



Ambitieniveau Melkert te laag

Auteur(s):

Welters, R.

*De auteur is werkzaam bij de sectie Algemene Economie aan de Universiteit Maastricht.***Verschenen in:**

ESB, 86e jaargang, nr. 4322, pagina 673, 7 september 2001

Rubriek:**Trefwoord(en):**

arbeidsmarkt

Koppeling van Melkert-banen aan andere gesubsidieerde banen, die op doorstroming waren gericht, was gegeven de aantrekkende arbeidsmarkt, wenselijk geweest.

Het Nederlandse activerend arbeidsmarktbeleid zou nauwelijks rendement opleveren. Er gaat veel geld naartoe, maar de doorstroom van werklozen naar niet gesubsidieerde arbeid is beperkt. Dat zou de conclusie zijn van het uitgelekte rapport *Aan de slag* dat in opdracht van het ministerie van SZW is geschreven. Onderdeel van de kritiek zijn de Melkert banen. De effectiviteit van dit arbeidsmarktinstrument wordt afgemeten aan de doorstroom van deelnemende werklozen naar niet gesubsidieerde arbeid. Maar is dat wel terecht? En zo nee, hoe kun je Melkert-banen dan wel evalueren?

Activerend arbeidsmarktbeleid

Begin jaren negentig raakte de term activerend arbeidsmarktbeleid in zwang, als een remedie voor langdurige werkloosheid. Werklozen die langdurig buitenspel staan, zo luidt de redenering, zijn onderhevig aan verlies of veroudering van vaardigheden. Deze ontwikkeling draagt bij aan een verdere verkleining van de kans op werk. Werklozen belanden zodoende in een negatieve spiraal waaruit zonder externe hulp geen ontsnapping mogelijk lijkt. Die hulp zou van de overheid kunnen komen, in de vorm van activerend arbeidsmarktbeleid. Dit beleid omvat een scala aan maatregelen, variërend van scholingscursussen tot gesubsidieerde arbeidsplekken. De gesubsidieerde arbeidsplekken staan nu ter discussie.

Een werkloze die gedetacheerd wordt op een gesubsidieerde arbeidsplek doet relevante werkervaring op, hetgeen zijn kansen op regulier werk na afloop van de subsidieperiode verhoogt. Het succes van deze maatregel moet dus afgemeten worden aan de doorstroom naar niet-gesubsidieerde arbeid. Uit de arbeidsmarkttheorie blijkt dat met name de match tussen de deelnemende werkloze en de gesubsidieerde werkplek belangrijk is. Er moet maatwerk geleverd worden, de werkplek moet geschikt zijn om de tekortkomingen die de werkloze tegenkomt op de arbeidsmarkt aan te vullen.

Melkert-banen

Een belangrijk onderdeel van het Nederlandse arbeidsmarktbeleid vormen de zogenaamde Melkert-banen, die de overheid sinds 1995 in rap tempo creëert ¹. Langdurig werklozen krijgen in het kader van deze regeling een baan aangeboden in de collectieve sector. De doelstelling is tweeledig. Enerzijds beoogt men het sociaal activeren van langdurig werklozen. Geen werk leidt namelijk tot sociale isolatie. Een Melkert-baan kan deze isolatie doorbreken. Anderzijds wordt het doen van maatschappelijk relevant werk beoogd, of om de oorspronkelijke definitie te hanteren: het versterken van de leefbaarheid en de sociale structuren in de grote steden. Het toenemende maatschappelijke onbehagen ('onveiligheid op straat' en 'handen aan het bed') zou door middel van deze regeling verzacht kunnen worden. De doelstellingen blijken ook uit de opzet: maatschappelijk relevant werk en geen doorstroomverplichting voor deelnemers ².

Melkert-banen en activerend arbeidsmarktbeleid

Hoort het arbeidsmarktinstrument 'Melkert-banen' dan wel onder het kopje activerend arbeidsmarktbeleid thuis? Het antwoord is simpel: nee! De doelstelling van Melkert-banen wijkt af van die van activerend arbeidsmarktbeleid. Niet de doorstroming naar niet gesubsidieerd werk staat voorop, maar sociale reïntegratie en het doen van maatschappelijk relevant werk. Het zou onterecht zijn om de Melkert-banen 'af te rekenen' op het toetsingscriterium van activerend arbeidsmarktbeleid: doorstroom naar niet gesubsidieerd werk. Een conclusie die ook de auteurs van het rapport trekken. Dit in tegenstelling tot datgene wat aanvankelijk uit de krantenkoppen opgemaakt kon worden.

Doorstroming mag geen evaluatiecriterium van Melkert-banen zijn, maar wat dan wel? De doelstelling van Melkert-banen zegt dat er maatschappelijk relevant werk uitgevoerd moet worden door langdurig werklozen. Die werklozen moeten een dusdanig grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben dat doorstroming naar ongesubsidieerd werk redelijkerwijs uitgesloten kan worden en dus ook geen eis kan zijn. Twee voorwaarden dus, die geëvalueerd kunnen worden.

Voor een dubbeltje op de eerste rang

Is er sprake van relevant werk? Het gaat om werk in bijvoorbeeld de zorg, veiligheid en toezicht, onderwijs en kinderopvang. [tabel 1](#)

geeft een overzicht van de verdeling van de I/D-banen over de verschillende sectoren. Het zijn bij uitstek sectoren die genoemd worden als het over het sociale tekort gaat in Nederland. Gegeven de omvang van de regeling (bijna 80.000 deelnemers in 2000³) en de relevantie van het werk (werkgevers geven aan dat de subsidieregelingen een basis leggen onder hun dienstverlening en de werkdruk verminderen), vormen deze gesubsidieerde werkplekken een niet te onderschatten schakel in de maatschappij⁴.

Tabel 1. Aandeel I/D-banane naar sector, ultimo 1999

sector	aandeel %
zorg	29,5
toezicht en openbare veiligheid	25,6
onderwijs	15,9
beheer openbare ruimte en publieke monumenten	12,7
kinderopvang	7,0
sport	3,1
overig	6,1
totaal	100

Bron: ministerie van SZW, Uitstroom werkt, Den Haag, 2000.

In feite wordt de Melkert-regeling dus gebruikt om hiaten op te vullen, die jarenlange bezuinigingen in de collectieve sector hebben opgeleverd. Hiervoor gebruikt (misbruikt?) de overheid langdurig werklozen. Misbruik, omdat deelnemende werklozen geen marktconform loon verdienen, maar slechts een fractie daarvan (meestentijds niet meer dan 130 procent van het minimumloon⁵), terwijl hun werkzaamheden niet veel afwijken van die van regulier personeel. Langdurige onderbetaling kan leiden tot demotivatie van deelnemers aan Melkert-regelingen en zo tot uitval uit de regeling. Het lijkt me verstandig dat de overheid haar taken serieus neemt en de functies die onmisbaar zijn, een volwaardig karakter geeft. Een conclusie die overigens ook door de auteurs van het rapport getrokken wordt.

Een gemiste kans

De tweede eis die je aan Melkert-projecten mag stellen, is dat deelnemende werklozen een geringe kans hebben op niet gesubsidieerd werk. Arbeidsbureaus leiden er met name fase drie en fase vier werklozen naartoe, werklozen die een grote afstand hebben tot de arbeidsmarkt. Deze werklozen staan aan de start van een traject dat ze moet terugleiden naar de arbeidsmarkt. Hun afstand tot de arbeidsmarkt is dusdanig groot dat je van deze groep niet onmiddellijk doorstromen mag verwachten en dat gebeurt in het geval van Melkertiers ook terecht niet.

Het uiteindelijke doel moet echter toch doorstroming naar niet-gesubsidieerde arbeid zijn (het doel van arbeidsmarktbeleid), waarin de Melkert-functie een tussenstation is. Deze kan nuttig zijn om weer werkritme op te doen, het leren verantwoordelijkheden te dragen enzovoort. Zodra een 'Melkertier' dat type vaardigheden onder de knie heeft, moet hij doorstromen naar een gesubsidieerde functie die hem verder helpt op weg naar een niet gesubsidieerde baan (maatwerk). Te denken valt aan een gesubsidieerde werkplek in de private sector, waar de werkloze relevante werkervaring en (bij)scholing kan opdoen (bijvoorbeeld een wiv-werkervaringsplek). In die tweede fase kan doorstroming naar niet-gesubsidieerd werk dan wel als eis gesteld worden.

Momenteel geldt een Melkert-baan te vaak als eindstation. Dat is een gemiste kans, zeker als je de arbeidsmarktomstandigheden in ogenschouw neemt. Wellicht dat in 1995 toen de regeling van kracht werd en de werkloosheid rond de acht procent schommelde, de kans op werk voor deze groep werklozen gering was. Maar nu de werkloosheid gedaald is naar zo'n drie procent en werkgevers staan te springen om personeel, is het weinig geloofwaardig dat deze werklozen na voltooiing van dit uitgestippelde traject kansloos zijn op de arbeidsmarkt.

De beleidsmakers hebben volhard in het activeren van langdurig werklozen zonder aandacht te schenken aan het vervolgtraject. Hier had de politiek de lat - gegeven de economische omstandigheden - hoger kunnen leggen, door de diverse programma's te koppelen. Ook het rapport wijst erop dat de wijzigende economische omstandigheden ertoe zouden moeten leiden dat de doelstellingen van Melkert-banen veranderen. In het rapport wordt ervoor gepleit de resterende I/D-banen (de i/d-banen die niet maatschappelijk onmisbaar zijn), om te zetten in een door gemeenten vrij te besteden reïntegratiebudget. Ook het rapport verschuift dus het accent naar een betere doorstroming.

Is er toekomst voor de Melkert-banen?

Om het arbeidsmarktinstrument 'Melkert-baan' ook in de toekomst van waarde te laten zijn, moet er een einde gemaakt worden aan de onduidelijke doelstelling die rond deze banen heerst. Een relatief lage beloning is aanvaardbaar voor een beperkte periode, uit hoofde van activerend arbeidsmarktbeleid. Een Melkert-baan kan in eerste aanleg uitkomst bieden voor de tekortkomingen van de werkloze, maar indien deze tekortkomingen verholpen zijn, dient doorstroming plaats te vinden. Dit is mogelijk door koppeling van de Melkert-banen aan een andere al dan niet gesubsidieerde werkplek, iets dat nu niet vanzelfsprekend is.

¹ Later ondergingen de Melkert-banen een naamsverandering. Sinds 1999 heten ze instroom/doorstroombanen (I/D-banen). In het vervolg gebruik ik deze namen door elkaar.

² De naamgeving instroom/doorstroombanen is verwarrend. Het betreft hier doorstromen naar een hoger beloningsniveau, niet

doorstroming naar niet gesubsidieerde arbeid.

3 Ministerie van SZW, *Aan de slag*, Den Haag, 2001. In dit getal zitten niet alleen I/D-banen, maar ook de WIW-dienstbetrekkingen. Dit is een subsidieregeling die qua opzet en doelstelling vergelijkbaar is met I/D-banen.

4 Ministerie van SZW, 2001, *op. cit.*

5 Ministerie van SZW, 2001, *op. cit.*