bij ziekte en de herplaatsingsplicht werkgever bij ontslag bij ziekte zijn beperkt van 104 tot 13 weken<sup>9</sup>
- re-integratieverplichtingen zijn beperkter dan bij werknemers onder de AOW-gerechtigde leeftijd (werkgever hoeft niet op zoek naar passende arbeid bij een andere werkgever of een plan van aanpak op te stellen);
- de opzegtermijn voor het opzeggen van een arbeidsovereenkomst met een AOW-gerechtigde werknemer is beperkt tot één maand;
- de ketenbepaling (uit de Wet werk en zekerheid) is aangepast voor AOW-gerechtigde werknemers waarbij voor hen pas na 6 contracten of 48 maanden een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd ontstaat (alleen arbeidsovereenkomsten die zijn ingegaan na het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd worden daarbij meegeteld).

Daarnaast bevat de wet maatregelen om verdringing op de arbeidsmarkt tegen te gaan die mogelijk veroorzaakt zouden worden door verlichtingen van het arbeidsrechtelijk regime:

- de Wet minimumloon is van toepassing op AOW-gerechtigden;
- de Wet aanpassing arbeidsduur (sinds 1 januari 2016 de Wet flexibel werken) is buiten toepassing gesteld voor AOW-gerechtigden zodat de werkgever niet verplicht wordt in te gaan op verzoeken om uitbreiding of vermindering van het aantal te werken uren;
- en AOW'ers moeten als eerst worden ontslagen als het bedrijf mensen moet ontslaan vanwege bedrijfseconomische redenen.

### **Wat zijn de bevindingen van de evaluatie inzake doeltreffendheid van dit instrument?**

De evaluatie<sup>9</sup> laat zien dat, sinds de invoering van de wet, de arbeidsparticipatie van AOW'ers niet is gestegen en dat ze ook niet vaker een regulier contract hebben. Geïnterviewde werkgevers geven aan dat zij vaak niet op de hoogte zijn van de wet, maar ook dat de wet een zeer beperkte rol speelt in hun keuzes om een AOW'er aan te nemen. Werkgevers nemen bij voorkeur een AOW'er aan die ze al kennen, omdat ze weten dat die geschikt is. Verder zorgt het afschaffen van de VUT-regelingen en de verhoging van de AOW-leeftijd voor meer concurrentie van oudere werknemers net onder de AOW-leeftijd.

### **Wat zijn de bevindingen van de evaluatie als het gaat om doelmatigheid van dit beleidsinstrument?**

De evaluatie doet geen expliciete uitspraken over de doelmatigheid van de wet. Wel geven geïnterviewde werkgevers als belangrijkste redenen om AOW'ers aan te nemen op dat zij de AOW'er al goed kennen, dat deze specifieke ervaring heeft en dat AOW'ers flexibel zijn. Bovendien geven werkgevers aan dat AOW'ers voor invoering van de wet ook al goedkoper waren en werkgevers ook al minder risico liepen, omdat zij AOW'ers vaak op een tijdelijk of oproepcontract aannemen.

### **Welke niet-beoogde effecten van het beleidsinstrument brengen de studies in kaart?**

Een mogelijk neveneffect van de wet zou kunnen zijn dat werknemers onder de AOW-leeftijd worden verdrongen op de arbeidsmarkt aangezien de wet

werken na de AOW ruimte geeft voor concurrentie onder ongelijke voorwaarden in het voordeel van de AOW'ers. Het onderzoek laat zien dat er in de onderzoeksperiode geen sprake van aantoonbare verdringing is geweest.

### **Welke (beoogde) effecten van het beleidsinstrument brengen de studies niet (voldoende) in kaart?**

De enquête biedt geen beeld van de motieven van kleine bedrijven om AOW'ers al dan niet aan te nemen. Dit beeld kan verschillen van dat van grote bedrijven omdat kleine bedrijven kwetsbaarder zijn voor financiële risico's bij het aannemen van personeel dan grote bedrijven waardoor de voordelen van de wet werken na de AOW een grotere rol kunnen spelen.

## **3 Wet aanpak schijnconstructies**

### **Wat houdt dit instrument in het kort in?**

De Wet aanpak schijnconstructies (Was) is een verzameling maatregelen om schijnconstructies met arbeidscontracten tegen te gaan. De maatregelen moeten bijdragen aan het voorkomen van oneerlijke concurrentie tussen bedrijven, het versterken van de rechtspositie van werknemers en aan een beloning voor werknemers, conform wet- en regelgeving, cao of afspraken bij individuele arbeidsovereenkomst. Met deze wet zijn onderstaande aanpassingen in andere wetten doorgevoerd.

### **Is dit instrument in de periode 2012-2019 nog gewijzigd? Zo ja, hoe?**

In de periode 1 juli 2015 tot en met 1 januari 2017 zijn verschillende maatregelen in werking getreden.

### **Ketenaansprakelijkheid voor loon:**

- Mogelijkheid voor een werknemer om zijn werkgever en diens opdrachtgever (en daarna eventueel hogere schakels in de keten) aansprakelijk te stellen voor de betaling van het loon waar hij of zij recht op heeft (sinds 1/7/2015 in Hoofdstuk VII van het Burgerlijk Wetboek (BW)).

### **Maatregelen met betrekking tot uitbetaling van loon:**

- De verplichting om loonbedragen op de loonstrook nader te specificeren, zodat de loonstroken begrijpelijk zijn voor werknemers (sinds 1/1/2016 in Hoofdstuk VII van het BW).

- Wettelijk minimumloon verplicht giraal uitbetalen (sinds 1/1/2016 in de Wml).
- Niet langer toestaan van verrekeningen met of inhoudingen op het wettelijk minimumloon (sinds 1/1/2017 in de Wml).

### **Openbaarmaking inspectiegegevens van de Inspectie SZW:**

- In 2016 is begonnen met de openbaarmaking van de resultaten van onderzoeken naar de naleving van de Wml, de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi) en de Wet arbeid vreemdelingen (Wav). De bepalingen ten aanzien van de openbaarmaking van inspectieresultaten voor de Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet) en de Arbeidstijdenwet (Atw) zijn wel in de wet opgenomen, maar nog niet in werking getreden. De Tweede Kamer is toegezegd dat bij de evaluatie van de Was een besluit zal worden genomen over het vervolg van openbaarmaking van inspectieresultaten.

### **Doorgeven vermoedens van ontduiking van de cao aan cao-partijen:**

- De Inspectie SZW kan na een inspectie naar de naleving van de Wml waarbij geen overtreding is geconstateerd, maar wel het vermoeden is dat de cao niet wordt nageleefd, een melding doen aan cao-partijen. (sinds 1/7/2015 in de Wml).
- Verlenging algemeen verbindend verklaring cao's (avv)
- De mogelijkheid om een eenmalige en tijdelijke verlenging van besluiten tot algemeen verbindend verklaring (avv) van cao-bepalingen mogelijk te maken (sinds 1/7/2015 in de Wet Avv).

### **Op welke beleidsdoelen van artikel 1 heeft dit instrument mogelijk invloed? (zie hoofdstuk III)**

- Evenwichtige loonvorming
- Bescherming
- Ongelijkheidscompensatie

### **Wat zijn de hoofddoelen van dit instrument?**

- Het verbeteren van de naleving van cao's, wet- en regelgeving en afspraken uit individuele arbeidsovereenkomst bij de beloning van werknemers.
- Het versterken van de rechtspositie van werknemers

- Het voorkomen van oneerlijke concurrentie en verdringing voorkomen van ingezetenen door arbeidsmigranten uit andere lidstaten van de Europese Unie (EU), Europese Economische Ruimte (EER) en Zwitserland.

### Welke evaluatiestudies zijn beschikbaar over dit beleidsinstrument?

- *Onderzoek Ketenaansprakelijkheid* (Bureau Bartels, 2017): Dit onderzoek tracht inzicht te krijgen in de relatie tussen ketenaansprakelijkheid voor loon en gedrag in en samenstelling van ketens. Hierbij is gekeken naar ketens waar concurrentie op arbeidsvoorwaarden naar verwachting vaak voorkomt. Hierbinnen zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van partijen op verschillende niveaus in de keten.
- *Effecten openbaarmaking inspectiegegevens* Inspectie SZW (SEO, 2019): In dit rapport is onderzocht wat het effect is van de openbaarmaking van inspectiegegevens door de Inspectie SZW op de naleving door betreffende bedrijven. Hiervoor is een literatuurstudie uitgevoerd, zijn enquêtes gehouden met daarin vignettenanalyses, en zijn verdiepende interviews met de belangrijkste partijen gehouden.
- *Evaluatie Wet aanpak schijnconstructies* (SZW, 2019): Dit is een evaluatie van alle onderdelen van de Was. SZW gebruikt hiervoor de drie tot nu toe uitgevoerde jaarlijkse monitors van de Was<sup>9</sup> en de twee hierboven genoemde onderzoeksrapporten als input. Daarnaast zijn interviews gehouden met vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers en met twee externe deskundigen.

### Beoordeling evaluatiestudies en eventueel aanvullende empirische evidentie (o.a. op basis van Marylandscore).

De evaluatiestudies zijn uitgevoerd op basis van beschrijvende statistieken, literatuurstudies en enquêtes en/of interviews over de samenhang tussen beleidsmaatregelen en uitkomstvariabelen na invoering van beleidsmaatregelen (Marylandscore 1).

### Output

#### Ketenaansprakelijkheid voor loon:

- Om de rechtspositie van werknemers te versterken is de werknemer gerechtigd alle schakels in de

keten civiel aansprakelijk te stellen wanneer het loon niet correct ontvangen wordt (bijvoorbeeld de werkgever, maar ook de opdrachtgever van de werkgever en schakels hoger in de keten).

#### Maatregelen met betrekking tot uitbetaling van loon:

- Om ervoor te zorgen dat beloning voor werknemers conform wet- en regelgeving en cao is mogen werkgevers het minimumloon niet contant betalen; zij moeten dit via de bank doen. Op het minimumloon mogen daarnaast alleen nog wettelijk verplichte toegestane bedragen ingehouden worden zoals belastingen en premies; onder voorwaarden mogen ook kosten voor huisvesting en zorgverzekering worden ingehouden. Ook moeten werkgevers ervoor zorgen dat de loonstrook begrijpelijk is voor het personeel. Bij overtreding legt de Inspectie een boete of een dwangsom op.

#### Openbaarmaking inspectiegegevens van de Inspectie SZW:

- Met de wet wordt de maatregel doorgevoerd dat de Inspectie SZW de namen en resultaten van de inspectie bekendmaakt van alle bedrijven die zijn gecontroleerd. Dus van bedrijven die de regels ontduiken, maar ook van gecontroleerde bedrijven die de regels naleven.

#### Doorgeven vermoedens van ontduiking van de cao aan cao-partijen:

- De mogelijkheid voor de Inspectie SZW om na een inspectie naar de naleving van de Wml waarbij geen overtreding is geconstateerd, maar wel het vermoeden is dat de cao niet wordt nageleefd, een melding te doen aan cao-partijen.
- Verlenging algemeen verbindend verklaring cao's (avv):
- De mogelijkheid om algemeen verbindend verklaringen van cao's (avv's) te verlengen.

#### Wat zijn de bevindingen van de evaluaties over doeltreffendheid van dit instrument?

De evaluatie van SZW<sup>9</sup> zegt het volgende over de doeltreffendheid van de onderdelen van de Was:

#### Ketenaansprakelijkheid voor loon:

- “Ketenaansprakelijkheid voor loon heeft een preventieve werking. Dit blijkt uit het feit dat in

verschillende sectoren preventieve maatregelen zijn genomen om correcte betaling te waarborgen, zoals sectorale keurmerken of standaard contractuele bepalingen. Tevens is de bewustwording over het belang van naleving van de geldende arbeidsvoorwaarden bovenin de keten toegenomen.” “Ketenaansprakelijkheid heeft naast een preventieve ook een correctieve werking. Dreigen met aansprakelijkstelling was in verschillende gevallen al voldoende om werkgevers buiten de rechtszaal om alsnog te dwingen tot correcte betaling van het loon.” In het rapport *Onderzoek Ketenaansprakelijkheid* (Bureau Bartels, 2017) komen deze conclusie niet terug. Hierin wordt geconcludeerd dat bedrijven preventieve maatregelen treffen in hun contracten om niet aansprakelijk gesteld te kunnen worden. Dit is echter vooral een papieren formaliteit. Correctieve maatregelen zijn niet aan de orde, omdat de ondervraagde ketenpartners bovenin de keten geen klachten hebben ontvangen over uitbetaling.

#### **Maatregelen met betrekking tot uitbetaling van loon:**

- De onderdelen die betrekking hebben op het uitbetalen van het minimumloon verbeteren de naleving van de regels rond het minimumloon en de handhaving hierop. Er zijn sluiptwegen voor het onderbetalen van werknemers afgesloten. Er zijn wel signalen dat er nieuwe sluiptwegen worden gevonden.

#### **Openbaarmaking inspectiegegevens van de Inspectie SZW:**

- De openbaarmaking van inspectiegegevens heeft nauwelijks effect op de naleving van de arbeidswetten. Deze conclusie is gebaseerd op het bovengenoemde evaluatieonderzoek over deze openbaarmaking.<sup>9</sup>

#### **Doorgeven vermoedens van ontduiking van de cao aan cao-partijen:**

- “In de praktijk bleek dit instrument lastig uitvoerbaar voor de Inspectie SZW, omdat in een Wml-onderzoek geen (extra) onderzoek naar de werkingssfeer van een cao wordt gedaan. Hierdoor is niet met zekerheid vast te stellen welke cao van toepassing is en of cao-bepalingen overtreden zijn, waardoor niet zeker is aan welke

vertegenwoordigers van werknemers en werkgevers de melding moet worden gestuurd.”

“De afgelopen periode heeft de Inspectie SZW verdere stappen gezet om het eenvoudiger te maken voor haar inspecteurs een melding over het vermoeden dat de cao niet wordt nageleefd door te geven aan de Stichting van de Arbeid.”

- Verlenging algemeen verbindend verklaring cao's (avv):
- De verlenging van een avv is weinig toegepast. In de gevallen waarbij dit wel is gedaan zijn de sociale partners positief.

#### **Wat zijn de bevindingen van de evaluatie als het gaat om doelmatigheid van dit beleidsinstrument?**

De evaluatie van SZW<sup>9</sup> zegt het volgende over de doelmatigheid van de onderdelen van de Was:

#### **Ketenaansprakelijkheid voor loon:**

- “Dat het aantal individuele en collectieve claims op basis van de ketenaansprakelijkheid tot op heden gering is, kan het gevolg zijn van de preventieve en correctieve werking van ketenaansprakelijkheid, maar roept bij werkgevers ook de vraag op of deze maatregel proportioneel is.”

#### **Maatregelen met betrekking tot uitbetaling van loon:**

- “Er zijn sluiptwegen voor de verrekening van kosten met het loon afgesloten. Ten aanzien van deze maatregel valt echter wel op dat werkgevers sceptisch zijn over de werking van de maatregel en vragen hebben ten aanzien van de proportionaliteit van de maatregel, gezien de toename van de nalevingslasten voor de bedrijven.”

#### **Openbaarmaking inspectiegegevens van de Inspectie SZW:**

- De openbaarmaking van inspectiegegevens van de Inspectie SZW heeft nog niet het gewenste effect. Om de openbaarmaking van inspectiegegevens beter te laten werken, wordt de toegankelijkheid van de openbaargemaakte inspectieresultaten verbeterd.

### **Doorgeven vermoedens van ontduiking van de cao aan cao-partijen:**

- De mogelijkheid van het doorgeven van vermoedens van ontduiking van de cao aan sociale partners wordt nog niet veel gebruikt. Er zijn maatregelen genomen om het aantal meldingen van vermoedens van niet naleven van cao's te vergroten.

### **Verlenging algemeen verbindend verklaring cao's (avv):**

- De verlenging van avv's is vaak gebruikt als overbrugging tussen het aflopen van een avv en het in werking treden van een nieuwe cao. De ervaringen hiermee zijn positief en (ondanks dat dit niet expliciet in de evaluatie staat) lijkt het niet veel kosten met zich mee te brengen om bestaande voorwaarden door te laten lopen.

### **Welke niet-beoogde effecten van het beleidsinstrument brengen de studies in kaart?**

Hoewel de Was verschillende routes voor schijnconstructies heeft afgesloten, zijn er volgens de evaluatie van de Was door SZW signalen, zowel van sociale partners als de Inspectie SZW, dat gebruik gemaakt wordt van constructies op of buiten de loonstrook om, waarmee werkgevers feitelijk alsnog verrekenen of inhouden. Bijvoorbeeld door bepaalde kosten, zoals voor huisvesting of werkkleding, te verrekenen. Dergelijke constructies zijn niet (altijd) verboden, maar leveren de vraag op of de werknemers daadwerkelijk vrij kunnen beschikken over het wettelijk minimumloon.

### **Welke (beoogde) effecten van het beleidsinstrument brengen de studies niet (voldoende) in kaart?**

De studies laten zien dat de maatregelen onder de Was helpen om een deel van de bekende schijnconstructies terug te dringen. Het is onvoldoende duidelijk of met het ontstaan van nieuwe constructies het aantal daadwerkelijke schijnconstructies afneemt.

## **4 Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag**

### **Wat houdt dit instrument in het kort in?**

De wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (Wml) bepaalt – onder meer – de hoogte van het minimumloon en de minimumvakantietoeslag per maand.

### **Is dit instrument in de periode 2012-2019 nog gewijzigd? Zo ja, hoe?**

Tussen 1 juli 2017 en 1 juli 2019 is de leeftijd voor volwassen minimumloon in stappen verlaagd van 23 jaar naar 21 jaar. Daarnaast is het minimumjeugdloon, als percentage van het minimumloon, verhoogd voor 18-20-jarigen. Sinds 1 januari 2018 is in de wet opgenomen dat ook bij stukloon, overwerk en bij overeenkomst tegen beloning het minimumloon betaald moet worden. Ten slotte zijn er aanpassingen gedaan als onderdeel van de Wet aanpak schijnconstructies (Was). Die worden bij de behandeling van de Was in deze bijlage beschreven.

### **Op welke beleidsdoelen van artikel 1 heeft dit instrument mogelijk invloed? (zie hoofdstuk III)**

- Bescherming
- Ongelijkheidscompensatie
- Inclusieve arbeidsmarkt

### **Wat zijn de hoofddoelen van dit instrument?**

Het doel van de Wml is om werknemers een maatschappelijk aanvaardbare tegenprestatie te geven voor verrichte arbeid waarmee in primaire levensbehoeften kan worden voorzien en het voorkomen van oneerlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden en het tegengaan van verdringing.

### **Welke evaluatiestudies zijn beschikbaar over dit beleidsinstrument? <sup>Ⓢ</sup>**

- *Verkenning effecten aanpassing minimum(jeugd)loon* (SEO, 2018): Dit is een voorlopige evaluatie van het verlagen van de leeftijd voor het minimumloon van 23 naar 21 jaar en het verhogen van het jeugdminimumloon voor 18-20-jarigen. De studie is kort na de verandering van het minimumjeugdloon uitgevoerd. In internationale literatuur zijn voorbeelden van effecten op langere termijn.<sup>Ⓢ</sup> Of er ook van de aanpassing van het minimumjeugdloon effecten op de lange termijn zijn, kan met deze studie nog niet worden geconcludeerd.

### **Beoordeling evaluatiestudies en eventueel aanvullende empirische evidentie (o.a. op basis van Maryland-score).**

- *Verkenning effecten aanpassing minimum(jeugd)loon* (SEO, 2018): Het onderzoek gebruikt een econometrische difference-in-difference methode waarin de ontwikkeling van het inkomen en de



werkgelegenheid van de leeftijdsgroepen die geraakt worden door de veranderingen in het minimumjeugdloon worden vergeleken met de leeftijdsgroepen die daar net onder en net boven zitten. In de analyse wordt gecorrigeerd voor andere factoren, zoals persoonskenmerken en ontwikkelingen in de tijd (Maryland score 3).

### **Output**

Dit instrument heeft als output het recht van iedere werknemer op minimumloon (art. 7) en vakantiebijslag (art. 15). De plicht voor werkgevers om bepaalde gegevens desgevraagd te verstrekken om controle door de toezichthouder mogelijk te maken (art 18b, lid 2). En tot slot het aantal sancties dat opgelegd kan worden door Inspectie SZW (art. 18a) zoals bestuurlijke boetes, stillegging werkzaamheden, last onder dwangsom, openbaarmaking van overtredingen.

### **Wat zijn de bevindingen van de evaluatie inzake doeltreffendheid van dit instrument?**

Op basis van eerste inzichten in de evaluatie lijkt de verhoging van het wettelijke minimum jeugdloon doeltreffend te zijn. 18-22-jarigen zijn meer gaan verdienen, in vergelijking met 15-17-jarigen en 23-25-jarigen. De verhoging van het minimumjeugdloon is daarnaast niet of nauwelijks van invloed geweest op de arbeidsparticipatie en werkuren per week. De auteurs maken twee belangrijke kanttekeningen. Ten eerste is er tegelijk met de verhoging van het wettelijk minimumjeugdloon sprake van compenserende maatregelen (jeugd-LIV en LIV). Het uitblijven van een werkgelegenheidseffect kan door deze maatregelen komen. Daarnaast is de evaluatie kort op de wetwijziging uitgevoerd. Voor een volledig beeld moeten de effecten over langere termijn geëvalueerd worden.

### **Wat zijn de bevindingen van de evaluatie als het gaat om doelmatigheid van dit beleidsinstrument?**

De kosten van de verhoging van het minimumjeugdloon zitten vooral in de hogere loonkosten voor bedrijven. De evaluatiestudie over het minimumjeugdloon gaat niet in op de verhouding tussen de hogere loonkosten voor bedrijven door de verhoging tussen 2017 en 2019 en de bereikte resultaten voor werkenden. Ook op de doelmatigheid van het opleggen van sancties door de Inspectie SZW wordt niet ingegaan.

### **Welke niet-beoogde effecten van het beleidsinstrument brengen de studies in kaart?**

De onderwijsdeelname van 18- tot en met 22-jarigen (met uitzondering van bbl-opleidingen) is, door de wijziging van de Wml in combinatie met compenserende maatregelen (jeugd-LIV en LIV), op korte termijn licht gedaald.

### **Welke (beoogde) effecten van het beleidsinstrument brengen de studies niet (voldoende) in kaart?**

In de evaluatie kon alleen worden gekeken naar de korte termijn. De gevolgen van het verhogen van het minimumjeugdloon op de lange termijn konden nog niet in kaart gebracht worden. Datzelfde geldt voor de effecten van verhoging van het minimumjeugdloon zonder compenserende maatregelen. Daarnaast is niet in kaart gebracht of het verhogen van het minimumjeugdloon gevolgen heeft voor de substitutie van werknemers door m.n. zzp'ers, waarvoor in de onderzochte periode geen minimum tarief gold. Voor de veranderingen van het minimumloon voor stukloon, overwerk en overeenkomst tegen beloning is geen evaluatie beschikbaar.

### **Aanvullende evidentie vanuit het buitenland?**

Uit de evaluatie blijkt dat er geen korte termijn effecten zijn op de werkgelegenheid. Dit komt overeen met internationale literatuur. Hyslop en Stillman (2007) laten voor een verhoging van het minimumjeugdloon in Nieuw-Zeeland in 2001 zien dat er op de korte termijn geen effect op de werkgelegenheid is. Na twee jaar zien zij wel een negatief effect van de verhoging van het minimumjeugdloon. De verhoging van het minimumjeugdloon was in Nieuw-Zeeland in 2001 met 41% wel groter dan de leeftijdsafhankelijke 4,5%-27,5% in Nederland tussen 2017 en 2019.

Uit de internationale literatuur zijn verder de volgende lessen te trekken:

- Veranderingen in het minimumloon hebben soms geen effect op de werkgelegenheid en soms een negatief effect. Indien een negatief effect wordt gevonden, dan is dit meestal klein.
- De kans op een negatief werkgelegenheidseffect is groter naarmate het uitgangsniveau van het Wml hoger ligt.
- De kans op een negatief werkgelegenheidseffect is groter voor jongeren.

- De kans op een negatief effect is groter voor mensen met een relatief lage productiviteit.

## 5 Wet allocatie arbeidsmarkt door intermediairs

### Wat houdt dit instrument in het kort in?

De Wet allocatie arbeidsmarkt door intermediairs (Waadi) legt de regels van bemiddeling van arbeid door intermediairs vast. Zo wordt er o.a. in de wet bepaald dat uitgeleend personeel het recht heeft op dezelfde arbeidsvoorwaarden als het personeel van de opdrachtgever en dat uitgeleend personeel de kans moet hebben om aangenomen te worden op interne vacatures bij de opdrachtgever.

### Is dit instrument in de periode 2012-2019 nog gewijzigd? Zo ja, hoe?

De Waadi is in 2012 gewijzigd met als doel de positie van uitzendkrachten te versterken. Zo kregen uitzendkrachten recht op ten minste dezelfde arbeidsvoorwaarden als werknemers werkzaam in gelijkwaardige functies bij de inlener; ze moeten ingelicht worden door de inlenende onderneming over interne vacatures zodat zij dezelfde kansen op een vaste baan hebben als de werknemers die bij de inlener in dienst zijn; ze mogen geen belemmeringen ondervinden om bij de inlener in dienst te treden; en ze moeten toegang krijgen tot de bedrijfsvoorzieningen of diensten in de inlenende onderneming onder dezelfde voorwaarden als de werknemers van de inleners.

### Op welke beleidsdoelen van artikel 1 heeft dit instrument mogelijk invloed? (zie hoofdstuk III)

- Evenwichtige loonvorming
- Bescherming
- Ongelijkheidscompensatie
- Inclusieve arbeidsmarkt

### Wat zijn de hoofddoelen van dit instrument?

- Verbetering van arbeidsvoorwaarden van uitzendwerknemers
- Belemmeringen voor uitzendwerknemers in de opstap naar een meer zekere vorm van arbeid wegnemen.

### Welke evaluatiestudies zijn beschikbaar over dit beleidsinstrument?

N.B. de beschikbare onderzoeken gaan over driehoeksrelaties in het algemeen en uitzendkrachten in het bijzonder over de periode 1998-2019. De onderzoeken behandelen niet alleen de Waadi en waar het over de Waadi gaat, niet specifiek de wijziging van de Waadi in 2012. Wij richten ons, voor zover mogelijk, op de verandering van de Waadi in 2012 op basis van de volgende evaluatieonderzoeken:

- *Driehoeksrelaties* (DBO, 2020): Dit onderzoek omvat een juridische analyse, deskresearch, 19 interviews met (29) vertegenwoordigers van betrokken partijen, secundaire analyse van microdata van het CBS, online en telefonische dataverzameling bij netto 1.643 bedrijven en onderzoek naar de kosten van driehoeksrelaties. Het onderzoek onder bedrijven is representatief voor alle bedrijven en instellingen in Nederland naar branche en bedrijfsomvang (*Bedrijvenenquête Driehoeksrelaties 2019*). De driehoeksrelaties in dit onderzoek betreft externe inhuur via intermediairs. Hierbinnen worden onderscheiden: uitzenden, payroll, detachering, tussenkomst bij zzp'ers met inspanningsverplichting en uitbesteding met resultaatverplichting.
- *De positie van uitzendwerknemers* (SEO, 2020): Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van een literatuurstudie, interviews met betrokken partijen op de markt voor uitzendwerk, een analyse van bestaande gegevensbronnen, waaronder CBS Microdata inclusief de Enquête Beroepsbevolking (EBB) en de Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden (NEA), een enquête onder (uitzend)werknemers, aanvullende interviews onder een aantal respondenten, en een jurisprudentieonderzoek ten aanzien van de rechtspraak rond het uitzend-regime.

### Beoordeling evaluatiestudies en eventueel aanvullende empirische evidentie (o.a. op basis van Maryland-score).

- *Driehoeksrelaties* (DBO, 2020): Dit onderzoek bevat vergelijkingen voor en na de wijziging van de Waadi in 2012. De Marylandscore is 2.
- *De positie van uitzendmedewerkers* (SEO, 2020): Dit onderzoek kijkt naar de naleving van regels onder o.a. de Waadi en de naleving van de regels na invoering ervan. De Marylandscore is 1.

## **Output**

De output van dit instrument omvat een aantal verboden en rechten, namelijk het verbod op ter beschikking stellen van arbeidskrachten door niet in het Handelsregister ingeschreven partijen, en op het inlenen van arbeidskrachten die ter beschikking zijn gesteld door niet in het Handelsregister ingeschreven partijen (art. 7a); het recht van arbeidskrachten (art. 8) en payrollers (art. 8a) op tenminste dezelfde arbeidsvoorwaarden als die welke gelden voor werknemers werkzaam in gelijke of gelijkwaardige functies in dienst van de onderneming waar de terbeschikkingstelling plaatsvindt. Daarnaast heeft het instrument andere geboden en verboden op het terrein van toegang tot bedrijfsvoorzieningen, vacaturemelding, tegenprestatie, belemmering en arbeidsconflicten (art. 8b-12a). Tot slot, met betrekking tot naleving, is er het aantal controles (art. 13-15b) en sancties (art. 18 en 22), en de hoogte van boetes (art. 19).

### **Wat zijn de bevindingen van de evaluatie inzake doeltreffendheid van dit instrument?**

Uit het onderzoek over uitzendwerknemers<sup>®</sup> blijkt dat de positie van uitzendwerknemers door (de verandering van) de Waadi verbeterd is, maar wel onder druk staat. Uit het onderzoek over driehoeksrelaties<sup>®</sup> blijkt dat die druk komt doordat alternatieve driehoeksrelaties, die niet onder de Waadi vallen, door de verandering van de Waadi gunstiger worden voor werkgevers. In deze alternatieve driehoeksrelaties hebben werkenden minder goede arbeidsvoorwaarden. “Doordat de Waadi niet geldt voor een wezenlijk deel van driehoeksrelaties, slaagt de Waadi niet zonder meer in het waarborgen van een gezonde markt voor allocatieve diensten, slaagt de Waadi niet zonder meer in het beschermen van de bestaande arbeidsvoorwaardenvorming en kan de Waadi niet zonder meer voorkomen dat voor arbeidskrachten belemmeringen gelden om bijvoorbeeld rechtsreeks bij inleners in dienst te treden.” (DBO, 2020)

### **Wat zijn de bevindingen van de evaluatie als het gaat om doelmatigheid van dit beleidsinstrument?**

Doelmatigheid gaat over de verhouding tussen kosten en behaalde doelen. In het geval van de Waadi zorgen de kosten juist voor een resultaat dat tegengesteld is aan het beoogde doel. In het

onderzoek over driehoeksrelaties<sup>®</sup> staat de conclusie dat de verhoging van de kosten voor uitzendwerknemers door de Waadi het kostenargument versterkt om meer “goedkope” driehoeksrelaties in te zetten waarin arbeid minder beschermd is. Het aandeel van driehoeksrelaties met relatief goede bescherming neemt hierdoor af als gevolg van de verandering in kostenstructuur door de Waadi.

### **Welke niet-beoogde effecten van het beleidsinstrument brengen de studies in kaart?**

Uit het onderzoek over driehoeksrelaties blijkt dat het aantal intermediairs sterk is gegroeid en dat dit gepaard is gegaan met ongewenste neveneffecten, zoals oneigenlijk gebruik, onderbieding (te lage beloning), overbieding (te hoge kosten voor bedrijven en instellingen) en afnemend bereik van cao's (meer inzet van zzp'ers en het vóórkomen van schijnconstructies en “verplaatsing” van arbeid: het overzetten van het ene type contract naar een andere, bij dezelfde arbeidskracht, bij hetzelfde bedrijf, voor hetzelfde werk.)

### **Welke (beoogde) effecten van het beleidsinstrument brengen de studies niet (voldoende) in kaart?**

Het onderzoek over driehoeksrelaties neemt de markt van tussenkomst bij de inzet van zzp'ers mee. Het totale beeld van de rol van zzp'ers ten opzichte van de doelgroep van de Waadi, zoals substitutie en verdringing, wordt door de studies niet volledig in kaart gebracht.

# Gezonde en veilige arbeidsomstandigheden

## 1 Arbeidsomstandighedenwet

### Wat houdt dit instrument in het kort in?

De Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet) verplicht werkgevers om voor de veiligheid en gezondheid van werknemers te zorgen.

### Is dit instrument in de periode 2012-2019 nog gewijzigd? Zo ja, hoe?

Op 1 juli 2017 is de Arbowet gewijzigd met als doel een grotere betrokkenheid van werknemers bij de arbodienstverlening en om preventie nog centraler te stellen. In grote lijnen gaat het om onderstaande aanpassingen. Een uitgebreide omschrijving staat op Arboportaal.<sup>9</sup>

- Het verplicht stellen van een overeenkomst (basiscontract) tussen werkgever en arbodienstverleners met daarin de manier van ondersteuning vastgelegd.
- In plaats van bijstand verlenen is nu opgenomen dat de bedrijfsarts adviseert bij de ziekteverzuimbegeleiding.
- De werknemer krijgt de mogelijkheid om bij een bedrijfsarts een second opinion te laten uitvoeren.
- De verplichting voor de arbodienstverlener om nauw samen te werken met de medezeggenschap.
- De bedrijfsarts krijgt in het basiscontract ruimte om beroepsziekten te melden aan het Nederlands Centrum voor Beroepsziekten.
- Invoering van een spreekuur voor werknemers door de bedrijfsarts, waarbij werknemers het recht krijgen een bedrijfsarts te kunnen raadplegen nog voordat ze ziek worden.
- Naast de bedrijfsarts krijgt de preventiemedewerker een belangrijke rol.
- De Inspectie SZW gaat handhaven op aanwezigheid basiscontract.
- De elementen van het contract zijn ook handhaafbaar gemaakt.
- Eventuele invoering van een boete bij niet melden van beroepsziekten.

### Op welke beleidsdoelen van artikel 1 heeft dit instrument mogelijk invloed? (zie hoofdstuk III)

- Gezond werken

- Veilig werken
- Naleving

### Wat zijn de hoofddoelen van dit instrument?

- Adequate zorg voor gezonde en veilige arbeidsomstandigheden.
- Het voorkomen van ongevallen en ziekten veroorzaakt door werk.

### Welke evaluatiestudies zijn beschikbaar over dit beleidsinstrument?

- *Evaluatie wijzigingen Arbowet* (Capgemini, 2020): In dit onderzoek wordt de wijziging van de Arbowet in 2017 geëvalueerd. Het is een combinatie van literatuuronderzoek, enquêtes onder bedrijfsartsen en preventiemedewerkers, analyse van het basiscontract, bestudering van onderzoeksgegevens van de Inspectie SZW over de naleving van basiscontracten; een belronde onder een vertegenwoordiging van de Inspecteurs die de bedrijfsbezoeken hebben gedaan voor Arbo in Bedrijf; bestudering van basiscontracten die de Inspectie SZW in het kader van hun onderzoek heeft ontvangen; en interviews met brancheorganisaties, een vertegenwoordiging van de aangesloten arbodiensten en met de Landelijke Pool Bedrijfsartsen Second Opinion.
- *Arbobeleid in de praktijk* (TNO, 2019): een combinatie van interviews, deskresearch en vragelijstsonderzoek.
- *Wettelijk kader in de praktijk* (Capgemini, 2017): Dit onderzoek geeft een praktijkbeeld van de omgang met arbeidsgerelateerde (medische) gezondheidsgegevens en gegevens over beroepsmatige blootstellingen aan gezondheidsrisico's. Het onderzoek betreft een documentanalyse, interviews met koepelorganisaties van arbodienstverleners en brancheorganisaties van vijf sectoren (de Bouw, Metaal, Chemie, Transport & Logistiek en de Zorg); interviews met kerndeskundigen, werkgevers en werknemers; en een enquête onder werknemers.

### Beoordeling evaluatiestudies en eventueel aanvullende empirische evidentie (o.a. op basis van Maryland-score).

- *Evaluatie wijzigingen Arbowet* (Capgemini, 2020): het onderzoeksrapport bevat veel verschillende soorten analyses, waaronder desk research, een

analyse van basiscontracten, enquêtes onder bedrijfsartsen en preventiemedewerkers. Bij de analyse van de basiscontracten zijn hiervoor contracten voor en na de wetswijziging bekeken (Marylandscore 2). In de enquêtes onder bedrijfsartsen en preventiemedewerkers wordt de situatie voor de wetswijziging bepaald op basis van vragen die na de wijziging zijn gesteld. De analyse betreft hierdoor niet een zuivere voor- en nameting (Marylandscore 1).

- *Arbobeleid in de praktijk* (TNO, 2019): dit rapport gaat vooral in op de vraag ‘waarom’ de Arbowet niet optimaal functioneert en geeft daarmee bruikbare inzichten die relevant kunnen zijn bij het aanpassen van beleid. Het kwalitatieve onderzoek beschrijft aan de hand van interviews en een enquête hoe bedrijven omgaan met de naleving van de Arbowetgeving (Marylandscore 1).
- *Wettelijk kader in de praktijk* (Capgemini, 2017): Het onderzoek geeft een beeld van de stand van zaken in 2017 vanuit het perspectief van deskundigen (voornamelijk bedrijfsartsen), werkgevers en werknemers. Het is een kwalitatief onderzoek op basis van deskresearch, interviews onder deskundigen en vertegenwoordigers van werkgevers die zich bezig houden met de uitvoering van de Arbowet en een enquête onder werknemers (Marylandscore 1).

## Output

De output van dit instrument is een aantal plichten en verboden voor werkgevers, namelijk de plicht om Arbobeleid te voeren (art. 3), om risico-inventarisaties en – evaluaties op te stellen (art. 5), om arbeidsongevallen en beroepsziekten te melden voor registratie (art. 9), om gevaar voor derden te voorkomen (art. 10), om specifieke werkzaamheden uit te voeren (art. 16); en het verbod om handelingen te verrichten of na te laten die werknemers in gevaar brengen (art. 32). Daarnaast zijn er de plicht tot certificatie van organisaties en personen (art. 20) en de plicht van de werknemer om naar vermogen zorg te dragen voor veiligheid en gezondheid (art. 11). Tot slot, met betrekking tot naleving is sprake van een aantal controles (art. 24) en een aantal sancties, zoals eis tot naleving, stillegging van het werk, last onder bestuursdwang en bestuurlijke boetes die kunnen worden opgelegd door de Inspectie SZW (art. 27-28 en 34).

## Wat zijn de bevindingen van de evaluatie inzake doeltreffendheid van dit instrument?

Het effect van de Arbowet op naleving is geëvalueerd.<sup>69</sup> Een algemene conclusie luidt: “Belanghebbenden nemen niet volledig hun verantwoordelijkheid om conform het wettelijk kader te handelen in de praktijk.”<sup>69</sup> De evaluaties signaleren zeker vier problemen:

- Ondanks de verplichting voor werkgevers in de Arbowet om samenwerking tot stand te brengen tussen verschillende deskundigen, medezeggenschap en preventiemedewerkers wordt dit in de praktijk niet bereikt.
- Het beoogde cyclische proces in het Arbobeleid wordt in de praktijk vaak niet toegepast. Wettelijke verplichtingen worden vaak los van elkaar uitgevoerd. Daarnaast is de uitvoering vaak reactief in plaats van proactief.
- De complexiteit van de Arbowetgeving vormt een belemmering voor het implementeren ervan. Veel werkgevers kunnen in de praktijk niet met Arbowetgeving uit de voeten, omdat deze volgens hen te omvangrijk en te moeilijk is. Vooral kleine bedrijven hebben de kennis en kunde niet in huis om wettelijke verplichtingen uit te voeren.
- Bedrijven die met gevaarlijke stoffen werken, voldoen minder vaak aan de Arbowetgeving. Werkgevers ervaren het als onmogelijk om aan de regels rond gevaarlijke stoffen te voldoen, omdat die te ingewikkeld en onoverzichtelijk zijn. Bedrijven hebben vaak niet de expertise in huis voor de omgang met gevaarlijke stoffen.

Na de wijziging van de Arbowet in 2017 beschikt in 2018 80 procent van de bedrijven over een basiscontract, ten opzichte van 75 procent in 2016. Ook voor bijna alle verplichte onderdelen van het basiscontract is een verbetering te zien ten opzichte van vóór de wetswijziging. Het opnemen van regels in een basiscontract betekent nog niet dat deze ook worden nageleefd.

Bedrijfsartsen en preventiemedewerkers merken positieve effecten van de wetswijziging. Een meerderheid van bedrijfsartsen ervaart dat de wetswijziging heeft bijgedragen aan meer aandacht voor preventie en een betere toegankelijkheid van henzelf voor medewerkers. Preventiemedewerkers ervaren door de wetswijzigingen meer betrokkenheid, bewustwording, verantwoordelijkheidsgevoel

en draagvlak en een betere samenwerking met de OR, meer bekendheid van de functie en een meer geformaliseerde functie. Deze effecten werden met de wetswijziging beoogd. 30% van de preventiemedewerkers heeft géén effect van de wetswijziging gemerkt. De bedrijfsartsen en preventiemedewerkers die positieve effecten ervaren werken veelal in bedrijven met al veel aandacht voor arbeidsomstandigheden.

Bedrijfsartsen en preventiemedewerkers blijven ook na de wetswijziging ruimte zien voor verbetering. In de praktijk ervaren bedrijfsartsen nog niet voor alle verplichte onderdelen in het basiscontract voldoende tijd en mogelijkheden om deze uit te voeren. Slechts een minderheid van de bedrijfsartsen ervaart dat de wetswijziging ook heeft geholpen om in de praktijk beroepsziekten te onderzoeken en te melden. Het overleg tussen bedrijfsarts en preventiemedewerkers en tussen bedrijfsarts en medezeggenschap kan beter.

### **Is het beleidsinstrument doelmatig geweest.**

Voor de (wijziging van de) Arbowet worden vooral inspanningen geleverd door de arbodienstverleners en hun brancheorganisaties.

Onderdelen die door de wetswijziging verplicht zijn gesteld, waren voor de wetswijziging al opgenomen in (de contracten voor) arbodienstverlening voor de meeste bedrijven. Dit betreft het open spreekuur, de klachtenprocedure, het werkplekbezoek en de second opinion. De wetswijziging heeft er voor gezorgd dat deze onderdelen expliciet zijn opgenomen in het contract voor de arbodienstverlening. Overige onderdelen (werkplekbezoek, tijd voor melden beroepsziekten, preventieadvies, overleg met preventiemedewerker en OR/PVT) zijn door de wetswijzigingen toegevoegd in het contract. De arbodiensten geven aan dat het regelen van de wetswijzigingen op papier, nog niet betekent dat de wetswijzigingen ook in de praktijk zijn geland. Met name in het MKB vraagt dit aandacht. Uit onderzoek onder bedrijfsartsen en preventiemedewerkers blijkt dat juist deze nieuwe onderdelen van de wet moeilijk uitvoerbaar zijn. De redenen die hiervoor genoemd worden zijn gebrek aan tijd en geld en gebrek aan ondersteuning door werkgevers. De arbodienstverleners die wel positief zijn werken veelal in bedrijven waar de aandacht voor arbobeleid al groot was.

### **Welke niet-beoogde effecten van het beleidsinstrument brengen de studies in kaart?**

N.v.t.

### **Welke (beoogde) effecten van het beleidsinstrument brengen de studies niet (voldoende) in kaart?**

Voor zzp'ers gelden in bepaalde omstandigheden uitzonderingen op de Arbowet, zoals de RI&E. Daardoor kan het voor werkgevers aantrekkelijker zijn om een zzp'er in te huren dan een werknemer.

## **2 Beleidsagenda 2012**

### **Wat houdt dit instrument in het kort in?**

De beleidsagenda 2012 bevat concrete activiteiten en maatregelen voor de periode 2012-2019 die zouden moeten leiden tot een "efficiënter" stelsel van gezond en veilig werken waarin de overheid een terughoudende rol speelt en partijen meer verantwoordelijkheid hebben met betrekking tot gezond en veilig werken. De activiteiten en maatregelen zijn in verschillende programma's uitgewerkt. De programma's worden hieronder bij output kort beschreven.

### **Is dit instrument in de periode 2012-2019 nog gewijzigd? Zo ja, hoe?**

De hierboven genoemde programma's zijn op verschillende momenten tussen 2012 en 2019 gestart.

### **Op welke beleidsdoelen van artikel 1 heeft dit instrument mogelijk invloed? (zie hoofdstuk III)**

- Overeenstemming decentraal
- Gezond werken
- Veilig werken
- Naleving
- Inclusieve arbeidsmarkt

### **Wat zijn de hoofddoelen van dit instrument?**

- 1 Brancheorganisaties en sectoren reguleren zichzelf
- 2 Meer aandacht en preventieve maatregelen voor duurzame inzetbaarheid
- 3 Vereenvoudiging van wet- en regelgeving
- 4 Informatievoorziening, kennisontwikkeling en -uitwisseling
- 5 Verbeteren arbeidsgerelateerde zorg
- 6 Betere handhaving Arbowet

## **Welke evaluatiestudies zijn beschikbaar over dit beleidsinstrument?**

- *Gezond en veilig werken* (DBO 2019): Deze studie onderzoekt welke activiteiten zijn uitgevoerd in het kader van gezond en veilig werken, in hoeverre deze aansluiten bij de voornemens uit de beleidsagenda 2012 en tot welke resultaten deze hebben geleid. Dit wordt gedaan op basis van een combinatie van desk research, interviews en kwalitatieve analyse gebaseerd op de meest recente editie van de Arbobalans (2018, TNO).

## **Beoordeling evaluatiestudies en eventueel aanvullende empirische evidentie (o.a. op basis van Maryland-score).**

*Gezond en veilig werken* (DBO 2019): Dit rapport biedt uitgebreide informatie met betrekking tot de Beleidsagenda 2012. De beleidstheorie, uitgevoerde activiteiten en waar mogelijk de daarmee behaalde resultaten zijn aan de hand van de beschikbare literatuur in kaart gebracht. Vervolgens zijn interviews gehouden met stakeholders, zoals betrokkenen van het ministerie van SZW, Inspectie SZW, sociale partners en branche- en beroepsorganisaties (Maryland-score 1).

## **Doel 1: Zelfregulering door sociale partners**

### **Output**

Het programma *Zelfregulering* (2014-2018): Subsidie voor de uitvoering van projecten gericht op zelfregulering, het ontsluiten van bestaande en nieuwe kennis op het terrein van zelfregulering en het monitoren, meten en borgen van de effecten van zelfregulering op gezond en veilig werken; Subsidie voor verdere ontwikkeling en implementatie van Arbocatalogi; subsidie voor de ontwikkeling van een Gedragscode voor schadeverhaal binnen de letselschadebranche; bestuursrechtelijke ketenaansprakelijkheid voor opdrachtgevers voor gezond en veilig werken in de bouw vanaf 1 januari 2017.

## **Wat zijn de bevindingen van de evaluatie inzake doeltreffendheid van dit instrument?**

De intentie van de Beleidsagenda 2012 was om de rol van sociale partners – die al groot was – verder te versterken en de rol van de overheid waar mogelijk te beperken. Uit de evaluatie blijkt dat dit ten dele is

gelukt. In sommige branches is zelfregulering toegenomen, maar in andere branches zijn sociale partners niet in staat gebleken om adequaat te sturen op gezond en veilig werken. In dat geval neemt de overheid een sterkere rol op zich. Het is niet duidelijk of de ontwikkelingen gerelateerd zijn aan de Beleidsagenda of bijvoorbeeld de invoering van de Arbowet in 2007.

## **Wat zijn de bevindingen van de evaluatie als het gaat om doelmatigheid van dit beleidsinstrument?**

Van de branches waarin zelfregulering is toegenomen is niet bekend of de inspanningen die dit heeft geleverd in verhouding staan tot het resultaat. De branches waarin het de sociale partners niet lukt zelfregulering te bevorderen vergen extra controle door Inspectie SZW wat zelfregulering in de weg staat.

## **Doel 2: Vergroten duurzame inzetbaarheid van werknemers**

### **Output**

Het programma 'Duurzame Inzetbaarheid' (2012-2018) zette in op informatievoorziening en voorlichting. Belangrijke speerpunten waren het bereiken van het MKB en meeraandacht voor psychosociale arbeidsbelasting.

## **Wat zijn de bevindingen van de evaluatie inzake doeltreffendheid van dit instrument?**

Er is landelijke informatievoorziening geweest; diverse sector- en brancheorganisaties hebben zich ingezet om het onderwerp van duurzame inzetbaarheid te agenderen; en er was sprake van individueel advies aan MKB werkgevers. Het is niet bekend op welke schaal het MKB zich meer bewust is geworden van het belang van duurzame inzetbaarheid noch of dit heeft geleid tot het nemen van maatregelen. Er zijn aanwijzingen dat het bewustzijn voor het onderwerp psychosociale arbeidsbelasting is toegenomen, en er is een stijging in het aantal werkgevers dat hiertoe maatregelen neemt. Echter, het is niet duidelijk in hoeverre deze ontwikkelingen worden veroorzaakt door activiteiten binnen het programma Duurzame Inzetbaarheid.

### **Wat zijn de bevindingen van de evaluatie als het gaat om doelmatigheid van dit beleidsinstrument?**

Zonder een oordeel over doeltreffendheid is een oordeel over doelmatigheid niet relevant. Het is verder ook onduidelijk in hoeverre mogelijk behaalde resultaten in verhouding staan tot de inspanningen en kosten van het programma.

### **Doel 3: Vereenvoudiging van wet- en regelgeving**

#### **Output**

De 'Nationale Kop (2012-2016)': delen van Nederlandse wet- en regelgeving die bovenop de Europese verplichtingen met betrekking tot gezond en veilig werken komen. Deze nationale kop bevat onderwerpen waarop wet- en regelgeving mogelijk vereenvoudigd kan worden zonder aan Europese verplichtingen te tornen.

### **Wat zijn de bevindingen van de evaluatie inzake doeltreffendheid van dit instrument?**

"Het proces van de 'nationale kop' heeft nauwelijks iets opgeleverd (...) en ook de pogingen om Europese richtlijnen te vereenvoudigen heeft nauwelijks iets opgeleverd". En "wet- en regelgeving zijn anno 2019 niet eenvoudiger dan anno 2012".<sup>6</sup>

### **Wat zijn de bevindingen van de evaluatie als het gaat om doelmatigheid van dit beleidsinstrument?**

Aangezien vereenvoudiging van wet- en regelgeving niet doeltreffend is, zijn inspanningen ook niet doelmatig geweest.

### **Doel 4: Informatievoorziening, kennisontwikkeling en -uitwisseling**

#### **Output**

Er werd ingezet op kennisuitwisseling d.m.v. een periodieke conferentie (*Forum*, 2013); monitoring en kennisontwikkeling d.m.v. financiering en samenwerking met kennispartners; en informatievoorziening via websites.

### **Wat zijn de bevindingen van de evaluatie inzake doeltreffendheid van dit instrument?**

*Kennisuitwisseling*: Het Forum kwam slechts twee keer bij elkaar. Ondanks dat het Forum zelf niet succesvol was, werd het gesprek met een bredere groep stakeholders voortgezet en dit is belangrijk

gebleken voor het agenderen van onderwerpen en het creëren van bewustwording.

*Monitoring*: Er is een groot aantal periodieke monitors van TNO, CBS, en Inspectie SZW. Deze monitors bieden waardevolle informatie over de stand van zaken op het gebied van arbeidsomstandigheden en duurzame inzetbaarheid. De evaluatie doet geen uitspraak over het effect van beleidsagenda 2012 op deze monitors die in de meeste gevallen al voor 2012 bestaan.

*Kennisontwikkeling*: Kennispartners, brancheorganisaties en onderzoeksbureaus dragen bij aan kennisontwikkeling, maar er wordt opvallend weinig evaluatieonderzoek uitgevoerd. Hierdoor ontbreekt waardevolle kennis over de effectiviteit van programma's en de daarbinnen genomen maatregelen.

*Kennisvoorziening*: Kennisvoorziening gebeurt via de websites van SZW en van Inspectie SZW. Het gebruik van deze informatiekanalen is in de loop der jaren toegenomen, maar het is niet bekend hoe de informatie ervaren en gewaardeerd wordt, en of deze überhaupt bekend is bij werkgevers. Er zijn aanwijzingen dat de informatie als versnipperd wordt ervaren.

### **Wat zijn de bevindingen van de evaluatie als het gaat om doelmatigheid van dit beleidsinstrument?**

Uit het bovenstaande blijkt dat de doeltreffendheid van dit doel beperkt is. Over doelmatigheid van de wel bereikte resultaten doet de evaluatie geen uitspraken.

### **Doel 5: Verbeteren arbeidsgerelateerde zorg**

#### **Output**

Het programma Arbeidsgerelateerde zorg (sinds 2015) werd ingezet om de positie en rol van de bedrijfsarts te versterken, de arbocuratieve samenwerking te verbeteren, en werknemers en werkgevers zelf werk te laten maken van preventie. Ook werd een platform en netwerk ontwikkeld 'inPreventie' voor en door preventiemedewerkers om expertise binnen bedrijven over gezond en veilig werken te versterken.



### **Wat zijn de bevindingen van de evaluatie inzake doeltreffendheid van dit instrument?**

Door het ministerie is een “nadrukkelijk beroep gedaan op de beroepsvereniging om knelpunten rondom het tekort aan bedrijfsartsen en de financiering van kwaliteitsbeleid op te lossen”. Duidelijk is dat er door partijen in het veld inspanningen zijn geweest, en dat dit ook enig effect heeft gehad, bijvoorbeeld waar het gaat om het imago van de bedrijfsarts. Desondanks blijft de financiering een knelpunt en is er sprake van een impasse waar nog geen uitweg uit gevonden is. Er is sprake van enige verbetering in de samenwerking tussen de curatieve en arbeidsgerelateerde zorg, en over het geheel genomen is er in de curatieve zorg meer aandacht gekomen voor de factor arbeid. Op beide vlakken is nog steeds voldoende ruimte voor verbetering. Er blijft sprake van knelpunten die samenwerking in de weg staan. Het ministerie zag in het persoonlijk dossier een mogelijkheid om werknemers meer regie te geven over hun eigen inzetbaarheid. Het persoonlijk dossier is echter snel van tafel verdwenen nadat er twijfels werden geuit door werknemersvertegenwoordigers over de bescherming en privacy van werknemers.

### **Wat zijn de bevindingen van de evaluatie als het gaat om doelmatigheid van dit beleidsinstrument?**

De evaluatie doet geen uitspraken over doelmatigheid van beleid rondom het verbeteren van de arbeidsgerelateerde zorg. Wel geeft de studie inzichten met betrekking tot belemmeringen rond de uitvoering. De bedrijfsgeneeskunde wordt bijvoorbeeld privaat gefinancierd waardoor het moeilijk is voor de overheid om invloed uit te oefenen op de rol en positie van de bedrijfsarts.

## **Doel 6: Betere handhaving Arbowet**

### **Output**

De Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving (ook wel Fraudewet genoemd) is ingevoerd in oktober 2012 waarmee boetebedragen voor overtredingen zijn verhoogd.

### **Wat zijn de bevindingen van de evaluatie inzake doeltreffendheid van dit instrument?**

Er is meer ingezet op reactief in plaats van actief toezicht. In de praktijk zijn meer en hogere boetes uitgedeeld. Maar niet in de mate zoals beoogd,

waardoor de pakkans nog steeds laag is. Bovendien houden boetes in juridische procedures steeds vaker niet stand, waardoor het doel van hoger en vaker boeten verder uit zicht raakt.

### **Wat zijn de bevindingen van de evaluatie als het gaat om doelmatigheid van dit beleidsinstrument?**

De evaluatie doet geen uitspraken over de doelmatigheid van beleid rond naleving.

### **Welke niet-beoogde effecten van het beleidsinstrument brengen de studies in kaart?**

De pakkans is afgenomen en opgelegde boetes worden minder vaak geïnd. Er is een beweging ontstaan waarbij werkgevers vaker bezwaar maken en in beroep gaan tegen opgelegde boetes. Ook oordelen rechters vaker in het voordeel van de werkgevers die beroep aantekenen.

### **Welke (beoogde) effecten van het beleidsinstrument brengen de studies niet (voldoende) in kaart?**

Het is, met uitzondering van een enkel voorbeeld, onduidelijk welke branches het meer of minder goed doen met betrekking tot zelfregulering; en het is onbekend of en op welke manier het MKB zich bezighoudt met duurzame inzetbaarheid.

# Inclusieve arbeidsmarkt

## 1 Wet tegemoetkomingen loondomein

### Wat houdt dit instrument in het kort in?

De Wet tegemoetkomingen loondomein (Wtl) voorziet in een uniforme infrastructuur met heldere randvoorwaarden waarbinnen tegemoetkomingen aan werkgevers kunnen worden verstrekt voor het in dienst nemen van oudere uitkeringsgerechtigden en mensen met een arbeidsbeperking (loonkostenvoordelen: LKV), en werknemers met een relatief laag loon (lage-inkomensvoordelen: LIV). Het LKV en het jeugd-LIV (specifiek voor jongeren tussen de 18 en 21 jaar oud) worden in aparte bijlagen behandeld.

### Is dit instrument in de periode 2012-2019 nog gewijzigd? Zo ja, hoe?

De LIV en de LKV zijn respectievelijk op 1 januari 2017 en 2018 in werking getreden.

### Op welke beleidsdoelen van artikel 1 heeft dit instrument mogelijk invloed? (zie hoofdstuk III)

- Evenwichtige loonvorming
- Bescherming
- Ongelijkheidscompensatie
- Inclusieve arbeidsmarkt

### Wat zijn de hoofddoelen van dit instrument?

Het vergroten van de werkgelegenheid voor mensen met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt.

### Welke evaluatiestudies zijn beschikbaar over dit beleidsinstrument?

*Effecten van het Lage-inkomensvoordeel op de arbeidsparticipatie* (SEO, 2019): een combinatie van beschrijvende analyses op basis van trends en kwantitatieve analyse.

### Beoordeling evaluatiestudies en eventueel aanvullende empirische evidentie (o.a. op basis van Maryland-score).

- *Effecten van het Lage-inkomensvoordeel op de arbeidsparticipatie* (SEO, 2019): Het onderzoek bevat beschrijvende en kwantitatieve analyses van administratieve data afkomstig uit de microdata van het Centraal Bureau voor de Statistiek. Ook is gebruik gemaakt van de

registratie van toekenningen van het LIV zoals deze is bijgehouden door UWV en versleuteld door het CBS. Er wordt gecontroleerd voor conjuncturele en beleidsmatige veranderingen en voor seizoenseffecten op de arbeidsparticipatie. De Marylandscore is 2.

### Output

Het aantal (art. 3.1) aan werkgevers verleende lage-inkomensvoordelen voor werknemers met een laag inkomen, en de hoogte van dit lage-inkomensvoordeel (art. 3.2) welke uiteenvallen in: het aantal werkgevers c.q. inhoudingsplichtigen (op fiscaal nummer) en het totaal aantal werknemers dat gebruik maakt van het LIV per kalenderjaar vanaf 2017; het totaal uitbetaalde bedrag aan LIV per kalenderjaar en het totaal aantal verloonde uren onder de LIV.

### Wat zijn de bevindingen van de evaluatie inzake doeltreffendheid van dit instrument?

Het LIV heeft theoretisch gezien geen invloed op het aanbod van arbeid, omdat het inkomen dat wordt genoten niet verandert. Bij gelijkblijvend aanbod zou het verhogen van het arbeidsaanbod moeten leiden tot een groter aantal werkenden op het loonniveau 100-120% Wml. Door CPB wordt deze stijging beraamd op 0,1 procentpunt, wat neer zou komen op zeven duizend extra banen. Sinds de invoering van het LIV is de netto arbeidsparticipatie aan de onderkant van de arbeidsmarkt (100-125% WML)<sup>9</sup> met 0,0 tot 0,2 procentpunt toegenomen wat neerkomt op 3 duizend tot 23 duizend extra banen. Er zijn echter wel duidelijke verschillen zichtbaar in de richting van het effect afhankelijk van opleidingsniveau. Zo heeft het LIV een positief effect op de netto arbeidsparticipatie van de groep met een lager ('vmbo, havo-onderbouw, vwo-onderbouw, mbo1') en middelbaar ('havo, vwo, mbo2-4') opleidingsniveau; maar een negatief effect op de netto arbeidsparticipatie van de groep die alleen basis-onderwijs genoten heeft.

### Wat zijn de bevindingen van de evaluatie als het gaat om doelmatigheid van dit beleidsinstrument?

De evaluatie doet geen expliciete uitspraken over doelmatigheid. Wanneer we kijken naar de verhouding tussen de uitgaven aan de LIV en het bereikte resultaat, dan is niet op voorhand duidelijk

of het instrument betrekkelijk duur of goedkoop is. De totale uitgaven aan de LIV bedroegen in 2018 500 miljoen euro waarmee in 2017 en 2018 respectievelijk voor 410 duizend en 510 duizend werknemers LIV werd uitgekeerd aan werkgevers. Na de invoering van de LIV zijn er tussen de 3 en 23 duizend extra werkende personen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. De doelmatigheid van de jeugd-LIV en LKV is niet geëvalueerd.

### **Welke niet-beoogde effecten van het beleidsinstrument brengen de studies in kaart?**

Het zogenaamde substitutie-effect wordt in de evaluatie verworpen. Dit effect houdt in dat werkgevers meer werknemers op het 100-125% WML loonniveau laten werken om in aanmerking te komen voor LIV; of dat zij meer werknemers op het 100-110% (versus 110-125%) loonniveau laten werken om in aanmerking te komen voor een hoger LIV. Mogelijke neveneffecten van het LIV op het aannemen van zzp'ers, uitzendkrachten, payroll-werknemers of de op vraag naar arbeiders uit het buitenland zijn niet bekend.

### **Welke (beoogde) effecten van het beleidsinstrument brengen de studies niet (voldoende) in kaart?**

Onderdelen van de werking van het LIV zijn om loonkosten voor werkgevers te verlagen en ervoor te zorgen dat kleine en grote bedrijven evenredig gebruik maken van de tegemoetkoming. Er is geen informatie beschikbaar met betrekking tot deze twee elementen

## **2 Fiscaal: Laag Btw-tarief op arbeidsintensieve diensten**

### **Wat houdt dit instrument in het kort in?**

Dit is een fiscale maatregel waarbij de btw verlaagd is van het standaardtarief (21%) naar het lage tarief (6%) voor specifieke arbeidsintensieve diensten, zoals kappersdiensten, reparatie van fietsen, reparatie van schoenen en lederwaren, schilder- en stukadoorswerkzaamheden voor woningen ouder dan 15 jaar, reparatie en herstel van kleding en linnen. Het bieden van kampeergelegenheid en logies, personenvervoer, diensten van uitvoerend kunstenaars, diensten op het gebied van cultuur, recreatie, sport, sauna en zwembad.

### **Is dit instrument in de periode 2012-2019 nog gewijzigd? Zo ja, hoe?**

Per 1 januari 2019 is het verlaagde btw-tarief verhoogd van 6% naar 9%.

### **Op welke beleidsdoelen van artikel 1 heeft dit instrument mogelijk invloed? (zie hoofdstuk III)**

- Inclusieve arbeidsmarkt

### **Wat zijn de hoofddoelen van dit instrument?**

- Meer werkgelegenheid voor arbeidsintensieve diensten.
- Verminderen van zwart werk.

### **Welke evaluatiestudies zijn beschikbaar over dit beleidsinstrument?**

- *Cheaper and more haircuts after VAT cut? Evidence from the Netherlands* (CPB, 2017): Dit onderzoek richt zich op het effect van de reductie van het Btw-tarief voor kappers in Nederland na januari 2000 op de prijs, de omzet, het volume, de werkgelegenheid in personen en de werkgelegenheid in voltijdsequivalenten.

### **Beoordeling evaluatiestudies en eventueel aanvullende empirische evidentie (o.a. op basis van Maryland-score).**

- *Cheaper and more haircuts after VAT cut? Evidence from the Netherlands* (CPB, 2017): Het onderzoek betreft een difference-in-difference analyse waarbij als controlegroep schoonheidssalons worden gebruikt die vergelijkbaar zijn met kappers maar waar het verlaagde Btw-tarief niet gold. Het onderzoek heeft een Marylandscore van 3.

### **Output**

Lagere Btw-heffing op bepaalde goederen en diensten (Wet op de omzetbelasting 1968; art. 9).

### **Wat zijn de bevindingen van de evaluatie inzake doeltreffendheid van dit instrument?**

Het verlagen van het btw-tarief op kappersdiensten heeft in Nederland niet geleid tot een groter volume van kappersdiensten of meer werkgelegenheid in de kappersbranche.

### **Wat zijn de bevindingen van de evaluatie als het gaat om doelmatigheid van dit beleidsinstrument?**

De evaluatie doet geen uitspraken over de doelmatigheid van het beleidsinstrument: omdat het instrument niet doeltreffend bleek voor de kappersbranche kan er ook geen sprake zijn van doelmatigheid. Wel geeft de evaluatie aan dat in de kappersbranche de btw-verlaging bijna geheel is doorgegeven aan de klant. Het is onbekend of de btw-verlaging ook heeft geleid tot lagere prijzen voor andere branches.

### **Welke niet-beoogde effecten van het beleidsinstrument brengen de studies in kaart?**

Geen.

### **Welke (beoogde) effecten van het beleidsinstrument brengen de studies niet (voldoende) in kaart?**

Het onderzoek richt zich alleen op diensten van kappers en betreft geen van de andere diensten waarvoor het btw-tarief was verlaagd. In de kunstbranche, horeca en logiesverstrekking is wel sprake van werkgelegenheids groei, maar aangezien deze niet geëvalueerd zijn kunnen we niet zeggen of deze groei veroorzaakt wordt door het lage btw-tarief. Ook richt het onderzoek zich niet op een mogelijke vermindering van zwart werk.

### **Eventueel aanvullende evidentie vanuit het buitenland?**

Bevindingen zijn in lijn met buitenlands onderzoek in Finland naar de effecten van een lager btw-tarief voor arbeidsintensieve diensten in de kappersbranche.<sup>69</sup> Voor Zweedse restaurants en cateringbedrijven is echter gevonden dat de btw-verlaging wel degelijk de omzet en werkgelegenheid stimuleerde en dat het verlaagde btw-tarief dus wel doeltreffend was.<sup>69</sup>

## **3 Niet geëvalueerde (onderdelen van) wetten**

### **Burgerlijk Wetboek boek 7 titel 10 (arbeidsovereenkomstenrecht)**

#### **Wat houdt dit instrument in het kort in?**

Dit instrument bestaat uit een set regels ten aanzien van de arbeidsovereenkomst. De wetgever kwalificeert de arbeidsovereenkomst hiermee als bijzondere overeenkomst, waarvoor de algemene regels ten aanzien van reguliere verbintenissen,

zoals vastgelegd in BW boek 6, geacht worden niet te volstaan. De 139 wetsartikelen waaruit het instrument is opgebouwd omvatten met name rechten, plichten en verboden voor werkgevers en werknemers. Naast dwingendrechtelijke bepalingen over wanneer sprake is van een arbeidsovereenkomst maken de loonstrook, looninhouding, loondoorbetaling bij ziekte, vakantiedagen, de proeftijd, het concurrentiebeding, de ketenbepaling, het ontslagrecht, de opzegtermijn, de transitievergoeding en het uitzendbeding onderdeel uit van deze titel.

#### **Is dit instrument in de periode 2012-2019 nog gewijzigd? Zo ja, hoe?**

Ja, deze titel is in genoemde periode gewijzigd. De belangrijkste wijzigingen zijn aangebracht middels de Wet werk en zekerheid, de Wet aanpak schijnconstructies en de Wet werken na AOW-gerechtigde leeftijd. Deze wetten komen verderop in deze bijlage separaat aan bod.

#### **Op welke beleidsdoelen van artikel 1 heeft dit instrument mogelijk invloed? (zie hoofdstuk III)**

- Bescherming
- Ongelijkheidscompensatie

#### **Wat zijn de hoofddoelen van dit instrument?**

Bescherming van de werknemer en compensatie voor diens ongelijke positie ten opzichte van de werkgever.

#### **Output**

De outputs van dit instrument bestaan uit rechten, plichten en verboden voor werkgevers en werknemers. Omdat het een aanzienlijk aantal betreft worden deze rechten, plichten en verboden in deze bijlage niet afzonderlijk genoemd.

## **4 Wet op de collectieve arbeidsovereenkomst**

#### **Wat houdt dit instrument in het kort in?**

De cao is een overeenkomst tussen één of meer werkgevers(organisaties) en één of meer vakbonden waarin afspraken over arbeidsvoorwaarden staan. De vereisten voor het aangaan, de (door)werking en de beëindiging van cao's zijn vastgelegd in de *Wet op de cao*: de wet regelt wat verstaan wordt onder een cao en wie bevoegd is tot afsluiten van een cao.

### **Is dit instrument in de periode 2012-2019 nog gewijzigd? Zo ja, hoe?**

De wet is in deze periode niet gewijzigd.

### **Op welke beleidsdoelen van artikel 1 heeft dit instrument mogelijk invloed?**

- Decentrale overeenstemming
- Arbeidsrust
- Bescherming
- Evenwichtige loonvorming
- Ongelijkheidscompensatie

### **Wat zijn de hoofddoelen van dit instrument?**

Bevorderen van evenwichtige arbeidsverhoudingen en arbeidsrust.

### **Output**

De output van deze wet wordt gevormd door een aantal plichten omtrent het toepassen van de cao door werknemers- en werkgeversverenigingen en hun leden (art. 4, 8, 10, 14, 14a); verboden omtrent het aangaan, afsluiten en eenzijdig opzeggen van cao's (art. 2, 18, 20); een bepaling omtrent automatische verlenging van cao's die niet zijn opgezegd (art.19); nietigverklaringen van discriminerende bedingen en afspraken die niet stroken met de cao (art. 1, lid 3 en art. 12); en het recht voor een vereniging om een vergoeding te eisen voor schade die de vereniging en/of haar leden heeft geleden vanwege het strijdig handelen door een andere partij bij die cao (art. 15).

## **5 Wet op het algemeen verbindend en onverbindend verklaren van bepalingen van cao's**

### **Wat houdt dit instrument in het kort in?**

De Wet op het algemeen verbindend en onverbindend verklaren van bepalingen van cao's (Wet avv) biedt een instrument om cao-bepalingen op verzoek van sociale partners ook te laten gelden voor werkgevers en werknemers die geen lid zijn van de contracterende verenigingen. De wet stelt als voorwaarde om voor avv in aanmerking te komen dat de cao al moet gelden voor een belangrijke meerderheid van de in de bedrijfstak werkzame personen. Avv geschiedt op verzoek van één of meer van de betrokken cao-partijen. De minister van SZW behandelt de verzoeken en neemt de avv-besluiten.

### **Is dit instrument in de periode 2012-2019 nog gewijzigd? Zo ja, hoe?**

In 2014 is een vereiste opgenomen in het Toetsingskader Avv dat dispensatiebepalingen in cao's transparant moeten zijn om voor avv in aanmerking te komen. In 2015 is in het kader van de wet aanpak schijnconstructies de mogelijkheid gecreëerd om op verzoek van cao-partijen het avv-besluit te verlengen. In 2016 is artikel 2 lid 6 gewijzigd, om de harde kern van avv'de cao-bepalingen ook voor vanuit de EU naar Nederland gedetacheerde werknemers te laten gelden. Ook is ingezet op verhelderen van mogelijkheden voor afspraken in cao's m.b.t. zzp'ers. In 2018 is een private mogelijkheid gecreëerd om de verkorting van de wettelijke duur van de WW te repareren via avv'de verzamel-cao's (het zgn. 3e WW-jaar).

### **Op welke beleidsdoelen van artikel 1 heeft dit instrument mogelijk invloed? (zie hoofdstuk III)**

- Decentrale overeenstemming
- Arbeidsrust
- Evenwichtige loonvorming
- Bescherming
- Ongelijkheidscompensatie

### **Wat zijn de hoofddoelen van dit instrument?**

De Wet avv heeft als doel de uitkomsten van collectieve onderhandelingen te ondersteunen door deze bepalingen ook te laten gelden voor werkgevers en werknemers die geen lid zijn van de contracterende verenigingen. Hiermee wordt concurrentie op arbeidsvoorwaarden door niet cao-gebonden partijen voorkomen en een gelijk speelveld en stabiele arbeidsmarkt bevorderd. Doel van avv is ook het bijdragen aan het tot stand komen van cao's en het vormen van een prikkel om afspraken in cao's op te nemen die het bedrijfsbelang overstijgen, zoals scholings- en verlofregelingen. Hierdoor kan ook nadere wet- en regelgeving door de overheid worden beperkt.

### **Output**

De output van dit instrument is de bevoegdheid voor de minister van SZW om cao-bepalingen die reeds gelden voor een meerderheid van de in de bedrijfstak werkzame personen algemeen verbindend te verklaren (art. 2); nietigverklaringen van bedingen die strijdig zijn met algemeen verbindend

verklaarde cao-bepalingen (art. 3); en het recht voor werkgevers en werknemers om de minister van SZW te verzoeken onderzoek te doen naar vermeende schending van algemeen verbindend verklaarde cao-bepalingen (art. 10).

## 6 Wet op de loonvorming

### Wat houdt dit instrument in het kort in?

De wet regelt de decentrale arbeidsvoorwaardenvorming door het ingrijpen van de overheid in arbeidsvoorwaardenvorming in te kaderen. Om de loonontwikkeling te kunnen volgen regelt de Wet op de loonvorming verder dat cao-partijen het aangaan, wijzigen en beëindigen van een cao moeten mededelen aan de Minister van SZW. Deze beantwoordt de mededeling (aanmelding) met een kennisgeving van ontvangst en een cao of wijziging van een cao treedt pas een dag na ontvangst van deze kennisgeving in werking.

### Is dit instrument in de periode 2012-2019 nog gewijzigd? Zo ja, hoe?

De wet is in deze periode niet gewijzigd

### Op welke beleidsdoelen van artikel 1 heeft dit instrument mogelijk invloed? (zie hoofdstuk III)

- Evenwichtige loonvorming

### Wat zijn de hoofddoelen van dit instrument?

- Volgen van loonontwikkeling
- Beperken van ingrijpen in arbeidsvoorwaardenvorming
- Bevorderen van decentrale arbeidsvoorwaardenvorming

### Output

Plicht voor cao-partijen om mededeling te doen aan de minister van SZW van het afsluiten, wijzigen of opzeggen van een cao (art. 4) zodat de minister de loonontwikkeling kan volgen, en bevoegdheden voor de minister van SZW om, op verzoek en na consultatie van werkgevers, werkgeversverenigingen en werknemersverenigingen voorzieningen te treffen ter regeling van arbeidsvoorwaarden die dezelfde inhoud hebben als een cao en op verzoek van centrale organisaties dergelijke voorzieningen te treffen met dezelfde rechtskracht als een avv'de cao

(art. 5 en art. 6; er is nog nooit van deze bevoegdheid gebruik gemaakt), en om algemene regels te stellen aan lonen en andere arbeidsvoorwaarden (art. 10). Verdere output is het aantal toezichtshandelingen (art. 16), maar dit artikel wordt in de praktijk niet gebruikt. Wel geldt dat een cao in de zin van de wet, niet in werking treedt als die niet (correct) is aangemeld bij de Minister van SZW.

## 7 Wet op de ondernemingsraden

### Wat houdt dit instrument in het kort in?

De Wet op de ondernemingsraden (Wor) regelt de medezeggenschap van werknemers in organisaties door middel van ondernemingsraad, personeelsvertegenwoordiging of personeelsvergadering.

### Is dit instrument in de periode 2012-2019 nog gewijzigd? Zo ja, hoe?

#### 2013:

- Wijziging stelsel van financiering scholing en vorming van ondernemingsraadleden
- Taak van bevorderen medezeggenschap bij de SER belegd. SER heeft hiertoe de Commissie Bevordering Medezeggenschap ingesteld.

#### 2016:

- Bespreken van beloningsverhoudingen is geëxpliciteerd in de WOR.

#### 2019:

- Adviesrecht voor de ondernemingsraad t.a.v. vaststelling van het bezoldigingsbeleid bij grote beursgenoteerde ondernemingen.
- Verheldering medezeggenschap m.b.t. arbeidsvoorwaarden pensioen bij kleine ondernemingen.
- Instemmingsrecht ondernemingsraad voor de benoeming van de preventiemedewerker.

### Op welke beleidsdoelen van artikel 1 heeft dit instrument mogelijk invloed? (zie hoofdstuk III)

- Decentrale overeenstemming

### Wat zijn de hoofddoelen van dit instrument?

Medezeggenschap van werknemers in organisaties borgen.

## Output

Om medezeggenschap van werknemers in ondernemingen te borgen hebben ondernemers van ondernemingen met ten minste 50 werkzame personen de plicht om een ondernemingsraad in te stellen en de voorschriften volgend uit de WOR na te leven (art. 4). Verder hebben ondernemingsraden het recht om met de bestuurder aangelegenheden te bespreken die de onderneming betreffen, om advies uit te brengen over bepaalde voorgenomen besluiten (art. 25), om wel of geen instemming te verlenen aan een besluit tot vaststelling, wijziging of intrekking van een regeling ten aanzien van bepaalde onderwerpen (art. 27), en om beroep in te stellen bij de Ondernemingskamer tegen besluiten van een ondernemer (art. 26, lid 1). Tot slot maakt een bepaling omtrent het vereiste aantal leden van ondernemingsraden onderdeel uit van deze wet.

## 8 Beleid rond scholing van werkenden

### Wat houdt dit instrument in het kort in?

Het gaat hier om beleid rond scholing van werkenden. Dit beleid is onderdeel van het bredere beleid gericht op het stimuleren van een Leven Lang Ontwikkelen (LLO). Het gros van het LLO-gerelateerde beleid, waaronder de rijksbijdragen aan leerwerkloketten en de fiscale aftrek voor scholingsuitgaven, viel buiten SZW-begrotingsartikel 1.

### Is dit instrument in de periode 2012-2019 nog gewijzigd? Zo ja, hoe?

Een belangrijk onderdeel van dit beleid is het verschaffen van duidelijke informatie over de fiscale behandeling van private individuele leerbudgetten. Verder zijn in 2019 middelen beschikbaar gesteld voor het verbeteren van randvoorwaarden voor een positieve en sterke leercultuur voor werkenden.

### Op welke beleidsdoelen van artikel 1 heeft dit instrument mogelijk invloed? (zie hoofdstuk III)

- Decentrale overeenstemming
- Bescherming
- Ongelijkheidscompensatie
- Inclusieve arbeidsmarkt

## Wat zijn de hoofddoelen van dit instrument?

Mensen hebben eigen regie op hun loopbaan in een snel veranderende arbeidsmarkt zodat ze zich kunnen blijven ontwikkelen en hun eigen keuzes kunnen maken. LLO maakt mensen vitaal, flexibel en duurzaam inzetbaar op de arbeidsmarkt. Het voorkomt dat mensen vastlopen in hun loopbaan of werkloos raken.

## Output

In de periode van 2012-2019 vielen met name voorlichting en bewustwording rondom scholing van werkenden onder artikel 1 van de begroting van SZW. Daarnaast zijn er de afgelopen jaren ook aanvullende maatregelen genomen, zoals de DWSRA-pilots<sup>®</sup>, het ontwikkeladvies 45+ en de subsidie praktijkleren, die bijdragen aan het hierboven benoemde doel maar onder andere artikelen vallen.

### De output van maatregelen die vallen onder artikel 1 binnen de periode 2012-2019 is:

- Duidelijke informatie over de fiscale behandeling van private individuele leerbudgetten
- Middelen voor het verbeteren van randvoorwaarden voor een positieve en sterke leercultuur voor werkenden.

## 9 Wet arbeid vreemdelingen

### Wat houdt dit instrument in het kort in?

De Wet arbeid vreemdelingen (Wav) regelt de toegang tot de arbeidsmarkt voor vreemdelingen buiten de Europese Economische Ruimte.

### Is dit instrument in de periode 2012-2019 nog gewijzigd? Zo ja, hoe?

Ja, in 2014 is de wet herzien op het punt van het voorkomen van verstoringen in vraag en aanbod op de Nederlandse arbeidsmarkt, invoering van enkele maatregelen ter verdere voorkoming van concurrentie op de arbeidsvoorwaarden en het stimuleren van de kenniseconomie:

- UWV kan voortaan volstaan met het onderzoeken of er voldoende werkzoekenden op de arbeidsmarkt aanwezig zijn, in plaats van beschikbaar, die aan de functie-eisen van de vacature voldoen.
- De weigeringsgrond dat de werkgever onvoldoende heeft gedaan om de vacature te vervullen

door middel van prioriteitgenietend aanbod, is van een facultatieve weigeringsgrond gewijzigd in een dwingendrechtelijke weigeringsgrond.

- De duur van de tewerkstellingsvergunning (Twv) is maximaal 1 jaar geworden.

#### **Op welke beleidsdoelen van artikel 1 heeft dit instrument mogelijk invloed? (zie hoofdstuk III)**

- Bescherming
- Inclusieve arbeidsmarkt
- Evenwichtige loonvorming.

#### **Wat zijn de hoofddoelen van dit instrument?**

- Bescherming belangen werknemers op de Nederlandse arbeidsmarkt door toelatingsbeleid (inclusief het tegengaan van verdringing)
- Voorkomen en bestrijden van illegale tewerkstelling van vreemdelingen

#### **Output**

De output van dit instrument is het verbod voor werkgevers om vreemdelingen in Nederland arbeid te laten verrichten zonder tewerkstellings- of verblijfsvergunning (art. 2), en de plicht voor werkgevers om melding te maken van het laten verrichten van arbeid door een vreemdeling uit een land waarmee Nederland een verdrag heeft afgesloten (art. 2a).

Daarnaast zien we als output het aantal toezichtshandelingen (art. 14), het aantal schriftelijke waarschuwingen (art. 17b), het aantal sancties zoals bestuurlijke boetes, last onder dwangsom en bevel tot stilleggen van werk (art. 17b en 19a), en de hoogte van bestuurlijke boetes (art. 19d).

### **10 Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie**

#### **Wat houdt dit instrument in het kort in?**

De Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie (WagwEU) regelt arbeidsvoorwaarden voor tijdelijke buitenlandse gedetacheerde werknemers met een buitenlandse werkgever. Met deze wet zijn de Europese Detacheringsrichtlijn en de Handhavingsrichtlijn in één wet geïmplementeerd, en is de Wet arbeidsvoorwaarden grensoverschrijdende arbeid ingetrokken.

#### **Is dit instrument in de periode 2012-2019 nog gewijzigd? Zo ja, hoe?**

De wet is op 18 juni 2016 in werking getreden en in de periode 2012-2019 alleen nog technisch gewijzigd.

#### **Op welke beleidsdoelen van artikel 1 heeft dit instrument mogelijk invloed? (zie hoofdstuk III)**

- Evenwichtige loonvorming
- Bescherming
- Ongelijkheidscompensatie
- Inclusieve arbeidsmarkt

#### **Wat zijn de hoofddoelen van dit instrument?**

- Doel van de detacheringsrichtlijn is het bieden van een goed evenwicht tussen een gelijk speelveld voor dienstverrichters enerzijds, en de bescherming van gedetacheerde werknemers anderzijds.
- Betere handhaving van de Detacheringsrichtlijn door Inspectie SZW en/of sociale partners.

#### **Output**

Verklaring dat diverse rechten van werknemers uit BW Boek 7 van toepassing zijn op werknemers die in het kader van transnationale dienstverrichting tijdelijk in Nederland arbeid verrichten en wier arbeidsovereenkomst wordt beheerst door ander recht dan het Nederlandse recht (art. 2). En verklaring dat het recht van andere lidstaten van toepassing is op werknemers die in andere lidstaten werk verrichten (art. 3). Een aantal mogelijkheden voor toezichthoudende instanties om informatie op te vragen bij andere lidstaten of dienstverrichters (art. 4, 6, 7 en 9) en een meldplicht voor gedetacheerde werknemers (art. 8), die per 1 maart 2020 in werking is getreden. Op het gebied van naleving: het aantal toezichtshandelingen (art. 5), het aantal sancties zoals administratieve sancties, boetes en bestuurlijke boetes (art. 10-14), en de hoogte van bestuurlijke boetes (art. 15).

### **11 Arbeidstijdenwet**

#### **Wat houdt dit instrument in het kort in?**

In de Arbeidstijdenwet en het Arbeidstijdenbesluit staat hoe lang werknemers in een bepaalde periode mogen werken en wanneer ze recht hebben op pauze of rusttijd. In de Arbeidstijdenwet is de



Arbeidstijdenrichtlijn (2003/88/EG) geïmplementeerd.

### **Is dit instrument in de periode 2012-2019 nog gewijzigd? Zo ja, hoe?**

De arbeidstijdenwet stamt uit 1996 en is in 2007 vereenvoudigd. In de periode 2012-2019 is de wet diverse malen gewijzigd, maar is er geen sprake geweest van belangrijke wijzigingen.

### **Op welke beleidsdoelen van artikel 1 heeft dit instrument mogelijk invloed? (zie hoofdstuk III)**

- Gezond werken
- Veilig werken
- Inclusieve arbeidsmarkt

### **Wat zijn de hoofddoelen van dit instrument?**

- Waarborgen veiligheid, gezondheid en het welzijn van werknemers en andere betrokkenen.
- Arbeid kan makkelijker gecombineerd worden met andere taken en verantwoordelijkheden.

### **Output**

Dit instrument omvat een aantal plichten voor de werkgever om zo goed mogelijk beleid te voeren met betrekking tot arbeids- en rusttijden van werknemers (art. 4:1, lid 1) en te voldoen aan aanwijzingen van toezichthouder (art. 4:1, lid 6). Om de veiligheid, gezondheid en welzijn van werknemers en andere betrokkenen te waarborgen, heeft de werkgever de plicht om het arbeidspatroon goed te organiseren (art. 5:3, 5:4, 5:5 & 5:7) en ervoor te zorgen dat kinderen geen arbeid verrichten (art. 3:2). Om ervoor te zorgen dat werknemers arbeid kunnen combineren met andere zorgtaken heeft de werkgever de plicht rekening te houden (voor zover als redelijk) met persoonlijke omstandigheden van de werknemer buiten arbeid (art 4:1a). Ter bevordering van de naleving kan Inspectie SZW ook toezicht handelingen verrichten (art. 8:1), bevelen tot staken van de arbeid (art. 8:2), boetes opleggen (10:5), en de hoogte van deze boetes bepalen (10:7).

## **12 Jeugd-LIV**

### **Wat houdt dit instrument in het kort in?**

Het LIV is een tegemoetkoming in de loonkosten voor werkgevers die werknemers in dienst hebben met een laag loon. Het jeugd-LIV compenseert vanaf

2018 de stapsgewijze verhoging van het wettelijk minimumjeugdloon per 1 juli 2017 en 1 juli 2019 voor werknemers van 18-22-jarigen.

### **Is dit instrument in de periode 2012-2019 nog gewijzigd? Zo ja, hoe?**

Het jeugd-LIV is in werking getreden op 1 januari 2018 en voor het eerst uitbetaald in augustus 2019 (over 2018).

### **Op welke beleidsdoelen van artikel 1 heeft dit instrument mogelijk invloed? (zie hoofdstuk III)**

- Evenwichtige loonvorming
- Bescherming
- Ongelijkheidscompensatie
- Inclusieve arbeidsmarkt

### **Wat zijn de hoofddoelen van dit instrument?**

Het stimuleren van de werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt specifiek voor jongeren tussen de 18 en 21 jaar oud.

### **Output**

Het totaal aantal werkgevers c.q. inhoudingsplichtigen en werknemers (Wtl hoofdstuk II en IIIa) dat gebruik maakt van het jeugd-LIV per kalenderjaar met ingang van 2018; en (voor werknemers) onderverdeeld naar leeftijdjaar (18, 19, 20 en 21 jaar); en het totaal aantal verloonde uren onder het jeugd-LIV en het totaal uitbetaalde bedrag aan jeugd-LIV per kalenderjaar onderverdeeld naar leeftijdjaar en met ingang van 2018.

## **13 Loonkostenvoordelen**

### **Wat houdt dit instrument in het kort in?**

De loonkostenvoordelen (LKV) zijn tegemoetkomingen in de loonkosten voor werkgevers van ouderen en mensen met een arbeidsbeperking. Er zijn vier typen LKV: LKV Ouderen, LKV Arbeidsgehandicapten, LKV Herplaatsing Arbeidsgehandicapten, en LKV Doelgroep Banenafpraak en scholingsbelemmerden.

### **Is dit instrument in de periode 2012-2019 nog gewijzigd? Zo ja, hoe?**

Dit instrument is pas op 1 januari 2018 ingevoerd en verder niet meer gewijzigd.

### **Op welke beleidsdoelen van artikel 1 heeft dit instrument mogelijk invloed? (zie hoofdstuk III)**

- Evenwichtige loonvorming
- Bescherming
- Ongelijkheidscompensatie
- Inclusieve arbeidsmarkt

### **Wat zijn de hoofddoelen van dit instrument?**

- Betere kansen op de arbeidsmarkt voor oudere en arbeidsgehandicapte werknemers.

### **Output**

Het totaal aantal werkgevers c.q. inhoudingsplichtigen en het totaal aantal werknemers dat gebruik maakt van het LKV per kalenderjaar met ingang van 2018 en (voor werknemers) per soort LKV. Het totaal aantal verlonde uren per soort LKV en het totaal uitbetaalde bedrag (onderverdeeld naar soort LKV) aan LKV per kalenderjaar met ingang van 2018. Tot slot, het aantal bestuurlijke boetes voor onterechte aanvragen (Wtl, art. 4.7).

## **14 Beleid rond gelijke behandeling**

### **Wat houdt dit instrument in het kort in?**

De maatregelen waarmee het kabinet discriminatie op de arbeidsmarkt bestrijdt. Voor elke vier jaar wordt een actieplan opgesteld waarin met (i) toezicht en handhaving, (ii) onderzoek en instrumenten en (iii) kennis en bewustwording discriminatie op de arbeidsmarkt moet worden bestreden.

### **Is dit instrument in de periode 2012-2019 nog gewijzigd? Zo ja, hoe?**

In 2014 is het eerste Actieplan arbeidsmarktdiscriminatie opgesteld. In het Actieplan staan onder andere maatregelen ter bestrijding van discriminatie in sollicitatieprocedures en voor het vastleggen van het stimuleren van diversiteit in cao's. Voor de periode 2018-2021 is er een nieuw Actieplan waarin met name discriminatie bij werving en selectie moet worden tegengegaan door versterking van toezicht en handhaving, intensivering van (het gebruik van) onderzoek en het verbeteren van kennis en bewustwording bij verantwoordelijken voor werving en selectie.

### **Op welke beleidsdoelen van artikel 1 heeft dit instrument mogelijk invloed? (zie hoofdstuk III)**

- Bescherming
- Inclusieve arbeidsmarkt

### **Wat zijn de hoofddoelen van dit instrument?**

Werknemers hebben recht op gelijke kansen op de arbeidsmarkt ongeacht leeftijd, geslacht, afkomst, seksuele gerichtheid of handicap. Discriminatie op de arbeidsmarkt moet hiermee worden tegengegaan.

### **Output**

De actieplannen bevatten maatregelen die primair gericht zijn op toezicht, bewustwording en kennisopbouw. Prominente maatregelen uit de periode 2012-2019 zijn:

- Oprichten Charter Diversiteit bij Stichting van de Arbeid
- Ondertekenen van dit Charter door werkgever Rijksoverheid
- Inrichten team arbeidsdiscriminatie bij de Inspectie SZW
- Diverse bewustwordingscampagnes
- Een actieplan zwangerschapsdiscriminatie met als prominente maatregelen: voorlichting via onder andere de GGD, de Inspectie SZW besteedt extra aandacht hieraan bij inspecties.
- Gelijke beloning: tweejaarlijkse monitoring door het CBS
- Onderzoeksagenda arbeidsmarktdiscriminatie (start november 2018)

## **15 Fiscaal: Arbeidskorting**

### **Wat houdt dit instrument in het kort in?**

Arbeidskorting is een korting op de belasting over arbeid en is afhankelijk van het arbeidsinkomen en leeftijd.

### **Is dit instrument in de periode 2012-2019 nog gewijzigd? Zo ja, hoe?**

Het instrument is in 1964 ingevoerd. Vanaf 2013 is de maximale arbeidskorting elk jaar verhoogd. Daarnaast is de arbeidskorting voor hoge inkomens in stappen teruggebracht naar nul.

### **Op welke beleidsdoelen van artikel 1 heeft dit instrument mogelijk invloed? (zie hoofdstuk III)**

- Inclusieve arbeidsmarkt

**Wat zijn de hoofddoelen van dit instrument?**

- Meer arbeidsaanbod en -participatie.
- Vergroten van het aantal gewerkte uren
- Rechtvaardiger verdeling van inkomen.

**Output**

Lagere heffing voor inkomstenbelasting en premies volksverzekeringen voor werkenden (in vergelijking met niet-werkende belastingplichtigen met een voor de rest identieke fiscale situatie).

*minstverdienende partners* (in vergelijking met niet-werkende belastingplichtigen met een voor de rest identieke fiscale situatie).

**16 Fiscaal: Inkomensafhankelijke combinatiekorting****Wat houdt dit instrument in het kort in?**

De Inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK) is een korting op de belasting over arbeid van de ouder van een jong kind die een werkende alleenstaande is of de minst verdienende van twee werkende partners.

**Is dit instrument in de periode 2012-2019 nog gewijzigd? Zo ja, hoe?**

In de periode 2012-2019 is de maximale inkomensafhankelijke combinatiekorting een aantal keer verhoogd. Bij elke verhoging is ook de groei naar de maximale korting, voor lagere inkomens aangepast. In 2019 is de vaste voet vervangen voor een opbouw vanaf 0. Dit verlaagt de marginale druk bij de laagste inkomens en maakt meer uren werken (voor deeltijdwerkers) aantrekkelijker. Het gaat daar meestal om de tweede verdiener. Empirisch blijkt deze groep relatief sterk te reageren op financiële prikkels.

**Op welke beleidsdoelen van artikel 1 heeft dit instrument mogelijk invloed? (zie hoofdstuk III)**

- Inclusieve arbeidsmarkt

**Wat zijn de hoofddoelen van dit instrument?**

Meer arbeidsparticipatie en het vergroten van het aantal gewerkte uren van (minstverdienende) ouder(s) met kinderen jonger dan 12 jaar door gerichte inkomensondersteuning voor werkende ouders die zorgen voor kinderen onder de 12 jaar.

**Output**

Lagere heffing van inkomstenbelasting en premies volksverzekeringen voor *alleenstaande ouders en*



# Bronnenlijst

## Hoofdstuk I

### Inleiding

- 1 In beginsel eens per vier jaar en ten minste eens per zeven jaar.
- 2 Deze beleidsdoorlichting had betrekking op het beleid rond arbeidsverhoudingen en –voorwaarden in de periode 2008-2012. Zie [www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2013/12/11/beleidsdoorlichting-arbeidsverhoudingen-en-voorwaarden](http://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2013/12/11/beleidsdoorlichting-arbeidsverhoudingen-en-voorwaarden).

## Hoofdstuk II

### De doelen van artikel 1

- 1 Zie [http://www.rijksbegroting.nl/2020/voorbereiding/begroting.kst264859\\_11.html](http://www.rijksbegroting.nl/2020/voorbereiding/begroting.kst264859_11.html).
- 2 De uitzondering is het werken onder gezonde en veilige arbeidsomstandigheden voor zzp'ers.
- 3 Zie bijvoorbeeld T. Boeri en J. van Ours (2013), *The Economics of Imperfect Labor Markets*, 2e druk, Princeton University Press, respectievelijk pp. 40-45 en p. 82. Het klassieke voorbeeld is een fabriek in een kleine stad, die daar cruciale werkgelegenheid verschaft. De fabriek is niet afhankelijk van de arbeid van één werknemer, maar omgekeerd zou een ontevreden werknemer moeten verhuizen om een andere baan te bemachtigen.
- 4 Onder andere via maandelijks overleg met de sociale partners in de Stichting van de Arbeid stimuleert de overheid decentraal overleg om tot evenwichtige oplossingen te komen. De Stichting van de Arbeid wordt door de sociale partners zelf gefinancierd.
- 5 Bijvoorbeeld: de werkgelegenheid van arbeidsgehandicapten vergelijken met die van werkenden zonder arbeidshandicap.
- 6 Deze en andere normen waar beleid aan moet voldoen zijn door het kabinet vastgesteld in de vorm van het Integraal Afwegingskader (IAK). Zie <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29515-330.html> en [www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/4-wat-het-doel](http://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/4-wat-het-doel).

## Hoofdstuk III

### De beleidsinstrumenten onder artikel 1

- 1 In deze telling geldt de Wtl als één wet en zijn de Wwz en de Wet werken na de AOW-gerechtigde leeftijd als twee aparte wetten geteld (en niet als onderdeel van BW 7 titel 10).
- 2 De Wwz bevat ook een wijziging van de Werkloosheidswet, maar deze valt buiten de scope van deze beleidsdoorlichting. Het doel daarvan is een snellere doorstroming van baan naar baan, met een zo kort mogelijke terugval op een uitkering. Dit effect zou moeten worden bereikt in samenhang met de maatregelen ten aanzien van ontslag en de transitievergoeding.
- 3 Zie de Memorie van Toelichting: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34073-3.html>.
- 4 Zie de Memorie van Toelichting: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34108-3.html>.
- 5 Denk aan werknemers die (ongeveer) het wettelijk minimumloon verdienen en/of een tijdelijk arbeidscontract hebben.
- 6 Zie de Memorie van Toelichting: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/10/14/wetsvoorstel-herziening-wml>.
- 7 Zie de Memorie van Toelichting: [https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j4nvgs5kjg27kof\\_j9vvij5epmj1eyo/vkbtngt16qzb/f=/kst10335n3k2](https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j4nvgs5kjg27kof_j9vvij5epmj1eyo/vkbtngt16qzb/f=/kst10335n3k2).
- 8 Zie de brief van de minister van SZW en de minister van OCW aan de Tweede kamer over Leven lang ontwikkelen: <https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvij5epmj1eyo/vks8pgl8olzi>
- 9 Zie de Memorie van Toelichting: <https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvij5epmj1eyo/vl4dnf2vbbwo>.
- 10 Zie de Memorie van Toelichting: <https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvij5epmj1eyo/vifricr6kuzu>.
- 11 Zie de Memorie van Toelichting: [https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j4nvgs5kjg27kof\\_j9vvij5epmj1eyo/vjzymvpiqdn/f=/kst23646n3k2](https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j4nvgs5kjg27kof_j9vvij5epmj1eyo/vjzymvpiqdn/f=/kst23646n3k2).

- 12 Zie [https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/zakelijk/btw/tarieven\\_en\\_vrijstellingen/diensten\\_9\\_btw/diensten\\_met\\_9\\_btw](https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/zakelijk/btw/tarieven_en_vrijstellingen/diensten_9_btw/diensten_met_9_btw).
- 13 Zie de Memorie van Toelichting: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35026-3.html>.
- 14 Bij de invoering van beleid is vaak aandacht voor niet-beoogde effecten. Het is belangrijk om deze aandacht vast te houden tot en met de evaluatie van het beleid.

## Hoofdstuk IV

### Ontwikkelingen op de arbeidsmarkt

- 1 Zie ook CPB, Centraal Economisch Plan 2019, p.43.
- 2 IBO ZZP (2015), p. 28
- 3 Zie ook CPB, Centraal Economisch Plan 2019, p.8.
- 4 TNO (2019), Arbobalans 2018.
- 5 UWV (2019), Monitor Arbeidsparticipatie 2018.
- 6 SZW (2019), Monitor Arbeidsmarkt, p.11.
- 7 Ministerie van Financiën, IBO Deeltijdwerk, De(elt)tijd zal het leren,
- 8 Onderstaande gegevens zijn afkomstig uit CBS (2020), De arbeidsmarkt in cijfers 2019.
- 9 SZW, Rapportage CAO-afspraken, diverse jaren.
- 10 Zie bijvoorbeeld L. Hipp (2019), Feeling secure vs. being secure? Qualitative evidence on the relationship between labour market institutions and employees' perceived job security from Germany and the U.S.
- 11 Zie bijvoorbeeld SEO (2017), Loonontwikkeling en de rol van de overheid.
- 12 Zie bijvoorbeeld SEO (2018), De AIQ in Nederland: een overzicht.
- 13 Keus en Verbruggen, Nederlandse economie middenmoter in het eurotijdperk, ESB 8 februari 2018.
- 14 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Evaluatie Wettelijk Minimumloon 2011-2018.
- 15 <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/08/vijftig-jaar-minimumloon>
- 16 SEO (2020), De positie van uitzendwerknemers Ontwikkelingen 1998 – 2019
- 17 SEO (2020), De positie van uitzendwerknemers Ontwikkelingen 1998 – 2019. Het betreft cijfers die niet zijn gecorrigeerd voor persoonskenmerken. Daarom staat niet vast of noch hoe veel een overgang van een uitzendcontract naar een

andere arbeidsovereenkomst de werktevrede-  
heid zou doen toenemen.

- 18 Zie CPB (2005), De conjunctuurgevoeligheid van ziekteverzuim.
- 19 European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2017), 6th European Working Conditions Survey.
- 20 TNO (2018), Preventie beroepsziekten door stoffen.
- 21 NCvB, Statistiek nationale registratie beroepsziekten
- 22 Zie [www.inspectieszw.nl/actueel/nieuws/2020/02/27/aantal-arbeidsongevallen-neemt-toe-inspectie-szw-gaat-strenger-toezien-op-preventie](http://www.inspectieszw.nl/actueel/nieuws/2020/02/27/aantal-arbeidsongevallen-neemt-toe-inspectie-szw-gaat-strenger-toezien-op-preventie).
- 23 Ministerie van SZW, Arbo in Bedrijf, diverse jaargangen.
- 24 Eurofound (2018), Burnout in the workplace: A review of data and policy responses in the EU, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- 25 <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/32/werknemers-in-2018-gemiddeld-65-jaar-bij-pensionering>.
- 26 Eurofound (2015) European Working Conditions Survey; TNO (2018) Duurzame inzetbaarheid in Nederland.

## Hoofdstuk V

### Bereikte resultaten

- 1 <https://rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking>.
- 2 Zie OECD. Stat, <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CBC>.
- 3 SZW, diverse jaren. Rapportage CAO-afspraken en AWWN, 2020. Website cao-kijker.
- 4 AWWN, 2019. Rapportage eindevaluatie CAO-seizoen.
- 5 SZW, diverse jaren. Rapportage CAO-afspraken.
- 6 TNO, CBS & SZW, diverse jaren. NEA.
- 7 DBO, 2019. Gezond en veilig werken.
- 8 CBS/statline, 2019. Werkstakingen: geschillen, verloren arbeidsdagen, werknemers; kenmerken
- 9 CPB, 2020. Macro-economische verkenning (MEV).
- 10 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Evaluatie Wettelijk Minimumloon 2011-2018.

- 11 CBS/statline, 2019. Werkgelegenheid en minimumloon; kenmerken baan, cao
- 12 SEO, 2020, De positie van uitzendwerknemers Ontwikkelingen 1998 – 2019
- 13 CBS, 2020. Arbeidsdeelname en werkloosheid per maand; OECD, 2016.
- 14 CBS/TNO, NEA, 2015
- 15 <https://www.cpb.nl/sites/default/files/omni-download/CPB-Kansrijk-arbeidsmarktbeleid-update-minimumloonbeleid-2020.pdf>
- 16 Statline, 2020. Werkgelegenheid en minimumloon.
- 17 SZW, 2020. Evaluatie wettelijk minimumloon 2011-2018.
- 18 SEO, 2020. De positie van uitzendwerknemers, Ontwikkelingen 1998-2019.
- 19 BDO, 2020. Driehoeksrelaties.
- 20 CPB/SCP, 2018. Verdringing op de arbeidsmarkt, beschrijving en beleving.
- 21 TNO, 2019. Arbobeleid in de praktijk.
- 22 TNO, diverse jaartallen. NEA
- 23 European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2017), 6th European Working Conditions Survey.
- 24 TNO, CBS. <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/51/aantal-arbeidsongevallen-nederland-onder-gemiddelde-eu>
- 25 RIVM, 2020. Rapportage aan Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- 26 Statline, Arbeidsdeelname; arbeidsgehandicapten
- 27 Statline, Arbeidsdeelname; kerncijfers
- 28 Statline, Arbeidsdeelname; kerncijfers
- 29 Effecten van het lage inkomensvoordeel op de arbeidsparticipatie (SEO, 2019).
- 30 CBS, Arbeidsdeelname; paren
- 31 CBS/statline (2020). Arbeidsdeelname; paren
- 32 SCP, 2019. Grenzen aan een leven lang leren.
- 33 Dit zijn bedrijven in de sbi groepen landbouw; bosbouw; visserij; medische instrumenten industrie; schilders en glaszetbedrijven; winkels in fietsen en bromfietsen; personenvervoer; horeca; logiesverstrekking; kunst; bibliotheken, musea en natuuronderhoud; sport en recreatie; reparatie van schoenen; reparatie en stoffering van meubels; kappers; sauna's, solaria, baden e.d.
- 34 CBS/statline (2020). Bedrijven; bedrijfstak
- 35 Zie hoofdstuk IV.
- 36 Gezond en veilig werken (DBO, 2019)
- 37 Evaluatie Wet aanpak schijnconstructies (SZW, 2019) waarin meegenomen: Onderzoek Ketenaansprakelijkheid (Bureau Bartels, 2017) en Effecten openbaarmaking inspectiegegevens Inspectie SZW (SEO, 2019).
- 38 Positie uitzendwerknemers (SEO, 2020) en Driehoeksrelaties (DBO, 2020)
- 39 Evaluatie Wet aanpak schijnconstructies (SZW, 2019) waarin meegenomen: Onderzoek Ketenaansprakelijkheid (Bureau Bartels, 2017) en Effecten openbaarmaking inspectiegegevens Inspectie SZW (SEO, 2019).
- 40 Driehoeksrelaties (BDO, 2020)
- 41 Verkenning effecten aanpassing minimum-(jeugd)loon (SEO, 2018)
- 42 Evaluatie Wet werk en zekerheid samenvattende rapportage (SEO, 2020)
- 43 Verkenning effecten aanpassing minimum-(jeugd)loon (SEO, 2018)
- 44 Positie uitzendwerknemers (SEO, 2020)
- 45 Driehoeksrelaties (BDO, 2020)
- 46 Evaluatie Wet werk en zekerheid (SEO, 2020)
- 47 Verkenning effecten aanpassing minimum-(jeugd)loon (SEO, 2018)
- 48 De Beleidsonderzoekers (2019) Gezond en veilig werken.
- 49 Zie Capgemini (2017) Wettelijk kader in de praktijk; TNO (2019) Arbobeleid in de praktijk; Capgemini (2020) Evaluatie wijzigingen Arbowet.
- 50 PwC, 2018. Evaluatie handhaving arbeidswetten Beschrijvende foto en krachtenveldanalyse
- 51 Zie Capgemini (2017) Wettelijk kader in de praktijk; TNO (2019) Arbobeleid in de praktijk; Capgemini (2020) Evaluatie wijzigingen Arbowet; De Beleidsonderzoekers (2019) Gezond en veilig werken.
- 52 Driehoeksrelaties (DBO, 2020) en De positie van uitzendwerknemers, Ontwikkelingen 1998-2019 (SEO, 2020)
- 53 De Beleidsonderzoekers (2019) Gezond en veilig werken.
- 54 SEO (2019) Evaluatie wet werken na de AOW.
- 55 De hier gehanteerde definitie van de onderkant van de arbeidsmarkt betreft werknemers met een inkomen tussen de 100 en 125 procent van het wettelijk minimumloon.
- 56 SEO (2019) Effecten van het Lage-inkomensvoordeel op de arbeidsparticipatie.

- 57 Dit betreft de (voltooide) opleidingsniveaus vmbo, havo-onderbouw, vwo-onderbouw en mbo 1; en havo, vwo en mbo 2-4.
- 58 SEO (2019) Effecten van het Lage-inkomensvoordeel op de arbeidsparticipatie.
- 59 Egbert Jongen, Arjan Lejour en Gabriela Massenz (2017) Cheaper and More Haircuts After VAT Cut?
- 60 Evidence From the Netherlands, CPB Discussion Paper 368.
- 61 De eerder dit jaar verschenen "Evaluatie wettelijk minimumloon 2011-2018" gaat niet in op de doeltreffendheid en doelmatigheid van de Wml. Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/01/07/evaluatie-wml>.
- 62 Evaluatie Wet aanpak schijnconstructies (SZW, 2019) waarin meegenomen: Onderzoek Keten-aansprakelijkheid (Bureau Bartels, 2017) en Effecten openbaarmaking inspectiegegevens Inspectie SZW (SEO, 2019).
- 63 Zie SEO (2020) Evaluatie Wet werk en zekerheid.
- 64 Zie SEO (2020) Evaluatie Wet werk en zekerheid.
- 65 In het jaar van invoering (2017) waren de totale uitgaven aan het LIV 473 miljoen euro voor 400 duizend werknemers. In 2018 waren de totale uitgaven 479 miljoen voor 510 duizend werknemers. In 2018 is gemiddeld €1.721 subsidie verstrekt voor werknemers die tussen de 100 en 110% van het wml verdienen; en €873 voor werknemers die tussen de 110 en 125% van het wml verdienen. Tussen januari 2017 en januari 2019 zijn er volgens de evaluatiestudie tussen de 3 en 23 duizend extra banen bijgekomen tussen 100 en 125% van het wml.
- 66 De Algemene Rekenkamer bevestigt dit beeld en bestempelde de doelmatigheid van het LIV als "niet plausibel". Zie <https://www.rekenkamer.nl/actueel/nieuws/2020/05/20/half-miljard-voor-werkgevers-lijkt-weinig-extra-banen-op-te-leveren>.
- 67 Zie Centraal Planbureau (2020), Kansrijk belastingbeleid, pp. 62-63.
- 68 Het door het CPB berekende arbeidsaanbodeffect is vertaald naar banen door CBS-cijfers voor het aantal banen per eenheid arbeidsaanbod toe te passen. Zie <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-arbeidsmarkt/banen-werkgelegenheid/toelichtingen/werkgelegenheid-in-banen-werkzame-personen-arbeidsjaren-en-gewerkte-uren>.

## Hoofdstuk VI

### Synthese

- 1 Zie Ministerie van Financiën (2019), Voortgangsrapportage Operatie Inzicht in Kwaliteit, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/09/30/kamerbrief-voortgangsrapportage-operatie-inzicht-in-kwaliteit>.
- 2 Wet op het algemeen verbindend en onverbindend verklaren van bepalingen van cao's.
- 3 De eerder dit jaar verschenen "Evaluatie wettelijk minimumloon 2011-2018" is een periodieke analyse over de hoogte van het minimumloon. Het betreft echter geen beleidsevaluatie in de zin dat de doeltreffendheid en doelmatigheid van de wml worden bepaald. Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/01/07/evaluatie-wml>.
- 4 Zie SCP (2019), Eindevaluatie van de Participatiewet, <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2019/11/19/eindevaluatie-van-de-participatiewet>.
- 5 Het CPB selecteerde de acht 'beste' internationale studies over de gevolgen van het minimumloon op de werkgelegenheid. Van de acht studies lieten er twee geen effect zien, twee lieten een positief effect zien en vier een negatief effect (waarvan twee sterk negatief). Zie CPB (2020), Kansrijk Arbeidsmarktbeleid, <https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Kansrijk-arbeidsmarktbeleid-update-minimumloon-beleid-2020.pdf>.
- 6 Zie <https://rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking-beleidsdoorlichtingen/het-meten-van-doeltreffendheid>.
- 7 Deze twee instrumenten hangen nauw met elkaar samen, waardoor een gezamenlijke evaluatie logisch was. Maar het nadeel ervan is dat we niet weten welk instrument heeft geleid tot welk aandeel in de uitkomsten.
- 8 <https://www.rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking-beleidsdoorlichtingen/het-meten-van-doelmatigheid>.
- 9 Zie Ministerie van Financiën (2019), Voortgangsrapportage Operatie Inzicht in Kwaliteit, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/09/30/kamerbrief-voortgangsrapportage-operatie-inzicht-in-kwaliteit>.



- 10 Zie bv. WRR (2006), Lerende overheid. Een pleidooi voor probleemgerichte politiek.
- 11 De trend van meer burn-out en verhoogde psychosociale arbeidsbelasting is overigens ook in andere landen te zien.
- 12 Zie Ministerie van Financiën (2015), Eindrapport IBO Zelfstandigen zonder personeel, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2015/10/02/eindrapport-ibo-zelfstandigen-zonder-personeel>.
- 13 Het is juridisch niet altijd mogelijk om wetgeving van toepassing te laten zijn op zzp'ers. Zo stelt het (Europees) mededingingsrecht beperkingen aan de mogelijkheden om meer randvoorwaarden in cao's op te nemen.
- 14 Dit betreft voornamelijk de Wwz; zie verder paragraaf 5.3 van deze beleidsdoorlichting.
- 15 <https://www.rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking-beleidsdoorlichtingen/het-meten-van-doelmatigheid>.
- 16 Zie CPB (2020) Kansrijk Belastingbeleid, <https://www.cpb.nl/kansrijk-belastingbeleid>.
- 17 [www.rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking-beleidsdoorlichtingen/het-meten-van-doelmatigheid](http://www.rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking-beleidsdoorlichtingen/het-meten-van-doelmatigheid).

## Hoofdstuk VII

### Mogelijke verbeteringen

- 1 Het stellen van heldere en prikkelende doelen kan maatschappelijke dynamiek op gang brengen die bijdraagt aan het realiseren van die doelen. Zie Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (2017) Wat het nieuwe kabinet zich moet realiseren – bestuurskundige reflecties (hoofdstuk IV).
- 2 Zie bijvoorbeeld: WRR (2006), Lerende overheid. Een pleidooi voor probleemgerichte politiek.
- 3 Bij de vorige beleidsdoorlichting waren gezond werken en veilig werken nog geen doelen van artikel 1. Zie <https://www.rijksbegroting.nl/system/files/18/szw-beleidsdoorlichting-arbeidsverhoudingen-en-voorwaarden.pdf>.
- 4 Zie bijvoorbeeld Eindrapport Commissie Regulering van werk (2020), <https://www.reguleringvanwerk.nl/documenten/publicaties/2020/01/23/eindrapport-commissie-regulering-van-werk>.
- 5 TNO (2019), Arbobalans 2018.
- 6 <https://www.kcwj.nl/kennisbank/>

integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/4-wat-het-doel?

- 7 Dit is ook behulpzaam bij internationale vergelijkingen.
- 8 Bijvoorbeeld: Commissie Regulering van Werk, Eindrapport; OESO, Building an inclusive world of work; FNV, doelen; Platform de Toekomst van Arbeid, De opwaardering van werk. Een visie op een beter werkend Nederland; Werkvereniging, Zo willen Modern Werkenden leven, leren en werken.
- 9 Zie Eindrapport Commissie Regulering van werk (2020), <https://www.reguleringvanwerk.nl/documenten/publicaties/2020/01/23/eindrapport-commissie-regulering-van-werk>.
- 10 Zie CBS, <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2018/47/bijna-1-op-de-5-volwassenen-volgt-opleiding-of-cursus>.
- 11 Zie Ministerie van Financiën (2019), Voortgangsrapportage Operatie Inzicht in Kwaliteit, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/09/30/kamerbrief-voortgangsrapportage-operatie-inzicht-in-kwaliteit>.
- 12 In dit tekstkader abstraheren we van het probleem van de onduidelijk gespecificeerde artikel 1-doelen.
- 13 Voor arbeidsbeperkte werknemers die herplaatst worden geldt een maximumperiode van één jaar. De LKV kent ook een maximumbedrag per gewerkt uur en een maximumbedrag per jaar.
- 14 Voor de uitkomsten kan bijvoorbeeld gekeken worden naar het werkgerelateerd ziekteverzuim, het aantal mensen met één of meer beroepsziekten en het aantal (dodelijke) arbeidsongevallen.

## Bijlagen

### Arbeidsverhoudingen en -voorwaarden

- 1 De wijziging van de werkloosheidswet valt buiten de scope van deze beleidsdoorlichting.
- 2 SEO (2020), Evaluatie Wet werk en zekerheid samenvattende rapportage
- 3 Zie de Memorie van Toelichting: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34073-3.html>.
- 4 Dit kan worden teruggebracht naar 6 weken indien uit de evaluatiestudie blijkt dat er geen verdringing plaatsvindt. Dat geldt ook voor 1<sup>e</sup> en 2<sup>e</sup> bullet.
- 5 SEO (2019), Evaluatie wet werken na de AOW

- 6 SZW (2016), Eerste monitor Wet aanpak schijnconstructies; SZW (2018), Tweede monitor Wet aanpak schijnconstructies en SZW (2018), Derde monitor Wet aanpak schijnconstructies
- 7 SZW (2019), Evaluatie Wet aanpak schijnconstructies
- 8 SEO (2019), Effecten openbaarmaking inspectiegegevens Inspectie SZW
- 9 SZW (2019), Evaluatie Wet aanpak schijnconstructies
- 10 De eerder dit jaar verschenen "Evaluatie wettelijk minimumloon 2011-2018" is geen beleidsevaluatie in de zin dat de doeltreffendheid en doelmatigheid van de wml worden bepaald. Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/01/07/evaluatie-wml>.
- 11 D. Hyslop en S. Stillman (2007), Youth minimum wage reform and the labour market in New Zealand
- 12 SEO (2020), De positie van uitzendmedewerkers
- 13 DBO (2020), Driehoeksrelaties
- 14 DBO (2020), Driehoeksrelaties
- 15 Arboportaal (2017) Nieuwe tekst Arbowet na invoering wetswijziging per 1 juli 2017.
- 16 Capgemini (2017) Wettelijk kader in de praktijk; TNO (2019) Arbobeleid in de praktijk; Capgemini (2020) Evaluatie wijzigingen Arbowet
- 17 Capgemini (2017) Wettelijk kader in de praktijk
- 18 DBO (2019), Gezond en veilig werken
- 19 Het onderzoek van SEO kijkt naar 100 -125% WML.
- 20 J. Harju en T. Kosonen (2014) The inefficiency of reduced VAT rates: Evidence from the restaurant industry (Working paper) en T. Kosonen (2015) More and cheaper haircuts after VAT cut? On the efficiency and incidence of service sector consumption taxes, in Journal of Public Economics
- 21 B. Falkenhall, J. Månson en S. Tano (2015), Impact of VAT reform on Swedish restaurants: A synthetic control group approach, in The Scandinavian Journal of Economics
- 22 Deze regeling biedt sociale partners de gelegenheid om te experimenteren met nieuwe vormen van dienstverlening en samenwerking die bijdragen aan een betere werking van de arbeidsmarkt, door betere en effectievere dienstverlening aan te bieden voorafgaand aan en tijdens werkloosheid.



