



## Trends in het arbeidsmarktbeleid

**Auteur(s):**

Aalders, P.  
Trier, C. van.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, directie Algemeen Arbeidsmarktbeleid. [cvtrier@minszw.nl](mailto:cvtrier@minszw.nl)

**Verschenen in:**

ESB, 88e jaargang, nr. 4405, pagina D19, 12 juni 2003

**Rubriek:**

Dossier: Arbeidsmarktbeleid via financiële prikkels

**Trefwoord(en):**

prikkels

*In het arbeidsmarktbeleid zijn prikkels een steeds belangrijker rol gaan spelen. Dit komt naar voren in vier trends die zich de afgelopen twee decennia in het arbeidsmarktbeleid hebben voorgedaan.*

**Als gevolg van werkgelegenheids- en werkloosheidsontwikkelingen is het Nederlandse arbeidsmarktbeleid de afgelopen twee decennia substantieel veranderd. Ook andere factoren spelen een rol, waaronder veranderende inzichten ten aanzien van doel en gewenste invulling van het arbeidsmarktbeleid. Kort beschouwd kunnen vier trends worden onderscheiden, namelijk van passief naar actief arbeidsmarktbeleid, van vraag- naar aanbodstimulering, van centraal naar decentraal beleid en naar individuele verantwoordelijkheid en het afrekenen op resultaten. Deze trends, hun oorzaken en gevolgen zijn het onderwerp van dit artikel.**

### Van passief naar actief arbeidsmarktbeleid

In de jaren tachtig lag het accent in het arbeidsmarktbeleid op de vangnetfunctie van sociale zekerheid. Vooral een adequate verstrekking van uitkeringen stond centraal, zodat het beleid passief was. Geleidelijk is hier een nieuwe dimensie aan toegevoegd, te weten een actievare inzet van de sociale zekerheid om werkzoekenden aan de slag te helpen. Dit actieve arbeidsmarktbeleid richt zich op het verbeteren van de toegang van werklozen tot de arbeidsmarkt en banen, op baangerelateerde vaardigheden en op het functioneren van de arbeidsmarkt. De activering van de uitkeringsgerechtigden, waartoe de meeste Europese lidstaten zijn overgegaan, vond noodgedwongen plaats. In de jaren tachtig was de werkloosheid omvangrijk. Vooral de (langdurige) werkloosheid en jeugdwerkloosheid waren in de eerste helft van dat decennium zeer hoog. Om de werkloosheid te verminderen, diende de te geringe vraag naar arbeid te worden gestimuleerd. Dat gebeurde enerzijds door middel van loonmatiging, lastenverlichting en herverdeling van de arbeid via arbeidsduurverkortingen en vroegtijdige uittreding van ouderen. Anderzijds vond dit plaats door het inzetten van activerende arbeidsmarktinstrumenten die de vraag naar - vooral laaggeschoolde - arbeidskrachten stimuleerden. In het bijzonder werden loonkostensubsidies voor jongeren en langdurig werklozen hiertoe ingezet. Loonkostensubsidies maken het voor werkgevers aantrekkelijker laagopgeleiden in dienst te nemen, doordat ze compensatie bieden voor de productiviteitsval. In de jaren negentig werden hier gesubsidieerde banen aan toegevoegd.

### Van vraag naar aanbodstimulering

Binnen het activeringsbeleid heeft een accentverschuiving plaatsgevonden. In de jaren tachtig lag de nadruk op maatregelen die de vraag naar arbeidskrachten stimuleren; in de jaren negentig komen hier maatregelen bij die vooral gericht zijn op versterking en verruiming van het arbeidsaanbod. In de tweede helft van de jaren negentig werden vraag- én aanbodstimulering belangrijk geacht. Aan deze aanbodstimulering ligt de drastisch gewijzigde arbeidsmarktsituatie ten grondslag. Die is niet meer vergelijkbaar met die aan het begin van de jaren negentig. In de periode van 1990 tot 2001 is de werkgelegenheid met 1,4 miljoen arbeidsjaren sterk uitgebreid en is de werkloosheid grofweg gehalveerd van zeven procent tot 3,3 procent. Daarbij traden aan het eind van de jaren negentig zelfs personeelstekorten op. Tegenover het grote aantal openstaande vacatures stonden bovendien nog steeds veel inactieven. Uit hoofde van de financiering van de vergrijzing is ook het activeren van het (onbenut) arbeidsaanbod nodig. Verschillende maatregelen worden ingezet om het arbeidsaanbod enerzijds te verruimen en anderzijds te versterken. Verruiming van het arbeidsaanbod vindt vooral plaats via financiële stimulansen. Voor bepaalde groepen uitkeringsgerechtigden is een baan financieel niet aantrekkelijk, vanwege een te klein nettoverschil tussen uitkering en inkomen uit arbeid (armoedeval). Hierdoor bieden zij zich niet aan op de arbeidsmarkt. Om het werken voor hen lonend te maken, wordt de arbeidskorting verder verhoogd. Voor verruiming van het arbeidsaanbod worden voorts beleidsmaatregelen ingezet die vervroegd uittreden door oudere werknemers minder aantrekkelijk maken, zoals het omzetten van reguleringen in prepensioen-regelingen, alsmede maatregelen ter verbetering van de combinatie van arbeid- en zorgtaken, bijvoorbeeld meer kinderopvangplaatsen. De versterking van het arbeidsaanbod behelst een verhoging van het opleidingsniveau van de (potentiële) beroepsbevolking. Hiertoe zijn verschillende mogelijkheden. Via een fiscale faciliteit wordt scholing van voormalig werkloze werknemers van 23 jaar en ouder tot startkwalificatieniveau (mbo-2-niveau) gestimuleerd. Over het algemeen geldt dat dit niveau nodig is om duurzaam een plaats op de arbeidsmarkt te verkrijgen. De versterking van het arbeidsaanbod krijgt ook gestalte door het beleid gericht op bevordering van erkenning van elders verworven competenties (evc). Tot slot is het stimuleren van een leven lang leren van de (potentiële) beroepsbevolking een belangrijk onderdeel.

### Van centraal naar decentraal beleid

Het actief arbeidsmarktbeleid bedient zich voor een deel van financiële stimulansen (zoals de arbeidskorting en spak) om bepaald gedrag van vragers en aanbieders van arbeid te bewerkstelligen. Een vergaand gebruik van financiële stimuli zoals in het ideaaltypische scenario waarbij "elke individuele actor op de arbeidsmarkt een zelfstandige aanspraak kan maken op een financiële tegemoetkoming van de rijksoverheid voor bepaald maatschappelijk gewenst arbeidsmarktgedrag of inkomensondersteuning", is niet wenselijk<sup>4</sup>. Niet alle vragers en aanbieders op de arbeidsmarkt hebben namelijk sturing van gedrag dan wel steun nodig in het domein van werk en inkomen. Bovendien zijn financiële stimuli niet toereikend. Een deel van de werklozen heeft persoonlijke begeleiding, bemiddeling en advisering nodig om weer op de arbeidsmarkt aan de slag te kunnen. Dat vereist een actief arbeidsmarktbeleid met een op de persoon toegesneden invulling. Een dergelijke aanpak van individueel maatwerk kan beter worden gerealiseerd op decentraal niveau. Gemeenten, het Uitvoeringsinstituut voor de werknemersverzekeringen (uwv), de Centra voor Werk en Inkomen (cwi), en de reïntegratiebedrijven zijn beter op de hoogte van de lokale omstandigheden van de arbeidsmarkt dan de rijksoverheid en hebben beter zicht op hoe klanten kunnen uitstromen. Door aanstelling van casemanagers wordt meer op resultaat gericht werken mogelijk. Zij kennen hun klanten en kunnen daardoor wat de beste inschatten wat de kortste weg naar werk is. Tussen de vraag naar maatwerk en de vele regels en uitvoeringsvoorschriften zit veel spanning. Om casemanagers maximale ruimte te geven voor maatwerk, heeft het kabinet het voornemen om de schotten tussen verschillende regelingen weg te halen en een vrij besteedbaar reïntegratiebudget te introduceren. Dit reïntegratiebudget kan naar eigen inzicht worden aangewend om werkzoekenden naar de arbeidsmarkt te geleiden.

## Naar individuele verantwoordelijkheid en het afrekenen op resultaten

Om het verschuiven van verantwoordelijkheden effectief mogelijk te maken en voor een effectief en efficiënt actief arbeidsmarktbeleid, moet iedere actor op zijn individuele verantwoordelijkheid kunnen worden aangesproken. Bij het aanspreken op de individuele verantwoordelijkheid past het afrekenen op resultaat. In dit verband wil de overheid in de toekomst niet meer sturen op hoeveel mensen op een bepaald traject zijn gezet, maar op de resultaten van het ingezette reïntegratiebudget. Niet meer de regelingen (waaronder het aantal te realiseren gesubsidieerde banen), maar de prestaties in de vorm van duurzame uitstroom naar de arbeidsmarkt komen dan centraal te staan. Dit geldt voor alle actoren op de arbeidsmarkt, maar de invulling hiervan verschilt per actor. Het nieuwe kabinet zet de ingeslagen weg van deregulering en decentralisatie van reïntegratiebudgetten, gesubsidieerde banen en algemene bijstand naar de gemeenten door<sup>2</sup>. Een belangrijk onderdeel hiervan is honderd procent budgettering van de bijstand. Hiermee wordt een directe koppeling met gemeentelijke prestaties gelegd. Een effectieve en efficiënte inzet van het beschikbare reïntegratiebudget vertaalt zich in een relatief laag aantal uitkeringsgerechtigden. De invulling van prestatie-afspraken met het uwv verloopt via jaarplannen. Daarin worden doelstellingen ten aanzien van de reïntegratie van arbeidsgehandicapten en werklozen met een ww-uitkering vastgelegd. Een succesvol reïntegratiebeleid staat en valt bij de inspanningen die de werkzoekende zelf levert. Iedereen wordt geacht mee te doen: iedereen die zelfstandig aan het werk kan komen moet hiertoe alles in het werk stellen. Indien het gedrag van werkzoekenden tekortschiet, kunnen uitvoeringsinstanties hen hierop aanspreken en eventueel een sanctie opleggen. Van reïntegratiebedrijven wordt verwacht dat zij hun creativiteit aanwenden om mensen zo snel mogelijk naar werk toe te leiden. Met de nota Naar een werkende reïntegratiemarkt heeft het kabinet ingezet op resultaatfinanciering: reïntegratiebedrijven worden afgerekend op de gewenste prestaties - uitstroom naar regulier werk - en niet op input (het type ingezette trajecten). Een onmisbare schakel in dit geheel zijn de werkgevers. Zij zijn belangrijk voor banen, scholingsmogelijkheden voor werkenden en leer-werkplekken, zoals stages en duale trajecten. Ook is hun beleid van invloed op de instroom in inactiviteit zoals werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid. In de jaren negentig zijn maatregelen getroffen waarbij de individuele werkgever wordt aangesproken op zijn verantwoordelijkheid om voortijdige uitval van arbeid door ziekte en arbeidsongeschiktheid te voorkomen. Dit gebeurde via de Wet terugdringing ziekteverzuim (1994) en later de Wet uitbreiding loondoorbetaling bij ziekte (wulbz) en via de Wet premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheid (pemba), die eind jaren negentig is ingevoerd.

## Tot slot

De komende jaren zullen activering van uitkeringsgerechtigden, decentralisatie en individuele verantwoordelijkheid centrale thema's blijven in het arbeidsmarktbeleid. Dit blijkt uit het nieuwe regeerakkoord Meedoen, meer werk en minder regels. Meer dan voorheen zullen alle partijen op de arbeidsmarkt worden aangesproken op hun prestaties.

Dossier Arbeidsmarktbeleid via financiële prikkels

W.T.M. Molle: [Arbeidsmarktbeleid via financiële prikkels](#)

J. van Zijl: [Fiscalisering: wel typisch, niet ideaal](#)

M.C. [Versantvoort Financiële prikkels via de fiscaliteit](#)

P. de Beer en S. Hoff: [Weg naar werk vol hindernissen](#)

K. Laan, W. Roorda en J. van der Waart: [Financiële prikkels aan de aanbodzijde](#)

E. Vogels: [Financiële prikkels aan de vraagzijde](#)

P.W.C. Koning: [Zoektocht naar prikkels voor UWV](#)

A. Heyma en M. Zijl: [Ouderen gevoelig voor financiële prikkels](#)

W.H.J. Hassink: [Meer oudere werknemers door prikkels aan de vraagzijde?](#)

A.L. Bovenberg: [Speciale grijsschijf voor werkende ouderen](#)

P. Alders en C. van Trier: [Trends in het arbeidsmarktbeleid](#)

P. Donker van Heel: [Scenario's voor vormgeving van de fiscalisering](#)

L.G.M. Stevens: [Gefiscaliseerd arbeidsmarktbeleid](#)

H.J. ter Bogt: [Bureaucratietheorie en andere uitvoeringskwesties](#)

G.J. van den Berg: [Arbeidsmarktbeleid tussen efficiëntie en effectiviteit](#)

A.L. Bovenberg: [Pijlers onder hogere arbeidsparticipatie](#)

A.M. Reitsma: [Op afstand de beste?](#)

---

**1** Zie het artikel van Versantvoort in dit ESB-Dossier.

**2** Meedoen, meer werk, minder regels. Hoofdpijnen voor het kabinet CDA, VVD, D66, Den Haag, 16 mei 2003, blz. 4.