

# Geef mensen recht op werk

Vanaf haar oprichting pleit de PvdA voor een ‘recht op arbeid’ (Beginselprogramma 1947). Het is een sociaal-democratische wens die nooit vervuld werd, maar die nog steeds leeft. ‘Laten we mensen een recht op werk geven’, stelde ook Lodewijk Asscher voor in zijn corona-essay van afgelopen juni. De kunst is dit recht op werk zo vorm te geven dat het haalbaar en betaalbaar is.

## KEES MOSSELMAN & JOAN MUYSKEN

*Kees Mosselman is econoom, oud-directeur Regionale Dienst Werk en Inkomens KRW, senior onderzoeker Hanzehogeschool Groningen; Joan Muysken is emeritus-hoogleraar macro-economie, SBE, Maastricht University*

Tegenstanders van een baangarantie wijzen vaak op het ‘echee’ van de Melkertbanen in de jaren negentig. In dit artikel zullen we evenwel betogen dat de Melkertbanen geenszins zijn ‘mislukt’; ze kunnen juist dienen als bron van inspiratie. Een baangarantie voor iedereen is volgens ons wenselijk, haalbaar én betaalbaar. In dit artikel doen we voorstellen voor een geleidelijke en stapsgewijze invoering hiervan. Wij pleiten ervoor de basisbaan als instrument op te nemen in de Participatiewet.

### **Baangarantie**

Recht op werk – een baangarantie – betekent in onze definitie dat de overheid werk organiseert voor iedereen die bereid is *tegen het minimumloon bij de overheid* een baan te aanvaarden. De extra banen die hiervoor nodig zijn worden dus geschapen in de collectieve sector en staan bijvoorbeeld ook open voor mensen die nu werkloos zijn, maar geen uitkering hebben.

De baangarantie is vooral bedoeld als buffer om mensen tegen werkloosheid te

beschermen bij economische tegenslag, maar biedt ook ruimte om mensen die de stap naar de reguliere arbeidsmarkt niet kunnen zetten, een permanente werkplek te bieden. Het minimumloon vormt de bovengrens (en benedengrens) van de beloning. Dat is om te bevorderen dat als de economie aantrekt werknemers die dat kunnen, zullen doorstromen naar andere banen binnen de economie. Daarnaast zorgt het minimumloon ervoor dat een baangarantie betaalbaar is en niet leidt tot verdringing op de arbeidsmarkt. Bij een aantrekkende economie zal de beloning van laagwaardige arbeid hoger worden dan het minimumloon, waardoor vacatures zullen worden vervuld.

Overigens zijn basisbanen niet bedoeld voor mensen met een arbeidsbeperking. Tot vijf jaar geleden werden deze mensen opgevangen in sociale werkvoorzieningen en werkplaatsen, tegenwoordig worden hiervoor garantiebannen en beschutte werkplaatsen ontwikkeld. Voor beide groepen, garantiebannen en beschutte werkplaatsen, is een afzonderlijk traject ontwikkeld dat buiten het bestek van deze beschouwing valt. Overigens

kwamen mensen met een arbeidsbeperking in het verleden ook niet in aanmerking voor de Melkertbanen.

De afgelopen decennia is veel onderzoek gedaan naar het concept van 'baangarantie'. Het is uitgewerkt door een groep Amerikaanse institutionele economen, waaronder Copeland, Gordon, Minsky en Wray; Mitchell deed hiervoor onderzoek in de Australische context<sup>1</sup>, en recent is deze gedachte overgenomen door de bekende Britse economen Atkinson<sup>2</sup> en Skidelsky<sup>3</sup> en door de bekende Amerikaanse economen Banerjee en Duflo.<sup>4</sup> Ook Tcherneva heeft hierover gepubliceerd.<sup>5</sup>

Al deze auteurs zien een centrale rol weggelegd voor de overheid om banen te verstrekken als de markt onvoldoende werkgelegenheid verschaft. In dat geval treedt de overheid op als 'employer of last resort' die een 'job guarantee' biedt.

Ook wij hebben op verschillende plaatsen gepleit voor de invoering van een baangarantie in de Nederlandse context.<sup>6</sup> Het bieden van een baangarantie aan iedereen is volgens ons wenselijk omdat werken voor veel mensen een belangrijke manier is om mee te kunnen doen in de maatschappij, en mensen met een basisbaan maatschappelijk nuttig werk doen.<sup>7</sup> Er bestaat een schat aan wetenschappelijke literatuur over de positieve effecten van werk op de fysieke en mentale gezondheid van mensen.

In onze publicaties hierover noemen wij als voorbeelden van basisbanen de extra werkgelegenheid die gecreëerd kan worden bij scholen en in de thuis- en ouderenzorg. Andere voorstellen die we doen betreffen een mogelijke verplichting voor aanbestedingen vanuit de overheid om 5% van de aanneemsom te besteden aan werkplekken voor kwetsbare groepen. Ook kunnen extra banen geschapen worden door het begrip 'inclusieve arbeidsorganisaties' uit te werken, waardoor bij een andere taakverdeling ook minder vaardige mensen aan werk kunnen worden geholpen. Een voorbeeld hiervan is 'job-carving', waarbij een nieuwe functie wordt gecreëerd door eenvoudige functieonderdelen van bestaande functies af te

splitsen. Dit kan ertoe leiden dat de werkdruk van andere werknemers wordt verlicht of dat zij daardoor meer ruimte krijgen voor de uitvoering van meer complexe taken.

Tevens kan worden gedacht aan leer- en opleidingstrajecten, ter voorbereiding van de vervulling van nieuwe banen in een kennisgeoriënteerde en duurzame economie. Tot slot denken wij aan het experimenteren met banen die door mensen zelf worden voorgesteld als zijnde maatschappelijk nuttig (waaronder mantelzorg en vrijwilligerswerk) en met het onderbrengen van werknemers bij 'sociale werkgevers'. Cruciaal bij dat alles is een respectvolle benadering van de werknemers, waarbij aansluiting wordt gezocht bij hun achtergrond en ambities.

### ***De Melkertbanen zijn niet mislukt***

Zoals gezegd dienen de Melkertbanen uit de jaren negentig voor ons als bron van inspiratie bij het denken over een baangarantie. Alvorens in te gaan op de lessen die we kunnen leren uit de Melkertbanen, is het nuttig een korte schets te geven van de opkomst en ondergang van Melkertbanen.

Kort na het aantreden van het kabinet-Kok I diende Ad Melkert, destijds minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, een plan in om in de periode 1994-1998 fasegewijs veertigduizend extra reguliere arbeidsplaatsen te creëren in delen van de collectieve sector, specifiek bestemd voor langdurig werklozen en ontvangers van een bijstandsuitkering.<sup>8</sup> Deze zogenoemde EWLW-regeling (ID-banen kwamen pas in 1998 onder Kok II) werd uitdrukkelijk een structurele maatregel genoemd. De beoogde veertigduizend arbeidsplaatsen zouden, anders dan bij de bestaande Jeugdwerkgarantiewet (JWG) en Banenpools, een regulier en permanent karakter krijgen. Een belangrijke tweede doelstelling van de regeling was, naast het bevorderen van werkgelegenheid, het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening in enkele publieke sectoren dankzij die veertigduizend extra banen.

Terwijl de aantallen Melkertbanen zich onder het kabinet-Kok I ontwikkelden min of meer conform het uitgezette plan, veranderden zowel het politieke als het economisch-wetenschappelijke klimaat. Verantwoordelijk hiervoor was de opkomst van het marktdenken in het economisch-politieke debat.<sup>9</sup> Voor het arbeidsmarktbeleid was in dit verband het meest belangrijk het verschijnen van de *Jobs Study* van de OECD in 1994. De analyse die hierin wordt gegeven, is in sterke mate gebaseerd op de visie van Layard, Nickel en Jackman<sup>10</sup> — een visie die zeer veel gezag kreeg binnen de economische wetenschap.

---

## Mark Rutte, destijds staatssecretaris van SZW, zette de afbouw van de Melkertbanen in werking

---

In die visie speelt het concept van de NAIRU een belangrijke rol. NAIRU staat voor 'Non Accelerating Inflation Rate of Unemployment'. Het is een vorm van natuurlijke werkloosheid die voor een groot deel te wijten is aan obstakels in de arbeidsmarkt, zoals een ruimhartig stelsel van sociale zekerheid, vaste banen, cao-lonen en regulering van arbeidsomstandigheden. Het beleidsantwoord op werkloosheid diende volgens de OECD-studie dan ook het afschaffen of versoberen van die restricties te zijn. Het zal niet verbazen dat de OECD zeer kritisch was over de Melkertbanen.

Bij de start van het kabinet-Kok II in 1998 waren de economische situatie en de werkgelegenheidsvooruitzichten duidelijk beter dan in 1994. Om die reden kregen de activerende werking van de sociale zekerheid en het arbeidsmarktbeleid meer aandacht, hetgeen resulteerde in een aanpassing van de EWLW-regeling. De nieuwe ID-banenregeling (ID

staat voor instroom-doorstroom) moest doorstroming vanuit Melkertbanen naar banen op de reguliere arbeidsmarkt bevorderen.

Mede door de gunstige economische ontwikkeling onder Kok II werden in toenemende mate vragen gesteld bij de vormgeving en financiering van het arbeidsmarktbeleid. Een werkgroep in het kader van Interdepartementale Beleidsonderzoek (IBO) deed onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het bestaande arbeidsmarktbeleidsinstrumentarium. De conclusies en adviezen die hieruit voortkwamen waren niet verrassend: conform de nieuwe visie van de OECD werd opheffing en gefaseerde afbouw van de ID-banenregeling (de Melkertbanen) bepleit. Deze conclusies werden breed gedragen door maatschappelijke organisaties, ook door de vakbeweging.<sup>11</sup>

De afbouw van de ID-banenregeling werd bij het aantreden van het kabinet-Balkenende I (zomer 2002) aangekondigd. Toenmalige staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Mark Rutte, zette de afbouw in werking. De voor de ID-banenregeling gereserveerde middelen werden, na een forse korting, overgedragen aan de gemeenten en toegevoegd aan het vrij besteedbaar re-integratiebudget.<sup>12</sup> Tevens werden verdere bezuinigingen op dit budget aangekondigd. Zo konden gemeenten, die fel hadden geprotesteerd tegen de afbouw van de ID-banen, deze afbouw zelf ter hand nemen.

Het project van de Melkertbanen is niet mislukt, zoals ten onrechte vaak wordt gesuggereerd. De uitvoering hiervan is vastgelopen op politieke onwil om het project consequent door te zetten.<sup>13</sup> Doordat tijdens de uitvoering telkens andere eisen werden gesteld aan de aard van de Melkertbanen en de financiering ervan werd beperkt, is het project uiteindelijk gestrand.

De hoofdpunten van kritiek op de Melkertbanen waren — naast kritiek op de uitgaven voor een gericht arbeidsmarktbeleid — dat deze een te geringe doorstroom kenden en dat deze een dubbele doelstelling hadden: werk

bieden aan langdurig werklozen met een (te) lage arbeidsproductiviteit én het structureel verbeteren van maatschappelijk nuttige publieke dienstverlening. De kritiek luidde onder andere dat als je twee doelstellingen nastreeft je ook minimaal twee instrumenten moet gebruiken.

Deze kritiek is naar onze mening misplaatst. De eis van doorstroming uit de Melkertbanen kwam van de VVD, en was geen doelstelling van de oorspronkelijke Melkertbanen. En wat betreft de dubbele doelstelling: onzes inziens zette Melkert hiervoor wel degelijk twee instrumenten in door de dubbele eis dat het zou gaan om (1) een baan voor bijstandsgerechtigden en (2) dat de baan zou worden vervuld in sectoren van overheidsdienstverlening.

### ***Zeven lessen uit de Melkertbanen***

We onderscheiden zeven lessen die getrokken kunnen worden uit het experiment met de Melkertbanen voor de invoering van een baangarantie.

#### *Les 1: Stel duidelijke doelen, ook voor de langere termijn*

Bij de voorbereiding van het Melkertbanenproject is onvoldoende aandacht besteed aan de politieke en sociaaleconomische succes- en risicofactoren. Bij langetermijnbeleid is het verstandig de langetermijndoelstelling 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 – zal verplichtend werken voor toekomstige kabinetten en daarmee het afbreukrisico van politiek-ideologische stemmingswisselingen verminderen. Het akkoord zal tevens de nodige flexibiliteit moeten bevatten zodat rekening gehouden kan worden met de onvermijdelijke conjunctuurwisselingen.

#### *Les 2: Bied ruimte voor experimenten en evalueer goed*

Het is belangrijk dat er voldoende ruimte is om te experimenteren en voor goede evaluaties. Er is bedroevend weinig geëvalueerd rond de Melkertbanen. Gelukkig wordt bij recente basisbaanachtige experimenten meer aandacht besteed aan een goede evaluatie.<sup>14</sup> Deze recente experimenten zijn bijvoorbeeld de ‘Werkbrigade Amsterdam’, de STIP banen in Den Haag en het recent gestarte project basisbanen Groningen. 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 doorstroming 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 hebben kunnen zetten ingeval van geschikte reguliere werkgelegenheid.<sup>15</sup>

De basisbaan in het kader van baangarantie is uitdrukkelijk óók bedoeld voor mensen die geen werk kunnen vinden door een (tijdelijk) tekort van vraag naar arbeid. Ook voor deze mensen moeten basisbanen worden aangeboden tegen het minimumloon. Als de arbeidsmarkt aantrekt, kunnen deze mensen wel snel doorstromen naar banen die meer betalen. Belangrijk bij dit alles is dat recht op goed werk voor iedereen een grondrecht dient te zijn, vanwege de waardigheid, de bestaanszekerheid en de gezondheid van mensen.

#### *Les 4: Werken moet lonen en doorstroom moet lonen*

De beloning van een basisbaan moet enerzijds financieel interessanter zijn dan een uitkering en anderzijds financieel minder interessant

dan een niet-gesubsidieerde baan op de reguliere arbeidsmarkt. De reden is dat mensen – als zij geen volwaardige baan kunnen vinden op de reguliere arbeidsmarkt – moeten worden gestimuleerd om vanuit een basisbaan maatschappelijk nuttig werk te doen. Maar als er wel een niet-gesubsidieerde baan beschikbaar is, moeten zij ook worden aangemoedigd om deze te accepteren. Dat hierbij het minimumloon wordt gehanteerd is belangrijk om looninflatie te vermijden. Anders zullen mensen in basisbanen hogere lonen gaan eisen, wat algemeen hogere looneisen kan bevorderen, zonder dat dit voortvloeit uit een krapte op de arbeidsmarkt.

## Er is bedroevend weinig geëvalueerd rond de Melkertbanen

Komend vanuit een bijstandsuitkering voor gehuwden en samenwonenden kan het zijn, afhankelijk van het gevoerde armoedebeleid in de betreffende gemeente, dat werken tegen het wettelijk minimumloon niet of nauwelijks een financiële verbetering oplevert. 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: Ander werk moet in andere banen*

Er kunnen spanningen ontstaan als mensen die werken in een basisbaan, ervaren dat zij vergelijkbaar werk doen als collega's die niet via een gesubsidieerde baan werken en 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. Immers, als men ervaart dat bepaalde publieke diensten structureel noodzakelijk zijn, moet men bereid zijn die banen regulier te maken en daarvoor ook belasting te betalen. Eenzelfde redenering geldt ook als de conjunctuur aantrekt en bepaalde basisbanen die men belangrijk vindt, zouden vervallen.

### *Les 6: Veronachtzaam de uitvoeringsproblemen niet*

Anders dan rond de tijd van de invoering van Melkertbanen is er inmiddels jarenlange ervaring opgedaan met gemeentelijke en regionale re-integratie en werkgeversdienstverlening. Dankzij de toegenomen samenwerking tussen sociale diensten, sociale werkbedrijven en het UWV is 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 een (eventuele) toekomstige uitvoering van een baangarantie dienen uitvoeringsorganisaties de doelgroep(en) van de basisbanen te kennen en adequaat te kunnen ondersteunen en begeleiden.<sup>16</sup> Concreet betekent dit een verruiming van begeleidingsbudgetten en een gedeeltelijke verschuiving van het re-integratiebudget naar het basisbaanbudget – zie ook de voorstellen van de commissie-Borstlap voor het opzetten van de zogenoemde loopbaanwinkel.

### *Les 7: Basisbanen horen thuis in de publieke sector*

De voorwaarde die gold bij de Melkertbanen dat deze gerealiseerd moesten worden in de publieke sector en dat deze niet bij het bedrijfs-

leven konden worden ondergebracht, was een goede zet en moet ook gelden voor de baangarantie.<sup>17</sup> Vaak gaat het om eenvoudige functies die weinig of geen vooropleiding vereisen, maar die wel erg nuttig zijn en de kwaliteit van de publieke dienstverlening verbeteren. Een voorwaarde is dat het banen zijn die niet evident concurreren met bestaande banen.

## Baangarantie geldt voor iedereen die bereid is tegen het minimumloon bij de overheid te werken

Zou worden ingezet op versterking van de publieke dienstverlening door in het bedrijfsleven deze banen te subsidiëren, 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'.<sup>18</sup> Dat wil zeggen dat werkgevers die toch al van plan waren om mensen aan te nemen, nu subsidies krijgen om deze mensen aan te nemen.

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

### **Verschillen baangarantie en Melkertbanen**

Gegeven de onmiskenbaar substantiële omvang van het aantal mensen met een onoverbrugbare afstand tot de reguliere arbeidsmarkt, kan, ja moet, het project Melkertbanen succesvol worden genoemd en verdient het

een gemoderniseerde wederinvoering. De baangarantie zoals wij die voorstaan verschilt, zoals aangegeven, in drie belangrijke opzichten van de Melkertbanen. Ten eerste is het bereik verschillend. De doelgroep van Melkertbanen 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.

Een tweede verschilpunt is de beloning. In Melkertbanen mocht aanvankelijk maximaal 120% van het minimumloon worden verdiend, onder Kok II werd dit opgerekt tot maximaal 150%. Het probleem daarbij is dat het kan leiden tot een voor werkgever en werknemer gezamenlijk financieel belang om de status quo te continueren. De bovengrens (en benedengrens) van een minimumloon bij een baangarantie is bedoeld om als de economie aantrekt doorstroming te stimuleren.

Een derde verschilpunt is dat Melkertbanen door de overheid werden aangeboden, waarvoor vervolgens mensen werden geselecteerd, terwijl de baangarantie openstaat voor eenieder die daarin wil werken en mensen ook in staat worden gesteld zelf met voorstellen te komen voor de invulling van een baan.

### **De stapgewijze invoering van baangarantie voor iedereen**

De mensen die een beroep zullen doen op een baangarantie zijn onder te verdelen in vier categorieën:

- a Tijdelijk werklozen, die bij geschikte werkplekken ook gewoon op de reguliere arbeidsmarkt kunnen functioneren.
- b Toetreders op de arbeidsmarkt die willen werken maar geen geschikte werkplek kunnen vinden.
- c Langdurig werklozen die vanwege (hoge) leeftijd of lage opleiding of anderszins

- (door onder meer discriminatie) geen kans maken op de reguliere arbeidsmarkt.
- d Bijstandsgerechtigden die na allerlei mislukte re-integratiepogingen kansloos blijken op 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. In het verleden zijn te veel mensen aan de kant blijven staan, wat mede geleid heeft tot het ontstaan van de groepen c en d. Het is fascinerend te zien dat dit jaar wederom werd 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 heeft 'onaanvaardbaar groot' is geworden<sup>19</sup> – het gaat om minimaal 500.000 mensen. Daarnaast zullen in de nasleep van de coronacrisis 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 tweesporenbeleid 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 het tweede spoor, omdat het eerste spoor daar goed op kan aansluiten.

Wij pleiten voor een aanpassing van het bestaande sociale zekerheidssysteem dat gebaseerd is op inkomensgaranties, richting 'werk boven inkomen'. Dit kan gerealiseerd worden door de creatie van basisbanen als een vernieuwde variant van de Melkertbanen voor bijstandsgerechtigden die kansloos zijn op de reguliere arbeidsmarkt. Ons voorstel is 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.

Ons advies zou zijn om in de aanloop naar deze aanpassing van de Participatiewet enkele arbeidsmarktregio's in ons land de ruimte te geven te starten met basisbaan-experimenten. Na evaluatie van deze experimenten kunnen definitieve besluiten over aanpassingen van de Participatiewet worden genomen, waarna onzes inziens een meerjarenakkoord gesloten zou moeten worden 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.

De beoogde experimenten met basisbanen zullen duidelijk moeten maken welk gedeelte van de langdurige werklozen (van zowel de WW als de bijstand) in staat en bereid is een basisbaan te vervullen. Indien we na bijvoorbeeld twee jaar grondig experimenteren en evalueren in 2023 starten met de uitvoering van het dan geldende Baangarantieakkoord kunnen we een doelstelling formuleren van 100.000 basisbanen in 2030. Dit aantal is gebaseerd op de huidige aantallen langdurig werklozen (ongeveer 100.000) en bijstandsontvangers (ongeveer 400.000) en een geschikt- en bereidheidspercentage van 20 tot 25% (uit eerste experimenten naar voren gekomen).

Een dergelijk aantal 'zinnige' banen kan in de publieke en semi-collectieve sector zonder twijfel gecreëerd worden, zeker als hieronder ook opleidingsmogelijkheden en het 'witten' van vrijwilligerswerk worden gerekend. Ove-

rigens zullen ook mogelijkheden beproefd kunnen worden van detachering vanuit de overheid van basisbaanmedewerkers naar de private sector. In de tussentijd zullen we voldoende kennis hebben opgedaan over de feitelijke geschiktheids- en bereidheidspercentages, over de mogelijkheden en effecten van de opgezette Loopbaanwinkel en over de voorziene en onvoorziene doorstroompercentages naar de reguliere arbeidsmarkt. Mede op basis van die kennis kan een volgende fase van het Baangarantieakkoord worden uitgewerkt en in uitvoering worden gebracht.

### **Financiering**

Een belangrijke vraag is wat de kosten zijn van een dergelijk programma en hoe dat gefinancierd kan worden. Nogal strijdig met veel veronderstellingen blijken de netto-kosten erg mee te vallen. Het SEO berekent voor Nederland dat afhankelijk van de productiviteit van de mensen in een basisbaan, de kosten schommelen tussen de € -0,4 mrd (optimistisch scenario) en € 0,5 mrd (pessimistisch scenario).<sup>20</sup> Deze bevinding voor Nederland is vergelijkbaar met de studies voor de Verenigde Staten.<sup>21</sup>

Ongetwijfeld kan er het nodige worden afgedongen op deze berekeningen zoals wij laten zien in Mosselman en Muysken (2020), maar het blijft waarschijnlijk dat de kosten veel lager uitvallen dan veel mensen veronderstellen vanwege de inverdieneffecten en bespaarde uitkeringen.<sup>22</sup> Daarnaast zijn er veel maatschappelijke baten die in evaluaties meestal worden genegeerd, zoals verbetering van de publieke dienstverlening, vermindering van werkstress in sectoren waar basisbaners werken en verbetering van de gezondheid en het welzijn van basisbaners.

Tot slot wijzen wij erop dat er bij voldoende politieke wil altijd middelen kunnen worden gevonden om een baangarantie te financieren.<sup>23</sup> Voor de EMU en Nederland is het bijvoorbeeld mogelijk 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.<sup>24</sup> De centrale banken genereren aan geld meer dan 7% van het bbp op jaarbasis – daarvan kan toch wel een deel worden besteed aan basisbanen?<sup>25</sup>

## **Mensen kunnen ook zelf met voorstellen komen voor de invulling van een basisbaan**

In 2018 en 2019 werden deze voorstellen volstrekt niet serieus genomen. Maar de coronacrisis heeft wat dat betreft veel mensen aan het denken gezet. Als men de gedachte aanvaardt dat de overheid wel degelijk middelen kan scheppen en benutten om de economie te redden, en om te investeren in de toekomst, is het aanwenden van dergelijke middelen voor een uitgebreide baangarantie niet zo'n grote stap meer. Vooral nu de werkloosheid sterk dreigt op te lopen als gevolg van de coronacrisis.

*Dit artikel is een bewerkte en sterk ingekorte versie van het stuk 'Melkertbanen: lessen voor de baangarantie', Mosselman en Muysken (2020). Zie: [wbs.nl/lessen-baangarantie](https://wbs.nl/lessen-baangarantie).*

**Noten**

- 1 Voor referenties naar al deze economen, zie: Mitchell, W., & Muysken, J. (2008). *Full Employment abandoned, shifting sands and Policy Failures*. Cheltenham. Verenigd Koninkrijk.
- 2 Atkinson, T. (2015). *Inequality – What Can Be Done?* Boston, Harvard University Press. Hoofdstuk 8.
- 3 Skidelsky, R. (2019, 19 augustus). The Case for a Guaranteed Job. *PS on Point*.
- 4 Banerjee, A. & Duflo, E. (2019). *Good economics for hard times*. Londen: Alan Lane. Hoofdstuk 9.
- 5 Tcherneva, P. (2020). *The case for a Job Guarantee*, Oxford, United Kingdom: Polity Press.
- 6 Klose, S. & Muysken, J. (2014). Een inclusieve arbeidsmarkt vergt meer dan garantiëbanen. *Socialisme & Democratie* 71(4) pp. 64-72; Dankbaar, B. en J. Muysken (2019). Op weg naar een baangarantie voor iedereen. in M. Somers (red.), *Fundamenten. Sociale zekerheid in onzekere tijden*, Minerva, Antwerpen. pp. 262-277; Mosselman, C. & Polstra, L. (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), pp. 5-19.
- 7 Dit punt wordt ook onderschreven door Atkinson (2015, hoofdstuk 8), Skidelsky (2019) en Banerjee en Duflo (2019, hoofdstuk 9).
- 8 Zie voor het plan Melkert (1994). We laten hier de zogenoemde Melkert II- en Melkert III-regelingen ongenoemd.
- 9 Door de ondergang van de Sovjet-Unie was het beeld ontstaan dat een liberaal democratische maatschappijstructuur, waar het marktdenken hoog staat aangeschreven, superieur was aan socialistisch ingerichte maatschappijen.
- 10 Layard, R., Nickell, S. & Jackman, R. (1991), *Unemployment, Macroeconomic Performance and the Labour Market*. Oxford: University Press.
- 11 Interdepartementaal beleidsonderzoek (2001). *Aan de Slag. Eindrapport van de werkgroep Toekomst van het arbeidsmarktbeleid*. Den Haag: Ministerie SZW.
- 12 Uitdrukkelijk werd door de staatssecretaris van SZW aan gemeenten meegedeeld, dat het re-integratiebudget bedoeld is voor doorstroom naar de reguliere arbeidsmarkt.
- 13 Mosselman, C.A. en J. Muysken (2020), *Melkertbanen: lessen voor de baangarantie*. Den Haag: WBS.
- 14 Ibid.
- 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). *Boosting Jobs and Incomes: Policy Lessons from Reassessing the OECD Jobs Strategy*, OECD, Parijs.
- 16 Zie in dit verband de kritische evaluatie van de Participatiewet door het SCP (2020).
- 17 Mosselman, C.A. en J. Muysken (2020), *Melkertbanen: lessen voor de baangarantie*. Den Haag: WBS.
- 18 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 Centraal Planbureau (2015). *Kansrijk arbeidsmarktbeleid*. Den Haag: CPB. en Koning, P., et.al. (2017). De onderkant van de arbeidsmarkt en actief arbeidsmarktbeleid in internationaal perspectief. *TPEdigitaal*, 11(1), p 1 – 16. Ook hier wreekt zich het gebrek aan goede evaluaties van sociaal beleid.
- 19 Commissie Regulering van Werk (2020). *In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk*. Rijksoverheid.
- 20 Ter Weel, B., Hers, J., Kok, L. et.al. (2020). *Doorrekening voorstellen Platform de Toekomst van Arbeid*. SEO.
- 21 Tcherneva, P. (2020). *The case for a Job Guarantee*. Oxford: Polity Press.
- 22 Mosselman, C.A. en J. Muysken (2020), *Melkertbanen: lessen voor de baangarantie*. Den Haag: WBS.
- 23 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.
- 24 Meijers, H. & Muysken, J. (2016). The impact of Quantitative Easing in the Netherlands: a stock-flow consistent approach, *UNU-MERIT Working Paper Series 2016-067*; Dankbaar, B. & Muysken J. (2019). Op weg naar een baangarantie voor iedereen. in M. Somers (red.), *Fundamenten. Sociale zekerheid in onzekere tijden*, Minerva, Antwerpen. pp. 262-277. Een vergelijkbaar voorstel wordt gedaan door De Vries, B. (2020), *Ontspoord Kapitalisme*. Amsterdam: Prometheus.
- 25 Dit voorstel is in lijn met de gedachtegang van de zogenoemde Modern Monetary Theory – zie Mitchell, W. en Muysken J. (2008). *Full Employment abandoned, shifting sands and Policy Failures*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing; Kelton, S. (2020), *The Deficit Myth*, John Murray Press.