



**Hanzehogeschool
Groningen**
University of Applied Sciences

Melkertbanen: lessen voor de baangarantie

Kees Mosselman
Joan Muysken

share your talent. move the world.

Melkertbanen: lessen voor de baangarantie

1 oktober 2020

Woord van dank

Wij danken drs. A.P.W. Melkert voor commentaar op eerdere versies van dit artikel. Tevens danken wij drs. B. Akkerboom, prof. dr. A. Kleinknecht, drs. R. Knecht, dr. J. Niessen, dr. L. Polstra en prof. dr. J. Ritzen voor hun kritische lezing van de voorlaatste versie.

Samenvatting

Steeds meer economen bepleiten de noodzaak van een baangarantie voor iedereen die wil werken, gefaciliteerd door de overheid. Bij kritische geluiden tegen deze gedachte wordt vaak verwezen naar het mislukken van de Melkertbanen. In dit rapport beargumenteren wij dat het project van de Melkertbanen helemaal niet is mislukt, maar dat de uitvoering is vastgelopen op politieke onwil. Wij analyseren hoe door tijdens de uitvoering andere eisen te stellen aan de aard van Melkertbanen en de financiering ervan te beperken, het project uiteindelijk is gestrand. Op basis van deze analyse bespreken wij welke lessen wij kunnen trekken uit geschiedenis van de teloorgang van Melkertbanen en doen wij voorstellen voor een geleidelijke en stapsgewijze invoering van een baangarantie.

Inhoudsopgave

Samenvatting	5
1. Inleiding en motivatie	7
2. De opkomst en ondergang van Melkertbanen	9
2.1. De voorgeschiedenis	9
2.2. De introductie van Melkertbanen	10
2.3. Melkert II – banen en de WIW	11
2.4. Verandering in het politieke klimaat	12
2.5. Van Melkertbanen naar ID-banen onder Kok2.....	14
2.6. Aanloop naar afbouw van Melkert/ID-baan: het IBO rapport ‘Aan de Slag’	15
2.7. Het maatschappelijk veld wordt steeds kritischer.....	17
2.8. Afbouw van de Melkert/ID-baan: Rutte’s dubbelbesluit	18
3. Terugblik en analyse	19
3.1. De beperkte omvang van het bekritiseerde beleid	19
3.2. De hoofdpunten van kritiek op Melkertbanen	20
3.2.1. Geen doorstroom.....	20
3.2.2. De dubbele doelstelling	21
3.2.3. De afwezigheid van het bedrijfsleven	22
3.3. Het succes van Melkertbanen	22
4. Lessen voor invoering baangarantie	25
4.1. Een baangarantie voor iedereen	25
4.1.1. De achtergrond van de baangarantie	25
4.2. Het verschil tussen Melkertbanen en baangarantie	26
4.3. Lessen van het experiment met Melkertbanen	27
5. Conclusies en aanbevelingen	31
6. Referenties	35
Bijlage 1 Reacties van Nederlandse economen in de jaren 90: ondersteunend én kritisch ...	41
Bijlage 2. Historisch overzicht van Melkert- en basisbaanachtige voorstellen in Nederland ..	45
Bijlage 3. Recente ervaringen met basisbanen en vergelijkbare projecten	50

1. Inleiding en motivatie

Steeds meer economen bepleiten de noodzaak van een baangarantie voor iedereen die wil werken, gefaciliteerd door de overheid. Deze gedachte krijgt ook in het publieke debat meer aandacht, omdat zij als een alternatief kan worden gezien voor de verstrekking van een basisinkomen voor iedereen. De opvatting dat de overheid ervoor moet zorgen dat iedereen aan het werk kan stuit echter op veel weerstand, waarbij vaak wordt verwezen naar het echec van de Melkertbanen. Dat zou een voorbeeld zijn van een poging van de overheid om werk te scheppen die is mislukt. Waarom zou het dan nu wel lukken?

In deze rapport gaan wij op deze vraag in. Naar onze mening is het project van de Melkertbanen namelijk niet mislukt, maar is de uitvoering vastgelopen op politieke onwil om het project consequent door te zetten. Door tijdens de uitvoering andere eisen te stellen aan de aard van Melkertbanen en de financiering ervan te beperken is het project uiteindelijk gestrand. Het lijkt ons belangrijk om dit duidelijk uit te leggen, zodat het misverstand niet blijft bestaan dat het project van Melkertbanen als zodanig een mislukt experiment is. Daarnaast willen wij uit de geschiedenis lering trekken voor een invoering van de baangarantie.

Ons betoog bestaat uit vier delen. In het eerste deel beschrijven wij de ontwikkelingen rond de opkomst en ondergang van Melkertbanen. Wij beginnen met de voorgeschiedenis die heeft geleid tot de introductie van Melkertbanen. Daarna beschrijven wij de verandering in het politieke en economische klimaat, die heeft geleid tot de omzetting van Melkertbanen in ID-banen – en uiteindelijk tot de afschaffing ervan. In het tweede deel geven wij een kritische analyse van deze ontwikkelingen. In het derde deel pleiten wij voor een baangarantie en bespreken wij welke lessen wij kunnen trekken uit geschiedenis van de teloorgang van Melkertbanen. In het vierde deel doen we voorstellen voor een geleidelijke en stapsgewijze invoering van een baangarantie.

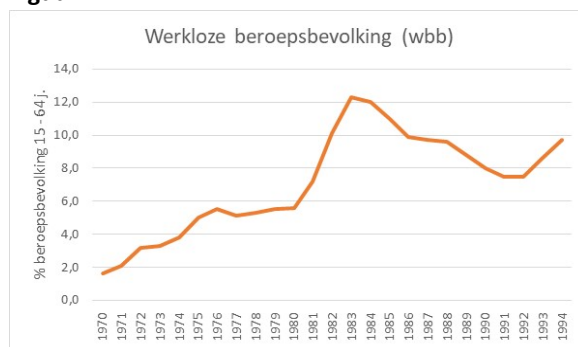


2. De opkomst en ondergang van Melkertbanen

2.1. De voorgeschiedenis

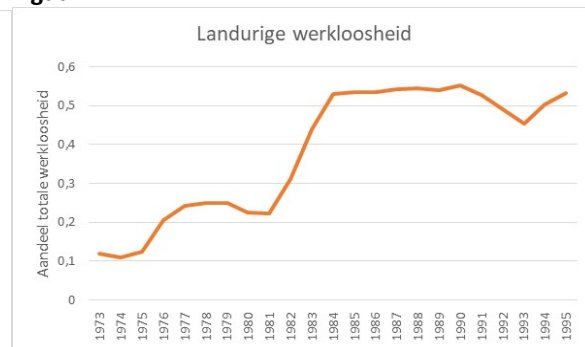
De werkloosheid is in het begin van de jaren zeventig meer dan verdrievoudigd, mede onder invloed van de eerste oliecrisis in 1973, van 1,8 procent van de beroepsbevolking in 1969 tot 5,8 procent in 1976. Daarna steeg zij dramatisch onder invloed van de tweede oliecrisis en een restrictief beleid tot boven de 12 procent in 1983 (Figuur 1). Met veel man en macht werd vervolgens een poging gedaan om de werkloosheid terug te dringen. Daarbij speelde een belangrijke rol dat de langdurige werkloosheid sterk toenam en zich stabiliseerde op een niveau van boven de 50 procent van de werkloze beroepsbevolking (Figuur 2).

Figuur 1



Bron: CPB 2018

Figuur 2



Bron: Rapportage Arbeidsmarkt 1986, Sociale nota 1997

Zoals veel West-Europese landen ontwikkelde Nederland in die tijd een actief arbeidsmarktbeleid waarin tussen de 4,5 en 5 procent van het BBP werd ingezet om mensen weer aan het werk te krijgen. Dit actieve arbeidsmarktbeleid heeft in de jaren zeventig een overwegend Keynesiaans karakter, gekenmerkt door het financieren van extra werkgelegenheidsprogramma's (aanvullende werken, individuele steunverlening aan bedrijven, tijdelijke verlaging van loon- en inkomstenbelasting, rijksbijdragen aan sociale fondsen). Het niet uitgevoerde Werkgelegenheidsplan 1982 van Den Uyl onder het kortdurende kabinet Van Agt II wordt wel beschouwd als laatste uiting van traditioneel Keynesiaans denken, maar ook als intermezzo op weg naar een andere kijk op werkgelegenheid. Naast extra overheidsuitgaven voor banen in de collectieve sector werd namelijk in het Werkgelegenheidsplan 1982 ook het belang onderstreept van een structureel herstel van de marktsector, stabilisatie van de collectievelastendruk, terugdringen van het financieringstekort, beperking van de loonstijging, een jeugdwerkplan, bevordering van deeltijdarbeid en werken met behoud van uitkering (Hupe, 1993).

In de achtereenvolgende regeringsverklaringen van de kabinetten Lubbers (1982-1986, 1986-1989 en 1989-1994) wordt met stevige woorden aandacht besteed aan de hoge werkloosheid en in het bijzonder aan de hoge langdurige werkloosheid. Zo wordt door het kabinet Lubbers I in de Regeringsverklaring (22 november 1982, p. 637) een Jeugdwerkplan ter bestrijding van de hoge jeugdwerkloosheid aangekondigd. Daarnaast moeten overheidsuitgaven en sociale zekerheid gesaneerd worden, wordt gestreefd naar een betere afstemming tussen onderwijs en arbeidsmarkt en moeten productieve overheidsinvesteringen gestimuleerd worden. Onder druk van dreiging met een loonmaatregel wordt eind 1982 het Akkoord van Wassenaar gesloten.

Vervolgens wordt in de Regeringsverklaring (30 juli 1986) van Lubbers II een Jeugdwerkgarantieplan aangekondigd en wordt voorgenomen om werkgevers die langdurig werklozen in dienst willen nemen tijdelijk vrijstelling van sociale premies te geven en een tegemoetkoming in de kosten van scholing en begeleiding. Eind 1986 wordt op initiatief van twee PvdA kamer leden de Wet Vermeend/Moor ingevoerd, die dit plan voor langdurig werklozen effectueert.

Lubbers III is het kabinet dat de sociale vernieuwing op de kaart wil zetten: “investering in scholing en werk voor langdurig werklozen, in de achterstandsbuurten van de grote steden en de participatie van etnische groepen” (Regeringsverklaring, 27 november 1989). Op initiatief van de PvdA parlementariërs Buurmeijer en Leijnse wordt in 1990 de Banenpoolregeling ingevoerd. Deze regeling is bedoeld om langdurig werklozen (langer dan 3 jaar werkloos en anderszins niet bemiddelbaar), te plaatsen op banen in de collectieve en non-profit sector. In beginsel dient na 2 jaar doorstroming naar regulier werk plaats te vinden. Indien geen kansen aanwezig zijn op verwerven van een reguliere baan is vast dienstverband mogelijk.

Het Jeugdwerkgarantieplan (JWG) wordt pas in 1992 ingevoerd – 10 jaar na de aankondiging hiervan in de regeringsverklaring van Lubbers I. JWG geldt voor werkloze jongeren tot 21 jaar en werkloze schoolverlaters tot 23 jaar die minimaal 6 maanden werkloos zijn. Er geldt een verplichting tot deelname. Oogmerk is het bieden van werkervaring om langdurige werkloosheid te voorkomen. Onder kabinet Kok I is met ingang van 1 januari 1998 de Wet Inschakeling Werkzoekenden (WIW) ingevoerd die de Jeugdwerkgarantiewet en de Banenpoolregeling heeft gebundeld, zoals wij hieronder bespreken.

2.2. De introductie van Melkertbanen

Bij het aantreden van het paarse kabinet Kok1 in 1994 was de werkloosheid weer stijgende (Figuur 1). Zo gaf bijvoorbeeld het CPB in maart 1994 aan dat de werkloze beroepsbevolking zou stijgen van 481 duizend personen in 1993 naar 561 duizend personen in 1994 en vervolgens naar 571 duizend personen in 1995 (het aantal werkzoekenden zonder baan zou stijgen van 550 duizend, naar 630 duizend en vervolgens naar 640). Daarnaast was de participatiegraad van mannen tussen 15 en 64 jaar, die eind jaren zeventig nog boven de 90 procent lag, gedaald naar beneden de 80 procent – mede onder invloed van de sterke stijging van de WAO.

Tabel 1 Werkloosheid als percentage van de relevante beroepsbevolking

	1990	1994
totaal	6,9	8,4
vrouwen	11	11
15 -24 jr.	10,3	13,3
allochtoon	28	27
laaggeschoold	14	17

Bron: Sociale nota 1996

Ook ziet men in Tabel 1 hoe juist de zwakke groepen in de samenleving onevenredig hard worden getroffen door de werkloosheid. Dit geldt in het bijzonder voor allochtone werknemers, waarvan meer dan een op de vier werkloos is.¹

Tegen die achtergrond en de traditie van een actief arbeidsmarktbeleid moeten het Regeerakkoord en de Regeringsverklaring van het kabinet Kok1 worden gezien. Nog duidelijker dan bij voorgaande kabinetten wordt de hoge en aanhoudende werkloosheid veroordeeld: “De werkloosheid is een sociale en economische aanklacht, zeker naarmate de langdurige werkloosheid een steeds hardere kern gaat vormen” (Regeerakkoord Kok1, 15 augustus 1994) en “De belangrijkste zorg van Nederland is het tekort aan werkgelegenheid. Te veel mensen blijven geteld of ongeteld in de wachtkamer van de arbeidsmarkt, zijn arbeidsongeschikt of reeds op middelbare leeftijd buiten het arbeidsproces komen te staan” (Regeringsverklaring Kok 1, 31 augustus 1994).

¹ Onder allochtoon is hier genomen het gemiddelde van mensen met een Turkse, Marokkaanse en Surinaamse achtergrond.

Vervolgens heeft Ad Melkert, minister Sociale Zaken en Werkgelegenheid, in hoog tempo zijn innovatief en spraakmakend voorstel uitgewerkt en op 2 november 1994 aan de Tweede Kamer aangeboden (Melkert 1994). De kern van het eerste onderdeel van het daarbij behorende kabinetsbesluit is om in de periode 1994-1998 fasegewijs 40.000 extra reguliere arbeidsplaatsen te creëren in delen van de collectieve sector, specifiek bestemd voor langdurig werklozen en ontvangers van een bijstandsuitkering. Aanvankelijk werd deze regeling door het Ministerie SZW de 'Regeling extra werkgelegenheid voor langdurig werklozen' (EwLw) genoemd of kortweg het "40.000 banenplan". Kamerleden hebben vervolgens de naam "paarse banen" gebruikt, maar uiteindelijk (vanaf 1996) werd allerwegen de naam "Melkert I" gehanteerd (in de officiële stukken bleef de overheid de naam EwLw gebruiken).

De Melkert I regeling werd uitdrukkelijk door de minister een structurele maatregel genoemd. De beoogde 40.000 arbeidsplaatsen zouden, anders dan bij de JWG en de banenpools, een regulier en duurzaam/permanent karakter krijgen. De beloning van deze banen mocht maximaal 120 procent van het minimumloon zijn. Om het reguliere karakter van de Melkert I banen te benadrukken, noemde de minister de beoogde 40.000 banen extra reguliere werkgelegenheid. Normale banen voor normale mensen, zo karakteriseerde de minister de betreffende banen. Het bijzondere karakter van deze "reguliere" banen is de financieringswijze (budget wordt toebedeeld per baan) en de specifieke eisen aan de werknemer (langdurig werkloos of bijstandsgerechtigd). De aanduiding "bijzonder regulier" zou wellicht de lading beter dekken.

De tweede doelstelling van de Melkert I regeling was de verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening in enkele publieke sectoren (zorg, openbare veiligheid en toezicht, onderwijs en kinderopvang, natuurbeheer) dankzij de 40.000 extra reguliere banen. Deze dubbele doelstelling was voor minister Melkert noodzakelijk. Voor politiek en samenleving moest duidelijk zijn dat de extra reguliere duurzame banen niet alleen de langdurige werkloosheid zouden verminderen, maar ook dat tegenover de kosten van deze banen een opbrengst zou staan in de vorm van een verbetering van de kwaliteit van dienstverlening in enkele publieke sectoren.

2.3. Melkert II – banen en de WIW

Het tweede onderdeel van het kabinetsbesluit van Kok I in 1994 is om loonkostensubsidies toe te kennen aan experimentele werkgelegenheidsprojecten in de marktsector, voor dezelfde doelgroep als de Regeling EwLw, voor maximaal 20.000 arbeidsplaatsen met een tijdelijk dienstverband van minimaal 6 maanden. De beloning van deze banen mocht maximaal 130 procent van het minimumloon zijn. Aanvankelijk werd deze regeling door het Min SZW de 'Subsidieregeling experimenten activering uitkeringsgerechtigden' (EAU) genoemd, maar uiteindelijk (ook vanaf 1996) werd allerwegen de naam "Melkert II" gebruikt. Hun aantal liep op van 1000 banen in 1995 tot 12 duizend banen in 1998.

In de Tweede Kamer is van meet af aan en kort daarna ook door de Rekenkamer gepleit voor stroomlijning van de verschillende regelingen. Minister Melkert heeft in reactie daarop een eerste stroomlijningsnota najaar 1995 aan de Tweede Kamer aangeboden (Melkert 1995). Als gevolg daarvan zijn op voorstel van het kabinet Kok1 de Melkert II banen samen met de JWG en de Banenpool opgenomen in de WIW regeling per 1 januari 1998. Bij de start van kabinet Kok2 worden de Melkert I banen omgedoopt tot ID-banen (Regeerakkoord Kok2).

Tabel 2 Banen/uitkeringsjaren (x 1000) voor verschillende regelingen

	Melkert I	Melkert II	JWG	BP
1989			5	
1990			7	4
1991			7	6
1992			6	16
1993			12	16
1994			16	20
1995	5	1	22	22
1996	20	4	23	23
1997	30	8	25	24
	ID	WIW		
1998	40	42		
1999	45	53		
2000	50	40		
2001	55	36		
2002	53	35		
2003	46	29		
	WWB			
2004	34	+	14	

Bron: diverse jaargangen Sociale Nota

De ID-banen behandelen wij later afzonderlijk in paragraaf 1.8. Hier gaan wij verder in op de Wet Inschakeling Werkzoekenden. Deze wet kent twee instrumenten: dienstbetrekkingen en ervaringsplaatsen. De WIW dienstbetrekking is de opvolger van plaatsing in het kader van de JWG of Banenpool-regeling. Het gaat om banen van 32 uur en de beloning kan oplopen tot 120% WML. Anders dan bij de Banenpoolplaats beoogt de WIW dienstbetrekking een tussenstation te vormen naar regulier werk. Werkervaringsplaatsen vormen het tweede instrument, als opvolger van de Melkert II banen. Hiervoor komen in aanmerking personen met een geringe afstand tot de arbeidsmarkt. Financiering vindt plaats door loonkostensubsidie.

Op 1 januari 2004 is de WIW onder het kabinet Balkenende 2 opgegaan in de Wet Werk en Bijstand (WWB), samen met de Melkert 1 c.q. ID banen. Om een beeld te krijgen van de relatieve omvang van een aantal regelingen zijn de betreffende personen/uitkeringsjaren weergegeven in Tabel 2. Men ziet dat terwijl het aantal Melkert I banen een relatief hoge vlucht heeft genomen, de omvang van de andere regelingen zeer beperkt was. Maar ook de Melkert I banen zijn van karakter veranderd, zoals wij later uitwerken.

Voor de volledigheid vermelden wij hier nog dat minister Melkert een plan voor 'Sociale Activering' heeft ingediend in 1996 om de zogeheten blijvers in de bijstand via vrijwilligerswerk uit hun maatschappelijk isolement halen en, als het even kan, weer aan het werk helpen. Mensen in de bijstand die vrijwilligerswerk deden werden dan ontheven van de sollicitatieplicht en ontvingen een bonus op de bijstands-uitkering. Een vijftigtal gemeenten deden mee aan deze zogenoemde Melkert III banen. Het bezwaar was echter dat een fundamentele verschuiving van rechten en plichten dreigt. "Immers, zonder sollicitatieplicht en met de bonus in ruil voor zinvolle activiteiten, wordt de uitkering tot inkomen. En wie zal over vier jaar voor de dan ongetwijfeld forse groepen betaalde vrijwilligers de klok nog willen of kunnen terugdraaien?" (Leenders, 4 december 1996, NRC). Bij de introductie van de WIW-regeling zijn deze banen dan ook weer afgeschaft.

2.4. Verandering in het politieke klimaat

Bij het volgen van de ontwikkelingen rond Melkertbanen moet niet uit het oog worden verloren dat het politieke klimaat in de Westerse wereld begin jaren negentig sterk veranderde. Allereerst waren de sociaaldemocraten, die in veel landen aan de macht waren, sterk beïnvloed door de opkomst van het

marktdenken in het economisch-politieke debat. Verder was door de ondergang van de Sovjet-Unie vrij breed het beeld ontstaan dat de liberaal democratische maatschappijstructuur superieur was aan socialistisch ingerichte maatschappijen. Parallel aan de 'third-way' gepropageerd door Tony Blair in Engeland hield Kok in 1989 een rede in Nijmegen en enige jaren later in 1995 zijn beroemde Den Uyl lezing waarin hij (de) ideologische veren van de PvdA afschudde.

In zijn Nijmeegse rede stelde Kok (1989) dat '.....er geen alternatief is voor de maatschappelijke constellatie die we nu hebben en dus heeft het geen enkele zin daar naar te streven....'. Hij nam dus afstand van '....het streven naar het Grote Doel' (Oudenampsen, 2016, p 34).² Daarmee gaf hij aan dat de bestaande maatschappelijke constellatie, de rechtsstaat in combinatie met de ontwikkelde West Europese verzorgingsstaat, ook door de PvdA beschermd en gekoesterd zou blijven. Dat hij bij de Den Uyl lezing in 1995 sprak van 'Een definitief afscheid van de socialistische ideologie' en van 'de bevrijdende werking van het afschudden van ideologische veren' (Kok 1995) was dan ook geheel in lijn met de visie die hij in zijn Nijmeegse rede had vertolkt. Velen hebben deze koers(wijziging) beschouwd als een omarming door de PvdA van het sociaalliberalisme van de Derde Weg. De meer klassieke sociaaldemocratische stroming binnen de PvdA, door sommigen ook wel de vakbondsvleugel genoemd, zou de slag verloren hebben (De Beer, 2004).

Er is ons inziens ook een andere interpretatie van de uitspraken van Kok denkbaar, wellicht zelfs meer voor de hand liggend. De Nederlandse sociaal democratie is sinds de naoorlogse opbouw vrijwel zonder uitzondering politiek gezien een gematigd centrum linkse middenpartij geweest. De christen democraten en de liberalen vormden die gehele periode de andere middenpartijen. Een coalitie tussen (gematigd) centrum links en (gematigd) centrum rechts was evenwel nog niet voorgekomen. Door de geleidelijke acceptatie van het marktdenken in het politiek economisch debat binnen de sociaal democratie was in de ogen van Kok het moment aangebroken om een paarse coalitie als min of meer 'normaal' te beschouwen. Het afleggen van (de) socialistische veren was derhalve een strategische keuze van Kok voor extern gebruik (Meeus, 2015; van den Berg, 2015).

De verandering in het politieke klimaat weerspiegelde zich ook binnen de economische wetenschap zoals is uitgewerkt in onder meer Mitchell en Muysken (2008). Het meest belangrijk voor het arbeidsmarktbeleid was in dit verband het verschijnen van de 'Jobs Study' van de OECD in 1994 en de grote invloed die deze studie had op het beleid. Bij het bestuderen van de toename van de werkloosheid begin jaren negentig werd de OECD geïnspireerd door de visie van Layard, Nickel en Jackman (1991) die zeer veel gezag kreeg binnen de economische wetenschap. In die visie speelt het concept van de NAIRU een belangrijke rol.

De NAIRU is een vorm van natuurlijke werkloosheid die voor een groot deel was te wijten aan obstakels in de arbeidsmarkt, zoals vaste banen, regulering van arbeidsomstandigheden en cao-lonen en aan een te ruimhartig stelsel van sociale zekerheid. Het antwoord op de werkloosheid was dan ook een afschaffen van al die restricties en versoberen van de sociale zekerheid – zie de aanbevelingen aan het eind van Layard, Nickel en Jackman (1991). De OECD nam deze analyse volledig over en stelde zeer concrete aanbevelingen op voor het arbeidsmarktbeleid. Daarbij wordt voor ieder land aangegeven welke voortgang wordt gemaakt met de aanbevelingen uit de "Job Strategy". Voor Nederland wordt bijvoorbeeld in de Outlook van 1996 en van 1998 een heel hoofdstuk gewijd aan "Implementing structural reform: a review of progress" (Chapter III). De bevindingen worden samengevat in Box 1 dat hoofdjess bevat als: 1 "Increase wage and labour cost flexibility"; 2 "Reform employment security provision" (met sub kopjes "Ease restrictions on .."; "Deregulate ...").³ Het behoeft geen toelichting dat de OECD zeer kritisch is over Melkertbanen. Zo stelt het over de Melkertbanen: "While it is too early for

² Kok verwijst in deze rede naar Kalma (1988) waarin wordt opgemerkt dat een werkelijke vernieuwing van de PvdA begint met definitief afscheid nemen van de socialistische ideologie.

³ En verder : 3 "Expand and enhance active labour market policies" (met sub kopjes als "Introduce greater competition in provision of placement services .." en "Enhance surveillance of job search ..") 5 Reform unemployment and related benefit systems"(met sub-kopjes "Consider further reductions in the generosity of unemployment insurance .."; "Ensure a further reduction in the number of beneficiaries of the disability scheme").

a full assessment of these programmes, even at this early stage several problems have been identified. They include:” (OECD, 1998, p. 105) - en dan volgt een opsomming van problemen, waarbij wordt gerefereerd aan het rapport van de Algemene Rekenkamer (1996) dat wij later bespreken.⁴ Uiteraard is de OECD ook kritisch over de WIW.⁵

De manier waarop de Nederlandse economen in de jaren ‘90 van de vorige eeuw actief arbeidsmarkt-beleid analyseren laat een redelijk grote mate van overeenstemming zien met de internationale literatuur – wij bespreken deze Nederlandse analyse in Bijlage 1.

2.5. Van Melkertbanen naar ID-banen onder Kok2

In het kabinet Kok2 (1998 – 2002) was Melkert niet langer minister.⁶ Hij werd opgevolgd door Klaas de Vries als minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, maar die werd in 2000 na een herschikking binnen het kabinet opgevolgd door Willem Vermeend. Daarnaast vond gedurende de opbouwperiode 1994-1998 een verdere verbetering van de economie plaats met gunstige gevolgen voor de werkgelegenheid en resulterend in een forse daling van de werkloosheid (Figuur 3). In dit licht bezien is het niet verwonderlijk dat in het Regeerakkoord Kok2 (augustus 1998) wordt gesteld: “Voor de komende periode worden op deelterreinen knelpunten voorzien in de vacaturevervulling. Tegelijkertijd blijft er sprake van een aanzienlijke werkloosheid”.

14

Figuur 3



Bron: CPB 2018

Het gevolg is dat naast aandacht voor blijvende bestrijding van werkloosheid ook het belang wordt onderkend van de activerende werking van de socialezekerheidsregelingen. Die activerende werking beoogt doorstroming vanuit additionele banen en vanuit de EwLw banen, ook naar de marktsector. De reden hiervoor was, begrepen wij uit een gesprek met Melkert, dat het permanente karakter van de

⁴ Daarbij wordt verzuimd om aan te geven dat de Algemene Rekenkamer begint met: “De slotconclusie van het onderzoek is dat de Rekenkamer gematigd positief is over de mate waarin en wijze waarop in de vier grote steden de inschakeling van moeilijk plaatsbare werklozen in het arbeidsproces plaatsvindt. Zij beoordeelt de uitvoering van de regelingen door de uitvoeringsorganisaties als voldoende.” (1996, p. 5)

⁵ “To ensure a full co-ordination and streamlining of subsidised jobs, ideally, the new Act should also have covered the Melkert jobs. However, differences between WIW jobs and Melkert jobs make this questionable: the latter are regular jobs, while the former are temporary, and aim at enhancing the return of long-term unemployed to the regular labour market or at curbing social exclusion. As with Melkert jobs, there seems to be a risk of WIW jobs crowding-out normal employment. Indeed, the National Audit Office has warned that the test on crowding-out proposed in the new Act is less stringent than that which existed in the “labour pools” and the Youth Work Guarantee Law.” (OECD, 1998, p. 106)

⁶ Hij werd fractievoorzitter in de tweede kamer onder Kok2 en verliet de politiek na een verkiezingsnederlaag van de PvdA in 2002.

Melkertbanen de VVD een doorn in het oog was – ook voor Melkertbanen behoorde de uiteindelijke doelstelling te zijn het verwerven van een reguliere baan op de arbeidsmarkt.

De door het kabinet Kok1 geïnitieerde Regeling Extra Werkgelegenheid Langdurig Werklozen (EwLw) wordt door Kok2 daarom aangepast, met name op het punt van de bevordering van de doorstroming: “Naarmate meer sprake is van doorstroming vanuit deze banen, ontstaat ook meer ruimte voor instroom aan de onderkant en daarmee voor ruimere integratie van langdurig werklozen in het arbeidsproces” (Regeerakkoord Kok2). Dat betekent dat de toegekende EwLw-banen blijven bestaan, maar het bestand wordt aangevuld met banen onder een andere naam “Instroom/Doorstroombanen”, kortweg I/D-banen), die ook een ander karakter krijgen. De naamswijziging van EwLw-baan in ID-baan was een uitdrukkelijke wens van de VVD.

Als gevolg van een politiek compromis tussen PvdA en VVD stelde de minister van SZW eind 1998 voor om het aantal van 40.000 Instroombanen (de voormalige EwLw banen) uit te breiden gedurende de kabinetsperiode 1998-2002 met 10.000 nieuwe Instroombanen en met 10.000 nieuwe Doorstroombanen. De D-banen zouden toegankelijk zijn voor werknemers die gedurende 5 jaar een I-baan hebben vervuld. De eerste D-banen zouden derhalve vanaf 2000 ingevuld kunnen worden. De discussie over het karakter van de oorspronkelijke Melkertbanen, nu ID-banen – duurzaam of additioneel, permanent of tijdelijk – werd met dit besluit voorlopig afgerond.

Zowel de I- als de D-baan zou permanent zijn: bij voortzetting van het ingezette beleid zouden permanent 50.000 I-banen en 10.000 D-banen bezet worden, maar de bezetting zou flexibel zijn (Regeerakkoord Kok2). Naarmate meer mensen met een I-baan zouden doorstromen naar een D-baan of naar een reguliere of ongesubsidieerde baan zouden in feite die I-banen ook D-banen genoemd kunnen worden. Daarmee werd uitstroom vanuit de I-banen een nieuwe gewijzigde doelstelling. Impliciet werd daarmee ook aangegeven dat Melkertbanen niet regulier waren, maar alleen voorbereidend op reguliere banen. Daarnaast was ook de beloningssystematiek gericht op doorstroom: de beloning van instroombanen is maximaal 130 procent van het minimumloon terwijl die van doorstroombanen maximaal 150 procent is.

2.6. Aanloop naar afbouw van Melkert/ID-baan: het IBO rapport ‘Aan de Slag’

De voortgaande economische en werkgelegenheidsgroei leidde rond de eeuwwisseling tot lage werkloosheidscijfers en toenemende spanning op de arbeidsmarkt – zie ook Figuur 3. Zoals wij hierboven bespraken werden in de politiek en wetenschap in toenemende mate vragen gesteld bij de vormgeving en uitgetrokken middelen voor het arbeidsmarktbeleid, vooral voor het gerichte arbeidsmarktbeleid. De minister van SZW heeft een IBO-werkgroep ingesteld om een studie te verrichten naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het vigerende arbeidsmarktinstrumentarium, waarbij de preambule van de opdracht voor de werkgroep al de toon zet:

De huidige arbeidsmarkt vertoont een dubbel gezicht: enerzijds is sprake van veel vacatures (200.000 op dit moment), anderzijds zijn er nog steeds veel mensen die vanwege werkloosheid een beroep doen op uitkeringen (waarvan ongeveer 600.000 in ABW en WW). Dit dubbele gezicht is gedeeltelijk te verklaren uit een mismatch van vraag en aanbod (bijvoorbeeld naar opleidingsrichting en regio). De vraag is echter ook in hoeverre mensen (financieel of anderszins) gestimuleerd worden werk te aanvaarden, respectievelijk hoe de (financiële) prikkels bij de uitvoeringsorganisaties liggen om mensen feitelijk uit te laten stromen naar reguliere arbeid. Het arbeidsmarktbeleid is momenteel vrij nadrukkelijk georiënteerd op het stimuleren en creëren van arbeidsvraag (gesubsidieerde arbeid, afdrachtkortingen). Het is de vraag of het huidige arbeidsmarktbeleid daarmee wel voldoende aansluit op de situatie op de arbeidsmarkt die sterk gewijzigd is ten opzichte van enkele jaren geleden toen het specifiek arbeidsinstrumentarium werd vormgegeven. (IBO, 2001, p. 70)

De uitkomsten van dit onderzoek, het IBO-Rapport "Aan de Slag" (IBO 2001), sloten aan bij de inmiddels internationaal ontwikkelde visie op de werking van de arbeidsmarkt en op de daarmee samenhangende terugtrekkende rol van de overheid die wij hierboven schetsten bij de bespreking van de OECD Jobs Study (OECD, 1994). Dit betekende de politieke nekslag voor de ID-banen.

De IBO werkgroep merkt overigens op dat de ID-banen bij de invoering in 1994 geen doorstroming naar regulier en ongesubsidieerd werk beoogden. Dit staat volgens IBO echter haaks op de groeiende politieke wens om ID-banen als doelstelling doorstroming naar reguliere en ongesubsidieerde banen mee te geven. Het rapport constateert dat deze banen die doorstroming niet hebben bewerkstelligd en daarmee een permanent karakter hebben gekregen. Dat wordt betreurd.

Daarnaast merkt de IBO-werkgroep op dat de ID-regeling een dubbele doelstelling heeft: niet alleen werk bieden voor langdurig werklozen met (te) lage arbeidsproductiviteit, maar ook het structureel voorzien in maatschappelijk nuttige publieke dienstverlening. In het rapport wordt geadviseerd deze doelstellingen te scheiden. Om nuttige publieke dienstverlening in stand te houden, zouden de daar geldende ID-banen en de daarmee samenhangende middelen overgedragen kunnen worden aan de betreffende instelling(en).

Verder zou een aparte (rechtspositionele) arbeidsregeling ontwikkeld kunnen worden voor personen met een blijvend zeer lage arbeidsproductiviteit. De werkgroep denkt daarbij aan strenge en stringente toetredingseisen. Daarmee wordt het sluitstuk van het arbeidsmarktbeleid, volgens het rapport, niet alleen de WSW (inmiddels de voormalige WSW, thans garantiebannen voor arbeidsbeperkten) doch ook de beschermde arbeid voor die mensen die een structureel (te) geringe arbeidsproductiviteit hebben.

Het eindoordeel van het IBO-rapport was dan ook opheffing dan wel afbouw (gefaseerde opheffing) van de geldende ID-regeling. Hier tegenover stond het pleidooi van de Raad voor Werk en Inkomen (RWI) in haar Beleidskader Werk en Inkomen (2002) om toch een deel van de ID-banen te behouden op permanente basis, maar dat blijkt een achterhoede gevecht te zijn.⁷

16

Passend in de tijdgeest was er veel aandacht voor de analyse en oordelen van het IBO-rapport bij de media, de politiek en ook bij economen. Zo onderschrijft bijvoorbeeld Theeuwes (2002) de analyse van het IBO rapport en stelt hij over de voorstellen van de RWI: "De redenering is dat mensen op Melkertbanen maatschappelijk nuttig werk verrichtenDat werk moet via de normale begroting worden gefinancierd.... Vervolgens mogen echter op deze banen alleen maar mensen met een uitkering solliciteren. Gereserveerde banen zijn daarmee een vorm van positieve discriminatie. Met alle nadelen van dien". Ook De Beer (2002) onderschrijft de IBO analyse waarbij hij onder verwijzing naar Tinbergen de dubbele doelstelling bekritiseert: als je twee doelstellingen nastreeft moet je minimaal twee instrumenten gebruiken. Tegengeluiden zijn te vinden in RWI (2002) waarin voorgesteld wordt de Melkertbanen om te zetten in reguliere banen maar deze banen wel te reserveren voor uitkeringsgerechtigden. Smit (2001) stelt dat een ID-baan een 'echte' baan is. Van der Klauw en van den Berg (2001) en Zijl en van Seters (2002) pleiten voor meer experimenten en betere evaluaties. Muffels en Roebroek (Feenstra en Lammers, 21 augustus 2001, Trouw) zijn positief over de Melkertbanen en Van der Werf (2001) beargumenteert dat Melkertbanen wel degelijk iets opleveren omdat kansarmen op de arbeidsmarkt nu eenmaal niet of nauwelijks kunnen doorstromen naar de reguliere arbeidsmarkt – daarom zijn gesubsidieerde banen voor kansarmen beleidsinstrumenten met een groot effect. Rosenmöller sluit hierbij aan in het debat in de Tweede Kamer over gesubsidieerde arbeid in 2002 (Rosenmöller 2002):

"Er zijn nu 54.000 banen. Het zouden er 60.000 kunnen worden, maar het aantal zakt naar 45.500. Het heeft niet alleen zeer veel effect voor de desbetreffende mensen maar ook voor de samenleving en voor de kwaliteit van de samenleving en daarop is Paars de afgelopen verkiezingen nu juist zo afgerekend! Het gaat om de kwaliteit van de

⁷ De Raad van Werk en Inkomen is opgericht in 2002 met als doel op het terrein van Werk en Inkomen onderzoek te doen en adviezen aan het kabinet uit te brengen. Zij is in 2012 opgeheven omdat de financiering vanuit de overheid is gestopt.

kinderopvang, om zorg, om onderwijs en om veiligheid, terwijl veiligheid nu juist een prioriteit van dit kabinet is.”

2.7. Het maatschappelijk veld wordt steeds kritischer

Onder Kok I ging D66 zich gaandeweg distantiëren van de Melkertbanen (Van Empel, NRC 15-10-1996), de VVD had zich gecommitteerd maar in de partij was gemok over de “Gosplan-achtige banenplannen a la Melkert” (Van Schijndel en Smit, 1997 en ook later Rosier, 2001). Ook in de PvdA werd door sommigen kritisch naar de banenplannen van Melkert gekeken, bijvoorbeeld door Sweder van Wijnbergen (NRC 30-03-1995). Het CDA, oppositiepartij, was beslist geen voorstander van de Melkertaanpak, maar in het partijblad werd door René Paas (1996) opgemerkt dat de CDA fractie niet al te cynisch over additionele arbeid moest zijn als de fractie zelf niets beters te bieden had. Verder merkt CDA prominent Herman Wijffels (1996) op dat de tendens tot uitschakeling van laagproductieve arbeid moet worden gestopt.

Werkgeversorganisaties waren van meet af aan tegenstander van de Melkertaanpak en werknemersorganisaties hadden grote moeite om de Melkertaanpak te steunen. Wat dit laatste betreft, waren de vakbonden vanzelfsprekend blij met uitbreiding van banen voor de publieke sector. Maar de bonden hadden liever gezien dat het budget voor de Melkertbanen was besteed aan reguliere banen voor de verschillende publieke sectoren. Daarnaast wilden de werknemersorganisaties geen uitbetaling op WML niveau, want in de verschillende cao's waren immers laagste loonschalen vastgelegd die substantieel meer loon garandeerden dan het WML.

Hiervoor is reeds opgemerkt dat in de loop van de kabinetperiodes Kok1 en Kok2 de economische en de werkgelegenheidssituatie geleidelijk verbeterde, waardoor de nadruk op reguliere banen sterker werd en op gesubsidieerde banen zwakker. Dit leidde tot de besproken herijking van de oorspronkelijke Melkertaanpak: halvering van de jaarlijkse groei van het aantal gesubsidieerde banen en opname van de doorstroomdoelstelling.

Het IBO rapport, uitgebracht september 2001, werd tot teleurstelling van de PvdA bewindslieden, breed gedragen door maatschappelijke organisaties, zelfs door de bevriende vakbeweging. De SER heeft enkele maanden na het IBO rapport unaniem geadviseerd op termijn de gesubsidieerde arbeid af te schaffen (SER, werkgroep sociaal-economisch beleid, februari 2002). Zo stelde de FNV in een vraaggesprek: “Melkertbanen passen niet meer in het huidige economisch tij met krappe arbeidsmarkt” (Nu.nl 19-02-2002). Daarnaast benadrukt FNV-bestuurder Jongerius dat zelfs in een tijd met krappe arbeidsmarkt er altijd mensen zullen zijn, die geen aansluiting weten te vinden met de reguliere arbeidsmarkt. Voor deze mensen bieden volgens haar wellicht de sociale werkplaatsen uitkomst (Telegraaf.nl 20-02-2002). CNV voorman Terpstra stelde: “We zien te weinig doorstroming naar reguliere arbeid. Een stadswacht blijft stadswacht. De regeling was bedoeld als opmaat naar ongesubsidieerd werk, maar dat effect is onvoldoende duidelijk. Dat levert frustratie op bij werknemers en bedrijven” (Volkskrant.nl 20-02-2002). De werkgeversorganisatie VNO-NCW benadrukte tegelijkertijd: “Voor VNO-NCW is de tijd al heel lang rijp voor afschaffing gesubsidieerde arbeid. Daar zijn we heel duidelijk over geweest” (Telegraaf.nl 20-02-2002).

Gemeenten, vertegenwoordigd in de VNG, waren zeer ontstemd over de aanbeveling van de SER om de gesubsidieerde banen af te schaffen (Trouw.nl 20-02-2002). Vakbeweging en gemeenten hebben najaar 2002 geprobeerd middels een advies van de RWI (2002) een alternatieve regeling, een zogenaamd reddingsplan voor de bedreigde Melkertbanen, aan het kabinet voor te leggen. De gesubsidieerde banen uit de bestaande ID- en WIW-regelingen zouden omgezet worden in ‘gereserveerde banen’. Dit zouden gewone cao banen zijn met als enig verschil dat deze banen gereserveerd zouden worden voor langdurig werklozen. Dit voorstel werd noch door het kabinet, noch door de werkgevers overgenomen.

Daarmee was, kort voor het aantreden van een nieuw kabinet, het lot van de oorspronkelijke Melkertaanpak bezegeld.

2.8. Afbouw van de Melkert/ID-baan: Rutte's dubbelbesluit

Bij het aantreden van het kabinet Balkenende 1 (zomer 2002) werd de afbouw van de ID-banen aangekondigd. De toenmalige staatssecretaris SZW, Rutte, zette met een 'dubbelbesluit' – d.w.z. een besluit met geven en nemen – de gefaseerde afbouw van de ID-regeling in werking. Allereerst werd besloten om, in lijn met het advies van de IBO-werkgroep, de voor de ID-regeling beschikbare middelen over te dragen naar gemeenten en toe te voegen aan het vrij besteedbare re-integratie-budget. Verder werd besloten om de aanvankelijk gereserveerde middelen voor de eind 2003 beoogde 60.000 ID banen terug te brengen tot het budget in 2004 voor slechts 45.500 banen. Tot slot werden verdere bezuinigingen op het vrij besteedbare re-integratie-budget aangekondigd.

De gevolgen lieten zich raden. Gemeenten liepen te hoop. Het resulterende bestuurlijk financieel conflict tussen kabinet en VNG werd beslecht met een convenant tussen kabinet en VNG over een tijdelijke stimuleringsregeling voor het regulier maken van 10.000 ID-banen. De regeling (Rutte, 2002, 4 december) voorzag in het verstrekken van een eenmalige subsidie aan werkgevers die bereid waren om in- en doorstroombanen om te zetten in een reguliere dienstbetrekking voor onbepaalde tijd. Dit convenant verzachtte de financiële problemen van gemeenten in 2003 en 2004.

De verdere bezuinigingen op het re-integratie-budget waren voor veel gemeenten aanleiding om de middelen vooral in te zetten voor ondersteunende en bemiddelende re-integratie-instrumenten in plaats van de relatief dure door de gemeente gefinancierde ID en WIW banen. Deze ontwikkeling werd steeds meer zichtbaar naarmate de jaren vorderden – zie ook Tabel 2. De gefaseerde afbouw van de ID-banen, die loopt vanaf 2004 tot heden, was daarmee onoverkomelijk en definitief.

Zonder decentralisatie van de budgetten (naar gemeenten) zouden de kabinetten Balkenende 1 en 2 ongetwijfeld zelf de ID-regeling afgebouwd hebben, volledig in lijn met de adviezen van werkgroep IBO. In dat geval zouden de politieke en maatschappelijke pijlen zich uitsluitend op de centrale overheid, het kabinet, gericht hebben.

Rutte heeft ongetwijfeld overwogen dat de decentralisatiegedachte van bijstand en re-integratie goed zou vallen bij gemeenten (VNG). Een eenmalige stevige bezuinigingsactie op de meerjaren re-integratie-budgetten was voldoende om een heftig politiek conflict met gemeenten/VNG op te roepen, waarna na het nodige geharrewar, met een mooie tegemoetkoming aan de gemeenten een akkoord over de stimulering van ombouw van 10.000 ID-banen naar reguliere banen kon worden gesloten. Daarmee was het conflict opgelost en lag de bal vanaf dat moment voor het realiseren van de afbouw en beëindiging van ID-banen bij de gemeenten (zie de Regeringsverklaring kabinet Balkenende 1).

3. Terugblik en analyse

Terugblikkend op de toch betrekkelijk korte periode van opkomst tot ondergang van de Melkertbanen – de jaren 1994 tot 2001/2002 – is ons met name opgevallen de enorme verandering, beter gezegd de omslag in het politiek economisch denkkader van economen en politici. Vormen van (deels) gesubsidieerde arbeid werden tot begin jaren '90 nog vanzelfsprekend en noodzakelijk geacht, nauwelijks 10 jaar later wordt gesubsidieerde arbeid beschouwd als (arbeids)marktverstoring en wordt re-integratie, uitbesteed aan de markt, het belangrijkste instrument van activerend arbeidsmarktbeleid. Meer marktwerking en minder overheid luidt het nieuwe (neoklassieke) credo. Natuurlijk heeft hierbij de (voortdurende) daling van de werkloosheid (nationale definitie) van 8,4% in 1994 naar 3,5% in 2001 een rol gespeeld. Maar beslist en vooral ook de internationaal brede verandering in de politiek economische ideologie vanaf begin jaren negentig, zoals hiervoor opgemerkt bij de bespreking van de NAIRU en van de Jobs Study van de OECD in 1994.

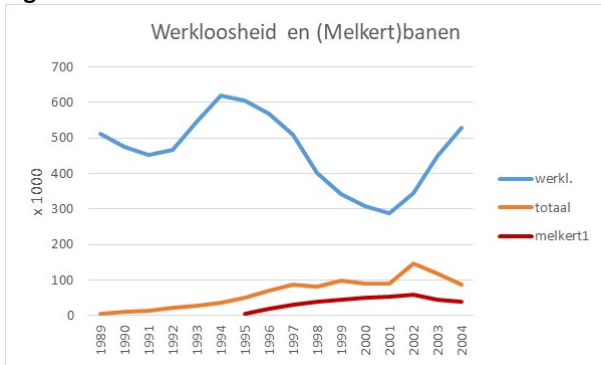
In dit hoofdstuk staan wij ten eerste stil bij de omvang van het gevoerde beleid dat zoveel weerstand heeft opgeroepen. Wij laten zien dat in termen van personen het aantal banen gering was in verhouding tot de totale werkloosheid en dat de uitgaven voor het beleid nimmer 1 procent van het BBP hebben overtroffen – zie Figuur 5 hieronder. Vervolgens gaan wij in op de hoofdpunten van kritiek op de Melkertbanen, waarbij wij ook expliciet aandacht besteden aan de punten die in het IBO-rapport en de discussie naar aanleiding daarvan naar voren zijn gebracht. Wij besteden daarbij aandacht aan de kosten van het actieve arbeidsmarktbeleid, aan het ontbreken van doorstroom, aan de dubbele doelstelling van werkverschaffing en voorziening van collectieve goederen en aan het uitsluiten van het bedrijfsleven bij het gebruik van Melkertbanen. Tot slot beargumenteren wij dat gezien in het licht van hun oorspronkelijke doelstellingen de Melkertbanen redelijk succesvol waren en er kan worden gesproken van een geslaagd experiment, zij het met kanttekeningen.

3.1. De beperkte omvang van het bekritiseerde beleid

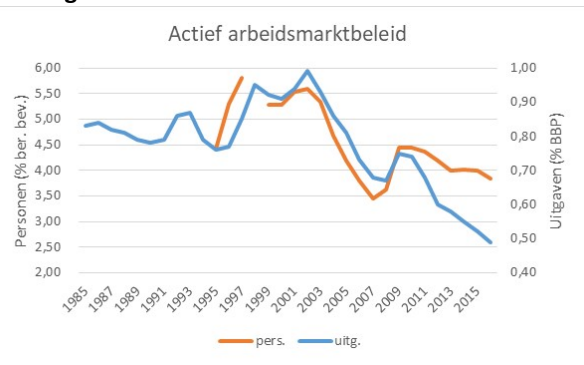
Een fascinerende vraag is waarom Melkertbanen zoveel emoties oproepen bij een debat daarover en hoe het kan dat zoveel mensen bekend zijn met het fenomeen van deze banen – maar ook daarbij de indruk hebben dat het een mislukt experiment is. De feitelijke omvang van Melkertbanen is namelijk altijd relatief gering geweest. Zoals men ziet uit Figuur 4 besloegen de Melkert1 banen gemiddeld 11 procent van de totale werkloosheid over de periode 1996 – 2004; toen de werkloosheid op een historisch minimum was in 2001, bedroeg de omvang nog geen 20 procent van de totale werkloosheid. Ook de totale omvang van gesubsidieerde overheidsbanen (zie Tabel 2) was relatief gering.

Daarnaast blijkt uit cijfers van het IBO rapport (Tabel 4.1, p. 29) dat het aandeel van uitgaven aan ID banen in het totaal van re-integratiebeleid en actief arbeidsmarktbeleid resp. 28 % en 16%, bedraagt. Na verrekening van de mindere uitgaven aan bijstand zou het aandeel van ID banen in totaal van uitgaven arbeidsmarktbeleid niet meer dan 10% zijn geweest!

Deze ontwikkeling geldt ook voor het actieve arbeidsmarktbeleid in bredere zin. Uit Figuur 5 ziet men dat al in de periode voor 1994, toen Melkert met zijn banenplan kwam, al duidelijk sprake was van een actief arbeidsmarktbeleid in Nederland – de uitgaven (excl. administratiekosten) schommelden rond de 0,82 % van het BBP.

Figuur 4⁸

Bron: CPB 2018 en Tabel 2.

Figuur 5

Bron: OECD database, OECD (1994) voor pers. 1995 – 1997.

Dit beleid is vervolgens geïntensiveerd vanaf 1994, zowel in termen van uitgaven als van personen, waarna inspanningen sterk terugvallen na 2002 en ook na de financiële crisis in 2007 niet terugkeren naar het niveau van de jaren tachtig. Deze ontwikkeling is kenmerkend voor de invloed van de verandering in het politieke klimaat die wij hierboven hebben beschreven.

Interessant is daarbij te constateren dat de OECD zelf veel kritischer is geworden over het beleid dat in de Jobs Study van 1994 werd gepropageerd en zich ook sterk bezig houdt met de kwaliteit van de werkgelegenheid – zie Mc Bride en Watson (2020) voor een kritisch overzicht.⁹

3.2. De hoofdpunten van kritiek op Melkertbanen

In de discussie over Melkertbanen die wij in het eerste deel bespraken komen drie hoofdpunten van kritiek naar voren – geen doorstroom, dubbele doelstelling, te duur en geen efficiënt beleid – die wij hieronder achtereenvolgens bespreken. Hierbij gaan wij tevens in op de punten van kritiek die zijn geformuleerd in het IBO-rapport dat is besproken in paragraaf 1.6.

3.2.1. Geen doorstroom

In de oorspronkelijke besluiten van Melkert wordt uitdrukkelijk onderkend dat men niet moet verwachten dat de doelgroep van Melkert I banen zal doorstromen. “Een succesvolle uitvoering van verbetering van de werking van de arbeidsmarkt biedt op de korte termijn nog onvoldoende soelaas voor met name de groep langdurig werklozen. Velen van hen zullen ook in een periode van groeiende werkgelegenheid en bij een flexibeler werkende arbeidsmarkt nog geruime tijd weinig kans hebben op het vinden van een baan” (Melkert 1994, p. 4). Daarnaast geldt: “Velen van de groep van langdurig werklozen zullen zonder een specifiek op hen gerichte inspanning nog geruime tijd werkloos aan de kant blijven staan, ook in een situatie waarin de economie zich in gunstige zin ontwikkelt.... Om die reden heeft het kabinet besloten tot een extra stimulans voor de werkgelegenheid speciaal voor deze groep werklozen.” (*ibid.*, p.5). De aanbiedingsbrief spreekt dan ook van ‘extra reguliere arbeid’.

De veelgehoorde suggestie dat doorstroming naar ‘de reguliere arbeidsmarkt’ altijd een doelstelling van Melkertbanen is geweest, is onjuist, zoals het IBO-rapport overigens onderkent. Deze doelstelling is op verzoek van de VVD ingebracht bij de kabinetsformatie Kok2 zoals wij hierboven bespraken.

⁸ “totaal” heeft betrekking op het totaal aantal gesubsidieerde banen.

⁹ Mc Bride en Watson (2020) zien een duidelijke lijn van de Job Study (OECD, 1994), waarin flexibilisering en deregulering centraal staat, naar de herziening (OECD, 2006), waarin veel meer aandacht is voor de arbeidsparticipatie, en de meest recente versie (OECD, 2018), waarin de aandacht is verschoven naar het belang van goede kwaliteit van arbeid. Zij concluderen dat “looking at the main themes shows considerable evolution in the narrative on the labour market. Unpacking the detailed policy proposals reveals much more continuity, notwithstanding some reframing and modification.”(p. 151).

In het IBO rapport wordt voorgesteld dat gegeven de verbeterde arbeidsmarkt rond de eeuwwisseling ten opzichte van de 80-er en 90-er jaren de budgetten voor de gesubsidieerde arbeid – concreet de budgetten voor de WIW en I/D banen – onderdeel dienen te worden van het re-integratiebeleid. Daarmee geeft het rapport aan dat het verstandig zou zijn deze vormen van beschermde arbeid af te bouwen en de vrijkomende budgetten te gebruiken om kansarme groepen zodanig te ondersteunen dat zij aan de slag kunnen op de reguliere arbeidsmarkt. Het IBO rapport erkent overigens dat er naast arbeidsbeperkten – die toegang hebben tot de WSW – een groep mensen bestaat met een zodanig geringe arbeidsproductiviteit dat die zelfs na jaren van re-integratie niet aan de slag komen op de reguliere arbeidsmarkt. Voor deze groep zou de overheid kunnen optreden als ‘employer of last resort’, met daarbij de kanttekening dat stringente toetredingscriteria dienen te gelden (IBO 2001, pag 64).

Zoals wij bespraken in par. 2.1 lijkt het heel redelijk en voor de hand liggend om in 1994, terugkijkend op een periode vanaf begin 80-er jaren van oplopende en hoge werkloosheid en bijstand, het aantal gesubsidieerde banen substantieel te doen stijgen, zoals Melkert heeft gedaan. Anderzijds, gezien vanuit de economische situatie van 2001/2002 – waarbij de jaren sinds 1995 de arbeidsmarktsituatie voortdurend verbeterde, met substantiële daling van de langdurige werkloosheid – kan men begrijpen dat pleidooien worden gehouden, zoals IBO doet, voor een meer efficiënte werking van de arbeidsmarkt. Hierbij merken wij op dat Melkert bij de keuze van de doelgroep voor de gesubsidieerde banen vermoedelijk heeft overwogen dat de geringe kans op uitstroom vanuit de uitkering naar werk in met name de jaren vanaf 1983/84 mede is veroorzaakt door een tekort aan werkgelegenheid, een tekort aan beschikbare banen dus (zie ook analyse werkloosheidsvraagstuk van Commissie Laagste Segment). Alleszins begrijpelijk dus dat een deel van de Melketers, bij een aantrekkelijke werkgelegenheid en na opgedane werkervaring, de stap naar de reguliere arbeidsmarkt had kunnen zetten. De door kabinet Kok2 ingebrachte doorstroomregeling is mogelijk mede vanuit dit gezichtspunt te verklaren. Dat de vanaf 1998 geldende doorstroomdoelstelling niet is gehaald, zou mede veroorzaakt kunnen zijn door een gezamenlijk financieel belang van een tevreden werkgever en een tevreden werknemer om bij een salaris van 130% WML voor de gesubsidieerde baan de status quo te continueren. Het is uiteraard niet de bedoeling geweest om Melketers te blijven subsidiëren als zij binnen de gangbare productiviteits-eisen een baan op de reguliere arbeidsmarkt zouden kunnen vinden. Deze praktijken hebben helaas een smet geworpen op de Melkertbaan.

Wij zien echter ook in 2002 dat, ondanks de stevige verbetering van de economische situatie, het aantal mensen dat aan de kant staat nog substantieel is – 340.000 mensen in de bijstand en 300.000 werkloos, samen 7% van de beroepsbevolking, waarvan een aanzienlijke groep langdurig werkloos of inactief. Op grond hiervan kan men met recht en rede stellen, dat vormen van beschermde arbeid – naast de WSW – ook een substantieel karakter dienen te hebben. Het lijkt alsof het IBO rapport concludeert dat het hier slechts om zeer bescheiden aantallen zal gaan.

De conclusie van het IBO-rapport dat zowel de bedragen gemoeid met gerichte lastenverlichting als met financiering van gesubsidieerde arbeid beter aan re-integratiebeleid besteed kunnen worden, is gebaseerd op de veronderstelling dat het overgrote deel van de groep langdurig werklozen en inactieven kan doorstromen – na een kort of lang re-integratietraject – naar de reguliere arbeidsmarkt. Deze veronderstelling is ons inziens niet of in ieder geval onvoldoende (empirisch) onderbouwd en staat in contrast met de eisen van effectiviteit die het rapport zelf stelt aan arbeidsmarktbeleid.

3.2.2. De dubbele doelstelling

In de oorspronkelijke besluiten van Melkert wordt verbetering van publieke dienstverlening als doelstelling genoemd: “De financiële impuls is er op gericht extra werkgelegenheid tot stand te brengen die de kwaliteit van de dienstverlening in de zorgsector, de openbare veiligheid en toezicht in de sfeer van de kinderopvang moeten verbeteren. Het zal gaan om eenvoudige functies die weinig of geen vooropleiding vereisen. Het is nadrukkelijk de bedoeling dat de nieuwe werkgelegenheid anders dan in de banenpools een regulier en duurzaam karakter krijgt.” (Melkert 1994, p. 6). Zowel IBO (2001) als De Beer (2002) stellen voor om deze doelstelling te scheiden van de doelstelling van werkgelegenheid voor

de onderkant van de arbeidsmarkt. De Beer verwijst daarbij naar de Wet van Tinbergen die stelt dat om twee doelstellingen te behalen, je ten minste twee instrumenten moet inzetten.

Het misverstand hierbij is, ons inziens, dat Melkert niet één maar wel degelijk twee instrumenten heeft ingezet en dus wel voldoet aan genoemde wet van Tinbergen. Die beide instrumenten zijn: (1) een baan voor bijstandsgerechtigden en (2) de baan wordt vervuld in sectoren van overheidsdienstverlening.

Uitgangspunt bij de Melkertbaan is het bieden van banen van eenvoudig niveau (het gaat om eenvoudige functies die weinig of geen vooropleiding vereisen) die nuttig zijn. Daarnaast moet het gaan om banen die niet evident concurreren met bestaande banen en die door de overheid kunnen worden aangeboden. Dan komt men al gauw uit bij banen in enkele publieke sectoren die de kwaliteit van die publieke dienstverlening zouden verbeteren. Als de doelstellingen worden gescheiden en er worden budgetten verstrekt voor versterking van de publieke dienstverlening door die sectoren, dan is de kans erg groot dat andere mensen worden aangetrokken dan de beoogde langdurig werklozen met geringe arbeidsproductiviteit. Daarom is het van belang deze verbeteringsslag te combineren met Melkertbanen.

3.2.3. De afwezigheid van het bedrijfsleven

De vraag waarom Melkertbanen niet bij het bedrijfsleven zouden kunnen worden ondergebracht is voor zover wij kunnen nagaan in de discussie weinig aan de orde geweest. Voor een deel zou dit kunnen worden verklaard uit het feit dat er al veel subsidies aan werkgevers zijn, die met gemengd succes leiden tot extra werkgelegenheid. Het probleem is echter dat deze subsidies vaak niet de doelgroep van langdurig werklozen (incl. bijstandsgerechtigden) aan het werk helpen, maar juist kortdurende werklozen of toetreders tot de arbeidsmarkt. Juist om die doelgroep aan het werk te helpen is directe werkgelegenheidscreatie vanuit de overheid nodig.¹⁰

Daarnaast speelt ook het bovengenoemde argument een rol dat het gaat om banen die weinig vooropleiding vereisen, niet evident concurreren met bestaande banen en die door de overheid kunnen worden aangeboden.

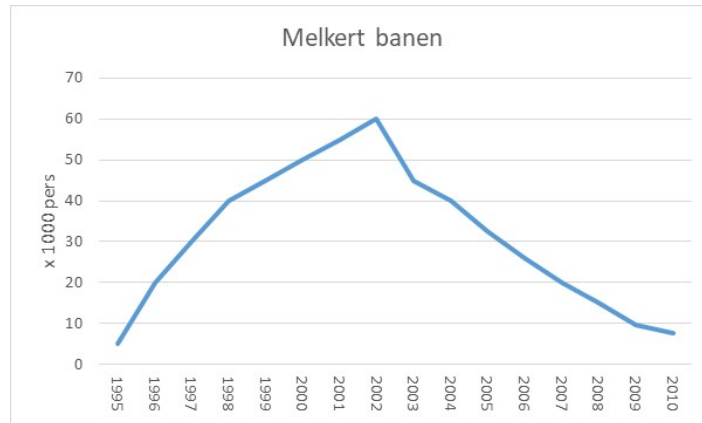
Indirect echter is de vraag wel degelijk aan de orde geweest. Bij de aanpassing onder kabinet Kok 2 van de oorspronkelijke Melkertbaan (de EwLw baan) in instroom- en doorstroombanen is de overweging geweest dat doorstroombanen uiteindelijk zouden (kunnen) leiden tot reguliere werkgelegenheid, ook bij het bedrijfsleven.

3.3. Het succes van Melkertbanen

Eind 1998 waren ongeveer 35.000 van de toegekende 40.000 Melkertbanen gerealiseerd door gemeenten en de zorgsector. Dat is 0,45% van de totale werkgelegenheid in 1998. Dat aantal is gering, maar het was niet verwaarloosbaar – zie Figuur 6. Ons vermoeden is dat als het beleid van Melkert zou zijn voortgezet onder latere kabinetten – met verbeteringen na evaluatie van opgedane ervaringen - de langdurige werkloosheid en onderbenutting van arbeid aan de onderkant van de arbeidsmarkt in Nederland substantieel lager zou zijn dan thans het geval is.

¹⁰ Melkert gaf als aanvullende reactie: “Werkgevers eisten doorgaans een minimum productiviteit waaraan velen uit de doelgroep (nog) niet voldeden; bovendien was er het principiële uitgangspunt dat het zou moeten gaan om een reguliere, in beginsel vaste aanstelling, betaald door de overheid. Dit laat zich moeilijk verenigen met een permanent arbeidscontract bij een particuliere werkgever.”

Figuur 6



Bron: eigen berekening op basis van gegevens verschillende bronnen

Het succes van de Melkertbanen mag ook worden afgemeten aan het enthousiasme van met name de wethouders van de grote gemeenten gedurende de periode 1994-2002. Deze wethouders werden dankzij de Melkertbanen geconfronteerd met zowel toenemende uitstroom uit de bijstand als verbeterde publieke dienstverlening. Weliswaar werd dit gerealiseerd met rijksfinanciering, maar dat was voor die tijd – de periode van vóór de grote decentralisaties – gebruikelijk. Een mooie illustratie van dit succes is te vinden in het artikel: “Kabinet onderschat belang Melketers” ((Paarlberg, 20 december 2002, Volkskrant) – zie verder ook de positieve uitspraken aan het eind van paragraaf 1.6 hierboven.

Bij alle positieve meningen over Melkertbanen plaatst Allaart (2001) in een opiniestuk in Trouw als belangrijke kanttekening:¹¹

De gunstige opinie over de Melkertbanen die er eind jaren negentig overwegend was, berustte echter niet op resultaten van grondig onderzoek, maar kan veeleer als een sociaal construct worden beschouwd. De minister en de regeringspartijen hadden belang bij een positieve beeldvorming en de oppositiepartijen gaven geen tegengas. Het enige gemurmureer, in termen van 'kunstbanen', kwam van de werkgeversorganisaties, maar dat werd ook niet veel kracht bijgezet omdat het duidelijk was dat er politiek geen resultaat mee te behalen viel.

Hij voegt daar aan toe:

De inzet van gesubsidieerde arbeid is in de loop van de jaren negentig steeds meer geconcentreerd geraakt in de publieke sector. Vanuit de optiek van bestuurlijk succes is een maatregel met een ruim bereik (veel deelnemers) belangrijker dan de vraag of de regeling ook effectief en doelmatig is. Het is dan ook geen uitzondering als grondig objectief evaluatieonderzoek vanuit het beleid wordt gefrustreerd. Het risico van de uitkomst dat een maatregel niet effectief of doelmatig blijkt te zijn probeert men zoveel mogelijk in te dammen. Dit zou immers het imago van de minister kunnen schaden.

Daarbij gaat Allaart echter wel voorbij aan de problemen waarmee dergelijke evaluaties kampen en de gevolgen daarvan voor het beleid. Hij geeft immers ook aan:

Als de vijf beste Nederlandse arbeidsmarktdeskundigen vooraf hadden geadviseerd zouden er zo goed als zeker nooit Melkertbanen geweest zijn. Of alternatief beleid succesvoller geweest zou zijn valt nu echter ook niet te bewijzen.

Het is denkbaar dat dit negatieve advies indertijd werd voorvoeld bij de introductie van Melkertbanen en dat om die reden niet vooraf advies is gevraagd. Anderzijds lag er enkele maanden voor de start van het ministerschap van Melkert een voorstel van de commissie Andriessen (1994) om 100.000 zgn.

¹¹ Dr. P. Allaart was directeur van de Organisatie van Strategisch Arbeidsmarktonderzoek (OSA) die beleids-relevant arbeidsmarktonderzoek in Nederland coördineerde.

“bijkomende banen” in de collectieve sector te creëren - Melkertbanen avant la lettre, zie Bijlage 1. In de bijlage laten wij ook zien dat evaluatiestudies vaak geen eenduidig beeld opleveren.

Helaas zijn er geen serieuze evaluaties geweest van de Melkertbanen en om die reden is het succes ervan moeilijk te bepalen. Zoals wij hierboven aangaven heeft weliswaar de Rekenkamer (1996) in een vroeg stadium een rapport geschreven, maar dat geldt niet als een serieuze beleidsevaluatie. Overigens was de rekenkamer in haar evaluatie van het experiment gematigd positief, waarbij zij wees op onvolkomenheden in de uitvoerings sfeer waaraan moest worden gewerkt – wij komen hier op terug bij de lessen voor de baangarantie in deel III van dit betoog. Ook analyse van het IBO rapport (2001) was meer een reflectie van de tijdsgeest, dan dat zij berustte op serieus onderzoek naar alle aspecten van Melkertbanen.

Ons standpunt is dat de Melkertbanen succesvol waren gezien hun tweeledig karakter: (1) rechtstreekse benadering van de beoogde doelgroep, te weten langdurig werklozen met een bijstandsuitkering en (2) het permanente karakter van de aangeboden baan in de publieke sector.

In het verlengde hiervan wordt de kern van het succes gevormd door (a) het scheppen van werkgelegenheid voor (nagenoeg) kanslozen op de reguliere arbeidsmarkt, (b) bespaarde uitkeringen te benutten als (deel)financiering van de Melkertbanen en (c) de banen te positioneren bij overheidssectoren waardoor de overheidsdienstverlening zou kunnen verbeteren. Wij werken deze gedachte verder uit in deel III.

Opmerkelijk bij de inzet van bespaarde uitkeringen is dat in het voorstel Melkert (1994) dit aspect een zeer bescheiden plaats krijgt – in de nota vinden we slechts de opmerking: “De geraamde inverdien-effecten zijn verwerkt in de ijklijn sociale zekerheid”, terwijl het de eerste keer was dat ex ante geraamde besparingen op uitkeringen konden worden ingezet om salarissen te betalen. Het uitgangspunt ‘werk boven uitkering’ heeft hier concreet vorm gekregen.

4. Lessen voor invoering baangarantie

Zoals wij hierboven argumenteerden zijn Melkertbanen wel degelijk succesvol geweest in de onderkenning dat kanslozen op de arbeidsmarkt geholpen kunnen worden door voor deze doelgroep banen te scheppen, door bespaarde uitkeringen te benutten als deelfinanciering van deze banen en door de banen te positioneren bij de overheid. Maar er zijn ook zaken niet goed gegaan. Het is goed om deze nog expliciet langs te lopen om daaruit lering te trekken en problemen te voorkomen bij de invoering van een baangarantie. Maar alvorens dit te doen houden wij eerst een pleidooi voor een baangarantie voor iedereen.

4.1. Een baangarantie voor iedereen

Wij hebben op verschillende plaatsen gepleit voor de invoering van een baangarantie voor iedereen – Mitchell en Muysken (2008, 2010); Klosse en Muysken (2011, 2014), Dankbaar en Muysken (2019a, 2019b) en Mosselman en Polstra (2016). Hieronder geven wij kort de essentie van de gedachte van een baangarantie weer en kijken vervolgens naar de overeenkomsten en verschillen met Melkertbanen en hoe wij de lessen die wij hierboven hebben getrokken kunnen toepassen bij de invoering van de gedachte van een baangarantie.

25

4.1.1. De achtergrond van de baangarantie

De gedachte van een baangarantie is ontwikkeld door een groep Amerikaanse institutionele economen als Copeland, Gordon, Minsky en Wray, en door Mitchell in de Australische context. Deze auteurs zien een centrale rol voor de overheid om banen te verstrekken als de markt onvoldoende werkgelegenheid verschaft. In dat geval treedt de overheid op als ‘Employer of the last Resort’ die een ‘Job Guarantee’ biedt. Dit betekent dat, als de economische omstandigheden van dien aard zijn dat er onvoldoende werkgelegenheid is, bijvoorbeeld bij een terugval in de conjunctuur en zeker bij een recessie, de overheid moet bijspringen en zorgen voor additionele werkgelegenheid. De overheid moet deze werkgelegenheid bieden tegen het minimumloon om te voorkomen dat er inflatoire druk ontstaat. Daarnaast zorgt het minimumloon ervoor dat een baangarantie altijd betaalbaar is en niet leidt tot verdringing op de arbeidsmarkt – zie Mitchell en Muysken (2008, 2010) voor een uitgebreid overzicht van deze gedachten.¹²

Deze gedachte is nader uitgewerkt voor de Nederlandse context in Klosse en Muysken (2011, 2014) waarin zij bepleiten dat de overheid werk moet aanbieden aan een ieder die dat wenst tegen het geldende minimumloon. Het gaat daarbij uitdrukkelijk om “een inclusieve arbeidsmarkt ... waarin is verzekerd dat er ook voor moeilijk plaatsbaren daadwerkelijk arbeidsmogelijkheden zijn.” Daarbij worden als voorbeeld genoemd extra werkgelegenheid bij scholen en bij thuis- en ouderenzorg; aanbestedingen van de overheid moeten verplicht 5% van de aanneemsom besteden aan werkplekken voor kwetsbare groepen; sociaal ondernemerschap en uitwerken van het begrip inclusieve arbeidsorganisaties waardoor bij andere taakverdeling ook minder vaardige mensen aan werk kunnen worden geholpen.

In Dankbaar en Muysken (2019a) zijn vergelijkbare voorbeelden gegeven en wordt gepleit voor het experimenteren met banen die door mensen zelf worden voorgesteld als zijnde maatschappelijk nuttig (waaronder mantelzorg en vrijwilligerswerk) en met verschillende methoden waarmee werknemers

¹² Recent is deze gedachte overgenomen door de bekende Britse economen Atkinson (2015, Hfst. 8) en Skidelsky (2019) en door de bekende Amerikaanse economen Banerjee en Duflo (2019, Hfst. 9). Zie ook Tcherneva (2020).

kunnen worden ondergebracht bij 'sociale werkgevers'. Cruciaal bij dat alles is een respectvolle benadering van de werknemers, waarbij aansluiting wordt gezocht bij hun achtergrond en ambities. Tot slot benadrukken zij dat het essentiële verschil met het basisinkomen is dat mensen een baan hebben en maatschappelijk nuttig werk doen.¹³ Daarbij is van groot belang dat het hebben van werk essentieel is voor individuele ontplooiing en maatschappelijke cohesie. Ook wordt daarmee de voorziening van collectieve goederen meer veilig gesteld.

In Dankbaar en Muysken (2019b) wordt nog het verschil met participatiebanen uitgewerkt. Bij participatiebanen staat doorstroom naar de 'reguliere' arbeidsmarkt voorop, waarbij men dan het minimumloon kan krijgen. Bij een baangarantie is het minimumloon uitgangspunt en is doorstroming niet het doel.

Na een haalbaarheidsonderzoek voor de gemeente Groningen (Hanzehogeschool Groningen en SHMC (2018) is Groningen voorjaar 2020 een experiment met een beperkt aantal basisbanen gestart, waarbij het uitdrukkelijk de bedoeling is permanent werk te creëren voor bijstandsgerechtigden met een onoverbrugbare afstand tot de arbeidsmarkt. De in de wijken te verrichten werkzaamheden worden aangedragen door de wijk- en buurtorganisaties. Het experiment wordt van meet af aan gemonitord, zodat tussentijds bijstellingen kunnen plaatsvinden en na afloop (2023) goed kan worden geëvalueerd.

4.2. Het verschil tussen Melkertbanen en baangarantie

Alhoewel Melkertbanen veel kenmerken hebben van de baangarantie zijn er enkele in het oog springende verschillen. Ten eerste het bereik. De doelgroep van het banenplan Melkert bestond uit langdurig werklozen en ontvangers van een bijstandsuitkering, waarbij uitdrukkelijk werd onderkend dat het overgrote deel van deze doelgroep permanent deze baan zou kunnen bezetten. De baangarantie staat in beginsel open voor iedereen die bereid is tegen het minimumloon bij de overheid een baan te aanvaarden. Zij is vooral bedoeld als buffer om mensen tegen werkloosheid te beschermen bij economische tegenslag – daarnaast wordt ook ruimte geboden om mensen een permanente werkplek te bieden.

Ter illustratie van het verschil van beide benaderingen:

- Melkert begon zijn banenplan met een zeer bescheiden omvang en is niet verder gekomen dan 53.500 personen – zie Figuur 6 in paragraaf 2.3. Dit steekt schril af tegen de 270.000 werklozen eind februari 2020, toen werd geklaagd over een zeer krappe arbeidsmarkt – het werkloosheidspercentage stond met 2.9% op een historisch laagtepunt.¹⁴
- Een tweede verschilpunt is de beloning. In Melkertbanen mocht aanvankelijk maximaal 120% van het minimumloon worden verdiend, onder Kok2 werd dit maximaal 130% voor I-baan en max 150% voor de D-baan. Dat kan zoals hiervoor opgemerkt leiden tot een voor werkgever en werknemer gezamenlijke financieel belang om de status quo te continueren. De bovengrens (en benedengrens) van een minimumloon bij een baangarantie is juist bedoeld om te bevorderen dat als de economie aantrekt werknemers, die wel de stap naar de reguliere arbeidsmarkt kunnen zetten, door zullen stromen naar andere banen binnen de economie. Dit laat onverlet dat de overheid uiteraard mensen in dienst kan nemen tegen lonen die hoger zijn dan het minimumloon, maar dan is dat niet langer in het kader van de baangarantie, maar om op andere wijze te voorzien in de behoefte aan collectieve goederen. Onderkend moet worden dat dit aanleiding kan geven tot spanningen tussen mensen die werken in de baangarantie en ervaren vergelijkbaar werk te doen als collega's buiten de baangarantie die meer verdienen. Wij komen hierop terug bij Les 5 in de volgende paragraaf.
- Een derde verschilpunt is dat Melkertbanen door de overheid werden aangeboden, waarvoor vervolgens mensen werden geselecteerd terwijl de baangarantie openstaat voor een ieder die daar wil werken en waarbij mensen in staat worden gesteld om zelf met voorstellen voor de invulling te komen. De vraag is echter of dit laatste verschil echt belangrijk is, want als de

¹³ Dit punt wordt ook onderschreven door Atkinson (2015, Hfst. 8), Skidelsky (2019) en Banerjee en Duflo (2019, Hfst. 9).

¹⁴ De participatiegraad was historisch hoog, maar kwam niet boven de 78 % uit van de bevolking 15 -65 jaar.

Melkertbanen open zouden staan voor iedereen die geïnteresseerd is, zou men waarschijnlijk erg blij zijn met voorstellen voor de invulling ervan en er wordt ook nu al geëxperimenteerd met mantelzorg en vrijwilligerswerk als maatschappelijk nuttige arbeid. Wel is het belangrijk dat de baangarantie openstaat voor een ieder die geïnteresseerd is. Dit stelt uiteraard de vraag naar de betaalbaarheid van de baangarantie. Ook daarop komen wij terug bij de aanbevelingen in deel IV.

4.3. Lessen van het experiment met Melkertbanen

Wij willen dit gedeelte over Melkertbanen afsluiten met enkele lessen die kunnen worden getrokken uit het verleden bij de introductie van een baangarantie. Hieronder geven wij de belangrijkste lessen weer:

Les 1 Stel duidelijke doelen, ook voor de langere termijn

Bij de voorbereiding van het Melkertproject is onvoldoende aandacht besteed aan de (politieke en sociaal economische) succes- en risicofactoren en de wijze waarop het project geëvalueerd zou worden. Aandacht is vooral besteed aan de beleidsambities. Melkert wilde doorpakken, want binnen de kabinetsperiode van maximaal vier jaar moest het project worden gerealiseerd.

Bij vormen van lange termijnbeleid is het verstandig de lange termijn doelstelling grondig en concreet te formuleren en daarover met betrokken partijen – werkgevers, werknemers (SER) en gemeenten (VNG) – een akkoord te sluiten. Een dergelijk akkoord, bijvoorbeeld een ‘Baangarantieakkoord’ voor 2030 – naar analogie van het energieakkoord – zou verplichtend zijn voor toekomstige kabinetten en daarmee het afbreukrisico van politiek-ideologische stemmingswisselingen verminderen. Het akkoord zou tevens de nodige flexibiliteit moeten bevatten zodat rekening gehouden kan worden met de onvermijdelijke conjunctuurwisselingen.

Les 2 Biedt ruimte voor experimenten en evalueer goed

Het is belangrijk dat er ook ruimte is voor experimenteren en goede evaluaties. Zoals uit onze terugblik hierboven blijkt is er bedroevend weinig geëvalueerd rond de Melkertbanen (zie par. 2.3). Wel zijn sinds de afschaffing van de Melkert en ID-banen veel nieuwe en aangepaste voorstellen gedaan voor vormen van basisbanen door politieke partijen, wetenschappers/bestuurders en sociaal economische organisaties. In Bijlage 2 wordt van deze voorstellen een overzicht gegeven. Daarnaast is in Nederland ook praktijkervaring opgedaan met basisbaanachtige constructies: Werkbrigade Amsterdam, STiP banen Den Haag en recent gestarte project basisbanen Groningen – zie Bijlage 3. Zoals uit het overzicht van Bijlage 3 blijkt, wordt in deze recente experimenten meer aandacht besteed aan een goede evaluatie. Een goede evaluatie is van belang om enerzijds het project te kunnen bijsturen als de doeleinden niet worden gehaald en anderzijds om maatschappelijke acceptatie van de baangarantie te bevorderen.

Les 3 Basisbanen moeten een permanent karakter kunnen hebben

Melkertbanen waren bedoeld voor langdurige werklozen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Voor het merendeel van deze langdurig werklozen was een eventuele doorstroom naar de reguliere arbeidsmarkt onmogelijk. Slechts een bescheiden deel van deze mensen zou, na werkervaring in een Melkertbaan opgedaan te hebben, de stap naar de betaalde arbeidsmarkt kunnen zetten ingeval van geschikte reguliere werkgelegenheid.¹⁵ Wat dat betreft is de opmerking over de doorstroomillusie van Kees Kraaijeveld (2016), Directeur Argumentenfabriek, ons uit het hart gegrepen:

“Hoe bevrijden we onze bestuurders in de sociale hoek van deze hardnekkige waan? Hoe maken we ze duidelijk dat er honderdduizenden bijstandsgerechtigden zijn die nooit een reguliere baan zullen hebben, mensen dus voor wie elke ‘doorstroombaan’ zal mislukken. Hoe maken we ze duidelijk dat deze mensen zich niettemin prima nuttig

¹⁵ Alleen intensieve langdurige begeleiding van kanslozen op de arbeidsmarkt kan de groep die voor beschermde arbeid in aanmerking komt, verminderen - zie ook OECD (2006).

kunnen maken voor de samenleving, bijvoorbeeld als werkbrigadier. Hoe maken we ze duidelijk dat deze mensen niet geholpen zijn met experimentjes of programma's met een looptijd van max twee jaar. Hoe krijgen we in die hoofden dat deze mensen gebaat zijn bij betrouwbare basisbanen, waar ze, bij voldoende presteren, vele jaren in vooruit kunnen?"

Daarnaast is de baangarantie uitdrukkelijk ook bedoeld voor mensen die geen werk kunnen vinden door een (tijdelijk) tekort van vraag aan arbeid. Ook voor deze mensen moeten basisbanen worden aangeboden tegen het minimumloon. Als de arbeidsmarkt aantrekt, kunnen deze mensen doorstromen naar banen die meer betalen.

Les 4 Houd vast aan een minimumloon voor basisbanen: Werken moet lonen en doorstromen moet lonen

De beloning van een basisbaan moet enerzijds financieel interessanter zijn dan een uitkering en anderzijds financieel minder interessant dan een volwaardige baan op de reguliere arbeidsmarkt. De reden is dat enerzijds mensen moeten worden gestimuleerd om vanuit een basisbaan maatschappelijk nuttig werk te doen, als zij geen volwaardige baan kunnen vinden op de reguliere arbeidsmarkt. Anderzijds moeten zij ook worden aangemoedigd om als er wel een volwaardige baan is, deze te accepteren. Dat hierbij het minimumloon wordt gehanteerd is belangrijk om looninflatie te vermijden (Mitchell en Muysken, 2008, p. 232). De positionering van een basisbaan tussen de sociale zekerheidsregelingen en de beloningen op de reguliere arbeidsmarkt verdient dus de nodige aandacht.

Nu liggen in (vrijwel) alle cao's in Nederland de laagste loonschalen boven het minimumloon (WML) of worden de aanvangssalarissen boven het minimumloon ingeschaald, zodat doorstromen naar de reguliere arbeidsmarkt (vrijwel) altijd financiële verbetering oplevert.

Werken in een basisbaan tegen het minimumloon is daarentegen niet voor iedereen lonend. Komend vanuit een bijstandsuitkering voor gehuwden en samenwonenden kan het zijn, afhankelijk van het gevoerde armoedebeleid in de betreffende gemeente, dat werken tegen WML niet of nauwelijks een financiële verbetering oplevert t.o.v. de uitkeringssituatie. Bij invoering van basisbanen dient hier uitdrukkelijk rekening mee gehouden te worden – wellicht moet het armoedebeleid worden herzien als er voldoende baangarantie wordt gegeven.

Les 5 Houd vast aan een minimumloon voor basisbanen: Ander werk moet in andere banen

Wij zagen hierboven als dat er spanningen kunnen ontstaan omdat mensen die werken in een basisbaan, ervaren vergelijkbaar werk te doen als collega's buiten de baangarantie die meer verdienen dan het minimumloon. Als deze situatie zich structureel voordoet is dat in strijd met de bedoeling van de baangarantie. Als het gaat om werk dat structureel noodzakelijk is en meer waard is dan het minimumloon, moet men ook bereid zijn daar een passende beloning voor te geven. Het gaat dan niet langer om een basisbaan, maar om een baan die moet worden aangeboden op de reguliere arbeidsmarkt.

Dit neemt niet weg dat, zoals wij bij les 3 constateerden, er mensen zijn die permanent werkzaam zijn op een basisbaan. Voor deze mensen geldt dat zij blijkbaar geen ander werk kunnen vinden als de conjunctuur weer aantrekt, maar dan moeten zij ook accepteren dat zij het minimumloon betaald krijgen. Daarbij benadrukken wij wel dat in de literatuur die wij hierboven citeerden het minimumloon een "minimum living wage" is, waar men dus goed mee rond moet kunnen komen. Om de gedachten te bepalen, Kelton (2020) en Tcherneva (2020) noemen voor de Verenigde Staten een minimumloon van \$ 15 per uur als wenselijk – het officiële minimumloon is nog \$ 7.25, maar verschillende staten in de VS werken nu al toe naar een hoger minimumloon.

Tot slot moet duidelijk zijn dat basisbanen niet bedoeld zijn voor mensen met een zogenaamde arbeidsbeperking, die na keuring is vastgesteld. Tot voor kort werden deze mensen opgevangen in sociale werkvoorzieningen en werkplaatsen, tegenwoordig worden hiervoor garantiebannen en beschutte werkplaatsen ontwikkeld. Deze mensen kwamen in het verleden ook niet in aanmerking voor Melkertbanen. Voor beide groepen, garantiebannen en beschutte werkplaatsen, is een afzonderlijk traject ontwikkeld dat buiten het bestek van deze beschouwing valt.

Les 6 Veronachtzaam de uitvoeringsproblemen niet

Gemeentelijke uitvoeringsorganisaties hadden in 1994 bij de invoering van de Melkertbanen weinig tot geen ervaring met en kennis van arbeidsplaatsing, arbeidsbemiddeling, arbeidsbegeleiding en werkgeversdienstverlening. Sociale Diensten hadden slechts een bescheiden ervaring met re-integratietaken. Pas vanaf 1996 – herziening Algemene Bijstandswet (ABW) – en vooral vanaf 2004 – invoering Wet Werk en Bijstand (WWB) – konden gemeentelijke en regionale sociale diensten hun re-integratietaken en -expertise (verder) ontwikkelen. De decentrale uitvoering van de Melkertregeling in de periode 1994 – 2002 was dus een kwetsbaar onderdeel van de regeling. Zie ook de kritiek uit het Rapport van de Rekenkamer (1996). Daar staat wel tegenover dat deze decentrale uitvoering een proeftuin was waarvan geleerd kon worden.

Anno 2020 is dankzij de inmiddels jarenlange ervaring met gemeentelijke en regionale re-integratie en werkgeversdienstverlening en dankzij de toegenomen samenwerking tussen sociale diensten, sociale werkbedrijven en het UWV, de gemeentelijke en regionale expertise op deze terreinen stevig ontwikkeld. Expertise is vooral ontwikkeld bij de re-integratie en plaatsing van werkzoekenden met een korte of overbrugbare afstand tot de arbeidsmarkt. Vanwege de beperkte re-integratiebudgetten (het zogenaamde Werkdeel) is minder expertise ontwikkeld voor de begeleiding van uitkeringsontvangers met een relatief grote afstand tot de arbeidsmarkt. Voor (eventuele) toekomstige uitvoering van een baangarantie dienen uitvoeringsorganisaties de doelgroep(en) van de basisbanen te kennen en adequaat te kunnen ondersteunen en begeleiden.¹⁶

Les 7 Basisbanen horen in de publieke sector

Wij noemden hierboven verschillende argumenten waarom Melkertbanen in de publieke sector thuishoren en niet bij het bedrijfsleven moeten worden ondergebracht.

Een eerste argument volgt uit het uitgangspunt bij de Melkertbanen: het bieden van banen van eenvoudig niveau (het gaat om eenvoudige functies die weinig of geen vooropleiding vereisen) die nuttig zijn. Daarnaast moet het gaan om banen die niet evident concurreren met bestaande banen en die door de overheid kunnen worden aangeboden. Dan komt men al gauw uit bij banen in publieke sectoren die de kwaliteit van die publieke dienstverlening zouden verbeteren.

Dit wordt versterkt door een tweede argument dat als er geld beschikbaar komt voor versterking van de publieke dienstverlening door het bedrijfsleven, dan is de kans erg groot dat andere mensen worden aangetrokken dan de beoogde langdurig werklozen met geringe arbeidsproductiviteit. Daarnaast is er een groot risico van verkeerde aanwending van subsidies vanwege dodegewichts welvaartverlies. Zoals Koning et al. (2017) melden: “Volgens een recente studie van het CPB (2015) ... geldt: de effectiviteit van generieke fiscale subsidiëring van werk via een arbeidskorting of lagere werkgeverslasten is gering, aangezien veel mensen al werken [dus is er sprake van *deadweight loss*].”¹⁷

Tot slot noemen wij ook het enthousiasme van vooral de wethouders van de grote gemeenten gedurende de periode 1994-2002. Deze wethouders werden dankzij de Melkertbanen geconfronteerd met zowel toenemende uitstroom uit de bijstand als verbeterde publieke dienstverlening.

¹⁶ Zie in dit verband de kritische evaluatie van de Participatiewet door het SCP (2019).

¹⁷ Een probleem is verder dat er erg weinig studies zijn naar dodegewichts welvaartverlies (*deadweight loss*) bij werkgelegenheidssubsidies, zowel in de Nederlandse literatuur als in de internationale literatuur – zie CPB (2015) en Koning et al. (2017). Ook hier wreekt zich het gebrek aan goede evaluaties van sociaal beleid dat wij hierboven bespraken.

5. Conclusies en aanbevelingen

In deze rapport hebben we een pleidooi gehouden voor de invoering van een baangarantie in de meest brede vorm nl een baangarantie voor iedereen die wil werken en die op de reguliere arbeidsmarkt geen geschikte baan kan vinden.

De mensen die op een baangarantie zouden moeten kunnen rekenen zijn:

- Tijdelijk werklozen, die bij geschikte werkplekken gewoon op de reguliere arbeidsmarkt kunnen functioneren;
- Toetreders op de arbeidsmarkt, die willen werken maar geen geschikte werkplek kunnen vinden;
- Langdurig werklozen die vanwege (hoge) leeftijd of lage opleiding of anderszins geen kans maken op de reguliere arbeidsmarkt (onder meer discriminatie);
- Bijstandsgerechtigden die na allerlei mislukte re-integratiepogingen kansloos blijken voor de reguliere arbeidsmarkt (binnen deze groep kan onderscheid gemaakt worden tussen mensen die na intensieve begeleiding toch een reguliere baan kunnen bemachtigen en mensen voor wie dat niet geldt).

De groepen a en b zijn typisch de werklozen die in omvang mee schommelen met de ontwikkelingen in de economie. Zoals bij de introductie van Melkertbanen al werd geconstateerd, zijn in het verleden teveel mensen daarbij aan de kant blijven staan (par. 2.2) en hebben in de jaren tachtig mede geleid tot het ontstaan van de groepen c en d, die in aanmerking kwamen voor Melkertbanen. Het is fascinerend te zien dat dit jaar wederom wordt geconstateerd dat door ons systeem van inkomensgaranties en mede door een falend activeringsbeleid deze groep mensen met een uitkering die een onoverbrugbare afstand tot de reguliere arbeidsmarkt hebben 'onaanvaardbaar groot' is geworden (Commissie Borstlap, 2020) – het gaat om minimaal 500.000 mensen. Daarnaast zullen in de nasleep van de corona crisis de groepen a en b ook sterk in omvang toenemen en moet worden gewaakt voor een nog sterkere stijging van de groepen c en d.

Dit betekent in onze ogen dat er een twee-sporen beleid moet worden gevolgd, waarbij enerzijds wordt voorkomen dat de tijdelijk werklozen en toetreders (groepen a en b) te lang aan de kant blijven staan en anderzijds gericht wordt geprobeerd om mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt (de groepen c en d) weer te activeren. Wij beginnen met te kijken naar het tweede spoor, omdat het eerste spoor daar goed op kan aansluiten.

Als aanloop naar en onderbouwing van ons denken over het tweede spoor hebben we het project van de Melkertbanen geanalyseerd. In tegenstelling tot de nog steeds heersende gedachte dat het Melkertbaanproject mislukt is, beargumenteren wij op grond van een politiek-economische analyse dat de Melkertbaan beschouwd moet worden als een innovatief en geslaagd project. Innovatief omdat voluit erkend werd dat een grote groep langdurig werklozen niet aan haar lot zou mogen worden overgelaten en dat voor die groep banen gecreëerd moesten worden die tot verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening in enkele publieke sectoren zouden leiden. Deze dubbele doelstelling, mede gefinancierd door de verloning van uitkeringsgelden, vormde de kern van het Melkertproject. Ondanks de bij de voorbereiding en tijdens de uitvoering gemaakte fouten blijft de Melkertbaan een lichtend voorbeeld van actief arbeidsmarktbeleid gericht op werkgelegenheid voor iedereen.

Het adagium 'Werk boven inkomen' wordt al enige tijd breed gebruikt, maar dient nog in de praktijk te worden toegepast. Wat dat betreft is de observatie van Schuyt (1996) nog steeds uiterst actueel:

Niet armoede, maar sociale overbodigheid is in Nederland het grootste probleem. Armoede bedreigt minder dan 3 procent van de bevolking, sociale overbodigheid rond de 25 procent, geconcentreerd in bepaalde groepen van de bevolking, in specifieke wijken. ...
Mijn conclusie ... is: we weten geen raad met arbeid. Werk moet, maar komt niet. Sociale overbodigheid is een uitdrukking van grove onverschilligheid, die erger is dan de kloof tussen rijk en arm, erger dan bestaande inkomensverschillen en erger dan subjectief gevoelde en door de politiek gevoede armoede.

Schuyt waarschuwt daarbij:

Burgers die geen burgers meer zijn. Dat is een politiek relevant gegeven. Geen gelijkwaardig burgerschap is een komende bedreiging van de democratie. Het is ook een dreiging die elke politieke partij zich moet aantrekken, ook de sociaal minder fijn gevoelige.

Het adagium 'Werk boven inkomen' door te voeren in een bestaand sociale zekerheidssysteem dat gebaseerd is op inkomensgaranties, noodzaakt tot aanpassingen van dat sociale zekerheidssysteem. Dit kan door de creatie van basisbanen als een vernieuwde variant van de Melkertbanen voor bijstandsgerechtigden die kansloos zijn op de reguliere arbeidsmarkt. Hiermee wordt naar onze mening een noodzakelijke eerste stap gezet in de richting van een baangarantie voor iedereen. De reden is dat daarmee wordt aangesloten bij verschillende initiatieven die bij gemeenten zijn ontwikkeld.

Verschiede gemeenten hebben al ervaring opgedaan met basisbanen die tijdelijk van karakter zijn (Amsterdam en Den Haag, zie Bijlage 3). De gemeente Groningen is dit voorjaar gestart met een experimenteel project Basisbanen waarbij die banen in beginsel permanent van karakter zijn (Bijlage 3). Meerdere gemeenten overwegen een dergelijke aanpak (Rotterdam, Heerlen, Lelystad, Tilburg, Den Haag). Groot nadeel voor deze gemeenten is dat creatie van basisbanen voor bijstandsgerechtigden een zware financiële wissel trekt op gemeenten. Werkgeverslasten, begeleidingskosten en werkgerelateerde kosten vormen een kostenpost van ruim tweemaal de bespaarde uitkering. Een dergelijke financiële last is voor verschillende gemeenten helaas, maar begrijpelijk, aanleiding af te zien van de doorvoering van basisbanen voor haar bijstandsgerechtigden. Ons concrete voorstel is dan ook om de basisbaan als instrument op te nemen in de Participatiewet en dus ook onderdeel te maken van de financieringsgrondslag van het Participatiebudget voor gemeenten. Daarmee wordt de basisbaan (1) een landelijk toepasbaar instrument en (2) financieel acceptabel voor gemeenten. Bijkomend voordeel is dat de uitvoeringsorganisaties van de Participatiewet – dat zijn (samenwerkende) gemeenten, werkgevers- en werknemersorganisaties - de uitvoering van het instrument basisbaan ter hand kunnen nemen. Ons advies zou zijn om in de aanloop naar deze aanpassing van de Participatiewet enkele arbeidsmarktregio's in ons land – zowel in het noorden, oosten, zuiden en westen – de ruimte te geven te starten met een regionaal experiment Basisbanen.

Na evaluatie van deze experimenten kunnen definitieve besluiten over aanpassingen Participatiewet worden genomen, waarna ons inziens een meerjarenakkoord gesloten moet worden (zie les 1 hiervoor) over de verdere uitbouw van de basisbanen, zowel qua aantallen als qua reikwijdte. Wat de aantallen betreft zal in eerste instantie gekoerst kunnen worden op de verwachte omvang van de langdurige werkloosheid en wat de reikwijdte betreft zullen momenten moeten worden gekozen waarop toegang tot basisbanen mogelijk wordt voor andere uitkeringsgerechtigden en vervolgens ook voor niet-uitkeringsgerechtigden. Dan zal de situatie van baangarantie voor iedereen bereikt zijn!

Een belangrijke vraag is wat de kosten zijn van een dergelijk programma en hoe we dat kunnen betalen. Nogal strijdig met veel veronderstellingen blijken de netto-kosten erg mee te vallen.

Het SEO (2020) berekent voor Nederland dat afhankelijk van de productiviteit van de mensen in een basisbaan, de kosten schommelen tussen de – 0,4 miljard € (optimistisch scenario) en + 0,5 miljard € (pessimistisch scenario). Gemiddeld zijn de netto kosten nul. Dit betreft een groep van 300.000 mensen. Nu moet hier wel bij worden aangetekend dat de beloning van deze mensen lager is dan het minimum-

loon en beroep op uitkeringen wordt ontmoedigd, maar toch is het opmerkelijk dat de netto-kosten zo laag uitvallen. De reden is dat er hoe dan ook verdien capaciteit wordt benut omdat de mensen aan het werk zijn en dat er fors op allerlei administratieve en begeleidingskosten wordt bespaard (SEO, 2020, tabel 5.4). Verder geldt “De berekende kosten en baten zijn exclusief de positieve effecten die het hebben van een baan kan hebben op de kwaliteit van leven, de gezondheid en zorgkosten en de vermindering van de criminaliteit.” (SEO, 2020, p. 68).

De bevinding voor Nederland is vergelijkbaar met de studies geciteerd in Tcherneva (2020) voor de Verenigde Staten. Deze studies geven aan dat de implementatie van een grootschalig baangarantie programma, met \$ 15 minimumloon en tussen de 11 en 15 miljoen werknemers, de netto-kosten tussen de 1 en 1,5 % van het BBP bedragen. Wederom een opmerkelijk laag bedrag.

Ongetwijfeld kan er het nodige worden afgedongen op deze berekeningen, maar het blijft waarschijnlijk dat de kosten veel lager uitvallen dan veel mensen veronderstellen. Dit pleit voor het experimenteren met basisbanen, begeleid door goede evaluaties.

Tot slot wijzen wij er op dat er bij voldoende politieke wil altijd middelen kunnen worden gevonden om een baangarantie te financieren.¹⁸ Voor de EMU en Nederland wijzen Meijers en Muysken (2016) en Dankbaar en Muysken (2019a) op de mogelijkheid om de gelden die de Europese Centrale Bank en de Nederlandsche Bank in de economie sluizen niet via de financiële sector te sturen, waar zij grotendeels verdampen, maar een deel van de gelden direct in de reële economie te brengen naar een baangarantieproject.¹⁹ De centrale banken genereren aan geld meer dan 7% van het BBP op jaarbasis – daarvan kan toch wel een deel worden besteed aan basisbanen. Dit voorstel is in lijn met de gedachtegang van de zogenaamde Modern Monetary Theory – zie Mitchell en Muysken (2008) en Kelton (2020).

In 2018 en 2019 werden deze voorstellen volstrekt niet serieus genomen. Maar de corona-crisis heeft wat dat betreft de mensen aan het denken gezet: Misschien kan de overheid wel zelfstandig middelen scheppen en benutten om de economie te redden, en om te investeren in de toekomst. Als men die gedachte aanvaardt, is het aanwenden van dergelijke middelen voor een uitgebreide baangarantie een voorstel dat zo snel mogelijk moet worden geïmplementeerd. Vooral nu de werkloosheid sterk dreigt op te lopen als gevolg van de coronacrisis.

¹⁸ Dat is een van de weinige positieve lessen van de financiële crisis in 2008: toen de banken moesten worden gered bleken er opeens voldoende middelen te zijn. Waar een politieke wil is, is een weg.

¹⁹ Een vergelijkbaar voorstel wordt door de Vries (2020, p. 632) gedaan in zijn boek “Ontspoord Kapitalisme”.



6. Referenties

- Allaart, P. (2001, 22 augustus), Politiek belet eerlijk oordeel Melkertbaan, *Trouw*; <https://www.trouw.nl/es-bf2d4c25>.
- Atkinson, T. (2015), *Inequality – What Can Be Done?*, Harvard University Press, Boston.
- Balkenende, J-P. (2002, 26 juli), *Regeringsverklaring kabinet-Balkenende I* [Tweede Kamer, Regeringsverklaring, TK 92, p.p. 5466 – 5470].
- Banerjee, A.V. and E. Duflo (2019), *Good economics for hard times*, Alan Lane, London.
- Becker, J. (1992), De werkgelegenheid voor de laagst opgeleiden: een onopgelost dilemma (column), *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 8(4), p.p. 347 – 348.
- Berkhout, K. (1998, 26 februari), Melkertbanen dure en niet ideale oplossing, *NRC*; <https://www.nrc.nl/nieuws/1998/02/26/melkert-banen-dure-en-niet-ideale-oplossing-7389214-a121604>.
- Borstlap, H. (1988), Werkloosheidsbeleid in de jaren tachtig (column), *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 4(3), p.p. 16 – 17.
- CBS (2003), *Allochtonen in Nederland*, Voorburg/Heerlen.
- Commissie Melkert (2013). *De bakens verzetten. De economie terug naar de mensen. Investeren in werk en innovatie*. Rapport PvdA, november 2013.
- Commissie Andriessen/Laagste segment arbeidsmarkt (1994), *De onderste baan boven*, Den Haag, Ministerie SZW.
- Commissie Borstlap / Regulering van Werk (2020), *In wat voor land willen wij werken. Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk. Eindrapport 23 januari 2020*, Den Haag.
- CPB (1998), *Analysing Fiscal Policy in the Netherlands*, *Werkdocument 140*, Den Haag.
- CPB (2004), *Analyse Groen Links voorstel voor 'Balkenende-banen'*, CPB Notitie, Den Haag, 30 september 2002.
- CPB (2015), *Kansrijk arbeidsmarktbeleid*, Den Haag.
- Dankbaar, B. en J. Muysken (2019a), “Op weg naar een baangarantie voor iedereen”, in M. Somers (red), *Fundamenten. Sociale zekerheid in onzekere tijden*, Minerva, Antwerpen, 2019. p.p. 262 – 277.
- Dankbaar, B. en J. Muysken (2019b), “De Basisbaan: Baangarantie voor Iedereen”, *De Helling*, Nr.3.
- De Beer, P. (2000), Kosten en baten van het arbeidsmarktbeleid, *Openbare Uitgaven*, 32(6) p.p. 286 – 300.
- De Beer, P. (2002), IBO en de kunst van het vliegen vangen, *Maandblad Reintegratie* no 11.
- De Beer, P. (2004), Het debat over sociaal-liberalisme op herhaling, *Socialisme & Democratie* 61(5/6), p.p. 68 – 73.
- De Kam, F. En F. Nypels (1990), *Harde lessen: Verval en opbloei van de Nederlandse economie*, Amsterdam: Contact.
- De Vries, B. (2020), *Ontspoord Kapitalisme*, Prometheus, Amsterdam.
- Den Butter, F.A.G. (1994), *Hoe rood en blauw is paars? Wat er van de plannen voor wigverkleining overbleef*, *Research Memorandum 1994-39*, Faculteit Economische Wetenschappen en Econometrie, Vrije Universiteit.
- Derksen, W. (1998), *Het werk moet lonen. Tien stellingen over lokaal werkgelegenheidsbeleid*, Jaarbericht van het Centrum voor Lokaal Bestuur, Wiardi Beckman Stichting.
- Doorduyn, Y. (2006, 13 juni), Banenplan PvdA voor kansarmen, *De Volkskrant*; <https://www.volkskrant.nl/economie/banenplan-pvda-voor-kansarmen~a771594/>.
- Dunnewijk, B. en E. Vogels (2000), Loonkostensubsidie werkt! *Economisch Statistische Berichten*, 85 no 4256, p. 421.

- EIT (1996), *Loonvorming en werkgelegenheid in Nederland, een dynamische analyse*, Tilburg, oktober 1996.
- Feenstra, P. en Lammers, E. (2001, 21 augustus), De Melketiers hebben ook nut, *Trouw*, <https://www.trouw.nl/home/de-melketiers-hebben-ook-nut-ab1522f7/>.
- Gemeente Amsterdam (2019), *Evaluatie Werkbrigade*, Amsterdam.
- Gerards, R., J. Muysken en R. Welters (2014), Active Labor Market Policy by a Profit-Maximizing Firm, *British Journal of Industrial Relations*, 52(1) p.p. 136-157.
- Hanzehogeschool Groningen en SHMC (2018), *Basisbaan in Groningen. Een haalbaarheidsonderzoek*, Groningen.
- Hartog, J. (1997), Werkverschaffing volgens de Rekenkamer, *Economisch Statistische Berichten*, 82 no 4089, p. 44.
- Hartog, J. en J. Theeuwes (1997), "Zorgen voor de onderkant van de arbeidsmarkt: een verkenning van beleidsopties", in J. Hartog en J. Theeuwes (red), *Creëren van werk aan de onderkant*, Welboom, Den Haag, 1997. p.p. 9 -29.
- Heijnen, P. (2005), Van recht op uitkering naar recht op werk, *Socialisme & Democratie* 62(11), p.p. 48 – 53.
- Hupe, P.L. (1992), *Om de kwaliteit van de macht. Het werkgelegenheidsbeleid van minister Den Uyl in vijfvoud beschouwd*, Gouda Quint, Arnhem.
- IBO (2001), *Aan de Slag. Eindrapport van de werkgroep Toekomst van het arbeidsmarktbeleid*, Ministerie SZW, Den Haag.
- Kalma, P. (1988), *Het socialisme op sterk water*, WBS/Van Loghum Slaterus, Amsterdam.
- Kelton, S. (2020), *The Deficit Myth*, John Murray Press.
- Klauw van der, B. en G.J. van den Berg. (2001), Goed beleid begint met goede toetsing, *Economisch Statistische Berichten* 86 no 4335, p. 904.
- Kleinknecht, A., J. Kok, B. Ligteringen, J. Schippers en A. Van Egmond (2016), Een onvoorwaardelijk basisinkomen of een basisbaan? *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 32(4), pp.. 360 – 375.
- Klosse, S en J. Muysken (2011), WWNV-voorstel: een wolf in schaapskleren, *Tijdschrift voor Recht en Arbeidsvraagstukken*, aflevering 8/9, nr. 67, p.p. 5-11.
- Klosse, S. en J. Muysken (2014), Een inclusieve arbeidsmarkt vergt meer dan garantiebanen, *Socialisme en Democratie*, 71(4), p.p. 64-72.
- Kok, W. (1994, 15 augustus), *Regeerakkoord kabinet-Kok I* [Tweede Kamer, vergaderjaar 1993 – 1994, kamerstuk 23715, nr 11].
- Kok, W. (1989, 6 juni), *Een sociaal-democratisch pleidooi*. Rede aan de Katholieke Universiteit Nijmegen.
- Kok, W. (1994, 31 augustus), *Regeringsverklaring kabinet-Kok I* [Tweede Kamer, Regeringsverklaring, TK 86, p.p. 5805 – 5815].
- Kok, W. (1995, 11 december), *We laten niemand los*. Den Uyl-lezing.
- Kok, W. (1998, 3 augustus), *Regeerakkoord kabinet-Kok II* [Tweede Kamer, vergaderjaar 1997 – 1998, kamerstuk 26024, nr 10].
- Koning, P. et al. (2017), De onderkant van de arbeidsmarkt en actief arbeidsmarktbeleid in internationaal perspectief, *TPEdigitaal*, 11(1), p.p. 1 – 16.
- Kraaijeveld, K. (2016, 15 oktober), Mensen in de bijstand 'activeren' met een doorstroombaan is en blijft zinloos, *Vrij Nederland*; <https://www.vn.nl/mensen-bijstand-activeren-doorstroombaan-is-en-blijft-zinloos/>.
- Layard, R., Nickell, S. and Jackman, R. (1991), *Unemployment, Macroeconomic Performance and the Labour Market*, Oxford University Press: Oxford.
- Leenders, P. (1996, 4 december), Voor 'blijvers in bijstand' is arbeidsplicht fictie, *NRC*; <https://www.nrc.nl/nieuws/1996/12/04/voor-blijvers-in-bijstand-is-arbeidsplicht-fictie-7334286-a205070>.
- Lubbers, R. (1982, 22 november), *Regeringsverklaring kabinet-Lubbers I* [Tweede Kamer, Regeringsverklaring, p.p. 633 – 647].
- Lubbers, R. (1986, 30 juli), *Regeringsverklaring kabinet-Lubbers II* [Tweede Kamer, Regeringsverklaring, TK86, p.p. 5312 – 5326].

- Lubbers, R. 3 (1989, 27 november), *Regeringsverklaring kabinet-Lubbers III* [Tweede Kamer, Regeringsverklaring, TK 14, p.p. 301 – 322].
- Mc Bride S.M and J. Watson (2019), "Reviewing the 2018 OECD Jobs Strategy – anything new under the sun?", *Transfer*, 25(2), p.p. 149 – 163.
- Meeus, T.J. (2015, 26 september), *Waarom Haagse visies zelden meer zijn dan halve waarheden*, *NRC*, p. 15.
- Meijers, H. and J. Muysken (2016), *The impact of Quantitative Easing in the Netherlands: a stock-flow consistent approach*, UNU-MERIT Working Paper Series 2016-067.
- Melkert, A.P.W. (1994, 2 november), *Bestrijding langdurige werkloosheid* [Tweede Kamer, vergaderjaar 1994 – 1995, kamerstuk 23972, nrs 1 en 2].
- Melkert, A.P.W. (1995, 24 augustus), *Stroomlijning van gesubsidieerde arbeid* [Tweede Kamer, vergaderjaar 1994 – 1995, kamerstuk 24347, nrs 1 en 2].
- Mitchell, W and J. Muysken (2008), *Full Employment abandoned, shifting sands and Policy Failures*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK.
- Mitchell, W. and J. Muysken (2010), Full employment abandoned: shifting sands and policy failures, *International Journal of Public Policy, Interscience Enterprise Ltd*, Vol.5(4), p.p. 295 -313.
- Mosselman, C.A. and L. Polstra (2016), Job Guarantee as Model for Strengthening the Welfare State: The Case of The Netherlands, *E-Journal of International and Comparative Labour Studies*, 5(3), p.p. 5 – 19.
- NEI (1999), *Werkgelegenheidseffecten van de SPAK en de VLW*, Rotterdam: Nederlands Economisch Instituut.
- Nu.nl (2002, 19 februari), Melkertbaan heeft beste tijd gehad, *Nu.nl*, <https://www.nu.nl/economie/26656/melkertbaan-heeft-beste-tijd-gehad.html>
- OECD (1994), "*Jobs Study: Facts, Analysis, Strategy*", OECD, Paris.
- OECD (1998), "Economic Outlook: The Netherlands", OECD, Paris.
- OECD (2006), "*Boosting Jobs and Incomes: Policy Lessons from Reassessing the OECD Jobs Strategy*", OECD, Paris.
- OECD (2018), "*Good Jobs for all in a Changing world of Work: The OECD Jobs Strategy*", OECD, Paris.
- Oudenampsen, M. (2016), Opkomst en voortbestaan van de Derde Weg. Het raadsel van de missende veren, *Beleid en Maatschappij* 43(3), p.p. 23 – 45.
- Paarlberg, B. (2002, 20 december), Kabinet onderschat belang Melketiers, *Volkscrant*, <https://www.volkscrant.nl/nieuws-achtergrond/kabinet-onderschat-belang-melketiers-bfe53317>.
- Paas, F. (1996), Liefde voor de stad (column), *Christen Democratische Verkenningen*, 1996/12, p.p. 640 – 641.
- PTA (2020), *Investeren in mensen. Bouwstenen voor een regeerakkoord over werken, leren en verzekeren*, Amsterdam, De Argumentenfabriek, juni 2020.
- PvdA (2006), *Verkiezingsprogramma 2006: Samen sterker – Werken aan een beter Nederland*; https://www.parlement.com/9291000/d/vtk/2006_vp_pvda.pdf.
- PvdA (2017), *Verkiezingsprogramma 2017: Een verbonden samenleving*.
- Rekenkamer (1996, 24 oktober). *Gesubsidieerde Arbeid* [Tweede Kamer, vergaderjaar 1996 – 1997, kamerstuk 25070, nrs 1,2,3 en 4].
- Reuten, G. (1998), Werk, werk, werk? Ruim baan voor financiers! *Tijdschrift voor Politieke Economie*, 21(1), p.p. 111 – 124.
- Rosenmöller, P. (2002, 10 september), *Gesubsidieerde arbeid* [Tweede Kamer, TK96, p. 5719].
- Rosier, M.J. (2001), Melkert-banen werken niet, *Driemaster* nr 7, p. 13.
- Rutte, M. (2002, 4 december), *Aanvullend pakket gesubsidieerde arbeid* [Tweede Kamer, kamerbrief, kenmerk ABG/GA/02/92696].
- RWI (2002), *Beleidskader Werk en Inkomen 2002*, Den Haag.
- RWI (2005), *Omdat iedereen nodig is. Voorstellen voor een aanpak van de problematiek aan de onderkant van de arbeidsmarkt*, De Haag.
- Salverda, W. (1998), Vergroting van de onderkant van de arbeidsmarkt? Een overzicht en eerste beoordeling van beleidsmaatregelen, *Tijdschrift voor Politieke Economie*, 21(1), p.p. 24 – 57.
- Schippers, J. et al. (2015), *Op weg naar een duurzame arbeidsmarkt*, Universiteit Utrecht.

- Schuyt, K. (1996, 30 november), Het grootste probleem is sociale overbodigheid, *NRC*; <https://www.nrc.nl/nieuws/1996/11/30/het-grootste-probleem-is-sociale-overbodigheid-7333870-a842689>.
- SCP (2019), *Eindevaluatie van de Participatiewet*, Den Haag.
- SEO (2020), *Doorrekening voorstellen Platform de Toekomst van Arbeid*, Amsterdam, mei 2020.
- SER (2002) *Werkgroep Sociaal-Economisch Beleid*, Den Haag.
- Skidelsky, R. (2019), *The Case for a Guaranteed Job*, PS on Point, 16 Aug.
- Smit, Aukje. (2001), Een I/D baan is een echte baan, *Sociaal Bestek* 2001(11), p.p. 31 – 32.
- SP (2017), *Verkiezingsprogramma 2017: Pak de Macht*.
- Tcherneva, P.R. (2020), *The case for a Job Guarantee*, polity books.
- Telegraaf.nl. (2002, 20 februari), Kamer verdeeld over behoud Melkert-banen, *De Telegraaf*; <http://krant.telegraaf.nl/krant/archief/20020220/teksten/bin.melkert.banen.ser.werk.html>.
- Theeuwes, J. (2002), Gesubsidieerde arbeid: terug van even weggeweest, *Tijdschrift Politieke Economie* 23(4), p.p. 73 – 79.
- Troost, N. (2017, 5 april), Interview met Tof Thissen: Terug met die Melkertbaan! *De Volkskrant*; <https://zowhatinfo.blogspot.nl/2017/04/terug-met-die-melkertbaan.html>.
- Trouw.nl. (2002, 20 februari), SER wil Melkertbanen afschaffen, *Trouw*; <https://www.trouw.nl/nieuws/ser-wil-melkertbanen-afschaffen-b3578e3c/>.
- Van den Berg, J.Th.J. (2015, 18 september), Ideologische veren (Column). *Parlement.com*; https://columns.parlement.com/id/vjxdkdte2tp1/ideologische_veren.
- Van Dodeweerd, M. (2016, 17 november), Asjemenou, de Melkertbaan is terug! *Sprank*, p. 20.
- Van den Broek, F.P.G. en Th. De Valk (1999), De SPAK niet effectief? (reactie), *Openbare Uitgaven*, 1999/6, p.p. 304 – 308.
- Van Empel, F. (1996, 15 oktober), D'66'er Bakker: Dit is dure, oneigenlijke concurrentie; Verzet tegen Melkertbanen. *NRC*; <https://www.nrc.nl/nieuws/1996/10/15/d66er-bakker-dit-is-dure-oneigenlijke-concurrentie-7328010-a939036>.
- Van Gelder, W en F. Leijnse (1991), Arbeidsparticipatie en werkgelegenheid in Nederland, *Socialisme & Democratie* 48(12), p.p. 505 – 513.
- Van Opstal, R.M. (1995), De SPAK niet effectief? *Openbare Uitgaven*, 1999/5, p.p. 269 – 274.
- Van Ours, J. (1995), Werkloosheid tussen moedwil en misverstand, *Tijdschrift voor Politieke Economie*, 18(1), p.p. 7 – 35.
- Van der Ploeg, F. (1996), Koninginnedag-effect, *Economisch Statistische Berichten*, 81 no 4046, p. 155.
- Van Schijndel, A. en Smit, T. (1997), Arbeidsmarktbeleid: dé uitdaging voor Paars II, *Liberaal Reveil* 38(4), p.p. 139 – 142.
- Van Soest, A.H.O. en A.J. Kapteyn (1991), Minimumlonen en werkgelegenheid, *Economisch Statistische Berichten* 76 nr 3791, p.p. 68 – 72.
- Van Wijnbergen, Sweder. (1995, 30 maart), Betaalbaar maken van goedkope arbeid is de juiste weg. *NRC*; <https://www.nrc.nl/nieuws/1995/03/30/betaalbaar-maken-van-goedkope-arbeid-is-de-juiste-7262017-a1132065>.
- Volkskrant.nl. (2002, 20 februari), Tweespalt over afschaffen Melkertbanen, *De Volkskrant*; <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/tweespalt-over-afschaffen-van-melkertbanen-b523ceaa>.
- Werf van der, C. (2001, 24 augustus), Melkertbanen leveren wel degelijk iets op. *NRC*; <https://www.nrc.nl/nieuws/2001/08/24/melkertbanen-leveren-wel-degelijk-iets-op-7554359-a743188>.
- Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2018), *De baan als basis. Een nieuwe aanpak om langdurige werkloosheid te voorkomen*, Den Haag.
- Wijffels, H. (1996), Een wenkend perspectief, *Christen Democratische Verkenningen*, 1996/10, p.p. 537 – 542.
- Wilthagen, T. (2019, 8 maart), *Participatielezing 2019. Een radicale ommeswaai van de arbeidsmarkt*, Tilburg University; <https://www.movisie.nl/artikel/schaf-uitkeringen-af-naar-parallele-arbeidsmarkt>.
- WRR (1987), *Activerend arbeidsmarktbeleid*, Den Haag.

- WRR (1990), *Een wenkend perspectief*, Den Haag.
- WRR (2020), *Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht*, Den Haag.
- Zandbergen, K. (2009, 28 november), Klijnsma ziet 'melketiers' graag terug, *Trouw*;
<https://www.trouw.nl/nieuws/klijnsma-ziet-melketiers-graag-terug-b40cabd2>.
- Zijl, M. en J. van Seters. (2002), Hoe effectief is activerend arbeidsmarktbeleid? *Socialisme & Democratie* 59(10/11), p.p. 68 – 73.



Bijlage 1 Reacties van Nederlandse economen in de jaren 90: ondersteunend én kritisch

De manier waarop de Nederlandse economen in de jaren 90 actief arbeidsmarktbeleid analyseren laat een redelijk grote mate van overeenstemming zien, in lijn met de internationale literatuur. Van actief arbeidsmarktbeleid wordt gesproken als het gaat om scholingsmaatregelen, werkgelegenheids-subsidies en directe baancreatie in de (semi) publieke sector voor (langdurig) werklozen. De gangbare economische opvatting is dat alle vormen van genoemd actief beleid ook negatieve gevolgen hebben, die zorgen voor een (veel) lager netto-effect dan het beoogde effect. Die negatieve gevolgen worden veroorzaakt door dodegewichtswelvaartsverlies ('deadweight loss'), verdringingseffecten, oneerlijke concurrentie en budgetvervalsing. Het resterend netto beleidseffect moet vervolgens vergeleken worden met de kosten van de beleidsmaatregel. Economen zoeken dan naar die beleidsmaatregelen die de hoogste positieve effectiviteit en de minste negatieve consequenties hebben.

Voor de inhoudelijke positiebepaling spelen normatieve en ideologische overwegingen bij economen uiteraard ook een rol. Als de doelstelling van volledige werkgelegenheid uitgangspunt is, zal actief arbeidsmarktbeleid vrijwel altijd nodig zijn om risicogroepen op de arbeidsmarkt aan het werk te krijgen. Er is echter opmerkelijk veel verschil van inzicht over de effectiviteit van verschillende vormen van actief arbeidsmarktbeleid op grond van empirisch onderzoek. "Ondanks het grote aantal evaluatiestudies, en de vele overzichten van evaluatiestudies is het toch niet mogelijk om met eenduidige aanbevelingen te komen over een maatregel die te allen tijde en onder alle omstandigheden zal werken in de strijd tegen de werkloosheid in het algemeen of aan de onderkant van de arbeidsmarkt" (Hartog en Theeuwes, 1997)

Niet alleen politici, maar – uiteraard – ook economen hebben zich in de loop van de jaren '80 en begin jaren 90 afgevraagd wat te doen om de hardnekkige en hoge werkloosheid onder met name laagopgeleiden te beperken en te bestrijden.

Onder de vele analyses en beleidsvoorstellen uit die periode zijn enkele die wijzen op de noodzaak van sterke overheidsbemoediging met werkgelegenheidsbevordering van met name laagopgeleiden. Zo deden De Kam en Nypels (1990) het vérgaande 'Workfare' voorstel, met arbeidsplicht voor on/laaggeschoolde werklozen op door de overheid gecreëerde banen. Minder vérgaand, maar bepaald stevig, is de WRR in haar rapport "Een wenkend perspectief" uit 1990. De Raad concludeert na een grondige analyse van de praktijk van werkloosheidsbestrijding in de vier grote steden dat een omvangrijke en voor velen langdurige werkloosheid niet geaccepteerd kan worden. Dit maakt dat een activerend arbeidsmarktbeleid noodzakelijk is en prioriteit moet krijgen boven het uitkeringsbeleid. Veelzeggend is in dit verband de volgende beoordeling van de WRR (1990, p. 189):²⁰

Op het niet aanvaarden van passende arbeid, passende scholing of een passende werkervaringsplaats zou een substantiële sanctie moeten staan. Hiermee kan tevens de huidige situatie worden bestreden, waarin het sociaal minimum als een officieus basisinkomen fungeert, in de zin van een recht op inkomen

²⁰ Deze analyse is ook in lijn met een eerdere studie van de WRR in 1987, "Activerend Arbeidsmarktbeleid", waarin zij wees op de onaanvaardbaarheid van een omvangrijke en grotendeels langdurige werkloosheid. Om deze tegen te gaan wordt gepleit voor een activerend arbeidsmarktbeleid, bestaande uit mobiliteitsbevordering, flexibilisering van arbeid, scholing en werkervaringsplaatsen.

waar geen verplichtingen tegenover staan. Subculturen van langdurig werklozen, zoals in steden soms worden aangetroffen, kunnen op deze manier eveneens worden tegengegaan.

Borstlap (1988) spreekt in dit verband van een verloren evenwicht tussen enerzijds het beschermen van mensen die in de verdrukking zijn geraakt en anderzijds het tegelijkertijd activeren, of zodanig beschermen dat mensen weer een zelfstandig bestaan krijgen. Het sociaal beleid is volgens Borstlap scheef gegroeid, omdat het uitsluitend mensen beschermt en geen element van activering tot zelfstandigheid in zich heeft. Mensen blijven dan afhankelijk van uitkeringen en een perspectief op zelfstandige inkomstenverwerving wordt hen ontnomen. Onze samenleving maakt zich er te gemakkelijk van af door te denken onze verplichtingen tegenover grote groepen die aan de kant staan te kunnen afkopen met een uitkering. Het zoeken van een nieuw evenwicht tussen beschermen en tegelijkertijd activeren beheerst, aldus Borstlap in 1988, de discussie over het werkgelegenheidsbeleid. Aanscherping van het beleid richting activering is derhalve geboden. Voor de omvangrijke groep langdurig werklozen die niet meer regulier bemiddelbaar zijn dienen additionele werkzaamheden georganiseerd te worden. Zouden gemeenten de organisatie van dergelijke banen aankunnen, vraagt hij zich tenslotte af.

Dat de deelname van lager opgeleiden aan betaalde arbeid een in die periode toenemend probleem is geworden, blijkt ook uit het Sociaal en Cultureel Rapport 1992. Becker (1992) onderschrijft deze analyse en stelt dat het probleem tot nu toe onoplosbaar is gebleken en dat het probleem in de toekomst ernstiger zal worden.

Zoals al hiervoor is vermeld was begin 1994 de werkloosheidssituatie in Nederland buitengewoon zorgelijk en werd deze zorg ook expliciet gedeeld door economen. Ook kan uit verschillende publicaties worden opgemaakt dat directe baancreatie door de overheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt door sommige economen, met uiteenlopende politieke achtergrond, onontkoombaar werd geacht.

Men zou dan ook verwachten dat het voorstel tot invoering van Melkertbanen in enigszins vruchtbare aarde zou vallen in economenland. Toch bleek dit niet of in mindere mate het geval te zijn. De eerste serieuze test voor de Melkertvoorstellen was een rapport van de Rekenkamer 'Gesubsidieerde Arbeid', uitgebracht oktober 1996, over de Melkert I, Melkert II, de Jeugdwerkgarantiewet (JWG) en de Rijksbijdrageregeling banenpools. Het onderzoek richtte zich op de uitvoering van de regelingen door de uitvoeringsorganisaties in de vier grote steden. De Rekenkamer was gematigd positief over de mate waarin en de wijze waarop in de vier grote steden de inschakeling van moeilijk plaatsbare werklozen plaatvond. Het oordeel over de uitvoering van de regelingen was per saldo voldoende. Wel had de Rekenkamer als problemen gesignaleerd dat: uitvoeringsorganisaties bleken de kandidaten voor de aangeboden banen onvoldoende te kennen, waarborgen tegen verdringing waren niet eenduidig genoeg, de regelingen behoeven node stroomlijning en de markt voor additionele arbeid in de collectieve sector dreigde verzadigd te raken.

Hartog (1997) heeft het onderzoeksrapport van de Rekenkamer en tegelijkertijd de uitvoering van de regelingen kritisch becommentarieerd. In een stevig betoog beargumenteert hij de evidentie van het belang van werk boven een langjarige uitkering, uit zowel sociale als doelmatigheidsoverwegingen. Ten aanzien van de praktijk mist hij het zo noodzakelijke betrouwbare inzicht in de relatieve uitvoeringskosten. Essentieel noemt hij verder het sanctiebeleid, arbeidsgewinning in een bedrijfsmatige omgeving, eenvoudige uitvoerbaarheid voor werkgevers, scholing en opvoeding van werklozen op straffe van verlies van uitkering, en intensieve voorlichting aan werkgevers.

In lijn hiermee is het 'uitdagend' bedoelde beleidsvoorstel van Hartog en Theeuwes (1997) om de werkloosheidsuitkering voor een relatief korte periode te verstrekken, namelijk 6 maanden, omdat de uitstroomkans uit de werkloosheid na 6 maanden reeds erg laag is geworden. Voor diegenen die na 6 maanden nog werkloos zijn, is directe werkverschaffing de aangewezen optie, waarbij werkcreatie in de publieke sector om allerlei redenen de voorkeur verdient en ook het meest gunstig uit de evaluatiestudies komt. In hun slotbeschouwing stellen ze vast, dat:

“.....activerend beleid beter is dan passief beleid en dat beleid uit het verleden, een passief beleid met nadruk op inkomensoverdrachten, een grote populatie heeft achtergelaten met zeer geringe arbeidsmarktkansen – door gebrek aan kwalificaties – niet alleen vaktechnische, maar vooral in termen van motivatie en ambitie. Activerend beleid voor die erfenis zou wel eens heel duur kunnen zijn. Naar de toekomst toe is activerend beleid een evidente beleidskeuze, voor mensen die al langdurig op een uitkering zijn aangewezen is de vanzelfsprekendheid minder.”

Zou deze beoordeling gedateerd zijn, of wellicht thans nog adequaat?

Ook Van Ours (1995) heeft bij zijn oratie een ‘uitdagend’ voorstel gedaan om de met name langdurige werkloosheid terug te dringen. Door een jaarlijkse verlaging van de werkloosheidsuitkering met 25% (in vier jaar van 100% naar 0%) en een gelijktijdige oplopende loonkostensubsidie voor de werkgever hebben zowel werklozen als werkgevers een financiële stimulans een baan te zoeken resp. een werkloze in dienst te nemen. Het interessante van dit voorstel is dat het zowel de arbeidsvraag als het arbeidsaanbod stimuleert.

Derksen (1998), toentertijd lid van de WRR en partijgenoot van Melkert, schreef het rapport “Het werk moet lonen”. Hij maakt een onderscheid tussen aanbodplannen en vraagplannen voor de werkgelegenheid. Selectieve vraaggerichte plannen dienen volgens Derksen gemaakt te worden voor mensen met een handicap en mensen die anderszins kansloos zijn op de (reguliere) arbeidsmarkt. Sociale werkplaatsen en banenpools zijn dan geschikte instrumenten. Melkertbanen kunnen zijns inziens beter vervangen worden door subsidiering van laagbetaalde banen bij gemeenten en zorginstellingen. Met de voor Melkert I gereserveerde bedragen zouden dan aanzienlijk meer banen in markt- en overheidssector gecreëerd worden, aldus Derksen (zie ook Berkhout, 26 februari 1998, NRC).

Tegen het einde van de kabinetsperiode Kok I heeft Salverda (1998) de effecten van het Paarse werkgelegenheidsbeleid geëvalueerd en vooral de maatregelen die voor de onderkant van de arbeidsmarkt zijn getroffen. Zijn conclusie is, toch verrassend, negatief: “Gelet op de arbeidsmarktpositie van kwetsbare groepen als allochtonen, ongeschoolden, langdurig werklozen, jongeren en vrouwen heeft het samenstel van maatregelen, directe werkgelegenheidscreatie en loonkostenverlaging, nauwelijks tot verbetering geleid”. Als mogelijke verklaring voor deze uitkomsten van zijn onderzoek wijst hij op de dominante rol van de ‘witte’ mannen tussen 25 en 50 jaar in onze polder-economie, die het draagvlak vormt voor discriminatie en verdringing op de arbeidsmarkt. Ons inziens geldt deze conclusie niet voor de Melkert I banen omdat juist in deze regeling een relatief groot aantal allochtonen is tewerkgesteld onder Kok I (Tweede Kamer, Bestrijding langdurige werkloosheid, 23972, nr 36, Lijst van vragen en antwoorden, 24 juni 1999; ook CBS, 2003).

Tenslotte vindt Reuten (1999), een (links)buitenbeentje in het Nederlandse economenland, er volstrekt geen doekjes om: “de massa-werkloosheid is rond 1980 geëntameerd door een rigoureuze anti-inflatie-politiek. Regeringsleiders spreken omfloerst hun bezorgdheid uit, maar achten het onnodig een laag werkloosheidscijfer tot ‘stabiliteitscriterium’ te maken. Wat wel effectief is geregeld, zijn de overheidsfinanciën en vooral de prijsstabiliteit. Zolang hoge werkloosheid de lonen drukt, leeft het kapitaal in harmonie”. Onnodig te zeggen, dat in zijn benadering actief beleid voor de onderkant van de arbeidsmarkt ‘armoedig’ beleid is.

Een andere dimensie van het debat is dat er eind jaren 80 en begin jaren 90 brede overeenstemming bestaat over de negatieve invloed van de hoge lasten van het socialezekerheidsstelsel op de werkgelegenheid van vooral laagproductieve werknemers. Verlaging van loonkosten ‘aan de onderkant’ door vermindering van werkgeverslasten en verkorting van het bruto-netto traject wordt door velen bepleit (Van Soest en Kapteyn 1991; Van Gelder en Leijnse 1991).

Enkele maanden voor de start van het paarse kabinet Kok 1 in 1994 heeft de commissie Andriessen (1994) een advies uitgebracht, “De onderste baan boven”, over de bestrijding van de hoge mate van inactiviteit en werkloosheid in het laagste segment van de arbeidsmarkt. Het belangrijkste advies van de commissie was om de (werknemers) ‘wig’ tussen bruto en netto-loon te verkleinen in de vorm van

een belastingkorting van 200 gulden per maand voor alle werkenden. Als gevolg hiervan zou de afstand tussen uitkering en loon worden vergroot, waardoor werklozen aan de onderkant van de arbeidsmarkt meer geneigd zouden zijn werk te zoeken. De commissie koos daarmee voor een zogenaamd aanbodplan van het werkgelegenheidsbeleid.²¹

Een deel van de weerstand tegen Melkertbanen zou dan te maken kunnen hebben met het besluit van Kok 1 om de door zowel de SER als de commissie Andriessen voorgestelde forse verkleining van de 'wig' maar zeer ten dele te volgen. De SER had in haar advies voor het sociaaleconomisch beleid 1994-1998 een wigverkleining van 15 miljard voorgesteld, de commissie Andriessen een bedrag van 13,8 miljard, terwijl Kok 1 niet verder ging dan 5 miljard (Den Butter, 1994). Bovendien wilde het kabinet nauwelijks tornen aan de geringe afstand tussen loon en uitkering, dit in tegenstelling tot de voorstellen van de commissie Andriessen. In plaats van deze maatregelen voerde het kabinet Kok1 in 1995 de Melkertbanen in en per 1 januari 1996 de Specifieke Afdrachtskorting voor lage lonen (SPAK), maatregelen die beide vraaggericht beleid versterken, specifiek kijkend naar de onderkant van de arbeidsmarkt.

Deze discussie tussen vraaggericht of aanbodgericht werkgelegenheidsbeleid voor de onderkant van de arbeidsmarkt speelde gedurende de gehele periode van de kabinetten Kok een belangrijke rol. De werkgeversorganisaties hadden liever een algemene lastenverlichting gezien, meer in lijn met de aanpak van de voorgaande kabinetten Lubbers. In het najaar 2002 heeft kabinet Balkenende besloten de SPAK (gefaseerd) af te bouwen als onderdeel van een breder pakket waarbij binnen het arbeidsmarktbeleid het accent verschoven werd van stimulering van arbeidsvraag naar stimulering van arbeidsaanbod. In samenhang met de afschaffing van de SPAK werd de arbeidskorting verhoogd.²² Overigens werd onder Kok 2 reeds het arbeidskostenforfait enigszins verhoogd en werd in 2001 een arbeidskorting ingevoerd.

²¹ Een opmerkelijk onderdeel van het rapport is overigens het voorstel voor de creatie van zogenaamde 'bijkomende banen' in de collectieve sector voor met name moeilijk bemiddelbare uitkeringsgerechtigden (Melkertbanen avant la lettre). In totaal zouden volgens de commissie Andriessen tenminste 100.000 bijkomende banen in de kabinetsperiode 1994 - 1998 tot stand kunnen worden gebracht.

²² De effectiviteit van de SPAK is in verschillende studies (EIT, 1996; CPB, 1998; NEI, 1999) onderzocht. Hieruit blijkt vooral hoe moeilijk het is om de netto effectiviteit van een arbeidsmarktmaatregel vast te stellen (Van der Ploeg, 1996; Van den Broek, 1999; Van Opstal, 1999; De Beer, 2000; Dunnewijk en Vogels, 2000).

Bijlage 2. Historisch overzicht van Melkert- en basisbaanachtige voorstellen in Nederland²³

In de periode vóór de Melkertbanen is, zoals hiervoor beschreven, werkcreatie door de overheid met het oogmerk langdurig werkzoekenden aan een baan te helpen – mogelijk zelfs een vaste baan – voor het eerst toegepast in 1990 onder het kabinet Lubbers III, op initiatief van de PvdA kamerleden Buurmeyer en Leijnse, in de vorm van de zogenoemde Banenpoolregeling. Werkzoekenden, langer dan 3 jaar werkloos en anderszins niet/onvoldoende bemiddelbaar, konden binnen deze regeling geplaatst worden op banen in de collectieve en non-profit sector. Doorstroming naar reguliere arbeidsmarkt diende in beginsel na 2 jaar plaats te vinden. Indien doorstroming niet gerealiseerd kon worden, was een vast dienstverband mogelijk.

Het is interessant om te constateren, dat het meest besproken element van alle later volgende voorstellen over gesubsidieerde arbeid voor werkzoekenden reeds onderdeel was van de Banenpoolregeling. Dit betreft de kwestie van mogelijke doorstroming vanuit de gesubsidieerde baan naar de reguliere arbeidsmarkt.

In 1994 is een belangwekkend rapport verschenen, in opdracht van de voorgaande minister van Sociale Zaken, Bert de Vries (CDA) – enige maanden vóór de politieke introductie van de Melkertbanen door de toenmalige minister Melkert (PvdA). Het rapport “De onderste baan boven” was van de Commissie laagste segment arbeidsmarkt, de Commissie Andriessen (1994). Opmerkelijk is dat er nauwelijks aandacht was voor het voorstel van de commissie om, gegeven de omvang en karakter van de werkloosheid, bijkomende (‘additionele’) banen te scheppen. In een bijlage rekent de commissie voor dat in de komende kabinetsperiode aan een totaal van wel 90.000 additionele voltijdsbanen gedacht kan worden. De door de commissie genoemde overwegingen voor de forse uitbreiding van het aantal additionele banen zijn het vermelden waard: (1) verwezen wordt naar artikel 19 van de Grondwet dat luidt: “Bevordering van voldoende werkgelegenheid is voorwerp van zorg der overheid”, (2) voorts wordt gewezen op de wens en behoefte van veel uitkeringsontvangers om aan de slag te gaan en (3) vastgesteld wordt dat de materiele welvaart zal toenemen door het tewerkstellen van baanlozen. Deze overwegingen zijn nog voluit relevant. Bij ons weten is op het onderdeel bijkomende banen van het rapport geen enkele reactie gekomen, noch politiek noch economisch.

Na de publicatie in september 2001 van het IBO rapport ‘Aan de slag’ waarin werd voorgesteld de geldende ID-regeling gefaseerd op te heffen, heeft de per 1 januari 2002 opgerichte Raad voor Werk en Inkomen in haar eerste rapport Beleidskader Werk en Inkomen (2002) gepleit voor behoud van de ID-banen door omzetting van deze banen in reguliere banen en deze vervolgens te reserveren voor dezelfde doelgroep, de bijstandsonvangers. Nadat kabinet Balkenende I bij zijn aantreden, zomer 2002, de afbouw van de ID banen had aangekondigd, heeft de FNV, lid van de RWI, geprobeerd met een financieel reddingsplan – inzet van het miljoenenoverschot aan opgebrachte WW premies voor (deel)financiering ID banen – de door de RWI voorgestelde gereserveerde banen te realiseren en daarmee de ID banen in feite te behouden. Deze poging bleek politiek geen kans van slagen te hebben.

In 2004 heeft Groen Links (GL) het voorstel gedaan om 100.000 Balkenende-banen te creëren voor mensen die langer dan een halfjaar werkloos zijn en een WW, WAO of bijstandsuitkering ontvangen. Het plan betrof een subsidie voor werkgevers in de particuliere of publieke sector ter grootte van € 2.000

²³ Wij schenken hier geen aandacht aan het op zich interessante Werkgelegenheidsproject van Philips, omdat dit volledig door het bedrijfsleven i.c. Philips wordt afgehandeld – overigens behoorlijk gesubsidieerd uit Europese steunfondsen. Voor meer informatie zie Gerards, Muysken en Welters (2014).

per jaar vermindering van belastingen en premies voor werkgevers. Daar stond tegenover dat werkgevers de verplichting op zich zouden nemen om de medewerker op de gesubsidieerde baan voor een periode van 4 jaar in dienst te houden. De subsidie zou alleen de eerste 2 jaar uitgekeerd worden; over 4 jaar zou het dus een subsidie van € 1.000 per jaar zijn.

Het CPB (2004) heeft dit plan op verzoek van het ministerie SZW doorgerekend en kwam tot de conclusie dat het GL plan grote gelijkenis vertoonde met de regeling Afdrachtskorting Langdurig Werklozen (VLW) die door het kabinet Balkenende I in die periode gefaseerd werd afgeschaft. Het plan kreeg politiek onvoldoende steun.

Pierre Heijnen, een voorheen bekende PvdA wethouder van Den Haag schreef in S&D van november 2005 een interessant artikel, "Van recht op uitkering naar recht op werk" (Heijnen 2005). Hij stelt voor om als uitgangspunt voor de sociale zekerheid de werkzekerheid te nemen. De overheid/de gemeente moet na 6 maanden uitkering (3 maanden voor jongeren) een participatiebaan aanbieden, tegen WML en niet hoger. Ook bedrijven kunnen participatiebanen realiseren. Dat moet werk zijn waarvoor de werkgever wel een zekere prijs wil betalen, maar waarvoor deze niet de volledige loonkosten hoeft te dragen. WML wordt betaald door verloning van de uitkering, tot betrokkene kan doorstromen naar de reguliere arbeidsmarkt. Het systeem moet zo ingericht worden dat participatiebanen duurzaam zijn voor diegenen die daarop aangewezen zijn en tijdelijk voor diegenen die kunnen doorstromen.

46

Mede op basis van het advies van de RWI aan het kabinet Balkenende II over de onderkant van de arbeidsmarkt, "Omdat iedereen nodig is" (april 2005), hebben de bewindslieden van SZW (minister De Geus en staatssecretaris Van Hoof) in juli 2006 het voorstel gedaan gemeenten de ruimte te geven om bijstandsontvangers met grote afstand tot de arbeidsmarkt gedurende maximaal 2 jaar onbeloonde additionele werkzaamheden te laten verrichten met behoud van uitkering. Dit instrument werd participatieplaats/baan genoemd.²⁴

Op 1/11 2006 ging de Tweede Kamer akkoord met het wetsvoorstel van Van Hoof om de duur van de participatiebaan van 2 jaar nog met maximaal 2 jaar te kunnen verlengen. Maar, vanwege de demissionaire status van kabinet Balkenende III (tussen 22/11/2006 en 22/2/2007), heeft de Eerste Kamer dit wetsvoorstel controversieel verklaard. Staatssecretaris Aboutaleb heeft tenslotte het wetsvoorstel Participatiebanen in juli 2008 door beide Kamers gelooft – aangevuld met de regeling Stimulering Arbeidsparticipatie, waarbij werken met behoud van uitkering maximaal 2 jaar mogelijk was, naast recht op scholing en een bonus. In het PvdA verkiezingsprogramma voor de Tweede Kamer verkiezingen 22/11/2006 is een banenplan opgenomen voor 15.000 extra participatiebanen.²⁵

In november 2009 pleitte toenmalig staatssecretaris Klijnsma voor het permanent subsidiëren van banen. In Trouw (Zandbergen, 28-11-2009) deed ze het voorstel om zogenaamde opstapbanen voor

²⁴ De RWI adviseerde om, naast het voorstel om werkzaamheden te verrichten met behoud van uitkering, ook zogenaamde contractuele participatiebanen mogelijk te maken. Hierbij wordt de uitkering ingezet als loon (verloning van een bepaald volume van het I-deel), wordt een formele arbeidsrelatie aangegaan met een gemeente of met een (tussen)werkgever en zou de beloning niet meer moeten bedragen dan de uitkering plus een premie. Kabinet reageerde afwijzend op dit voorstel. Verloning van het I-deel is niet wenselijk volgens het kabinet. Gemeenten krijgen een budget (Werkdeel) om re-integratie-instrumenten te financieren. Uitgangspunt bij de inzet van arbeidsmarktinstrumenten anders dan de WSW (anders dan beschermde arbeid), ook voor bijstandsontvangers met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, dient volgens het kabinet altijd te zijn de afstand tot de reguliere arbeidsmarkt te verkleinen, tijdelijk van aard te zijn en maximaal perspectief op regulier werk te blijven bieden.

²⁵ Kamerlid Bussemaker heeft een investeringsbanenplan voorgesteld voor langdurig werklozen en werkzoekenden. De werkgever krijgt 50% loonkostensubsidie, de werkgever vult aan tot minimumloon en de werknemer krijgt een werkbonus van € 500 per maand. Het zijn tijdelijke banen, want de opzet is dat de werkgever de intentie moet hebben om een regulier contract aan te bieden. Publieke en private sectoren kunnen meedoen (zie Doorduyn, 13 juni 2006, Volkskrant). Dit plan van Bussemaker is overigens niet in het verkiezingsprogramma PvdA opgenomen.

bijstandsontvangers met grote afstand tot de arbeidsmarkt door de overheid te creëren, bedoeld om werkervaring op te doen, met eventueel vooruitzicht op een reguliere baan. Een deel van deze opstapbanen zou echter permanent gemaakt moeten worden, omdat een groep langdurig werkzoekenden met grote afstand tot de arbeidsmarkt nooit de stap naar een reguliere baan zal kunnen zetten, volgens Klijnsma. Haar voorstel leverde veel politieke discussie op en maar verdween van tafel na de val van het kabinet december in 2010.

De pleidooien voor baangarantie in Klosse en Muysken (2011, 2014) zijn al in paragraaf 3.1.1 besproken. Enigszins in lijn hiermee publiceren Schippers et al. (2015) “Op weg naar een duurzame arbeidsmarkt”, waarin een analyse wordt gemaakt van de structurele onevenwichtigheden op de Nederlandse arbeidsmarkt. Er is een scherpe kloof tussen insiders en outsiders, overbenutting van insiders en onderbenutting van outsiders. Herinvoering van Melkertachtige banen zou in de visie van Schippers et al. de outsiders weer kunnen laten participeren, terwijl daardoor de overbelasting van insiders wordt verminderd. Een dergelijke aanpak zou tot een meer ontspannen arbeidsmarkt leiden en mede daardoor tot hogere productiviteit. Tot slot presenteren Kleinknecht et al. (2016) een kostenberekening van zowel het onvoorwaardelijk basisinkomen (OBI) als de basisbaan. Uit de analyse blijkt dat voor de bestrijding van structurele werkloosheid en armoede meer gerichte maatregelen de voorkeur verdienen boven een generieke maatregel als een OBI.

De Tweede Kamerverkiezingen 2017 zorgen voor initiatieven rond gesubsidieerde arbeid. Zo deed de PvdA een voorstel voor 100.000 Melkertachtige banen voor langdurig werkzoekenden tegen 100% tot 120% WML²⁶ en pleitte de SP voor 25.000 extra overheidsbanen, te betalen via verloning en deels ook uit het re-integratiebudget²⁷. In het blad Sprank van november 2016 verbaast Marije van Dodeweerd, staflid Divosa, zich over wat zij noemt de revival van de Melkertbaan: “Asjemenou, de Melkertbaan is terug! Best gek. Want ze waren toch niet effectief?” (Van Dodeweerd 2016).

De directeur van UWV Werkbedrijf, Tof Thissen, pleit in voorjaar 2017 voor een terugkeer van de Melkertbaan. Zijn overweging is dat ondanks de aantrekkende economie, de dalende werkloosheid en de stijgende vacaturegraad veel mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt niet kunnen en zullen toetreden tot de reguliere arbeidsmarkt. Terugkeer van de gesubsidieerde baan is dan per saldo goedkoper en socialer (Troost, 5 april 2017, Volkskrant).

In 2018 komt het Wetenschappelijk Instituut van het CDA (2018) met een eigen versie van de basisbaan met het rapport “De baan als basis”. Daarin staan een drietal voorstellen voor vermindering van langdurige werkloosheid. Het derde voorstel betreft de basisbaan als startpunt voor een tweede carrière. De doelgroep bestaat uit mensen voor wie de kans op langdurige werkloosheid groot is. De basisbanen worden gecreëerd in het bedrijfsleven en het soort werk dat in aanmerking komt, wordt geheel aan bedrijven overgelaten. Loondispensatie financiert de verminderde loonwaarde beneden het minimumloon. Daar ligt dus de verantwoordelijkheid van de overheid/gemeente. Door werkervaring en scholing kan de basisbaner na kortere of langere tijd de stap naar de reguliere arbeidsmarkt zetten. Dankbaar et al. (2019) stellen in een reactie dat deze invulling van de basisbaan erg lijkt op een re-integratie-instrument, en open staat voor oneigenlijk gebruik door het bedrijfsleven.

²⁶ Dit is in lijn met het rapport “De bakens verzetten” van de PvdA commissie die de oorzaken van de financiële crisis heeft onderzocht (Melkert 2013). Daarin wordt een lans gebroken voor volledige werkgelegenheid als gelijkwaardige doelstelling aan prijsstabiliteit. De praktische vertaling van de doelstelling van volledige werkgelegenheid luidt: Niemand langdurig aan de kant

²⁷ In het verkiezingsprogramma 2017 toont de SP zich onomwonden voorstander van de baangarantie: “Iedereen tussen 18 en 65 jaar heeft recht op werk, de overheid heeft een taak om dit te garanderen”. GL stelt in haar verkiezingsprogramma daartegenover “.....een grootschalig landelijk meerjarig experiment met basisinkomen..” voor.

Een (enigszins) nieuwe visie op arbeidsmarkt en sociale zekerheid wordt ontwikkeld door Wilthagen (2019). Ook hij ziet dat veel mensen geen plek krijgen op de arbeidsmarkt, terwijl er tegelijkertijd grote maatschappelijke behoeften zijn die niet worden vervuld. De oplossing hiervoor is volgens hem niet de terugkeer naar de Melkertbaan, noch de sociale werkplaatsen te heropenen. Hij lanceert de idee van de parallelle arbeidsmarkt, zijns inziens drastischer, breder, innovatiever dan de bekende vormen. Idealiter moeten de uitkeringen afgeschaft worden en iedereen die tot enig werk in staat is moet productief gemaakt worden. Hoe dat georganiseerd moet gaan worden, zal door experimenten ontwikkeld moeten worden. Dankbaar en Muysken (2019b) zien als bezwaren onder meer dat deze banen altijd tijdelijk zijn en minder kunnen betalen dan het WML.

Wij besluiten dit overzicht met twee recente rapporten: “Het betere werk” (WRR, 2020) en “In wat voor land willen wij werken”, Eindrapport Commissie Regulering van Werk (Commissie Borstlap, 2020).²⁸ In beide rapporten wordt aanbevolen additioneel werk aan te bieden aan diegenen die geen kans maken op een reguliere baan. De commissie Borstlap voegt aan dit advies nog als aanbeveling toe dat adequate begeleiding en ondersteuning van mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt nuttig en nodig is. Gelet op het (politieke) gewicht van beide rapporten gaan we hier onderstaand iets uitvoeriger op in.

De WRR analyseert hoe de kwaliteit van het werk in Nederland zich de afgelopen tijd heeft ontwikkeld en onder druk staat door technologisering, toename flexibele arbeidscontracten en intensivering van werk. Op grond van haar bevindingen pleit de WRR voor de ontwikkeling en aanpak van goed werk voor iedereen die wil en kan werken. Dit is een maatschappelijke opdracht voor het overheidsbeleid, de sociale partners en de arbeidsorganisaties. Het gaat hierbij om vernieuwing van het actief arbeidsmarktbeleid door meer in te zetten op meer persoon specifieke begeleiding van werk naar werk en van uitkering naar werk. Deze begeleiding wordt ondersteund door waar nodig het aanbod van werk aan te passen aan de vraag, door meer aandacht te geven aan preventie en door substantieel meer middelen voor actief arbeidsmarktbeleid in te zetten. Op deze wijze kan uitval van mensen naar uitkeringsregelingen zoveel mogelijk worden voorkomen. Sluitstuk van een dergelijke op ‘beter werk’ gerichte aanpak is tenslotte het voorstel van de WRR om niet langer de bijstand als vangnet van de verzorgingsstaat te laten fungeren, maar het recht op werk voorop te stellen, in de vorm van het recht op een basisbaan. Het gaat daarbij om een basisbaan die de mensen zekerheid biedt, dus dient te worden ingezet op vaste contracten en langjarig commitment.

De Commissie Borstlap heeft zich gebogen over de vraag of de huidige wet- en regelgeving van werk voldoende is toegesneden op de toekomstige behoeften en omstandigheden. Het antwoord is duidelijk ontkennend: In Nederland moeten de bakens verzet worden!

Deze nieuwe bakens, de regels rondom werk, moeten volgens de commissie aan vier vereisten voldoen: wendbaarheid, duidelijkheid, weerbaarheid en wederkerigheid. Vervolgens worden een vijftal bouwstenen – min of meer uitgewerkte beleidsopties – ontwikkeld om aan deze vereisten tegemoet te komen. Van deze vijf zijn voor ons vraagstuk van inzetbaarheid van onbenutte arbeid aan de onderkant van de arbeidsmarkt met name twee bouwstenen interessant. Dat zijn de voorstellen (bouwsteen 3) om alle werkenden in staat te stellen zich te ontwikkelen en te blijven leren en (bouwsteen 5) te komen tot een activerend en inclusief arbeidsmarktbeleid.

Een leven lang leren krijgt bij de commissie Borstlap een ambitieuze invulling. Iedereen krijgt een gelijk individueel ontwikkelbudget en er wordt een landelijke organisatie “loopbaanwinkel” ingericht die werkenden persoonlijk gaat ondersteunen bij het daadwerkelijk gebruiken van het ontwikkelbudget. Die loopbaanwinkel speelt ook een rol bij het activerend arbeidsmarktbeleid door te zorgen voor effectieve arbeidsmarktbemiddeling. Het activerend karakter van het arbeidsmarktbeleid wordt krachtig benadrukt door het voorstel dat uitkeringsontvangers zich vanaf dag één van hun uitkering constructief moeten

²⁸ Zeer recent heeft het Platform Toekomst Arbeid een rapport uitgebracht ‘Investeren in mensen’, waarin in grote lijnen de voorstellen van de commissie Borstlap worden overgenomen en op onderdelen zelfs uitgewerkt (PTA 2020) en (SEO 2020). Dit laatste geschiedt overigens met een erg zuinige inslag – bijvoorbeeld straffe werkplicht en beloning van basisbanen op 70 procent van het minimumloon.

inzetten voor een duurzame en succesvolle re-integratie en daartoe in een gestructureerde setting werken aan verbetering van hun kansen op de arbeidsmarkt onder het motto “handen uit de mouwen”. Wordt hier wellicht een lange vinger opgestoken naar het gedoogbeleid in de sociale zekerheid?

Tenslotte wordt ook door de commissie Borstlap, evenals in het WRR rapport, gepleit voor een volwaardige participatie aan de basis van de arbeidsmarkt door het creëren van geschikte werkplekken voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Volgens de commissie zijn er volop mogelijkheden op deze manier nieuwe werkgelegenheid te scheppen. Geadviseerd wordt nader te onderzoeken hoe waardevol werk in verschillende sectoren om te zetten in geschikte werkplekken voor mensen die niet aan de hoge eisen van het huidige arbeidsproces kunnen voldoen. Naast bestaande faciliteiten, zoals beschutte werkplekken, loonkostensubsidies en detachingsfaciliteiten zouden volgens de commissie ook basisbanen kunnen worden ingezet. De commissie wijst daarnaast op belemmeringen bij werkaanvaarding van de bijstandsuitkering door bestaande inkomensregelingen. Dit bespreken wij ook onder les 5 van de Melkertbanen in paragraaf 4.3.

Er is duidelijk een rode lijn in dit historisch overzicht. Het is opmerkelijk – of misschien toch niet – dat de belangrijkste discussie die speelde in de periode van de Melkert cq. ID-baan nog steeds dezelfde is: namelijk de kwestie of gesubsidieerde arbeid in principe altijd tijdelijk moet zijn of ook permanent kan of moet zijn.

De onderliggende kwestie lijkt voor een deel een empirische discussie te zijn: is de groep die voor beschermde arbeid in aanmerking komt (naast diegenen die door keuring vanuit UWV arbeidsbeperkt of gehandicapt zijn verklaard) relatief klein of substantieel? Precies deze kwestie was de kern van de Melkertbaan, bekritiseerd en afgewezen door het IBO rapport (par. 1.6), precies deze kwestie vormde het conflict tussen Rutte en de VNG en de discussie tussen RWI en kabinet Balkenende 1 (par.1.8), en thans de reacties van sommige politieke partijen op de voorstellen van de WRR en de commissie Borstlap. In dit opzicht is niets nieuws onder de zon.

Economisch is wellicht wel sprake van een geleidelijk veranderende discussie. De laatste decennia spreken economen meer dan voorheen over de gevolgen voor laagopgeleiden van de dynamische kenniseconomie. De structurele onevenwichtigheden tussen insiders en outsiders op de arbeidsmarkt, zoals verwoord in het rapport van Schippers et al. is een ontwikkeling van de laatste decennia.

Een politiek/maatschappelijk belangrijk verschil met de vorige eeuw is dat publiek-private samenwerking zich in een grote belangstelling mag verheugen. Dan wordt het dus politiek lastiger om overheidsbanen, laat staan gesubsidieerde overheidsbanen te bepleiten – alhoewel het tij toch aan het keren lijkt. Zie bijvoorbeeld de toegenomen belangstelling in de internationale literatuur voor baangarantie en basisbanen bij de overheid (par. 4.1.1).

Bijlage 3. Recente ervaringen met basisbanen en vergelijkbare projecten

In Amsterdam, Den Haag en Groningen zijn de afgelopen periode baanprojecten ontwikkeld voor uitkeringsontvangers met grote afstand tot de arbeidsmarkt. De bij deze projecten opgedane ervaringen kunnen bruikbaar zijn bij eventuele toekomstige grootschalige basisbaanachtige projecten voor de betreffende doelgroep.

Werkbrigade Amsterdam

Amsterdam is in oktober 2016 gestart met de zogenoemde Werkbrigade. De ambitie was om met ongeveer 500 gemotiveerde mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt de stad schoner, heler en veiliger te maken.

De additionele banen van maximaal 2 jaar zijn gecreëerd door en bij Pantar, de sociale werkvoorziening, die tevens het werkgeverschap van de Werkbrigadiers voor haar rekening heeft genomen. De banen zijn additioneel: (beter) schoonhouden openbare ruimte, (beter) schoonhouden sportvelden en ondersteuning van medewerkers van handhaving en toezicht. De beloning is WML; de gemeente financiert de loonkosten, de kosten van het werkgeverschap, de organisatiekosten en de directe werkkosten. De besparingen op de uitkeringen worden inverdiend.

50

De afdeling Onderzoek en Statistiek van de gemeente Amsterdam (2019) heeft een evaluatie uitgevoerd van het project Werkbrigade. De bevindingen zijn positief: (1) de uitstroomkansen van Werkbrigadiers zijn significant groter dan die van een vergelijkbare groep uitkeringsgerechtigden,²⁹ (2) de deelnemers zijn over het algemeen positief over de Werkbrigade, maar een deel is minder tevreden over de bemiddeling naar werk,³⁰ (3) de opdrachtgevers zijn zeer te spreken over kwaliteiten en motivatie van de deelnemers. Over de ontwikkeling van de leefbaarheid in ontwikkelbuurten, waar de brigadiers hebben gewerkt, kan geen uitspraak worden gedaan wegens gebrek aan beschikbare data.

In 2019 heeft Amsterdam, gelet op de positieve evaluatie, besloten de Werkbrigade een structureel karakter te geven. Dit betekent dat de banen structureel worden, maar de aanstellingen blijven tijdelijk nl maximaal 2 jaar. Er is dus sprake van een re-integratie-instrument. De opgedane ervaringen zijn wel interessant voor projecten die permanente basisbanen beogen omdat het voor een deel dezelfde doelgroep betreft.

STiPbanen Den Haag

Den Haag heeft in 2017 STiP banen (Sociaal Traject in Perspectief) geïntroduceerd. Dit zijn banen voor maximaal drie jaar waarin additioneel werk wordt verricht. De banen zijn bedoeld voor werklozen met een bijstandsuitkering en met een flinke afstand tot de arbeidsmarkt, omdat zij langdurig werkloos zijn (meer dan 1,5 jaar), te maken hebben met (multi)problematiek en/of omdat zij niet de juiste hulp kunnen vinden. In de praktijk betreft het vooral mensen met een loonwaarde van ongeveer 50%. Ook ouderen boven de 56 jaar kunnen in aanmerking komen voor een STiPbaan.

De banen zijn vooral gecreëerd in de sectoren zorg en welzijn, onderwijs, dienstverlening en cultuur. Het gaat voornamelijk om assisterende werkzaamheden op laag niveau. De beloning is het WML en de

²⁹ De doorstroom vanuit de Werkbrigade naar (ander) werk gedurende of na de Werkbrigade is 47% t.o.v. 21% doorstroom naar werk van een vergelijkingsgroep. Dit uitstroompercentage is significant verschillend.

³⁰ Werkbrigadiers die na het tijdelijk contract terugvallen in de WW en daarna in de bijstand, behouden een intensieve ondersteuning richting werk.

loonkosten voor de werkgever worden vrijwel volledig gedekt door loonkostensubsidie naar loonwaarde en aanvullende subsidie door de gemeente. Het doel is om de betrokkenen aansluitend de stap naar regulier werk te laten maken. De werkgever verzorgt de begeleiding, een projectteam van de gemeente zorgt voor ondersteuning van de medewerkers op gebied van werk en op andere leefgebieden. De ambitie bij de start was het realiseren van 1000 banen binnen drie jaar. Die doelstelling is behaald. Er is nog geen informatie gevonden over het doorstroompercentage en andere succesindicatoren.

Strikt genomen is het STiPproject een re-integratie-instrument, omdat het om tijdelijke banen gaat. De ervaringen zijn echter ook interessant voor projecten die permanente basisbanen beogen omdat het in ieder geval voor een deel dezelfde doelgroep betreft.

Basisbanen Groningen

Na een grondig vooronderzoek in 2018/2019,³¹ heeft de gemeente Groningen besloten om begin 2020 een experiment basisbanen te starten voor een bescheiden groep van 40 personen met als oogmerk gesubsidieerde arbeid nieuwe stijl te ontwikkelen door te leren en te ontwikkelen. Het experiment wordt van meet af aan gemonitord.

De basisbanen zijn bedoeld voor bijstandsgerechtigden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, die na de nodige pogingen niet geslaagd zijn in het verwerven van een reguliere baan. De banen, beter gezegd de te verrichten werkzaamheden, worden door wijkorganisaties aangedragen en bevatten taken waar in de wijk behoefte aan bestaat en waaruit basisbanen ontwikkeld kunnen worden.

De beloning is volgens (opgeplust) WML en de loonkosten, vergoeding kosten werkgeverschap, organisatiekosten en directe werkkosten komen voor rekening van de gemeente. Er wordt inderdaad met de besparingen op de uitkering. De deelnemers worden aangestuurd en begeleid door leidinggevenden en ook gecoached op verschillende leefgebieden door ter zake kundige klantmanagers van de gemeente. Formeel zijn de deelnemers ondergebracht bij Thermiek Bv, het re-integratiebedrijf van de gemeente Groningen, met 100% aandelen in handen gemeente Groningen.

In tegenstelling tot de Haagse en Amsterdamse projecten, is de ambitie van Groningen om permanente aanstellingen op basisbanen te realiseren. Daarmee is de link gelegd met de oorspronkelijke inzet van de Melkertbaan. Vanzelfsprekend kan zich de mogelijkheid voordoen dat een persoon op een basisbaan zich zodanig kan ontwikkelen dat een uitzicht ontstaat op een reguliere baan. Dat zal worden toegejuicht maar vermoedelijk zal dat een uitzondering zijn.

³¹ Hanzehogeschool Groningen en SHMC, "Basisbaan in Groningen. Een haalbaarheidsonderzoek", 2018.

Colofon

Titel	Melkertbanen: lessen voor de baangarantie
Auteurs	Kees Mosselman, senior onderzoeker Hanzehogeschool Groningen Joan Muysken, emeritus hoogleraar macro-economie, SBE, Maastricht University
Uitgever	Marian van Os Centre of Expertise Ondernemen Hanzehogeschool Groningen
ISBN	978905031377

Melkertbanen: lessen voor de baangarantie

Steeds meer economen bepleiten de noodzaak van een baangarantie voor iedereen die wil werken, gefaciliteerd door de overheid. Bij kritische geluiden tegen deze gedachte wordt vaak verwezen naar het mislukken van de Melkertbanen. In dit rapport beargumenteren wij dat het project van de Melkertbanen helemaal niet is mislukt, maar dat de uitvoering is vastgelopen op politieke onwil. Wij analyseren hoe door tijdens de uitvoering andere eisen te stellen aan de aard van Melkertbanen en de financiering ervan te beperken, het project uiteindelijk is gestrand. Op basis van deze analyse bespreken wij welke lessen wij kunnen trekken uit geschiedenis van de teloorgang van Melkertbanen en doen wij voorstellen voor een geleidelijke en stapsgewijze invoering van een baangarantie.