



Mogelijkheden om flexibiliteit te realiseren binnen de lage WW-premie

Eindrapport

30 SEPTEMBER 2021

Projectnummer P0199

Onderzoek in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Auteurs: Youri ten Hoeve, Marjolein Sax, Mirjam Engelen (De Beleidsonderzoekers), Wim Zwinkels (Epsilon Research), Lucy van den Berg, Willemijn Roozendaal (VU)

© 30 september 2021 | De Beleidsonderzoekers | www.beleidsonderzoekers.nl

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt via druk, fotokopie of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming.

Inhoud

Samenvatting	5
1. Inleiding	11
1.1 Achtergrond van het onderzoek	11
1.2 Doel- en vraagstelling	13
1.3 Onderzoeksverantwoording	14
1.4 Leeswijzer	16
Deel I: Achtergrond	17
2. Motieven	18
2.1 De tafel van elf	18
2.2 Kennis van wet en regelgeving	19
2.3 Mate van acceptatie	21
2.4 Kosten en baten	22
2.5 Maatschappelijke controle	24
2.6 Kans op melding, controle, detectie en sanctionering	25
2.7 Motieven	26
Deel II: Mogelijkheden om flexibiliteit te realiseren binnen de lage WW-premie	27
3. Varianten op ontslag	28
3.1 Flexibiliteit door ontslag	28
3.2 Visie van sociale partners	30
3.3 Prevalentie van deze variant(en)	30
4. Varianten op de arbeidsomvang	41
4.1 Flexibiliteit via het aanpassen van de arbeidsomvang	41
4.2 Visie van sociale partners	44
4.3 Prevalentie van deze variant(en)	45
5. Varianten op seizoensarbeid en de jaarurennorm	53
5.1 Flexibiliteit door seizoensgebonden arbeid	53
5.2 Visie van sociale partners	55
5.3 Prevalentie van deze variant(en)	56
6. Varianten op meerdere contracten	61
6.1 Flexibiliteit door meerdere contracten	61
6.2 Visie van sociale partners	63
6.3 Prevalentie van deze variant(en)	64

Deel III: Conclusie	70
7. Conclusie en handelings-perspectieven	71
7.1 Is er een probleem?	71
7.2 Handelingsperspectieven	73
Bijlage 1: Geïnterviewde partijen	77
Bijlage 2: De tafel van elf	78
Bijlage 3: Technische toelichting	80



Samenvatting

Inleiding

Per 1 januari 2020 is de Wet arbeidsmarkt in balans (hierna: Wab) in werking getreden. Met de invoering van de Wab beoogt het kabinet de balans tussen zekerheid en flexibiliteit op de arbeidsmarkt te herstellen. Eén van de maatregelen van de Wab is de WW-premiedifferentiatie naar de aard van het contract. Werkgevers betalen een lage WW-premie voor arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd (die geen oproepovereenkomst is en die schriftelijk is vastgelegd) en een hoge premie voor alle overige contracten, die tijdelijk en/of flexibel van aard zijn. In opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is onderzoek gedaan naar de mogelijkheden die er voor werkgevers zijn om flexibiliteit te realiseren en zij toch de lage WW-premie betalen.

Doel van het onderzoek

Met dit onderzoek brengen wij in kaart welke mogelijkheden er zijn om flexibiliteit binnen de lage WW-premie te realiseren, en in hoeverre werkgevers deze mogelijkheden benutten. De minister had voorafgaand aan de invoering van de wet aangekondigd te onderzoeken op welke manieren contracten voor onbepaalde tijd op zo'n manier ingezet worden dat de werknemer er onvoldoende werk- of inkomenszekerheid aan kan ontleen of dat er toch tussentijds een beroep op de WW kan worden gedaan terwijl de werkgever wel de lage WW-premie afdraagt.

We beperken ons in het voorliggende onderzoek tot mogelijkheden om flexibiliteit te realiseren binnen de kaders van de lage WW-premie die op kwantitatieve wijze te onderzoeken zijn. Daarbij richten we ons ten eerste op de vier in de wet genoemde herzieningssituaties, op grond waarvan de werkgever de afdracht van de lage WW-premie moet herzien en de werkgever met terugwerkende kracht de hoge WW-premie moet betalen. Daarnaast inventariseren we andere situaties waarin werkgevers flexibiliteit binnen de lage WW-premie kunnen realiseren. Tevens hebben we handelingsperspectieven geformuleerd om het afdragen van de lage WW-premie, terwijl de werkgever arbeid toch flexibel in kan zetten, tegen te gaan.

De volgende twee hoofdvragen vormden het uitgangspunt van het onderzoek:

1. In hoeverre en op welke wijzen zoeken werkgevers naar manieren om flexibiliteit te realiseren binnen de lage WW-premie?
2. Op welke wijze kan het realiseren van flexibiliteit binnen de lage WW-premie worden tegengegaan?

Onderzoeksverantwoording

Om tot conclusies en handelingsperspectieven te komen hebben we verschillende dataverzamelmethode gebruikt:

- Een kwalitatieve documentstudie, gericht op beleidsdocumenten en kamerstukken over de WW-premiedifferentiatie. Aan de hand daarvan hebben we diverse mogelijkheden om flexibiliteit te realiseren binnen de lage WW-premie te realiseren geïdentificeerd.
- Een serie kwalitatieve interviews met stakeholders. Interviews hebben plaatsgevonden met betrokkenen van het ministerie van SZW, UWV en de Belastingdienst. Daarnaast zijn interviews gehouden met landelijke en sectorale werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers. Ook hebben interviews met tien werkgevers die actief zijn in verschillende sectoren plaatsgevonden. Een volledig overzicht van geraadpleegde partijen is opgenomen in bijlage 1. De inzichten uit de interviews zijn niet representatief voor alle werkgevers in Nederland.
- Een brainstorm binnen het onderzoeksteam om mogelijke manieren te inventariseren om flexibiliteit te realiseren binnen de kaders van de lage WW-premie.
- Een kwantitatieve analyse van de door ons geïdentificeerde mogelijkheden om flexibiliteit te realiseren binnen de lage WW-premie. Voor deze analyse heeft UWV cijfers aangeleverd over de mate waarin geïdentificeerde mogelijkheden voorkomen. Hierbij is gebruik gemaakt van gegevens uit de polisadministratie en de WW-uitkeringsadministratie.
- Een brainstorm binnen het onderzoeksteam om te komen tot handelingsperspectieven.

Houding ten opzichte van de premiedifferentiatie

Met het voorliggende onderzoek hebben we een beeld gekregen van de houding van werkgevers ten opzichte van de WW-premiedifferentiatie. Onze veronderstelling bij aanvang van het onderzoek was dat de kans op naleving het grootste is wanneer:

- a. Werkgevers de wet- en regelgeving kennen;
- b. Werkgevers de wet- en regelgeving accepteren;
- c. De kosten van niet-naleving hoger zijn dan de baten;
- d. Er een hoge mate van maatschappelijke controle is;
- e. De kans op melding, controle, detectie en sanctionering groot is.

Op basis van de interviews ontstaat het beeld dat werkgevers de WW-premiedifferentiatie als voldoende duidelijk en waterdicht ervaren. De wet is in de beleving van werkgevers eenduidig: alleen voor een vast contract geldt de lage WW-premie. We veronderstellen dat dit de kans op een correcte naleving vergroot.

Op basis van de interviews vermoeden we dat er een groep werkgevers is die weinig bezig is met de WW-premiedifferentiatie, bijvoorbeeld omdat zij weinig gebruik maken van flexibele arbeid. Daarmee is de WW-premiedifferentiatie op dit punt voor hen minder van belang. Voor de werkgevers die wel gebruik maken van flexibele arbeid geldt dat een aantal groepen te onderscheiden is:

- Er is een groep werkgevers die veel gebruikmaakt van flexibele arbeid, maar die de hoge WW-premie accepteert. Zij zien geen mogelijkheden om het werk anders in te richten op zo'n manier dat zij meer vaste contracten aan kunnen bieden. Zij betalen de hoge WW-premie voor de flexibele arbeid.
- Daarnaast is er een groep werkgevers die, vermoedelijk mede door toedoen van de Wab, heeft gekozen voor meer vaste contracten, om op die manier de lasten van de WW-premie te verlagen.
- Tot slot is er een vermoedelijk kleine groep werkgevers die wel op zoek gaat naar manieren om flexibiliteit te realiseren terwijl zij toch gerechtigd zijn de lage WW-premie af te dragen.

Op basis van de interviews die we voor dit onderzoek gehouden hebben, kunnen we geen inschatting maken van het aandeel werkgevers in elk van de genoemde groepen. Wat we wel weten is dat het aannemelijk is dat werkgevers die op zoek gaan naar mogelijkheden om flexibiliteit binnen de lage WW-premie te realiseren zich bevinden in bedrijfstakken waar werkgevers goed bekend zijn met de principes van de WW-premiedifferentiatie, dat het gaat om werkgevers die de uitwerking van het beleid niet accepteren, die hoge kosten ervaren en in wiens omgeving het niet-naleven van de bedoeling van de wet sociaal geaccepteerd is; bijvoorbeeld omdat er actief tegen de maatregel is gelobbyd. In de interviews is naar voren gekomen dat het ook denkbaar is dat deze groep werkgevers op zoek gaat naar andere manieren om gebruik te maken van flexibele arbeid, bijvoorbeeld door de inzet van zzp'ers, het verplaatsen van arbeid naar het buitenland of door werknemers 'zwart' uit te betalen. We signaleren op basis van de interviews ook dat het zoeken naar manieren om flexibiliteit te realiseren binnen de lage WW-premie veel (administratieve) moeite en daarmee tijd en geld kost.

In hoeverre komt flexibiliteit binnen de lage WW-premie voor?

Over het geheel genomen concluderen we op basis van de kwantitatieve analyse dat het realiseren van flexibiliteit binnen de lage WW-premie momenteel niet op grote schaal voorkomt. Wel heeft dit onderzoek enkele mogelijkheden om flexibiliteit te realiseren binnen de kaders van de lage WW-premie aan het licht gebracht.

Om het realiseren van flexibiliteit binnen de lage WW-premie tegen te gaan zijn vier herzieningssituaties in de wet opgenomen. Dit houdt in dat de werkgever met terugwerkende kracht de hoge WW-premie moet afdragen in plaats van de lage WW-premie, wanneer één van de vier herzieningssituaties van toepassing is. Het gaat om de volgende vier herzieningssituaties:

1. De schriftelijke arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd wordt binnen twee maanden na aanvang beëindigd;
2. De werknemer krijgt binnen een kalenderjaar 30% of meer uren verloond dan contractueel voor dat jaar overeengekomen;
3. De werknemer krijgt binnen een jaar na aanvang van de dienstbetrekking een WW-uitkering door arbeidsuren- of inkomstenverlies bij de werkgever;
4. De werknemer krijgt een WW-uitkering, maximaal één jaar nadat herzieningssituatie 3 in werking is getreden.¹

Uitsluitend herzieningssituatie 1 is in werking getreden per 1 januari 2020. Herzieningssituatie 2 is opgeschort tot 1 januari 2022 als gevolg van de coronacrisis en de gevolgen daarvan voor de arbeidsmarkt. Herzieningssituaties 3 en 4 zijn beide niet in werking getreden. Voor dit onderzoek hebben we de prevalentie van alle herzieningssituaties wel op kwantitatieve wijze in kaart gebracht. Op basis van de kwantitatieve analyse kunnen we concluderen dat de herzieningssituaties een groot deel van de mogelijkheden om flexibiliteit te realiseren binnen de lage WW-premie ondervangen. Deze herzieningssituaties zijn door UWV behoorlijk goed te identificeren en daarmee zijn ze uitvoerbaar, hoewel herzieningssituatie 4 moeilijk uit te leggen is en deze in de praktijk nauwelijks voorkomt. Voor het jaar 2020 is herzieningssituatie 1 in werking getreden voor 12.800² inkomstenverhoudingen. Als herzieningssituatie 3 in werking zou zijn getreden, zouden werkgevers de afdracht van de lage WW-premie voor 8.300 inkomstenverhoudingen moeten herzien over 2020. Herzieningssituatie 2 is niet in werking getreden, maar een urenoverschrijding van 31% of meer is in 2020 bij 176.500 inkomstenverhoudingen voorgekomen. Daarmee is herzieningssituatie 2, het realiseren van flexibiliteit door middel van overwerk, de variant die het meeste voorkomt.

Naast de genoemde herzieningssituaties hebben we een aantal andere (mogelijke) manieren geïdentificeerd om flexibiliteit te realiseren binnen de kaders van de lage WW-premie. Vier varianten lichten we hier uit die relatief vaak voorkomen. Ten eerste ontslag met wederzijds goedvinden. Dit kan een manier zijn om het wegvallen van arbeidsaanbod op te vangen, bijvoorbeeld in het geval van seizoensarbeid. De werkgever kan een werknemer onder druk

¹ TK 2018-2019, 35 074, nr. 3, 'Memorie van Toelichting Wab'.

² Voor de leesbaarheid is het aantal inkomstenverhoudingen afgerond op honderdtallen.

zetten om akkoord te gaan met een beëindigingsovereenkomst, zodat desbetreffende werknemer volgend jaar terug mag komen. Ten tweede het herhaaldelijk wijzigen van de arbeidsomvang, om op die manier fluctuaties in het arbeidsaanbod op te vangen. En ten derde het aangaan van twee of meer arbeidsovereenkomsten bij dezelfde werkgever, waarmee de werkgever op momenten dat dit nodig is gebruik kan maken van extra inzet, door een tweede arbeidsovereenkomst af te sluiten. Bij het naast elkaar bestaan van twee of meer arbeidsovereenkomsten gaat het vaak om situaties waarbij over het ene contract de lage WW-premie en over het andere contract de hoge WW-premie wordt afgedragen. Hieruit kunnen we afleiden dat een tweede contract in de praktijk kan worden gebruikt om arbeid flexibel in te zetten, omdat daarmee een tijdelijke urenuitbreiding gerealiseerd kan worden. Ten vierde signaleren we dat ook onbetaald verlof toekennen aan de werknemer een manier kan zijn om flexibiliteit te realiseren, door op die manier rustige periodes te overbruggen. Echter, we hebben gesignaleerd dat onbetaald verlof relatief veel voorkomt bij vrouwen in de leeftijdsklassen 30-34 jaar en 35-39 jaar. Dit zou kunnen wijzen op een uitbreiding van zwangerschapsverlof of onbetaald ouderschapsverlof.

Dit onderzoek geeft weinig aanleiding om te denken dat het realiseren van flexibiliteit binnen de lage WW-premie momenteel op grote schaal voorkomt. In totaal zijn er in Nederland 4,8 miljoen inkomstenverhoudingen. De prevalentie van herzieningssituaties bedraagt veelal niet meer dan enkele tienduizenden situaties op jaarbasis. Ook de (extra) premie-inkomsten vormen slechts een deel van de 4,5 miljard aan premie die in 2020 geïnd is voor inkomstenverhoudingen met de lage premie. Van de situaties die voorkomen, kunnen we een aantal kenmerken van de werknemers identificeren die vaker te maken krijgen met het realiseren van flexibiliteit binnen de kaders van de lage WW-premie. Ten eerste valt op dat jongeren onder de 19 jaar (met een contract groter dan 12 uur per week) en jongeren tussen 20 en 24 jaar³ relatief vaak te maken krijgen de door ons geïdentificeerde varianten voor het realiseren van flexibiliteit. Dit geldt voor herzieningssituaties 1, 2 en 3. Ook werknemers met kleine contracten van 0-8 uur en 8-16 uur per week krijgen relatief vaak te maken met herzieningssituaties 1, 2 en 3 en de door ons geïdentificeerde varianten. Wanneer we kijken naar sectoren, dan valt op dat in de uitzendbranche en de horeca relatief veel werkgevers de lage WW-premie moesten herzien op grond van herzieningssituatie 1 of zouden moeten herzien wanneer herzieningssituatie 2 en 3 in werking waren getreden. In absolute aantallen komt herzieningssituatie 2 het meeste voor in de zorg en in het winkelbedrijf. Tot slot signaleren we dat kleine organisaties met minder dan 10 werknemers relatief vaak de lage WW-premie moesten herzien op grond van herzieningssituatie 1 of zouden moeten herzien op grond van herzieningssituatie 3.

Handelingsperspectieven

We hebben gesignaleerd dat herzieningssituaties 1, 2 en 3 in de praktijk voorkomen. Met name op grond van herzieningssituatie 2 zouden relatief veel werkgevers de afdracht van de lage WW-premie moeten herzien voor het jaar 2020, wanneer deze herzieningssituatie in werking was getreden. Wanneer herzieningssituaties 2 en 3 in werking zouden zijn getreden, zou dit 107,3

³ Voor jongeren tot 21 jaar geldt dat zij een contract groter dan 12 uur per week moeten hebben, anders is de werkgever per definitie gerechtvaardigd de lage WW-premie af te dragen.

miljoen euro aan extra premieopbrengsten hebben opgeleverd, waarvan 100 miljoen euro op grond van herzieningssituatie 2. Op basis van de interviews en de beschikbare kwantitatieve gegevens over de prevalentie van deze herzieningssituatie denken wij dat het van toegevoegde waarde kan zijn om herzieningssituaties 2 en 3 in werking te laten treden. Voor herzieningssituatie 4 geldt dat deze slecht begrepen wordt, als zeer complex ervaren wordt en deze in de praktijk tot op heden nauwelijks voorkomt. Daardoor zijn de gemiste premieopbrengsten zeer beperkt.

De varianten om flexibiliteit te realiseren binnen de kaders van de lage WW-premie die wij op basis van het onderzoek hebben geïnventariseerd en hebben gekwantificeerd, geven geen aanleiding om nieuwe herzieningssituaties toe te voegen aan de Wab. Zoals uiteengezet zijn er diverse varianten denkbaar, maar is het aannemelijk dat daar momenteel niet op grote schaal gebruik van wordt gemaakt met de bedoeling om flexibiliteit te realiseren en werkgevers toch gerechtigd zijn de lage WW-premie af te dragen. Wel kan dit in de toekomst veranderen. De Wab is recent in werking getreden en bovendien is in de jaren 2020 en 2021 veel aandacht van werkgevers en overheid uitgegaan naar de coronacrisis en de gevolgen daarvan voor de arbeidsmarkt. Het is verstandig de geïnventariseerde varianten - en het gedrag van werkgevers - omtrent de WW-premiedifferentiatie in de komende jaren te monitoren. Het huidige onderzoek is te zien als een nulmeting van de stand van zaken in 2020.

Op basis van het huidige onderzoek signaleren we dat er onduidelijkheid is over de wijze waarop een tijdelijke urenuitbreiding geïnterpreteerd moet worden: is de gehele arbeidsovereenkomst daarmee flexibel geworden of moet de urenuitbreiding gezien worden als tweede arbeidsovereenkomst? Ook is onduidelijk in hoeverre het werkgevers vrij staat gebruik te maken van (herhaaldelijke) tijdelijke urenuitbreidingen zonder de hoge WW-premie verschuldigd te zijn. De vraag is namelijk wanneer een arbeidsovereenkomst het karakter van een oproepovereenkomst krijgt en als zodanig belast moet worden. De wetgever stelde dat een tijdelijke urenuitbreiding per definitie geduid moet worden als een tweede arbeidsovereenkomst waarover de werkgever de hoge WW-premie dient af te dragen, maar uit dit onderzoek is gebleken dat dit juridisch onvoldoende standhoudt. Ook over het gelijktijdig naast elkaar kunnen bestaan van twee of meer arbeidsovereenkomsten is nog onduidelijkheid.

Met het oog op de WW-premiedifferentiatie op de lange termijn signaleren we tot slot nog een drietal zaken. Ten eerste wordt door zowel werkgevers- als werknemersvertegenwoordigers de jaarurennorm niet als werkbaar ervaren voor (kortdurende) seizoensarbeid. Ten tweede zijn min-maxcontracten voor onbepaalde tijd expliciet uitgesloten van de afdracht van de lage WW-premie. Dat geldt niet voor het naast elkaar bestaan van twee contracten en/of een tijdelijke urenuitbreiding. Ten slotte signaleren we dat het mogelijk is om verschillende varianten om flexibiliteit te realiseren binnen de lage WW-premie te combineren. Op die manier kan, in theorie, een hoge mate van flexibiliteit gerealiseerd worden terwijl de werkgever rechtmatig de lage WW-premie afdraagt.



Inleiding

Per 1 januari 2020 is de Wet arbeidsmarkt in balans (hierna: Wab) in werking getreden. Met de invoering van de Wab beoogt het kabinet de balans tussen zekerheid en flexibiliteit op de arbeidsmarkt te herstellen. Eén van de maatregelen van de Wab is de WW-premiedifferentiatie naar de aard van het contract. Werkgevers betalen een lage WW-premie voor vaste contracten en een hoge premie voor tijdelijke en flexibele contracten. In opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is onderzoek gedaan naar de mogelijkheden voor werkgevers om flexibiliteit te realiseren en toch de lage WW-premie te betalen.

1.1 Achtergrond van het onderzoek

1.1.1 De Wet arbeidsmarkt in balans (Wab)

Per 1 januari 2020 is de Wet arbeidsmarkt in balans (Wab) in werking getreden. Met de invoering van de Wab beoogt het kabinet de balans tussen zekerheid en flexibiliteit op de arbeidsmarkt te herstellen. De wetgever erkent dat flexibiliteit belangrijk is, maar vindt dat het

voor werkgevers aantrekkelijker en minder risicovol moet zijn om met hun personeel een vast contract aan te gaan, zodat voor werkenden meer perspectief op zekerheid ontstaat.⁴

1.1.2 WW-premiedifferentiatie

De Wab behelst diverse maatregelen. Eén daarvan is de WW-premiedifferentiatie naar de aard van het contract, die de WW-sectorpremie vervangt. Met de WW-premiedifferentiatie wordt beoogd werkgevers te stimuleren meer werknemers een vast arbeidscontract aan te bieden waar zij zekerheid aan kunnen ontleen. Door de lage WW-premie te betalen voor vaste contracten en een hoge WW-premie voor tijdelijke contracten moet het voor werkgevers aantrekkelijker worden om vaste contracten aan te bieden.⁵ Een vast contract wil zeggen, een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd die geen oproepovereenkomst is en die schriftelijk is vastgelegd.⁶

Bij de totstandkoming van de Wab voorzag het kabinet dat in de praktijk ook contracten, die aan alle voorwaarden voor de lage WW-premie voldoen, flexibel in te zetten zijn. Om te voorkomen dat werkgevers arbeid flexibel inzetten en toch de lage WW-premie betalen zijn vier herzieningssituaties opgenomen in de wet. In deze situaties wordt de lage WW-premie herzien en moet de werkgever met terugwerkende kracht de hoge WW-premie afdragen. Het gaat om de volgende vier herzieningssituaties⁷:

1. De schriftelijke arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd wordt binnen twee maanden na aanvang beëindigd;
2. De werknemer krijgt binnen een kalenderjaar 30% of meer uren verloond dan contractueel voor dat jaar overeengekomen;
3. De werknemer krijgt binnen een jaar na aanvang van de dienstbetrekking een WW-uitkering door arbeidsurenverlies bij de werkgever;
4. De werknemer krijgt een WW-uitkering, maximaal één jaar nadat herzieningssituatie 3 in werking is getreden.⁸

Uitsluitend herzieningssituatie 1 is in 2020 in werking getreden. Herzieningssituatie 2 is met terugwerkende kracht opgeschort⁹, vanwege de aanhoudende coronacrisis en het daarmee gepaard gaande overwerk in diverse sectoren zoals de zorg.¹⁰ Dit geldt voor zowel 2020 als 2021. Herzieningssituaties 3 en 4 zijn voornamelijk niet in werking getreden omdat deze de complexiteit van de regeling vergroten en vooral voor UWV uitvoeringslast kunnen veroorzaken.¹¹

⁴ TK 2018-2019, 35 074, nr. 3, 'Memorie van Toelichting Wab'.

⁵ TK 2018-2019, 35 074, nr. 3, 'Memorie van Toelichting Wab'.

⁶ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2020). *Kennisdocument Premiedifferentiatie WW*.

⁷ UWV spreekt van herzieningssituaties A t/m D, in tegenstelling tot de Memorie van Toelichting, die ze 1 t/m 4 nummert.

⁸ TK 2018-2019, 35 074, nr. 3, 'Memorie van Toelichting Wab'.

⁹ TK 2019-2020, 35 420, nr. 2.

¹⁰ TK 2020-2021, De economische impact van het coronavirus en contactbeperkende maatregelen, 27 oktober 2020.

¹¹ TK 2018-2019, 35 074, nr. 66.

1.2 Doel- en vraagstelling

1.2.1 Doel van het onderzoek

Alle herzieningssituaties worden sinds de invoering van de Wab door UWV gemonitord, ondanks het niet in werking treden van drie van de vier herzieningssituaties. In de praktijk kunnen zich daarnaast meer situaties voordoen waarin werkgevers flexibiliteit binnen de lage WW-premie kunnen realiseren. Deze situaties waren op voorhand niet (allemaal) te voorzien. Daarom heeft de minister aangekondigd na de invoering van de Wab te onderzoeken op welke manieren contracten voor onbepaalde tijd op zo'n manier ingezet worden dat de werknemer er onvoldoende werk- of inkomenszekerheid aan kan ontleen of dat er toch tussentijds een beroep op de WW kan worden gedaan terwijl de werkgever wel de lage WW-premie afdraagt.

De Beleidsonderzoekers hebben dit onderzoek uitgevoerd, in samenwerking met Epsilon Research en de Vrije Universiteit, daarbij ondersteund door UWV. In dit onderzoek brengen wij in kaart welke mogelijkheden er zijn flexibiliteit binnen de lage WW-premie te realiseren, en in hoeverre werkgevers deze mogelijkheden benutten. We beperken ons in het voorliggende onderzoek tot mogelijkheden om flexibiliteit te realiseren binnen de kaders van de lage WW-premie die op kwantitatieve wijze te onderzoeken zijn. Dit wil zeggen dat we de risico's in kaart hebben gebracht die op basis van de loonadministratie van UWV nader te onderzoeken waren. Met dit onderzoek hebben we ten eerste de prevalentie van alle in de wet genoemde herzieningssituaties in kaart gebracht. Ten tweede hebben we onderzocht welke aanvullende mogelijkheden er zijn om flexibiliteit te realiseren binnen de lage WW-premie, om die vervolgens te kwantificeren. Daarnaast schetsen we handelingsperspectieven om het realiseren van flexibiliteit binnen de kaders van de lage WW-premie tegen te gaan.

1.2.2 Vraagstelling

De volgende hoofd- en deelvragen vormen het uitgangspunt voor dit onderzoek:

1. In hoeverre en op welke wijzen zoeken werkgevers naar manieren om flexibiliteit te realiseren binnen de lage WW-premie?
 - a. Op welke manieren kunnen werkgevers arbeid flexibel inzetten en toch de lage WW-premie betalen, inclusief de vier geformuleerde herzieningssituaties?
 - b. Welke werkgevers (bedrijfsomvang en sector) maken gebruik van elk van deze mogelijkheden om arbeid flexibel in te zetten en toch de lage WW-premie af te dragen?
 - c. Wat is de schaal waarop van elk van de geïdentificeerde mogelijkheden gebruik wordt gemaakt?
 - d. Om welke redenen proberen werkgevers flexibiliteit te realiseren binnen de lage WW-premie?
2. Op welke wijze kan het realiseren van flexibiliteit binnen de lage WW-premie worden tegengegaan?
 - a. Welke handelingsperspectieven zijn er om door middel van wet- en regelgeving het realiseren van flexibiliteit binnen de lage WW-premie tegen te gaan?
 - b. Welke handelingsperspectieven zijn er buiten de aanpassing van wet- en regelgeving om het realiseren van flexibiliteit binnen de lage WW-premie tegen te gaan?

- c. Wat zijn eventuele risico's die gepaard gaan met de geschetste handelingsperspectieven om het realiseren van flexibiliteit binnen de lage WW-premie tegen te gaan?

1.3 Onderzoeksverantwoording

Dit onderzoek is erop gericht om mogelijkheden te identificeren waarvan werkgevers gebruik kunnen maken om flexibiliteit binnen de lage WW-premie te realiseren. Daarnaast komen we tot handelingsperspectieven om deze mogelijkheden tegen te gaan. Om tot onze conclusies en deze handelingsperspectieven te komen zijn er verschillende dataverzamelmethode gebruikt. Hieronder lichten we deze methoden kort toe.

1.3.1 Inventarisatie van mogelijkheden om arbeid flexibel in te zetten en toch de lage WW-premie te betalen

In de eerste fase van het onderzoek hebben wij mogelijkheden om flexibiliteit te realiseren binnen de lage WW-premie geïnventariseerd, ongeacht de vraag of deze daadwerkelijk in de praktijk voorkomen en op welke schaal. Om tot de inventarisatie van deze mogelijkheden te komen zijn we van start gegaan met desk research gericht op juridische analyse van arbeidsovereenkomstenrecht en de WW-premie, beleidsdocumenten en kamerstukken over de WW-premiedifferentiatie. Als onderzoeksteam hebben we vervolgens een brainstorm gehad om mogelijkheden te identificeren. Daarna heeft een serie interviews plaatsgevonden met stakeholders¹². Deze interviews waren bedoeld om nieuwe mogelijkheden te identificeren die niet in de brainstorm aan bod zijn gekomen en door ons geïdentificeerde mogelijkheden te toetsen op plausibiliteit. We hebben gesproken met landelijke en sectorale sociale partners, SZW, de Belastingdienst, het UWV en een aantal werkgevers uit de uitzendbranche, land- en tuinbouw en detailhandel. In de periode maart tot en met juni 2020 vonden de gesprekken met stakeholders plaats. Vanwege de coronamaatregelen zijn deze allemaal online of telefonisch uitgevoerd.

De interviews zijn op een specifieke manier opgebouwd, omdat het ontwijken van wet- en regelgeving geen gemakkelijk onderwerp is: het maakt respondenten kwetsbaar, omdat het onderwerp tegen fraude (en daarmee criminaliteit) aan ligt. Om deze reden was het analysekader¹³ leidend in deze gesprekken. Dit analysekader is gebaseerd op de tafel van elf en bevat de volgende aspecten:¹⁴

- Kennis van wet- en regelgeving
- Mate van acceptatie
- Kosten en baten

¹² Zie bijlage 1 voor een lijst van de geïnterviewde partijen.

¹³ Zie bijlage 2 voor een nadere uitwerking van de tafel van elf.

¹⁴ Ministerie van Justitie, Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving (2006) De 'Tafel van elf', een veelzijdig instrument. Een instrument dat hier op lijkt is het Behaviour Change Wheel, waarin onderscheid wordt gemaakt naar Capability, Opportunity en Motivation. Dit instrument gebruiken we waar nodig ter aanvulling op de Tafel van elf.

- Maatschappelijke controle
- Kans op melding, controle, detectie en sanctionering.

Het analysekader komt in hoofdstuk 2 uitgebreid aan bod. De resultaten van de diepte-interviews zijn ter voorbereiding op de kwantitatieve toetsing door UWV geanalyseerd aan de hand van dit analysekader.

1.3.2 Toetsing van geïdentificeerde mogelijkheden om flexibiliteit te realiseren binnen de lage WW-premie door UWV

In de tweede fase van het onderzoek stond het kwantificeren van de door ons geïdentificeerde mogelijkheden om flexibiliteit te realiseren binnen de lage WW-premie centraal. Voor deze toetsing is met het UWV samengewerkt, op basis van specificaties van de onderzoekers heeft het UWV cijfers aangeleverd over de mate waarin de geïdentificeerde mogelijkheden voorkomen. Hierbij is gebruik gemaakt van gegevens uit de polisadministratie en de WW-uitkeringsadministratie. Voor de vier bestaande wettelijke mogelijkheden (zie paragraaf 1.1.2) is gebruik gemaakt van de monitoringsinformatie die UWV Gegevensdiensten in opdracht van het ministerie maakt. De analyse van de reeds in werking getreden herzieningssituatie 1 is gebaseerd op de feitelijke situatie na het in werking treden van de herzieningssituatie. Voor de overige herzieningssituaties, die wel in de wet zijn opgenomen maar die nog niet in werking zijn getreden, fungeert dit onderzoek als een nulmeting.

In de analyse is steeds gekeken naar het aantal individuele gevallen (inkomstenverhoudingen), het aantal personen en de extra premieopbrengsten bij het in werking treden van een herzieningssituatie. In enkele onderzochte situaties is (nog) geen concrete herzieningssituatie gedefinieerd, bijvoorbeeld bij de jaarennorm en onbetaald verlof. Het bedrag aan premieopbrengsten dat daar genoemd wordt, geeft inzicht in de maximale premieopbrengst door het verschuiven van lage naar hoge WW-premie.

Daarnaast zijn uitsplitsingen gemaakt naar leeftijd, geslacht, gemiddelde arbeidsduur per week van de werknemer en sector en grootteklasse van de werkgever waar de persoon werkzaam is. Om een indruk te krijgen van de schaal waarop situaties voorkomen, is steeds een vergelijking gemaakt met de verdeling naar kenmerken van het totale aantal inkomstenverhoudingen (personen) van werknemers met een lage premie. Op deze wijze ontstaat een beeld bij welke typen werknemers en werkgevers de geïdentificeerde mogelijkheden om bij flexibele inzet van arbeid de hoge WW-premie te ontwijken voorkomen.

1.3.3 Handelingsperspectieven

De eerste twee fasen van het onderzoek hebben inzichten opgeleverd in 1) de aard van mogelijkheden om flexibiliteit te realiseren binnen de lage WW-premie, 2) de prevalentie van deze mogelijkheden, in welke sectoren en bij welke typen werkgevers, en 3) motieven voor het gebruik van deze mogelijkheden. Deze informatie heeft ons geholpen om tot handelingsperspectieven te komen voor het tegengaan van de door werkgevers gebruikte mogelijkheden om flexibiliteit te realiseren binnen de lage WW-premie.

In deze fase hebben wij ingezet op zowel generieke als specifieke handelingsperspectieven. Bovendien hebben we in kaart gebracht welke risico's deze handelingsperspectieven eventueel met zich meebrengen. Deze activiteiten zijn middels twee methoden uitgevoerd. De eerste stap was een brainstorm met de leden van het onderzoeksteam. Met inbreng vanuit economisch, juridisch en arbeidsmarktperspectief zijn we met elkaar om tafel gegaan om te inventariseren welke mogelijkheden er zoal zijn voor het tegengaan van de geïdentificeerde mogelijkheden om flexibiliteit te realiseren binnen de lage WW-premie. De tweede stap was een co-creatiesessie met SZW, UWV en centrale sociale partners. In deze co-creatiesessie zijn de handelingsperspectieven waar nodig aangevuld en verder aangescherpt.

1.4 Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit zeven hoofdstukken. In dit eerste hoofdstuk is inleidend beschreven waar het onderzoek over gaat, wat de onderzoeksvragen zijn en op welke wijze het onderzoek is uitgevoerd. Het tweede hoofdstuk gaat in op de tafel van elf, waarbij we dit instrument als analysekader gebruiken om de motieven van werkgevers te achterhalen voor het zoeken naar manieren om flexibiliteit te realiseren binnen de lage WW-premie. Deel II van dit rapport, en daarmee het derde, vierde, vijfde en zesde hoofdstuk gaan in op de door ons geïnventariseerde varianten om flexibiliteit binnen de lage WW-premie te realiseren. Hierbij is gebruik gemaakt van gegevens die volgen uit een kwantitatieve analyse die is uitgevoerd door het UWV. Deel III, hoofdstuk zeven geeft een samenvattende beschouwing en formuleert enkele handelingsperspectieven voor de wetgever.

Deel I: Achtergrond

In dit deel van het rapport schetsen wij de motieven van werkgevers om te zoeken naar manieren om flexibiliteit te realiseren binnen de lage WW-premie. De motieven worden aan de hand van 'de tafel van elf' geanalyseerd. In het analysekader komen de volgende factoren aan bod: kennis van wet- en regelgeving, mate van acceptatie, kosten en baten, maatschappelijke controle en kans op melding, detectie en controle.



Motieven

In dit hoofdstuk zetten we uiteen wat mogelijke motieven zijn van werkgevers om flexibiliteit te realiseren binnen de lage WW-premie. Op basis van de tafel van elf kunnen we in beeld brengen hoe waarschijnlijk het is dat werkgevers op zoek gaan naar en gebruik maken van manieren om flexibiliteit te realiseren en toch de lage WW-premie te betalen. Onze analyse is dat het gebruik van deze manieren groter is wanneer a) de kennis van de WW-premiedifferentiatie hoog is, b) de mate van acceptatie laag is, c) de baten van het realiseren van flexibiliteit binnen de lage premie hoger zijn dan de kosten, d) het sociaal geaccepteerd is dat werkgevers de randen van de wet opzoeken en e) de kans op meldingen, controle, detectie en sanctionering ingeschat wordt als laag.

2.1 De tafel van elf

De Tafel van elf is een instrument dat gebruikt wordt om de naleving van wet- en regelgeving te bevorderen¹⁵. De Tafel van elf is in feite een opsomming van factoren die van belang zijn voor de naleving van regels. Het zijn deze factoren die wij benutten voor dit onderzoek. Want hoewel dit onderzoek strikt genomen niet over naleving gaat, helpen deze factoren wel om op gestructureerde wijze een beter beeld te krijgen welke factoren van invloed zijn op het gedrag

¹⁵ Ministerie van Justitie, Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving (2006) De 'Tafel van elf', een veelzijdig instrument. Een instrument dat hier op lijkt is het Behaviour Change Wheel, waarin onderscheid wordt gemaakt naar Capability, Opportunity en Motivation. Dit instrument gebruiken we waar nodig ter aanvulling op de Tafel van elf.

van werkgevers ten aanzien van de WW-premiedifferentiatie. Op basis van de Tafel van elf onderscheiden we de factoren die we als kader hanteren voor ons onderzoek. Dit hoofdstuk presenteert de motieven om flexibiliteit te realiseren binnen de lage WW-premie aan de hand van dit analysekader:

- Kennis van wet- en regelgeving
- Mate van acceptatie
- Kosten en baten
- Maatschappelijke controle
- Kans op melding, controle, detectie en sanctionering.

De resultaten van dit hoofdstuk zijn gebaseerd op deskresearch en interviews met landelijke stakeholders, brancheorganisaties, (sectorale) vakbonden en werkgevers. We hebben voornamelijk gesproken met sectoren die veel met flexibele arbeid werken.

2.2 Kennis van wet en regelgeving

Kennis van wet- en regelgeving is een randvoorwaarde voor het realiseren van flexibiliteit binnen de lage WW-premie. De hypothese is dat werkgevers die bekend zijn met de wet-en-regelgeving en deze ook voldoende begrijpen beter in staat zijn om manieren te bedenken voor het realiseren van flexibiliteit binnen de lage WW-premie. In deze paragraaf gaan wij in op de kennis van wet- en regelgeving, wat bestaat uit de volgen twee aspecten:

- **Bekendheid:** zijn werkgevers bekend met de WW-premiedifferentiatie?
- **Duidelijkheid:** is de wet- en regelgeving ten aanzien van de WW-premiedifferentiatie begrijpelijk en is voor werkgevers dus duidelijk wanneer zij de lage en wanneer zij de hoge WW-premie af moeten dragen?

2.2.1 Bekendheid

De werkgever moet weten dat er sprake is van WW-premiedifferentiatie om hier überhaupt naar te kunnen handelen. Het bedenken van manieren om flexibiliteit binnen de lage WW-premie te creëren vergt dat werkgevers zelf over zeer goede kennis van de WW-premiedifferentiatie beschikken. Een gebrek aan kennis kan ertoe leiden dat een werkgever per ongeluk de lage WW-premie afdraagt terwijl dat beleidsmatig niet gerechtvaardigd is. Een gebrek aan kennis kan dus leiden naar het realiseren van flexibiliteit binnen de lage WW-premie wanneer wet-en-regelgeving onvoldoende eenduidig is.

In de interviews met werkgeversvertegenwoordigers is naar voren gekomen dat werkgevers over het algemeen bekend zijn met de WW-premiedifferentiatie. Brancheorganisaties hebben aangegeven dat zij een belangrijke rol hebben gespeeld in de informatievoorziening richting werkgevers, in de vorm van voorlichtingsbijeenkomsten en/of het verspreiden van nieuwsbrieven. De geïnterviewde brancheorganisaties hebben in de interviews aangegeven dat de invoering van de Wab, waarvan de WW-premiedifferentiatie een onderdeel was, breed bekend is gemaakt onder werkgevers en een onderwerp is dat veel aandacht heeft gekregen. Voor werkgevers veranderde er met de invoering van de Wab namelijk veel. Er is zodoende veel aandacht en interesse onder werkgevers geweest voor het onderwerp. Op basis daarvan

veronderstellen de brancheorganisaties die wij gesproken hebben dat werkgevers voldoende op de hoogte zijn van de WW-premiedifferentiatie. Dit geldt volgens hen zeker voor de middelgrote en grote werkgevers.

Hoe het is gesteld met de kennis van de WW-premiedifferentiatie onder werkgevers die geen lid zijn van een brancheorganisatie is op basis van de interviews niet goed vast te stellen. Volgens betrokkenen is het denkbaar dat een deel van de kleine werkgevers die geen lid zijn van een brancheorganisatie minder goed op de hoogte zijn van de WW-premiedifferentiatie. Wel merken betrokkenen op dat werkgevers, ook kleine werkgevers, in de regel worden bijgestaan door salarisadministrateurs, boekhouders en accountants. Op die manier is, volgens geïnterviewde betrokkenen, de juiste toepassing van de WW-premiedifferentiatie voldoende gewaarborgd, ook als werkgevers daar zelf geen specifieke kennis over hebben.

De vakbonden geven aan dat het altijd even duurt voordat werkgevers de kennis over nieuwe wet- en regelgeving tot zich hebben genomen. Om deze reden verwachten ze dat het nog even duurt voordat de kennis over WW-premiedifferentiatie door strategisch handelende werkgevers wordt omgezet in mogelijkheden om flexibiliteit te realiseren binnen de lage WW-premie. De vakbonden vermoeden dat de eventuele inzet van externe adviseurs de kennis die werkgevers hebben van de WW-premiedifferentiatie zal versnellen, en dit op termijn bij zal dragen aan strategisch handelen van werkgevers om de lage WW-premie af te dragen terwijl zij toch flexibiliteit realiseren.

In een aantal sectoren¹⁶ was al sprake van WW-premiedifferentiatie. Zodoende zijn werkgevers in deze sectoren bekend met de systematiek van een hoge en lage WW-premie. Op basis van de interviews is niet duidelijk of alle werkgevers in die sectoren zich realiseren dat de WW-premiedifferentiatie waar zij nu mee te maken hebben, anders is dan de oude systematiek. De verwachting van betrokkenen is wel dat werkgevers het verschil merken als ze meer premie dan voorheen moeten betalen.

2.2.2 Duidelijkheid

Uit de interviews met betrokkenen maken we op dat werkgevers (-vertegenwoordigers) de basisregel van de WW-premiedifferentiatie als eenduidig ervaren. Voor werkgevers is het uitgangspunt voldoende helder, namelijk dat de werkgever uitsluitend bij een contract voor onbepaalde tijd gerechtigd is de lage WW-premie af te dragen. Uit de interviews blijkt dat er waardering is bij betrokkenen voor de eenduidigheid van de hoofdregel van de WW-premiedifferentiatie.

Ook de werknemersvertegenwoordiging ervaart de WW-premiedifferentiatie als eenduidig. Zij zien het als een goede manier om flexibiliteit te bekrijzen en flexibele arbeid in zijn algemeenheid terug te dringen. De bonden plaatsen hierbij wel een kanttekening. Een verruiming van de regel of een toename in het aantal uitzonderingen voor de toepassing van de lage WW-premie leiden er mogelijk toe dat de WW-premiedifferentiatie aan effectiviteit inboet, omdat daarmee de eenduidigheid van de wet afneemt.

Toch blijkt uit de interviews ook dat op een aantal punten sprake is van onduidelijkheid over aspecten van de WW-premiedifferentiatie. Naar aanleiding van vragen van werkgevers is het

¹⁶ Te weten: agrarische sector, bouw, culturele instellingen, horeca en schilders.

Kennisdocument van het ministerie van SZW over de WW-premiedifferentiatie een aantal keer aangepast. De onduidelijkheden lijken voornamelijk uit sectoren te komen waar veel met flexibele arbeid wordt gewerkt. Vragen en onduidelijkheden ten aanzien van de wetgeving hadden volgens werkgeversorganisaties met name betrekking op de jaarurennorm en herzieningssituatie 2 (maximaal 30% overwerk). Voor een deel van de werkgevers was onvoldoende duidelijk hoe zij dit moesten interpreteren. Tijdens de interviews kwam aan de orde dat sectororganisaties hier naar eigen zeggen veel vragen over hebben gekregen en informatie hebben verstrekt aan werkgevers. Met het opschorten van herzieningssituatie 2 zijn de vragen van werkgevers hierover afgenomen. Wanneer herzieningssituatie 2 weer wordt ingevoerd, is de veronderstelling van brancheorganisaties dat werkgevers opnieuw met vragen over de interpretatie hiervan zullen komen.

Een ander onderwerp waarover vragen zijn gekomen van werkgevers is hoe zij om moeten gaan met een tijdelijke urenuitbreiding. Onduidelijk is onder welk regime dit valt: ontstaat een tweede (tijdelijke) arbeidsovereenkomst waarover zij de hoge WW-premie moeten afdragen, geldt de hoge WW-premie voor de gehele arbeidsovereenkomst of blijft de lage WW-premie gelden. Deze onduidelijkheid komt in hoofdstuk zes nader aan bod.

2.3 Mate van acceptatie

De mate van acceptatie van de WW-premiedifferentiatie is eveneens een randvoorwaarde voor het realiseren van flexibiliteit binnen de lage WW-premie. De hypothese is dat werkgevers die het oneens zijn met het beleidsdoel en/of de uitwerking van het beleid eerder geneigd zullen zijn om te zoeken naar manieren om flexibiliteit binnen de lage WW-premie te realiseren. De vraag is dus: vinden werkgevers de WW-premiedifferentiatie acceptabel en wat gebeurt er als werkgevers de WW-premiedifferentiatie niet acceptabel vinden?

- **Acceptatie beleidsdoel:** vinden werkgevers de achterliggende gedachte van de WW-premiedifferentiatie acceptabel, in de zin dat zij deze begrijpen en het ermee eens zijn?
- **Acceptatie uitwerking beleid:** vinden werkgevers de WW-premiedifferentiatie zelf acceptabel, dus dat zij meer betalen voor flexibele arbeid?

2.3.1 Acceptatie beleidsdoel

In de vorige paragraaf is benoemd dat werkgevers de WW-premiedifferentiatie als eenduidig ervaren. Deze waardering betekent echter niet dat de werkgevers het beleidsdoel accepteren. Over het algemeen zien de werkgevers- en brancheorganisaties die wij hebben gesproken de WW-premiedifferentiatie als een boete op flexibele arbeid en een politieke maatregel. Deze geluiden zijn het sterkst uit branches waarin flexibele arbeid de norm is. Deze werkgevers(-organisaties) zeggen dat flexibele arbeid noodzakelijk is door de aard van het werk. Andere werkgevers- en brancheorganisaties noemen het beleidsdoel, namelijk het terugdringen van flexibele arbeid om de werk- en inkomenszekerheid van werknemers te bevorderen, een mooi ideaal, maar zetten hun vraagtekens bij de haalbaarheid hiervan. Ze vermoeden dat de WW-

premedifferentiatie weinig tot geen invloed zal hebben op de vraag naar flexibele arbeid, in het bijzonder in sectoren waar men met seizoensgebonden arbeid te maken heeft.

2.3.2 Acceptatie uitwerking beleid

Een aantal factoren beïnvloedt de houding van werkgevers ten opzichte van de WW-premedifferentiatie. De mate waarin werkgevers gebruik maken van flexibele arbeid is van invloed op hun mening over de WW-premedifferentiatie. Uit de interviews blijkt dat werkgevers die veel gebruik maken van flexibele arbeid over het algemeen het meest negatief zijn over de WW-premedifferentiatie, omdat zij de kosten van arbeid hebben zien oplopen. Werkgevers die juist voornamelijk werknemers met contracten voor onbepaalde tijd hebben, zijn over het algemeen positief over de WW-premedifferentiatie.

Werkgevers die veel gebruik maken van flexibele arbeid hebben weerstand tegen de premedifferentiatie omdat zij van mening zijn dat flexibele arbeid voor hen noodzakelijk is. Ook geven zij aan dat (een deel) van hun werknemers geen behoefte zou hebben aan een vast contract.¹⁷ Brancheorganisaties zien de jaarurennorm niet als oplossing, omdat werknemers het volgens hen niet aantrekkelijk vinden om het loon gespreid over het jaar uitbetaald te krijgen, terwijl zij maar een beperkt gedeelte van het jaar werken. De vakbonden herkennen zich hierin.

Bovendien is de oude sectorpremie van invloed op de houding van werkgevers ten opzichte van de huidige WW-premedifferentiatie. Wanneer de oude sectorpremie die de werkgever betaalde hoger was dan de huidige WW-premie, dan is de kans groter dat de werkgever zich kan vinden in de WW-premedifferentiatie. Of de oude sectorpremie hoger of lager was dan de huidige WW-premie hangt uiteraard samen met de mate waarin de werkgever gebruik maakt van flexibele arbeid.

Enkele brancheorganisaties die wij hebben gesproken benoemen dat de WW-premedifferentiatie als eerlijker wordt ervaren dan de oude sectorpremies. De oude sectorpremie voelde voor een deel van de werkgevers als arbitrair. Er waren werkgevers met een kleine flexibele schil die een hoge WW-sectorpremie betaalden en andersom werkgevers met een grote flexibele schil die een lage WW-sectorpremie betaalden. Nu is dat gelijk getrokken. Werkgevers in specifieke sectoren, bijvoorbeeld in de uitzendbranche, zijn van mening dat de WW-premedifferentiatie een eerlijker speelveld heeft gecreëerd, omdat alle werkgevers dezelfde WW-premie betalen voor hetzelfde type arbeidsovereenkomst.

2.4 Kosten en baten

We veronderstellen dat de mate waarin werkgevers zullen proberen het betalen van de hoge WW-premie te ontwijken, samenhangt met de kosten en de baten hiervan. Met andere woorden: hoeveel kan de werkgever besparen door een manier te bedenken om rechtmatig de lage WW-premie te betalen terwijl hij toch gebruik kan maken van een mate van flexibele arbeid, en

¹⁷ Hierbij noemen werkgevers(organisaties) verschillende typen arbeidskrachten, waaronder studenten en scholieren met bijbaantjes, arbeidsmigranten die maar een deel van het jaar willen werken of medewerkers die om andersoortige redenen flexibiliteit willen behouden.

welke kosten brengt het bedenken en uitvoeren van zo'n route met zich mee. Met andere woorden: is het de moeite waard voor werkgevers om flexibiliteit te realiseren binnen de lage WW-premie?¹⁸ We definiëren kosten en baten hier zowel in materiele als immateriële zin.

- **Kosten en baten van naleving:** welke kosten brengt de WW-premiedifferentiatie met zich mee en wat levert het de werkgever op (financieel en immaterieel)?
- **Kosten en baten van het realiseren van flexibiliteit binnen de lage WW-premie:** wat kost het de werkgever (financieel/immaterieel) om flexibiliteit binnen de lage WW-premie te realiseren? Wat levert het hem op?

2.4.1 Kosten en baten van naleving

De kosten en baten die de WW-premiedifferentiatie met zich meebrengt zijn in belangrijke mate bepalend voor de houding van werkgevers ten opzichte van de WW-premiedifferentiatie. De werkgevers die (zeer) negatief staan tegenover de WW-premiedifferentiatie maken relatief veel gebruik van flexibele arbeid, hebben het gevoel dat zij niet anders kunnen dan flexibele arbeid inzetten en hebben om die reden te maken met relatief hoge lasten aan WW-premie. In sectoren waar relatief veel met flexibele arbeid wordt gewerkt noemen werkgevers dat de WW-premiedifferentiatie tot flink hogere kosten heeft geleid. Vooral in sectoren waar het verschil tussen de vroegere sectorpremie en de huidige systematiek substantieel is, zien werkgevers(organisaties) de hogere kosten als een financiële aderlating. Werkgevers zien de hogere kosten ook als oneerlijk als zij hun eigen beroepsgroep als weinig risicovol voor de WW beoordelen. Deze werkgevers vinden dat zij nu de lasten dragen van sectoren waarvan zij menen dat het risico op WW-instroom hoger is. Dit doet volgens hen afbreuk aan het principe dat 'de vervuiler betaalt'.

Uit gesprekken met de vakbonden maken we op dat volgens hen 'de vervuiler' ook slaat op sectoren waarin flexibele arbeid de norm is. Werknemersorganisaties pleiten juist voor flexibiliteit in de gevallen waar dit echt noodzakelijk is: *ziek, piek (en uniek)* en niet wanneer dit een bedrijfsmodel is.

Ondanks dat de WW-premiedifferentiatie tot hogere kosten leidt, vinden de meeste werkgevers met wie wij hebben gesproken dat het verschil tussen de hoge en de lage WW-premie weinig voorstelt als je het afzet tegen het risico op ziekte en arbeidsongeschiktheid en de financiële risico's die daarmee gepaard gaan. Deze risico's wegen voor veel werkgevers zwaarder dan de hogere kosten voor de WW-premie.

2.4.2 Kosten en baten van het realiseren van flexibiliteit binnen de lage WW-premie

Het realiseren van flexibiliteit binnen de lage WW-premie gaat ook met kosten gepaard. Werkgevers moeten namelijk moeite doen om hier manieren voor te bedenken en deze uit te voeren. De uitvoering van een manier om flexibiliteit te realiseren vergt bijvoorbeeld veel

¹⁸ We weten dat "een deel van de werkgevers een strategie gericht op kostenreductie hanteert, die in uiterste vorm tot uitdrukking komt in een maximale benutting van de ruimte die het arbeidsrecht biedt. Veranderingen in het arbeidsrecht zorgen bij deze werkgevers direct voor een aanpassing van hun strategie." Uit: Heyma, A. et al (2020) Evaluatie Wet Werk en Zekerheid, p.5

administratieve handelingen, denk aan het maandelijks wijzigen van arbeidscontracten of het precies registreren en inplannen van overwerk. Het is de vraag hoe kosten en baten van het realiseren van flexibiliteit binnen de lage WW-premie zich tot elkaar verhouden in de beleving van werkgevers. Uit de interviews ontstaat het beeld dat deze kosten, in tijd, geld en energie, in de beleving van veel werkgevers hoog zijn, hoger dan de te realiseren baten. Diverse respondenten merken op dat een deel van de werkgevers het liefst inhoudelijk met het werk bezig wil zijn en zo min mogelijk met administratie. Dit laat onverlet dat er mogelijk werkgevers zijn voor wie de kosten en baten van het realiseren van flexibiliteit binnen de lage WW-premie wel tot elkaar in verhouding staan. Een mogelijkheid die volledig buiten de WW-premiedifferentiatie valt is het inzetten van zzp'ers, waarmee een hoge mate van flexibiliteit gerealiseerd kan worden. In enkele interviews is naar voren gekomen dat, wanneer een werkgever geheel of gedeeltelijk flexibiliteit binnen de lage WW-premie wil realiseren, vormen van fraude wellicht meer voor de hand liggen dan het zoeken naar flexibiliteit binnen de bestaande regels. Genoemd wordt dat bijvoorbeeld zwart werken voor de werkgever veel eenvoudiger te realiseren is dan het bedenken en uitvoeren van mogelijkheden om flexibiliteit binnen de lage WW-premie te realiseren.

2.5 Maatschappelijke controle

Maatschappelijke controle op de naleving van de WW-premiedifferentiatie betekent de mate waarin sprake is van sociale controle, bijvoorbeeld binnen de sector of beroepsgroep, op naleving van wetgeving. We veronderstellen dat werkgevers eerder geneigd zijn om te zoeken naar manieren om flexibiliteit te realiseren als dit sociaal geaccepteerd is of zelfs de norm. We verstaan onder 'maatschappelijke controle' ook de houding en het gedrag van bijvoorbeeld accountants: in hoeverre vormen zij een bevorderende of belemmerende factor voor naleving?

De houding en invloed van met name de werkgeversorganisaties is belangrijk in het kader van maatschappelijke controle. Het kan hierbij zowel gaan om naleving als het realiseren van flexibiliteit. Brancheverenigingen spelen immers een belangrijke rol in de informatievoorziening. Door informatiebijeenkomsten en nieuwsbrieven komen werkgevers op de hoogte van nieuwe wet- en regelgeving. Het is denkbaar dat de informatie die belangenorganisaties verspreiden, is niet altijd helemaal objectief is. Het is aannemelijk dat een belangenorganisatie haar eigen visie over de wet- en regelgeving meeneemt in de informatievoorziening. Daarmee bepalen belangenorganisaties - mede- het beeld van hun achterban over de WW-premiedifferentiatie. We hebben op basis van de interviews geen aanleiding om te denken dat brancheorganisaties het beeld van werkgevers over de WW-premiedifferentiatie in sterk negatieve zin beïnvloeden.

Een andere factor van invloed in het kader van maatschappelijke controle is de aanwezigheid van een cao. In de interviews werd vaak naar een cao verwezen als er werd gevraagd waarom bepaalde systemen werken zoals ze werken. In sommige gevallen kan dit tot onduidelijkheid leiden, omdat de WW-premiedifferentiatie in strijd is met één of meerdere cao-artikelen. Een voorbeeld hiervan is de detailhandel, waar werkgevers gebruik konden maken van een bandbreedte van plus en min 35% in arbeidsuren. Dit sluit niet aan bij het in de wet opgenomen maximum van 30% overwerk. Werkgevers in deze sector zijn gewend aan dit model en zijn tevreden over dit systeem. Als hier binnen de sector consensus over is, kan het sociaal geaccepteerd zijn om vast te houden aan dergelijke systemen.

In paragraaf 2.2 is aangevoerd dat niet iedere werkgever lid is van een werkgeversorganisatie. Het idee bij de sociale partners is dat de groep werkgevers die geen lid is, minder goed op de hoogte is van de WW-premiedifferentiatie. Hier is een rol weggelegd voor loonadministrateurs, accountants of andere externe adviseurs. Werkgeversorganisaties en werknemersorganisaties benadrukken beiden dat accountants en loonadministrateurs de juiste toepassing van de WW-premiedifferentiatie kunnen waarborgen en daarom een corrigerende rol hebben. Het is daarom aannemelijk dat accountants en loonadministrateurs een bevorderende factor voor naleving zijn.

2.6 Kans op melding, controle, detectie en sanctionering

De hypothese in de Tafel van elf is: hoe groter de kans is dat niet-naleving wordt ontdekt én gesanctioneerd, hoe groter de kans is dat werkgevers wet- en regelgeving zullen naleven. De vraag is hoe werkgevers dat inschatten in het geval van de WW-premiedifferentiatie (kennens ze bijvoorbeeld de herzieningssituaties?) en hoe dit hun gedrag beïnvloedt.

De uitvoering en handhaving ligt in handen van het UWV en de Belastingdienst. Naar eigen zeggen is de rol van UWV beperkt. Het UWV faciliteert de handhaving van de WW-premiedifferentiatie door de Belastingdienst, door gegevens daarover aan te leveren. De Belastingdienst is verantwoordelijk voor de uitvoering van de handhaving. De Belastingdienst beoordeelt of een werkgever op de juiste wijze de premie heeft afgedragen. Als dit niet het geval is kan de Belastingdienst aan de hand van verschillende instrumenten de werkgever hierop wijzen. In sommige gevallen herzielt de werkgever de premieafdracht vervolgens zelf, in andere gevallen is aanvullende handhaving nodig, zoals een correctieverplichting of een naheffingsaanslag. Naast de rol als handhaver vervult de Belastingdienst ook een rol als aanspreekpunt voor werkgevers. Werkgevers kunnen met vragen bij de Belastingdienst terecht.

De vakbonden hameren op een sterke handhaving van de WW-premiedifferentiatie. Het is volgens de bonden bevorderlijk voor de naleving wanneer werkgevers het idee hebben dat ze gecontroleerd kunnen worden. Als er bij een onbewuste fout niet gehandhaafd wordt, bestaat het risico dat werkgevers de grenzen van de wet op gaan zoeken. Omdat het nieuwe wetgeving betreft, zullen er fouten worden gemaakt.¹⁹ Echter, de kans op handhaving lijkt beperkt te zijn. Uit jaarverslagen van de Belastingdienst blijkt dat 2,5 procent van de bedrijven in 2019 een bezoek van de Belastingdienst heeft gekregen²⁰. Voor kleinere ondernemingen (minder dan 50 werknemers), bedroeg het percentage 0,4 procent in 2019²¹. Het aantal bedrijven dat dus daadwerkelijk wordt gecontroleerd door middel van boekenonderzoek is gering. De Belastingdienst heeft aangegeven dat naast het boekenonderzoek op andere wijzen controle plaatsvindt, waaronder op de WW-premiedifferentiatie.

¹⁹ Mede hierom legt de Belastingdienst de nadruk in de aanpak op dienstverlening in plaats van handhaving.

²⁰ TK 2019-2020, 31 066, nr. 609. 'Lijst van vragen en antwoorden inzake het Jaarplan 2020 Belastingdienst'.

²¹ Voor middelgrote ondernemingen bedroeg het percentage 2,5% en voor grote ondernemingen bedroeg dit percentage 7,6%.

2.7 Motieven

Uit de interviews ontstaat het beeld dat veel werkgevers de WW-premiedifferentiatie als voldoende duidelijk en waterdicht ervaren. De wet is in de beleving van werkgevers eenduidig, zonder al te veel uitzonderingssituaties. Dit betekent volgens betrokkenen dat werkgevers weinig ruimte zien voor het realiseren van flexibiliteit binnen de lage WW-premie. We veronderstellen dat dit de kans op correcte naleving vergroot.

Mede dankzij de betrekkelijk lage kans op controle en handhaving is het mogelijk dat werkgevers bewust op zoek gaan naar manieren om arbeid flexibel in te zetten en toch de lage WW-premie te betalen. Maar het gros van de werkgevers lijkt niet actief bezig te zijn met het zoeken naar mogelijkheden om flexibiliteit binnen de lage WW-premie te realiseren omdat dit behoorlijk veel (administratieve) moeite kost. Bovendien heeft een groot deel van de werkgevers dergelijke administratieve taken aan gespecialiseerde bureaus uitbesteed, zoals bijvoorbeeld een salarisadministratiekantoor. Voor het gros van de werkgevers verandert er echter niet veel, of ze gaan er zelfs financieel op vooruit door de invoering van de Wab.

Een minderheid van de werkgevers is precies op de hoogte van de WW-premiedifferentiatie, voornamelijk in bedrijfstakken waar flexibele arbeid de norm is. Deze groep werkgevers voelt de wetswijziging in de portemonnee, met alle gevolgen voor de bedrijfsvoering van dien. Ook in de sectoren die veel gebruik maken van flexibele arbeid lijkt het er echter op dat een meerderheid van de werkgevers de hoge WW-premie voor lief neemt. Dit is te verklaren door de risico's van een vast contract, die voor werkgevers zwaarder wegen dan de extra kosten die ze vanwege de hoge WW-premie moeten maken.

Er zullen niettemin gevallen zijn waar werkgevers bewust op zoek gaan naar mogelijkheden om flexibiliteit te realiseren binnen de lage WW-premie. Het is aannemelijk dat dit voorkomt in bedrijfstakken waar men bekend is met WW-premiedifferentiatie, de uitwerking van het beleid niet accepteert, men hoge kosten ervaart en het niet naleven van de bedoeling van de maatregel sociaal geaccepteerd is; bijvoorbeeld omdat er actief tegen de maatregel is gelobbyd. Daarbovenop komt dat het risico op controle door de Belastingdienst relatief laag is. De vraag die rest is dan in hoeverre deze werkgevers op zoek gaan naar een manier om binnen de lage WW-premie de beoogde flexibiliteit te realiseren, of dat ze ervoor kiezen om bijvoorbeeld 'zwart' uit te betalen. Op basis van dit onderzoek kunnen we niet inschatten hoeveel werkgevers actief naar mogelijkheden zoeken om de lage WW-premie te betalen en toch arbeid flexibel in te zetten.

Deel II: Mogelijkheden om flexibiliteit te realiseren binnen de lage WW-premie

In de hoofdstukken die volgen geven we weer welke mogelijkheden om flexibiliteit te realiseren binnen de lage WW-premie we hebben geïdentificeerd aan de hand van deskresearch, een brainstorm en interviews met stakeholders. Achtereenvolgend komen varianten op ontslag, varianten op de arbeidsomvang, varianten op seizoensarbeid en het gebruik van de jaarurennorm en varianten op meerdere arbeidscontracten aan bod.



Varianten op ontslag

In dit hoofdstuk komen varianten op ontslag aan bod. De hoofdregel is dat de lage WW-premie uitsluitend mag worden afgedragen wanneer de werknemer een schriftelijke arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd met een vast inkomen heeft. Zo'n arbeidsovereenkomst geeft de werknemer immers zekerheid van werk en inkomen. Voor een werkgever maakt een schriftelijke arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd het minder eenvoudig een werknemer te ontslaan. We signaleren dat er wel mogelijkheden zijn om ontslag op zo'n manier te benutten dat de werkgever een mate van flexibiliteit weet te realiseren terwijl hij gerechtigd is de lage WW-premie af te dragen. In paragraaf 3.1 beschrijven we deze mogelijkheden, in paragraaf 3.2 gaan we in op de visie van sociale partners en in paragraaf 3.3 presenteren we onze analyse van de prevalentie van de varianten op ontslag.

3.1 Flexibiliteit door ontslag

Het ontslaan van een werknemer kan een manier zijn om flexibiliteit te realiseren en zodoende een teruglopend arbeidsaanbod te ondervangen. De wetgever heeft om die reden een aantal herzieningssituaties geformuleerd, waardoor ontslag in de genoemde situaties met terugwerkende kracht tot het verplicht afdragen van de hoge WW-premie leidt. Naast de geformuleerde herzieningssituaties hebben we nog enkele varianten gesignaleerd waarmee de werkgever door middel van contractbeëindiging een bepaalde mate van flexibiliteit weet te realiseren. We bespreken deze varianten in de subparagrafen hieronder.

3.1.1 Herzieningssituatie 1

Herzieningssituatie 1 treedt op als een arbeidsovereenkomst uiterlijk twee maanden na het aangaan van deze overeenkomst wordt beëindigd. Doordat de beëindiging binnen twee maanden plaats vindt is deze situatie te typeren als ontslag tijdens de proeftijd. Onder deze herzieningssituatie vallen alleen contracten voor onbepaalde tijd. De reden voor het beëindigen van de arbeidsovereenkomst is niet relevant voor de herziening. Ook dienstverbanden die precies twee maanden duren vallen onder deze herzieningssituatie.

3.1.2 Herzieningssituatie 3

Herzieningssituatie 3 ziet op het ontstaan van WW-recht binnen een jaar na aanvang van de dienstbetrekking. Een voorbeeld: een werkgever neemt een medewerker in vaste dienst voor de bouw van een kantoorgebouw. In de 8^e maand van de dienstbetrekking trekt de opdrachtgever de stekker eruit, waardoor de bouw niet door kan gaan. Werkgever heeft de medewerker niet meer nodig en besluit deze te ontslaan, waardoor de (voormalige) medewerker recht heeft op een WW-uitkering. Dit WW-recht is binnen een jaar na aanvang van de dienstbetrekking ontstaan, waardoor herzieningssituatie 3 geldt. Ondanks dat de medewerker een vast contract had, kon hij er geen zekerheid aan ontleen. Het gevolg is dat de werkgever met terugwerkende kracht de hoge WW-premie af moet dragen voor deze medewerker.

3.1.3 Herzieningssituatie 4

Ook herzieningssituatie 4 ziet op het ontstaan van WW-recht. Deze herzieningssituatie luidt dat de werknemer aanspraak kan maken op een WW-uitkering, maximaal één jaar nadat herzieningssituatie 3 in werking is getreden bij dezelfde werkgever. Deze bepaling voorkomt dat bijvoorbeeld voltijds vaste contracten worden aangegaan waarbij vervolgens in een seizoensmatig patroon het aantal te werken uren naar boven of beneden wordt bijgesteld²². Een voorbeeld is een werkgever in de tuinbouw die ieder seizoen opnieuw een vast contract aan een werknemer aanbiedt en daarmee de lage premie afdraagt. In het jaar t+1 moet dan de lage premie opnieuw worden herzien. In feite treedt herzieningssituatie 3 in werking en krijgt de werkgever een straf voor eenmalige recidive.

3.1.4 Ontslag op 21-jarige leeftijd

Voor jongeren tot 21 jaar is een uitzondering opgenomen in de Wab: werkgevers mogen de lage WW-premie voor hen afdragen wanneer de jongere in kwestie werkt op een contract voor bepaalde tijd en de werkgever maximaal 48 uur per aangiftetijdvak van vier weken of maximaal 52 uur per aangiftetijdvak van een kalendermaand verloont. Deze systematiek kan ertoe leiden dat de werkgever besluit de arbeidsovereenkomst van deze werknemers te beëindigen met het bereiken van de 21-jarige leeftijd. Vanaf dat moment is de werkgever namelijk niet meer vrijgesteld van het betalen van de hoge WW-premie voor deze werknemer.

²² TK 2018-2019, 35 074, nr. 3, 'Memorie van Toelichting Wab'.

3.1.5 Ontslag met wederzijds goedvinden

De meest voorkomende vorm van contractbeëindiging gaat in onderling overleg. Dit wordt ontslag met wederzijds goedvinden genoemd. Werkgever en werknemer maken onderling afspraken over een eventuele ontslagvergoeding. Deze afspraken worden vervolgens vastgelegd in een beëindigingsovereenkomst. De werknemer kan onder druk worden gezet om hiermee akkoord te gaan. De werkgever kan bijvoorbeeld aansturen op een akkoord van de werknemer door in het volgende jaar een arbeidsplaats aan te bieden op voorwaarde dat de werknemer nu akkoord gaat met de beëindigingsovereenkomst.

3.2 Visie van sociale partners

Uit de gesprekken die we hebben gehouden blijkt dat de bekendheid van de herzieningssituaties 3 en 4 relatief beperkt is onder werkgevers. Als onderzoekers denken we dat dit te maken zou kunnen hebben met het feit dat beide herzieningssituaties buiten werking zijn gesteld. Ook bij werkgeversorganisaties is er niet veel kennis over deze herzieningssituaties. Mogelijk heeft het niet in werking treden van de herzieningssituaties ertoe geleid dat er nog geen beleid op is gemaakt. Daarnaast hebben werkgevers er ook nog geen vragen over gesteld. Het is aannemelijk dat werkgevers wel vragen zullen hebben zodra er besloten is om deze herzieningssituaties in werking te laten treden.

Bij werkgeversorganisaties overheerst het beeld dat herzieningssituaties 3 en 4 als onduidelijk worden beschouwd door werkgevers. In het bijzonder heerst er onbegrip over herzieningssituatie 4. In de gevallen waar deze herzieningssituatie geldt, zou herzieningssituatie 3 opnieuw kunnen gelden. Ook het UWV beschouwt herzieningssituatie 4 als behoorlijk complex. De werknemersorganisaties zijn onvoldoende op de hoogte van herzieningssituaties 3 en 4. Na uitleg van de onderzoekers rijst wel het idee dat inwerkingtreding van herzieningssituatie 3 wenselijk is, omdat de herzieningssituaties overeenkomen met het principe dat de vervuiler betaalt: namelijk dat werkgevers die een bijdrage leveren aan de WW-instroom, ook een bijdrage leveren aan de kosten die dat met zich meebrengt.

Op de contractbeëindiging op 21-jarige leeftijd is in de gesprekken met sociale partners niet nader ingegaan. Wel blijkt uit de gesprekken met werkgevers, dat zij zich bewust zijn van deze grens.

3.3 Prevalentie van deze variant(en)

Op basis van de polisadministratie en de WW-uitkeringsadministratie van het UWV kunnen we achterhalen wanneer de beëindiging van een arbeidsovereenkomst heeft plaatsgevonden. Hierdoor is de prevalentie van herzieningssituaties 3 en 4 kwantitatief te analyseren. Een technische toelichting over de werkwijze en de veronderstellingen is te vinden in Bijlage 3. Per situatie is steeds aangegeven wat de prevalentie is voor het jaar 2020 gemeten in het aantal inkomstenverhoudingen en het aantal unieke personen. Daarnaast is ook het extra premiebedrag dat herziening van alle inkomstenverhoudingen van de lage naar de hoge WW-premie zou opleveren weergegeven.

Het totaal aantal inkomstenverhoudingen bedraagt bijna 4,8 miljoen in 2020. De bijbehorende lage premie 4,5 miljard. Dit geeft een perspectief voor de relatieve omvang van de aantallen en bedragen voor de onderzochte herzieningssituaties. Voor de onderscheiden herzieningssituaties is ook steeds aangegeven bij welke kenmerken deze situaties vaker voorkomen. Daarbij is een onderscheid gemaakt naar geslacht, leeftijd, sector, omvang van de werkgever en aantal uren van de werkweek. Overigens vallen werknemers in de sectoren onderwijs en overheid veelal buiten de analyse. Zij kennen een aparte premie (UFO) die in de analyse niet als lage premie is aangemerkt.

In deze paragraaf beschrijven we de mate waarin deze herzieningssituaties in 2020 zijn voorgekomen en wat de kenmerken zijn van werkgevers en werknemers waarbij herzieningssituatie 3 en 4 voorkwamen. Voor de herzieningssituaties 1 tot en met 4 heeft UWV in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid afzonderlijke rapportages gemaakt.²³ Deze rapportages fungeren als bron voor de kwantitatieve analyse.

3.3.1 Herzieningssituatie 1: contractbeëindiging binnen 2 maanden

Herzieningssituatie 1 is de enige van de vier herzieningssituaties die reeds in werking is getreden. Deze herzieningssituatie ziet op een contractbeëindiging binnen twee maanden, oftewel ontslag tijdens de 'proeftijd'. Uit de kwantitatieve analyse over het jaar 2020 blijkt dat de toekenning van de lage WW-premie herzien moet worden bij 12.800²⁴ inkomstenverhoudingen op grond van herzieningssituatie 1. Het gaat hierbij om 12.700 unieke personen waarbij in 2020 de arbeidsovereenkomst binnen 2 maanden is beëindigd. Aangezien het gaat om korte dienstverbanden zijn de premieverschillen relatief klein. De extra premie door herziening van de lage naar de hoge WW-premie bedraagt twee miljoen euro.

Tabel 3.1. Het aantal situaties waarbij herzieningssituatie 1 optreedt.

Aantal inkomstenverhoudingen	Aantal personen	Extra premie (in miljoenen euro's)
12.800	12.700	2

Uitgesplitst naar kenmerken van deze herzieningssituatie, zie tabel 3.2 hieronder, blijkt dat deze bij mannen en vrouwen in dezelfde verhouding voorkomt als alle inkomstenverhoudingen waarvoor de lage premie geldt. Herzieningssituatie 1 komt vaker voor bij jongeren en minder vaak bij ouderen dan valt te verwachten op basis van het aantal dienstbetrekkingen. Kleine contracten, nul tot acht uur per week en acht tot zestien uur per week zijn oververtegenwoordigd bij herzieningssituatie 1. Werknemers met een contract van 32 uur of meer per week hebben veel minder vaak dan gemiddeld met deze herzieningssituatie te maken. Ook komt deze herzieningssituatie voornamelijk voor bij kleine organisaties (0 tot 10

²³ UWV Gegevensdiensten (2021), Monitor herzieningssituatie A & B en UWV Gegevensdiensten (2021), Monitor herzieningssituatie C & D

²⁴ Het aantal inkomstenverhoudingen en personen is steeds afgerond op honderdtallen.

werknemers). Een analyse op basis van sectoren laat zien dat de uitzendbranche en de horeca het meest te maken hebben met herzieningssituatie 1.

Tabel 3.2. Uitsplitsingen naar geslacht, leeftijd, arbeidsomvang, bedrijfsomvang en sector.

Kenmerk	Herzieningssituatie 1	Inkomstenverhoudingen waarover de lage premie is afgedragen
Geslacht		
Mannen	52,3%	53,2%
Vrouwen	47,7%	46,8%
Leeftijd		
<=19	4,1%	1,0%
20-24	15,8%	6,0%
25-29	17,2%	11,3%
50-54	9,2%	13,4%
55-59	5,9%	12,0%
>=60	3,7%	9,5%
Uren per week		
0-8	15,7%	4,5%
8-16	9,4%	5,4%
32+	48,1%	64,4%
Omvang		
0-10	16,6%	11,1%
250 of meer	39,5%	45,1%
Sector		
Horeca	7,5%	3,2%
Uitzendbedrijven	11,4%	1,4%

3.3.2 Herzieningssituatie 3: WW-recht binnen 12 maanden

Herzieningssituatie 3 treedt in werking wanneer binnen een periode van twaalf maanden na aangaan van de arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd, diezelfde arbeidsovereenkomst geheel of gedeeltelijk wordt beëindigd waarbij WW-recht voor de werknemer ontstaat.²⁵ In deze gevallen wordt de lage WW-premie met terugwerkende kracht herzien in de hoge WW-premie. Indien de werknemer een WW-uitkering ontvangt door urenverlies vanuit een andere dienstbetrekking, dan wordt de lage premie niet herzien. Een mogelijkheid voor werkgevers om

²⁵ Het kan hier ook gaan om gedeeltelijk WW bij een verlies van arbeidsuren.

flexibiliteit binnen de lage premie te realiseren, kan ertoe te leiden dat het WW-recht gerelateerd aan deze dienstbetrekking, ontstaat na 12 maanden en 1 dag.

Over het geheel genomen komt het relatief weinig voor dat binnen een jaar na aanvang van een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd, WW-recht ontstaat. Van de dienstverbanden waarvoor de lage WW-premie geldt en van waaruit recht op een WW-uitkering ontstaat, is negen procent afkomstig uit een dienstverband van een jaar of korter.

Uit onze analyses over het jaar 2020 blijkt dat de toekenning van de lage WW-premie herzien zou moeten worden bij 8.100 personen met 8.300 inkomstenverhoudingen op grond van herzieningssituatie 3. In totaal zouden 5.500 werkgevers de premie voor één of meer werknemers moeten herzien voor het jaar 2020. In totaal zou er in 2020 € 7,3 miljoen extra WW-premie geheven zijn wanneer herzieningssituatie 3 in werking getreden zou zijn. Overigens wordt deze analyse complex bij personen met meerdere dienstverbanden tegelijkertijd of op elkaar volgend, waarbij herleving van WW-rechten een rol kan spelen. Steeds is getracht een zo nauwkeurig mogelijke telling te maken op basis van de informatie die beschikbaar is.

Tabel 3.3. Het aantal situaties waarbij herzieningssituatie 3 optreedt.

Aantal inkomstenverhoudingen	Aantal personen	Extra premie (in miljoenen euro's)
8.300	8.100	7,3

Ten opzichte van 2018 en 2019 zien we in 2020 een geringe stijging van de aantallen werknemers en werkgevers voor wie de WW-premie herzien zou moeten worden. Het gaat om 6.100 werknemers en 4.500 werkgevers in 2018 en 5.800 werknemers en 4.200 werkgevers in 2019. Over het aantal inkomstenverhoudingen en het extra premiebedrag in 2018 en 2019 zijn geen gegevens beschikbaar. Mogelijk is de stijging het gevolg van het uitbreken van de coronacrisis. De kans dat de WW-premie herzien zou moeten worden op grond van herzieningssituatie 3 neemt toe in het geval de werkloosheid stijgt.

Wanneer we de kenmerken van de personen die onder herzieningssituatie 3 vallen (kolom 2 in tabel 3.4) vergelijken met de totale populatie van werknemers voor wie de lage premie geldt (kolom 3 in tabel 3.4), dan valt op dat herzieningssituatie 3 vaker voorkomt bij jongeren dan bij ouderen, zoals weergegeven in tabel 3.4. Dit komt omdat het ontslagrisico bij jongeren hoger ligt. De scheidslijn ligt bij 40 jaar: onder de 40 jaar ligt het aantal herzieningen hoger dan gemiddeld, in vergelijking met de totale verdeling van inkomstenverhoudingen waarover de lage WW-premie geldt. Vanaf het 40^e levensjaar ligt het aantal herzieningen lager dan gemiddeld. In absolute aantallen is het aantal herzieningen het grootst in de leeftijdscategorie 25 tot en met 29 jaar (16% van het totaal).

Tabel 3.4. Uitsplitsing naar leeftijd

Leeftijdscategorie	Herzieningssituatie 3	Inkomstenverhoudingen waarover de lage WW-premie is afgedragen
<=19	2,4%	1,0%
20-24	8,4%	6,0%
25-29	15,8%	11,2%
30-34	13,4%	11,9%
35-39	12,1%	11,2%
40-44	10,2%	10,9%
45-49	11,7%	12,7%
50-54	10,9%	13,4%
55-59	8,4%	12,0%
>=60	6,7%	9,6%

Verder ligt het aantal herzieningen bij mannen iets hoger dan bij vrouwen, wanneer we dit vergelijken met de totale werkende populatie voor wie de lage WW-premie geldt. We zien weinig verschillen in aantal herzieningen naar arbeidsomvang. In absolute aantallen vindt het grootste deel van de herzieningen plaats bij de groep werknemers die 32 uur of meer per week werkt (65% van het totaal). Dat betekent dat het aantal herzieningen af lijkt te nemen naarmate de arbeidsomvang afneemt. De uitzondering hierop wordt gevormd door werkenden met een dienstverband van minder dan 8 uur per week. Daar ligt het aantal herzieningen iets hoger dan bij de groep die een dienstverband heeft met tussen de 8 en 16 uur per week, zoals is weergegeven in tabel 3.5.

Tabel 3.5. Uitsplitsing naar arbeidsomvang

Uren per week	Herzieningssituatie 3	Inkomstenverhoudingen waarover de lage premie is afgedragen
0-8	6,2%	4,5%
8-16	4,4%	5,4%
16-24	9,0%	10,0%
24-32	16,0%	15,8%
32+	64,5%	64,4%

In een aantal sectoren komt herzieningssituatie 3 vaker voor. Relatief gezien springen de uitzendbranche (5,6 keer vaker dan op basis van het aantal inkomstenverhoudingen met lage premie verwacht mag worden) en de horeca (3 keer vaker) eruit. In absolute aantallen komt herzieningssituatie 3 het vaakst voor in de zakelijke dienstverlening, daar ligt het aantal

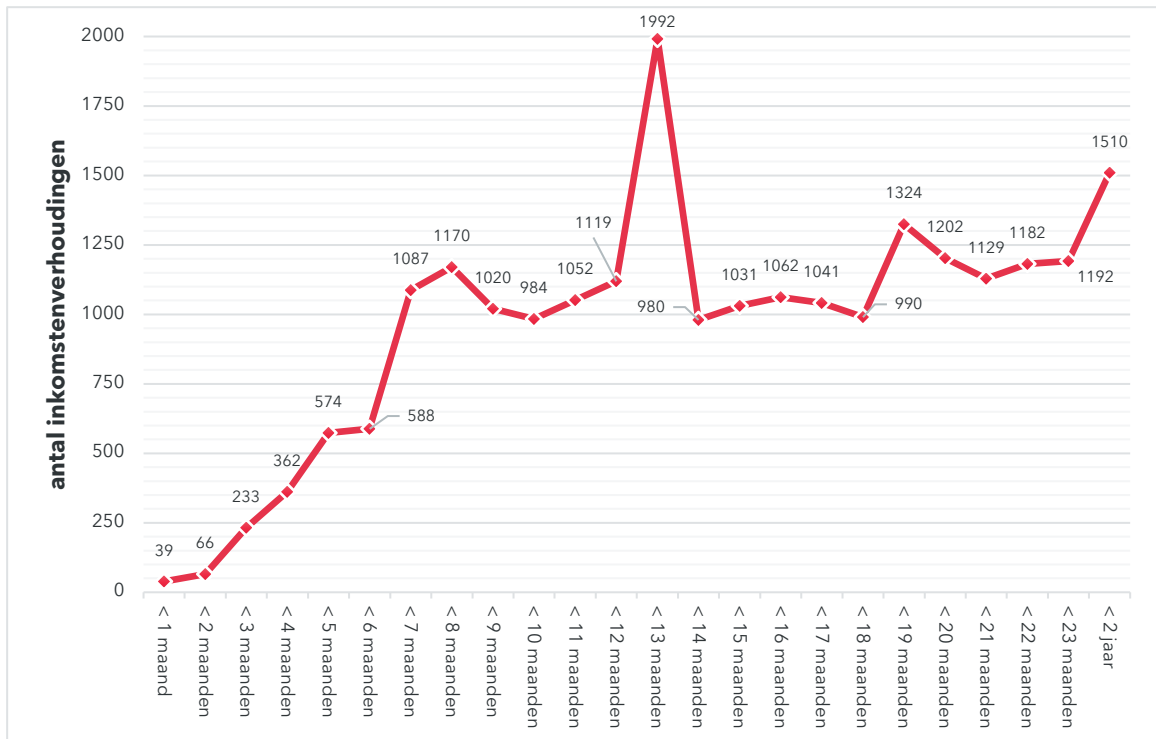
herzieningssituaties 1,4 keer boven wat verwacht mag worden op basis van het aantal dienstverbanden. Ook de bedrijfsomvang blijkt van invloed te zijn op de prevalentie van herzieningssituatie 3. Naarmate het bedrijf kleiner is, neemt de kans toe dat deze herzieningssituatie voorkomt. Bij het kleinbedrijf tot 10 werknemers ligt de kans op de herzieningssituatie 3 ruim tweemaal zo hoog dan op basis van het aantal inkomstenverhoudingen met lage premie te verwachten is. Bij bedrijven met 250 werknemers of meer bedraagt het aantal herzieningen de helft van wat te verwachten is op basis van het aantal dienstverbanden, zie onderstaande tabel.

Tabel 3.6. Uitsplitsing naar sector en bedrijfsomvang

Kenmerk	Herzieningssituatie 3	Inkomstenverhoudingen waarover de lage premie is afgedragen
Sector		
Uitzendbranche	7,7%	1,4%
Horeca	10,8%	3,2%
Zakelijke dienstverlening	29,6%	20,4%
Bedrijfsomvang		
0-10	25,9%	11,1%
10-20	13,9%	8,4%
20-50	18,1%	13,3%
50-100	10,9%	9,9%
100-250	9,2%	12,2%
250 of meer	22,0%	45,1%

We hebben ook gekeken naar de verdeling van de beëindiging van inkomstenverhoudingen naar duur van het dienstverband, zie figuur 3.1 hieronder. Het blijkt dat het aantal beëindigingen in de dertiende maand, dus na precies een jaar zo'n 80 procent hoger ligt dan in de maand ervoor. Het merendeel van deze contracten duurde exact 12 maanden. Het is niet met zekerheid te zeggen of dit door herzieningssituatie 3 komt, omdat deze nog niet in werking is getreden. Een hypothese om de piek in de grafiek te verklaren is dat werkgevers *formeel* een contract voor onbepaalde tijd aangaan terwijl dit *de facto* een jaarcontract is. Wij hebben op basis van dit onderzoek geen aanwijzingen dat dit vaak gebeurt.

Figuur 3.1. De verdeling van de beëindiging van inkomstenverhoudingen naar duur van het dienstverband (bij dienstverbanden voor onbepaalde tijd).



3.3.3 Herzieningssituatie 4: WW-recht één jaar na herzieningssituatie 3

Aan herzieningssituatie 4 is per definitie herzieningssituatie 3 voorafgegaan, maar is het dienstverband bij de werkgever blijven voortbestaan én ontstaat er binnen een jaar na ingang van herzieningssituatie 3 een nieuwe WW-uitkering of herleving van de eerdere uitkering. Wat herzieningssituatie 4 met name ingewikkeld maakt, is het feit dat er gecontroleerd moet worden of een nieuwe inkomstenverhouding onderdeel is van de oude dienstbetrekking. Dit bepaalt namelijk of er sprake is van herzieningssituatie 4 of herzieningssituatie 3.

Tabel 3.7 Het aantal situaties waarbij herzieningssituatie 4 optreedt.

Aantal inkomstenverhoudingen	Aantal personen	Extra premie (in miljoenen euro's)
120	109	0,08

In totaal blijkt het in 2020 om 120 inkomstenverhoudingen bij 109 personen en 40 werkgevers te gaan. De extra premie bedraagt ongeveer 75.000 euro als deze herzieningssituatie operationeel wordt. Er is in 2020 sprake van een stijging van herzieningssituatie 4 ten opzichte

van de jaren 2018 (78 werknemers) en 2019 (64 werknemers). Over het aantal inkomstenverhoudingen en het extra premiebedrag in 2018 en 2019 zijn geen gegevens beschikbaar. De aantallen zijn dermate klein dat een uitsplitsing naar kenmerken niet zinvol is.

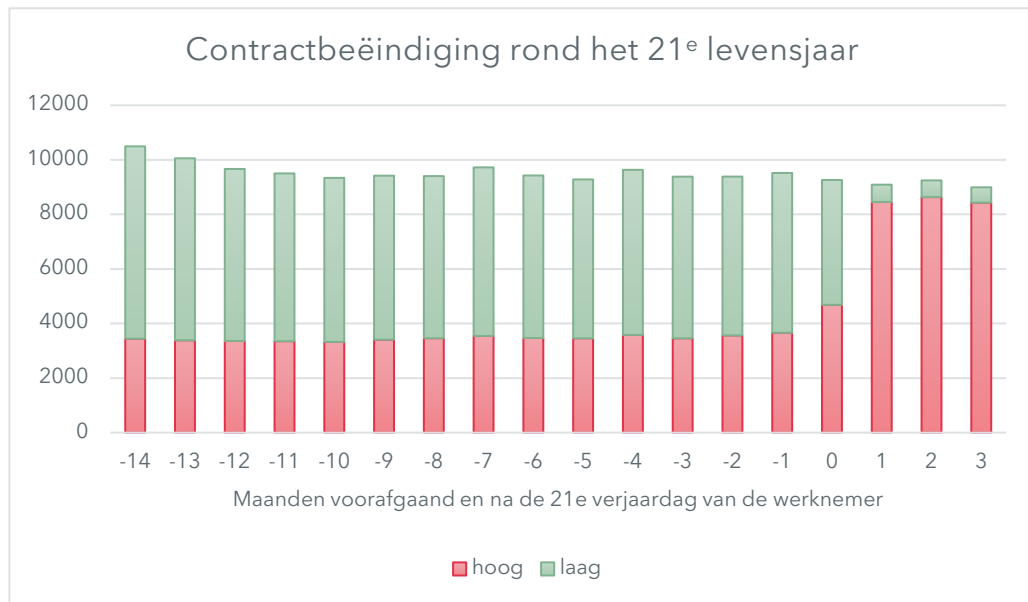
3.3.4 Ontslag op 21-jarige leeftijd

Voor jongeren onder de 21 geldt bij een klein dienstverband de lage WW-premie²⁶, ook als er sprake is van een flexibel contract. Mogelijk betekent dit dat de arbeidsovereenkomsten van jongeren disproportioneel vaker worden beëindigd rond het 21^e levensjaar.

Voor de analyse van contractbeëindiging rond het bereiken van de 21-jarige leeftijd van de werknemer, zijn in tegenstelling tot de andere onderzochte situaties de contracten van jongeren met een gering aantal uren wel meegenomen in de analyse. We hebben namelijk onderzocht of de overschakeling van lage naar hoge WW-premie op 21-jarige leeftijd leidt tot een hogere ontslagkans. Daartoe is voor alle personen rond 21-jarige leeftijd de ontslagkans bekeken. De ontslagkans blijkt in de praktijk weinig te veranderen rond het 20^e/21^e jaar, zoals is geïllustreerd in Figuur 3.2. De overgang van arbeidscontracten van het lage naar het hoge tarief blijkt geen reden te zijn voor massale contractbeëindiging. Het aantal contractbeëindigingen blijft ongeveer gelijk, waarbij na het 21^e levensjaar de beëindigingen logischerwijs voor een groot deel uit contracten met een hoge WW-premie gaan bestaan, omdat zij een flexibel contract hebben.

²⁶ Artikel 27 lid 3 sub b Wfsv. De werkgever is gerechtigd de lage WW-premie af te dragen voor jongeren tot 21 jaar die werken op een contract voor bepaalde tijd, wanneer de werkgever maximaal 48 uur per vier weken of maximaal 52 uur per kalendermaand verloont.

Figuur 3.2 Contractbeëindiging op en rondom het 21^e levensjaar bij dienstverbanden waarover de lage WW-premie is geheven.



In totaal worden in 2020 92.200 contracten beëindigd van personen in de leeftijdscategorie 19 jaar en 10 maanden tot 21 jaar en 3 maanden. Het betreft hier 79.900 unieke personen. Aangezien het om vrij veel kleine contracten gaat, leidt het wijzigen van de premie na contractbeëindiging van laag naar hoog tot 6 miljoen extra premie (berekend over de loonsom in 2020).

Tabel 3.8 Het aantal situaties waarbij contractbeëindiging op en rondom het 21^e levensjaar optreedt.

Aantal inkomstenverhoudingen	Aantal personen	Extra premie (in miljoenen euro's)
92.200	79.900	6

Dat het veelal om kleine banen gaat, blijkt uit het feit dat in 81% van de gevallen het contract kleiner is dan 8 uur per week. Vrouwen maken 55% van het aantal beëindigingen uit. Bijna de helft van de beëindigde contracten komt uit het grootbedrijf met meer dan 250 werknemers. Daarna volgen de categorieën ondernemingen met 20-50 werknemers en 0-10 werknemers. Deze verdeling naar grootteklasse hangt samen met de verdeling naar sector. De top 3 wordt gevormd door het winkelbedrijf en groothandel, horeca en uitzendbedrijven. Bij die laatste twee komt deze variant in het bijzonder relatief veel vaker voor dan gemiddeld.

Tabel 3.9. Uitsplitsingen naar geslacht, arbeidsomvang, bedrijfsomvang en sector.

Kenmerk	Contractbeëindiging rond het 21e levensjaar	Inkomstenverhoudingen waarover de lage premie is afgedragen
Geslacht		
Mannen	45,2%	53,2%
Vrouwen	54,8%	46,8%
Uren per week		
0-8	81,1%	4,5%
8-16	5,9%	5,4%
16-24	2,9%	10,0%
24-32	2,5%	15,8%
32+	7,5%	64,4%
Omvang		
0-10	12,3%	11,1%
10-20	9,1%	8,4%
20-50	13,1%	13,3%
50-100	8,6%	9,9%
100-250	10,0%	12,2%
250 of meer	46,9%	45,1%
Sector		
Winkelbedrijf en groothandel	25,9%	16,4%
Horeca	19,4%	3,2%
Uitzendbedrijven	16,5%	1,4%

3.3.5 Ontslag met wederzijds goedvinden

In totaal zijn er in 2020 246.000 contractbeëindigingen met wederzijds goedvinden. Van deze groep vallen 102.800 inkomstenverhoudingen behorend bij 102.400 personen onder de lage WW-premie. We weten op basis van het huidige onderzoek niet wat de reden is voor de contractbeëindiging. Bij ontslag met wederzijds goedvinden ontstaat WW-recht voor de werknemer.

Wanneer het premieloon over 2020 van inkomstenverhoudingen die beëindigd worden door ontslag met wederzijds goedvinden, belast wordt met het hoge tarief, levert dit 114 miljoen aan extra premie-inkomsten op. Deze € 114 miljoen aan extra premie is niet realistisch. In de meeste gevallen zal een contractbeëindiging met wederzijds goedvinden hebben plaatsgevonden van een contract dat formeel én *de facto* een contract voor onbepaalde tijd was. Dat betekent ook dat in de meeste gevallen de werkgever gerechtigd is de lage WW-premie af te dragen. Het is

voor ons niet te achterhalen in welke gevallen er alleen formeel een contract voor onbepaalde tijd is afgesproken en er *de facto* sprake was van een contract voor bepaalde tijd en dat de werknemer onder druk wordt gezet ontslag te nemen zonder WW-aanvraag.

Tabel 3.10 Het aantal situaties waarin ontslag met wederzijds goedvinden plaatsvindt

Aantal inkomstenverhoudingen	Aantal personen	Extra premie (in miljoenen euro's)
102.800	102.400	114

Ouderen zijn oververtegenwoordigd in de groep met ontslag met wederzijds goedvinden, zoals geïllustreerd in Tabel 3.11 hieronder. Dit is mogelijk te verklaren door vervroegde uittreding bij 60-plussers. Ontslag met wederzijds goedvinden komt voornamelijk voor bij werkenden met een dienstverband van 32 uur of meer week. Bovendien komt het vaker voor in het kleinbedrijf (bedrijven met minder dan tien werknemers). Ook sectoraal zijn er enkele relevante verschillen op te merken. Zo komt ontslag met wederzijds goedvinden relatief vaak voor in de horeca, namelijk tweemaal zo vaak dan op basis van de dienstverbanden met lage WW-premie verwacht mag worden. Bij ontslag met wederzijds goedvinden gaat het vaak om langdurige dienstverbanden. Van alle beëindigingen met wederzijds goedvinden komt 27% voort uit een dienstverband van langer dan 10 jaar, terwijl in 7% van de gevallen sprake was van een dienstverband van minder dan één jaar.

Tabel 3.11. Uitsplitsing naar leeftijd.

Leeftijdscategorie	Ontslag met wederzijds goedvinden	Inkomstenverhoudingen waarover de lage premie is afgedragen
<=19	0,7%	1,0%
20-24	3,9%	6,0%
25-29	9,7%	11,3%
30-34	11,9%	11,9%
35-39	11,7%	11,2%
40-44	11,1%	10,9%
45-49	12,7%	12,7%
50-54	13,1%	13,4%
55-59	11,8%	12,0%
>=60	13,4%	9,6%



Varianten op de arbeidsomvang

Dit hoofdstuk richt zich op varianten waarin een bepaalde mate van flexibiliteit wordt gerealiseerd binnen een arbeidsovereenkomst, terwijl de werkgever de lage WW-premie afdraagt. In de Wab is opgenomen dat de lage WW-premie uitsluitend mag worden afgedragen over schriftelijke arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd die geen oproepkarakter hebben. Hieruit vloeit voort dat de werkgever verplicht is over bijvoorbeeld een nulurencontract voor onbepaalde tijd de hoge WW-premie af te dragen. Desondanks signaleren we een aantal mogelijkheden waarop werkgevers de arbeidsomvang op zo'n manier kunnen laten fluctueren dat zij gebruik kunnen maken van een vorm van flexibele arbeid terwijl zij wel de lage WW-premie afdragen. Dit hoofdstuk gaat nader in op deze manieren. Ook hier bespreken we eerst de varianten, daarna de visie van de sociale partners en vervolgens geven we aandacht aan de mate waarin varianten voorkomen in de praktijk.

4.1 Flexibiliteit via het aanpassen van de arbeidsomvang

Het is mogelijk om de arbeidsomvang te laten fluctueren, waarmee de werkgever een bepaalde mate van flexibiliteit kan realiseren. Dat kan ten eerste door gebruik te maken van een bepaalde mate van overwerk door de werknemer. Ten tweede kan dit door de arbeidsomvang contractueel (herhaaldelijk) aan te passen. We bespreken beide varianten hieronder.

4.1.1 Overwerk en herzieningssituatie 2

Een werkgever kan gebruik maken van overwerk om arbeid toch in enige mate flexibel in te zetten. Om te voorkomen dat werkgevers in te ruime mate gebruik zullen maken van overwerk, is een herzieningssituatie (2) in de Wab opgenomen. Die herzieningssituatie houdt in dat wanneer de werknemer binnen een kalenderjaar 31% of meer uren verloond krijgt dan contractueel is overeengekomen, de werkgever met terugwerkende kracht de hoge WW-premie dient af te dragen. Deze herzieningssituatie is voor de jaren 2020 en 2021 buiten werking gesteld. De reden hiervoor was dat deze bepaling door de coronacrisis tot onbedoelde effecten leidde in sectoren waar veel overwerk nodig was, zoals de zorg²⁷.

De wetgever heeft niet gemotiveerd waarom hij maximaal 30% overwerk toestaat. 30% overwerk kan behoorlijk ingrijpend zijn. Zo kan het betekenen dat een werknemer een contract voor drie dagen heeft, terwijl hij iedere week een volledige vierde werkdag heeft. Het biedt werkgevers, in theorie, de mogelijkheid om een arbeidscontract voor onbepaalde tijd voor bepaald aantal uren overeen te komen en de werknemer structureel meer uren in te zetten. Weliswaar betaalt de werkgever dit overwerk uit aan de werknemer, maar het leidt toch tot een zekere mate van inkomensonzekerheid, omdat bij het wegvallen van het (ingecalculeerde) overwerk, het bijbehorende salaris eveneens wegvalt.

Aangezien herzieningssituatie 2 buiten werking is gesteld, kunnen we niet vaststellen of werkgevers rekening houden met 30% overwerk bij het zoeken naar manieren om flexibiliteit binnen de lage WW-premie te realiseren. We hebben geanalyseerd in hoeverre werkgevers gebruik maken van meer ureninzet dan contractueel is overeengekomen en zij die uren ook verlonen. Het is denkbaar dat er situaties zijn waarin gewerkte uren niet verloond worden, maar in tijd gecompenseerd worden. In hoeverre dit voorkomt is binnen de kaders van dit onderzoek niet vast te stellen.

4.1.2 Aanpassing van de arbeidsomvang

Een andere mogelijkheid om de arbeidsomvang te laten fluctueren, is het (regelmatig) wijzigen van de arbeidsomvang. Het wijzigen van de arbeidsomvang is altijd mogelijk, maar het is mogelijk dat werkgevers dit strategisch inzetten om flexibiliteit te bewerkstelligen en toch de lage WW-premie af te mogen dragen. We merken op dat er veel redenen kunnen zijn voor het wijzigen van de arbeidsomvang. Dit kan zijn op verzoek van de werknemer die structureel meer of minder uren wil werken. Ook de werkgever kan voorstellen de arbeidsomvang te wijzigen, bijvoorbeeld om een medewerker te vervangen, waar de werknemer mee instemt. We kunnen op basis van het huidige onderzoek niet vaststellen in hoeverre het voorkomt dat de arbeidsomvang om strategische redenen met het oog op het betalen van de lage WW-premie gewijzigd wordt. We kunnen op basis van de polisadministratie wel vaststellen hoe vaak de urenomvang wijzigt, maar het motief is daaruit niet te achterhalen.

²⁷ Rijksoverheid. (2020). 'Algemene vragen over het steunpakket en regelingen'.

We constateren dat een contract voor de hele duur van het aangiftetijdvak maatgevend is voor het bepalen van de arbeidsomvang.²⁸ Het kortste aangiftetijdvak is vier weken. Zodoende kan elke maand een nieuwe contractsomvang worden vastgelegd.

Een indicator voor het realiseren van flexibiliteit binnen de lage WW-premie kan zijn dat de arbeidsomvang herhaaldelijk wordt aangepast. De vraag is wat we hierbij beschouwen als herhaaldelijk. We veronderstellen dat wanneer de arbeidsomvang drie keer per jaar of vaker wijzigt, dit kan wijzen op pogingen om een mate van flexibiliteit binnen de lage WW-premie te realiseren. De arbeidsomvang kan maximaal 12 keer per jaar gewijzigd worden bij vierwekelijkse loonaangifte en 11 keer bij maandelijkse aangifte. We veronderstellen dat het tussen drie en twaalf keer wijzigen van de arbeidsomvang kan wijzen op het zoeken naar manieren om flexibiliteit binnen de lage WW-premie te realiseren.

Uit de interviews blijkt dat het onvoldoende duidelijk is hoe een tijdelijke urenuitbreiding geïnterpreteerd moet worden. Werkgever en werknemer komen bijvoorbeeld overeen dat de werknemer gedurende de komende vier maanden 38 uur per week gaat werken in plaats van 32 uur per week. Dit kan gezien worden als een nieuwe vaststelling van de arbeidsomvang, waarover de lage premie verschuldigd blijft. Een alternatieve interpretatie van deze situatie is dat de arbeidsomvang van deze arbeidsovereenkomst blijkbaar flexibel is, en de werkgever zodoende de hoge WW-premie moet afdragen over alle verloonde uren. Een derde interpretatie van deze situatie is dat een tweede arbeidsovereenkomst voor de urenuitbreiding ontstaat, in dit geval van 6 uur per week, waarover de hoge premie verschuldigd is, terwijl over het oorspronkelijke aantal uren de lage premie verschuldigd blijft.

Op de vraag wanneer een tijdelijke urenuitbreiding als een tweede overeenkomst geïnterpreteerd moet worden, gaan we in paragraaf 6.1 verder in. Op deze plaats gaan we in op de vraag, hoe de werkgever rechtsgeldig de arbeidsomvang kan wijzigen, en de vraag welke WW-premie dan verschuldigd is. Werkgever en werknemer kunnen een (herhaaldelijke) contracturenwijziging overeenkomen. Dit is omslachtig omdat de werknemer daar telkens mee akkoord moet gaan.

In een arbeidscontract kan voorts een eenzijdig wijzigingsbeding zijn opgenomen. Hoe vaak dit voorkomt weten we niet. Dit geeft de werkgever de mogelijkheid om de arbeidsomvang telkens te wijzigen, zonder dat hiervoor toestemming van de werknemer nodig is. Dit kan herhaaldelijk plaatsvinden op initiatief van de werkgever en zonder toestemming van de werknemer, de werkgever heeft wel een zwaarwegend belang nodig. De vraag die rijst is of het hier dan een oproepovereenkomst betreft. De wet is op dit punt niet duidelijk. Voor zover hier relevant bepaalt de wet dat een arbeidsovereenkomst een oproepovereenkomst is, wanneer de omvang van de arbeid niet is vastgelegd als een aantal uren per tijdseenheid van ten hoogste een maand.²⁹ Uit de definitie blijkt niet *wanneer* die uren moeten zijn vastgelegd. Een mogelijke interpretatie van de wet is dat het aantal uren lopende het contract telkens opnieuw kan worden vastgelegd. Dan kan een tijdelijke of permanente contracturenuitbreiding aan de definitie van de niet-oproepovereenkomst voldoen, omdat de uren, alhoewel variabel, wel telkens

²⁸ Regeling Wfsv, artikel 3.4b.

²⁹ Art. 7:628a lid 9 sub a ten 1° BW

vastgelegd zijn. Deze interpretatie van de wet is echter in strijd met de bedoeling van de wetgever om onzekerheid over inkomen en te werken uren terug te dringen, en de werknemer een vast salaris te geven.³⁰ Een tweede interpretatie van de wet luidt, dat het aantal contracturen bij aanvang van de arbeidsovereenkomst vastgelegd moet worden en daarna ongewijzigd moet blijven om niet als oproepovereenkomst aangemerkt te worden. Dit volgt weliswaar niet rechtstreeks uit de tekst van de wet, maar zou wel in overeenstemming zijn met het doel ervan. Ook deze interpretatie heeft echter onbedoelde consequenties. Een enkele contracturenwijziging zou dan al tot conversie in een oproepovereenkomst leiden waarover de hoge WW-premie verschuldigd is, ook als de contracturenwijziging op verzoek van de werknemer plaatsvindt. Daarmee is dit een (zeer) strenge interpretatie. Ook roept dit veel vervolgvragen op, bijvoorbeeld waarom een (tijdelijke) contracturenitbreiding wel een oproepovereenkomst zou maken van het contract, maar het opleggen van precies dezelfde urenuitbreiding door middel van overwerk niet.

Bij een neerwaartse bijstelling van de arbeidsomvang kan de werknemer WW aanvragen voor de uren die in mindering zijn gebracht.³¹ Wanneer herzieningssituatie 3 in werking wordt gesteld, zou die deze manier om flexibiliteit te realiseren binnen de lage WW-premie tot op zekere hoogte blokkeren. Een werknemer kan ook onder druk gezet worden om voor het verlies aan arbeidsuren geen WW aan te vragen. Dat wordt niet ondervangen door herzieningssituatie 3.

Zoals uiteengezet, geeft de wettekst geen uitsluitel over de vraag wat de precieze scheidslijn is tussen een oproepovereenkomst en een niet-oproepovereenkomst. Er is wel behoefte om op dit punt uitsluitel te bieden. De huidige regelgeving bevat een lacune, omdat veelvuldige contracturenwijzigingen niet of niet eenduidig onder een beperkende regel vallen. Het is denkbaar dat werkgevers het herhaaldelijk wijzigen van de arbeidsomvang inzetten als manier om flexibiliteit te realiseren terwijl zij gerechtigd zijn de lage WW-premie af te dragen.

4.2 Visie van sociale partners

Onder werkgevers- en brancheorganisaties zijn de meningen over de prevalentie van herzieningssituatie 2 verdeeld. Een deel van de brancheorganisaties zegt dat veel werkgevers met vragen zaten, anderen zeggen dat werkgevers de grens van 30% scherp hebben en daarop sturen. Uit de interviews met betrokken partijen maken we op dat voornamelijk de grotere werkgevers de mogelijkheid hebben om actief beleid te voeren op overwerk. Dit kan bijvoorbeeld door in het softwaresysteem te programmeren dat er een melding komt bij overschrijding van een bepaald percentage gewerkte uren.

De werknemersorganisaties uiten hun twijfels over herzieningssituatie 2. In diverse interviews met werknemersorganisaties is aan de orde gekomen dat 30% overwerk veel is. Zij vinden 30% overwerk bovendien een arbitraire grens. Zoals eerder beschreven kan 30% betekenen dat bij

³⁰ Zie Kamerstukken II 2018-2019, 35074, nr. 3 (MvT Wab), p. 23-24; zie voor het vaste salaris de Nota naar aanleiding van het verslag, Kamerstukken II 2018-2019, 350749, p. 28.

³¹ De WW kan worden toegekend onder voorwaarde dat het arbeidsurenverlies groot genoeg is (zie art. 16 WW).

een contract van drie dagen een volledige vierde werkdag wordt ingeroosterd. Dit betekent daarnaast dat wanneer dat overwerk wegvalt, de werknemer een kwart van zijn of haar inkomen verliest en dat is volgens de vakbonden veel.

Uit de interviews blijkt daarnaast dat het nog onbekend is of de Wab, en daarmee ook de WW-premiedifferentiatie, tot meer vaste contracten heeft geleid. Wel zijn er signalen dat werknemers sinds de inwerkingtreding van de Wab meer zekerheid over hun arbeidsomvang hebben gekregen. Zo is in de interviews genoemd dat in meerdere sectoren geldt dat de arbeidsomvang tijdig schriftelijk moet worden vastgelegd. Tegelijkertijd is beschreven dat de werkgever niet altijd verplicht is om het tijdstip van de werkzaamheden tijdig aan de werknemers door te geven. Dit is niet wenselijk vanuit het perspectief van de werknemer, omdat hiermee de werk-privébalans in het gedrang komt. In de uiterste gevallen horen werknemers een avond van tevoren pas of ze de daaropvolgende dag staan ingeroosterd.

4.3 Prevalentie van deze variant(en)

Op basis van de polisadministratie van UWV kunnen we de prevalentie van verloonde overuren achterhalen. Hierdoor kunnen wij in kaart brengen in hoeverre herzieningssituatie 2 voorkomt. Daarnaast zijn aanpassingen van de arbeidsomvang ook te analyseren met behulp van de polisadministratie van het UWV. In deze paragraaf zetten wij uiteen in hoeverre herzieningssituatie 2 en het aanpassen van de arbeidsomvang voorkomen.

4.3.1 Overwerk en herzieningssituatie 2

Voor herzieningssituatie 2 zijn alle inkomstenverhoudingen genomen waarvoor de lage premie geldt en waarvoor herzieningssituatie 1 niet van toepassing is. In de wet staat dat maximaal 30% meer uren verloond mogen worden, waarbij naar beneden afgerond mag worden in het voordeel van de werkgever. Een overschrijding van 30,99% is derhalve toegestaan, bij 31,00% wordt herzien. Dit geldt overigens uitsluitend voor contracten die maximaal 34 uur per week beslaan; contracten voor minimaal 35 uur per week zijn uitgezonderd van herzieningssituatie 2.

De wetgever wilde met herzieningssituatie 2 voorkomen dat werkgevers een (zeer) beperkt aantal uren contractueel overeenkomen, maar zij in hoge mate gebruikmaken van structureel overwerk. Het besluit van de wetgever om maximaal 30 procent overwerk toe te staan is niet nader onderbouwd, blijkt uit de interviews. Op basis van gegevens van het UWV, geïllustreerd in tabel 4.1 is te zien dat er geen duidelijke piek rond de 30 procent overwerk waar te nemen is.

Tabel 4.1. Het aantal situaties waarin overwerk optreedt, uitgesplitst naar de mate van overschrijding.

Verhouding verloonde uren t.o.v. contracturen	2019		2020	
	Aantal situaties	Totaal bedrag aan premieloon	Aantal situaties	Totaal bedrag aan premieloon
0 tot 10%	352.100	€ 7.257.900.000	467.900	€ 10.127.400.000
10 tot 20%	115.700	€ 2.209.900.000	137.600	€ 2.565.400.000
20 tot 25%	32.800	€ 599.500.000	40.500	€ 708.700.000
25 tot 26%	6.400	€ 120.700.000	8.800	€ 160.900.000
26 tot 27%	4.900	€ 78.600.000	6.300	€ 98.300.000
27 tot 28%	4.600	€ 72.200.000	5.300	€ 84.000.000
28 tot 29%	4.400	€ 71.600.000	5.100	€ 78.800.000
29 tot 30%	4.000	€ 64.900.000	4.900	€ 73.900.000
30 tot 31%	2.300	€ 36.800.000	4.700	€ 69.700.000
31 tot 32%	5.100	€ 77.100.000	4.400	€ 62.300.000
32 tot 33%	3.800	€ 60.700.000	4.100	€ 59.900.000
33 tot 34%	3.400	€ 54.700.000	4.400	€ 66.500.000
34 tot 35%	3.200	€ 47.700.000	3.900	€ 58.500.000

Bron: UWV monitor

In 2020 blijkt een urenoverschrijding van 31% of meer van de arbeidsomvang bij 176.500 inkomstenverhoudingen en 174.200 personen voor te komen. Deze werknemers werken bij een kleine 25.000 werkgevers. Wanneer herzieningssituatie 2 zou zijn ingevoerd, zou dit in 2020 hebben geleid tot 100 miljoen euro extra aan WW-premie. In totaal is in 9,5 procent van alle dienstverbanden van 34 uur en kleiner sprake van overwerk van 31 procent of meer. De jaren 2018 (171.000 inkomstenverhoudingen) en 2019 (166.000) laten een vergelijkbaar beeld zien. Over het aantal personen en het extra premiebedrag in 2018 en 2019 zijn geen gegevens beschikbaar.

Tabel 4.2 Het aantal situaties waarbij herzieningssituatie 2 optreedt.

Aantal inkomstenverhoudingen	Aantal personen	Extra premie (in miljoenen euro's)
176.500	174.200	100

Een analyse van de kenmerken van de personen op wie deze herzieningssituatie van toepassing zou zijn binnen de populatie werknemers waarvoor de lage premie geldt, laat zien dat het

relatief gezien vaker om vrouwen (70%) dan om mannen gaat (30%). Ook jongeren zijn sterk oververtegenwoordigd als het gaat om minimaal 31% overwerk, zoals te zien in tabel 4.3. Uit tabel 4.3 is daarnaast af te leiden dat werkenden met kleine contracten (0-8 uur per week en 8-16 uur per week) eveneens oververtegenwoordigd zijn. Contracten van 8 uur en minder hebben een drie keer zo grote kans op overuren die, bezien over een periode van een jaar, boven de 31% overwerk uitstijgen. Voor contracten tussen 8 en 16 uur is de kans twee keer zo groot. Het is dus aannemelijk dat herzieningssituatie 2 relatief vaker voorkomt bij jonge vrouwen met een klein contract.

Tabel 4.3. Uitsplitsing naar leeftijd, arbeidsomvang en sector

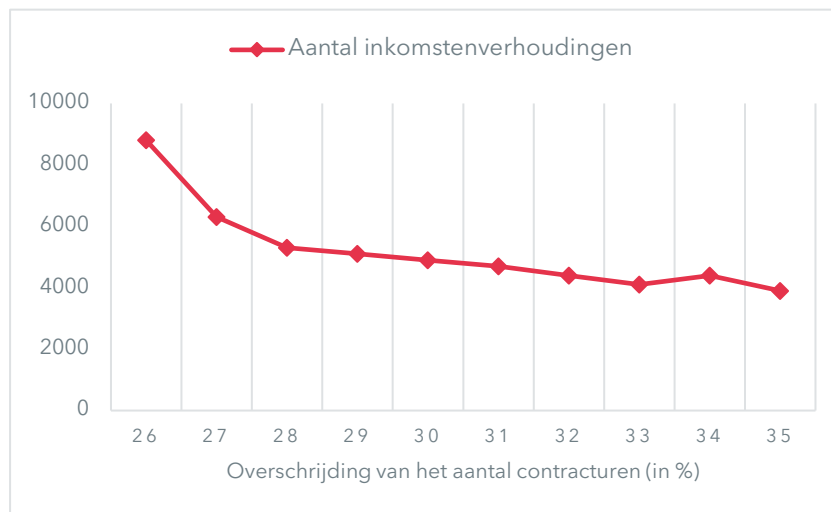
Kenmerk	Herzieningssituatie 2	Inkomstenverhoudingen waarover de lage premie is afgedragen
Leeftijdscategorie		
<=19	10,6%	1,0%
20-24	21,6%	6,0%
Uren per week		
0 tot 8 uur	38,3%	12,6%
8 tot 16 uur	30,6%	15,2%
16 tot 24 uur	18,5%	27,9%
24 tot 32 uur	12,6%	44,3%
Sector		
Uitzendbedrijven	5,3%	1,4%
Horeca	7,4%	3,2%
Zorg	35,2%	24,0%
Winkelbedrijf en groothandel	23,8%	16,4%

De uitzendsector heeft relatief gezien de grootste kans op overschrijding van het toegestane gedeelte overwerk (bijna viermaal groter dan gemiddeld), gevolgd door de horeca (2,3 maal). Aangezien dit echter sectoren zijn waar voor relatief weinig werknemers de lage WW-premie geldt, is het aandeel van deze sectoren (in absolute termen) in het totaal geringer. In absolute zin zijn de zorgsector en het winkelbedrijf/groothandel de koplopers. In deze sectoren hebben werkenden met contracten die voldoen aan de voorwaarden voor de lage WW-premie een anderhalf maal grotere kans op overschrijding dan gemiddeld op basis van de verdeling over sectoren van inkomstenverhoudingen met de lage premie verwacht mag worden.

Werkgevers hebben twee manieren om contracten net buiten de grenzen van deze herzieningssituatie te laten vallen. Allereerst kunnen ze de contractueel overeengekomen uren verhogen tot 34 uur of meer. Herzieningssituatie 2 is dan niet meer van toepassing. Uit de analyse van UWV blijkt dat relatief weinig werknemers een gemiddeld aantal contracturen per

week rond de grens van 34 uur hebben.³² Ten tweede kan de overschrijding zich net onder de 31% bevinden. Hoewel herzieningssituatie 2 nog niet in werking is getreden, zien we op dit moment geen strategisch gedrag bij contracten rond 31 procent meer verloonde uren. Dit gegeven is geïllustreerd in Figuur 4.1 hieronder.

Figuur 4.1. De mate waarin overschrijding van het aantal contracturen om en rond de 30 procent voorkomt.



4.3.2 Aanpassing van de arbeidsomvang

Zoals we in paragraaf 4.1.2 uiteen hebben gezet, is het mogelijk om de arbeidsomvang aan te passen. Het is mogelijk om dit strategisch in te zetten om flexibiliteit te realiseren binnen de lage WW-premie, maar dat hoeft niet het geval te zijn. We signaleren een groot aantal wijzigingen in de arbeidsomvang. Op een totaal van 4,8 miljoen contracten waarover in 2020 de lage premie is afgedragen, zijn er 10,5 miljoen mutaties in arbeidsomvang. Meer dan 40% van deze mutaties komt voor rekening van contracten waarvoor het aantal contracturen maar eenmaal gemuteerd is over 2020. In 498.000 inkomstenverhoudingen vinden drie of meer wijzigingen per jaar in de arbeidsomvang plaats, dat komt overeen met 10,4 procent van het totale aantal met lage premie.

Veel van deze wijzigingen betreffen een geringe mutatie in het aantal contracturen. Wanneer we als eis stellen dat de mutatie groter dan of gelijk aan twee uur per week moet zijn, wordt het aantal situaties teruggebracht tot 48.000 inkomstenverhoudingen. Stellen we een minimale omvang in de mutatie van vier uur als eis dan resteren 10.500 inkomstenverhoudingen over 2020. Het gaat hierbij om zowel een vermindering als een vermeerdering van de contracturen.

³² UWV Gegevensdiensten (2021), Monitor herzieningssituatie A & B, grafiek 3.2

Box 4.1 Het gebruik van softwarepakketten voor de loonadministratie

Bij de analyse door het UWV is gebleken dat er één salarispakket is dat feitelijk gewerkte uren registreert op de plaats waar contracturen ingevuld dienen te worden. Voor contracten die het hele jaar lopen betekent dit dus 11 of 12 mutaties. Dit fenomeen wordt verminderd door de ondergrens aan de mutatie in uren te verhogen. Bij een ondergrens van 2 uur geldt dat bij 71 procent van alle inkomstenverhoudingen met aanpassingen van het betreffende pakket. Bij een ondergrens van 4 uur is dit nog maar 19 procent. Waarschijnlijk zal dus ook een groot deel van de inkomstenverhoudingen met mutaties tussen de 2 en 4 uur gerelateerd zijn aan het salarispakket. We weten alleen niet hoeveel exact aangezien het ook kan gaan om feitelijke veranderingen in het aantal contracturen.

In de situatie waarin een wijziging van de arbeidsomvang met minimaal twee uur per week zou leiden tot het herzien van de lage WW-premie, zou het innen van de extra premie een bedrag van 52 miljoen euro opleveren. Bij een wijziging van de arbeidsomvang met minimaal 4 uur per week zou de extra premie 8 miljoen euro bedragen. Maar we herhalen hier dat we op basis van de beschikbare gegevens niet weten wat de reden is voor het wijzigen van de arbeidsomvang. Hier kunnen uiteraard legitieme redenen voor zijn, zowel op verzoek van de werkgever als de werknemer. Daarom achten we het niet zondermeer wenselijk dat elke wijziging van de arbeidsomvang direct zou moeten leiden tot herziening van de lage WW-premie.

Tabel 4.4. Het aantal situaties waarbij wijzigingen van de arbeidsomvang met minimaal twee of vier uur voorkomt.

Ondergrens mutaties	Aantal inkomstenverhoudingen	Aantal personen	Extra premie (in miljoenen euro's)
≥ 2 uur per week	48.000	48.000	52
≥ 4 uur per week	10.500	10.500	8

Op basis van de analyses stellen we vast dat er bepaalde groepen werknemers zijn die vaker dan gemiddeld te maken krijgen met aanpassingen in de arbeidsomvang. Wijzigingen van de arbeidsomvang met minimaal vier uur komen vaker bij jongeren, met name bij de leeftijdsgroep tussen 20 en 24 jaar. Bij aanpassingen van de arbeidsomvang met minimaal twee uur zijn er geen opmerkelijke afwijkingen van het gemiddelde.

Tabel 4.5 Uitsplitsing naar leeftijdscategorie

Leeftijd	Aanpassing ar- beidsomvang \geq 2 uur	Aanpassing ar- beidsomvang \geq 4 uur	Inkomstenverhoudingen waarover de lage premie is afgedragen
<=19	0,6%	1,9%	1,0%
20-24	6,1%	10,3%	6,0%
25-29	12,2%	9,5%	11,2%
30-34	12,0%	10,5%	11,9%
35-39	11,4%	10,3%	11,2%
40-44	11,3%	10,3%	10,9%
45-49	12,8%	12,5%	12,7%
50-54	13,1%	13,1%	13,4%
55-59	12,2%	12,9%	12,0%
>=60	8,4%	8,8%	9,6%

Naar geslacht verschilt de situatie als we aanpassingen van de arbeidsomvang met twee of vier uur als ondergrens nemen. Bij aanpassingen van de arbeidsomvang met minimaal twee uur zijn mannen oververtegenwoordigd. Bij aanpassingen van de arbeidsomvang met minimaal vier uur zijn vrouwen licht oververtegenwoordigd. Blijkbaar kennen arbeidsovereenkomsten met vrouwen grotere mutaties. Hierbij speelt waarschijnlijk ook een sectoreffect een rol. In de zorg geldt dat mutaties vanaf twee uur sterk ondervertegenwoordigd zijn, maar wijzigingen vanaf vier uur juist oververtegenwoordigd. Mogelijk is dit ook een effect van de Covid-19 pandemie, waardoor in de zorg een groter beroep is gedaan op werknemers en mogelijk om die reden de arbeidsomvang relatief vaak en relatief veel uren is gewijzigd. In absolute zin vinden we de grootste aantallen wijzigingen in arbeidsomvang in het winkelbedrijf/groothandel. In relatieve zin zien we de meeste wijzigingen in sectoren als de uitzendbranche en de haven en transportsector, zie tabel 4.6.

Tabel 4.6. Uitsplitsing naar geslacht en sector

Kenmerk	Aanpassing arbeidsomvang \geq 2 uur	Aanpassing arbeidsomvang \geq 4 uur	Inkomstenverhoudingen waarover de lage premie is afgedragen
Geslacht			
Mannen	65,5%	48,4%	53,2%
Vrouwen	34,5%	51,6%	46,8%
Sector			
Landbouw en Visserij	0,1%	0,4%	1,8%
Bouw en Hout	0,4%	1,3%	3,8%
Industrie	36,1%	13,7%	16,1%
Winkelbedrijf en groothandel	5,5%	18,8%	16,4%
Haven en Transport	18,2%	10,0%	6,6%
Financiële dienstverlening	0,1%	0,2%	2,6%
Zakelijke dienstverlening	22,7%	13,9%	20,4%
Horeca	2,0%	3,8%	3,2%
Uitzendbedrijven	4,8%	7,5%	1,4%
Zorg	9,6%	28,7%	24,0%
Overheid	0,0%	0,1%	1,6%
Onderwijs	0,0%	0,0%	0,0%
Overig	0,4%	1,4%	2,1%

Naar grootteklasse is er ook een effect: het grootbedrijf vanaf 250 werknemers kent 50% meer situaties van wijzigingen van de arbeidsomvang dan op basis van de dienstverbanden verwacht mag worden. Bij kleinere bedrijven - alle categorieën van bedrijven met minder dan 250 werknemers - komen mutaties minder dan gemiddeld voor. Ook wanneer naar aantal contracturen gekeken wordt is er een verschil als we aanpassingen van de arbeidsomvang met twee of vier uur als minimum analyseren. Bij twee uur zijn er slechts zeer geringe verschillen tussen grootteklasse. Wanneer alleen naar mutaties van vier uur en meer gekeken wordt, blijken deze oververtegenwoordigd bij kleine contracten tot van 8 tot 16 uur per week. In absolute termen komen mutaties in de arbeidsomvang ook veel voor bij arbeidsovereenkomsten van 32 uur per week of meer, maar dat is conform verwachting, zie de tabel hieronder.

Tabel 4.7. Uitsplitsingen naar bedrijfsomvang en arbeidsomvang.

Kenmerk	Aanpassing arbeidsomvang \geq 2 uur	Aanpassing arbeidsomvang \geq 4 uur	Inkomstenverhoudingen waarover de lage premie is afgedragen
Omvang			
0-10 werknemers	2,2%	5,9%	11,1%
10-20 werknemers	1,5%	3,7%	8,4%
20-50 werknemers	2,9%	7,0%	13,3%
50-100 werknemers	2,9%	5,8%	9,9%
100-250 werknemers	5,0%	8,5%	12,2%
\geq 250 werknemers.	85,5%	69,0%	45,1%
Uren per week			
0-8 uur per week	2,6%	7,8%	4,5%
8-16 uur per week	4,4%	13,4%	5,4%
16-24 uur per week	5,8%	15,7%	10,0%
24-32 uur per week	11,4%	20,0%	15,8%
\geq 32 uur per week	75,8%	43,1%	64,4%



Varianten op seizoensarbeid en de jaarurennorm

In de Wab is een uitzondering opgenomen voor seizoensarbeid: de werkgever mag de lage WW-premie afdragen als hij gebruik maakt van een jaarurennorm. Dit houdt in dat het loon gelijk gespreid over het jaar³³ wordt uitbetaald en voor de werknemer zodoende geen recht op WW ontstaat, terwijl het werk in een afgebakende periode van het jaar plaatsvindt. We signaleren een aantal mogelijkheden met betrekking tot het realiseren van flexibiliteit waarbij de lage WW-premie wordt afgedragen, in relatie tot seizoensarbeid en de jaarurennorm. Dit hoofdstuk gaat daar nader op in. In paragraaf 5.1 beschrijven we deze mogelijkheden, in paragraaf 5.2 gaan we in op de visie van sociale partners en in paragraaf 5.3 presenteren we onze analyse van de prevalentie van de varianten op de seizoensarbeid en de jaarurennorm.

5.1 Flexibiliteit door seizoensgebonden arbeid

De wetgever geeft aan dat het voor sectoren die afhankelijk zijn van seizoensgebonden arbeid lastiger is om met vaste dienstverbanden te werken. Voor deze sectoren is het mogelijk gemaakt om (vaste) contracten overeen te komen waarbij de arbeidsomvang en het loon gelijkmatig over het jaar zijn gespreid. Dit is de jaarurennorm. Als werkgevers van deze jaarurennorm gebruik maken, hoeven ze niet de hoge WW-premie te betalen en kan de werkgever gebruik maken van

³³ Of een andere overeengekomen periode.

een zekere mate van flexibiliteit. Tegelijkertijd ontleent de werknemer door het vaste contract zekerheid aan zijn of haar dienstverband. Bovendien ontstaat tussen de werkzame periodes geen recht op WW. We signaleren twee situaties waarin de werkgever op zo'n manier gebruik kan maken van de jaarurennorm dat een mate van flexibiliteit gerealiseerd wordt die de wetgever niet voor ogen had binnen de lage WW-premie, namelijk:

1. De wijze waarop werkgevers omgaan met de jaarurennorm.
2. Het toekennen van onbetaald verlof.

5.1.1 Omgang met jaarurennorm

Bij een jaarurennorm moet van tevoren zijn vastgesteld hoeveel uur de werknemer in het desbetreffende jaar werkt. Binnen die overeengekomen periode kan een werknemer een beroep doen op allerlei beschermende bepalingen om niet te werken met behoud van loon, zoals ziekte, vakantie en diverse vormen van verlof. Het is de vraag hoe werkgevers hier in de praktijk mee omgaan, in het geval van een jaarurennorm. Werkgevers zouden wellicht verlof aan kunnen wenden als uren die niet zijn afgeboekt op de jaarurennorm, en die in de daaropvolgende periode extra toekennen aan de werknemer, zonder dat de werknemer hiervoor (extra) loon krijgt uitbetaald. Dit zou betekenen dat de werknemer de niet gewerkte uren van de jaarurennorm in de daaropvolgende periode extra moet werken, waarmee de werkgever een vorm van flexibiliteit realiseert terwijl hij de lage WW-premie afdraagt.

5.1.2 Onbetaald verlof

Seizoensarbeid kenmerkt zich door een afwisseling van drukke en rustige periodes in het jaar. Uit een van de interviews blijkt dat in de praktijk is gesignaleerd dat werkgevers voor seizoensarbeid flexibiliteit binnen de lage premie kunnen realiseren, door juist géén jaarurennorm op te nemen in het contract, maar de werknemer (on)betaald verlof te laten opnemen in periodes met minder werkaanbod. Dit kan voor een werkgever aantrekkelijker zijn omdat hij dan alleen loon hoeft uit te betalen in de periode dat er ook daadwerkelijk arbeid is verricht. Op die manier kan de werkgever een bepaalde mate van flexibiliteit realiseren terwijl het gerechtvaardigd is de lage WW-premie af te dragen: het aantal contractueel overeengekomen arbeidsuren wordt afgewisseld met betaald of onbetaald verlof, eventueel kan dit ook gedeeltelijk onbetaald verlof zijn. Dat is mogelijk door de werknemer te verzoeken vakantiedagen op te nemen en/of de werknemer moet akkoord gaan met (gedeeltelijk) onbetaald verlof. Of de werkgever slaagt in deze opzet hangt vermoedelijk af van diverse factoren, waaronder de door de werknemer ervaren druk van de werkgever, de loyaliteit van de werknemer ten opzichte van de werkgever en hoe sterk de werknemer zelf denkt dat hij staat ten opzichte van de werkgever. In drukke periodes werkt de werknemer wel het vastgestelde aantal uren. Daarmee ontstaat een vorm van een oproepovereenkomst.

Op basis van het huidige onderzoek kunnen we wel vaststellen in hoeverre sprake is van (gedeeltelijk) onbetaald verlof, maar niet wat de reden hiervoor is. Er zijn veel redenen voor onbetaald verlof denkbaar.

5.2 Visie van sociale partners

Uit de interviews met sociale partners blijkt dat de branches die veel te maken hebben met seizoensgebonden werk negatiever staan tegenover de WW-premiedifferentiatie dan andere sectoren. Zij geven aan aangewezen te zijn op flexibele arbeid, omdat het werkaanbod (sterk) fluctueert gedurende het jaar. De geïnterviewde brancheorganisaties geven aan dat werkgevers daarom geen vaste contracten aan kunnen bieden omdat er in een deel van het jaar geen werkaanbod is. De jaarurennorm is juist voor deze groep werkgevers in het leven geroepen, omdat het dan mogelijk zou worden om het werk administratief over een jaar uit te smeren, terwijl er feitelijk alleen arbeid wordt verricht in de periode dat er sprake is van werkaanbod. Uit onze gesprekken blijkt dat de werkgevers die actief zijn in branches waar in hoge mate sprake is van seizoensarbeid weinig gebruik maken van de jaarurennorm. Als belangrijkste reden hiervoor zeggen de werkgevers dat werknemers zelf hun loon niet gespreid over het jaar uitbetaald willen krijgen: ze willen juist betaald krijgen voor het werk dat ze op dat moment gedaan hebben. De jaarurennorm sluit volgens de werkgevers en werkgeversorganisaties niet aan bij de behoefte van werknemers. Zowel werknemers- als werkgeversorganisaties in sectoren als de land- en tuinbouw en de horeca vinden de jaarurennorm niet werkbaar. Uit de interviews blijkt dat werkgevers liever de hoge WW-premie betalen om daarmee hun flexibiliteit te behouden.

Sectoren waarin wel gebruik wordt gemaakt van de jaarurennorm zijn de detailhandel en de zorg. Dit komt (mede) omdat deze sectoren al bekend zijn met de systematiek van de jaarurennorm. Daarnaast is er in deze sectoren wel sprake van pieken en dalen, maar is niet in dezelfde mate sprake van seizoensarbeid, zoals in de land- en tuinbouw. In de zorg en detailhandel wordt de jaarurennorm gebruikt om overwerk te verdisconteren in rustigere perioden.

Een mogelijkheid om van de jaarurennorm gebruik te maken en zodoende flexibiliteit te realiseren binnen de lage WW-premie is om arbeid in pools te organiseren. Deze mogelijkheid is door zowel werkgevers- als werknemersorganisaties genoemd. Met deze vorm krijgen de arbeidskrachten een contract voor onbepaalde tijd bij één bedrijf³⁴, waarna de werknemer ingezet wordt in de afgesproken pool, bestaande uit meerdere werkgevers. Op die manier kunnen werkgevers in de pool gebruik maken van arbeid voor een bepaalde periode via externe inhuur, terwijl de werknemer verzekerd is van een vaste aanstelling en jaarrond werk. In de gevallen waar jaarrond werk niet mogelijk is, zoals in de land- en tuinbouw, zou via deze weg de jaarurennorm naar de bedoeling van de wet gebruikt kunnen worden, omdat deze pools op het niveau van de individuele werknemer zekerheid bieden.

De werknemersorganisaties zijn, in tegenstelling tot de werkgevers en de werkgeversorganisaties, over het algemeen positief over de jaarurennorm. Zij zien het als een goed instrument in die gevallen waar het passend is. Maar desgevraagd merken zij ook op dat veel werknemers die werkelijk seizoensarbeid verrichten hun loon uitbetaald willen hebben in de periode dat ze hebben gewerkt.

³⁴ Dat kan een bedrijf uit de pool zijn, maar ook bijvoorbeeld een uitzendbureau.

5.3 Prevalentie van deze variant(en)

Op basis van de gegevens uit de polisadministratie van het UWV is de prevalentie van de jaarurennorm in combinatie met een gespreide uitbetaling van het loon te onderzoeken. Daarnaast is te achterhalen in hoeverre onbetaald verlof in het geval van seizoenswerk voorkomt. Hierdoor kunnen wij een kwantitatief beeld verkrijgen van seizoensarbeid en de wijze waarop werkgever hier mee omgaat. In deze paragraaf zetten wij uiteen in hoeverre deze mogelijkheden om flexibiliteit te realiseren voorkomen.

5.3.1 Jaarurennorm

Vanaf 2020 is een indicator voor de jaarurennorm opgenomen in de polisadministratie. Er is nog geen uitgebreide ervaring met de kwaliteit van deze gegevens over de jaarurennorm. De jaarurennorm komt voor bij 39.800 inkomstenverhoudingen waarover de werkgever de lage WW-premie betaalt en waarbij geen sprake is van jongeren onder 21 jaar met een tijdelijk contract tot en met 12 uur per week. Er zijn geen aanvullende criteria voor een herzieningssituatie op basis van de jaarurennorm opgesteld. Indien alle inkomstenverhoudingen met een jaarurennorm die in de huidige situatie onder de lage WW-premie vallen belast zouden worden met de hoge WW-premie, zou 25 miljoen euro aan extra premie geheven kunnen worden, uitgaande van het jaar 2020.

Tabel 5.1. Het aantal situaties waarbij het gebruik van de jaarurennorm optreedt.

Aantal inkomstenverhoudingen	Aantal personen	Extra premie (in miljoenen euro's)
39.800	39.700	25

Uitgesplitst naar achtergrondkenmerken komt het gebruik van de jaarurennorm binnen inkomstenverhoudingen met de lage premie tweemaal zo vaak voor bij jongeren onder de 20 jaar en ruim anderhalf maal zo vaak bij jongeren tussen 20 en 24. Verder zijn de verschillen naar leeftijd klein ten opzichte van wat verwacht mag worden op basis van de verdeling van inkomstenverhoudingen met de lage premie over de leeftijdsklassen. Bij vrouwen ligt het gebruik van de jaarurennorm hoger dan bij mannen. In de horeca ligt het gebruik bijna drie keer boven het gemiddelde. Bij het winkelbedrijf en de groothandel komt de jaarurennorm anderhalf keer meer dan gemiddeld voor. Deze sector levert in absolute zin met bijna een kwart van het totaal het grootste aantal inkomstenverhoudingen met de jaarurennorm. Beide sectoren waren al voor de inwerkingtreding van de Wab bekend met een jaarurennorm. Het gebruik van de jaarurennorm is daarnaast oververtegenwoordigd bij werkenden met kleine contracten (van 0 tot 8 uur en van 8 tot 16 uur per week).

Tabel 5.2. Uitsplitsingen naar geslacht, leeftijd, sector en arbeidsomvang.

Kenmerk	Jaaren-norm	Inkomstenverhoudingen waarover de lage premie is afgedragen
Geslacht		
Mannen	43,2%	53,20%
Vrouwen	56,8%	46,80%
Leeftijd		
<=19	2,20%	1,00%
20-24	9,80%	6,00%
Sector		
Landbouw en Visserij	1,8%	1,8%
Bouw en Hout	1,0%	3,8%
Zakelijke dienstverlening	14,8%	20,4%
Winkelbedrijf en groothandel	24,0%	16,4%
Horeca	8,5%	3,2%
Zorg	23,9%	24,0%
Uren per week		
0-8 uur per week	11,5%	4,5%
8-16 uur per week	11,1%	5,4%

5.3.2 Onbetaald verlof

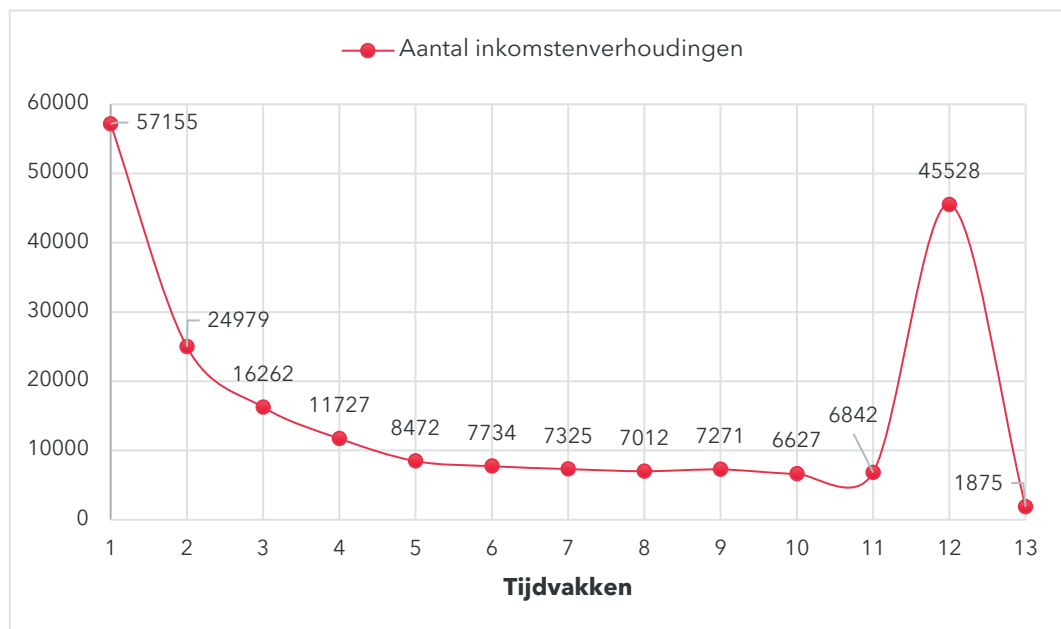
Zoals in paragraaf 5.1.2 is beschreven, kunnen periodes van arbeid afgewisseld worden met periodes van onbetaald verlof om pieken en dalen in het werkaanbod te ondervangen. Of sprake is van onbetaald verlof blijkt uit de polisadministratie via de code voor incidentele inkomstenvermindering. De reden van onbetaald verlof is echter niet bekend: daar kunnen allerlei redenen voor zijn, zowel op verzoek van de werknemer als in sommige situaties op verzoek van de werkgever. In totaal zijn er in 2020 207.300 inkomstenverhoudingen die voldoen aan de lage WW-premie met één of meer tijdvakken onbetaald verlof. Het extra premiebedrag op jaarbasis bedraagt 342 miljoen euro indien alle inkomstenverhoudingen met onbetaald verlof met de hoge premie belast zouden worden. Hierbij geldt - evenals bij het eerder beschreven ontslag met wederzijds goedvinden - dat er tal van goede redenen zijn om onbetaald verlof aan te gaan en waarbij het afdragen van de lage WW-premie gerechtvaardigd is. We achten het niet waarschijnlijk dat in elke situatie van onbetaald verlof de lage WW-premie herzien zou moeten worden, daardoor fungeert dit premiebedrag als indicatie voor de prevalentie van onbetaald verlof.

Tabel 5.3. Het aantal situaties waarbij onbetaald verlof optreedt.

Aantal inkomstenverhoudingen	Aantal personen	Extra premie (in miljoenen euro's)
207.300	206.800	342

Per inkomstenverhouding is bepaald of er tijdvakken zijn met onbetaald verlof. Dit kan geheel onbetaald verlof zijn of gedeeltelijk onbetaald verlof. In het eerste geval zijn er geen verloonde uren over het tijdvak, in het tweede wel. In 96% van de gevallen gaat het om gedeeltelijk onbetaald verlof, dus situaties waarbij de persoon loon blijft ontvangen. In 23% van de inkomstenverhoudingen is voor 12 of 13 tijdvakken (dus voor het hele jaar) sprake van gedeeltelijk onbetaald verlof. In 27% van de inkomstenverhoudingen is sprake van één tijdvak met onbetaald verlof. Onbetaald verlof van tussen de één en twaalf tijdvakken komt minder vaak voor, zoals is geïllustreerd in figuur 5.1.

Figuur 5.1 Het aantal inkomstenverhoudingen waarbij er sprake is van onbetaald verlof verdeeld, uitgesplitst naar tijdvak.



Bij vrouwen komt onbetaald verlof vaker voor dan bij mannen, zie voor een overzicht tabel 5.4. Uitgesplitst naar leeftijd komt onbetaald verlof tweemaal vaker dan gemiddeld voor in de leeftijdscategorieën 30-34 en 35-39 jaar. We vermoeden dat een van de verklaringen hiervoor een uitbreiding van het zwangerschapsverlof of onbetaald ouderschapsverlof is. Onbetaald verlof komt relatief het vaakst voor bij contracten tussen 24 en 32 uur per week, gevolgd door contracten met meer dan 32 uur per week. Het komt ook vaker voor bij grote bedrijven vanaf 250 werknemers. We zien weinig verschillen tussen sectoren in de prevalentie van onbetaald

verlof, ook niet in die sectoren waar veel sprake is van seizoensarbeid. De enige sector die enige afwijking laat zien is de bouw, daar komt onbetaald verlof bijna tweemaal vaker dan gemiddeld voor. Het ligt niet voor de hand dat in de bouwsector op zeer grote schaal sprake is van zwangerschaps- en zorgverlof. We hebben geen verklaring voor het onbetaald verlof in deze sector.

Over het geheel genomen blijkt niet uit deze cijfers dat het waarschijnlijk is dat werkgevers op grote schaal hun werknemers verzoeken in rustige periodes onbetaald verlof op te nemen. Dat laat onverlet dat dit wel voor kan komen.

Tabel 5.4. Uitsplitsingen naar geslacht, leeftijd, arbeidsomvang, bedrijfsomvang en sector

Kenmerk	Onbetaald verlof	Inkomstenverhoudingen waarover de lage premie is afgedragen
Geslacht		
Mannen	46,3%	53,2%
Vrouwen	53,7%	46,8%
Leeftijd		
30-34	24,6%	12,0%
35-39	22,6%	11,2%
Uren per week		
0-8	2,1%	4,5%
8-16	3,8%	5,4%
16-24	8,1%	10,0%
24-32	19,0%	15,8%
32+	67,0%	64,4%
Omvang		
0-10	5,3%	11,1%
10-20	5,9%	8,4%
20-50	11,8%	13,3%
50-100	10,2%	9,9%
100-250	14,1%	12,2%
250 of meer	52,8%	45,1%
Sector		
Bouw en hout	6,8%	3,8%
Landbouw en Visserij	1,0%	1,8%
Horeca	2,5%	3,2%

Het premieloon van werkenden die met onbetaald verlof gaan ligt per persoon gemiddeld iets hoger. Daaruit is af te leiden dat het vaker werkenden met een hoger dan gemiddeld inkomen zijn die onbetaald verlof opnemen. Hoewel we de reden van het opnemen van onbetaald verlof niet weten en ook de initiatiefnemer niet, kan dit een aanwijzing zijn dat het onbetaald verlof vaak op verzoek van de werknemer is. Werkenden met een hoger dan gemiddeld inkomen hebben immers in absolute zin meer financiële ruimte om onbetaald verlof op te nemen.



Varianten op meerdere contracten

De Wab laat in de huidige vorm ruimte voor meerdere arbeidsovereenkomsten tussen werkgever en werknemer die naast elkaar bestaan. Dit biedt ruimte om contractvormen die een oproepelement in zich hebben (zoals min-maxcontracten) en die zodoende onder de hoge WW-premie vallen, op te splitsen in twee of meer arbeidsovereenkomsten. Daarbij kan minimaal één van de contracten aan de voorwaarden voor de lage WW-premie voldoen. In dit hoofdstuk gaan wij nader in op deze varianten. In paragraaf 6.1 beschrijven we deze varianten, in paragraaf 6.2 gaan we in op de visie van sociale partners en in paragraaf 6.3 presenteren we onze analyse van de prevalentie van de varianten op meerdere contracten.

6.1 Flexibiliteit door meerdere contracten

6.1.1 Meerdere arbeidsovereenkomsten tegelijkertijd bij dezelfde werkgever

Uit het Kennisdocument van het ministerie van SZW over de WW-premiedifferentiatie blijkt dat twee (of meer) arbeidsovereenkomsten van een werknemer bij dezelfde werkgever tegelijkertijd naast elkaar kunnen bestaan. De tweede arbeidsovereenkomst telt mee voor de maximaal 30 procent overwerk, zoals is opgenomen in herzieningssituatie 2. Daarbij kan sprake zijn van het permanent naast elkaar bestaan van twee of meer arbeidsovereenkomsten, of een tweede arbeidsovereenkomst wordt tijdelijk aangegaan.

Het is onduidelijk wanneer van het naast elkaar bestaan van twee arbeidsovereenkomsten moet worden gesproken en hoe deze moeten worden geduid. Dit hangt samen met de al besproken variant van de tijdelijke urenuitbreiding (zie par. 4.1.2). Ook voor stakeholders is onvoldoende duidelijk hoe een tijdelijke urenuitbreiding c.q. een tijdelijk tweede contract geïnterpreteerd moet worden, zo blijkt uit de interviews.

Een eerste mogelijke interpretatie is dat de gehele arbeidsovereenkomst flexibel wordt na het aangaan van een tweede tijdelijke arbeidsovereenkomst en de werkgever zodoende de hoge WW-premie moet afdragen. Een andere mogelijke interpretatie is dat, door het schriftelijk vastleggen van de overeengekomen uren, de lage WW-premie behouden blijft voor de volledige arbeidsovereenkomst. Tenslotte is de interpretatie mogelijk dat uitsluitend voor de tweede (tijdelijke) arbeidsovereenkomst de hoge WW-premie verschuldigd is, maar de lage WW-premie van toepassing blijft op de oorspronkelijke arbeidsovereenkomst. Uit het Kennisdocument over de WW-premiedifferentiatie maken we op dat het ministerie van SZW de derde interpretatie hanteert. Opgenomen daarover is het volgende: "een tijdelijke uitbreiding van het aantal uren van een arbeidsovereenkomst wordt arbeidsrechtelijk gezien als een tweede tijdelijke arbeidsovereenkomst. Deze tweede arbeidsovereenkomst moet in de loonaangifte in een afzonderlijke inkomstenverhouding worden aangegeven met de hoge WW-premie".

Een voorbeeld helpt dit te verduidelijken: werkgever en werknemer komen overeen dat de werknemer 38 uur in plaats van 32 uur gaat werken in de komende vier maanden. In deze situatie zijn de zes aanvullende uren als een nieuwe arbeidsovereenkomst te zien. Daarbij moet de werkgever over deze tweede arbeidsovereenkomst de hoge WW-premie afdragen, maar mag hij over de eerste (oorspronkelijke) arbeidsovereenkomst de lage WW-premie afdragen.

Wanneer werkgevers deze interpretatie volgen, is het mogelijk dat werkgevers een tijdelijke urenuitbreiding inzetten om piekperiodes op te vangen en daarmee arbeid toch flexibel inzetten, terwijl zij over het grootste gedeelte van de arbeidsovereenkomst de lage WW-premie afdragen.

De vraag is gerezen of de stelling, dat een tijdelijke uitbreiding van het aantal uren arbeidsrechtelijk wordt gezien als een tweede tijdelijke arbeidsovereenkomst, juist is. De bestaande jurisprudentie biedt voorsnog geen duidelijkheid over hoe een tijdelijke urenuitbreiding geïnterpreteerd moet worden. Er is in recente zaken verschillend geoordeeld over de tijdelijke urenuitbreiding en hoe dit aangemerkt moet worden. Zo is in een recente uitspraak van de Centrale Raad van Beroep bepaald dat een tijdelijke urenuitbreiding niet was aan te merken als een tweede arbeidsovereenkomst omdat partijen dit niet hadden beoogd.³⁵ In andere civielrechtelijke uitspraken is een tijdelijke urenuitbreiding wel aangemerkt als tweede overeenkomst, ondanks dat partijen dit niet expliciet zo hadden bedoeld.³⁶

³⁵ Centrale Raad voor Beroep, 11-03-2021, ECLI:NL:CRVB:2021:550; zie ook Rb. Apeldoorn (ktr.) 2 juli 2003, ECLI:NL:RBZUT:2003:AL2151, JAR 2003/170, Prg. 2003/6096 Rb. Limburg (ktr.) 27 mei 2016, ECLI:NL:RBLIM:2016:4499, AR 2016/1527. Hof Arnhem-Leeuwarden 20 januari 2020, ECLI:NL:GHARL:2020:436, <JAR> 2020/03 Rb. Rotterdam 07-06-2019, ECLI:NL:RBROT:2019:4900. Ktr. Maastricht 11 december 2019, ECLI:NL:RBLIM:2019:11145, JAR 2020/3.

³⁶ Rechtbank Zwolle-Lelystad 3 maart 2009, ECLI:NL:RBZLY:2009:BH5911, JAR 2009/102, RAR 2009/72; Rechtbank Den Haag 12 juli 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:7171.

Het standpunt van het ministerie van SZW dat een tijdelijke urenluitbreiding per definitie een tweede arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd is, houdt juridisch geen stand, gelet op de hiervoor aangehaalde uitspraken. Een tijdelijke urenluitbreiding kan wel geduid worden als een constructie met twee arbeidsovereenkomsten, maar dit hangt (ten dele) af van de vraag of partijen hiervoor gekozen hebben. Een tijdelijke urenluitbreiding kan ook binnen de bestaande arbeidsovereenkomst gerealiseerd worden. Dat is ten eerste mogelijk door het opdragen van overwerk. Als het overwerk niet meer dan 30% van de arbeidsuren beslaat, valt dit binnen de kaders van de lage WW-premie. Ten tweede kan dit gerealiseerd worden door middel van een (tijdelijke) contracturenwijziging (zie ook paragraaf 4.1.2).

6.1.2 Opvolgend werkgeverschap

Grote concerns worden veelal gekenmerkt door een structuur van meerdere BV's of vestigingen. Denkbaar is dat een werknemer meerdere arbeidsovereenkomsten heeft bij verschillende BV's of vestigingen binnen hetzelfde concern, terwijl hij de facto één werkgever³⁷ heeft. Dat kan diverse risico's ten aanzien van de WW-premieafdracht opleveren als opvolgend werkgeverschap binnen hetzelfde concern in de handhaving lastig valt vast te stellen. Een eerste risico is dat de werkgever overwerk contractueel overhevelt naar een andere BV of vestiging binnen het concern. Daarmee kan herzieningssituatie 2 omzeild worden. Ten tweede kan de werkgever een vorm van een min-maxcontract afsluiten door de werknemer een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd aan te bieden bij de ene BV of vestiging en aanvullend een oproepovereenkomst bij een andere BV of vestiging.

Ook is een mogelijke manier om flexibiliteit te realiseren en toch de lage WW-premie af te dragen om werknemers met korte tussenpozen contracten met de lage WW-premie te geven.

6.2 Visie van sociale partners

De werkgeversorganisaties die wij hebben gesproken wijzen op de complexiteit van de varianten op meerdere contracten voor het realiseren van flexibiliteit binnen de lage WW-premie. De moeite die het kost om arbeid zo in te richten dat telkens een nieuw contract wordt aangegaan of contracten gesplitst worden om bijvoorbeeld de normen voor overwerk niet te overschrijden weegt volgens de werkgevers(organisaties) niet op tegen de winst die te behalen is door het betalen van de lage WW-premie. Het wordt dus als te complex gezien. De werknemersorganisaties zijn het hier mee eens. Tegelijkertijd zijn er ook werkgevers die het aangaan van een tweede contract helemaal niet als complex ervaren. Een voorbeeld: studenten die in de zomermaanden meer wilden werken, naast hun al bestaande contract. Over dat tweede, tijdelijke, contract wordt dan de hoge WW-premie afgedragen. Hierbij moet wel de kanttekening worden geplaatst dat er in deze gevallen überhaupt geen lage WW-premie afgedragen hoeft te worden in het geval dat de eerste arbeidsovereenkomst al in zekere mate flexibel is.

³⁷ Het Uww kijkt voor de uitvoering van de Wab naar de werkgever die de loonaangifte doet. Dat is de bepalende administratieve eenheid.

In de interviews is gevraagd naar de visie van sociale partners op varianten met meerdere contracten. In de meeste gevallen denkt men bij meerdere contracten aan een manier om overwerk te organiseren. Daarbij verwacht men dat herzieningssituatie 2 deze varianten ondervangt, omdat de tweede overeenkomst meetelt voor de 30 procentnorm zoals deze is bepaald in herzieningssituatie 2. Deze verwachting klopt niet altijd, omdat de in het tweede contract vastgelegde uren niet als overwerk gelden.

In sommige sectoren blijkt er wel behoefte aan een tweede arbeidsovereenkomst, met flexibele uren. Enkele sectorale werknemersorganisaties voeren aan dat werknemers baat hebben bij een tweede arbeidsovereenkomst, met flexibele uren, omdat ze dan de mogelijkheid hebben om nee te zeggen tegen een invaldienst. Mochten ze een vaste urenuitbreiding hebben dan kunnen ze een invaldienst niet weigeren. Als de (inval)uren onderdeel worden van de eerste arbeidsovereenkomst, zouden deze uren tot de 'vaste' arbeidsomvang behoren, en is de flexibiliteit voor de werknemers verdwenen.

6.3 Prevalentie van deze variant(en)

In deze paragraaf zetten wij uiteen in hoeverre twee arbeidsovereenkomsten bij dezelfde werkgever en opvolgend werkgeverschap in de praktijk voorkomen. Hierdoor kunnen wij een kwantitatief beeld krijgen van de prevalentie van meerdere contracten om flexibiliteit binnen de lage WW-premie te realiseren.

6.3.1 Meerdere arbeidsovereenkomsten tegelijkertijd bij dezelfde werkgever

Voor de analyse hebben we alle personen geselecteerd bij wie meerdere inkomstenverhoudingen voorkomen, met minimaal eenmaal de lage en minimaal eenmaal de hoge WW-premie binnen het jaar 2020.

In 2020 waren er 59.700 inkomstenverhoudingen bij 28.000 personen. In onze analyse hebben we personen met hun inkomstenverhoudingen geselecteerd die binnen 2020 minimaal één contract hadden met een lage WW-premie en minimaal één contract met een hoge premie. Personen kunnen dus ook drie of meer contracten hebben. In 97 procent van de gevallen gaat het echter om situaties waarbij sprake is van één contract met de lage en één contract met de hoge WW-premie. Voor het bepalen van de extra premie bij een eventuele herzieningssituatie zijn er twee varianten berekend. Als er alleen gecorrigeerd wordt binnen tijdvakken waarin zowel inkomstenverhoudingen met de lage als met de hoge WW-premie tegelijkertijd voorkomen, leidt dit tot een extra WW-premie van 11 miljoen euro. Als de premie herzien wordt over het hele jaar waarbij ook tijdvakken zitten waarin de persoon maar één inkomstenverhouding had met de lage premie, kan er 25 miljoen extra aan premie geheven worden.

Tabel 6.1. Het aantal situaties waarbij meerdere arbeidsovereenkomsten bij dezelfde werkgever optreedt.

Aantal inkomstenverhoudingen	Aantal personen	Extra premie (in miljoenen euro's)
59.700	28.000	11 / 25

Omdat er meerdere inkomstenverhoudingen per persoon voor kunnen komen, is per situatie over de persoonskenmerken gepercenteerd en niet over de inkomstenverhoudingen, met uitzondering van aantal uren per week. Meerdere inkomstenverhoudingen bij dezelfde werkgever komen met name voor bij jongeren. In de leeftijd onder 20 jaar is de kans op situaties met meerdere inkomstenverhoudingen ruim 9 keer zo groot als op basis van het aantal dienstbetrekkingen verwacht mag worden, bij de groep 20-24 jaar is deze kans ruim 2 keer zo groot. Een mogelijke verklaring hiervoor is in paragraaf 6.2 beschreven. Het gaat hier mogelijk om studenten en/of scholieren met een vakantiebaan naast hun al bestaande contract, ofschoon banen tot 8 uur per week bij jongeren tot 21 buiten beschouwing zijn gelaten. Bij vrouwen komen meerdere inkomstenverhoudingen vaker voor dan bij mannen (75 procent tegenover 25 procent). Meerdere contracten komen in het bijzonder vaak voor in de zorg, 71 procent van de situaties komt voor in de zorg, driemaal zoveel als op basis van de verdeling van banen van alle personen in Nederland. Bij uitzendbedrijven ongeveer negen keer vaker dan op basis van het aantal inkomstenverhoudingen verwacht mag worden. Het komt relatief minder vaak voor binnen de zakelijke dienstverlening.

Tabel 6.2. Uitsplitsingen naar leeftijd en sector

Kenmerk	Verdeling van meerdere inkomstenverhoudingen met minimaal één hoog en één laag	Totaal personen met meerdere inkomstenverhoudingen
Leeftijd		
<=19	9,6%	1,0%
20-24	14,3%	6,0%
25-29	12,6%	11,2%
30-34	9,7%	11,9%
35-39	8,1%	11,2%
40-44	8,2%	10,9%
45-49	10,3%	12,7%
50-54	11,6%	13,4%
55-59	9,9%	12,0%
>=60	5,8%	9,6%
Sector		
Zorg	71,2%	23,5%
Uitzendbedrijven	11,9%	1,3%
Zakelijke dienstverlening	1,6%	3,2%

Logischerwijs komen meerdere contracten ook vaker bij kleinere arbeidsduren per week. Dit speelt met name bij de kleinste contracten (0 tot 8 uur). Tevens is er bij de kleinste contracten relatief vaker sprake van één inkomstenverhouding waarover de hoge WW-premie wordt betaald.

Tabel 6.3. Uitsplitsing naar arbeidsomvang.

Uren per week	Inkomstenverhoudingen waarover de lage premie is afgedragen	Verdeling van meerdere inkomstenverhoudingen met minimaal één hoog en één laag	Verdeling van meerdere inkomstenverhoudingen waarover alleen de lage premie is geheven
0-8	4,5%	48,9%	30,9%
8-16	5,4%	12,6%	21,3%
16-24	10,0%	13,7%	22,6%
24-32	15,8%	14,6%	15,2%
32+	64,4%	10,2%	10,0%

We hebben daarnaast ook gekeken naar situaties waarbij personen meerdere contracten met de lage WW-premie tegelijkertijd hebben, maar geen arbeidsovereenkomst waarvoor de hoge

WW-premie geldt (kolom 4 in de bovenstaande tabel). Deze contracten hebben ten opzichte van één contract met de lage premie geen extra mogelijkheid om onder herzieningssituatie 2 uit te komen, aangezien de toegestane hoeveelheid overwerk relatief ten opzichte van het aantal arbeidsuren per contract is geformuleerd. Sterker nog, één contract met de lage premie biedt juist vrijstelling van herzieningssituatie 2 indien dit contract groter is dan 34 uur.

Het aantal personen waarin sprake is van meerdere inkomstenverhoudingen met de lage WW-premie bedraagt 29.090 in 2020. In totaal leidt dit tot 31 miljoen extra premie indien bij meerdere contracten met de lage WW-premie, met terugwerkende kracht de hoge WW-premie afgedragen zou moeten worden.

Tabel 6.4. Het aantal situaties waarbij meerdere inkomstenverhoudingen waarover alleen de lage premie is geheven optreedt.

Aantal inkomstenverhoudingen	Aantal personen	Extra premie (in miljoenen euro's)
62.700	29.100	31

Twee of meer contracten tegelijkertijd met lage WW-premie komt ook in de leeftijdscategorie tot 20 jaar veel vaker voor. Deze combinatie komt ook bij werknemers vanaf 50 jaar iets vaker voor. Het gaat bij twee of meer contracten met een lage WW-premie zonder dat ook sprake is van contracten met een hoge WW-premie, vaker dan gemiddeld om contracten met een laag aantal uren per week, maar iets minder vaak dan wanneer sprake is van combinaties met contracten met een hoge WW-premie. Bij vrouwen komen meerdere contracten met een lage WW-premie vaker voor dan op basis van het aantal dienstverbanden verwacht mag worden. Daarnaast is het grootbedrijf met 250 werknemers of meer oververtegenwoordigd als het gaat om combinaties van meerdere contracten waarvoor allebei de lage WW-premie geldt. Met name doen deze situaties van meerdere contracten met de lage WW-premie zich voor bij uitzendbedrijven en de zorg.

Tabel 6.5. Uitsplitsingen naar geslacht, leeftijd, sector en bedrijfsomvang.

Kenmerk	Meerdere inkomstenverhoudingen waarover alleen de lage premie is geheven	Personen waarover de lage premie is afgedragen
Geslacht		
Mannen	24,8%	53,5%
Vrouwen	75,2%	46,5%
Leeftijd		
<=19	9,6%	1,0%
20-24	14,3%	6,0%
50-54	11,6%	13,4%
55-59	9,6%	12,0%
>=60	5,8%	9,6%
Sector		
Uitzendbedrijven	4,5%	1,4%
Zorg	78,6%	24,0%
Omvang		
0-10	3,2%	11,1%
10-20	2,7%	8,4%
20-50	5,8%	13,3%
50-100	5,6%	9,9%
100-250	8,3%	12,2%
250 of meer	74,5%	45,1%

6.3.2 Opvolgend werkgeverschap en opeenvolgende contracten bij dezelfde werkgever

In onze analyse hebben we ook bekeken in hoeverre werkgevers met korte tussenpozen een contract met de lage WW-premie beëindigen en weer openen binnen 6 maanden. Dat blijkt in de praktijk weinig voor te komen. Over 2020 (waarbij het eerste contract ook in 2019 kan liggen) komt dit slechts 1.400 keer voor, bij 1.500 personen. De extra premie die geheven zou kunnen worden over 2020 bedraagt 800.000 euro indien voor het nieuwe contract de hoge premie in rekening wordt gebracht.

Tabel 6.6. Het aantal situaties waarbij opvolgend werkgeverschap bij dezelfde werkgever optreedt.

Aantal inkomstenverhoudingen	Aantal personen	Extra premie (in miljoenen euro's)
1.400	1.500	0,8

Situaties van opeenvolgende contracten met korte tussenpozen – bij dezelfde werkgever – komen met name voor bij jongeren en bij personen die werken bij uitzendbedrijven of in de horeca. Het gaat daarbij vooral om kleine banen tot 8 uur per week.

In bijna één op de drie gevallen is de periode tussen twee contracten slechts één maand. In twee derde van de gevallen duurde het voorafgaande contract korter dan een jaar. In bijna de helft van de gevallen eindigt de arbeidsovereenkomst op initiatief van de werknemer. Van de overige gevallen is niet bekend op wiens verzoek het ontslag was.

Deel III: Conclusie

Het volgende hoofdstuk gaat in op de vraag in hoeverre er een probleem is dat een oplossing behoeft. Vervolgens bespreken we handelingsperspectieven voor de herzieningssituaties en de geanalyseerde varianten om flexibiliteit te realiseren binnen de lage WW-premie.



Conclusie en handelingsopties

In dit hoofdstuk kijken we terug op de mogelijke varianten om flexibiliteit binnen de lage WW-premie te realiseren. Daarbij schetsen wij op basis van de kwantitatieve en kwalitatieve analyse in hoeverre werkgevers op zoek gaan naar manieren om flexibiliteit binnen de lage WW-premie te realiseren, hoe zij dat doen en in hoeverre de wetgever genoodzaakt is om actie te ondernemen. Zodoende komen we in dit hoofdstuk tot handelingsopties voor de wetgever.

7.1 Is er een probleem?

Alvorens in te gaan op handelingsopties moeten we eerst reflecteren op de vraag in hoeverre er sprake is van een probleem: in hoeverre maken werkgevers gebruik van manieren om flexibiliteit te realiseren binnen de kaders van de lage WW-premie? Op het oog lijkt dit een simpele vraag, maar dit onderzoek laat zien dat hier op dit moment geen eenduidig antwoord op te geven is. Het zoeken naar manieren om flexibiliteit te realiseren binnen de lage WW-premie kan in strijd zijn met de bedoeling van de wet en kan daarom aanleiding zijn om beleidsmatig in te grijpen. We hebben gesignaleerd dat er diverse varianten mogelijk zijn, waarop werkgevers een mate van flexibiliteit realiseren terwijl zij toch gerechtigd zijn de lage WW-premie af te dragen. Uit de kwantitatieve analyses die zijn uitgevoerd voor dit onderzoek blijkt dat deze varianten op dit moment niet op grote schaal voorkomen in de praktijk. Bovendien ondervangen de al dan niet in werking getreden herzieningsituaties een aanzienlijk deel van de mogelijkheden om flexibiliteit te realiseren binnen de lage WW-premie. Dat maakt

het beantwoorden van de bovengenoemde vraag tweeledig. Enerzijds is het van belang om te reflecteren op de herzieningssituaties zelf: in hoeverre zijn deze nuttig? Anderzijds is het van belang om te signaleren in hoeverre er actie moet worden ondernomen om het zoeken van werkgevers naar manieren om flexibiliteit te realiseren binnen de lage WW- premie tegen te gaan.

De kwantitatieve analyses laten zien dat, van de bestaande herzieningssituaties, herzieningssituatie 2 (31% of meer overwerk) het meeste voorkomt. Het betreft 176.500 inkomstenverhoudingen. Wanneer herzieningssituatie 2 in werking zou zijn getreden, zou 100 miljoen euro aan extra WW-premie geheven zijn over het jaar 2020. Voor herzieningssituatie 1 (ontslag binnen twee maanden) geldt dat deze voor 12.800 inkomstenverhoudingen in werking is getreden. Herzieningssituatie 3 zou op 8.300 inkomstenverhoudingen van toepassing zijn geweest als deze in werking was getreden voor het jaar 2020. Daarnaast hebben we andere varianten die mogelijk gebruikt worden om flexibiliteit binnen de lage WW-premie te realiseren geïdentificeerd. De volgende varianten komen in de praktijk relatief veel voor:

- Het opnemen van (gedeeltelijk) onbetaald verlof kan een manier zijn om pieken en dalen in het werk op te vangen. In rustige periodes kent de werkgever dan desbetreffende werknemer onbetaald verlof toe voor het volledige aantal arbeidsuren of een deel daarvan.
- Ook ontslag met wederzijds goedvinden kan een manier zijn om het wegvallen van arbeidsaanbod op te vangen. De werkgever kan een werknemer onder druk zetten om akkoord te gaan met een beëindigingsovereenkomst, eventueel met de belofte dat desbetreffende werknemer volgend jaar terug mag komen.
- Het (herhaaldelijk) wijzigen van de arbeidsomvang kan een manier zijn om pieken en dalen in het werk te ondervangen, en op die manier een hoge mate van flexibiliteit te realiseren.
- Het aangaan van twee of meer inkomstenverhoudingen bij dezelfde werkgever. Dat kan een manier zijn om verschillende typen arbeidsovereenkomsten te combineren en op die manier toch een mate van flexibiliteit te realiseren.

We weten van deze vier varianten niet in hoeverre deze zijn ingezet om flexibiliteit te realiseren binnen de lage WW-premie: er zijn andere mogelijke redenen te bedenken voor de prevalentie van de genoemde varianten. Zo zien we dat onbetaald verlof relatief veel voorkomt bij vrouwen in de leeftijdsklassen 30-34 jaar en 35-39 jaar. Dit zou kunnen wijzen op een uitbreiding van zwangerschapsverlof of onbetaald ouderschapsverlof. We achten het op basis van het onderzoek niet aannemelijk dat onbetaald verlof op grote schaal doelbewust wordt ingezet om flexibiliteit te creëren. Voor ontslag met wederzijds goedvinden zijn uiteenlopende motieven mogelijk. We hebben geen aanleiding om te denken dat ontslag met wederzijds goedvinden veelvuldig wordt ingezet om flexibiliteit te realiseren binnen de kaders van de lage WW-premie. Een nadere analyse van wijzigingen van de arbeidsomvang (met een minimum van twee uur of een minimum van vier uur) leidt tot de conclusie dat wijzigingen van meer dan vier uur per week niet heel vaak voorkomen. Wel blijkt dat sommige salarispakketten het aantal gewerkte uren verwerken als contracturen, waardoor er veel (kleine) mutaties ontstaan. We kunnen in die gevallen niet goed vaststellen in hoeverre hier sprake is van het doelbewust realiseren van flexibiliteit binnen de kaders van de lage WW-premie. Voor de laatste variant, het naast elkaar

bestaan van meerdere inkomstenverhoudingen, geldt dat het bijna altijd gaat om situaties waarbij zowel de lage als de hoge WW-premie wordt afgedragen. Hieruit kunnen we afleiden dat een tweede contract in de praktijk kan worden gebruikt om arbeid flexibel in te zetten, omdat daarmee een tijdelijke urenuitbreiding gerealiseerd kan worden.

Op basis van de kwantitatieve analyse concluderen we dat het realiseren van flexibiliteit binnen de lage WW-premie momenteel niet op grote schaal voorkomt. Wel valt ons een aantal zaken op. Ten eerste valt op dat jongeren onder de 19 jaar (met een contract groter dan 12 uur per week) en jongeren tussen 20 en 24 jaar³⁸ relatief vaak te maken krijgen met de geïdentificeerde varianten voor het realiseren van flexibiliteit. Dit geldt voor herzieningssituaties 1, 2 en 3 en voor personen met meerdere contracten naast elkaar of op elkaar volgend. Ook werknemers met kleine contracten van 0-8 uur en 8-16 uur per week krijgen relatief vaak te maken met deze situaties. Jongens hebben immers relatief vaak kleine contracten. Wanneer we kijken naar sectoren, dan valt op dat in de uitzendbranche en de horeca relatief veel werkgevers de lage WW-premie zouden moeten herzien op grond van herzieningssituatie 1, 2 of 3. In absolute aantallen komt herzieningssituatie 2 het meeste voor in de zorg en in het winkelbedrijf. Tot slot signaleren we dat kleine organisaties met minder dan 10 werknemers relatief vaak de lage WW-premie moesten herzien op grond van herzieningssituatie 1 of zouden moeten herzien op grond van herzieningssituatie 3. Herzieningssituatie 4 komt in de huidige praktijk vrijwel niet voor.

De WW-premiedifferentiatie is recent ingevoerd. Dit onderzoek komt volgens met name de werknemersvertegenwoordiging nog te vroeg: de vakbonden menen dat het tijd kost voordat duidelijk wordt hoe werkgevers in de praktijk omgaan met de WW-premiedifferentiatie. Als onderzoekers denken wij dat het goed mogelijk is dat zich in de komende jaren het eventuele zoeken naar manieren om flexibiliteit te realiseren binnen de lage WW-premie verder zal ontwikkelen. Het is niet uit te sluiten dat het aantal geïdentificeerde varianten en de prevalentie van de verschillende varianten in de toekomst toeneemt.

7.2 Handelingsperspectieven

7.2.1 Handelingsperspectieven over de herzieningssituaties

Zoals hierboven beschreven ondervangen de huidige herzieningssituaties een belangrijk deel van de mogelijkheden om flexibiliteit binnen de lage WW-premie te realiseren. Met name op grond van herzieningssituatie 2 zouden relatief veel werkgevers de afdracht van de lage WW-premie moeten herzien voor het jaar 2020, wanneer deze herzieningssituatie in werking was getreden³⁹. Aan extra premieopbrengsten zou deze herzieningssituatie 100 miljoen euro hebben opgeleverd. Op grond daarvan denken we dat het toegevoegde waarde heeft om herzieningssituatie 2 in werking te laten treden, ook omdat deze herzieningssituatie ervoor zorgt dat er minder flexibiliteit wordt gerealiseerd. Het is niet goed duidelijk waarom de wetgever voor de grens van 30% overwerk heeft gekozen. De mening van sociale partners over de

³⁸ Voor jongeren tot 21 jaar geldt dat zij een contract groter dan 12 uur per week moeten hebben, anders is de werkgever per definitie gerechtigd de lage WW-premie af te dragen.

³⁹ Het is niet uit te sluiten dat het coronavirus en de maatregelen die genomen zijn om de verspreiding van het virus tegen te gaan tot veel overwerk heeft geleid.

wenselijkheid van het toestaan van maximaal 30% overwerk binnen de lage WW-premie lopen uiteen. Dit zou aanleiding kunnen zijn om deze grens nader te onderbouwen dan wel deze te onderzoeken.

Ook voor herzieningssituatie 3 geldt dat deze in de praktijk voorkomt. Hiermee zou 7,3 miljoen euro aan extra premie-inkomsten gemoeid zijn voor het jaar 2020, als deze herzieningssituatie ingevoerd zou zijn. Het kan meerwaarde hebben om herzieningssituatie 3 in werking te laten treden, om ontslag binnen een jaar na indiensttreding te ontmoedigen. We hebben op dit moment geen aanleiding om te denken dat werkgevers aansturen op beëindiging van een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd direct na afloop van het eerste jaar, om op die manier flexibiliteit te realiseren. Een wijziging van de herzieningssituatie achten wij op dit moment niet nodig. Voor herzieningssituatie 4 geldt dat deze slecht begrepen wordt, als zeer complex ervaren wordt en deze in de praktijk tot op heden nauwelijks voorkomt. Daardoor zijn de gemiste premieopbrengsten zeer beperkt. Het is een mogelijkheid om herzieningssituatie 4 in werking te laten treden, maar dit onderzoek geeft geen directe aanleiding om dat te doen. Wel ligt het voor de hand deze situatie te blijven monitoren.

7.2.2 Handelingsperspectieven voor de situaties die niet onder een herzieningssituatie vallen

Met dit onderzoek hebben wij geïnventariseerd welke varianten er zijn om flexibiliteit te realiseren binnen de kaders van de lage WW-premie, en deze vervolgens gekwantificeerd. Op dit moment hebben wij geen aanleiding om te denken dat werkgevers op grote schaal zoeken naar en gebruik maken van manieren om flexibiliteit te realiseren binnen de kaders van de lage WW-premie. Dit kan in de toekomst veranderen.

Wel hebben we gesignaleerd dat sprake is van onduidelijkheid ten aanzien van de wijze waarop een tijdelijke urenuitbreiding geïnterpreteerd moet worden. Dit is aan bod gekomen in paragraaf 4.1.2 en 6.1.1. De huidige regelgeving bevat een lacune, omdat veelvuldige contracturenwijzigingen niet eenduidig onder een beperkende regel vallen. Meer specifiek geeft de wettekst geen uitsluitel over de vraag wat de precieze scheidslijn is tussen een oproepovereenkomst en een niet-oproepovereenkomst. Het huidige standpunt van het ministerie van SZW, dat een tijdelijke urenuitbreiding per definitie een tweede arbeidsovereenkomst betreft waarover de werkgever de hoge WW-premie verschuldigd is, houdt juridisch geen stand. Een andere mogelijkheid is te stellen dat een tijdelijke urenuitbreiding van een arbeidsovereenkomst een oproepovereenkomst maakt, zodat daarover de hoge WW-premie verschuldigd is. Het is juridisch mogelijk dit standpunt te handhaven. Een middenweg kan zijn te verduidelijken wanneer een tijdelijke urenuitbreiding als oproepovereenkomst geïnterpreteerd moet worden, bijvoorbeeld door in het civiele recht te specificeren wat wordt verstaan onder het 'vastleggen' van de arbeidsuren, voor welke periode deze uren vastgelegd moeten worden en vanaf welk moment deze urenuitbreiding in mag gaan. Daarmee wordt duidelijker wanneer sprake is van een oproepovereenkomst en wanneer niet. Een laatste mogelijkheid ten aanzien van een tijdelijke urenuitbreiding die wij zien is aansluiting te zoeken bij de regel waarin maximaal 30% overwerk wordt toegestaan, maar op zo'n manier dat deze 30-procentsnorm van toepassing is op de wijziging van de contracturen. Dit kan bijvoorbeeld door te stellen dat de lage WW-premie moet worden herzien, wanneer het

hoogste aantal contracturen in een maand het gemiddelde aantal contracturen in een jaar met 30% overschrijdt. Ook kan ervoor gekozen worden een maximum te stellen aan de jaarlijks toegestane frequentie van contractwijzigingen. Dit vraagt om een aanpassing van het bestuursrecht en mogelijk de invoering van een extra herzieningssituatie. De uitvoeringstechnische aspecten hiervan kunnen wij niet overzien.

De vraag kan rijzen welke rol het Europese recht speelt bij keuzes hieromtrent. In het kader van dit onderzoek is nader bestudeerd of het niet aanmerken van een tijdelijke urenbreiding als een contract voor bepaalde tijd, aangemerkt kan worden als niet richtlijnconform in de zin van Richtlijn 1999/70. De Richtlijn laat de Nederlandse wetgever in beginsel vrij om de tijdelijke urenbreiding bij een overeenkomst voor onbepaalde tijd, al dan niet als een tweede arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd aan te wijzen. Richtlijn 1999/70 legt wel een verplichting op om misbruik van contracten voor bepaalde tijd te bestrijden. De Nederlandse overheid mag daarbij ten eerste zelf definiëren wat een contract voor bepaalde tijd is, en ten tweede zelf een keuze maken met welke maatregelen misbruik van deze contracten wordt bestreden. De keuzes van de Nederlandse overheid moeten wel passen binnen het doel van de Richtlijn, de maatregelen moeten effectief zijn en de sancties afschrikwekkend. Het is niet ondenkbaar dat onder omstandigheden, het onbeschermd laten van een werknemer in preciaire omstandigheden met een reeks van tijdelijke urenbreidingen binnen een contract voor onbepaalde tijd, in strijd met Richtlijn 1999/70 zou zijn. Ook Richtlijn 2019/1152 schept verplichtingen ter bescherming van de werknemer in deze positie. Als maatregel om deze werknemer te beschermen, kan gekozen worden voor de mogelijkheid om de tijdelijke urenbreidingen aan te merken als opeenvolgende tweede contracten voor bepaalde tijd, die vervolgens in een tweede overeenkomst voor onbepaalde tijd kunnen worden geconverteerd. Deze maatregel is echter niet verplicht. Andere (deels reeds bestaande) maatregelen zoals het rechtsvermoeden van art. 7:610b BW zijn ook mogelijk, en wellicht effectiever.

Min-maxcontracten voor onbepaalde tijd zijn expliciet uitgesloten van de afdracht van de lage WW-premie. Dit geldt echter niet voor varianten waarbij dezelfde uitkomst te realiseren is, maar waarover de werkgever wel geheel of gedeeltelijk de lage WW-premie mag afdragen. Met de al tijdelijke urenbreiding en/of het aangaan van een tweede arbeidsovereenkomst kan een vergelijkbare inzet van een werknemer gevraagd worden als bij een min-maxcontract, zonder de hoge WW-premie verschuldigd te zijn. Het in overeenstemming brengen van de verschillende contractvormen zou kunnen bijdragen aan het realiseren van het beleidsdoel van de WW-premiedifferentiatie.

7.2.3 Overige handelingsperspectieven

Uit de interviews met sociale partners in de land- en tuinbouw is naar voren gekomen dat er nagedacht wordt over manieren om zekerheid aan werknemers te bieden en tegelijkertijd gebruik te kunnen maken van flexibele arbeid. Zoals in hoofdstuk 5 aan de orde is gekomen, is het organiseren van arbeid in pools⁴⁰ hiervan een goed voorbeeld. In de land- en tuinbouw biedt dit mogelijk een uitkomst, omdat de jaarurennorm niet als werkzaam wordt ervaren door

⁴⁰ Waarbij een werknemer in feite "gedeeld" wordt door meerdere werkgevers.

werkgevers en werknemers. Het ministerie van SZW kan dergelijke best practices stimuleren en faciliteren.

Wanneer werkgevers gebruik willen maken van tijdelijke arbeid, maar zij niet de hoge WW-premie willen afdragen, ligt het voor de hand dat werkgevers meer gebruik gaan maken van de inzet van zzp'ers. Dat geldt ook voor tijdelijke arbeid die naar het buitenland wordt verplaatst. In dit onderzoek zijn deze mogelijkheden niet meegenomen, omdat de werkgever over die vormen van arbeid überhaupt geen WW-premie afdraagt. In de interviews met betrokken partijen is de vlucht in zzp-constructies meermaals als risico van de WW-premiedifferentiatie genoemd. Datzelfde geldt voor het risico op "zwart" uitbetalen van werk. Het ondervangen van de vlucht in zzp-constructies en het verplaatsen van arbeid naar het buitenland voert (veel) verder dan de WW-premiedifferentiatie alleen, maar is uiteraard wel een onderwerp om bij de evaluatie van de Wab mee te nemen.

De Wab is recent in werking getreden en bovendien is in de jaren 2020 en 2021 veel aandacht van werkgevers en overheid uitgegaan naar de coronacrisis en de gevolgen daarvan voor de arbeidsmarkt. Dit betekent dat het goed mogelijk is dat er over een aantal jaar meer gebruik wordt gemaakt van de in dit rapport geïnterviewde varianten om flexibiliteit binnen de lage WW-premie te realiseren of dat er misschien nieuwe varianten zullen ontstaan. Om die reden kan het toegevoegde waarde hebben de geïnterviewde varianten - en het gedrag van werkgevers - te blijven monitoren. Het monitoren vraagt om een brede aanpak, die zowel de varianten om flexibiliteit te realiseren monitort als de reactie van werkgevers op de WW-premiedifferentiatie. Dit laatste is te realiseren door het aantal vaste arbeidsovereenkomsten in de monitoring op te nemen. Immers, wanneer er op termijn meer vaste arbeidsovereenkomsten zijn aangegaan, kan dat erop wijzen dat werkgevers meer handelen naar de bedoeling van de wet. De uitkomsten van dit onderzoek kunnen fungeren als nulmeting. De cijfers van komende jaren zijn met de uitkomsten van de nulmeting te vergelijken en zo is de reactie van werkgevers op de WW-premiedifferentiatie in kaart te brengen.

Bijlage 1: Geïnterviewde partijen

Voor dit onderzoek is gesproken met de volgende partijen:

- VNO-NCW/MKB Nederland
- AWWN
- FNV
- CNV
- VCP
- De Belastingdienst
- UWV
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- LTO
- FNV Agrarisch Groen
- ABU
- FNV Flex
- Koninklijke Horeca Nederland (KHN)
- FNV Horeca
- NU'91
- INretail
- FNV Winkelstraat
- Werkgevers in de detailhandel
- Werkgevers in de uitzendbranche
- Werkgevers in de zorg
- Werkgevers in de horeca
- Werkgevers uit de agrarische sector

Bijlage 2: De tafel van elf

De Tafel van elf is een instrument dat gebruikt wordt om de naleving van wet- en regelgeving te bevorderen⁴¹. Het instrument is door het ministerie van Justitie ontwikkeld om de naleving van regels, waaronder wetgeving in het bijzonder, te kunnen bepalen en te kunnen verbeteren. Het Instrument is zowel te gebruiken in de ontwikkeling als de evaluatie van beleid. De tafel van elf bevat de volgende elf dimensies, onderverdeeld in twee blokken:

I: Dimensies voor spontane naleving

1. Kennis van regels
 - Bekendheid
 - Duidelijkheid
2. Kosten en baten
 - Financieel/economisch
 - Immaterieel
3. Mate van acceptatie
 - Acceptatie beleidsdoel
 - Acceptatie uitwerking beleid
4. Normgetrouwheid doelgroep
 - Overheidsgezag
 - Concurrerend gezag
5. Maatschappelijke controle
 - Sociale controle
 - Horizontaal toezicht

II: Handhavingsdimensies

6. Meldingskans
7. Controlekans
 - Administratieve controle
 - Fysieke controle
8. Detectiekans
 - Bij administratieve controle
 - Bij fysieke controle
9. Selectiviteit
10. Sanctiekans
11. Sanctie-ernst
 - Sanctiehoogte
 - Reputatieschade ten gevolge van sanctie.

⁴¹ Ministerie van Justitie, Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving (2006) De 'Tafel van elf', een veelzijdig instrument. Een instrument dat hier op lijkt is het Behaviour Change Wheel, waarin onderscheid wordt gemaakt naar Capability, Opportunity en Motivation. Dit instrument gebruiken we waar nodig ter aanvulling op de Tafel van elf.

De Tafel van elf is in feite een opsomming van factoren die van belang zijn voor de naleving van regels. Het zijn deze factoren die wij benutten voor dit onderzoek. Want hoewel dit onderzoek strikt genomen niet over naleving gaat, helpen deze factoren wel om op gestructureerde wijze een beter beeld te krijgen welke factoren van invloed zijn op het gedrag van werkgevers ten aanzien van de WW-premiedifferentiatie. Op basis van de Tafel van elf onderscheiden we de factoren die we als kader hanteren voor ons onderzoek. In dit onderzoek zijn de motieven om flexibiliteit te realiseren binnen de lage WW-premie aan de hand van dit analysekader gepresenteerd:

- Kennis van wet- en regelgeving
- Mate van acceptatie
- Kosten en baten van naleving
- Maatschappelijke controle
- Kans op melding, controle, detectie en sanctionering.

Bijlage 3: Technische toelichting

Omdat in dit onderzoek gekeken wordt naar mogelijkheden van werkgevers om de lage premie te betalen daar waar mogelijk sprake dient te zijn van een hoge premie, vormen inkomstenverhoudingen met een lage premie de basis van de analyse. Voor al deze inkomstenverhoudingen is op jaarbasis gekeken hoe vaak de beschreven potentiële ontwijkingssituatie zich voordoet in termen van aantallen inkomstenverhoudingen en unieke personen. Daarnaast is bepaald wat de totale loonsom is die belast is met de lage WW-premie en wat het in een jaar oplevert indien de hoge premie geheven wordt. Hierbij is er rekening mee gehouden dat delen van inkomstenverhoudingen over een jaar ook een mix kunnen hebben van lage en hoge premies. De extra premie is daarbij uiteraard alleen berekend over het deel van het premieloon dat belast is met de lage premie.

Van deze situaties (inkomstenverhoudingen) zijn vervolgens kenmerken bepaald van de werkgever (sector en grootteklasse), de werknemer (leeftijd en geslacht) en het arbeidscontract (aantal verloonde uren per week). Vervolgens is in de analyse bepaald voor welke kenmerken bepaalde situaties vaak en minder vaak voorkomen in absolute aantallen en relatief ten opzichte van de verdeling van kenmerken over alle inkomstenverhoudingen met een lage premie.

Veel van de benodigde gegevens voor de analyse (onder andere de jaarurennorm, BBL, het onderscheid hoge/lage premie en herziening vanwege herzieningssituatie 1) zijn pas vanaf 2020 goed uit de polisadministratie vast te stellen. Daarom ligt de nadruk van onze analyse op gegevens over het kalenderjaar 2020.

Inkomstenverhoudingen met lage premie

Een dienstbetrekking (inkomstenverhouding) bestaat uit tijdvakken waarover loon uitgekeerd wordt. Voor de meeste reguliere dienstbetrekkingen vindt uitbetaling van loon maandelijks (12 keer per jaar) plaats. Voor een klein deel van de dienstbetrekkingen is er sprake van een vierwekelijkse aangifte en vindt de aangifte derhalve 13 keer per jaar plaats. Een inkomstenverhouding wordt aangeduid als een inkomstenverhouding met lage premie als voor minimaal één van de tijdvakken de lage premie geheven wordt. De lage premie wordt geheven als voor een of meerdere tijdvakken voldaan is aan alle volgende voorwaarden:

- het moet gaan om een werknemer in een niet-fictieve dienstbetrekking, inclusief WSW'er, uitzendkracht, payroller of Beroepsbegeleidende leerweg (BBL)
- er moet een contract voor onbepaalde tijd zijn
- er mag geen sprake zijn van een oproepovereenkomst
- de overeenkomst moet schriftelijk vastgelegd zijn

Fictieve dienstbetrekkingen zijn onder meer (veelal) stagiairs, directeuren grootaandeelhouders en meewerkende gezinsleden. Uitzondering op de bovenstaande regel voor lage premie wordt

gevormd door personen die vallen onder de BBL en werknemers die geclassificeerd zijn als 'jongeren met een kleine bijbaan'. Van dit laatste is sprake indien de werknemer jonger is dan 21 jaar en maximaal 52 verloonde uren per maand (of maximaal 48 uur bij een aangiftetijdvak van 4 weken in plaats van een maand) hebben. Voor hen geldt altijd de lage premie, ook als zij bijvoorbeeld een contract voor bepaalde tijd hebben.

Omdat voor deze groep altijd de lage premie geldt, zijn zij buiten eventuele toekomstige herzieningssituaties gehouden. Ook zijn ze niet meegenomen in de totale populatie van werknemers die onder de lage premie vallen en waarvoor de verdeling naar kenmerken.

In dit onderzoek worden tijdvakken waarover de premie herzien is (hetzij door de werkgever, hetzij door UWV) als tijdvakken met een hoge premie aangemerkt. De genoemde aantallen herzieningssituaties zijn (voor zover administratief mogelijk) dus van toepassing op situaties waarvoor herzieningssituatie 1 niet meer van toepassing is of kan zijn.

Inkomstenverhoudingen die naadloos aansluiten op elkaar (verschil tussen einddatum eerste en begindatum tweede contract van maximaal één dag) bij dezelfde persoon, hetzelfde Fiscaal-nummer van de werkgever zijn aan elkaar gekoppeld, mits beide inkomstenverhoudingen niet fictief zijn. Ditzelfde geldt voor inkomstenverhoudingen waarbij het Fiscaal nummer verandert maar waarbij sprake is van een overgang via de wet overgang van onderneming (Wovon). Dit is bijvoorbeeld bij een fusie of overname het geval. De nieuwe inkomstenverhouding dient bij de rechtsopvolger naadloos aan te sluiten op een inkomstenverhouding bij de rechtsvoorganger (verschil van maximaal een dag), de begindatum van de inkomstenverhouding bij de rechtsopvolger mag maximaal een maand na de datum van de voortzetting liggen en beide codes aard van de dienstbetrekking dienen niet fictief te zijn.

Kenmerken

De volgende kenmerken zijn onderscheiden:

- Geslacht: man, vrouw
- Leeftijd: leeftijd bepaald op 31-12 t-1 (voor cijfers over 2020, op 31-12-2019), indeling in 5-jaarsklassen $\leq 19, 20-24, 25-29, \dots > 60$
- Sector: bepaald op basis van laatst bekende risicogroep:
 1. Landbouw en Visserij 01 23
 2. Bouw en Hout 03-08 56-60 68
 3. Industrie 02 09-12 14 15 46-51
 4. Grootwinkelbedrijf en detailhandel 13 16 17 19 41 42
 5. Haven en Transport 20-22 24-32
 6. Financiële dienstverlening 38-39
 7. Zakelijke dienstverlening 18 40 43-45 69
 8. Horeca 33 34
 9. Uitzendbedrijven 52
 10. Zorg 35
 11. Overheid 62-66
 12. Onderwijs 61

13. Overig 53-55 67

14. Onbekend 00 99

- Grootteklasse (op basis van totale loonsom/gemiddelde loonsom per werknemer): 0-10, 10-20, 20-50, 50-100, 100-250, 250+ werknemers
- Aantal uren per week: <=8, 8-16, 16-24, 24-32 en >32 uur

De Beleidsonderzoekers

Schipholweg 103
2316 XC Leiden

071 566 59 47
info@beleidsonderzoekers.nl