



Aan

Minister van SZW

nota

Nota bij onderzoek naar waterbedeffecten
arbeidsmarktbeleid

Aanleiding

Onderzoeksbureau SEO leverde 31 maart 2023 haar onderzoek naar waterbedeffecten van het arbeidsmarktbeleid op. Dit onderzoek loopt sinds september 2022 en komt voort uit de (ambtelijke) wens beter inzicht te krijgen in de effecten van beleid.

Geadviseerd besluit

Advies is bijgaande brief aan de Kamer te ondertekenen

Kernpunten

Inhoud brief

U beschrijft de belangrijkste conclusies van het onderzoek in de brief.

- De resultaten van het onderzoek laten zien dat arbeidsmarktbeleid dat zich richt op een verschuiving tussen verschillende vormen van arbeidsrelaties voor een groot deel leidt tot de beoogde effecten.
- Tegelijkertijd blijkt dat (sommige) wetgeving gepaard ging met waterbedeffecten.
- De casestudy in het onderzoek laat zien dat de wijziging in de ketenbepaling in de Wet werk en zekerheid (3 tijdelijke → 2 tijdelijke contracten) er toe leidde dat uitstroom naar andere soorten arbeidsrelaties *eerder* optreden.
- Uit het onderzoek blijkt ook dat flexibilisering van de arbeidsmarkt niet alleen het gevolg is van beleid – bedoeld of onbedoeld. Relatief autonome ontwikkelingen, zoals vergrijzing en verhoging van het opleidingsniveau, zijn evengoed van belang.

U schrijft de Kamer bovendien dat het onderzoek zich heeft gericht op de periode 1995-2019. De evaluatie van de Wet Arbeidsmarkt in Balans (WAB) kan de komende jaren aanvullende inzichten opleveren.

Appreciatie onderzoek

Het onderzoek leverde wat we er van hadden verwacht. Een algemeen beeld van het bestaan en de richting van waterbedeffecten, met op basis van een casestudy een eerste beeld van de orde van grootte van die effecten. Het onderzoek roept de vraag op wat de orde van grootte van de (waterbed-)effecten zijn van andere individuele maatregelen. Wij kijken de komende periode of en welk aanvullend onderzoek kan bijdragen aan het vergroten van de kennis over beleid.

BRIEF ONDERTEKENEN

Datum

10 mei 2023

Onze referentie

Opgesteld door

Tweede contactpersoon

Bijlage(n)

0

Mogelijk politieke gevoeligheden

Uit de samenvatting van het onderzoek rijst het beeld dat een belangrijk waterbedeffect van zekerheid verhogend beleid is dat meer mensen inactief worden. Het rapport zelf laat een genuanceerder beeld zien. Deze conclusie is vooral gebaseerd op de casestudy over de ketenbepaling in de Wet werk en zekerheid (WWZ). Daarbij geven de onderzoekers in de conclusies aan dat dit effect eerder een verschuiving in de tijd is. Mensen worden een jaar éérder werkloos, maar niet meer mensen worden structureel werkloos.

Datum
10 mei 2023

Onze referentie

Wijze en tijdstip van verzenden brief

U neemt de Kamer met het verzenden van deze brief voor het debat over arbeidsmarktbeleid op 30 mei mee in de resultaten van dit onderzoek. U bent wel (iets) later met openbaarmaking dan dat de Rijksbrede Richtlijn naar aanleiding van de Wet Open Overheid voorschrijft. Dit komt doordat wij de afgelopen weken prioriteit hebben gegeven aan het verder brengen van de diverse wetsvoorstellen in het arbeidsmarktpakket, specifiek het wetsvoorstel flexibele arbeid.

U kunt ook besluiten het onderzoek alleen te publiceren op het kennisplatform werk en inkomen. Het onderzoek is een eigen onderzoek van SZW. Er is daarmee een verplichting tot openbaarmaking, maar geen verplichting het aan de Kamer te sturen.

Toelichting

Wat zijn waterbedeffecten?

Het idee is dat wanneer wetgeving voor een bepaalde vorm van (flexibele) arbeid wordt aangescherpt of een bepaalde contractsvorm (sterker) wordt beprijsd, werkgevers en werkenden zullen uitwijken naar andere, veelal flexibelere of goedkopere, contractvormen of vormen van arbeid. Onder het waterbedeffect verstaan we dan ook de verschuivingen op de arbeidsmarkt die het gevolg zijn van beleidsmaatregelen, maar die niet beoogd zijn. Het gaat hierbij dus om verschuivingen die een direct gevolg zijn van beleidswijzigingen die gericht zijn op de arbeidsmarkt, en niet om externe factoren die verschuivingen op de arbeidsmarkt veroorzaken (zoals conjunctuur).

Aanleiding onderzoek

Het waterbedeffect is een onderwerp dat regelmatig naar voren komt als mogelijk effect van arbeidsmarktbeleid. Bijvoorbeeld in de rapporten van de Commissie regulering van werk (Cie Borstlap) en het SER MLT. Wij constateerden in 2021 dat er voor het waterbedeffect vooral theoretisch en anekdotisch bewijs is. En dat we daarmee geen goed inzicht hebben in de verwachte en/of daadwerkelijke effecten. In 2022 is hierom aan onderzoeksbureau SEO de opdracht verleend de aard, richting en omvang van waterbedeffecten in Nederland in beeld te brengen.

Onderzoeksopzet

SEO heeft in haar rapport de bestaande kennis over het waterbedeffect in kaart gebracht. Daarnaast heeft SEO een beleidstheorie ontwikkeld, waarin drie factoren centraal staan waarmee de mogelijkheid tot het optreden van een waterbedeffect ingeschat kan worden: motivatie, capaciteit en gelegenheid (zowel bij werkgevers als werknemers).

Naast deze beleidstheorie heeft SEO een eerste omvang van het waterbedeffect ingeschat, waarvoor decompositie- en trendanalyses uitgevoerd zijn. Hierbij is

gekozen voor de periode 1996-2019, aangezien de Wet Arbeidsmarkt in Balans separaat wordt geëvalueerd. SEO merkt in haar rapport op dat de Nederlandse wet- en regelgeving veel arbitragemogelijkheden biedt om kosten- en risicovoordelen te behalen door de inzet van flexibele arbeidsvormen.

Datum
10 mei 2023

Onze referentie

Resultaten onderzoek

De resultaten laten zien dat er niet beoogde verschuivingen optreden op de Nederlandse arbeidsmarkt, maar dat andere verklaringen voor flexibilisering van de arbeidsmarkt minstens zo belangrijk zijn.

Waterbedeefecten soorten flexibeler arbeidsrelaties

Volgens SEO lijkt de groei van *zelfstandigen* in Nederland vooral het gevolg van beleid gericht op (stimulering van) zelfstandig ondernemerschap. Het waterbedeefect als gevolg van het reguleren van flexibele arbeidscontracten lijkt een minder prominente rol te spelen.

De groei in het aandeel werkenden met bepaalde *flexibele arbeidscontracten* is in beperkte mate toe te schrijven aan het waterbedeefect. Eerder lijken ontwikkelingen zoals vergrijzing, intersectorale verschuivingen en macro-trends als technologisering een belangrijke rol te spelen in deze groei. Als wordt gekeken naar persoonlijke kenmerken lijkt het waterbedeefect vooral in relatie tot andere groepen sterker te zijn onder werkenden met een relatief zwakke arbeidsmarktpositie, zoals lager opgeleiden, en in commerciële sectoren met kleine winstmarges. SEO geeft hierbij aan dat er vanuit deze analyse wel samenhang gevonden wordt, maar geen causaliteit aangetoond kan worden.

Waterbedeefect naar uitkeringen

SEO laat in haar samenvattende beeldende pagina zien dat uit haar *casestudy* naar de verkorting van de ketenbepaling (van maximaal 3 naar maximaal 2 opeenvolgende contracten in de Wwz) blijkt dat het waterbedeefect ongeveer een kwart is van het gerealiseerde beoogde effect. Waarbij de uitstroom in de richting van uitkeringen/inactiviteit groter is dan naar andere flexibele arbeidsvormen.

In de conclusies en bijlage plaatst SEO dit in context. Daar wordt vermeld dat deze uitstroom bij de inkorting van 3 naar 2 jaar niet betekent dat de arbeidsmarktpositie van tijdelijke werknemers verslechtert. De effecten van het aflopen van het maximaal aantal tijdelijke contracten lijken *eerder* op te treden, en niet te veranderen.

- Na de invoering van de Wwz beëindigden werkgevers de arbeidsrelatie met werknemers logischerwijs vaker na twee jaar, terwijl dit voorheen vaak na drie jaar was.
- Het percentage werknemers dat na het laatste flexibel arbeidscontract een vast contract krijgt blijft gelijk. Zowel na twee als na drie contracten is dat 15 procentpunt.
- De data van SEO laat zien dat er bij wetgeving met maximaal twee flexibele contracten na drie jaar na het eerste contract *minder* mensen zijn met een uitkering dan in een situatie met drie flexibele contracten.
- Dat kan er mee te maken hebben dat mensen meteen na afloop van een flexibel contract in een uitkering belanden, en pas daarna weer (elders) aan de slag gaan.
- Idealiter zouden we willen weten wat de langjarige effecten bij beide groepen zijn. Hiervoor zou de groep langer in tijd gevolgd moeten worden. SEO heeft

dit effect echter niet goed kunnen onderzoeken, vanwege de invoering van de Wab.

Datum
10 mei 2023

Nader onderzoek

SEO meldt ook dat er veel aanvullend onderzoek mogelijk is. Het onderzoek laat vooral een macro-beeld zien van het optreden van waterbedeffecten. Binnen de (budgettaire) kaders van het onderzoek kon SEO slechts één casestudy doen. Daarmee blijft de hoogte van de (waterbed-)effecten van de verschillende individuele maatregelen die u op de arbeidsmarkt kan nemen vooralsnog onduidelijk. Dit onderzoek zegt nog niet veel over mogelijke effecten van toekomstig beleid, maar geeft wel meer informatie over het ontstaan en de richting van niet beoogde effecten.

Onze referentie
[REDACTED]

Reacties andere departementen

Fin en EZK waren ambtelijk vertegenwoordigd in de begeleidingscommissie. Zij hadden waardering voor het onderzoek, en konden de resultaten goed volgen.

Beleidsmatige en politieke consequenties onderzoek

Het rapport geeft een indicatie dat er beperkte en soms tijdelijke waterbedeffecten kunnen optreden bij nieuw arbeidsmarktbeleid.

Het rapport laat ook zien dat we veel nog niet weten, en dat er meer onderzoek dan één casestudy nodig is om de effecten en orde-grootte meer kwantitatief in te schatten. Het ligt in de rede de komende jaren, voor zover mogelijk, verder onderzoek te (laten) doen naar de effecten van individuele maatregelen. Bijvoorbeeld naar aanleiding van de maatregelen die in het arbeidsmarktpakket zijn opgenomen. Met het oog daarop is de evaluatie van de Wet Arbeidsmarkt in Balans, waarvan het proces reeds is opgestart en dat waarschijnlijk in 2025 wordt opgeleverd, ook relevant.

Mogelijk dat u politiek vragen kunt krijgen over het waterbedeffect richting uitkeringen. Zie ook de laatste alinea's van de vorige paragraaf. Wij nemen hierover een Q&A op in uw dossier voor het arbeidsmarktdebat van 30 mei. Deze zal de lijn zal hebben dat het rapport eerder een waterbedeffect laat zien in de tijd, dan dat de specifieke maatregel heeft geleid tot méér werklozen