

ID-banen in perspectief

**Bevindingen uit onderzoek onder gemeenten, uitvoerders,
werkgevers en werknemers**

Tilburg, januari 2002

S. Serail
I. van de Pas
A. Vloet
J. Dagevos

IVA Tilburg

Voorwoord

In het afgelopen decennium is een breed scala aan instrumenten ontwikkeld om kansarme werklozen toe te leiden naar de arbeidsmarkt. Deze instrumenten zijn ontwikkeld in een periode met een hardnekkige werkloosheidsproblematiek waarin het voor velen onmogelijk was een betaalde baan te vinden. Nu de situatie aanmerkelijk verbeterd is en er zelfs sprake is van krapte op de arbeidsmarkt bestaat er behoefte aan bezinning op deze instrumenten.

In het onderzoek waarover in dit rapport verslag wordt gedaan, staan de ID-banen centraal. Ter ondersteuning van de beleidsvoorbereiding en de besluitvorming bestaat er bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de behoefte om meer inzicht te krijgen in de functie die deze banen hebben voor de verschillende actoren: gemeente, uitvoerende instanties, werkgevers en werknemers, en de knelpunten die zich in de praktijk met dit instrument voordoen. Het ministerie heeft IVA, instituut voor sociaal-wetenschappelijk beleidsonderzoek en advies de opdracht verstrekt dit te onderzoeken. In dit rapport belichten gemeenten, uitvoerende instanties, werkgevers en werknemers hoe zij tegen het instrument ID-banen aankijken en wat hun ervaringen hiermee in de praktijk zijn.

Het onderzoek is van juni 2001 tot december 2001 uitgevoerd door een projectteam bestaande uit:

- S. Serail, senior-onderzoeker, tevens projectleider;
- I. van de Pas, onderzoeker;
- A. Vloet, onderzoeker;
- F. van Bladel, N. van Dartel, I. Hoogedoorn, M. Laroy, H. Mariën, B. Tolsma, project-assistenten.

De onderzoekers hebben zich bij de uitvoering van het onderzoek gesteund gevoeld door de plezierige informele samenwerking met A.J. Janusch, M. Koning en A. Verkaik die het onderzoek namens de opdrachtgever hebben begeleid, en J. Dagevos die vanuit het IVA de onderzoekers met raad en daad ter zijde heeft gestaan. Meer op de achtergrond heeft de klankbordgroep geadviseerd, bestaande uit:

- M. Akozbek en N. van Putten, namens het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties;
- P. R. Lammerts van Bueren, namens het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen;
- A.M.J.A.M. op het Veld, namens het ministerie van Financiën;
- C.A. de Vries, namens het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

De onderzoekers en het IVA danken de genoemde personen, de werknemers met een ID-baan en de functionarissen die namens gemeenten, uitvoerende instanties en werkgevers aan het onderzoek hebben meegewerkt voor hun bijdragen aan dit onderzoek. Zij hopen dat het onderzoek zal bijdragen aan de discussie over de positionering van het instrument ID-banen nu en in de toekomst.

IVA Tilburg

Prof. dr. J. Geurts
Wetenschappelijk directeur

Inhoudsopgave

pag.

ID-banen in perspectief: de belangrijkste bevindingen samengevat	1
ID-banen in perspectief: bevindingen uit onderzoek onder gemeenten, uitvoerders, werkgevers en werknemers	6
1 Inleiding	27
1.1 Achtergrond	27
1.2 Vraagstelling.....	28
1.3 Onderzoeksopzet.....	32
1.4 Leeswijzer	32
1.5 Gehanteerde definities.....	33
2 Beleidsmatige invulling door gemeenten	35
2.1 Ontwikkelingen in het landelijke beleid	35
2.2 Beleids(ruimte) gemeenten	39
2.3 Functie/doelstellingen ID-banen	41
2.4 Plaats van ID-banen binnen het geheel aan het gemeentelijke arbeidsmarktinstrumentarium	45
2.5 Overige actoren over de plaats van ID-banen	50
2.6 Sector als gemeentelijke beleidskeuze	52
2.7 Doelgroep.....	54
2.8 Woonplaatsbeginsel.....	56
2.9 Knelpunten en dilemma's.....	56
2.10 Conclusie.....	64

3	Uitvoeringspraktijk	67
3.1	Inleiding	67
3.2	Uitvoeringsstructuur	68
3.3	Beleidsontwikkeling door de uitvoerder	69
3.4	Acquisitie van banen	70
3.5	Werving en selectie van deelnemers	75
3.6	Nazorg	80
3.7	Bevordering van door- en uitstroom	83
3.8	Conclusie.....	87
4	Toezicht en (aan)sturing	89
4.1	Inleiding	89
4.2	Toeziets- en sturingsmechanismen	90
4.3	Aansturing van uitvoerders en werkgevers door gemeente	92
4.4	Aansturing van werkgever en werknemer door uitvoerder	96
4.5	Conclusie.....	99
5	Werkgevers en hun ID-banen	101
5.1	Inleiding	101
5.2	Motieven van organisaties om ID-banen te creëren.....	102
5.3	Besluitvorming binnen organisaties	106
5.4	Personeelsbeleid.....	107
5.5	Knelpunten en dilemma's	112
5.6	Conclusie.....	114
6	De ID-banen vanuit het perspectief van de werknemers	117
6.1	Inleiding	117
6.2	De arbeidsmarktpositie van de ID-werknemers	118
6.3	Arbeidsmarktrelevante activiteiten voorafgaand aan de ID-baan	122
6.4	De plaats en functie van de ID-banen volgens de ID-werknemers	125
6.4.1	Motieven van werknemers.....	125
6.4.2	ID-baan: opstap of eindstation?	127

6.5	De inhoud van de ID-banen en de veranderingen daarin volgens de werknemers	129
6.6	De aansluiting van de ID-banen bij de behoeften en verwachtingen	133
6.6.1	Aspecten die ID-werknemers belangrijk vinden.....	133
6.6.2	De begeleiding binnen de organisatie	134
6.6.3	Gelijkwaardigheid of niet?.....	135
6.7	ID-werknemers over hun toekomstperspectieven	136
6.7.1	Nieuwe perspectieven op de arbeidsmarkt?	136
6.7.2	Verwachtingen ten aanzien van hun ID-banen.....	137
6.7.3	Verbeterpunten	138
6.8	Conclusies.....	138
 Lijst van geraadpleegde literatuur.....		141
 Bijlagen.....		143
Bijlage 1:	Onderzoeksopzet	145
Bijlage 2:	De gebruikte checklists en de vragenlijst werknemers.....	151

ID-banen in perspectief: de belangrijkste bevindingen samengevat

Onderzoeksvraag en aanpak

In het onderzoek heeft de vraag centraal gestaan, welke plaats en functie gemeenten, uitvoerders, werkgevers en werknemers aan ID-banen toekennen. Elk van de genoemde partijen zullen vanuit hun eigen belang en positie met ID-banen hun eigen doelstellingen hebben. De vraag is hoe deze doelstellingen zich tot elkaar verhouden en wat dat betekent voor de realisatie, invulling en continuïteit van ID-banen.

In de periode van juni 2001 tot oktober 2001 zijn telefonische interviews gehouden met beleidsfunctionarissen van 10 gemeenten van verschillende grootte, verspreid over Nederland. In die gemeenten zijn tevens instanties die het Besluit ID-banen voor die gemeenten uitvoeren (de uitvoerders), bijna 50 werkgevers en 100 werknemers met een ID-baan die werkzaam zijn bij deze werkgevers telefonisch geïnterviewd.

Bij de selectie van gemeenten en werkgevers is gestreefd naar een zo groot mogelijke verscheidenheid van omstandigheden. Op deze manier is inzicht verkregen in een breed scala van uitvoeringspraktijken en de daaraan ten grondslag liggende opvattingen van gemeenten, uitvoerders, werkgevers en werknemers.

Gemeentelijk beleid

De gemeenten in het onderzoek blijken weinig eigen beleid te hebben geformuleerd ten aanzien van het instrument ID-banen. Zij hanteren de drie landelijke doelstellingen:

- a. het creëren van werkgelegenheid voor langdurig werklozen en daaraan gelijkgestelde groepen;

- b. ID-werknemers indien mogelijk en met behulp van scholing toeleiden naar de reguliere arbeidsmarkt door het bevorderen van doorstroom binnen de ID-banen en uitstroom naar de reguliere arbeidsmarkt;
- c. verbetering van de maatschappelijke dienstverlening.

Gemeenten hebben deze doelstellingen beleidsmatig niet of nauwelijks nader uitgewerkt. Evenmin hebben zij een nadere specificatie gegeven van de brede doelgroepen die in de landelijke regelgeving worden vermeld. In de praktijk lijken de uitbreiding van de werkgelegenheid en de kwaliteitsimpuls als doelstellingen wel enige prioriteit te genieten. Het ontbreekt aan beleid om doorstroom en uitstroom te bevorderen. Ook in de praktijk krijgen doorstroom en uitstroom van ID-werknemers nog weinig aandacht.

Bij het nagenoeg ontbreken van gemeentelijk beleid speelt de opvatting van de gemeenten een rol dat ID-banen een vraaggericht instrument zijn. Gemeenten én uitvoerders willen zoveel mogelijk speelruimte hebben om aan de vraag van werkgevers tegemoet te kunnen komen. De voorwaarden uit de landelijke regelgeving geven de kaders aan waarbinnen de banen tot stand moeten worden gebracht. Een verdere lokale inkadering kan in de visie van de gemeenten een snelle invulling alleen maar belemmeren, temeer daar het aantal banen dat gerealiseerd mag worden zo groot is dat het niet nodig is om beleidskeuzen te maken.

Plaats en functie van ID-banen: opstap of eindstation?

De landelijke overheid ziet de ID-baan steeds meer als een instrument om langdurig werklozen een (nieuwe) start op de arbeidsmarkt te geven. De ID-baan moet hen in de gelegenheid stellen hun beroepskwalificaties zodanig te verbeteren dat zij een reële kans maken op een reguliere (dat wil zeggen niet-gesubsidieerde) baan.

De ondervraagde gemeenten en uitvoerders onderkennen deze verschuiving in beleid en enkele proberen in hun eigen beleid hieraan invulling te geven. Dan blijkt de praktijk echter weerbarstiger dan de theorie. In de praktijk zijn ID-banen dan ook in verreweg de meeste gevallen eindstations. Doorstroom- en uitstroommogelijkheden spelen nauwelijks rol van betekenis bij de toekenning van ID-banen aan werkgevers. Dat is niet alleen het geval in gemeenten die de ID-banen vooral zien als een eindstation, maar ook in gemeenten die het accent leggen op de opstap-functie van de ID-baan.

Bij de werkgevers zien wij een vergelijkbare ambivalentie. Ook hier de erkenning dat een (klein) deel van de ID-werknemers meer kan, maar tot nu toe weinig extra inspanningen om doorstroom of uitstroom actief te bevorderen. Voorop staat toch de behoefte aan mensen die bepaalde werkzaamheden zo goed mogelijk uitvoeren, zowel om het reguliere personeel te ontlasten als om extra taken (die vaak wegbezuinigd zijn) te kunnen uitvoeren. De energie wordt dan ook primair gestoken in de inpassing en de begeleiding van de ID-werknemers in hun huidige functie.

Er zijn verschillende redenen genoemd waarom doorstroom en uitstroom nog weinig aandacht krijgen:

- a. doorstroom en uitstroom zijn nog maar tamelijk recent (maar toch al vanaf 1 januari 1999) als expliciete doelstellingen van beleid geformuleerd. De uitwerking naar doorstroombanen kost tijd en extra financiële middelen die niet beschikbaar zijn;
- b. ID-werknemers zitten in hun huidige baan op hun plaats:
 1. de huidige baan sluit aan bij de capaciteiten van de ID-werknemers en er worden geen verdere ontwikkelingsmogelijkheden voor doorstroom en uitstroom onderkend;
 2. het ambitieniveau van de ID-werknemers is laag: zij zijn onvoldoende gemotiveerd om te werken aan hun verdere ontwikkeling of zijn zich onvoldoende bewust van hun eigen mogelijkheden;
- c. er is bij werkgevers, maar ook bij uitvoerders angst voor kwaliteitsverlies. Het is steeds moeilijker om vacatures voor ID-banen op een adequate manier in te vullen. De verwachting is dus dat het ook moeilijk zal zijn een geschikte kandidaat te vinden voor een plaats die open komt als gevolg van doorstroom of uitstroom. Daardoor kan de kwaliteit van de dienstverlening in gevaar komen; de inzet van ID-werknemers is voor de meeste werkgevers onmisbaar geworden.

Voor de werknemers is de toegang tot de arbeidsmarkt het belangrijkste motief om een ID-baan te aanvaarden; ruim één op de tien ziet de ID-baan als de enig overgebleven mogelijkheid om (weer) aan de slag te komen. De ondervraagde werknemers oordelen wel positiever over hun capaciteiten tot doorgroei dan de gemeenten, uitvoerders en werkgevers.

De meerderheid ziet de ID-baan als een opstap naar ander werk. Vooral de jongere werknemers (onder de 45 jaar) en de allochtone werknemers hanteren dit perspectief. Oudere werknemers, werknemers van Nederlandse herkomst en werknemers in de sector onderwijs zien de ID-baan vaker als een eindstation dan jongere werknemers, werknemers van allochtone herkomst en werknemers die in

andere sectoren werkzaam zijn. Als opstap bieden ID-banen de mogelijkheid om werkervaring op te doen, maar (te) weinig andere ontwikkelingsmogelijkheden. Toch schatten de werknemers het effect op de positie op de arbeidsmarkt positief in.

ID-banen in de praktijk

ID-banen zijn een vraaggericht instrument en voorzien duidelijk in een behoefte van werkgevers en in een maatschappelijke behoefte. Het aanbod van ID-banen is zo groot dat uitvoerders nauwelijks moeite hoeven te doen om ID-banen te acquireren. Het vinden van werknemers die bij die banen passen blijkt lastiger. Volgens uitvoerders en gemeenten wordt dit deels veroorzaakt doordat werkgevers soms te hoge eisen stellen, deels ook doordat in de ervaring van zowel werkgevers als gemeenten en uitvoerders het aanbod van kandidaat-werknemers niet alleen kwantitatief, maar ook kwalitatief verminderd is. Het bestand van werklozen is door de krapte op de arbeidsmarkt niet alleen gekrompen, maar ook afgeroomd.

Verder zijn er aanwijzingen dat ook bij de inzet van het instrument ID-banen zelf sprake is geweest van een zekere mate van afroming. Een groot deel van de ID-werknemers in het onderzoek blijkt in de periode voorafgaand aan de aanvaarding van hun ID-baan nog actief op zoek te zijn geweest naar betaald werk of bezig te zijn geweest om hun kwalificaties te verbeteren door deelname aan scholings- of opleidingsactiviteiten. Het gaat om gemotiveerde mensen die wel steeds lange tijd werkloos zijn geweest. De ID-banen zélf lijken ook te worden ingezet voor de 'betere' werklozen.

ID-banen zouden in de ogen van alle betrokkenen als normale arbeidsrelaties moeten worden beschouwd. In de praktijk is dat ook meestal het geval. ID-werknemers vinden over het algemeen dat zij op dezelfde manier worden behandeld als de andere werknemers en dat zij ook dezelfde rechten en plichten hebben. Zij maken een uitzondering voor de beloning die op een lager niveau ligt dan dat van andere werknemers in dezelfde organisatie die vergelijkbare werkzaamheden verrichten. In dit verband moet wel opgemerkt worden dat ID-banen doorgaans assistent-functies zijn, waardoor de eindverantwoordelijkheid in elk geval formeel niet bij de ID-werknemer ligt.

De opvatting dat het gaat om normale arbeidsrelaties heeft vergaande consequenties voor de manier waarop gemeenten toezicht houden op en sturing geven aan de uitvoering van de regeling. Zij beperken de toetsing tot de formele aspecten van de regelgeving: een toetsing vooraf op functie-inhoud en de goedkeuring door de OR (of een daarmee vergelijkbaar orgaan) en op de vereisten die

gesteld worden aan de kandidaat-werknemer, en achteraf of de arbeidsplaats ook werkelijk is ingevuld.

Noch de gemeente noch de uitvoerder toetst gedurende de contractperiode of de feitelijke werkzaamheden overeenkomen met de goedgekeurde functie-inhoud of dat er voldoende aandacht en begeleiding op de arbeidsplaats is om een succesvolle reïntegratie te bewerkstelligen of doorstroom of uitstroom op termijn te realiseren. Gemeenten en uitvoerders verlenen ad hoc ondersteuning aan werkgevers of werknemers als zaken niet gaan zoals zij zouden moeten gaan ('piepsysteem').

Oordelen over het instrument en de regelgeving

Alle betrokkenen op lokaal niveau oordelen overwegend positief over het instrument ID-banen. De ID-banen hebben geleid tot een verhoging van de kwaliteit van de dienstverlening en zijn voor de meeste werkgevers inmiddels onmisbaar geworden. Voor werklozen met weinig perspectieven op de reguliere arbeidsmarkt zijn de ID-banen een bron van werkgelegenheid, die ook op andere aspecten van het bestaan veel positieve effecten heeft (zoals zelfvertrouwen, waardering, ontwikkeling, financiële onafhankelijkheid).

Kritische kanttekeningen worden er gezet bij het hoge bureaucratische gehalte, bij de mogelijkheden om in de huidige situatie op de arbeidsmarkt geschikte werknemers voor vacatures te vinden en bij de doelstelling om doorstroom en uitstroom te bevorderen. De verwachting wordt uitgesproken dat de laatste twee punten in de nabije toekomst alleen nog maar moeilijker zullen worden, gezien de ontwikkeling van de doelgroep.

Tenslotte bestaat er de behoefte om verschillende instrumenten (WIW, WSW en ID-banen) meer op elkaar af te stemmen en het risico op en de omvang van de armoedeval te verkleinen.

ID-banen in perspectief: bevindingen uit onderzoek onder gemeenten, uitvoerders, werkgevers en werknemers

1 Ontwikkelingen in het landelijke beleid

Van EWLW naar Besluit ID-banen

Het Besluit ID-banen is de voorlopig laatste uitwerking van een instrument dat in 1994 als het '40.000 banenplan' werd geïntroduceerd en dat toen qua regelgeving zijn beslag kreeg in de Regeling Extra Werkgelegenheid voor Langdurig Werklozen (EWLW), in het dagelijkse spraakgebruik beter bekend als de Melkertbanen. Deze regeling werd in 1999 opgevolgd door de Regeling in- en doorstroombanen voor langdurig werklozen (Regeling ID-banen) die op zijn beurt met ingang van 2000 is overgegaan in het genoemde Besluit ID-banen.

Structureel en vraaggericht

Het uitgangspunt van de EWLW was dat het gaat om structurele werkgelegenheid waarvan de financiering eveneens structureel geregeld is. Het was een vraaggericht instrument: bij de creatie van werkgelegenheid moest worden aangesloten bij de vraag van werkgevers en de maatschappelijke behoefte.

Van beperkt en specifiek naar algemeen

Aan de grote(re) gemeenten en de zorgsector zijn in het kader van de EWLW middelen toegekend om 40.000 banen te creëren in de collectieve en non-profitsector. Aanvankelijk ging het om 19 gemeenten en een beperkt aantal

sectoren. De banen dienden een positieve invloed te hebben op de leefbaarheid en veiligheid(sbeleving) in de grote(re) steden en voor meer handen aan het bed te zorgen. De verantwoordelijkheid voor uitvoering van de EWLW in de zorgsector is gelegd bij het CTG, AWOZ en AWO, in de andere sectoren bij de gemeenten. In de loop der jaren is het aantal deelsectoren geleidelijk uitgebreid en is de beperking tot de grote(re) gemeenten opgeheven, zij het dat de grote steden steeds een voorkeursbehandeling genoten hebben. Tevens zijn de banen in de zorgsector onder verantwoordelijkheid gebracht van de gemeenten.

Drie landelijke doelstellingen

In combinatie met de oorspronkelijke doelstellingen worden in de Regeling ID-banen en het Besluit ID-banen de volgende doelstellingen aan deze banen toegekend:

- langdurig werklozen (en daaraan gelijk gestelden, waaronder arbeidsgehandicapten) werkgelegenheid bieden;
- ID-werknemers indien mogelijk en met behulp van scholing toeleiden naar de reguliere arbeidsmarkt door bevordering van doorstroom binnen de ID-banen en uitstroom naar de reguliere arbeidsmarkt;
- verbetering van de maatschappelijke dienstverlening.

Van eindstation naar opstap én eindstation

Economisch-maatschappelijke ontwikkelingen hebben invloed gehad op de doelstellingen en hun weerslag gehad op de regelgeving inzake de ID-banen. Terwijl in de EWLW nog sprake is van een doelstelling ten aanzien van *uitstroom uit de uitkering*, wordt in de besluitvorming over het Besluit ID-banen nadrukkelijk aangegeven dat er aandacht besteed moet worden aan (het bevorderen van) *uitstroom uit de regeling naar reguliere arbeidsplaatsen* en dan met name naar arbeidsplaatsen in de marktsector. Werd in de EWLW de arbeidsplaats vooral gezien als een eindstation voor werkoekenden die niet met behulp van andere arbeidsmarktinstrumenten aan een betaalde baan geholpen konden worden, in het Besluit ID-banen is de ID-baan ook een opstap, een instrument om de werknemer beter te kwalificeren voor een reguliere, dat wil zeggen niet-gesubsidieerde baan in de markt. Het instrument heeft een meer aanbodgericht karakter gekregen.

50.000 instroombanen, 10.000 doorstroombanen

Met de inwerkingtreding van de Regeling ID-banen is de mogelijkheid gecreëerd om naast de 40.000 banen nog eens 20.000 banen te scheppen. Van deze 60.000 banen mogen er 10.000 gerealiseerd worden van een hoger (salaris)niveau: de doorstroombanen.

Behalve met het creëren van doorstroombanen wordt het opstapkarakter van de ID-banen geaccentueerd door het verruimen van de mogelijkheden om in combinatie met een ID-baan scholing aan te bieden en door het invoeren van een uitstroompremie¹. Hierbij dient aangetekend te worden dat de regeling de verantwoordelijkheid voor scholing en de bekostiging daarvan primair bij de werkgever (en werknemer) legt.

2 Lokaal beleid

2.1 Doelstellingen op lokaal niveau

Toenemende lokale beleidsruimte, weinig lokaal beleid

Als gevolg van de geschetste veranderingen is de ID-baan als instrument meer op de WIW gaan lijken. Wij zien dit terug in de plek die gemeenten aan ID-banen geven in hun werkgelegenheids- en arbeidsmarktbeleid. Bij de ontwikkeling van EWLW naar het Besluit ID-banen is die gemeentelijke beleidsruimte geleidelijk aan groter geworden:

- a. de voorwaarde dat de banen in een beperkt aantal sectoren gerealiseerd moeten worden is losgelaten;
- b. met de overheveling van de verantwoordelijkheid voor de banen in de zorgsector naar het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zijn ook deze banen object van gemeentelijk beleid geworden;
- c. de gemeente toetst of iemand in aanmerking komt voor een uitstroompremie;
- d. met de introductie van de doorstroombanen hebben gemeenten een extra instrument gekregen om doorstroom en uitstroom² bij ID-banen te bevorderen;

1 De uitstroompremie is bij de aanvaarding van het belastingplan 2002 gewijzigd in een toetrederskorting. Vanaf 1-1-2002 is het geen uitgavensubsidie meer, maar een premiekorting.

2 Tijdens het veldonderzoek bleken de ondervraagden de termen doorstroom en uitstroom op verschillende manieren te gebruiken. Wij hanteren de volgende omschrijvingen:

- doorstroom: veranderingen in functie of baan binnen de regeling (bijvoorbeeld van instroom- naar doorstroombaan)
- uitstroom: veranderingen in functie of baan waardoor men niet langer gebruik maakt van de regeling (bijvoorbeeld als gevolg van het aanvaarden van een reguliere baan of bij beëindiging van het dienstverband ten gevolge van arbeidsongeschiktheid)

- e. de voorwaarde dat voor ID-banen in een bepaalde gemeente alleen personen in aanmerking komen die in die gemeente woonachtig zijn, is geschrapt. ID-banen mogen nu ook worden ingevuld door personen die niet wonen in de plaats waar deze banen beschikbaar zijn;
- f. de gemeente mag bepalen of iemand gezien de uitkeringsachtergrond gelijk kan worden gesteld met een langdurig werkloze (gelijkstellingsbepaling).

Uit het veldonderzoek komt het beeld naar voren dat de meeste ondervraagde gemeenten weinig eigen beleid hebben ontwikkeld op het terrein van ID-banen. Er zijn in dit opzicht geen duidelijke verschillen tussen grote(re) en kleine(re) gemeenten in dit onderzoek. Voor het ontbreken van beleidsontwikkeling worden verschillende redenen aangevoerd:

- de landelijke regelingen bieden gemeenten nauwelijks beleidsruimte, maar er is wel behoefte aan meer ruimte voor een eigen beleid;
- verdere specificaties van doelgroep of andere voorwaarden kunnen invulling van ID-banen belemmeren;
- een overmaat aan en inconsistentie in beleidsontwikkeling op landelijk niveau belemmeren de uitwerking van dit beleid op lokaal niveau.

Gemeenten: impliciet accent op werkgelegenheidscreatie en kwaliteitsimpuls

De gemeenten noemen over het algemeen de drie doelstellingen van de landelijke overheid als hun doelstellingen voor ID-banen. In beleidsnota's en ook volgens de geïnterviewde beleidsmedewerkers worden deze nauwelijks verder geoperationaaliseerd of aangescherpt. In de praktijk lijken gemeenten meer nadruk te leggen op de werkgelegenheidsdoelstelling en de kwaliteitsimpuls voor de maatschappelijke dienstverlening en krijgt de door- en uitstroomdoelstelling minder prioriteit. Door het grote aantal banen dat beschikbaar komt was het vooral zaak dat deze werden ingevuld. Door de (landelijke) keuze van sectoren kwam dit tegelijkertijd de kwaliteit van de maatschappelijke dienstverlening ten goede.

In enkele gemeenten wordt er wel een spanning gevoeld tussen enerzijds de werkgelegenheids- en doorstroom- en uitstroomdoelstellingen en anderzijds de kwaliteitsdoelstelling. Verschillende uitvoerders en werkgevers wijzen op de afname in kwalificaties van de doelgroep en uiten hun bezorgdheid over de mogelijkheid vacatures op een adequate manier te kunnen invullen. Vooralsnog durft men echter geen duidelijke keuze te maken. Men vindt dat de landelijke overheid meer duidelijkheid zou moeten verschaffen waar de prioriteiten qua doelstellingen liggen.

- instroom: het voor de eerste maal aanvaarden van een baan die onder het regime van de regeling valt.

Waarom geen gemeentelijk doorstroombeleid?

De gemeenten onderkennen dat meer aandacht moet worden besteed aan doorstroom binnen de regeling en uitstroom naar reguliere arbeidsplaatsen. Het introduceren van de doorstroombaan begin 2000 heeft deze noodzaak alleen maar groter gemaakt. De beleidsontwikkeling op dit punt is echter nog marginaal. Als redenen voor het ontbreken van beleid op dit punt worden onder meer aangevoerd:

- de recente inwerkingtreding van de regelgeving waarin het instrument van de doorstroombaan wordt gecreëerd;
- het ontbreken van voldoende aanknopingspunten in het landelijk beleid op het terrein van door- en uitstroom. Eén gemeente stelt dat 'gewacht wordt op een standpunt van de landelijke overheid over doorstroom';
- twijfels over de realiseerbaarheid van de doorstroomdoelstelling gelet op de kwalificaties van de huidige en toekomstige ID-werknemers. Voor een groot deel van de huidige ID-werknemers is een plek op de reguliere arbeidsmarkt te hoog gegrepen, terwijl nieuwe kandidaten mogelijk nog minder gekwalificeerd zijn.

De uitvoerder voert uit

De uitvoerders sluiten zich aan bij de gemeentelijke doelstellingen en nemen dus de tamelijk algemeen geformuleerde landelijke doelstellingen ook als leidraad. Met uitzondering van één gemeente geven de uitvoerders aan dat zij zich primair of uitsluitend met de uitvoering van de regeling bezighouden en dat beleidsontwikkeling de verantwoordelijkheid is van de gemeente. In de praktijk is daardoor de werkgelegenheidsdoelstelling richtinggevend is voor het werk van de uitvoerders. Uitvoerders zijn vooral bezig met het invullen van ID-banen in sectoren waarin werkgevers deze aanbieden. Zij streven daarbij naar een zo goed mogelijke afstemming tussen de kwaliteiten van een werknemer en de eisen die de aangeboden functies stellen en naar het voorkómen van uitval.

Ook uitvoerders twijfelen over realiseerbaarheid doorstroom

Ook uitvoerders zijn kritisch over de landelijke doelstelling werknemers vanuit een instroombaan door te laten stromen naar een doorstroombaan of te laten uitstromen naar een reguliere baan. Zij schatten de capaciteiten van ID-werknemers om door te kunnen stromen nog kleiner in dan de gemeenten en stellen dat veel ID-werknemers dat ook niet willen. Aan de andere kant geven de uitvoerders ook aan dat zij meer aandacht zouden kunnen en moeten besteden aan het bevorderen van door- en uitstroom.

Werkgevers: ID-banen om werkdruk te verlichten en dienstverlening te verbeteren

Werkgevers noemen het verlichten van de werkdruk en de mogelijkheid om extra werkzaamheden uit te voeren als motieven om ID-banen in hun organisaties te realiseren. In beide gevallen is er in hun ogen sprake van een verbetering van de dienstverlening: andere werknemers krijgen meer tijd om hun eigenlijke taken uit te voeren. De omzetting van WIW-plaatsen of werkzaamheden van vrijwilligers in een ID-baan biedt betere waarborgen voor de continuïteit en de kwaliteit van de werkzaamheden. Deze werkzaamheden zijn inmiddels in veel gevallen onmisbaar geworden. Het wegvallen van een dergelijke arbeidsplaats zou onvermijdelijk leiden tot een lagere kwaliteit, omdat de budgettaire ruimte ontbreekt om die op te vangen door middel van het creëren van een reguliere arbeidsplaats.

Net als gemeenten en uitvoerders hebben werkgevers hun bedenkingen bij de uitstroomdoelstelling van de regeling. Zij erkennen dat voor een (klein) deel van de werknemers uitstroom naar reguliere arbeid een reële optie is, maar tegelijkertijd zien zij zowel voor henzelf als voor de werknemers drempels om die uitstroom ook feitelijk te kunnen realiseren. Zo vrezen werkgevers dat het moeilijk zal zijn om nieuwe krachten te vinden die aan de (minimale) voorwaarden voldoen en verwachten zij dat er veel begeleiding nodig zal zijn om de nieuwe krachten op het gewenste niveau te brengen. Ook merken zij dat maar een klein deel van de werknemers gemotiveerd is om te werken aan uitstroom naar een reguliere baan.

Met andere woorden: hoewel werkgevers het creëren van een ID-plaats primair benaderen vanuit een bedrijfseconomische invalshoek, is het uiteindelijk resultaat toch in lijn met de doelstellingen die op grond van maatschappelijke overwegingen zijn geformuleerd. Echter alle partijen -gemeenten, uitvoerders en werkgevers- hebben ernstige twijfels over de mogelijkheden door- en uitstroom te realiseren.

Werknemers: weer aan het werk!

Werknemers zien hun ID-baan in de eerste plaats als een mogelijkheid om weer een plek binnen het arbeidsbestel te krijgen. Voor hen staat voorop dat de ID-baan hen in staat stelt betaalde arbeid te verrichten, vaak na een lange periode van werkloosheid. Ruim éénderde is op het moment waarop zij de ID-baan aanvaarden, al langer dan 5 jaar werkloos. Zij zien de ID-baan vaak als de enige mogelijkheid om te gaan werken, gelet op hun leeftijd, hun geringe beroepskwalificaties en/of hun lichamelijke of psychische beperkingen. Een niet onbelangrijke bijkomstigheid is dat zij dankzij de ID-baan niet meer financieel afhankelijk zijn van een uitkering en daarmee 'verlost' zijn van de controle van

de uitkerende instanties. Tenslotte is de aard van het werk een belangrijk motief om een ID-baan te aanvaarden.

De mogelijkheid om via een ID-baan een andere baan op de reguliere arbeidsmarkt te kunnen verwerven (de opstapfunctie) wordt niet als een motief om een ID-baan te aanvaarden genoemd; toch zegt ruim de helft van de werknemers de ID-baan als een opstap naar regulier werk te beschouwen.

Spanningsveld

Het introduceren van de doorstroom- en uitstroomdoelstelling veronderstelt dat de ID-werknemers zich verder kunnen ontwikkelen zodat zij hetzij in een doorstroombaan op een hoger niveau binnen de regeling hetzij op een arbeidsplaats elders kunnen functioneren.

Zowel uitvoerders als werkgevers zien maar voor een (klein) deel van de huidige werknemers mogelijkheden om zich verder te ontwikkelen. Nieuwe ID-werknemers zullen naar hun verwachting nog minder kwaliteiten hebben. Als deze observaties juist zijn, dan zullen de mogelijkheden om doorstroom en uitstroom te realiseren steeds verder afnemen.

2.2 Plaats van ID-banen in het gemeentelijk arbeidsmarkt-instrumentarium

Vervaging onderscheid tussen WIW en ID-banen

Hoewel de WIW nog steeds primair tot doel heeft de kwalificaties van de werkzoekende/werknemer te versterken (en dus aanbodgericht moet worden ingezet) en de ID-banen primair moeten aansluiten bij een vraag bij werkgevers of bij een maatschappelijke behoefte (en daarmee een vraaggericht instrument zijn), is het onderscheid in de uitwerking van de regelingen op micro-niveau klein geworden. Bij ID-banen gaat het om een door de landelijke overheid geclausuleerde vraag van werkgevers: het gaat om werkzaamheden op een (zeer) laag kwalificatieniveau, uit te voeren door personen die vaak al lange tijd werkloos zijn. De recente koppeling van de door- en uitstroomdoelstelling aan de ID-banen heeft tot een verdere vermindering van het onderscheid geleid: een ID-baan is niet meer per definitie een laatste uitwijkplaats voor personen zonder perspectief op een reguliere baan, maar kan ook het voorportaal van een reguliere baan zijn.

Plaats in arbeidsmarkt-instrumentarium verschilt

De plek die gemeenten aan ID-banen binnen het totaal aan arbeidsmarkt-instrumenten toekennen -en in het bijzonder de positie ten opzichte van de WIW,

blijft wat onduidelijk. In één gemeente bleken duidelijke verschillen te bestaan tussen wat in de beleidsnotitie op dit punt werd vermeld en de schets die de gemeentelijke beleidsfunctionaris heeft gegeven. In één gemeente werd de WIW gebruikt als selectie-instrument voor ID-banen die als eindstation worden gezien. Personen van wie op grond van de ervaringen in de WIW niet verwacht mag worden dat zij een reguliere baan op de arbeidsmarkt kunnen verwerven, kunnen in aanmerking komen voor een ID-baan. In andere gemeenten wordt de ID-baan op één lijn gesteld met instrumenten als de Wet REA en de WIW-werkervaringsplaatsen. De ID-baan is in deze benadering een toeleidingsinstrument en (laatste) opstap naar regulier betaald werk.

In de praktijk (te?) vaak een eindstation

Een aantal gemeenten en uitvoerders heeft aangegeven dat de ID-banen in de praktijk meestal eindstations zijn voor de werknemers. Dit geldt niet alleen voor die gemeenten en uitvoerders die de ID-banen als eindstation zien, maar ook voor degenen die van mening zijn dat een ID-baan een opstapfunctie zouden moeten hebben.

Doorstroom en uitstroom geen belang van werkgevers

Werkgevers zien de werknemer in principe als een extra arbeidskracht die werkzaamheden kan verrichten die een extra belasting vormen voor het andere personeel of die zouden blijven liggen. Een goede fit van werknemer en arbeidsplaats staat voorop: de werkzaamheden moeten zo goed mogelijk worden uitgevoerd.

ID-banen zijn arbeidsplaatsen voor personen met specifieke kenmerken en de financiering van deze arbeidsplaatsen is afhankelijk van de vraag of die arbeidsplaats ook door iemand met die kenmerken wordt bezet. Het voortbestaan van die arbeidsplaats is bij door- of uitstroom afhankelijk van de mogelijkheid om een adequate 'opvolger' te vinden die ook aan de voorwaarden voor financiering van de arbeidsplaats voldoet. Dit schept onzekerheid voor werkgevers met betrekking tot het voortbestaan van die arbeidsplaats.

Werkgevers onderkennen het belang van verdere ontwikkeling voor de werknemers, maar constateren tegelijkertijd dat de ontwikkelingspotentie bij een deel van hen ontbreekt of dat de werknemers zelf het belang er niet van inzien. De ID-baan is in de praktijk dus vaak een eindstation. Dit neemt niet weg dat werkgevers vinden dat in beoordelings- en functioneringsgesprekken aandacht moet worden geschonken aan de vraag welke ontwikkelingspotenties er zijn en dat werknemers gestimuleerd zouden moeten worden om ook zelf hierover na te denken.

Twee groepen werknemers

Terwijl zowel gemeenten en uitvoerders als werkgevers een tamelijk negatief beeld hebben van de ontwikkelingsmogelijkheden van de ID-werknemers en daarmee van hun mogelijkheden om op de reguliere arbeidsmarkt een plek te veroveren, heeft de meerderheid van de werknemers een positiever beeld van hun mogelijkheden. Zestig procent van de werknemers ziet de ID-baan als een opstapfunctie. Zo antwoordde een van de werknemers: 'Ik verwacht deze baan nog een paar jaar te doen en dan mijn blik te verruimen'. Het gaat dan vooral om werknemers onder de 45 en allochtone werknemers. Het werk vergroot in hun ogen hun kansen op de arbeidsmarkt, vooral doordat zij in de gelegenheid zijn werkervaring op te doen. Ook bij hen geldt echter dat het prettig functioneren in de huidige baan belangrijker is dan de ontwikkelingsmogelijkheden die een baan biedt. De overige veertig procent ziet de ID-baan echter als een laatste mogelijkheid om nog betaalde arbeid te verrichten: zij verwachten dat zij nooit in staat zullen zijn om op de reguliere arbeidsmarkt een baan te verwerven. Zij vinden zich te oud, te weinig geschoold of teveel belemmerd in hun lichamelijk functioneren om een reële kans op een reguliere baan te hebben. In veel gevallen ontbreekt die ambitie dan ook. Vooral werknemers ouder dan 45 jaar, werknemers van Nederlandse herkomst en werknemers werkzaam in het onderwijs, zien hun ID-baan als eindstation. Juist voor deze werknemers is het belangrijk dat de ID-baan voldoende aansluit bij wat zij kunnen en wat zij willen.

Spanningsveld

ID-banen zouden zowel als opstap- als als eindstation kunnen worden beschouwd. In de praktijk functioneren zij echter vooral als eindstation. Alle betrokkenen dragen er aan bij dat dit zo is. Het is de vraag of het karakter van de ID-baan als startfunctie versterkt kan worden zonder de belangrijke functie die deze banen nu hebben -de laatste mogelijkheid voor personen die niet anders kunnen- in gevaar te brengen. Zijn beide functies wel te combineren?

2.3 Beleid ten aanzien van doelgroepen

Weinig beleidskeuzen

De brede omschrijving van de doelgroep in het het Besluit ID-banen vraagt een nadere uitwerking die past bij de lokale omstandigheden. Immers, aangenomen mag worden dat veel meer personen tot de doelgroep behoren dan er ID-banen gecreëerd mogen en kunnen worden. Uit het veldonderzoek blijkt dat gemeenten ook op dit punt weinig beleid hebben ontwikkeld. 'Wij sluiten aan bij de landelijke regeling' is een antwoord dat vaak wordt gegeven op de vraag welke

doelgroepen een gemeente in het kader van de regeling onderscheidt. De beschikbare beleidsnota's geven evenmin een indicatie dat gemeenten beleidsmatige afwegingen hebben gemaakt wie uit de doelgroep van de landelijke regeling wel en wie eventueel niet in aanmerking komt voor een ID-baan.

Een argument om de doelgroep niet op voorhand te beperken is dat men uit een zo groot mogelijk reservoir wil kunnen putten om een vacature voor een ID-baan zo snel mogelijk te kunnen invullen.

De praktijk 'kiest'

Dit wil niet zeggen dat er in de praktijk geen prioriteiten worden gesteld. Verschillende uitvoerders geven te kennen dat zij in opdracht van de gemeente bij voorrang of zelfs uitsluitend personen uit de WIW of ex-banenpoolers plaatsen in ID-banen. Eén uitvoerder geeft aan dat in opdracht van de betrokken gemeenten projecten zijn ontwikkeld om ID-banen voor specifieke groepen uitkeringsontvangenden te realiseren.

Allerwegen wordt geconstateerd dat de omvang van de groep personen waaruit voor de invulling van de ID-banen geworven kan worden, verminderd is en ook qua karakter is veranderd: zij hebben over het geheel genomen meer beperkingen dan de huidige werknemers. Over het algemeen lijkt er in de afgelopen jaren toch sprake te zijn geweest van afroming: de meest kansrijken onder de minst kansrijken hebben een ID-baan gekregen.

Spanningsveld

Door de ontwikkeling van de doelgroep kan er een toenemende spanning ontstaan tussen de werkgelegenheids- en doorstroom- en uitstroomdoelstellingen enerzijds en de kwaliteitsdoelstelling anderzijds. Op niet al te lange termijn zal waarschijnlijk gekozen moeten worden tussen een verlaging van het niveau van met name de instroombanen (opdat personen met geringe kwalificaties kunnen instromen) en daarmee voor een vermindering van de kwaliteit van de dienstverlening of het handhaven van het huidige niveau van de banen en de daarvoor benodigde kwalificaties met als gevolg dat invulling van deze banen door personen uit de doelgroep van de regeling moeilijker wordt.

2.4 Beleid ten aanzien van sectoren

Geen beleidskeuzen

Er zijn op dit moment geen sectorale beperkingen met dien verstande dat de toepassing beperkt blijft tot de collectieve en non-profitsector en de commerciële kinderopvang. De gemeenten in het onderzoek hebben zelden een beleidsmatige

keuze gemaakt in de sectoren waarin zij de totstandkoming van ID-banen willen bevorderen dan wel juist zullen tegengaan. Wederom wordt de wens om snel op de vraag van werkgevers in te kunnen gaan als argument genoemd. Voorzover wij uit de interviews en beleidsnotities gemeentelijke prioriteiten ten aanzien van de sectoren kunnen afleiden, betreft het vooral de sectoren die van belang zijn voor de vergroting van de leefbaarheid (toezicht en beheer). Het zijn banen die direct een bijdrage kunnen leveren aan het verminderen van gevoelens van onveiligheid bij (wijk- en buurt)bewoners.

Gemeenten maken zich door zelf geen keuzes te maken afhankelijk van de houding van de werkgevers in de sectoren waar ID-banen mogen worden gerealiseerd. In sectoren waarin werkgevers er positief tegenover staan, zullen naar verwachting meer banen kunnen worden gerealiseerd dan in sectoren waarin er meer weerstanden bestaan. Er bestaan grote verschillen tussen de gemeenten als wij kijken naar de verdeling van de gerealiseerde ID-banen over de verschillende sectoren zonder dat wij deze kunnen terugvoeren op een beleidsmatige keuze van de gemeenten.

Spanningsveld

Gemeenten onderschrijven de doelstelling dat ID-banen de kwaliteit van de maatschappelijke dienstverlening moeten vergroten. Mede op basis van deze doelstelling is aanvankelijk door het Rijk een aantal deelsectoren gekozen waar ID-banen tot stand konden worden gebracht. Nu het veld waar ID-banen gerealiseerd mogen worden zo sterk verbreed is, rijst de vraag of de inzet van deze banen niet te zeer versnipperd wordt om op bepaalde terreinen een substantiële verbetering van de maatschappelijke dienstverlening te kunnen realiseren.

3 De uitvoeringspraktijk

Variatie in de organisatie van de uitvoering

De gemeenten hebben vrijheid in de manier waarop zij de uitvoering organiseren. Er is een scala van organisatiestructuren, waarbij nu eens de gemeente de uitvoering zelf ter hand heeft genomen, dan weer de gemeente deze in handen heeft gegeven van een (min of meer) zelfstandige uitvoerder. Zo is in enkele gemeenten de uitvoering van het Besluit ID-banen ondergebracht bij dezelfde organisatie als de WIW of de WSW. In geen van de gemeenten is er een aparte organisatie voor de uitvoering van het Besluit in het leven geroepen.

3.1 De totstandkoming van ID-banen

Uitvoerders spelen in op vraag werkgevers

De ID-banen moeten voorzien in een behoefte van werkgevers of een maatschappelijke behoefte. Het merendeel van de uitvoerders heeft ook deze insteek gekozen, maar enkele blijken toch de voorkeur te geven aan een meer aanbodgerichte aanpak.

Uit het veldonderzoek komen verschillende manieren naar voren waarop ID-banen tot stand komen:

- a. een werkgever benadert de uitvoerder of gemeente om de mogelijkheden van een ID-baan in hun organisatie te onderzoeken, een aanvraag voor zo'n baan en in een aantal gevallen al met een concreet voorstel voor de invulling hiervan;
- b. een WIW-plaats wordt omgezet in een ID-baan;
- c. werkzaamheden die vrijwilligers verrichten worden omgezet in een ID-baan;
- d. een uitvoerder benadert zelf werkgevers om de mogelijkheden om een ID-baan te bespreken.

Weinig actieve acquisitie van ID-banen

Bij de realisatie van een ID-baan is er sprake van een tamelijk reactieve opstelling van gemeenten en uitvoerders. Het initiatief om een ID-baan tot stand te brengen ligt in de meeste gevallen bij de werkgevers³. De gemeente of uitvoerder verstrekt informatie en toetst of de aangevraagde ID-baan voldoet aan de voorwaarden die in het Besluit ID-banen staan vermeld. Er is volgens de geïnterviewden op dit moment weinig aanleiding om actiever te gaan acquireren: er zijn voldoende aanvragen van werkgevers om een ID-baan te mogen realiseren; werkgevers weten de weg naar de gemeente of naar de uitvoerder wel te vinden.

3 Wellicht is dat aanvankelijk anders geweest. ID-banen in de toezichthoudende sector en in de sfeer van het beheer zijn vaak ondergebracht bij organisaties die speciaal voor de uitvoering van deze taken zijn opgericht (zoals een stichting Stadswachten) of bij een onderdeel van de gemeentelijke organisatie. Nu zullen deze organisaties zelf hun behoefte aan personeel kunnen formuleren. Daarnaast zullen werkgevers aanvankelijk minder goed op de hoogte zijn geweest van de mogelijkheden om in het kader van de opeenvolgende regelingen een baan te realiseren.

Gemeente als initiatiefnemer

In enkele situaties is de gemeente initiatiefnemer geweest. In twee gemeenten zijn ID-banen voor ex-banenpoolers gerealiseerd op verzoek of in opdracht van de gemeente. Daarnaast komt het voor dat er een kandidaat bij de uitvoerder bekend is, waarvoor een geschikte baan moet worden gevonden, hetzij binnen bestaande vacatures, hetzij door een werkgever bereid te vinden om een ID-baan te realiseren die aansluit bij de mogelijkheden van de kandidaat.

Doorstroombanen komen niet vanzelf

Dat het realiseren van ID-banen (vooralsnog) geen actieve bemoeienis van gemeente of uitvoerder vergt, mag voor de ID-banen in het algemeen gelden, kijken wij naar de doorstroombanen, dan is beeld wel iets anders. Alle partijen geven aan dat het lastig is om specifieke doorstroombanen te realiseren:

- a. er zijn nog onvoldoende werknemers die aan de criteria die gelden voor een doorstroombaan voldoen;
- b. upgradering van werkzaamheden naar het niveau van een doorstroombaan is lastig, omdat dan de grens tussen de werkzaamheden van reguliere werknemers en van de ID-werknemer teveel vervaagt;
- c. de werknemers zelf zijn onvoldoende gemotiveerd om door te stromen;
- d. een (groot) deel van de werknemers beschikt niet over de kwaliteiten die nodig zijn om op een hoger niveau te functioneren;
- e. de organisatie kan de financiële last van een doorstroombaan niet dragen.

Geen eigen, lokale voorwaarden voor ID-banen

Gemeenten noch uitvoerders blijken voorwaarden aan de ID-banen te stellen die uitgaan boven of een aanvulling zijn op de voorwaarden die landelijk gelden. De mogelijkheden die een werkgever kan bieden tot doorstroom of uitstroom naar een reguliere functie zijn geen punt dat bij de toekenning van een plaats een grote rol speelt.

3.2 De werving en selectie van werknemers

Bepaalde basiskwalificaties noodzakelijk

In het algemeen stellen uitvoerders dat personen die voor een ID-baan in aanmerking willen komen niet alleen moeten voldoen aan de formele criteria uit het Besluit ID-banen, maar ook over een aantal basiskwalificaties moeten beschikken om met een redelijke kans op succes in een dergelijke baan te kunnen functioneren: motivatie, arbeidsritme, een redelijke presentatie, sociale vaardigheden, een zekere mate van beheersing van de Nederlandse taal. Per uitvoerder

verschilt de beoordeling welke kwalificaties nodig zijn. Sommige leggen de maatlat hoger dan andere; zo ziet één uitvoerder het verwerven van de genoemde kwalificaties als een van de functies van een ID-baan, terwijl andere vinden dat personen die aan zo'n baan beginnen hier al over moeten beschikken⁴.

Verschillende wervingskanalen en -praktijken

Net als bij de realisatie van ID-banen treffen wij verschillende wervings- en selectiepraktijken aan. Als een WIW-plaats of werkzaamheden van een vrijwilliger worden omgezet in een ID-baan, dan ligt het voor de hand dat de persoon die deze werkzaamheden tot dan heeft uitgevoerd, ook degene is die dit op basis van een ID-baan zal doen. Ook worden vacatures wel bij het arbeidsbureau of in de krant bekend gemaakt en kunnen geïnteresseerden hierop net als op andere vacatures solliciteren. In dat geval wordt nagegaan of de sollicitanten aan de voorwaarden van de regeling voldoen en in welke mate zij geschikt zijn voor de baan. De toetsing of iemand aan de voorwaarden voldoet, gebeurt door het arbeidsbureau of door de gemeente; de beoordeling van geschiktheid door arbeidsbureau en/of werkgever (al dan niet in samenspraak). Een derde mogelijkheid is dat het arbeidsbureau of de uitkerende instantie in hun cliëntenbestand nagaat of er geschikte kandidaten zijn en deze voordraagt aan de werkgever. Dit kan een enkelvoudige of meervoudige voordracht zijn. Eén uitvoerder stelde onomwonden dat er één kandidaat wordt voorgesteld aan de werkgever en dat het voor de werkgever een kwestie van 'take it or leave it' is. Anderen stelden zich duidelijk genuanceerder op.

Werknemers: baan via bemiddeling of op eigen initiatief

Volgens de werknemers hebben zij hun baan gekregen via de uitkerende instantie of arbeidsbureau of hebben zij deze zelf gezocht en gevonden. Over de informatie die zij vooraf hebben gekregen zijn zij redelijk tevreden. Het is opmerkelijk dat in de informatie wel wordt ingegaan op de inhoud van de functie en op de gebruikelijke arbeidsvoorwaarden en veel minder op de ontwikkelingsmogelijkheden die de baan op termijn kan bieden. Als dat al gebeurt, dan lijken deze wat rooskleuriger te worden voorgesteld dan in werkelijkheid het geval is.

Werkgevers: werving en selectie kunnen beter

Volgens werkgevers doen zich met name problemen voor als kandidaten moeten worden geselecteerd door arbeidsbureau of uitkeringsinstantie. Punt van kritiek is

4 De genoemde kwalificaties illustreren dat het onderscheid met WIW-plaatsen niet erg groot is. Waarschijnlijk is het vooral de welke mate waarin personen over die kwalificaties beschikken van invloed op de vraag of zij voor een WIW-plaatsing of een ID-baan in aanmerking komen.

dat de geschiktheid van de geselecteerden te wensen overlaat of dat er helemaal geen kandidaten kunnen worden gevonden.

Over de rol van uitvoerders laten werkgevers zowel positieve als negatieve meningen horen. Enerzijds wordt aangegeven dat uitvoerders goed geïnformeerd zijn over werkzaamheden en de benodigde kwalificaties waardoor zij een goede inschatting kunnen maken of een kandidaat geschikt is, anderzijds wordt opgemerkt dat ook uitvoerders teveel kijken naar de formele criteria en te weinig oog hebben voor de andere kwalificaties waarover iemand moet beschikken om binnen een arbeidsorganisatie te kunnen functioneren.

Spanningsveld

Bij het creëren van ID-banen en de werving en selectie worden werkgevers geconfronteerd met de vraag hoe de afweging te maken tussen 'maatschappelijke werkgeverschap' en bedrijfseconomische belangen. Het gaat daarbij om de vraag in welke mate zij bij het creëren van de baan en het werven van de werknemer het niveau van deze baan kunnen en willen afstemmen op de kwalificaties waar de doelgroep over beschikt. De werkgever zal er in die afweging rekening mee moeten houden dat klanten een bepaald kwaliteitsniveau van zijn diensten of producten verwachten.

Spanningsveld

ID-banen zijn een vraaggericht instrument, maar wel voor een specifieke categorie personen. ID-werknemers behoren tot de kansarme werklozen, maar ook weer niet tot de minst-kansarmen: het gaat om gemotiveerde mensen die vaak actief op zoek zijn naar betaald werk. Voor de meest-kansarme werklozen lijken ook de ID-banen nog een brug te ver.

3.3 Tijdens het dienstverband

ID-banen moeten normale arbeidsrelaties zijn

Het feit dat ID-banen een instrument zijn om personen met weinig perspectieven op de arbeidsmarkt betaalde arbeid te laten verrichten, scheidt de verwachting dat gemeenten en andere betrokkenen aan deze banen een aparte status geven. In elk geval zou verwacht mogen worden dat op grond van de gemeentelijke zorgplicht gemeenten een bijzondere verantwoordelijkheid voor het functioneren van dit instrument zouden voelen. Dit blijkt in de praktijk niet het geval.

Gemeenten, uitvoerders, werkgevers én werknemers zien de ID-baan als een normale arbeidsrelatie. Een bijzondere behandeling of positie kan van ID-werknemers tweederangswerknemers maken. Dit standpunt betekent dat werk-

gevers en werknemers alle verantwoordelijkheden hebben van werkgevers en werknemers die een 'normale' arbeidsrelatie aangaan.

Benutting van reguliere faciliteiten en HRM-instrumenten, maar extra aandacht

Werknemers in een ID-baan kunnen gebruik maken van de faciliteiten die de werkgever biedt overeenkomstig andere werknemers van de organisatie waar zij werkzaam zijn. Tevens zijn de normale instrumenten van personeelsbeleid zoals functionerings- en beoordelingsgesprekken van toepassing.

Volgens werkgevers wordt er wel extra aandacht besteed aan begeleiding van deze werknemers op de werkvloer, soms door een mentor aan te stellen, in andere gevallen door extra aandacht van de leidinggevende. Deze vormen van begeleiding lijken in de praktijk te voldoen: een groot deel van werknemers vindt de begeleiding in elk geval voldoende. Een deel van de werkgevers geeft aan dat de begeleiding van ID-werknemers wel meer tijd vergt dan verwacht en in een aantal gevallen ook specifieke kwaliteiten en vaardigheden van de begeleider of leidinggevende vraagt. De middelen die op grond van de regeling hiervoor beschikbaar zijn, zijn niet altijd toereikend. Werkgevers voorzien dan ook dat de begeleiding in de nabije toekomst een knelpunt zal gaan vormen, juist omdat de nieuwe instroom nog meer begeleiding vraagt dan de eerdere.

Werknemers overwegend positief over werkinhoud en werkomgeving

De ondervraagde werknemers zijn over het geheel genomen tevreden over de inhoud van het werk. De meesten werken in assistant-functies. Zij vinden het werk leuk en nuttig en voelen zich gewaardeerd. Met uitzondering van de salariëring hebben zij het gevoel als volwaardige medewerkers te worden behandeld. In meerderheid zijn zij tevreden over de begeleiding die de werkgevers bieden, maar in de ontwikkelingsmogelijkheden zijn zij wel enigszins teleurgesteld. Die blijken wel eens minder dan van tevoren was aangegeven. Toch geeft een groot deel van de ondervraagden aan dat de functie in de loop der tijd meer is gaan inhouden dan bij aanvang: zij hebben nieuwe taken gekregen of meer verantwoordelijkheden. Degenen die de wens hebben om te zijner tijd naar een reguliere baan uit te stromen, denken dat hun werkervaring opgedaan in de ID-baan hun kansen hierop wel vergroot.

Gemeente en uitvoerder blijven op afstand

Gemeenten leggen de verantwoordelijkheid voor het goed functioneren van die arbeidsrelatie bij de individuele werkgever en de individuele werknemer. Een deel van de uitvoerders voelt wel een betrokkenheid bij de arbeidsrelatie, veelal omdat het gaat om een groep personen die zeer kwetsbaar zijn. In de praktijk

stellen zij zich echter zeer terughoudend op. Enkele uitvoerders hebben nog een of enkele gesprekken met werkgevers of werknemers als een werknemer al een tijdje in dienst is, andere komen in actie als uit signalen van een werkgever of werknemer blijkt dat dit wenselijk is. Over de vraag of een grotere betrokkenheid of een directer volgen tijdens het dienstverband wenselijk is, oordelen uitvoerders verschillend. Enkele uitvoerders ervaren het als een knelpunt dat zij geen nazorg kunnen geven en zouden structureel meer contacten met werkgevers en werknemers gedurende het dienstverband willen, andere vinden dat niet noodzakelijk of zelfs ongewenst.

Spanningsveld

In de grond van de zaak is een ID-baan om verschillende redenen geen normale arbeidsrelatie: de ID-baan wordt niet door de werkgever maar door de gemeente onder specifieke voorwaarden gefinancierd. Het zijn banen op een laag niveau voor een groep werknemers met specifieke kenmerken en mogen geen reguliere banen verdringen. Daarnaast beoogt de gemeente door middel van deze banen een aantal eigen doelstellingen te realiseren. Zij kan hierin alleen slagen met medewerking van werkgevers en werknemers.

De bijzondere positie van de ID-banen legt toch een zekere verantwoordelijkheid bij de gemeente en in het verlengde hiervan bij de uitvoerder. Deze verantwoordelijkheid houdt niet op op het moment dat een ID-baan is ingevuld. Dit laat onverlet dat de verantwoordelijkheid voor het functioneren van de arbeidsrelatie primair bij de werkgever en de werknemer ligt.

Spanningsveld

Van werkgevers wordt verwacht dat zij hun werknemers verder laten ontwikkelen en mogelijkheden bieden tot doorstroom en uitstroom. Dit kan botsen met de belangen van werkgevers. Over de huidige werknemers zijn de werkgevers over het algemeen (redelijk tot zeer) tevreden. Met deze werknemers hebben zij de kwaliteit van hun dienstverlening kunnen verbeteren en/of de werklast van andere werknemers kunnen verlichten. Deze opbrengsten wegen redelijk op tegen de investering in (vooral) tijd voor begeleiding en afhankelijk van de potenties van de werknemer zal deze verhouding in een aantal gevallen alleen maar gunstiger worden. Het laten doorstromen of uitstromen van deze werknemers brengt nieuwe lasten met zich mee in de vorm van de begeleiding van de nieuwe werknemer, maar bij doorstroom binnen de organisatie wellicht ook van de begeleiding van de oude werknemer in de nieuwe functie.

3.4 Sturing en toezicht

Sturing en toezicht nodig ten behoeve van doelrealisatie

Gemeenten (en uitvoerders) zijn voor de realisatie en instandhouding van ID-banen volledig afhankelijk van werkgevers. Om enige waarborgen te hebben dat ID-banen bijdragen aan de gemeentelijke doelstellingen zullen gemeenten moeten beschikken over instrumenten om informatie te vergaren over de manier waarop ID-banen in de praktijk functioneren en om hierop desgewenst invloed uit te oefenen. Een belangrijke voorwaarde is bovendien dat alle betrokkenen weten wat er van hen door de gemeente verwacht wordt.

Toezicht alleen ten behoeve van financiële verantwoording

Uit het veldonderzoek blijkt dat het gemeentelijk toezicht vooral, zo niet uitsluitend, betrekking heeft op de parameters die voor de financiële verantwoording van belang zijn:

- het aantal gerealiseerde ID-banen,
- de uitbetaalde salarissen,
- de mutaties in het bestand (in-, door- en uitstroom).

Werkgevers dienen over deze punten hetzij rechtstreeks hetzij via de uitvoerder informatie aan de gemeente te verstrekken. In sommige gemeenten kan worden volstaan met een jaarlijkse verklaring van de accountant, in andere moeten werkgevers periodiek salarisgegevens van de desbetreffende werknemers overleggen. Gemeenten verwerken deze gegevens weer in hun verantwoording aan het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Inhoudelijke toetsing alleen vooraf

Als het gaat om de inhoudelijke aspecten dan beperkt dit zich voornamelijk tot een toetsing vooraf: aan de hand van de aanvraag wordt beoordeeld of de arbeidsplaats voldoet aan de voorwaarden die in de regeling worden genoemd. Aspecten die daarbij aan de orde komen zijn onder meer:

- of de kandidaat-werknemer aan de criteria van de regeling voldoet;
- of de OR of andere personeelsvertegenwoordiging akkoord is gegaan met het creëren van de arbeidsplaats;
- de inhoud van de functie en de daarvoor toegekende beloning (al dan niet in de vorm van een functieprofiel).

Geen harde afspraken over begeleiding en ontwikkeling

Bij de toekenning van ID-banen komen aspecten als begeleiding en scholing wel aan de orde, maar hierover worden doorgaans geen 'harde' afspraken gemaakt. Uitvoerders hebben er in dit verband op gewezen dat zij bij de beoordeling van

aanvragen sterk afgaan op hun eigen ervaringen met de aanvragende werkgever, bijvoorbeeld hoe de begeleiding of ondersteuning is of was bij andere ID-werknemers of bij personen op een WIW-plaats. Als die ervaringen positief zijn, dan vertrouwen zij er in het algemeen wel op dat het bij de nieuwe plaats ook wel goed zal gaan. Doorstroom en uitstroom zijn aspecten die mede doordat een gemeentelijke visie hierop nog ontbreekt, nauwelijks punten van overweging zijn bij de toekenning van een aanvraag.

Verscheidenheid in terugkoppeling door uitvoerders

In het verlengde van het voorgaande zal het geen verbazing wekken dat uitvoerders vrijwel uitsluitend kwantitatieve informatie moeten verschaffen aan de gemeenten. De wijze waarop dit gebeurt varieert van periodieke schriftelijke voortgangsrapportages tot 'regelmatig' overleg. De periodiciteit van de (voortgangs)rapportages varieert van maandelijks tot een keer per jaar. Een inhoudelijke verantwoording wordt zelden gevraagd door gemeenten, zij het dat verschillende uitvoerders wel hebben aangegeven dat zij knelpunten signaleren in hun voortgangsrapportages of aankaarten in het overleg dat zij op gezette tijden met de gemeente voeren.

Nauwelijks rechtstreeks contact gemeente-werkgevers

Afgezien van de formele procedures bij de toekenning van de ID-baan en de financiële verantwoording zijn er nauwelijks contacten tussen gemeenten en werkgevers. De verantwoordelijkheid voor de instandhouding van een ID-baan en alles wat daaraan vast zit, ligt geheel bij de werkgevers en de werknemers. Gemeenten zien sturing van de arbeidsrelatie ook niet als hun taak.

Vertrouwen als werkbasis

De uitvoerders geven over het algemeen aan dat zij goede contacten onderhouden met de werkgevers die werknemers in een ID-baan in dienst hebben. Met de grotere werkgevers -in termen van aantal werknemers met een ID-baan- zijn die contacten intensiever en beter dan met kleinere die maar één of twee personen op een ID-baan in dienst hebben. In de relatie tussen werkgevers en uitvoerders speelt onderling vertrouwen een belangrijke rol. Uitvoerders zien weinig mogelijkheden om zaken als scholing en begeleiding in de vorm van (schriftelijke) afspraken vast te leggen. Bovendien, zo wordt opgemerkt, bestaan er toch geen mogelijkheden om een werkgever een sanctie op te leggen als hij niet voldoende begeleiding of scholingsmogelijkheden biedt. Een dergelijke ervaring kan hoogstens van invloed zijn op de behandeling van een nieuwe aanvraag van die werkgever.

Anders dan de gemeenten voelt een deel van de uitvoerders wel behoefte om een vorm van nazorg te kunnen geven. Gezien de kenmerken van de werknemers voelen zij zich tot op zekere hoogte ervoor verantwoordelijk dat een ID-werknemer op zijn of haar plek zit.

Spanningsveld

Gemeenten hebben de maatschappelijke verantwoordelijkheid erop toe te zien dat werkgevers de collectieve middelen die in het kader van het Besluit ID-banen beschikbaar worden gesteld, zo inzetten dat de maatschappelijke doelstellingen worden gerealiseerd, en bij te sturen als dat onvoldoende gebeurt. Op dit moment lijken er nauwelijks sturingsmechanismen aanwezig te zijn die waarborgen bieden dat de maatschappelijke doelstellingen ook worden gerealiseerd. Dit geldt zowel voor de aansturing van uitvoerders en werkgevers door gemeenten als voor de aansturing van werkgevers door uitvoerders.

5 Oordelen over de regeling van gemeenten, uitvoerders, werkgevers en werknemers

Aan alle betrokken partijen is gevraagd een oordeel te geven over de regeling als geheel. Deze oordelen zijn overwegend positief. Met name werkgevers brengen naar voren dat de ID-banen mensen kansen bieden om weer betaald werk te verrichten wat positieve effecten heeft op hun gevoel van eigenwaarde en dat deze banen inmiddels voor het uitvoeren van hun taken onmisbaar zijn geworden. Ook werknemers zijn overwegend positief over hun baan en ervaren positieve effecten op andere levensterreinen. Over de mogelijkheden om zich verder te ontwikkelen en over het salarisniveau oordelen zij minder positief.

Het positieve oordeel neemt niet weg dat er tal van kanttekeningen bij de regeling en de uitvoering daarvan zijn geplaatst. Een deel hiervan zijn in de voorgaande paragrafen als Spanningsvelden gepresenteerd. Andere zijn nog niet expliciet aan de orde gesteld. Zo geven enkele gemeenten aan dat de afstemming met andere arbeidsmarktinstrumenten verbeterd zou kunnen worden en noemen ook uitvoerders en werkgevers nog een aantal (vaak praktische) punten waarop zij kritiek hebben.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

Het vorige kabinet besloot om structureel werkgelegenheid te creëren voor langdurig werklozen: het 40.000 banenplan. In de collectieve en non-profit dienden 40.000 volledig door het Rijk gesubsidieerde banen te worden gecreëerd voor langdurig werklozen die over onvoldoende kwalificaties beschikten om zelfstandig te slagen op de arbeidsmarkt. Dit besluit werd uitgewerkt in de Regeling Extra Werkgelegenheid voor langdurig werklozen (EWLW); in het dagelijks spraakgebruik beter bekend als de Melkert-banen.

In het regeerakkoord van het huidige kabinet is vastgelegd dat deze 40.000 banen worden aangevuld met nog eens 20.000 banen; tevens werd aan de banen uitdrukkelijk een doorstroom- en uitstroomdoelstelling gekoppeld. De regeling EWLW is opgevolgd door de Regeling in- en doorstroombanen en het Besluit in- en doorstroombanen, waarin de condities zijn vastgelegd waaraan deze banen moeten voldoen.

Het arbeidsmarktinstrumentarium is onderwerp geweest van een interdepartementaal beleidsonderzoek tegen de achtergrond van de sterk gewijzigde arbeidsmarktsituatie. Daarbij zijn aanbevelingen geformuleerd voor de toekomstige vormgeving, ook met betrekking tot ID-banen. Voor de ID-banen geldt voorts dat – bij voortzetting van het instrument – de huidige regelgeving per 1 januari 2004 dient te zijn vervangen door een wet in formele zin. Daarbij zijn niet alleen aspecten van bestuurlijke en financiële vormgeving aan de orde, maar ook de plaats en functie die dit instrument dient te hebben ten opzichte van de andere arbeidsmarktinstrumenten. Op verzoek van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft IVA Tilburg een onderzoek uitgevoerd met het doel meer inzicht te krijgen in de plaats en de functie die de ID-banen voor de verschillende

actoren momenteel vervullen, alsmede de knelpunten die zich daarbij in de praktijk voordoen. IVA Tilburg heeft het onderzoek in de periode juli tot en met november 2001 uitgevoerd. Dit rapport is de weergave van de bevindingen.

1.2 Vraagstelling

De centrale vraagstelling van het onderzoek is als volgt geformuleerd:

Wat zijn de plaats en functie van de ID-banen?

Bij de totstandkoming van de ID-banen zijn verschillende actoren betrokken:

1. rijksoverheid;
2. de gemeente;
3. de uitvoerder;
4. werkgevers;
5. werknemers.

Elk van de genoemde actoren heeft eigen overwegingen en belangen bij de ID-banen. Daarmee krijgen ook de functie en plaats van de ID-banen voor de verschillende actoren een andere betekenis. Om de centrale vraag goed te kunnen beantwoorden, moeten we zicht hebben op het speelveld van de actoren bij de totstandkoming van de ID-banen.

De Rijksoverheid heeft een landelijke regeling ingevoerd: het Besluit in- en doorstroombanen. Gemeenten hebben vervolgens de taak de landelijke regeling verder gestalte te geven. Zij zijn verantwoordelijk voor de beleidsmatige nadere invulling van de beleidsruimte die de landelijk regeling biedt, voor de organisatie van de uitvoering van het Besluit in- en doorstroombanen en voor de feitelijke uitvoering. Bij die uitvoering komen de werkgevers in beeld die plaatsen ter beschikking moeten stellen en de werknemers die deze uiteindelijk moeten gaan vervullen. In de praktijk bestaat er een wisselwerking tussen het geformuleerde beleid en de uitvoering daarvan: het geformuleerde beleid wordt uitgevoerd en naar aanleiding van ervaringen uit de uitvoeringspraktijk wordt het geformuleerde beleid eventueel bijgesteld. De manier waarop gemeenten een nadere invulling geven aan de landelijke regeling en waarop zij de uitvoering organiseren en aansturen is van invloed op de mate waarin de doelstellingen van de landelijke overheid en van henzelf (kunnen) worden gerealiseerd.

De centrale vraagstelling kan in een aantal deelvragen worden uiteengelegd. Per thema beschrijven we de verschillende deelvragen.

Beleidsmatige invulling gemeenten

Ten aanzien van de beleidsmatige invulling van gemeenten zijn de volgende deelvragen relevant:

- Op welke punten hebben de gemeenten een nadere invulling aan de landelijke regeling gegeven?
- Wat zijn volgens de gemeenten de functie/doelstellingen van de ID-banen? In hoeverre sluiten de doelstellingen van andere actoren hierbij aan?
- Welke plaats kennen de gemeenten toe aan de ID-banen binnen het gemeentelijk arbeidsmarktinstrumentarium?
- Hebben de gemeenten een keuze gemaakt voor de inzet van het instrument voor een of meer doelgroepen? Wordt door gemeenten het woonplaatsbeginsel toegepast?
- Hebben de gemeenten een keuze gemaakt voor de inzet van het instrument in een of meer sectoren?

Uitvoeringspraktijk

De gemeente kan de ID-banen slechts in beperkte mate zelf realiseren, namelijk alleen voor zover zijzelf als werkgever optreedt. De rest van de ID-banen moet tot stand komen in een samenspel van gemeente-uitvoerder-werkgevers-werknemers. Door de keuze van de uitvoeringsstructuur en de wijze waarop de gemeente deze aanstuurt kan de gemeente in sterke of minder sterke mate bepalen hoe dit spel in de praktijk (de uitvoeringspraktijk) wordt gespeeld.

Er bestaan relaties tussen de verschillende actoren. De gemeente heeft het beleid geformuleerd en voert dit zelf uit of heeft de uitvoering uitbesteed aan een uitvoerder. Er kan tussen de gemeente en werkgever en werknemer een rechtstreekse relatie bestaan of een indirecte relatie. De contacten met de werkgever en werknemer verlopen in dit laatste geval via de uitvoerder. Om te kunnen toetsen of de beoogde doelstellingen zijn gerealiseerd heeft de gemeente informatie nodig. Deze verkrijgt ze direct of indirect via een uitvoerder van de werkgevers en werknemers.

Tussen de werkgevers en werknemers bestaat een directe arbeidsrelatie.

Zoals uit het voorgaande al blijkt, is de keuze van de gemeente ten aanzien van de uitvoeringsstructuur (bijvoorbeeld wel of niet de uitvoering onderbrengen bij een aparte instantie) van invloed of bepaalde relaties wel of niet aanwezig zijn en ook op de inhoud/aard van die relaties.

Ten aanzien van de uitvoeringspraktijk zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

- Voor welke uitvoeringsstructuur heeft de gemeente gekozen?
- Heeft de uitvoerder aanvullend beleid geformuleerd?
- Hoe verloopt het proces van het realiseren van ID-banen?
- Hoe verloopt het proces van werving en selectie van ID-werknemers?
- Hoe verloopt de ondersteuning van werknemers en werkgevers na plaatsing?
- Hoe verloopt het proces van door- en uitstroom?

Gemeente en uitvoerders

De rijksoverheid en de gemeenten hebben aan het instrument ID-banen doelstellingen toegekend. Om de doelstellingen te realiseren is samenspel tussen de actoren van belang. Voorop staat dat de gemeente periodiek verantwoording dient af te leggen aan het rijk over de bereikte resultaten van de uitvoering van het Besluit in- en doorstroombanen en de besteding van de beschikbare financiële middelen. Een gemeente kan ervoor kiezen zich te beperken tot die activiteiten die nodig zijn om aan deze verantwoordingsplicht te voldoen en de verdere uitvoering geheel aan andere instanties over te laten. De andere actoren moeten de gemeente dan van de benodigde informatie voorzien, maar zijn verder vrij in hoe zij het spel spelen. De gemeente is slechts 'toezichthouder'. Aan de andere kant kan een gemeente zelf actief interveniëren en daarmee bepalen hoe het spel wordt gespeeld en de andere partijen aansturen. De gemeente treedt dan op als regisseur. De keuze die de gemeente in deze maakt, is sterk van invloed op de speelruimte van de andere actoren en van de benodigde sturings- en toezichtsinstrumenten.

De volgende deelvragen zijn vanuit het perspectief van toezicht en (aan)sturing geformuleerd:

- Hoe zorgt de gemeente ervoor dat de beoogde doelstellingen worden gerealiseerd?
- In welke mate slagen gemeenten erin een coördinerende en sturende rol te vervullen op de uitvoering van de ID-regeling?
- Welke instrumenten worden hierbij gebruikt en ten aanzien van welke organisaties voert de gemeente de regie?
- Welke speelruimte hebben de uitvoerende organisaties, werkgevers en werknemers?

Werkgevers

De werkgevers spelen een belangrijke rol bij het realiseren van de ID-banen. Zij zijn immers degenen die de banen tot stand moeten brengen en de werklozen een

dienstverband moeten aanbieden en ook in staat moeten stellen zich (desgewenst) verder te ontwikkelen. Als de ideeën van werkgevers onvoldoende raakvlakken hebben met de gedachten van de landelijke en gemeentelijke overheid of zelfs daarmee conflicteren, dan mogen weinig aansprekende resultaten verwacht worden. De volgende deelvragen zijn dan ook van belang:

- Wat zijn de motieven van organisaties om ID-banen te creëren?
- Hoe vindt de besluitvorming binnen de organisatie hieromtrent plaats?
- Wat zijn de werkzaamheden van ID-werknemers?
- Hoe zien werkgevers de arbeidsrelatie met de ID-werknemer. Hebben zij specifiek beleid voor de ID-werknemers geformuleerd of vallen zij onder het normale personeelsbeleid?
- Bieden werkgevers begeleiding, scholing- en ontwikkelingsmogelijkheden aan ID-werknemers?
- Wat is het oordeel van werkgevers over de ID-werknemers?

Werknemers

ID-banen zijn bedoeld als werkgelegenheid voor een specifieke groep personen: personen zonder of met zeer geringe kansen op de reguliere arbeidsmarkt. Het feit dat zij zo'n slechte positie op de arbeidsmarkt hebben, hangt zowel samen met het aanbod van banen op die arbeidsmarkt als met de beperkingen van deze personen zelf. Vanuit het perspectief van de plaats en functie van de ID-banen zijn er in dit verband twee kernvragen:

1. Komen de ID-banen terecht bij de personen voor wie zij bedoeld zijn?
2. In hoeverre sluiten de ID-banen aan bij de verwachtingen en behoeften van de personen uit de doelgroep?

Dit leidt tot de volgende vragen:

- Hoe is de groep ID-werknemers samengesteld naar aspecten (leeftijd, opleidingsniveau, werkloosheidsduur, allochtone herkomst) die voor de arbeidsmarktpositie van belang kunnen zijn?
- Wat zijn de overwegingen van de ID-werknemers om te gaan werken in een ID-baan?
- In hoeverre beantwoorden de ID-banen aan de verwachtingen van de ID-werknemers? Welke aspecten van betaalde arbeid vinden zij belangrijk en hoe waarderen zij hun ID-baan op deze punten?
- Welke arbeidsmarktperspectieven zien ID-werknemers voor zichzelf: blijvende plaatsing in een ID-baan of door- en/of uitstroom naar de reguliere arbeidsmarkt? Welk perspectief is hen voorafgaand aan plaatsing in de ID-baan gegeven? Draagt de ID-baan bij aan realisatie van dat perspectief?

1.3 Onderzoeksopzet

Het onderzoek bestaat uit kwalitatieve studies in 10 gemeenten. In deze gemeenten zijn telefonische interviews gehouden met de verschillende actoren die betrokken zijn bij de creatie en instandhouding van de ID-banen. Per gemeente zijn telefonische interviews afgenomen bij:

- a. de beleidsmedewerkers in die gemeenten die verantwoordelijk zijn voor het gemeentelijk beleid inzake ID-banen;
- b. de organisatie die op gemeentelijk niveau verantwoordelijk is voor de uitvoering van de regeling en optreedt als intermediair;
- c. vertegenwoordigers van werkgevers die ID-banen binnen hun organisatie hebben;
- d. werknemers die werkzaam zijn in een ID-baan.

Gelijktijdig met de telefonische interviews zijn van de 10 gemeenten beleidsnota's en andere notities met betrekking tot de ID-banen opgevraagd. De bestudering van deze nota's en notities heeft tot een verdere verdieping geleid en plaatst de resultaten van de interviews in een (beleidsmatig) perspectief.

Voor een uitgebreide verantwoording van de onderzoeksopzet verwijzen wij naar bijlage 1. Het onderhavige onderzoek is een kwalitatief onderzoek. We hebben niet gestreefd naar representativiteit, maar naar inventarisatie van een breed scala aan visies op de plaats en functie van ID-banen en aan. Als gevolg van deze aanpak is het niet mogelijk conclusies te trekken over de mate waarin bepaalde visies en uitvoeringspraktijken voorkomen. Het onderzoek geeft daarentegen wel een goed inzicht in wat er zoal aan visies en uitvoeringspraktijken bestaat. Door de brede opzet van het onderzoek waaraan verschillende actoren uit 10 gemeenten hun medewerking hebben verleend, is het niet waarschijnlijk dat – behalve in uitzonderingsgevallen – bij andere gemeenten, uitvoerders, werkgevers en werknemers zaken spelen ten aanzien van de plaats en functie van ID-banen die in dit rapport niet worden gesignaleerd.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 staat de beleidsmatige invulling door gemeenten centraal. De uitvoeringspraktijk wordt in hoofdstuk 3 en de toezicht en (aan)sturing worden in hoofdstuk 4 behandeld. We gaan in hoofdstuk 5 nader in op de motieven van werkgevers om ID-banen te creëren. Ook de besluitvorming en het personeels-

beleid komen hierbij aan bod. In hoofdstuk 6 beschrijven we de bevindingen uit de werknemers-enquête.

1.5 Gehanteerde definities

In het spraakgebruik worden de termen *doorstroom* en *uitstroom* door elkaar gebruikt. Met doorstroom bedoelen we de beweging binnen de ID-regeling: van Instroombaan naar Doorstroombaan. We spreken in dit rapport over uitstroom als het gaat om uitstroom uit de ID-baan naar reguliere, niet-gesubsidieerde arbeid of om een andere verandering waardoor de betrokkene niet meer werkzaam is in een ID-baan.

Ook het begrip 'regulier' wordt op verschillende manieren gebruikt in relatie tot een ID-baan. Wij gebruiken het begrip uitsluitend in de betekenis van niet-gesubsidieerd; een reguliere baan is dus een niet-gesubsidieerde baan.

2 Beleidsmatige invulling door gemeenten

2.1 Ontwikkelingen in het landelijke beleid

Het Besluit in- en doorstroombanen (Besluit ID-banen) maakt deel uit van een reeks van regelingen die sinds het aantreden van het eerste kabinet-Kok in werking zijn getreden met het doel het functioneren van de arbeidsmarkt te verbeteren en het aanbod van betaald werk te vergroten voor personen met weinig of geen kwalificaties voor een baan op de reguliere arbeidsmarkt. Het Besluit ID-banen is de voorlopig laatste uitwerking van een instrument dat in 1994 als het '40.000 banenplan' werd geïntroduceerd en dat toen qua regelgeving zijn beslag kreeg in de Regeling extra werkgelegenheid voor langdurig werklozen (EWLW), in het dagelijkse spraakgebruik beter bekend als de Melkert-banen. Deze regeling werd in 1999 opgevolgd door de Regeling in- en doorstroombanen voor langdurig werklozen (Regeling ID-banen) die op zijn beurt met ingang van 2000 is overgegaan in het genoemde Besluit ID-banen.

De EWLW had een tweeledige doelstelling:

- a. het stimuleren van uitstroom uit de Abw en aanverwante regelingen door het scheppen van reguliere arbeidsplaatsen in de collectieve en non-profitsector;
- b. het oplossen of in elk geval het verlichten van de sociale problematiek in de grote(re) steden.

Om deze doelstellingen te realiseren werden aan de grote(re) gemeenten en de zorgsector middelen toegekend om 40.000 banen te creëren in de collectieve en non-profitsector en in de kinderopvang. De verantwoordelijkheid voor uitvoering

van de EWLW in de zorgsector werd gelegd bij het COTG, AWOB en AWO¹, in de andere sectoren bij de gemeenten.

Van de regeling die in 1995 in werking is getreden is, konden op dat moment 19 gemeenten gebruik maken. In de regeling is een beperkt aantal sectoren genoemd waarin deze banen gerealiseerd dienden te worden. De banen dienden onder andere een positieve invloed te hebben op de leefbaarheid en veiligheid(sbeleving) van een aantal wijken in de grote(re) steden waar op dat moment sprake was van een cumulatie van problemen, en voor meer handen aan het bed. In de loop der jaren is het aantal sectoren geleidelijk uitgebreid. Ook is de beperking tot de grote(re) gemeenten opgeheven, zij het dat de grote steden steeds een voorkeursbehandeling genoten hebben.

Het uitgangspunt van de EWLW was dat het gaat om structurele werkgelegenheid waarvan de financiering eveneens structureel geregeld is. Het is een vraaggericht instrument: bij de creatie van werkgelegenheid moet worden aangesloten bij de vraag van werkgevers en de maatschappelijke behoefte.

Sinds de totstandkoming van de EWLW hebben zich verscheidene ontwikkelingen voorgedaan die geleid hebben tot de aanpassingen van het instrument dat uiteindelijk zijn neerslag heeft gekregen in de Regeling in- en doorstroombanen uit 1999 en nu in het Besluit ID-banen.

Een belangrijke maatschappelijke ontwikkeling is de grote vraag naar arbeidskrachten als gevolg van een langdurige periode van hoogconjunctuur. Veel arbeidsmarkt- en werkgelegenheidsinstrumenten zijn ontwikkeld in een periode van grote werkloosheid. Het aanbod op de arbeidsmarkt was aanzienlijk groter dan de vraag, waardoor personen met weinig beroepskwalificaties of met beroepskwalificaties die onvoldoende aansloten bij de vraag van werkgevers, niet of nauwelijks in staat waren een betaalde baan te verwerven. De conjuncturele ontwikkeling heeft ertoe geleid dat de vraag het aanbod is gaan overtreffen. Hierdoor kon een deel van de werklozen alsnog een baan verwerven. De uitspraken van gemeentelijke beleidsfunctionarissen en uitvoerders getuigen dat dit vooral personen zijn die de bovenkant van de 'onderkant' vormen; de bestanden van werklozen en bijstandsontvangers zijn weliswaar in omvang sterk gedaald, maar degenen met de slechtste arbeidsmarktkansen blijven over. De schaarste op de arbeidsmarkt heeft sterke invloed gehad op de (politieke) visie op de bestaande werkgelegenheidsinstrumenten. Deze worden meer en meer gezien

1 COTG: Centraal Orgaan Tarieven Gezondheidszorg (vanaf 2000 CTG);
AWO: Stichting Arbeidsmarkt-, Werkgelegenheids- en Opleidingsfonds voor de sector Zorg en Welzijn;
AWOB: Stichting Arbeidsmarkt-, Werkgelegenheids- en Opleidingsfonds Bejaarden.

als een voorbereiding op een plaats op de reguliere arbeidsmarkt; de inzet van deze voorzieningen moet uiteindelijk leiden tot het verwerven van een reguliere baan. Deze ontwikkeling in het beleidsdenken is het duidelijkst zichtbaar bij de totstandkoming van de Wet inschakeling werkzoekenden (WIW).

Om de regelgeving en financiering van arbeidsmarkt- en werkgelegenheidsinstrumenten te stroomlijnen is in de WIW een aantal arbeidsmarkt- en werkgelegenheidsinstrumenten gebundeld. Het betreft:

- de Kaderregeling Arbeidsinpassing;
- de Jeugdwerkgarantiewet;
- de Banenpoolregeling;
- de Subsidieregeling experimenten activering van uitkeringsgelden.

Met uitzondering van de Banenpoolregeling hadden de genoemde instrumenten tot doel werkzoekenden door middel van scholing en werkervaring beter in staat te stellen om op de reguliere arbeidsmarkt een baan te verwerven. Met andere woorden: in deze regelingen stond de uitstroom naar niet-gesubsidieerde arbeid centraal. Zoals gezegd gold dit niet voor de Banenpoolregeling. Van origine was deze regeling juist bedoeld als een laatste mogelijkheid tot het verrichten van betaalde arbeid voor personen die met behulp van andere instrumenten kansloos waren op de reguliere arbeidsmarkt. Een plek in de banenpool werd beschouwd als het hoogst haalbare. Wel diende regelmatig te worden nagegaan of een banenpooler in staat zou zijn door te stromen naar een reguliere arbeidsplaats. In de praktijk bleek deze uitstroom echter gering.

Het opnemen van de Banenpoolregeling in de WIW heeft ertoe geleid dat ook met betrekking tot ex-banenpoolers de doorstroomdoelstelling scherper is aangezet. De twee instrumenten van de WIW – de werkervaringsplaatsen en dienstbetrekkingen – hebben immers beide een tijdelijk karakter. De WIW voorziet in de subsidiëring van een werkervaringsplaats bij een reguliere werkgever voor een periode van maximaal 12 maanden, terwijl de dienstbetrekking tussen een gemeente en een langdurig werkloze in principe wordt aangegaan voor maximaal 2 jaar. De WIW voorziet wel in de mogelijkheid een dienstbetrekking te verlengen indien Arbeidsvoorziening ook na die periode van twee jaar van oordeel is dat de afstand van betrokkene tot de arbeidsmarkt dermate groot is dat een intensief arbeidstoeleidingstraject nodig is of dat deze afstand niet te overbruggen is.

Anders dan de EWLW en de opvolgers van deze regeling is de WIW een aanbodgericht instrument: uitgangspunt is het versterken van de arbeidsmarkt-kwalificaties van de personen voor wie dit instrument wordt ingezet. Van meet af aan kent de WIW dan ook een scholingsbudget ten behoeve van verbetering van deze kwalificaties.

Ook in de ontwikkeling van EWLW naar het Besluit ID-banen is de krapte op de arbeidsmarkt merkbaar. Terwijl in de EWLW nog sprake is van een doelstelling ten aanzien van *uitstroom uit de uitkering*, wordt in de besluitvorming over het Besluit ID-banen nadrukkelijk aangegeven dat er aandacht besteed moet worden aan (het bevorderen van) *uitstroom uit de ID-banen naar reguliere arbeidsplaatsen* en dan met name naar arbeidsplaatsen in de marktsector. Met andere woorden: werd in de EWLW de arbeidsplaats vooral gezien als een eindstation voor werkzoekenden die niet met behulp van andere arbeidsmarktinstrumenten aan een betaalde baan geholpen konden worden, in het Besluit ID-banen is de ID-baan ook een opstap, een instrument om de werknemer beter te kwalificeren voor een reguliere, dat wil zeggen niet-gesubsidieerde baan, liefst in de markt. In combinatie met de oorspronkelijke doelstellingen worden in de Regeling ID-banen en het Besluit ID-banen dus de volgende doelstellingen aan deze banen toegekend:

- langdurig werklozen (en daaraan gelijk gestelden, waaronder arbeidsgehandicapten) werkgelegenheid bieden;
- ID-werknemers indien mogelijk en met behulp van scholing toeleiden naar de reguliere arbeidsmarkt door doorstroom binnen de ID-banen en uitstroom naar de reguliere arbeidsmarkt;
- verbetering van de maatschappelijke dienstverlening.

Bij de inwerkingtreding van de Regeling ID-banen is de mogelijkheid gecreëerd om naast de 40.000 EWLW-banen 20.000 nieuwe banen te scheppen. Van de in totaal 60.000 banen die zo ontstaan, kunnen maximaal 10.000 banen van een hoger niveau zijn dan de oorspronkelijke EWLW-banen met de mogelijkheid de werknemers met een dergelijke baan een hogere beloning (tot 150% WML) te geven. Het is de bedoeling dat er op deze manier uiteindelijk 60.000 instroom- en doorstroombanen worden gerealiseerd, waaronder maximaal 10.000 doorstroombanen.

Behalve met het creëren van doorstroombanen wordt het opstapkarakter van de ID-banen geaccentueerd door het verruimen van de mogelijkheden om in combinatie met een ID-baan scholing aan te bieden en door het invoeren van een uitstroompremie². Op grond van de regeling kunnen gemeenten extra middelen ter beschikking stellen voor aanvullende scholing die van belang is voor het goed uitoefenen van de functie of voor het vergroten van de kansen op doorstroming. Daarbij dient aangetekend te worden dat de regeling de verantwoordelijkheid voor scholing en de bekostiging daarvan primair bij de werkgever legt. Om de uitstroom naar een reguliere arbeidsplaats te stimuleren kan onder bepaalde

2 De uitstroompremie is bij de aanvaarding van het belastingplan 2002 gewijzigd in een toetrederskorting. Vanaf 1-1-2002 is het geen uitgavensubsidie meer, maar een premiekorting.

voorwaarden aan een werknemer die vanuit de regeling een reguliere arbeidsplaats aanvaard heeft, een premie worden toegekend.

- de werknemer moet ten minste twee jaar werkzaam zijn geweest in een ID-baan;
- de werknemer moet ten minste zes maanden werkzaam zijn geweest in één of meer opeenvolgende reguliere banen en
- de verwachting is gerechtvaardigd dat het verrichten van werkzaamheden in een reguliere baan enige continuïteit heeft.

De werknemer die aan de voorwaarden voldoet, ontvangt gefaseerd een premie van 4.000 gulden. Eenzelfde bedrag wordt aan de gemeente ter beschikking gesteld als incentive voor een effectief uitstroombesleid.¹

Als gevolg van de geschetste veranderingen is de ID-baan op het punt door- en uitstroom als instrument meer op de WIW gaan lijken. Wij zien dit terug in de plek die gemeenten aan ID-banen geven in hun werkgelegenheids- en arbeidsmarktbeleid. Op de beleidsmatige invulling op lokaal niveau gaan wij in de volgende paragrafen in.

2.2 Beleid(sruimte) gemeenten

De beleidsruimte van gemeenten is in de Regeling ID-banen ten opzichte van de EWLW-banen vergroot. Eén van de veranderingen betreft het loslaten van de sectoren waarbinnen arbeidsplaatsen moeten worden gerealiseerd (zie ook paragraaf 2.6). Daarnaast is het woonplaatsvereiste (zie ook paragraaf 2.8) per 1 januari 1999 komen te vervallen. Gemeenten hebben wel de vrijheid om deze beperkende bepalingen te handhaven. Ook heeft de gemeente beleidsruimte als het gaat om de doelgroep. De landelijke regeling kent een ruime doelgroepbepaling. Gemeenten kunnen bepalen of zij de ID-banen voor een specifieke doelgroep inzetten. De gemeente beslist uiteindelijk of een persoon voor een ID-baan in aanmerking komt. Bovendien worden aan gemeenten mogelijkheden geboden om in onderhandeling met de werkgever verdere afspraken te maken over de vergoeding van kosten voor bijvoorbeeld scholing.

Uit de interviews met de beleidsfunctionarissen blijkt dat gemeenten binnen het landelijke kader nauwelijks keuzen maken. De gemeenten oordelen verschillend

1 Met ingang van 1 januari 2002 is het werknemersdeel van de uitstroombesleid vervangen door een fiscale regeling: de 'toetrederskorting'. De voorwaarden om voor deze korting in aanmerking te komen verschillen van die voor de uitstroombesleid. Aangezien dit onderzoek de situatie in 2001 betreft, gaan wij hierop niet verder in.

over de beleidsruimte in de landelijke regeling: vier gemeenten (drie grote en één kleine) vinden de landelijke regelgeving strak; drie hiervan hebben behoefte aan meer ruimte voor eigen beleid terwijl de vierde wel voldoende ruimte vindt om zelf (aanvullend) beleid te formuleren. Eveneens vier gemeenten (opnieuw drie grote en één kleine) vinden dat de landelijke regelgeving voldoende ruimte biedt voor eigen beleid. Hiervan heeft één gemeente vanwege de kleinschaligheid van de ID-banen en het geringe aantal personen dat erbij betrokken is, nauwelijks eigen beleid geformuleerd. Twee gemeenten hebben geen expliciet oordeel gegeven over de beleidsruimte die zij ervaren, maar geven aan nauwelijks eigen beleid inzake ID-banen te hebben ontwikkeld. Een van deze gemeenten geeft aan dat bewust gekozen is om géén nadere invulling te geven om de beschikbare ID-plaatsen zo snel en soepel mogelijk te kunnen invullen.

Enkele uitspraken van gemeenten:

"Het landelijke beleid zou wel wat ruimer mogen worden, het zou de gemeenten wat meer vrijheid kunnen geven. Op dit moment moeten wij namelijk voor iedere ID-werknemer een verklaring afgeven, en de ID en de WIW vertonen weinig stroomlijning."

"De landelijke kaders werken tot nu toe niet knellend. Er wordt alleen geen actief beleid vanuit het Rijk geformuleerd in de richting van de D-banen. De gemeente steekt over het algemeen voldoende geld in de regeling en heeft voldoende vrijheid om deze actief te kunnen invullen."

"Algemeen beleid is gericht op doorstroom. Hoe meer specifiek beleid wordt gevoerd, hoe minder groot de kans wordt geacht dat het voorgeschreven aantal plaatsen gehaald zal worden. ID-regeling is door de gemeente zo sober mogelijk gehouden. Landelijk kader is uitgangspunt. De landelijke kaders zijn duidelijk en binnen bepaalde marges heeft de gemeente nog beleidsvrijheid."

In enkele gemeenten vindt afstemming plaats met omliggende gemeenten en wordt het instrument regionaal uitgevoerd.

De belangrijkste punten waarop gemeenten een nadere invulling hebben gegeven aan de landelijke regeling zijn:

- *de wijze van uitvoering*: het grootste deel van de gemeenten heeft de uitvoering ondergebracht bij een uitvoerder;
- *prioritering van de groepen die voor een ID-baan in aanmerking komen*: een deel van de gemeenten heeft ervoor gekozen om aan WIW-ers en ex-

banenpoolers prioriteit te geven bij instroom in een ID-baan. Andere doelgroepen worden nauwelijks genoemd.

- *de salarisontwikkeling*: één gemeente kent een ID-werknemer bij aanvang een hoger salaris toe dan 100% WML, maar laat dit vervolgens minder snel stijgen, en één gemeente heeft vastgelegd dat het salaris van een doorstroombaan tot 150% door de gemeente zal worden vergoed;
- *toepassing van het woonplaatsbeginsel*: drie gemeenten hebben aangegeven al dan niet bij wijze van experiment ID-banen uit te (willen) wisselen met omliggende gemeenten;
- *het streven naar doorstroom en uitstroom*: enkele gemeenten hebben in beleidsnotities vastgelegd dat gestreefd moet worden naar uitstroom vanuit ID-banen naar regulier werk en dat bij een beoordeling van kandidaten eerst de mogelijkheden van een reguliere baan onderzocht dienen te worden. In één gemeente is er overigens een duidelijk verschil in de opvattingen van de gemeente en de uitvoerder in hoeverre er sprake is van een doorstroombeleid in die gemeente (gemeente: ja, uitvoerder: nee);
- *prioritering van sectoren*: enkele gemeenten kennen aan de realisatie van ID-banen in bepaalde sectoren (toezicht, onderwijs, sport) hogere prioriteit toe dan in andere sectoren. In het algemeen worden er echter geen duidelijke voorkeuren uitgesproken of prioriteiten aangegeven, maar volgt men de vraag vanuit de werkgevers.

De aandacht lijkt beleidsmatig geleidelijk te verschuiven van de vraag "hoe krijgen wij onze ID-plaatsen zo snel mogelijk ingevuld" naar de vragen als "hoe kunnen de ontstane vacatures op een adequate manier worden opgevuld, rekening houdend met het feit dat het aanbod afgeroomd is" en "hoe kan bewerkstelligd worden dat de huidige ID-ers doorstromen of uitstromen naar een niet-gesubsidieerde baan".

2.3 Functie/doelstellingen ID-banen

Zoals ook al in paragraaf 2.1 aan bod is gekomen, kent het instrument ID-banen drie landelijke doelstellingen:

1. langdurig werklozen en arbeidsgehandicapten werkgelegenheid bieden;
2. ID-werknemers, indien mogelijk en met behulp van scholing, toeleiden naar de reguliere arbeidsmarkt door bevordering van doorstroom (binnen de ID-banen) en uitstroom (naar de reguliere arbeidsmarkt);
3. verbetering van maatschappelijke dienstverlening.

In deze paragraaf gaan we nader in op de doelstellingen die gemeenten en uitvoerders aan de ID-banen verbinden.

Gemeenten

Als gevraagd wordt aan de gemeenten welke doelstellingen zij met behulp van de ID-banen willen realiseren, noemen zij de landelijke doelstellingen. Het verbeteren van de maatschappelijke dienstverlening en de werkgelegenheidscreatie krijgen hierbij de nadruk. De doorstroomdoelstelling wordt minder vaak genoemd. Eén van de gemeentelijke functionarissen merkt in dit verband op dat de doorstroomdoelstelling pas recentelijk door het Rijk aan de landelijke doelstellingen is toegevoegd. Geen enkele gemeente maakt een exclusieve keus voor één van de landelijke doelstellingen.

Uit de vorige paragraaf blijkt dat gemeenten nauwelijks eigen beleid hebben geformuleerd. Ze maken geen nadere keuze(n) binnen het landelijke beleidskader. Wel zegt de helft van de gemeenten dat zij aan een bepaalde (landelijke) doelstelling(en) prioriteit geven zoals:

- bevorderen van uitstroom vanuit ID-banen naar regulier werk en het invullen van aantal toegekende ID-banen;
- creëren van werkgelegenheid voor langdurig werklozen en verbetering maatschappelijke dienstverlening. De gemeentelijke beleidsfunctionaris in deze gemeente geeft aan dat toeleiding naar niet-gesubsidieerde arbeid in bepaalde gevallen wel wordt nagestreefd, maar dat het creëren van werk voor langdurig werklozen en verbetering van de maatschappelijke dienstverlening voorop staan. Er bestaat overigens een discrepantie tussen de woorden van de beleidsfunctionaris en de gemeentelijke beleidsnotitie. In de notitie heeft de door- en uitstroomdoelstelling prioriteit;
- terugdringing van het klantenbestand voorkomen van langdurig werkloosheid en door diagnostiek en analyse van competenties van klanten in kaart brengen.

De vraag kan worden gesteld of deze gemeenten daadwerkelijk prioriteiten stellen qua doelstellingen, immers twee van de drie landelijke doelstellingen worden genoemd.

Naast prioriteiten die betrekking hebben op de drie landelijke doelstellingen, zijn ook prioriteiten ten aanzien van de uitvoering genoemd:

- doorstroom uit de WIW naar ID-banen, waarbij ex-banenpoolers voorrang krijgen bij plaatsing op de ID-baan. Dit is een gemeentelijke beleidskeuze en volgt niet uit het rijksbeleid;
- 10% plaatsen vanuit Wet Rea.

In een gemeentelijke beleidsnotitie worden de volgende doelstellingen van de ID-regeling genoemd:

1. Verhoging van uitstroom van mensen met een uitkering naar regulier werk.
2. Het creëren van een hoger niveau van dienstverlening voor burgers.
3. Het bieden van perspectief voor mensen in de ID-regeling door middel van een vaste verhouding tussen het aantal instroom- en het aantal doorstroombanen.
4. Het geven van bijzondere aandacht aan mensen die onder de Wet Rea vallen.

De doelstellingen van ID-banen:

- Gebruik van de ID-banen als arbeidsmarktinstrument.
- Langdurig werklozen weer toe te laten treden tot de arbeidsmarkt.
- Verbetering van de maatschappelijke dienstverlening doordat onderdelen hiervan die eerder werden weggesaneerd, opnieuw kunnen worden ingevoerd.

In deze gemeente was de overweging om ID-banen te creëren van praktische aard. Bij het instellen van de ID-regeling was er net een overleg met de NS afgerond. Dit ging over een nieuw station en daar moest een bewaakte fietsstalling bijkomen. De ID-regeling was uitermate geschikt hiervoor. De fietsstalling bleek een succes, maatschappelijk en sociaal (werklozen die meer dan 18 jaar zonder werk hadden gezeten werden succesvol ingezet). Daarna is de ID-regeling ook op andere gebieden uitgebouwd. Twee mensen moeten per jaar uitstromen naar een reguliere baan.

Doelstellingen:

- ID-baan als instrument om mensen te helpen die een reguliere baan niet aankunnen.
- Het afnemen van financiële druk van de begroting van gesubsidieerde organisaties zoals in de kunst- en cultuursector.
- Het verbeteren van de maatschappelijke dienstverlening door extra handen te creëren waar dat nodig is.
- Toeleiden van ID-werknemers naar reguliere, dan wel doorstroombanen binnen de ID-regeling.
- Bieden van werkgelegenheid aan langdurig werklozen.

De gemeentelijke beleidsfunctionaris geeft aan dat de gemeente met de ID-banen werk wil creëren voor langdurig werklozen en nieuwe beleidsproducten wil ontwikkelen voor verbetering van de maatschappelijke dienstverlening in de non-profitsector (veiligheid, onderwijs en ondersteunende taken). Het toeleiden naar regulier niet-gesubsidieerd werk wordt in bepaalde gevallen wel nagestreefd, maar de andere twee doelstellingen staan voorop.

In de gemeentelijke beleidsnotitie staat dat gesubsidieerde arbeid in eerste instantie (1994-1998) een instrument voor de gemeente is om nieuwe arbeidsplaatsen aan de onderkant van het loongebouw te creëren. Enerzijds als instrument om laaggeschoolde en langdurig werklozen aan werk te helpen, anderzijds als instrument om maatschappelijk zinvolle producten te ontwikkelen (veiligheid, schoon, kinderopvang etc). In collegeprogramma 1998-2002 wordt een groot accent gelegd op de door- en uitstroomfunctie van gesubsidieerde arbeid: gesubsidieerde arbeid als tussenstap op weg naar de 'reguliere' arbeidsmarkt.

Uitvoerder

Ook de uitvoerders onderschrijven de drie landelijke doelstellingen. Andere doelstellingen die de uitvoerders noemen, hebben te maken met de *uitvoering* van de regeling:

- het zo snel mogelijk invullen van vacatures c.q. het quotum van toegekende ID-banen;
- zorgen voor een goede matching tussen vraag en aanbod;
- zorgen voor continuïteit van de baan en voorkomen van uitval van ID-werknemers;
- ID-werknemers toeleiden naar een reguliere baan.

Verschillende uitvoerders maken er melding van dat bij de invulling van ID-banen aan WIW-ers en (ex)banenpoolers prioriteit moet worden gegeven. ID-banen vervullen in dat geval binnen het gemeentelijk arbeidsmarkt- of werkgelegenheidsinstrumentarium de rol die aanvankelijk aan de banenpool was toebedacht.

Gemeenten over doelstellingen uitvoerder

We hebben de vraag over wat de doelstellingen van de uitvoerder zijn, ook voorgelegd aan de gemeenten om te zien of de beelden met elkaar overeenstemmen. Het beeld dat gemeenten hebben over de doelstellingen van de uitvoerders komt overeen met het beeld dat ontstaat op basis van de uitspraken van de uitvoerders zelf:

- het plaatsen van mensen in een ID-baan;
- zorgen dat werkgever gaat investeren in de werknemer;
- uitstroom realiseren van WIW naar ID-baan;
- mensen bewust maken van de capaciteiten en kennis waarover zij beschikken;
- verbetering van de dienstverlening zonder teveel kosten daaraan te hoeven verbinden.

Mogelijke spanningen en tegenstrijdigheden ten aanzien van de doelstellingen van ID-banen tussen gemeenten en de uitvoerders zien we niet terug in het veldonderzoek.

2.4 Plaats van ID-banen binnen het geheel van het gemeentelijke arbeidsmarktinstrumentarium

Naast de ID-banen beschikken gemeenten over andere instrumenten om uitkeringsgerechtigden te activeren en naar arbeid toe te leiden: de WIW (in 1998 aangevuld met het gemeentelijk deel van de Rea en in 1999 aangevuld met geld voor de sluitende aanpak voor nieuwe instroom in de werkloosheid) en de nieuwe Wsw. Wat betreft de positionering kan het volgende onderscheid worden gemaakt:

- Bij ID-banen gaat het om gesubsidieerde structurele werkgelegenheid voor personen die weliswaar langdurig werkloos zijn, maar die in staat zijn, al dan niet met enige extra begeleiding in de startfase, normale arbeid te verrichten. De arbeidsplaatsen in het kader van het Besluit In- en doorstroombanen hebben een duidelijk vraaggericht karakter.
- De WIW is een instrument dat is bedoeld om de kwalificaties en inzetbaarheid van werklozen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt te verbeteren door het opdoen van praktische ervaring, eventueel in combinatie met scholing. De WIW is gericht op werkzoekenden bij wie de afstand tot de arbeidsmarkt op korte termijn overbrugbaar wordt geacht. De WIW-dienstbetrekkingen zijn bedoeld als tijdelijke arbeidsplaatsen waarop na twee jaar uitstroom kan plaatsvinden naar de reguliere arbeidsmarkt. Voorts is er de mogelijkheid om werkervaring en arbeidsritme op te doen met de WIW-werkervaringsplaats. Na een beperkte periode werkzaam te zijn geweest op een werkervaringsplaats wordt de betrokkene geacht normaal te functioneren binnen de arbeidsorganisatie.

Als het gaat om de positionering van de ID-banen, kunnen we drie posities onderscheiden:

1. ID-baan is vooral een eindstation.
2. ID-baan is vooral een opstap naar een niet-gesubsidieerde baan.
3. ID-baan zowel eindstation als opstap of de gemeente heeft positie nog niet bepaald.

ID-baan vooral als eindstation

Een deel van de gemeenten ziet de ID-banen als eindstation voor mensen waarvoor geen perspectief op een niet-gesubsidieerde baan bestaat. In deze gemeenten fungeert de WIW vaak als een voortraject waaruit als gevolg van een negatieve selectie de kandidaten voor een ID-baan komen.

Dat deze gemeenten ID-banen als eindstation zien blijkt ook uit het feit dat als gevolg van de omzetting van de banenpool (van oorsprong bedoeld als eindstation) in de WIW ex-banenpoolers zijn ingestroomd in ID-banen.

ID-baan vooral eindstation:

Gemeente: "De ID-baan is een eindstation met de WIW als voortraject en schifting..... Het doel van de WIW is om mensen binnen twee jaar uit te laten stromen naar betaald werk. Voor een deel van de WIW-ers is niet –gesubsidieerde arbeid niet haalbaar. Deze personen kunnen in een ID-baan worden geplaatst."



In twee van deze gemeenten wordt overwogen om ID-banen meer het karakter van opstapbanen te geven. In dit kader wordt opgemerkt dat er dan meer aandacht besteed moet worden aan scholing van de ID-werknemers en dat ID-banen vooral gezien zouden moeten worden als plekken waar men werkervaring kan op doen. Men staat echter pas aan het begin van deze ontwikkeling.

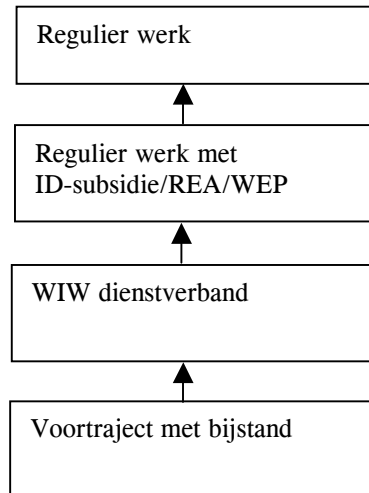
ID-baan vooral een opstap naar een niet-gesubsidieerde baan

Andere gemeenten zien de ID-banen als een opstap naar een niet-gesubsidieerde baan. In twee van deze gemeenten is de WIW een voortraject voor de ID-banen en staan de ID-banen op de hoogste trede in een 'ladder' van arbeidsmarkt-instrumenten. Na een periode in een ID-baan gefunctioneerd te hebben moet de werknemer in staat zijn om een reguliere baan te verwerven.

In een van deze gemeenten vervullen de ID-banen dezelfde functie als de REA-instrumenten en werkervaringsplaatsen getuige het citaat in de volgende tekstbox. Het is echter niet duidelijk welk instrument voor welke personen wordt ingezet.

ID-baan vooral als opstap:

Gemeente: "De gemeente maakt gebruik van een arbeidsmarktladder." Vaardigheden en capaciteiten nemen toe, naarmate men hoger op de ladder komt. Doorstromen van de ene naar een andere 'hoger' gelegen regeling is mogelijk en moet worden bevorderd.



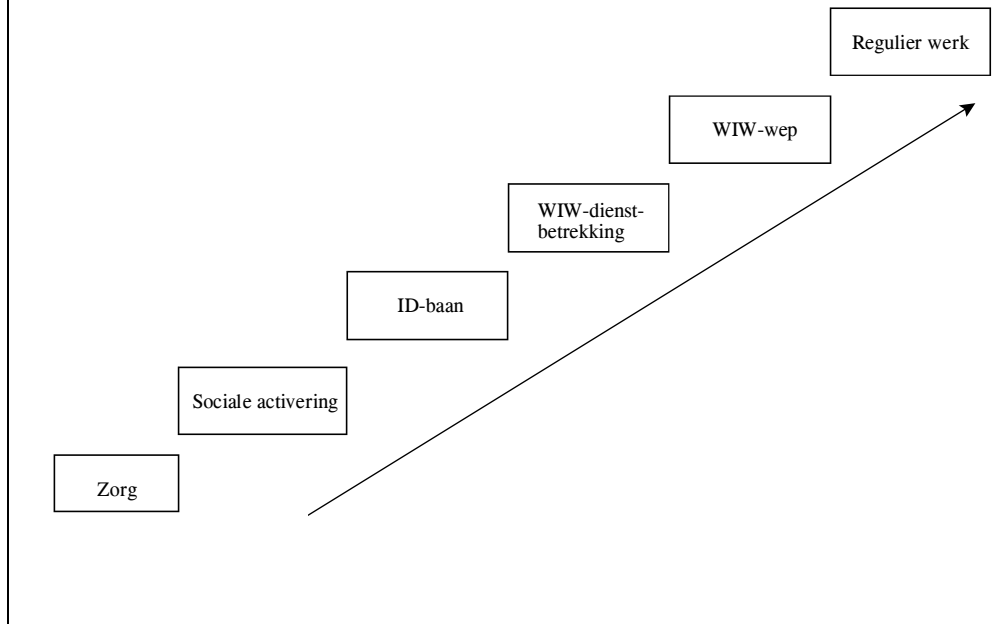
In deze gemeente vervullen de ID-banen kennelijk eenzelfde functie als de WEP en het instrumentarium dat de Wet REA biedt voor de reïntegratie van arbeidsgehandicapten. Onduidelijk is voor welke personen welk instrument wordt ingezet of dat deze instrumenten inwisselbaar zijn.

ID-baan zowel eindstation als opstap/ positie nog niet bepaald

Eén gemeente geeft aan dat ID-banen zowel een opstap naar niet-gesubsidieerde arbeid als een eindstation kunnen zijn. In deze gemeente wordt de WIW niet gezien als een voortraject voor de ID-banen, maar juist als een instrument dat ná de ID-banen een volgende stap richting niet-gesubsidieerde arbeid kan zijn.

ID-baan zowel opstap als eindstation:

Gemeente: "ID-banen kunnen zowel een opstap naar de reguliere arbeidsmarkt als ook eindstation zijn voor de betrokkenen. Een gedeelte van de werknemers zal nooit uitstromen en blijft dus structureel in de ID-baan."



Het is wel opmerkelijk dat in deze gemeente het voornemen bestaat een groot aantal ex-banenpoolers te laten instromen in een ID-baan en wel juist diegenen waarvoor de mogelijkheden om een niet-gesubsidieerde baan te verwerven zeer gering worden geacht. Dit zou betekenen dat de ID-baan toch door deze gemeente als een eindstation wordt gezien. Aangezien het gaat om mensen die al enige tijd in de banenpool hebben gewerkt, mag de kans op uitstroom naar regulier werk immers niet al te groot worden ingeschat.

De gemeente benadrukt in de beleidsnotitie dat uit de geschetste keten niet mag worden afgeleid dat een langdurig werkloze de keten van gesubsidieerde arbeid stap voor stap dient te doorlopen. Afhankelijk van de aanwezige kwalificaties en beperkingen kan een werkloze na een beoordeling in principe op elke trede van de ladder geplaatst worden. Elk stapje 'hoger' op de ladder wordt echter gezien als een stap dichterbij reguliere arbeid dan de onderliggende trede.

Gemeentelijke beleidsnotitie:

De ID-banen zijn voor mensen met een relatief grote afstand tot de arbeidsmarkt.

De gemeente probeert om langdurige werkzoekenden vanuit een ID-baan te laten overstappen naar een WIW-werkervaringsplaats. Voor een deel van de mensen is uitstroom uit een ID-baan echter geen reëel perspectief en is dit het eindstation. In een noot wordt vermeld dat de gemeente overweegt om een aantal WIW-werknemers die geen of weinig reële kans op uitstroom hebben (de hard kern van 'blijvers' uit de oude Banenpool en JWG) over te brengen naar de Instroombanenregeling. Argumenten daarvoor zijn het op uitstroom gericht karakter van de WIW en de lagere kosten van een Instroombaan voor de gemeente.

Opvallend is dat de geïnterviewde beleidsfunctionaris van deze gemeente de ID-banen op het hoogste niveau binnen de gesubsidieerde arbeidsmarktinstrumenten inschaalt. Dit is tegenstrijdig met hetgeen in de beleidsnotitie staat.

De tiende gemeente tenslotte wacht op de visie van het Rijk ten aanzien van de positionering van de ID-banen. Juist deze gemeente heeft het toekennen van een doorstroombaan aan een werkgever gekoppeld aan een verplichting van die werkgever om een werknemer in die baan binnen een bepaalde termijn door te laten stromen naar een reguliere arbeidsplaats.

Ongeacht de plaats die gemeenten aan de ID-banen toekennen, staat het instrument bij verschillende gemeenten ter discussie. Als gevolg van een krapte op de arbeidsmarkt en de veranderingen in het aanbod (minder mensen en minder gekwalificeerd) bestaat bij een aantal gemeenten de behoefte tot herbezinning op het instrument ID-banen. De vraag wordt gesteld of de ID-banen nog wel nodig zijn in de huidige arbeidsmarktsituatie en zo ja, of er zaken zijn die zouden moeten worden veranderd opdat de ID-banen beter aansluiten op de veranderde situatie op de arbeidsmarkt en de veranderingen in de populatie van langdurig werklozen, en wat de gevolgen hiervan kunnen zijn voor de kwaliteit van de maatschappelijke dienstverlening. Mogelijk speelt hierbij een rol dat gemeenten de ID-banen zien als arbeidsrelaties tussen werkgever en werknemer zoals die bij reguliere functies bestaan, zij het dat deze relaties op een andere dan gebruikelijke wijze gefinancierd worden. Dit legt een grote verantwoordelijkheid bij de werkgevers als het gaat om de realisatie van de maatschappelijke doelstellingen van de ID-banen.

2.5 Overige actoren over de plaats van ID-banen

Elk van de actoren die betrokken is bij de totstandkoming van de ID-banen heeft zijn eigen overwegingen en belangen bij de ID-banen. Daarmee verschillen ook de functie en plaats van de ID-banen die de verschillende actoren aan de ID-banen toekennen. In de vorige paragraaf is de plaats van ID-banen gezien vanuit de optiek van de gemeenten aan bod gekomen. In deze paragraaf focussen we ons op de andere actoren.

Uitvoerders

Over het algemeen hebben uitvoerders sterk een 'én... én'-karakter van ID-banen aangegeven: in theorie kunnen ID-banen zowel een opstap naar regulier niet-gesubsidieerd werk als een eindfunctie zijn voor de betrokkenen. Net als gemeenten signaleren uitvoerders een verschil tussen theorie en praktijk als het gaat om de opstapfunctie. De oorzaken hiervan zoeken zij deels in het (ontbreken van) beleid op dit punt, deels bij de werknemers die het aan verdergaande ambities ontbreekt.

Uitvoerders over de plaats van ID-banen:

"Een instroombaan kan een eindfunctie zijn voor wie niet méér kan of wil. Daarnaast moet doorstroom mogelijk zijn voor degenen die willen en kunnen."

Eén uitvoerder (A) geeft expliciet aan dat de ID-baan een eindstation is. "De ID-werknemers zitten op 'hun plaats'."

Uitvoerder: "Het doel is om mensen te reïntegreren op de reguliere arbeidsmarkt, maar vaak zitten de mensen in de ID-baan precies waar zij willen zitten."

"De doorstroomdoelstelling heeft de aandacht maar nog verder worden ontwikkeld. Doorstroom moet geen doel op zich zijn: een belangrijk deel van de werknemers zit op zijn of haar plek". Uitstroom treedt soms spontaan op. De ID-werknemers vindt zelf een andere baan, de werkgever zet de ID-baan om in een reguliere baan of de werknemer stroomt binnen de organisatie door naar een reguliere baan.

Werkgevers

De meeste werkgevers zien de ID-banen voornamelijk als een opstap naar regulier niet-gesubsidieerd werk. Ook deze werkgevers constateren dat de opstapfunctie nauwelijks uit de verf komt. De overige werkgevers zien de ID-baan primair als een eindstation/eindfunctie voor de desbetreffende werknemers.

Werkgevers over de plaats van ID-banen

"ID-baan is een opstap naar de reguliere arbeidsmarkt."

"ID-werknemers worden door middel van scholing gestimuleerd uit te stromen naar een reguliere baan. Intern is er geen doorstroommogelijkheid, omdat dit financieel niet haalbaar is voor de school."

"De situatie doet zich nu voor dat de kwaliteit van het merendeel van de ID-werknemers dermate laag is dat uitstroom naar reguliere functies nagenoeg niet haalbaar is. Wij zouden wel door- en uitstroom willen realiseren, maar de sociale en psychische problematiek bij ID-werknemers is zo groot dat zij feitelijk alleen nog kunnen functioneren in de ID-baan en activiteiten gericht op langdurige sociale activering."

"ID-baan is eindstation. Het denken over een ID-baan vanuit een ontwikkelingsperspectief staat bij de leidinggevenden en bij de werknemers zelfs nog in de kinderschoenen".

Een deel van de werkgevers geeft aan dat de ID-baan een opstapfunctie zou moeten zijn, maar dat mensen in de praktijk niet door kunnen of willen stromen of nog niet hebben nagedacht over de door- en uitstroommogelijkheden. In hoofdstuk 3 en hoofdstuk 5 komen de factoren die door- en uitstroom belemmeren en het oordeel van werkgevers over werknemers nader aan bod.

Werknemers

In de voorlichting van gemeenten, uitvoerders en/of werkgevers lijkt vaker het accent gelegd te worden op de opstapfunctie dan het eindstation. De helft van ondervraagde werknemers heeft volgens eigen opgave vooraf informatie gekregen over wat een Melkert- of ID-baan inhoudt. Volgens bijna tweederde van deze werknemers is toen aangegeven dat de baan een opstap of instroommogelijkheid naar ander, regulier betaald werk is; bijna twintig procent zegt dat de baan als een eindfunctie is gepresenteerd en bij de overige zijn beide opties aangegeven.

Veertig procent van de ondervraagde werknemers ziet de ID-baan zelf (vooral) als eindstation, zestig procent (vooral) als een opstap naar ander regulier werk. In hoofdstuk 6 gaan we nader in op de vraag welke werknemers (naar kenmerken zoals geslacht, leeftijd, opleiding, werkloosheidsduur) de ID-baan vooral zien als een eindstation en welke als een opstapfunctie.

Van de personen die de ID-baan zien als een opstapfunctie denkt een kwart dat de ID-baan de kans op ander werk ook substantieel heeft vergroot en ruim één derde

verwacht wel een positief, zij het niet substantieel effect. Vooral het verkrijgen van werkervaring draagt hiertoe bij.

ID-werknemers hechten iets minder belang aan de doorstroommogelijkheden en de mogelijkheden om ergens anders aan de slag te kunnen gaan dan aan aspecten van de baan zoals de zekerheid om bij de werkgever te kunnen blijven, de inhoud van het werk, een goede omgang met collega's en dingen te doen die maatschappelijk nuttig zijn. De kwaliteit van de huidige arbeidsplaats heeft een wat hogere prioriteit dan de ontwikkelingsmogelijkheden naar een andere functie of een andere, niet-gesubsidieerde baan.

2.6 Sector als gemeentelijke beleidskeuze

Zoals we reeds in paragraaf 2.1 hebben gezien, besloot het eerste kabinet-Kok 40.000 volledig door het Rijk gesubsidieerde extra banen te scheppen in de collectieve sector (EWLW-regeling). Onder de werking van de Regeling EWLW was de mogelijkheid om arbeidsplaatsen in de collectieve sector buiten de gemeente te creëren beperkt tot een aantal aangewezen sectoren⁵. In 1995 ging het om arbeidsplaatsen in de sectoren: openbare veiligheid, toezicht en kinderopvang. In 1996 zijn daar de volgende sectoren aan toegevoegd: het beheer van openbare ruimten, waaronder begrepen de milieuzorg, het beheer van publieke monumenten en het onderwijs. In 1997 is daar vervolgens de sportsector bijgekomen. Vanaf 1998 is een vrije ruimte, in de sectoren waarin arbeidsplaatsen kunnen worden gerealiseerd, aangebracht. Bepaald is dat 10% van de beschikbare plaatsen kan worden vervuld in andere sectoren dan de hiervoor genoemde, met dien verstande dat deze wel in de gemeentelijke organisatie of een non-profit instelling moeten worden vervuld.

Waar in het 40.000 banenplan was beoogd de banen fifty-fifty toe te kennen aan de gemeenten en de sector zorg, zijn uiteindelijk 14.000 banen rechtstreeks aan de zorg toebedeeld. Via het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport werden drie uitvoeringsinstanties in de zorg belast met de uitvoering (COTG, AWO en AWOB). Vanaf 1 januari 2000 zijn de uitvoering en het beheer van de arbeidsplaatsen in de zorg overgeheveld naar de gemeenten en worden deze rechtstreeks door het Ministerie van SZW gesubsidieerd. Hiermee is de rol van het Ministerie van VWS als subsidieverstrekker voor de zorgbanen door het Ministerie van SZW overgenomen. Gemeenten zijn nu ook verantwoordelijk voor de zorgbanen.

5 Toet en Van de Vrie, blz. 17.

De EWLW-regeling is in 1999 gewijzigd in de Regeling In- en doorstroombanen. Hiermee zijn ook sectoren losgelaten waarbinnen arbeidsplaatsen moeten worden gerealiseerd. Gemeenten worden zo in staat gesteld om ook extra arbeidsplaatsen te realiseren in andere sectoren waarvan men een verbetering van de publieke dienstverlening voorstaat. Gemeenten kunnen nu dus zelf bepalen in welke sectoren arbeidsplaatsen in het kader van het Besluit mogen worden gerealiseerd. Banen die voor ID-subsidie in aanmerking komen moeten echter wel worden gerealiseerd in de collectieve en non-profit sector.

Ultimo 2000 zijn bijna 45.000² ID-banen (afgerond in fte's) van de 49600 toegekende banen gerealiseerd. Tabel 2.1 laat zien hoe deze over de sectoren verdeeld zijn.

Tabel 2.1: Gerealiseerde ID-banen naar sector (ultimo 2000).

Sector	aantal	%
zorg	11.885	27%
openbare veiligheid/toezicht	11.244	25%
beheer openbare ruimte en publieke monumenten	5.387	12%
kinderopvang	3.224	7%
onderwijs	7.968	18%
sport	1.449	3%
overige werkgebieden	3.704	8%
totaal	44.865	100%

In de loop der jaren is de feitelijke beleidsruimte van de gemeente als het gaat om sectoren waar ID-banen gerealiseerd kunnen worden, dus sterk vergroot. Uit het veldonderzoek komt echter naar voren dat gemeenten deze beleidsvrijheid nauwelijks gebruikt hebben om zich te bezinnen op de vraag in welke sectoren (bij voorkeur) ID-banen gerealiseerd zouden moeten worden, opdat de gecreëerde ID-banen een zo groot mogelijke kwaliteitsimpuls zouden kunnen geven op andere gemeentelijke beleidsterreinen.

Momenteel maakt het merendeel van de onderzochte gemeenten bij de creatie van ID-banen geen keuze voor bepaalde sectoren. Het tot stand brengen van ID-banen wordt afhankelijk gemaakt van de behoefte bij werkgevers aan arbeidskrachten. Eén gemeente geeft aan dat op voorhand geen keuze voor een bepaalde sector is gemaakt, omdat men met name de snelheid van invulling van banen van groot belang vindt. Een keuze voor een bepaalde sector zou een beperking kunnen betekenen voor het snel invullen van ID-banen. Uitgangspunt van deze gemeente

2 Bron: Ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

is dat een bij de kwalificaties van een kandidaat passende ID-baan wordt gezocht. In welke sector deze banen gevonden wordt, is van secundair belang. Hiermee vergelijkbaar is de reden die door een andere gemeente wordt genoemd om geen keuze voor een bepaalde sector te maken, namelijk dat de uitvoerder de ruimte moet krijgen om werkgevers en werknemers te kunnen 'matchen'.

Een gemeente reserveert een bepaald aantal plaatsen voor de sector openbare veiligheid, maar de invulling daarvan verloopt moeizaam. De resterende banen worden vraaggericht ingevuld. In een andere gemeente krijgt de sector veiligheid prioriteit vanwege het maatschappelijk nut: uit onderzoek bleek dat mensen uit de gemeente weggetrokken vanwege het onveilige gevoel op straat. Naast de sector veiligheid krijgen ook de sport en de 'overige werkgebieden' de nadruk in deze gemeente. Dit zijn volgens de gemeentelijke beleidsfunctionaris sectoren waarin eerder arbeidsplaatsen zijn weggesaneerd en die nu financieel weer haalbaar zijn. Ruim de helft van de banen in deze gemeente zijn feitelijk gerealiseerd in de sector openbare veiligheid/toezicht, één derde is gerealiseerd in de zorgsector en de overige banen zijn evenredig in de sectoren onderwijs, sport en overige werkgebieden tot stand gekomen. Een andere gemeente geeft aan dat men in de sectoren sport en onderwijs ID-banen wil creëren omdat er in deze sectoren een tekort is aan professionele krachten. In een andere gemeente wordt opgemerkt dat er vanuit de sector 'sport' weinig aanvragen zijn: werkgevers hebben 'geen zin in gezeur' en verwachten een volwaardige medewerker.

Een aanvraag van een gemeentelijke organisatie (bijvoorbeeld veiligheid en toezicht) wordt in een grote gemeente eerder behandeld dan een vraag uit de andere sectoren. Hiermee worden niet-gemeentelijke instellingen bedoeld zoals instellingen in de sectoren onderwijs en zorg. In de praktijk worden in deze gemeente zowel ID-banen bij gemeentelijke instellingen als niet-gemeentelijke instellingen gerealiseerd (17% zorg, 23% openbare veiligheid, 9% beheer openbare ruimte, 4% beheer publieke monumenten, 16% kinderopvang, 16% onderwijs, 4% sport, 10% overig).

2.7 Doelgroep

Personen die langer dan één jaar werkloos zijn, een bijstandsuitkering hebben en 23 jaar of ouder zijn, komen in aanmerking voor een ID-baan. Iemand op een WIW-baan kan doorstromen naar een instroombaan en ook wanneer iemand in vergelijkbare omstandigheden verkeert als een langdurig werkloze kan hij in aanmerking komen voor een ID-baan, bijvoorbeeld iemand met een WW- of WAO-uitkering of herintreders. Personen die jonger zijn dan 23 vallen onder de

sluitende aanpak van de WIW en komen daarom niet in aanmerking voor een ID-baan⁷.

De uiteindelijke beslissing wie de ID-baan krijgt, ligt bij de gemeente. In het regeerakkoord (1998)⁸ is vastgelegd dat gemeenten voor de opgave staan om tenminste 10% van de instroom van ID-werknemers te laten bestaan uit arbeidsgehandicapten. Sommige gemeenten leggen vast dat ID-banen bij voorrang dienen te worden vervuld door arbeidsgehandicapten. Andere gemeenten bestemmen standaard 10% van hun contingent aan ID-banen voor arbeidsgehandicapten.

Afgezien van de randvoorwaarden in de landelijke regeling heeft een meerderheid van de onderzochte gemeente geen keus gemaakt voor een doelgroep bij de inzet van ID-banen. In de beleidsnotitie van een kleine gemeente is opgenomen dat bij de invulling van vacatures in eerste instantie gezocht wordt naar kandidaten binnen de primaire doelgroep van de ID-regeling (langdurig werklozen met een bijstands-/IOAW/IOAZ-uitkering of WIW-ers). Pas daarna wordt gezocht naar kandidaten binnen de secundaire doelgroep (WAO-ers, WW-ers of herintreders). Een andere gemeente hanteert het uitgangspunt dat ID-banen in eerste instantie worden bezet door bijstandsgerechtigden met de minste kans op de reguliere arbeid, daarna door WIW-ers en vervolgens WW-ers.

Gemeente:

De gemeente volgt de landelijke criteria. Er wordt geen keuze gemaakt voor bepaalde doelgroepen. Volgens de uitvoerder omdat hier nooit over nagedacht is, volgens de gemeente omdat zij een zo groot mogelijke doelgroep wil bereiken. "Voorrang geven is alleen nodig in tijden van schaarste (aan banen) en daar is nu geen sprake van".

Vier gemeenten geven aan dat er in het bijzonder aandacht wordt besteed aan de instroom van bepaalde doelgroepen:

- ex-banenpoolers;
- vrouwen;
- woonwagenbewoners;
- allochtonen;
- WIW-ers;
- arbeidsgehandicapten; deze doelgroep krijgt ook in het landelijke beleid de aandacht.

7 Toet en Van de Vrie, blz .74.

8 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2000.

De groepen die extra aandacht krijgen, verschillen echter tussen de vier gemeenten. Vrouwen en arbeidsgehandicapten worden elk door twee gemeenten genoemd, de andere groepen steeds door één gemeente.

2.8 Woonplaatsbeginsel

In de EWLW-regeling was opgenomen dat de gemeente arbeidsplaatsen tot stand kon brengen ten behoeve van de in de betreffende gemeente woonachtige werklozen. Met ingang van 1 januari 1999 is het woonplaatsbeginsel voor alle gemeenten vervallen. Gemeenten kunnen zelf bepalen of zij op de arbeidsplaatsen alleen werklozen uit de eigen gemeenten plaatsen of toestaan dat werklozen uit andere gemeenten hierop komen. In acht van de onderzochte gemeenten kunnen volgens de beleidsfunctionaris werklozen uit andere gemeenten op een ID-baan worden geplaatst. In de twee andere onderzochte gemeenten is het niet mogelijk werklozen uit andere gemeenten te plaatsen op een ID-baan.

Eén gemeente merkt op dat de sectoren onderwijs, veiligheid en zorg zo belangrijk zijn dat werklozen uit andere gemeenten ingezet kunnen worden.

In de beleidstukken van een gemeente staat dat in het kader van de openbare veiligheid het van belang is dat de functies van stadswacht worden ingevuld. De werving van stadswachten verloopt moeizaam. Er melden zich weinig kandidaten en daarbij komt nog dat de functie van stadswacht dermate hoge eisen stelt aan een kandidaat dat een groot deel van het Abw-bestand niet in aanmerking komt. Er kunnen zich nu langs reguliere wervingskanalen (krant, buurthuizen) ook kandidaten uit andere gemeenten aanmelden. De gemeente acht het wenselijk dat de ID-regeling ook opengesteld wordt voor kandidaten van buiten de gemeente.

Het is nu nog niet mogelijk om werklozen uit een andere gemeente in te zetten op ID-banen van de gemeente. Wel zal in de herijking van de beleidsnotitie 2002 hier expliciet aandacht aan worden geschonken.

2.9 Knelpunten en dilemma's

Functie/doelstellingen

Onder de druk van een krappe arbeidsmarkt wordt de ID-regeling in de praktijk steeds meer gezien als een arbeidsmarktinstrument. De vraag rijst wat men met de ID-banen wil bereiken. Staan maatschappelijke dienstverlening en participatie van langdurig werklozen voorop of ligt de prioriteit bij het toeleiden naar regulier niet-gesubsidieerd werk? Deze discussie loopt in een aantal van de ondervraagde

gemeenten en zal mede worden gevoed door het standpunt dat het Ministerie van SZW in de toekomst gaat innemen.

De gemeente geeft als doelstelling van de ID-banen aan: het creëren van werkgelegenheid voor langdurig werklozen en verbetering van maatschappelijk dienstverlening. De werkgelegenheidscreatie heeft volgens de gemeente prioriteit. De uitvoerder in deze gemeente merkt op dat de doelstellingen die de gemeentelijke functionaris noemt aanvankelijk de doelstellingen waren, en onderschrijft deze ook, maar is van mening dat de doelstelling bevordering door- en uitstroom nu de meeste prioriteit moet krijgen.

Het structurele karakter van de arbeidsplaats en het bevorderen van uitstroom naar een reguliere baan kunnen met elkaar op gespannen voet staan. Wanneer uitstroom naar regulier werk prioriteit, krijgt is de mogelijkheid van het aanbieden van contracten voor onbepaalde tijd een vreemde constructie in de ID-regeling, aldus een gemeentelijke functionaris. Hierdoor vermindert de prikkel van uitstroom naar regulier werk. "De ID-baan zou wanneer uitstroom voorop staat, een tijdelijk karakter moeten krijgen".

Beleid

Gemeenten hebben nog nauwelijks beleid ter bevordering van de doorstroom en uitstroom ontwikkeld. Eén gemeente heeft als beleid dat doorstroombanen binnen maximaal 2 jaar door de werkgever in reguliere banen moeten worden omgezet. De uitvoerder in deze gemeente ziet dit als een drempel voor werkgevers, ook al onderschrijven werkgevers deze doelstelling. In de praktijk maken werkgevers alleen gebruik van instroombanen en niet van doorstroombanen. Werkgevers bieden na 2 jaar geen reguliere baan aan vanwege de extra financiële lasten en onvoldoende ambitie en/of capaciteiten van werknemers.

Door de gemeenten wordt het salarisniveau van de ID-banen om verschillende redenen als een knelpunt genoemd. Zo is door een gemeente opgemerkt dat de gemeente in de toekomst ook verantwoordelijk is voor niet-uitkeringsgerechtigden en voor sociale activering van WAO-ers. De hoogte van de beloning van een ID-baan vormt een belemmering voor WAO-ers. Het salaris dat iemand in een ID-baan verdient, zal vaak minder zijn dan de WAO-uitkering. Indien een WAO-er op een ID-baan gaat werken, zou er vanuit de WAO een aanvulling gerealiseerd moeten worden. Bovendien kan men volgens de gemeentelijke functionaris de WAO verspelen, indien het misgaat op de ID-baan.

Voor personen met een gezin is het volgens een uitvoerder uit een andere gemeente qua salaris weinig aantrekkelijk om een ID-baan te prefereren boven een uitkering. Voor alleenstaanden betekent een ID-baan wel een verbetering in inkomen volgens deze uitvoerder. Een gemeente is van mening dat er meer mogelijkheden voor de werkgevers moeten komen om ID-werknemers meer salaris (> 130%) te bieden (en deze kosten ook te subsidiëren). Ook het geven van onregelmatigheidstoelagen zou mogelijk moeten worden.

Een gemeente is van mening dat er meer en een betere afstemming tussen de WIW en de ID-regeling nodig is. Als voorbeeld noemt deze gemeente de hoogte van de beloning en de kwaliteit van de werknemers. WIW-ers zijn kwalitatief beter dan ID-werknemers, maar krijgen een lagere beloning. Twee andere gemeentelijke functionarissen vinden dat de WIW en ID-regeling in één regeling opgenomen zouden moeten worden.

Plaats van de ID-banen in theorie en praktijk

Vanuit de gemeentelijke visie is een ID-baan ofwel een opstap- ofwel een eindfunctie. Kijken we naar de praktijk dan zien we dat deze uitspraken genuanceerd moeten worden. De gemeenten die de ID-banen vooral zien als een opstap naar regulier niet-gesubsidieerd werk, onderkennen dat in de praktijk veel ID-banen fungeren als eindbanen en dat er weinig uitstroom naar niet-gesubsidieerde arbeid is.

Gemeenten die zeggen dat de ID-baan vooral een eindstation is, streven er naar om ID-banen meer het karakter te geven van een opstapbaan. Ongeacht het gekozen vertrekpunt – opstap of eindstation – staat het doorstroom- en uitstroombeleid in de onderzochte gemeenten nog in de kinderschoenen.

Dus hoewel op het eerste gezicht de visies van de gemeenten op de positionering lijken te verschillen, zien we dat in de uitvoeringspraktijk de plaats van ID-banen nauwelijks discrimineert tussen de gemeenten: in de praktijk fungeren veel ID-banen als eindstation. De praktijk is dus lastiger dan de theorie en het gekozen uitgangspunt lijkt niet van belang voor de manier waarop ID-banen in de realiteit functioneren. Tabel 2.2 illustreert dit nog eens.

Samenvattende tabel 2.2: Plaats ID-banen binnen het gemeentelijk arbeidsmarktinstrumentarium.

Positionering	Aantal gemeenten	Plaats ID-banen binnen gemeentelijk arbeidsmarkt-instrumentarium	Praktijk
Voornamelijk eindstation	4	WIW als voortraject en schifting. WIW heeft als doel uitstroom naar regulier niet-gesubsidieerd werk. Lukt dit niet dan wordt iemand op ID-baan geplaatst Omzetting WIW ex-banenpoolers in ID-banen (Banenpool van oorsprong bedoeld als eindfunctie)	In 2 van deze gemeenten wordt gestreefd om ID-banen meer karakter te geven van een opstapbaan
Voornamelijk opstap	4	Arbeidsmarktladder: ID-banen zijn een belangrijke trede op ladder op weg naar regulier niet-gesubsidieerd werk. ID-banen op de hoogste trede binnen trap van gesubsidieerd werk. WIW wordt gezien als voortraject.	Gemeenten onderkennen dat in de praktijk veel ID-banen fungeren als eindbanen.
Zowel eindstation als opstap?/positie nog niet bepaald	2	Eén gemeente: ID-banen zowel opstap als eindstation. In deze gemeente bestaat geen eenduidigheid over de plaats van ID-banen. In de beleidsnotitie wordt de WIW niet gezien als voortraject voor de ID-banen, maar juist als een instrument dat na de ID-banen een volgende stap richting niet-gesubsidieerde arbeid kan zijn. Volgens de beleidsfunctionaris staan de ID-banen hoger op de ladder dan de WIW.	Opmerkelijk: voornemen om ex-banenpoolers in te laten stromen in ID-baan en juist diegenen waarvoor de mogelijke om een gesubsidieerde baan te verwerven gering zijn.

De uitvoerders bevestigen dat er een duidelijk verschil tussen theorie en praktijk is: in de praktijk hebben ID-banen sterker het karakter van eindstation dan van opstap: "er is in de praktijk weinig uitstroom"; "voor een groeiend deel van de werknemers is ID-baan een eindstation". Dit geldt zeker ook voor die gemeenten waar de gemeente zelf de ID-baan (vooral) ziet als een opstapfunctie, aldus de ondervraagde uitvoerders.

Eén uitvoerder geeft aan dat ID-banen in de desbetreffende gemeente vooral het karakter van eindstation hebben, maar dat nu gestreefd wordt naar een versterking van de opstapfunctie van de ID-banen. Terwijl sommige andere uitvoerders aangeven dat mede als gevolg van de krappe arbeidsmarkt voor nieuwe werknemers de ID-baan steeds meer als eindstation gaat fungeren, grijpt deze uitvoerder diezelfde krapte aan om het accent te verleggen naar de opstapfunctie, omdat in zo'n situatie de kans op een reguliere baan groter is.

Ook bij verschillende uitvoerders is de vraag gerezen of het instrument van de ID-banen nog wel adequaat is gezien de omstandigheden op de arbeidsmarkt en de veranderingen in de populatie waaruit de kandidaten voor een ID-baan moeten worden geworven.

Een deel van de werkgevers ziet de ID-banen vooral als een opstap naar betaalde arbeid, het andere deel ziet de ID-banen vooral als eindstation. In de praktijk werken ID-banen meestal als een eindstation.

Tegenstrijdigheden in visies op de plaats op lokaal niveau

Niet alleen verschillen de visies van gemeenten, uitvoerder en werkgevers tussen de onderzochte gemeenten (de horizontale vergelijking), maar ook in één en dezelfde gemeente kunnen de visies van de verschillende actoren van elkaar afwijken of zelfs tegenstrijdig zijn.

Tegenstrijdigheden op lokaal niveau

Gemeente: ID-baan opstap naar regulier niet gesubsidieerd werk/Uitvoerder: ID-baan opstap naar regulier, niet-gesubsidieerd werk + eindstation/Werkgever: oorspronkelijk eindfunctie, wel besef dat doorgroei noodzakelijk is, maar werknemers zelf willen niet uitstromen

In een gemeente ziet de gemeentelijke beleidsfunctionaris de ID-baan uitsluitend als tussenstap naar regulier niet-gesubsidieerd werk. De uitvoerder binnen deze gemeente geeft aan dat de doorstroomdoelstelling de aandacht heeft, maar nog verder ontwikkeld moet worden. Naast een opstap naar regulier, niet-gesubsidieerd werk, kan een ID-baan ook een eindfunctie zijn. "Een belangrijk deel van de werknemers zit op zijn of haar plek. Je moet dan geen door- of uitstroom forceren". Bij de werkgevers is sinds kort het besef gegroeid dat de ze meer aan de toekomstvisie van werknemers moeten werken, en dat werknemers gestimuleerd moeten worden om na te denken over hun loopbaan en ontwikkelingsmogelijkheden. Werkgevers geven aan dat ID-werknemers zelf vaak niet uit willen stromen, men zit op 'hun plek'.

Gemeente: ID-baan als eindstation/Uitvoerder: ID-baan zowel eindstation als opstap naar regulier, niet-gesubsidieerd werk/Werkgevers: zowel eindstation als opstap

In een andere gemeente zien we dat de gemeente de ID-banen steeds meer ziet als een eindstation. Mensen die een WIW-baan niet aankunnen, worden in een ID-baan geplaatst. Ook ex-banenpoolers die niet voor regulier, niet-gesubsidieerd werk in aanmerking kunnen komen, worden geplaatst op een ID-baan. De uitvoerder in deze gemeente geeft aan dat de ID-banen nu bij de werknemer de illusie wekken dat men beschermd is. "Men is bang om buiten de organisatie te komen en bang om meer verantwoordelijkheid te krijgen. Gelden moeten worden ingezet voor sollicitatie-trainingen.... Er wordt te weinig gekeken naar reële mogelijkheden voor uitstroom naar regulier werk. De overstap naar regulier werk zou men tijdgebondener kunnen maken. Nu is het mogelijk om tot je 65 in de ID-regeling te blijven".

Uit dit citaat blijkt dat de uitvoerder belang hecht aan door- en uitstroom uit de ID-regeling. De uitvoerder erkent ook dat er een harde kern bestaat voor wie reguliere niet-gesubsidieerde arbeid niet haalbaar is.

Het merendeel van de werkgevers ziet ID-baan als opstap naar regulier werk. Twee werkgevers zien ID-baan duidelijk als eindstation: "Er wordt niet actief aan doorstroom gewerkt, omdat de meeste ID-werknemers het prima vinden op de plaats waar zij werkzaam zijn (=instroombaan)".

Gemeente: positie ID-banen nog niet bepaald/Uitvoerder: ID-baan zowel opstap naar regulier niet -gesubsidieerd werk als eindstation/Werkgevers: eindstation

De gemeentelijke beleidsfunctionaris geeft uitdrukkelijk aan dat de plaats van ID-banen nog niet is bepaald door de gemeente. Deze gemeente wacht af hoe de landelijke overheid additionele arbeid in de toekomst gaat positioneren. Wel heeft deze gemeente aan de doorstroombanen de verplichting gekoppeld dat werkgevers de ID-baan binnen maximaal 2 jaar moeten omzetten naar een reguliere door de werkgever betaalde baan. Dit schept voor werkgevers in de praktijk een hoge drempel, ook al onderschrijven deze de doelstelling dat ID-werknemers moet kunnen doorstromen naar regulier, niet-gesubsidieerd werk.

De uitvoerder in deze gemeente ziet de ID-banen zowel als opstap naar regulier, niet-gesubsidieerde arbeid, als ook als mogelijk eindstation. Werkgevers zien een ID-baan vooral als eindstation maar sluiten niet uit dat een ID-er kan doorgroeien naar een reguliere baan bij een andere werkgever. Zelf creëren werkgevers vooral instroombanen, geen doorstroombanen omdat deze financieel niet haalbaar zijn. Een deel van de werkgevers zegt ID-ers te stimuleren en scholing of opleiding te gaan volgen, maar in de praktijk zijn ze op dit punt niet erg actief.

Gemeente: ID-baan zowel opstap als eindstation/Uitvoerder: ID-baan is opstap naar regulier niet-gesubsidieerd werk/Werkgevers: zowel opstap als eindstation

De gemeentelijke beleidsfunctionaris geeft aan dat de ID-baan zowel een opstap naar de reguliere arbeidsmarkt als ook een eindstation kan zijn voor de betrokkenen. Een gedeelte van de werknemers zal nooit naar een reguliere baan doorstromen en blijft dus structureel in de ID-baan. Ook in de beleidsnotities zien we dit terug: toeleiding naar reguliere niet-gesubsidieerde arbeid staat voorop, maar de gemeente erkent ook dat sommige mensen altijd op een gesubsidieerde baan blijven aangewezen.

Over de plaats van de ID-banen ten opzichte van andere instrumenten bestaat binnen de gemeente geen eenduidigheid. De geïnterviewde beleidsfunctionaris schaaft de ID-banen in op het hoogste niveau binnen de gesubsidieerde arbeidsmarktinstrumenten (ID komt na de WIW) "de betere mensen worden op een ID-baan geplaatst", terwijl in de beleidsnotitie staat dat de ID-banen zijn voor mensen met een relatief grote afstand tot de arbeidsmarkt. Uit de beleidsnotitie blijkt dat de gemeente er naar streeft om langdurig werkzoekenden vanuit een ID-baan te laten overstappen naar een WIW-plaats.

Uitvoerder ziet de ID-banen als opstap naar regulier werk. Aanvankelijk was het creëren van werk voor langdurig werklozen een doelstelling, maar door de krappe arbeidsmarkt richt de uitvoerder zich nu op de mogelijkheden om uitstroom naar regulier, ongesubsidieerd werk te realiseren. Er heeft dus een verschuiving plaatsgevonden in de positionering van ID-banen door de uitvoerder.

Een aantal werkgevers ziet de ID-baan als opstap naar de reguliere arbeidsmarkt, andere als eindstation. Enkele werkgevers geven aan dat in de praktijk uitstroom niet haalbaar of gewenst is vanwege lage kwaliteit van de werknemers omdat werknemers zelf niet willen uitstromen, omdat het moeilijk is om vertrekkende werknemers te vervangen (kwaliteit van potentiële werknemers neemt af).

Sector

Binnen de gemeente bestaat er een spanningsveld tussen de doelstellingen uitbreiding werkgelegenheid voor langdurig werklozen en het verbeteren van de maatschappelijke dienstverlening. Aanvankelijk was landelijk een aantal deelsectoren gekozen waar ID-banen tot stand kunnen worden gebracht, zodat de kwaliteit van de maatschappelijke dienstverlening verbeterd kon worden. Het veld waar ID-banen gerealiseerd kunnen worden, is sterk verbreed en gemeenten maken over het algemeen geen keuze voor een bepaalde sector om ID-banen te creëren. De vraag rijst of de inzet van de ID-banen niet te zeer versnipperd wordt

om op bepaalde terreinen de maatschappelijke dienstverlening die kwaliteitsimpuls te geven, die gewenst is.

Een ander knelpunt is dat gemeenten die wel een keuze maken voor een bepaalde sector, niet altijd de geschikte kandidaten kunnen vinden. Per sector blijkt het aanbod van de personen met de juiste kwalificaties voor de ID-baan te verschillen. In de sectoren openbare veiligheid (stadswachten), de zorg en in de kinderopvang zijn er te weinig kandidaten. Ook sluiten de noodzakelijke vaardigheden die nodig zijn voor de functie niet aan bij de mogelijkheden van de kandidaten. In één gemeente is de 'Stadswacht' zelfs opgeheven als gevolg van een gebrek aan instroom.

Volgens een aantal gemeenten is de kans op door- en uitstroom kleiner in de welzijn- en onderwijssector dan in andere sectoren. Dit lijkt verband te houden met de specifieke functies in deze sectoren zoals: (assistent)-conciërge en klasse-assistent. In de zorg zijn volgens een aantal gemeentelijke functionarissen meer doorstroommogelijkheden.

Doelgroep

In een gemeente waar het plaatsen van arbeidsgehandicapten prioriteit heeft, constateert een uitvoerder dat de plaatsing bij deze doelgroep meer tijd kost. Ook is de nazorg intensiever en vergt deze meer tijd.

Meerdere malen wordt in de interviews met gemeenten en uitvoerders opgemerkt dat het aanbod van voldoende en gekwalificeerde potentiële ID-werknemers afneemt.

Tegenstrijdigheden ten aanzien van doelgroep op lokaal niveau

In één gemeente stemmen de doelgroepen die de gemeente heeft gekozen, niet overeen met de doelgroepen die volgens de uitvoerder wenselijk zijn. De uitvoerder zou meer doelgroepen willen aanspreken dan nu in het gemeentelijk beleid zijn opgenomen:

- herintreders met werkende partners;
- mensen van buiten de gemeente;
- WAO-ers.

Een andere uitvoerder kiest specifiek voor ex-banenpoolers en arbeidsgehandicapten bij de inzet van de ID-banen, terwijl de gemeente niet bewust voor bepaalde doelgroepen kiest. Het tegenovergestelde is in een andere gemeente het geval: de gemeente vindt dat er extra aandacht moet zijn voor vrouwen en allochtonen, terwijl de uitvoerder geen keuze maakt voor een bepaalde doelgroep.

Tegenstrijdigheden t.a.v. woonplaatsbeginsel op lokaal niveau

In twee gemeenten waar de gemeentelijke functionaris aangeeft dat het woonplaatsvereiste niet van toepassing is, geven de uitvoerders aan dat ID-banen alleen voor inwoners uit de eigen gemeente zijn bedoeld. De ene uitvoerder zegt dat het gemeentelijk beleid erop gericht is om ID-banen alleen voor de inwoners van de eigen gemeente te gebruiken. Bij de andere uitvoerder is het een basiskwalificatie dat de persoon woonachtig is in de betreffende gemeente.

2.10 Conclusie

De meeste ondervraagde gemeenten hebben weinig eigen beleid ontwikkeld op het terrein van de ID-banen. Een deel van de geïnterviewden geeft als reden hiervoor aan dat de landelijke regelingen nauwelijks beleidsruimte bieden en dat ze wel de behoefte hebben aan meer ruimte voor eigen beleid. Andere vinden dat de regeling wel voldoende ruimte biedt voor het ontwikkelen van eigen gemeentelijk beleid. De gemeenten maken geen nadere beleidskeuzen, ook niet ten aanzien van doelgroepen en sectoren.

De gemeenten hanteren over het algemeen de drie doelstellingen van de landelijke overheid, maar die doelstellingen worden door de gemeenten nauwelijks verder geoperationaliseerd of aangescherpt. Uit het veldonderzoek blijkt dat gemeenten vooral nadruk leggen op de werkgelegenheidsdoelstelling en het verbeteren van de maatschappelijke dienstverlening. De door- en uitstroomdoelstelling wordt ook genoemd, maar minder vaak.

De wijze waarop gemeenten de ID-banen positioneren varieert. De ene gemeente ziet de ID-baan vooral als een eindstation, de andere gemeente vooral als een opstap naar regulier niet-gesubsidieerd werk. Ook de plaats die de onderzochte gemeenten geven aan de ID-banen binnen het totale gemeentelijke arbeidsmarkt-instrumentarium verschilt. Drie vormen worden op gemeenteniveau onderscheiden:

1. een deel (met name de gemeenten die ID-banen zien als opstapfunctie) ziet de ID-banen als een vervolg op een WIW-traject;
2. een deel (met name de gemeenten die ID-banen zien als eindstation) ziet de ID-banen als gesubsidieerde arbeidsplaats. Lukt het na de WIW niet om door te stromen naar een reguliere baan, dan kunnen mensen op een ID-baan worden geplaatst;
3. in één gemeentelijke beleidsnotitie staat dat de WIW niet gezien wordt als een voortraject voor de ID-banen, maar juist een instrument is dat na de

ID-baan wordt ingezet als een volgende stap richting niet-gesubsidieerde arbeid. Overigens is de beleidsfunctionaris van deze gemeente van mening dat de ID-banen dichterbij betaalde reguliere arbeid staan dan de WIW-plaatsen.

Ongeacht de plaats die gemeenten aan de ID-banen toekennen, blijkt dat in de praktijk de ID-banen volgens de gemeentelijke functionarissen vaak als een eindstation fungeren.

Uitvoerders geven aan dat de ID-baan zowel een opstap- als een eindfunctie kan zijn. Zo mogelijk nog sterker dan gemeentelijke functionarissen benadrukken zij dat voor een belangrijk deel van de ID-werknemers door- of uitstroom niet haalbaar is of dat zij zo'n stap zelf niet willen maken. Ook werkgevers onderkennen het belang van verdere ontwikkeling voor de werknemers. De meeste werkgevers zien de ID-baan als een opstapfunctie voor de ID-werknemers. Tegelijkertijd constateren zij dat de ontwikkelingspotentie bij een deel van hen ontbreekt of dat de werknemers zelf het belang er niet van inzien.

Een meerderheid van de werknemers ziet de ID-baan als een opstapfunctie, vooral omdat zij in de ID-baan werkervaring opdoen. De werknemers geven echter wel aan dat het prettig functioneren in de huidige baan belangrijker is dan de ontwikkelingsmogelijkheden die de ID-baan biedt. De overige werknemers zien hun ID-baan als een eindstation.

3 Uitvoeringspraktijk

3.1 Inleiding

Gemeenten dienen het landelijke beleid inzake ID-banen niet alleen inhoudelijk verder vorm te geven, maar zij zijn ook verantwoordelijk voor het scheppen van een adequate uitvoeringsstructuur. Het ministerie heeft geen voorwaarden gesteld ten aanzien van de manier waarop zij de uitvoering organiseren. Gemeenten kunnen zodoende de structuur kiezen die het beste past bij de lokale situatie. Ongeacht hoe de uitvoering in concreto in een bepaalde gemeente georganiseerd is, mag verwacht worden:

- a. er voldoende waarborgen of voorwaarden aanwezig zijn dat de landelijke en gemeentelijke doelstellingen gerealiseerd kunnen worden;
- b. de gemeente over voldoende instrumenten beschikt om de wijze waarop de ID-regeling wordt uitgevoerd, bij te sturen indien niet de gewenste resultaten worden bereikt.

Voor het realiseren van de ID-banen zijn de gemeenten in grote mate afhankelijk van de werkgevers. Daarnaast kunnen er andere actoren betrokken zijn bijvoorbeeld bij werving en selectie van werknemers, de ondersteuning van werkgevers en werknemers, etcetera. In dit hoofdstuk beschrijven wij op welke manieren gemeenten de uitvoering van ID-banen hebben georganiseerd. Daarbij gaan wij in op zaken als

- de actoren die bij de uitvoering betrokken zijn;
- de processen bij het realiseren van ID-banen;
- de processen van werving en selectie van ID-werknemers;
- de ondersteuning van werknemers en werkgevers na plaatsing;
- de bevordering van doorstroom en uitstroom.

3.2 Uitvoeringsstructuur

Uit interviews met gemeentelijke beleidsfunctionarissen en met uitvoerende organisaties blijkt dat de uitvoeringsstructuur in de verschillende gemeenten divers is.

De feitelijke uitvoering van de ID-regeling wordt bij het merendeel van de ondervraagde gemeenten uitbesteed aan aparte uitvoeringsunits. Dit kunnen onafhankelijke organisaties zijn, maar ook stichtingen die in het verlengde liggen of een integraal onderdeel zijn van de gemeente. In een aantal gemeenten is de uitvoeringsunit verbonden aan een WIW- en/of een WSW-organisatie. Eén gemeente heeft de desbetreffende organisatie als uitvoerende instantie gekozen omdat deze zich vooral op de werkgever richt en ook een goede positie heeft verworven bij de werkgevers.

Bij drie gemeenten is er geen aparte uitvoeringsunit. Deze gemeenten voeren zelf de ID-regeling uit, al dan niet in samenwerking met een WIW-organisatie. Twee gemeenten hiervan hebben wel concrete plannen om de uitvoering van de ID-regeling op korte termijn volledig uit te besteden aan een WIW- dan wel een WSW-organisatie. De derde gemeente legt het initiatief en de uitvoering helemaal bij de werkgevers, die zich bij de werving en selectie van kandidaten kunnen laten ondersteunen door de WIW-organisatie in die gemeente.

Het onderscheid tussen 'zelf uitvoeren' en 'laten uitvoeren' is overigens in een aantal gevallen niet zo scherp. Eén van de gemeenten sluit via een inkoopbureau contracten af met intermediairs als Randstad, KLIQ en Maatwerk voor de realisatie van ID-banen. Het inkoopbureau zelf is een onderdeel van de gemeentelijke organisatie en als zodanig verantwoordelijk voor de uitvoering. Deze gemeente heeft plannen om de uitvoering uit te besteden aan een WIW-organisatie, maar is momenteel nog zoekende naar een goede vormgeving, waarin afspraken tussen gemeente en uitvoerende organisatie voor beide partijen helder dienen te zijn.

<i>Aparte uitvoeringsunit</i>	<i>Opmerking</i>
WIW-organisatie	
WIW- + WSW-organisatie	
WSW-organisatie	
Geen WIW-/WSW-organisatie	Gemeentelijk bedrijf
Stichting in verlengde van gemeente	Eén persoon geïnterviewd
Stichting integraal onderdeel dienst SoZaWe	Eén persoon geïnterviewd
Gemeente heeft zelf uitvoerende taak	Geïnterviewd als uitvoerder
Plannen uitvoering uitbesteden aan WIW-organisatie	Inkoopbureau
Plannen uitvoering uitbesteden aan WSW-organisatie	Consulent belast met ID
Initiatief bij werkgever, eventueel met hulp WIW-organisatie	WIW-organisatie

Waar een scheiding tussen gemeente en uitvoerder is, doet zich de vraag voor naar de verdeling van verantwoordelijkheden en taken en ook of deze verdeling voor beide partijen duidelijk is. De gemeenten en uitvoerders waar dit van toepassing is, oordelen over het algemeen dat de verdeling van taken en verantwoordelijkheden helder is. In één gemeente is de uitbesteding van de ID-regeling aan de uitvoerder contractueel vastgelegd, zodat over en weer duidelijkheid ontstaat over de wederzijdse verplichtingen.

Eén uitvoerder percipieert de verantwoordelijkheden van gemeente en uitvoerder echter anders dan de gemeente zelf: volgens de beleidsmedewerker in deze gemeente wordt de verantwoordelijkheid zoveel mogelijk bij de uitvoeringsorganisatie gelegd, terwijl de uitvoerder in het interview te kennen geeft dat schriftelijk is vastgelegd dat de gemeente verantwoordelijk blijft. De toegestuurde beleidsnotitie geeft hier geen uitsluitel over.

3.3 Beleidsontwikkeling door de uitvoerder

De uitvoerder ziet zich meestal ook feitelijk als uitvoerder: "De gemeente formuleert het beleid, wij voeren uit". Er zijn maar weinig uitvoerders die aanvullend beleid hebben geformuleerd of het gemeentelijk beleid op onderdelen verder hebben uitgewerkt. De uitvoeringsorganisaties voeren hun taken over het algemeen uit binnen de landelijk en gemeentelijk vastgestelde beleidskaders.

Eén uitvoerder (gemeentelijk bedrijf) voert echter, volgens eigen zeggen, de gehele regeling uit en formuleert ook het beleid betreffende de ID-regeling. Maar deze uitvoerder geeft tegelijkertijd aan, dat er weinig beleidsruimte op gemeentelijk niveau is en dat in de praktijk de landelijke regelgeving wordt toegepast.

Uitvoerder (gemeentelijk bedrijf):

De ID-regeling is redelijk dichtgetimmerd en laat niet veel ruimte voor aanvullend beleid. Het ligt gewoon vast: de regelingen, de instellingen en de mensen die ervoor in aanmerking komen. De uitvoering moet weliswaar georganiseerd worden, maar dat is iets anders dan beleid maken.

Een aantal uitvoeringsorganisaties communiceert regelmatig met de gemeente over het beleid, heeft een kleine ruimte om mee te denken over het beleid of kan in overleg met de gemeente afwijken van beleidsplan. In de meeste gevallen betreft het dan zaken waar zij in de uitvoering van regelgeving tegenaan lopen en die problemen hebben opgeleverd.

Het beleid van een uitvoerder richt zich onder andere op het inrichten van een regiepunt binnen die organisatie. Een uitvoerder wil meer doelgroepen aan kunnen spreken dan dat in gemeentelijk beleid is vastgesteld (herintreders, personen woonachting in andere gemeenten en WAO-ers).

Gezien het feit dat gemeenten weinig beleid ontwikkeld hebben, is voor de uitvoerders de landelijke regeling de belangrijkste leidraad.

3.4 Acquisitie van banen

Aanbod- of vraaggerichte benadering

Ondanks dat de landelijke regeling primair de vacature als uitgangspunt hanteert (vraaggericht), komen er in de praktijk verschillende benaderingen voor.

Het merendeel van de uitvoerders hanteert een vraaggerichte benadering: bij een bepaalde vacature wordt een geschikte kandidaat gezocht. Goede contacten met werkgevers(-organisaties) en het grote aanbod van banen zijn voor de uitvoerders beweegredenen om vraaggericht te werk te gaan. In één gemeente wordt om de kloof tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt te verkleinen, beleidsmatig voor een vraaggerichte benadering gekozen (sector- en branchegerichte benadering).

Andere gemeenten geven beleidsmatig echter de voorkeur aan een aanbodgerichte benadering: de kandidaat (ID-werknemer) wordt als vertrekpunt genomen en voor hem of haar wordt een geschikte arbeidsplaats gezocht. Deze gemeenten maken op voorhand geen keuze voor bepaalde sectoren. Het uitgangspunt is dat bij de kwalificaties van een kandidaat een passende ID-baan wordt gezocht en de sector waarin deze gevonden wordt is van minder belang.

Slechts enkele uitvoerders hanteren de aanbodgerichte benadering of variëren, afhankelijk van de situatie, tussen een aanbod- of vraaggerichte benadering.

In een enkele gemeente wordt in een beleidsnota voorgesteld om een bepaald aantal plaatsen gereserveerd voor een specifieke sector (toezicht) en de resterende banen vraaggericht in te vullen.

De keuze of noodzaak van de uitvoerder voor een bepaalde benadering heeft in twee gemeenten ertoe geleid dat de uitvoerder een andere benadering heeft gekozen dan in de beleidsstukken van die betreffende gemeente beschreven staat.

Waar bestaande arbeidsplaatsen zijn omgezet naar ID-banen is het de vraag wat voor soort benadering gehanteerd is. Bij omzetting van WIW-plaatsen zal oorspronkelijk voor een aanbodgerichte benadering zijn gekozen, aangezien bij het WIW-instrument de kandidaat als uitgangspunt wordt genomen. In het geval van bijvoorbeeld vrijwilligers of ex-banenpoolers is de keuze voor een bepaalde benadering niet duidelijk.

Wie is verantwoordelijk voor acquisitie van ID-plaatsen?

Indien er sprake is van een onafhankelijke uitvoeringsunit is deze voornamelijk verantwoordelijk voor de acquisitie van banen. Waar de gemeente zelf de uitvoering in handen heeft is de gemeente verantwoordelijk voor de acquisitie.

In veel gemeenten zijn de afspraken met de uitvoeringsunit schriftelijk vastgelegd, bijvoorbeeld in contracten. In deze contracten zijn afspraken opgenomen over onder andere het aantal plaatsingen waar de uitvoerder voor verantwoordelijk is.

Kanalen voor acquisitie van ID-plaatsen

Gemeente of uitvoerder zijn dan wel verantwoordelijk voor de acquisitie van ID-banen, in de praktijk is het vaak niet nodig dat zij deze actief acquireren. Een aantal uitvoerders en gemeenten heeft contacten met werkgevers(organisaties) en bezoekt deze werkgevers om de mogelijkheden van een ID-baan te bespreken. Werkgevers komen vaak zelf naar de gemeente of uitvoerder voor de aanvraag van ID-banen. Deze werkgevers worden vervolgens door de uitvoerder of gemeente bezocht, waarbij nagegaan wordt in hoeverre de werkgever bereid en in staat is om voldoende begeleiding en ondersteuning aan de ID-werknemer te bieden.

Gemeenten of uitvoerders beoordelen of de motieven van een werkgever voor creatie van ID-banen legitiem zijn, alvorens toestemming voor die banen te geven.

Eén van de uitvoerders (onderdeel van gemeente) kijkt in een vacaturebank of er geschikte vacatures voor een kandidaat zijn. Indien dit niet het geval is, wordt er bij een andere afdeling een zoekopdracht uitgezet. Accountmanagers die verant-

woordelijk zijn voor de acquisitie van banen voeren vervolgens acquisitie-gesprekken met potentiële ID-werkgevers met als doel een geschikte baan bij een bepaalde kandidaat te vinden. De uitvoerder bepaalt vervolgens in overleg met de kandidaat of de vacature geschikt is. De betreffende kandidaat mag de functie alleen weigeren bij zwaarwegende argumenten tegen aanvaarding van de ID-baan. De werkgever beslist uiteindelijk op basis van het persoonsprofiel en het CV of de kandidaat geplaatst wordt.

In verschillende gemeenten zijn Melkert-banen, WIW-plaatsen, banenpoolplaatsen of vrijwilligersactiviteiten na ingang van de ID-regeling automatisch omgezet in ID-banen. Ook hier is dus geen actieve acquisitie door uitvoerder of gemeente vereist.

Over het algemeen kost het de gemeente of uitvoerder nauwelijks moeite om voldoende instroombanen te creëren. Toch worden er bij de manier waarop de ID-banen nu tot stand komen wel enige kritische kanttekeningen geplaatst. Omdat in één gemeente de belangstelling van werkgevers groter is dan verwacht en er weinig verloop is, kan er niet altijd aan de aanvragen van werkgevers worden voldaan (quotum vol).

Het blijkt in de praktijk echter lastig om geschikte doorstroombanen te creëren, onder andere omdat deze functies zichtbaar meer moeten inhouden dan een instroombaan en ook weer niet te dicht bij een reguliere functie mogen liggen.

In kwalitatief opzicht lijkt er wel sprake te zijn van een probleem. Het wordt volgens sommige gemeenten en uitvoerders lastiger om banen te vinden die geschikt zijn voor de doelgroep. Enkele uitvoerders zijn van mening dat er meer banen van een lager niveau gecreëerd zouden moeten worden, zodat de ID-banen beter aansluiten bij de kwalificaties van de doelgroep. Een uitvoerder gaf aan dat met name in de zorgsector sommige werkgevers te hoge eisen aan een ID-werknemer stellen. De ID-banen blijven dan gedurende langere tijd openstaan, waardoor verstopping optreedt. De openstaande ID-banen maken deel uit van het toegekende quotum, zodat er minder nieuwe banen kunnen worden gecreëerd die mogelijk wel snel ingevuld kunnen worden.

Uitvoerder:

Goed overleg met de werkgevers is van groot belang; informatie doet verwachtingen bijstellen omtrent kwalificaties en mogelijkheden.

Door het opschonen van langdurig openstaande ID-banen kunnen nieuwe ID-banen gecreëerd worden, waarop met name lager gekwalificeerde kandidaten geplaatst kunnen worden. Een gemeente/uitvoerder heeft, om verstopping te voorkomen, afspraken met werkgevers dat ID-banen die niet binnen een bepaald aantal (bijvoorbeeld 3 of 6) maanden ingevuld zijn, door de gemeente teruggenomen worden.

In sommige gemeenten geven werkgevers zélf aan dat ze geen ID-banen (meer) willen creëren of invullen, vanwege slechte ervaringen met ID-werknemers (hoog ziekteverzuim, lage kwalificaties) of weerstanden van de OR. In een andere gemeente kent de uitvoerder geen banen meer toe aan werkgevers die onvoldoende begeleiding aan ID-werknemers geven. Dit ondanks dat er volgens diezelfde persoon, als informant over het gemeentelijk beleid, geen sanctiemogelijkheden zouden zijn indien werkgevers zich niet aan de afspraken (over onder andere begeleiding) houden.

Naar mening van één gemeentelijke beleidsfunctionaris zou er een strengere selectie moeten plaatsvinden welke organisaties wél en welke organisaties niet in aanmerking komen voor een ID-baan (lagere kwalificatie-eisen, geen verdringing reguliere arbeid en in staat voldoende begeleiding te geven). Deze gemeente vervult nu met name een administratieve functie in het kader van de ID-regeling. Medewerkers van deze gemeente beoordelen en wijzen vacatures toe, maar zijn niet gekwalificeerd voor de selectie en beoordeling van de doelgroep. In deze gemeente zijn dan ook plannen om de uitvoering uit te besteden aan een uitvoeringsorganisatie, die met name de taken van werving, selectie en plaatsing gaat overnemen.

Voorwaarden ID-baan

Bij de toekenning van ID-banen aan werkgevers hanteren uitvoerders de voorwaarden die door het Rijk zijn opgelegd. Gemeenten en uitvoerders stellen ook hier weinig eigen aanvullende voorwaarden. In de interviews met de uitvoerders zijn door hen de volgende voorwaarden nog expliciet genoemd:

- additioneel karakter, geen verdringing van regulier werk;
- geen concurrentievervalsing;
- inhoudelijke aansluiting van het werk bij kwalificaties en motivatie van persoon;
- (maatschappelijk) zinvol werk;
- voldoende garanties voor begeleiding op werkplek;
- aanwezigheid van CAO;
- functie op LBO-niveau;
- goedkeuring door OR of MR.

Eén gemeente/uitvoerder stelt bij doorstroombanen de aanvullende voorwaarde dat de werknemer na maximaal 2 jaar regulier werk krijgt aangeboden. In de praktijk blijkt deze eis werkgevers af te schrikken en de vraag is dan ook hoe op de werkvloer met deze voorwaarde om wordt gegaan. Voor de werkgever is het dan onaantrekkelijk om meer inhoudelijke eisen aan een ID-baan te stellen. Er worden weliswaar ontwikkelingsmogelijkheden aan de ID-werknemer geboden, maar de werkgever 'verliest' uiteindelijk deze ID-werknemer als goedkope arbeidskracht. De werknemer gaat naar een reguliere baan bij dezelfde werkgever waar de werkgever een volledig salaris voor moet betalen of naar een reguliere baan bij een andere werkgever.

Belang van benodigde begeleiding en ondersteuning bij acquisitie van banen

Gelet op de doelgroep vinden gemeenten en uitvoerders het belangrijk dat werkgevers die een ID-werknemer in dienst hebben of willen nemen, bereid en in staat zijn deze zodanig te begeleiden en te ondersteunen, dat de kans op succesvolle inpassing zo groot mogelijk is.

Uitvoerder:

Het geven van ondersteuning is een 'must'. Indien de werkgever niet voldoende begeleidt, dan worden er geen ID-banen meer toegekend aan die werkgever.

De uitvoerder moet het vertrouwen hebben dat de werkgever begeleiding en ondersteuning aan de werknemer kan bieden. Verschillende uitvoerders noemen het daarom een voordeel wanneer ze met werkgevers te maken krijgen die in het kader van bijvoorbeeld de WIW al bij hen bekend zijn. De uitvoerder is dan meestal al op de hoogte van de begeleiding die een werkgever kan bieden. In een aantal gevallen gaat de uitvoerder vóór toekenning van ID-banen bij de werkgever langs om de mogelijkheden omtrent ID-banen te bespreken en om na te gaan of de werkgever bereid en ook in staat is om de benodigde begeleiding en ondersteuning aan ID-werknemers te geven.

Sommige uitvoerders geven echter aan meer controle te willen uitvoeren op de begeleiding en ondersteuning die werkgevers zouden moeten.

Ondanks dat het belang van begeleiding en ondersteuning erkend wordt, blijkt uit de praktijk dat er in veel gevallen geen expliciete afspraken gemaakt worden tussen gemeente/uitvoerder en werkgever omtrent de hoeveelheid en aard van de begeleiding. Dit is voornamelijk een kwestie van vertrouwen (zie hoofdstuk 4).

Belang van voldoende mogelijkheden doorstroom en uitstroom bij acquisitie van banen

Bij de acceptatie van banen is het voor het merendeel van de uitvoerders (nog) geen prioriteit dat de ID-baan voldoende mogelijkheden biedt voor de werknemer om door te stromen binnen de ID-baan of om uit te stromen naar een reguliere baan: het is belangrijker dat werknemers nu op de goede plek zitten. Het is momenteel al moeilijk om voor een instroombaan de passende mensen te vinden. De door- en uitstroommogelijkheden moeten in een aantal gemeenten nog ontwikkeld worden. De mogelijkheden van door- en uitstroom zijn ook afhankelijk van persoon en de sector waarin men werkzaam is. In sectoren als onderwijs en welzijn is het moeilijk om doorstroom te realiseren. Vaak ontbreken financiële middelen om doorstroom te realiseren of ID-banen regulier te maken. Aangezien door- en uitstroom momenteel in veel gemeenten nog geen prioriteit hebben, worden hierover niet veel afspraken met werkgevers gemaakt (zie hoofdstuk 4).

In een enkele gemeente wordt momenteel wel al meer nadruk gelegd op de uit- en doorstroommogelijkheden en de begeleiding die werkgevers bieden. Werkgevers worden hierop gescreend, maar er zijn binnen de regelgeving (nog) geen mogelijkheden om over deze punten bindende afspraken te maken, waarvan de nakoming ook kan worden afgedwongen.

Aangezien doorstroom in een aantal gemeenten alleen mogelijk is indien de gemeente/uitvoerder hierover afspraken heeft gemaakt met de werkgever en hier geen vaste regels of wetten voor gelden, wordt incidenteel op verzoek van werknemers gezocht naar werkgevers waar doorstroom ook daadwerkelijk tot de mogelijkheden behoort.

Acquisitie van instroombanen levert in de praktijk dus weinig problemen op. Er is een groot aanbod van banen en er worden door uitvoerders en gemeenten weinig additionele voorwaarden aan een instroombaan of werkgevers van instroombanen gesteld. De instroombanen sluiten echter niet altijd goed aan op het niveau van de kandidaat. Er zouden volgens gemeenten en uitvoerders meer banen van een lager functieniveau gecreëerd moeten worden. Het creëren van doorstroombanen staat bij veel gemeenten/uitvoerders nog in de kinderschoenen.

3.5 Werving en selectie van deelnemers

Kwalificaties ID-werknemers

Volgens de landelijke regelgeving zijn ID-banen bedoeld voor personen die tenminste 12 maanden werkloos zijn, en 12 maanden of langer een bijstands-

uitkering of IOAW-/IOAZ-uitkering hebben. Ook andere langdurig werklozen met een uitkering (WW, WAO/WAZ/WAJong) of WIW-ers van 27 jaar of ouder kunnen in aanmerking komen. Daarnaast is instroom vanuit de WIW (en banenpool) mogelijk. Deze voorwaarden definiëren de doelgroep waarop de ID-regeling van toepassing is.

Uitvoerders noemen een aantal kwalificaties waarover de ID-werknemers dienen te beschikken om goed in een ID-baan te kunnen functioneren: arbeidsritme, zelfstandig kunnen functioneren, een verzorgd uiterlijk, sociale vaardigheden, motivatie, interesse in branche/sector (rekening houdend met eventuele doorgroei-mogelijkheden), beheersing van Nederlandse taal en/of LBO(/MAVO)-niveau. Deze kwalificaties zijn vooral gericht op de houding en de uitstraling van de werknemer en minder op kennis en opleiding. In de verschillende gemeenten worden niet steeds dezelfde kwalificaties genoemd; ook verschilt tussen de gemeenten het belang dat aan het aanwezig zijn van wel genoemde kwalificaties wordt gehecht.

Terwijl in de ene gemeente ID-werknemers zelfstandig moeten kunnen functioneren, is een andere uitvoerder van mening dat werknemers bij aanvang van een ID-baan nog niet zelfstandig hoeven te functioneren en ook nog niet over capaciteiten hoeven te beschikken die nodig zijn voor het goed functioneren in de ID-baan. In deze gemeente wordt de ID-baan als een opstap naar regulier werk gezien. De ID-baan is hier een werkervaringsplek waarin de benodigde vaardigheden worden aangeleerd.

Eén uitvoerder is van oordeel dat bij de beoordeling van kandidaten eerst de mogelijkheden van een reguliere baan goed onderzocht dienen te worden. Dit om na te gaan of een persoon daadwerkelijk aangewezen is op gesubsidieerde arbeid.

Uitvoerder:

Langdurig werkloos wordt ruim geïnterpreteerd. Meestal worden op de ID-baan niet de heel langdurig werklozen geplaatst, maar mensen die net iets langer dan een jaar zonder werk zitten. Voor de echt langdurig werklozen wordt toch eerder de WIW ingezet als instrument. De betere mensen worden op de ID geplaatst. De uitvoerder traint en schoolt mensen om aan een ID-baan te kunnen beginnen.

Omdat in sommige gemeenten de ID-banen zich aan de bovenkant van de 'ladder' bevinden, dienen de kandidaten wel over bepaalde basisvaardigheden te beschikken. Door middel van een uitgebreid selectieproces kan in een van deze gemeenten de bijstandsconsulent nagaan wat een kandidaat kan en wil. Dit proces

bestaat uit een groepsgewijs sollicitatieprogramma (basisvaardigheden en functioneren in groep), een individueel intakegesprek (o.a. bespreken van verwachtingen die kandidaat heeft) en het opstellen van een persoonsprofiel. De afspraken worden door beide partijen (consulent en kandidaat) ondertekend. Op deze manier kan de bijstandsconsulent een passend traject opstellen.

Wervingskanalen (kandidaten)

De wijze waarop kandidaten (potentiële ID-werknemers) geworven worden varieert in de verschillende gemeenten en bij de verschillende uitvoerders en werkgevers. In een aantal situaties is er actieve werving en selectie door de uitvoerder of gemeente niet nodig:

- ID-plaatsen kunnen zijn ontstaan uit voormalige WIW- of banenpoolplaatsen. In zo'n situatie is het onnodig om actief kandidaten te werven en te selecteren. De plaatsen worden omgezet in ID-banen en de werknemers zijn dan al werkzaam bij de betreffende werkgever.
- Bij de aanvraag van een ID-baan dragen werkgevers zelf kandidaten aan. Dit kunnen personen zijn die al vrijwilligerswerk verrichten voor de werkgever of kandidaten die via een sollicitatieprocedure zijn geworven. Werkgevers hebben bijvoorbeeld zelf een vacature opgesteld (bijvoorbeeld via het Arbeidsbureau) of kandidaten zijn via open sollicitaties geworven. Werkgevers kunnen ook reïntegratiebureaus of uitvoeringsinstellingen (Uvi's) inschakelen, bijvoorbeeld wanneer de werkgevers WAO-ers willen benaderen. In een enkele gemeente richt de werving zich momenteel meer op arbeidsgehandicapten (landelijke taakstelling).

Uitvoerder:

De plaatsing van arbeidsgehandicapten kost meer tijd. Er vinden regelmatig gesprekken plaats met consulenten en arbeidsdeskundigen over mogelijke kandidaten. Bij plaatsing van arbeidsgehandicapten kost ook de nazorg meer tijd.

Onder deze omstandigheden toetst de uitvoerder alleen, in overleg met de gemeentelijke sociale dienst, of de kandidaat aan de landelijk criteria voldoet.

In andere gevallen is er een actievere rol voor uitvoerder of gemeente weggelegd.

- Nadat werkgever zich gemeld heeft bij uitvoerder of gemeente, wordt de vacature bij het Arbeidsbureau bekend gemaakt. In sommige gevallen selecteert het Arbeidsbureau kandidaten uit eigen bestanden (actief), in andere gevallen wacht het Arbeidsbureau (passief) op sollicitaties van

kandidaten. De voorselectie van kandidaten kan een taak van het Arbeidsbureau zijn, maar ook van de uitvoerder.

- De gemeente schakelt een inkoopbureau in. Deze organisatie fungeert als intermediair tussen gemeente en bemiddelingsorganisaties (zoals Randstad, KLIQ en Maatwerk). De selectie van mogelijke kandidaten komt uit een cliëntenbestand dat het inkoopbureau aan bemiddelingorganisatie levert. De bemiddelaars beoordelen uiteindelijk of kandidaten aan de vereiste kwalificaties voldoen en of personen in een ID-baan worden geplaatst.
- Uitvoerders selecteren zelf mogelijke kandidaten uit gemeentelijke bestanden (bijstand, WIW).

In veel gevallen worden meerdere geschikte kandidaten voorgedragen aan de werkgever. Deze selectie wordt in een enkele gemeente gebaseerd op intakegesprekken met mogelijke kandidaten in combinatie met gesprekken van de uitvoerder met de werkgever.

De werkgever beslist dan na kennismakings- of sollicitatiegesprekken of de kandidaat in een ID-baan geplaatst wordt. Incidenteel bestaat de mogelijkheid om een stageperiode van bijvoorbeeld twee maanden te doorlopen. Op die wijze kan de kandidaat bekijken of het bedrijf en de werkzaamheden bevallen.

Werkgever:

De selectie wordt verzorgd door de school of de instantie waar hij/zij komt te werken, soms in samenwerking met de stichting die dan ook bij het gesprek aanwezig is.

Uitvoerder:

Arbeidsbureau hangt vacature op, kandidaten solliciteren en Arbeidsbureau maakt eerste selectie en doet feitelijke match; werkgever beslist of betreffende kandidaat aangesteld wordt.

In een enkel geval selecteert de uitvoerder slechts één kandidaat, waardoor de werkgever geen keus heeft ('take it or leave it'). In een andere gemeente mag een geselecteerde kandidaat een aangeboden ID-baan niet weigeren.

Net als bij de acquisitie van de banen worden er met name door uitvoerders bij de werving en selectie enkele kritische kanttekeningen geplaatst.

Met name als de werkgever een kandidaat selecteert of de kandidaat zichzelf aanmeldt of solliciteert, bestaat het risico dat vooral personen uit de bovenlaag van de doelgroep in ID-banen worden geplaatst. Ook bij het plaatsen van WIW-ers en vrijwilligers in ID-banen zou kritisch bekeken moeten worden of deze

personen tot de doelgroep behoren. Op deze manier zou beter gewaarborgd kunnen worden dat ID-banen ook bij de onderkant van de doelgroep terechtkomen.

Een aantal werkgevers is niet zo tevreden over de werving door het Arbeidsbureau, uvi of gemeentelijke sociale dienst. Een punt van kritiek is het onvoldoende aanleveren van geschikte kandidaten. In dit verband werd opgemerkt dat deze instanties niet goed weten wie er in hun bestanden zitten en daarom geen goede selectie kunnen maken of hier te lang over doen. Ook werd de vraag opgeworpen of er nog wel geschikte kandidaten in de bestanden van deze instanties zaten. Als een heel praktisch punt van kritiek werd door een werkgever genoemd, dat hij steeds met verschillende personen bij een instantie te maken had en er geen vast aanspreekpunt was.

Een geïnterviewde uitvoerder zou meer bij de selectie van werknemers betrokken willen zijn. Dan kan een betere afweging gemaakt worden of een aangeboden baan past bij de wensen van de betrokkene en kan het ontwikkelingsproces meer gewicht krijgen: doorstromen voor wie dat kan en wil; I-baan als eindfunctie voor wie niet meer wil of kan. Een probleem hierbij is wel dat potentiële werknemers zelf vaak nog niet goed voor ogen hebben wat ze willen of kunnen.

Werkgevers in één gemeente kunnen heel verschillend oordelen over de werving en selectie door de betreffende uitvoerder. De ene werkgever is heel tevreden en is van mening dat de uitvoerder een goed beeld heeft van de werksituatie, de werkzaamheden en de capaciteiten van ID-werknemers. Een andere werkgever ervaart het als een knelpunt dat de uitvoerder alleen kandidaten selecteert op basis van geschiktheid qua opleiding en niet naar andere kwalificaties kijkt.

De werving en selectie van kandidaten verloopt in de praktijk niet zonder problemen. Vanwege de veranderde arbeidsmarktsituatie vermindert het aanbod van kandidaten, zowel kwantitatief als kwalitatief. Uitstroom naar reguliere banen is gezien de krappe arbeidsmarkt gemakkelijker geworden en onder het overblijvend potentieel vindt afstroming plaats. Doordat de geschiktheid van ID-werknemers afneemt is het voor goed functioneren van de ID-werknemer noodzakelijk dat er intensievere begeleiding geboden wordt.

Van belang is ook dat vooral de 'betere' werklozen geselecteerd lijken te worden voor de ID-banen. Zeker in gemeenten waarin ID-banen als eindstation worden gezien, roept dit vragen op. Maar ook in die gevallen waarin de betrokkene zonder een ID-baan zou kunnen doorstromen naar de reguliere arbeidsmarkt, lijkt het instrument niet efficiënt te worden ingezet.

Gemeente:

Door de afgenomen kwaliteit van de doelgroep en de grotere inspanningen die verricht moeten worden om mensen op een ID-baan geplaatst te krijgen, vindt er negatieve uitstroom plaats (geen verlenging van jaarcontract).

Gemeente:

Zoals ook de gemeente, geeft het inkoopbureau aan dat de kwalificaties van potentiële werknemers niet voldoende zijn. Dit zou ondervangen kunnen worden door het inzetten van specifieke bemiddelingsorganisaties.

3.6 Nazorg

ID-werknemers vormen een kwetsbare groep werknemers. Hun inpassing in de arbeidssituatie binnen de organisatie van de werkgever vraagt om bijzondere aandacht. Het is de verantwoordelijkheid van de werkgever om te zorgen voor optimale voorwaarden voor een geslaagde inpassing. Het is echter denkbaar dat een werkgever er ondanks zijn goede intenties niet in slaagt om op eigen kracht die voorwaarden te creëren. Ook kan het voorkomen dat na verloop van tijd blijkt dat een plaatsing niet in alle opzichten succesvol is. In dergelijke gevallen is het nuttig als de werkgever en werknemer op een andere instantie kunnen terugvallen voor ondersteuning. Indien deze ondersteuning wordt aangeboden door de gemeente of uitvoerder in het verlengde van het acquisitie- of het wervings- en selectietraject spreken wij van nazorg. Daarnaast beschouwen wij het regelmatig onderhouden van contacten met werkgever en/of werknemer over hoe het gaat, als een vorm van nazorg. In het veldonderzoek hebben wij nazorg in verschillende vormen aangetroffen.

Sommige uitvoerders bezoeken de werkgevers van ID-werknemers minstens eenmaal per jaar, waarbij dan met name met de personeelsfunctionaris wordt gesproken. Overige contacten vinden alleen op initiatief van werkgever of werknemer plaats. Een enkele uitvoerder heeft regelmatig contact met de werkgever (minstens eenmaal per maand), maar hier moet toch de ID-werknemer het initiatief nemen en aan de gemeente melden wanneer de begeleiding door de werkgever te wensen over laat.

Een enkele uitvoerder heeft relatiebeheerders in dienst die de contacten met de werkgevers onderhouden. Deze relatiebeheerders bespreken met de werkgevers de mogelijkheden omtrent uit- en doorstroom en maken hier 'onderhandse' afspraken over. Aangezien men weinig mogelijkheden ziet om de werkgevers te

dwingen tot zaken als bijvoorbeeld scholing, worden deze afspraken niet in contracten vastgelegd.

Eén gemeente is, vanwege het nieuwe doorstroombeleid, dit jaar gestart met het voeren van gesprekken waarbij werkgever én werknemer aanwezig zijn. In deze gesprekken komen zaken aan de orde als: wie kan doorstromen, welke begeleidingsvorm is noodzakelijk en waaruit moet de scholing bestaan. De gemeente maakt per werknemer een begeleidingsverslag, waarin de resultaten uit deze gesprekken schriftelijk worden vastgelegd. Naar aanleiding van dit begeleidingsplan worden vervolggesprekken gepland.

Vanwege de korte looptijd kon de geïnterviewde nog geen oordeel over de functionaliteit van deze procedure geven.

De meeste uitvoerders/gemeenten hebben, behalve hooguit één of enkele nazorg-gesprekken, alleen contact met de ID-werknemers indien de ID-werknemers hier zelf om verzoeken ('piep-systeem'). Het betreft dan bijvoorbeeld problemen omtrent begeleiding of loonuitbetaling. In een enkele gemeente komen de ID-werknemers, omdat de gemeente hen als cliënt blijft beschouwen, minstens éénmaal per jaar op gesprek bij de gemeente. Op die manier kan men de begeleiding en monitoring beoordelen. Ook hier ziet men geen sanctiemogelijkheden indien de werkgever onvoldoende begeleiding biedt.

In de gemeenten waar de uitvoeringsunit een bemiddelende en adviserende taak heeft op gebied van begeleiding, vindt contact met werkgever of werknemer toch vaak alleen plaats op initiatief van werkgever of werknemer. Er worden geen afspraken gemaakt met de werkgevers over begeleiding en werkgevers en werknemers worden na plaatsing niet structureel gevolgd. Volgens enkele werkgevers worden er door de uitvoerende instantie cursussen aangeboden en wordt door hen ook gezocht naar andere mogelijkheden om de ID-werknemer meer geschikt te maken voor de betreffende functie.

Uitvoerder:

De organisatie houdt in principe geen contact met de werknemers, maar werknemers komen wel vaak naar de organisatie toe mochten er problemen zijn.

Werkgever:

De gemeente werkt niet mee, en zou dat wel moeten doen. Het is namelijk zo dat er vaak problemen zijn met de sociale dienst wanneer een werknemer een studie gaat volgen, vooral wanneer de werknemer nog gedeeltelijk van de bijstand zijn geld krijgt.

Een groot deel van de werkgevers is van mening dat de begeleiding en ondersteuning van ID-werknemers vooral een taak van de werkgever is. In de praktijk blijkt dat niet alle werkgevers daartoe in voldoende mate in staat zijn. Het kost vaak meer tijd en capaciteit dan van tevoren is ingeschat. Het is daarom soms wel gewenst dat gemeente en uitvoerder meedenken over structurele oplossingen voor problemen op het gebied van begeleiding en ondersteuning.

Ook bij sommige uitvoerders bestaat de behoefte om intensiever te betrokken te zijn bij het traject na plaatsing. Voor een deel komt dit voort uit de behoefte om beter te kunnen controleren of de werkgever de begeleiding wel goed georganiseerd heeft en op dit punt zijn verplichtingen nakomt, voor een deel ook omdat zij regelmatig geconfronteerd worden met zaken die niet goed gaan op de werkplek en tot uitval kunnen leiden. Andere uitvoerders hebben die behoefte echter niet.

Enkele uitspraken van uitvoerders:

Bij grotere en bekende werkgevers is de uitvoerder wel op de hoogte van de begeleiding, maar bij de kleinere werkgevers weet men niet altijd hoe het staat met de ondersteuning van ID-werknemers vanuit de werkgever. De uitvoerder wil graag de controle op de begeleiding vanuit de werkgever verscherpen. Men is hierover met de gemeente in discussie.

Dagelijks krijgen wij werkgevers en werknemers aan de telefoon in verband met knelpunten op de werkplek en vaak ook terecht. De uitvoerende stichting kan hier echter niet altijd iets aan doen, omdat deze gelimiteerd is tot de werving en selectie van werkgevers en werknemers en geen nacontrole kan houden.

ID-organisaties zijn vaak niet voldoende toegerust om de intensieve begeleiding die ID-werknemers nodig hebben te kunnen leveren. De uitvoerder ziet hier niet direct een oplossing voor: "Het blijft uiteindelijk toch een gewone baan, waar je niet teveel tussen kunt gaan zitten. De uitvoerder ambieert die rol overigens ook niet".

Conclusie

Uit de interviews met de verschillende actoren is het beeld ontstaan dat er nauwelijks nazorg door uitvoerders en gemeenten wordt gegeven. Slechts één gemeente stelt samen met werkgever en werknemer een begeleidingsplan op. De taak van de meeste uitvoerders/gemeenten houdt op bij de plaatsing van de ID-werknemer. Slechts enkele uitvoerders voeren enkele maanden na plaatsing nog één of enkele nazorggesprekken met werkgever en ID-werknemer. De overige contacten vinden alleen plaats op initiatief van werkgever of werknemer. Ondanks dat uitvoerders ID-banen in principe als normale arbeidsrelaties tussen werkgever en werknemer zien, voelen zij gezien de karakteristieken van de doel-

groep van de regeling, een speciale verantwoordelijkheid voor het goed functioneren van deze relatie. Een aantal uitvoerders ervaart het niet kunnen geven van nazorg (bijvoorbeeld in de vorm van structureel nazorg-gesprekken) dan ook als een knelpunt. Zij krijgen negatieve signalen uit het veld en zouden graag een actievere rol bij de controle en aansturing willen hebben, maar financiële middelen en dus ook capaciteit hiervoor ontbreekt. Andere uitvoerders ambiëren een dergelijke rol juist niet: aangezien de ID-baan een normale arbeidsverhouding tussen werkgever en ID-werknemer betreft is het geen taak voor de uitvoerder om de werkgever en werknemer te controleren op het nakomen van afspraken.

3.7 Bevordering van door- en uitstroom

Het Besluit in- en doorstroombanen bepaalt dat een vast deel van de EWLW-banen kan worden aangemerkt als een doorstroombaai. Op termijn mag één op de zes banen als doorstroombaai worden ingezet. De doorstroombanen worden niet apart toegekend aan de gemeenten; ze kunnen tot stand worden gebracht voor werknemers die ten minste vijf jaar in een instroombaai hebben gewerkt. Voor werknemers die vanuit de WIW instromen, geldt een termijn van twee jaar. De doorstroombanen vergen hogere kwalificaties dan de instroombanen, terwijl het salarisniveau maximaal 150% WML kan bedragen.

Slechts één gemeente heeft ten tijde van de interviews beleid ontwikkeld ten aanzien van doorstroom binnen de regeling (van I- naar D-baan). De andere gemeenten zijn bezig met het formuleren van dit beleid. In een andere gemeente heeft de betreffende uitvoerder de taakstelling om jaarlijks 2 personen door te laten stromen.

Ter bevordering van uitstroom uit de regeling gold tot 1 januari 2002 dat er een uitstroompremie kon worden toegekend. Werknemers die minimaal twee jaar werkzaam zijn in een ID-baan en die duurzaam uitstromen uit de ID-regeling hebben recht op een premie. Het totale subsidiebedrag bedraagt 8.000 gulden, waarvan de helft bestemd is voor de uitstromende werknemer¹. De andere helft is voor de gemeente die deze baan kan inzetten om bij de werkgever de uitstroom te bevorderen.

1 Met ingang van 1 januari 2002 is de uitstroompremie voor de werknemer in het kader van het Belastingplan 2002 vervangen door een toetrederskorting zoals bedoeld in artikel 8.21 van de Wet Inkomstenbelasting.

Werkgever:

Een aantal ID-werknemers is nu in opleiding. Aan het eind van de opleiding zal doorstroom plaatsvinden. Voor de werkgever is doorstroom negatief: nieuwe werknemers moeten opnieuw opgeleid worden. De kwaliteit van het werk neemt af.

Bij één uitvoerder heeft het realiseren van uitstroom uit de ID-regeling momenteel de prioriteit. Door de verschuiving in de arbeidsmarkt werd het steeds moeilijker om de juiste mensen voor de ID-banen te vinden, terwijl het geen enkel probleem was voldoende ID-banen te creëren. Deze uitvoerder geeft aan niet over de adequate instrumenten te beschikken om uitstroom naar regulier, ongesubsidieerd werk te realiseren, maar momenteel de mogelijkheden te onderzoeken. Deze nieuwe doelstelling zit nog in een experimentele fase en de uitvoerder is nog aan het aftasten waar de regeling wat dat betreft mogelijkheden biedt. Voor de uitvoerder is het wel financieel nadelig om uitstroom te realiseren, aangezien deze voor ingevulde banen betaald krijgt.

Bij een andere uitvoerder heeft de doorstroomdoelstelling wel aandacht, maar moet nog ontwikkeld worden. Gebrek aan financiële middelen en capaciteit belemmert dit echter. Deze uitvoerder is van mening dat doorstroom geen doel op zich zelf zou moeten zijn. Een belangrijk deel van de werknemers zit op zijn of haar plek. Uitstroom treedt spontaan op. Doorstroom of uitstroom zou niet geforceerd moet worden.

ID-banen worden gezien als normale arbeidsverhoudingen, waarbij de werkgever verantwoordelijk is voor de ontwikkelingsmogelijkheden van de werknemer. Met ID-werknemers zijn door de werkgevers, net als met reguliere werknemers, vaak afspraken gemaakt over het houden van beoordelings- en functioneringsgesprekken, over financiën, over begeleiding op de werkplek en de mogelijkheid tot het volgen van opleiding of scholing. Hierbij wordt voornamelijk de nadruk gelegd op het goed functioneren in de huidige functie en minder op door- en uitstroommogelijkheden. Het initiatief voor door- en uitstroom ligt vaak bij de werknemer.

De gemeenten, uitvoerders en werkgevers geven verschillende redenen waarom geen door- of uitstroom plaatsvindt:

- a. Door afbakening van de doelgroep: werknemers moeten minimaal 5 jaar in een WIW- of instroombaan hebben gewerkt. In een gemeente kunnen pas vanaf 2002 doorstroombanen gecreëerd worden. "Het betreft een relatief jonge regeling"
- b. Vanwege mogelijke verdringing: doorstroomfuncties zitten qua werkinhoud vaak dicht tegen reguliere banen aan.

- c. De doorstroommogelijkheden binnen de eigen organisatie zijn gering, omdat er weinig tot geen functies zijn die aansluiten bij de ID-banen. Hetzij omdat de inhoud van het werk niet aansluit bij het werk dat een ID-er doen, hetzij omdat voor de reguliere functies te hoge kwalificatie-eisen gelden.

Die aansluitingsmogelijkheden verschillen per sector. In het onderwijs en de welzijnssector is het moeilijk doorstroombanen te creëren, in de zorg is het makkelijker. "Er is een verschil in het niveau van de banen in verschillende sectoren. Een baan als conciërge bijvoorbeeld vergt een minder hoog niveau dan bijvoorbeeld een baan in de zorg, waar meer kans op doorstroom is. De mensen die in banen van een lager niveau terechtkomen, zijn vaak een ander soort mensen, met weinig motivatie voor doorstroom. Met name de zorg heeft leuke functies en doorstroommogelijkheden. Dit wil de gemeente ook bij andere sectoren. Bij de functie van conciërge is doorstroom niet mogelijk. Deze banen zouden eigenlijk regulier ingevuld moeten worden."

Volgens een gemeentelijke beleidsfunctionaris van een andere gemeente is er in de onderwijssector geen doorstroom: "Dit heeft er voornamelijk mee te maken dat het om specifieke functie gaat zoals klassenassistent en conciërge".

- d. Financieel is het voor werkgevers (in de gesubsidieerde sector) niet altijd haalbaar om D-banen of reguliere banen te creëren. Daarnaast is het voor werkgevers financieel aantrekkelijk om een ID-werknemers te behouden.

- e. Vanwege gebrek aan sociale vaardigheden, cognitieve capaciteiten bij de doelgroep worden de mogelijkheden tot door- en uitstroom beperkt geacht. Onder andere worden genoemd: lage kwalificaties, gebrek aan discipline, gebrek aan werkervaring en zelfvertrouwen, psychische problemen, lichamelijke problemen, sociale achtergrond, niet beheersen van de Nederlandse taal, karakter, problematische gezinssituatie, te hoge leeftijd, onvoldoende representatief, analfabeet. "Voor een aantal ID-werknemers is continue begeleiding nodig, er is een hoog ziekteverzuim". "Functieverzwarende is lastig: de functie-eisen kunnen niet worden verhoogd, omdat de werknemers niet aan deze eisen kunnen voldoen. Zij beschikken over voldoende kwalificaties om de huidige functie uit te voeren, maar kunnen een verzwarende van de functie niet aan".

Als gevolg hiervan zijn werkgevers ook terughoudend met het bevorderen van doorstroom. Wanneer ID-werknemer doorstroomt, is het afwachten wat men terugkrijgt (aanbod en kwaliteit van kandidaten neemt af).

- f. Werknemers willen niet of hebben de ambitie niet om door te stromen: men zit op 'zijn plek'.

- g. Stimuleren van uitstroom kan een ondermijning zijn van organisaties (uitvoerders) die voor hun voortbestaan sterk afhankelijk zijn van de ID-banen.
- h. Er zijn weinig sanctiemogelijkheden voor de gemeente en uitvoerder.
- i. (Financiële) prikkels voor uitstroom naar regulier werk voor de ID-werknemer ontbreken. De werkaanvaardingspremie is niet hoog genoeg en motiveert niet om uit te stromen.

Voorheen lag de prioriteit bij het plaatsen van werknemers. Er vindt nu een verschuiving plaats waarbij doorstroom en met name uitstroom naar regulier werk een belangrijke plaats in het beleid en de uitvoering krijgen. ID-werknemers blijven nu te lang in een ID-baan hangen. Werkgevers moeten beter op de hoogte gesteld worden over de doorstroomdoelstelling.

Gemeenten en uitvoerders vinden het belangrijk dat er geen misbruik gemaakt wordt van de ID-regeling. Het is een verantwoordelijkheid van de werkgever om te investeren in de werknemer. Financiële prikkels kunnen helpen om een goede begeleiding aan werknemers te bieden en om doorstroom te realiseren.

Gemeente:

De begeleiding van werknemers en op uitstroming gericht scholing is opgepakt na verschillende signalen van werknemers en werkgevers dat daar behoefte aan bestond.

Gemeente:

Men stroomt nauwelijks uit naar de D-banen. Het is dan moeilijker om aan een reguliere baan te komen. Wanneer men een D-baan heeft wordt er tot 150% bijbetaald. De reguliere werkgever moet daar met zijn salaris boven komen en dat is vaak te duur. Bovendien geeft de werknemer ook een stukje zekerheid op van de gesubsidieerde baan, wat ook meespeelt bij de keuze voor een reguliere baan.

Gemeente/uitvoerder:

De mogelijkheid van contracten voor onbepaalde tijd verminderen de bevordering van uitstroom naar regulier werk. Het is onduidelijk wat het ministerie wil met de ID-regeling. Als uitstroom naar regulier werk voorop staat, zou men ook de ID-baan een tijdelijk karakter moeten geven. Het ministerie moet een standpunt bepalen of de ID-regeling wordt gezien als verbetering van maatschappelijke dienstverlening of als arbeidsmarktinstrument.

Gemeente:

Het is voor de werkgever financieel aantrekkelijk om een ID-er te behouden. Plaatsing naar uitstroom moet worden vastgelegd en gecombineerd worden met financiële prikkels voor de werkgever.

Een ID-baan moet gezien worden als een werkervaringsplek waarna door sturend beleid vanuit de gemeente samen met de uitvoeringsorganisatie doorstroming naar regulier intern of extern werk mogelijk wordt gemaakt. Bijvoorbeeld door de ID-regeling maximaal 3 jaar te laten duren waarna doorstroom moet plaatsvinden.

Tegelijk wordt onderkend dat doorstroom niet altijd haalbaar is: een deel van de mensen zit op hun plek in een I-baan en een aantal organisaties heeft de middelen niet om een ID-baan om te zetten in een reguliere baan.

Gemeente:

Men moet wel oppassen dat men niet iemand op een baan met doorstroommogelijkheden plaatst wanneer de ambitie bij de desbetreffende persoon niet bestaat.

Gemeente:

Van de uitstroompremie wordt behoorlijk gebruik gemaakt. Geïnterviewde vindt dat men te strak is in deze uitstroompremie. De premie wordt namelijk alleen toegekend, wanneer men volledig uitstroomt. Maar wat als een persoon gedeeltelijk uitstroomt? Dan krijgt persoon geen premie. Hier zijn al verschillende boze telefoontjes over geweest.

3.8 Conclusie

Gemeenten en uitvoerders geven nauwelijks verder invulling aan de landelijke beleidskader. In de praktijk betekent dit dat de nadruk ligt op het invullen van de toegekende plaatsen zonder dat er weloverwogen keuzen worden gemaakt voor welke groepen het instrument het beste kan worden ingezet of in welke sectoren de inzet het meest wenselijk is om een kwaliteitsverbetering te realiseren.

Een enkele uitvoerder is van mening dat er te weinig mogelijkheden zijn om als uitvoerder op-maat-gericht beleid samen te stellen. De situatie in de betreffende gemeente vereist dit echter wel. In deze gemeente liggen acquisitie van banen en toeleiding van uitkeringsgerechtigden niet in een hand. Dit wordt als een knelpunt ervaren. Er vindt in onvoldoende mate matching plaats waardoor ID-banen onnodig lang open blijven staan.

Gemeenten en uitvoerders ondervinden in de praktijk nauwelijks problemen bij de acquisitie van ID-banen. Actieve acquisitie is vaak niet nodig aangezien werkgevers zich zelf melden bij gemeente of uitvoerder met het verzoek om ID-banen te mogen realiseren. Het creëren van doorstroombanen heeft tot nu toe nauwelijks aandacht gekregen.

De werving en selectie van kandidaten verlopen daarentegen erg moeizaam. Vanwege de veranderde arbeidsmarktsituatie is de kwantiteit en vooral de kwaliteit van potentiële kandidaten verminderd. Uitvoerders willen om die reden minder streng met de door de gemeente opgelegde criteria omgaan om extra doelgroepen te kunnen benaderen.

Doordat het aanbod moeilijker te bereiken is, wordt het wenselijk geacht dat WW- en WAO-bestanden voor uitvoerders inzichtelijker worden. Door de afname van aanbod van kandidaten zijn uitvoerders en gemeenten nu meer op andere organisaties aangewezen. De vele communicatielijnen bij bemiddelingsfuncties hierbij worden als een knelpunt ervaren.

In verschillende gemeenten slaagt men onvoldoende in de matching tussen vraag en aanbod. Er is geen gebrek aan banen, maar het vinden van geschikte kandidaten is wel een probleem. De eisen die de banen stellen, sluiten niet altijd aan bij capaciteiten van de ID-werknemers. Het ontwikkelen van een digitale databank voor ID-banen kan hierbij een uitkomst bieden. Een andere oplossing zou volgens de geïnterviewden kunnen zijn de toeleiding van kandidaten en acquisitie van banen bij één organisatie te leggen.

In deze gevallen is het overigens de vraag of het matchingsprobleem komt doordat kandidaten over onvoldoende kwalificaties beschikken of doordat werkgevers de eisen aan werknemers steeds hoger leggen (omdat ze gewend zijn aan het niveau van een 'ingewerkte en opgeleide ID-er').

Door gemeenten en uitvoeringsorganisaties wordt er weinig aan nazorg gedaan. Begeleiding en ondersteuning van de ID-werknemer is de verantwoordelijkheid van de werkgever. De ID-baan wordt immers als een normale arbeidsverhouding tussen werkgever en werknemer gezien. De werkgevers vinden dat zij in een aantal gevallen zelf onvoldoende geëquipeerd zijn voor een goede begeleiding en zouden het op prijs stellen als de gemeente of de uitvoerder hen zou ondersteunen.

Gemeenten en uitvoerders zijn over het algemeen van mening dat er meer aandacht nodig is voor het ontwikkelen van doorstroombanen en uitstroom.

De aandacht lijkt geleidelijk te verschuiven van de vraag "hoe krijgen we onze ID-plaatsen zo snel mogelijk gevuld" naar de vragen:

- hoe kunnen de ontstane vacatures op een adequate manier worden opgevuld, rekening houdend met het feit dat het aanbod afgeroomd is?
- hoe kan bewerkstelligd worden dat de huidige ID-ers doorstromen of uitstromen naar een niet-gesubsidieerde baan?

4 Toezicht en (aan)sturing

4.1 Inleiding

De landelijke overheid (ministerie van SZW) scheidt de beleidskaders voor de ID-banen. Aan gemeenten is het de taak om aan dit instrument verder gestalte te geven. Uit de interviews blijkt dat gemeenten voornamelijk het landelijk kader volgen en nauwelijks eigen beleidskeuzes maken.

Uit voorgaande hoofdstukken is gebleken dat gemeenten over het algemeen de drie landelijke doelstellingen hanteren, waarbij de werkgelegenheidscreatie en de verbetering van de maatschappelijke dienstverlening de meeste nadruk krijgen. De doelstelling om door- en uitstroom te bevorderen staat nog in de kinderschoenen, maar krijgt, zowel beleidsmatig als in de praktische uitvoering, geleidelijk meer aandacht.

Een aantal onderwerpen uit de voorgaande hoofdstukken wordt hier gezien vanuit de invalshoek toezicht en aansturing.

De centrale vragen in dit hoofdstuk zijn:

- Hoe zorgt de gemeente ervoor dat de beoogde doelstellingen worden gerealiseerd?'
- In welke mate slagen gemeenten erin een coördinerende en sturende rol te vervullen bij de uitvoering van de ID-regeling?'

Ook vragen als "Welke instrumenten worden hierbij gebruikt?" en "Welke organisaties of actoren zijn hierbij betrokken?" komen hierbij aan bod.

4.2 Toezichts- en sturingsmechanismen

Bij de uitvoering van de regelgeving zijn in het algemeen vier soorten actoren betrokken: het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de gemeenten, de uitvoerders en de werkgevers. In het kader van toezicht en sturing kunnen twee lijnen worden onderscheiden:

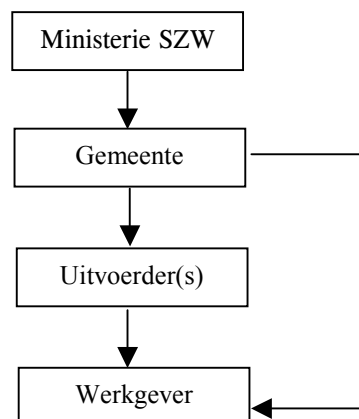
- a. een lijn 'van boven naar beneden', van Rijk via gemeenten en uitvoerders naar werkgevers (de sturingslijn);
- b. een lijn 'van beneden naar boven', van werkgevers via uitvoerders en gemeenten naar het Rijk (de verantwoordingslijn).

Via de eerste lijn beogen Rijk en gemeente de uitvoering zodanig aan te sturen dat de geformuleerde beleidsdoelstellingen zo goed mogelijk worden gerealiseerd. Via de tweede lijn moet de informatie beschikbaar komen over de resultaten van de uitvoering. Deze informatie kan vervolgens weer benut worden voor de aansturing. In deze en de volgende paragrafen gaan wij in op de vraag hoe deze lijnen in de praktijk werken. De kerngedachte bij de vormgeving van de stuur- en toezichtsrelaties is dat een ID-baan een normale arbeidsrelatie is tussen een werkgever en een werknemer.

Afspraken tussen gemeenten, uitvoerders en werkgevers

Voor de uitvoering van het Besluit ID-banen maken gemeenten afspraken met de verschillende uitvoeringsunits. Gemeenten en/of uitvoeringsunits maken vervolgens afspraken met de werkgevers (zie figuur 4.1). In de praktijk blijken de inhoud en ook de vastlegging van de afspraken verschillende vormen aan te nemen.

Figuur 4.1: Afspraken tussen de verschillende actoren.



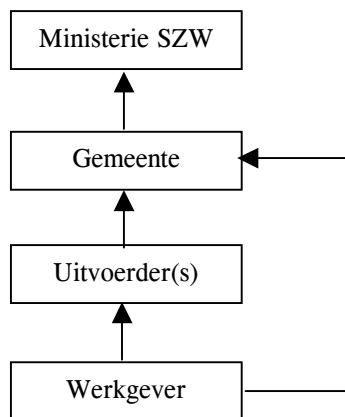
Verantwoording door gemeente aan het ministerie van SZW

De gemeente dient jaarlijks aan het ministerie van SZW de besteding van de verleende subsidie te verantwoorden. Dit betreft de financiële verantwoording en gebeurt via een door de gemeente opgestelde jaaropgave die voorzien is van een accountantsverklaring en een verslag van controle. De gemeente is verantwoordelijk voor de aanwezigheid en werking van interne controleprocessen binnen de gemeente. Deze controleprocessen zijn gericht op een rechtmatige uitvoering van de ID-regeling en de handhaving daarvan. Dit impliceert tevens dat de gemeente steeds moet nagaan of de werkgever blijft voldoen aan de in de regeling en/of subsidiebeschikking gestelde eisen en of de vergoeding aan de werkgever nog rechtmatig verstrekt wordt. De daarop betrekking hebbende bescheiden moeten juist, volledig, tijdig, zichtbaar en controleerbaar in de gemeentelijke administratie opgenomen worden¹. Er is niet getracht inzicht te krijgen in de mate waarin de gemeenten hieraan voldaan.

Verantwoording door uitvoerder en werkgever aan gemeente

Om verantwoording aan het ministerie van SZW te kunnen afleggen hebben de gemeenten dus informatie van de uitvoeringsunits en de werkgevers nodig (zie figuur 4.2.).

Figuur 4.2: Terugkoppeling door de verschillende actoren.



De gemeenten dienen namelijk inzicht te krijgen in de financiële en administratieve gegevens (aantal plaatsen, subsidie, aantallen door- en uitstroom). Deze informatie is nodig om na te kunnen gaan of de doelstellingen omtrent werk-

¹ Toet en Van de Vrie, blz. 135-136

gelegenheid, door- en uitstroom en het verbeteren van de dienstverlening gerealiseerd worden. Om na te kunnen gaan of de beoogde landelijke (en gemeentelijke) doelstelling omtrent toeleiding naar de reguliere arbeidsmarkt voldoende aandacht krijgt, is het van belang dat de gemeente ook over inhoudelijk informatie omtrent begeleiding en ondersteuning van ID-werknemer beschikt. Voor een enkele gemeenten is het echter onduidelijk aan welke doelstellingen het ministerie van SZW het meest belang hecht, en dan met name in hoeverre er nadruk dient te liggen op de doorstroomdoelstelling. Ook worden binnen één gemeente door de verschillende functionarissen of tussen gemeentelijke beleidsfunctionaris en uitvoerder soms verschillende prioriteiten gesteld (zie hoofdstuk 4). In deze gemeenten is het dan ook de vraag of er, omdat het een afwijkende prioriteit in doelstellingen betreft, een sturende rol vanuit de gemeente überhaupt wel mogelijk is.

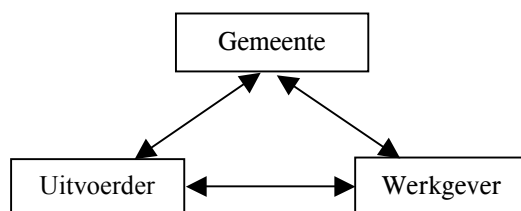
Ook in het geval van omzetting van bijvoorbeeld WIW-plaatsen naar ID-banen is het de vraag wat de sturende rol van de gemeente precies zou kunnen inhouden. Aangezien het Rijk de gemeenten vrijheid geeft om over bepaalde onderwerpen (zoals doelgroep, sectoren, woonplaatsbeginsel) eigen beleidskeuzes te maken, moeten de gemeenten de mogelijkheid hebben om te controleren of uitvoeringsunits en werkgevers zich aan deze gemeentelijke beleidskeuzes houden. Uit voorgaande hoofdstukken bleek echter al dat gemeenten niet of nauwelijks aanvullend beleid op de genoemde punten hebben geformuleerd.

In de navolgende paragrafen wordt dieper ingegaan op de inhoud, de vastlegging en de controle op het nakomen van de afspraken tussen de verschillende actoren (i.e. gemeenten, uitvoeringsunits en werkgevers).

4.3 Aansturing van uitvoerders en werkgevers door gemeente

De gemeenten maken afspraken met uitvoeringsunits, die vervolgens afspraken met werkgevers vastleggen. Het gebeurt soms ook dat gemeenten rechtstreeks afspraken maken met werkgevers. Uitvoeringsunits en werkgevers (eventueel via uitvoeringsunits) koppelen informatie terug naar de gemeente (zie figuur 4.3). Op deze manier verkrijgt de gemeente inzicht in de financiële en administratieve gegevens die nodig zijn om de jaarlijkse subsidie te verantwoorden bij het ministerie van SZW.

Figuur 4.3: Afspraken en terugkoppeling tussen gemeente, uitvoerder en werkgever.



Gemeente en uitvoerder

Gemeenten sturen vooral op aantallen plaatsen en financiën. Volgens zowel gemeenten als uitvoerders worden alleen hierover afspraken in een contract vastgelegd. Uitvoeringsunits zijn voornamelijk verantwoordelijk voor de acquisitie van plaatsen en de werving en selectie van kandidaten.

Gemeenten maken met de uitvoerders geen aanvullende afspraken over bijvoorbeeld de inhoud van de banen (behoudens functieprofielen) of voorwaarden waaraan een werkgever zou moeten voldoen om in aanmerking te kunnen komen voor een ID-plaats.

Gemeente:

Uitvoerder moet registratie bijhouden, zodat gemeente zich aan de Minister kan verantwoorden. Er worden geen afspraken over loopbaanontwikkeling en begeleiding gemaakt. Dit is iets tussen werknemer en werkgever. De ID-regeling is alleen maar een subsidie-instrument (er is geen begeleiding vanuit de gemeente zoals bij de WIW).

Wel is er in enkele gemeenten de afspraak gemaakt of is in een beleidsnota vastgelegd dat bepaalde doelgroepen (WIW-ers of ex-banenpoolers) of sectoren prioriteit genieten bij instroom in de ID-regeling of de toekenning van ID-banen.

In een enkele gemeente zijn er ook schriftelijke afspraken gemaakt met de uitvoeringsorganisatie over de wijze waarop verantwoording moet worden afgelegd (zowel op cliëntniveau als op geaggregeerd niveau), over begeleiding, werkprocessen, overlegstructuur, inhoudelijk verantwoordelijkheid en functieomschrijvingen.

De wijze waarop uitvoerders verantwoording afleggen, varieert tussen de verschillende gemeenten. In enkele gemeenten wordt periodiek gerapporteerd in de vorm van schriftelijke voortgangsrapportages. In enkele andere is er sprake van

'regelmatig overleg' waarbij onder andere knelpunten worden besproken. Verder blijkt dat er veel informeel overleg plaatsvindt (soms dagelijks). De vraag is in hoeverre in deze gevallen ook sprake is van het verantwoorden van resultaten.

Controle op het nakomen van de afspraken is er veelal via uitvoerings- en/of beleidsoverleg en via voortgangsrapportages. Ook via personeelsadministraties (bijgehouden door uitvoerder) en monitoringsystemen kunnen gemeenten inzicht krijgen in het wel of niet realiseren van doelstellingen. In een enkele gemeente vindt een één-op-één-controle plaats. Ieder gesprek met de ID-werknemer wordt namelijk geregistreerd. Uit deze registratie kan dan ook gehaald worden of de gemeentelijke doelstelling om zoveel mogelijk potentieel uit kandidaten te halen al dan niet gerealiseerd is.

In andere gemeenten laat de registratie van met name het vooruitzicht van door- of uitstroom soms te wensen over.

Gemeente:

Het is moeilijk te zeggen of een perspectief op regulier werk nu daadwerkelijk wordt aangeboden.

Uit de interviews met de gemeentelijke beleidsfunctionarissen en de uitvoerders blijkt dat zij zelf voornamelijk via administraties, monitoringsystemen en rapportages nagaan of de door hen beoogde doelstellingen ook gerealiseerd worden.

In enkele gemeenten heeft er onderzoek plaatsgevonden naar de realisatie van bepaalde doelstellingen. Zo is in één gemeente de uitstroom uit ID-banen onderzocht en een andere gemeente heeft een onderzoek naar veiligheidsgevoel uitgevoerd. Zowel voor als na de komst van stadswachten is het veiligheidsgevoel onder bewoners gemeten. Uit het onderzoek bleek dat het veiligheidsgevoel onder vrouwen na de komst van de stadswachten sterk is toegenomen, waaruit geconcludeerd wordt dat de doelstelling van verbetering van maatschappelijke dienstverlening gerealiseerd is.

Uit de gesprekken met de beleidsfunctionarissen blijkt dat het nog nauwelijks is voorgekomen dat er sancties zijn opgelegd aan een uitvoeringsunit. Eventueel mogelijke sancties zijn bijstellingen of het niet verlengen van het jaarcontract.

Gemeente - werkgever

Aangezien ID-banen als normale arbeidsrelaties tussen werkgever en werknemer worden beschouwd, stelt de werkgever een arbeidscontract met de ID-werknemer op. Hierin zijn afspraken over onder andere begeleiding, scholing, functione-

rings- en begeleidingsgesprekken vastgelegd. In de meeste gevallen worden er geen aanvullende afspraken tussen gemeente en werkgever vastgelegd.

De gemeente moet wel in het bezit gesteld worden van bescheiden waaruit blijkt dat de werkgever aan de voorwaarden voldoet om in aanmerking te komen voor een ID-baan (zoals toets door Arbeidsvoorziening op verdringing regulier werk). Bovendien wordt door de werkgever een functieprofiel opgesteld, waaruit moet blijken dat de salariëring van de ID-werknemer overeenkomt met de te verrichten werkzaamheden.

Werkgevers geven aan dat zij bij het aanvragen van een ID-baan een functieprofiel moeten overleggen, maar zeggen dat in de beschikking waarbij de ID-baan wordt toegekend, alleen de arbeidsvoorwaarden worden vastgelegd. In de beleving van de werkgevers zijn er wel afspraken gemaakt met de gemeenten (eventueel via de uitvoerder), maar dit betreft voornamelijk zaken die voor de toekenning van een ID-baan van belang zijn (zoals procedures, kwaliteit, continuïteit, mogelijk risico, intentie tot doorstroom, aantal plaatsen, functieprofiel, begeleiding, kosten, subsidie). Deze onderwerpen zijn in een overleg met gemeente of uitvoerder over de toekenning van ID-banen aan bod gekomen.

Werkgevers dienen voldoende begeleiding en ondersteuning aan ID-werknemers te geven, maar hierover zijn geen inhoudelijke afspraken gemaakt. Verder verlangt een aantal gemeenten dat werkgevers de intentie hebben tot doorstroom of uitstroom. Werkgevers houden gemeenten (en/of uitvoerder) op de hoogte van het door- of uitstromen via doorgeven van mutaties, maar er zijn vaak geen concrete inhoudelijke afspraken gemaakt.

In een enkele gemeente worden er, omdat de ID-werknemer cliënt van de gemeente blijft, jaarlijks gesprekken gevoerd tussen gemeente en ID-werknemer, of worden er in overleg met werkgever en werknemer begeleidingsplannen opgesteld.

In enkele gemeenten zijn er aanvullende afspraken over door- en uitstroom gemaakt: een uitstroompremie voor zowel werknemer als werkgever en in een gemeente de afspraak dat werkgevers na uiterlijk 2 jaar een reguliere baan moeten aanbieden. In deze laatste gemeente roept deze eis erg veel weerstand bij de werkgevers op. Zij durven het vaak niet aan om een dergelijke verklaring af te geven.

Voorzover gemeenten afspraken met werkgevers maken, kunnen zij slechts in beperkte mate controleren of werkgevers zich aan deze afspraken houden. Bovendien hebben gemeenten weinig tot geen sanctiemogelijkheden. Een

gemeente kan hooguit financiële sancties aan een werkgever opleggen (bijvoorbeeld bevrozing van de bevoorschotting).

In het algemeen laat de gemeente dus erg veel ruimte aan de uitvoerder, maar ook aan de werkgever. Werkgevers en uitvoerders houden de gemeenten op de hoogte (administratief en financieel) maar worden inhoudelijk niet of nauwelijks gecontroleerd of gestuurd door de gemeente.

Werkgever:

Wanneer een werknemer is geplaatst, is de gemeente niet meer echt actief op bijvoorbeeld de controle van de werkgever op het geven van voldoende ondersteuning en begeleiding aan de werknemer.

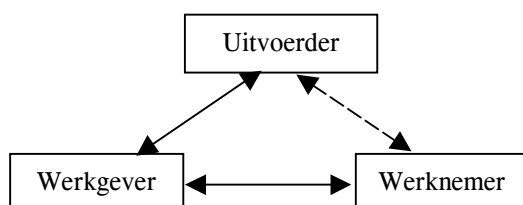
Werkgever:

Rol van gemeente is minimaal. De gemeente zou zich zeker meer mogen mengen in de uitvoering van de ID-regeling. Nu is zij puur financieel betrokken.

4.4 Aansturing van werkgever en werknemer door uitvoerder

Uitvoeringsunits maken, indien dit geen taak van de gemeente is, afspraken met werkgevers over financiën en rapportages. De werkgevers koppelen informatie hierover terug aan de uitvoerder, die op zijn beurt verantwoording bij de gemeente kan afleggen. In de praktijk blijkt de uitvoerder nauwelijks bemoeienis te hebben met de afspraken die tussen werkgever en werknemer tot stand komen. Ook zijn er zelden afspraken tussen uitvoerders en werknemers over zaken als de werkinhoud, begeleiding of ontwikkelmogelijkheden, ook al voelt een uitvoerder zich wel verantwoordelijkheid ten opzichte van de werknemer. In figuur 4.4 hebben wij dit weergegeven door middel van de gestippelde pijl tussen uitvoerders en werknemers.

Figuur 4.4: Afspraken en terugkoppeling tussen uitvoerder, werkgever en werknemer.



De bereidheid en het in staat zijn van werkgevers om begeleiding en ondersteuning aan ID-werknemers te geven is erg belangrijk bij de toekenning van ID-banen, maar hierover worden geen inhoudelijke afspraken gemaakt. Wanneer uitvoerders goede contacten hebben met werkgevers(-organisaties), bijvoorbeeld via WIW-plaatsen, hebben zij het vertrouwen dat werkgevers de ID-werknemers goed begeleiden.

Voorzover er afspraken met werkgevers worden gemaakt, gaat dit mondeling of schriftelijk. Eén uitvoerder geeft aan dat bij bekende werkgevers (bijvoorbeeld omdat hiermee in verband met WIW-plaatsen contacten zijn) de mondelinge afspraken niet schriftelijk vastgelegd worden. Bij goede contacten met werkgevers komt er vaak rechtstreeks feedback van de werkgever aan de uitvoerder.

Uitvoerder:

Over het algemeen geldt: hoe groter de organisatie, hoe beter de ondersteuning aan de ID-werknemer. Kleine werkgevers zijn vaak minder betrouwbaar op dat gebied.

Aangezien uitvoerders geen sanctiemogelijkheden hebben, is het volgens hen ook weinig zinvol om over het algemeen over begeleiding, ondersteuning, door- en uitstroom afspraken vast te leggen. Werkgevers kunnen toch niet gedwongen worden tot deze zaken. Uitvoerders worden hierover slechts op de hoogte gehouden. Een enkele uitvoerder heeft via bijvoorbeeld relatiebeheerders contacten met werkgevers om de mogelijkheden van door- en uitstroom te bespreken en hierover afspraken te maken.

Werkgevers melden dat zij aan uitvoerders dan wel gemeenten over het algemeen uitsluitend verantwoording hoeven af te leggen over de financiën, waarbij het met name gaat om aan te tonen dat zij iemand ook daadwerkelijk in dienst hebben gehad (overleggen accountantsverklaring of loonstrookjes).

Werkgevers overleggen bij de aanvraag voor een ID-baan wel een functieprofiel, maar in de praktijk is door de uitvoerder (of gemeente) vaak geen controle

mogelijk of het overlegde profiel overeenkomt met de daadwerkelijke werkzaamheden van ID-werknemers.

Werkgever:

Er zijn met de afspraken gemaakt over de manier van declareren. De toetsing vindt plaats door middel van de jaarlijkse check door de accountant.

Werkgever:

Voor iedere I/D-plaats wordt een schriftelijke overeenkomst gesloten met daarin het verzoek voor een vacature, en de erkenning en akkoordverklaring van de medezeggenschapsraad. Hierbuiten zijn geen extra afspraken gemaakt.

De uitvoeringsunits zijn dan wel verantwoordelijk voor de acquisitie van plaatsen en voor de werving en selectie van ID-werknemers; zij staan buiten het verdere arbeidstraject van de werknemer. Aangezien de ID-baan als een reguliere arbeidsverhouding tussen werkgever en werknemer wordt beschouwd, maakt de werkgever de afspraken met de ID-werknemer. Er wordt een arbeidscontract afgesloten tussen werkgever en ID-werknemer. De uitvoerders/gemeente maken in de meeste gevallen geen afspraken met de ID-werknemer (hooguit over salaris en de inhoud van de ID-regeling).

Uitvoerder:

Een voorbeeld voor het slagen van de opname van de werknemers in het werkklimaat is het feit dat een groot deel van de ID-werknemers het niet op prijs stelde een kwartaalblad van de uitvoerende stichting thuisgestuurd te krijgen. Dit omdat ID-werknemers voor hun gevoel niets meer met de stichting te maken hadden en zich geheel opgenomen voelden in het arbeidsklimaat van de onderneming.

Uit het vorige hoofdstuk bleek dat er in de praktijk weinig nazorg door gemeente of uitvoerder is. Er wordt vaak alleen actie vanuit gemeente of werkgever genomen, indien werkgevers of werknemers daarom verzoeken (piepsysteem).

Uitvoerder:

Je bent financier, werkgevers zien je als bemoeial. Mogelijke oplossing is een duidelijke voorlichting over de rol van de uitvoerder.

Werkgever:
Toetsing door gemeente via kopieën loonstrookjes, zo af en toe ...

Werkgever:
Men moet de jaarlijkse accountantsverklaring inleveren, verder is er geen controle.
Wanneer er problemen zijn kan men zich wenden tot de beleidsmedewerker.

In de praktijk hebben sommige uitvoerders de mogelijkheid om zelf te sturen door bij toekenning van plaatsen kritisch te zijn op wat een werkgever te bieden heeft. Werkgevers die veel aandacht aan begeleiding en ondersteuning bieden worden beloond met extra banen en er worden geen banen toegekend aan werkgevers die alleen maar goedkope arbeidskrachten lijken te willen hebben.

Gemeente/uitvoerder:
Er zijn geen zware consequenties verbonden aan het niet nakomen van de afspraken (zoals het intrekken van subsidies). Bij ID-banen zijn er geen harde richtlijnen/criteria waar een werkgever aan moet voldoen. Gaat het niet goed, dan zal de uitvoerende stichting de betreffende werkgever niet meer benaderen bij een volgende plaatsing.

Enkele uitvoerders hebben aangegeven dat ze wel een actievere rol bij de controle en aansturing willen hebben, maar financiële middelen en dus ook capaciteit hiervoor ontbreekt. Andere uitvoerders ambiëren deze rol niet.

4.5 Conclusie

De sturings- en toezichtsrelaties zijn gebaseerd op het uitgangspunt dat ID-banen normale arbeidsrelaties zijn tussen werkgevers en werknemers. Zij zijn verantwoordelijk voor het functioneren van deze arbeidsrelatie.

Bij uitbesteding van de uitvoering aan derden is veelal sprake van sturing op afstand door de gemeente. De sturing lijkt zich vooral te richten op het aantal banen en minder op de kwaliteit van die banen (functie-inhoud) of op de betekenis hiervan voor de arbeidsmarktpositie van de ID-er (scholing, ontwikkelingsmogelijkheden, begeleiding).

Met uitzondering van de financiële parameters is er geen duidelijke verantwoordingscyclus.

Volgens gemeenten, uitvoerders en werkgevers zijn er weinig directe contacten tussen gemeente en werkgevers, zodat een gemeente ook langs deze weg nauwelijks invloed kan uitoefenen op de invulling van ID-banen.

Gemeenten en uitvoerders hechten veel belang aan begeleiding en ondersteuning van de werknemer door de werkgever, maar hierover worden nauwelijks afspraken met werkgevers gemaakt. Omdat er geen sanctiemogelijkheden zijn, zien uitvoerders geen nut in het maken van afspraken met de werkgevers omtrent begeleiding en ondersteuning. De controlerende en sturende rol van de gemeente is hier dan ook minimaal. Uit de interviews met zowel werkgevers als werknemers is het beeld ontstaan dat werkgevers over het algemeen voldoende begeleiding aan de ID-werknemers bieden. De vraag is dan ook in welke mate de uitvoerder of gemeente hier nog een sturende rol moet hebben. Op de korte termijn lijkt er voldoende garantie te zijn dat werkgevers de benodigde begeleiding en ondersteuning geven zodat ID-werkgevers goed kunnen functioneren, met name doordat uitvoerders de potentiële werkgevers bij het toekennen van ID-banen hierop screenen.

Aangezien er beleidsmatig en in de praktijk meer aandacht komt voor de door- en uitstroomdoelstelling, waarbij er meer perspectief aan ID-werknemers geboden dient te worden, zal de gemeente hier nadrukkelijker op moeten gaan sturen. Dit vergt overigens ook dat de gemeenten zelf hun beleid op dit terrein verder ontwikkelen. Momenteel worden met werkgevers vaak alleen afspraken gemaakt over intentie tot door- en uitstroom, maar gemeenten en uitvoerders hebben tot nu toe weinig mogelijkheden om te toetsen of werkgevers deze actief proberen te bevorderen en desgewenst bij te sturen. Enkele uitvoerders hebben aangegeven dat ze graag een actievere rol zouden willen hebben in de aansturing en controle van werkgevers, met name op gebied van begeleiding, ondersteuning en door- en uitstroommogelijkheden.

5 Werkgevers en hun ID-banen

5.1 Inleiding

Werkgevers in de non-profit en collectieve sector spelen een cruciale rol bij de uitvoering van de regelgeving. Zij moeten uiteindelijk de arbeidsplaatsen creëren waarop de werklozen die aan de criteria van de regeling voldoen, te werk kunnen worden gesteld. Om hun medewerking te kunnen verkrijgen zullen zij een belang bij die arbeidsplaatsen moeten ervaren. Dit belang kan zijn dat er bepaalde knelpunten in de organisatie kunnen worden opgelost, maar ook gebaseerd zijn op de overtuiging dat je als werkgever mede een maatschappelijke verantwoordelijkheid hebt. In de regeling komt dit tot uitdrukking in het feit dat het een vraaggericht instrument is: de ID-banen moeten voorzien in een maatschappelijke behoefte waarin niet via reguliere middelen kan worden voorzien. Als er eenmaal een ID-baan door een werkgever is gerealiseerd, dan is het natuurlijk zaak dat die zo wordt ingevuld dat de beoogde meerwaarde wordt gerealiseerd. Is dat niet het geval, dan zal het draagvlak verdwijnen en daardoor op termijn ook de baan.

Tegen deze achtergrond zijn de werkgevers ondervraagd over hun motieven om ID-banen te creëren, de functie die deze hebben voor hun organisaties en hun ervaringen met deze banen en de werknemers die deze bezetten.

De volgende onderwerpen komen in dit hoofdstuk aan de orde:

- de motieven van organisaties om ID-banen te creëren;
- de besluitvorming binnen de organisaties;
- het personeelsbeleid, waarbij we ingaan op zaken als: aantal en verhouding ID-banen, werkzaamheden van ID-werknemers, scholing, ontwikkelingsmogelijkheden en begeleiding, afspraken tussen werkgever en ID-werknemers en het oordeel van werkgevers over ID-werknemers.

5.2 Motieven van organisaties om ID-banen te creëren

Argumenten pro

Voor werkgevers zijn ID-banen primair mogelijkheden om:

- de werkdruk van de eigen werknemers te verlichten, 'extra handen zijn welkom';
- extra werkzaamheden te kunnen uitvoeren.

In beide gevallen wordt in de ogen van de werkgevers een verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening gerealiseerd: het personeel kan meer aandacht en tijd besteden aan de eigen taken of er kan meer service worden geboden dan voorheen. Het laatste betreft ook activiteiten of onderdelen van het takenpakket die eerder als gevolg van bezuinigingen zijn geschrapt; er is dan sprake van een inhaalslag.

ID-banen kunnen volgens de werkgevers een betere waarborg bieden voor de continuïteit van werkzaamheden die door WIW-ers of vrijwilligers binnen een organisatie worden verricht: door omzetting van een WIW-plaats in een ID-baan of het indienstnemen van een vrijwilliger in het kader van een ID-baan ontstaat er een normale arbeidsverhouding met alle wederzijdse rechten en plichten.

Andere argumenten voor het creëren van ID-banen in de organisatie zijn:

- het dienstenpakket kan uitgebreid worden, zonder reguliere arbeid te verdringen;
- ID-werknemers zijn 'goedkope' arbeidskrachten; er is behoefte aan extra mensen, maar de budgettaire ruimte ontbreekt;
- taken die anders blijven liggen worden nu vervuld, ID-werknemers verrichten hand- en spandiensten;
- door bezuinigingen in de organisatie moet personeel zich beperken tot hoofdtaak, ID-werknemers kunnen andere werkzaamheden uitvoeren;
- het is steeds moeilijker om vrijwilligers te vinden.

Naast deze overwegingen die direct het belang van de eigen organisatie raken, noemen werkgevers dat het creëren van een ID-baan de organisatie een maatschappelijk belang kan dienen:

- door aan mensen zonder perspectief op de arbeidsmarkt de mogelijkheid te bieden om betaalde arbeid te verrichten; het aanbieden van een volwaardige baan aan langdurig werklozen (veelal kansarme mensen met een complexe problematiek);

- door maatschappelijk nuttig werk dat wegens gebrek aan financiering niet gedaan kon worden, nu wel te doen;
- door interculturalisatie te ondersteunen.

Veel werkgevers geven aan dat de werkzaamheden van werknemers met een ID-baan inmiddels voor hun organisatie onmisbaar zijn geworden. Afschaffing van deze banen zou ten koste gaan van de kwaliteit van de dienstverlening of het andere personeel aanzienlijk zwaarder belasten.

Het kostenaspect wordt niet vaak door werkgevers genoemd als een overweging om een ID-baan te creëren. Aan de andere kant geven zij wel aan dat er géén arbeidsplaats zou zijn gerealiseerd als hieraan de normale loonkosten zouden zijn verbonden, omdat de financiële middelen voor een reguliere arbeidsplaats ontbreken. De vergoeding is met andere woorden wel een noodzakelijke voorwaarde voor de werkgevers.

Argumenten contra

Naast argumenten vóór zijn er door de organisaties ook argumenten tegen het creëren van ID-banen genoemd. Niet alle ondervraagde werkgevers hebben tegenargumenten genoemd. De volgende argumenten zijn tegen het creëren van ID-banen naar voren gebracht:

- de investeringen in tijd voor administratie, begeleiding en beheer wegen niet op tegen het rendement van de ID-plaatsen;
- er is binnen de organisatie onvoldoende capaciteit voor begeleiding, het begeleiden van ID-werknemers zou de werkdruk bij het reguliere personeel alleen verhogen;
- er zijn onvoldoende werkplekken;
- er is kans op verdringing van bestaande arbeid;
- er bestaat angst voor het werkgeverschap (de ID-werknemer is bij sommige stichtingen de enige werknemer);
- er bestaat in de organisatie ernstige twijfel over de duurzaamheid van de regelgeving en vrees voor de (financiële) consequenties van eventueel afschaffing van ID-banen;
- men vindt de rechtspositie van ID-werknemers zwak;
- men vreest een mogelijke armoedeval bij ID-werknemer;
- er bestaat binnen de organisatie een negatief beeld over de mogelijke ID-werknemer (verslaafd, crimineel, zware persoonlijke problematiek, ongemotiveerd);
- men verwacht dat niveauverschillen tussen kandidaten aanzienlijk zijn;
- er bestaat onzekerheid over het vereiste beginniveau en professionaliteit van de ID-er;

- mensen in een I-baan hebben een lage productiviteit;
- het is de vraag of juiste kandidaat gevonden kan worden;
- er bestaat weerstand bij de huidige vrijwilligers in de organisatie.

Spanningsveld

Voordat besluitvorming plaatsvindt, worden door de werkgevers de argumenten voor en tegen het creëren van ID-banen in de eigen organisatie tegen elkaar afgewogen. Aan de ene kant zijn ID-werknemers een welkome en vaak ook een 'goedkope' aanvulling op de reguliere personeelsformatie. Er is behoefte aan mensen en de extra handen zijn meer dan welkom. Aan de andere kant zal een organisatie ook moeten investeren in een ID-werknemer zowel in termen van tijd als geld. ID-werknemers hebben begeleiding nodig, terwijl er binnen organisatie niet altijd voldoende capaciteit beschikbaar is. Wanneer een organisatie een ID-werknemer in dienst neemt, kunnen de begeleidingstaken de werkdruk bij het reguliere personeel verhogen.

De ondervraagde werkgevers hebben de argumenten vóór tot dusverre zwaarder laten wegen dan de argumenten tegen: zij hebben immers alle één of meer ID-werknemers in huis. Enkele werkgevers hebben wel aangegeven dat is afgezien van uitbreiding van het aantal ID-banen om de organisatie niet extra te belasten met begeleidingstaken of dat er twijfels bestaan of een eventuele vacature voor een ID-baan wel zal kunnen worden opgevuld.

Bij de werkgevers bestaat er onzekerheid zowel over het voortbestaan van het instrument als over de kwalificaties van de potentiële ID-werknemers. Bij de afweging om ID-werknemers aan te nemen spelen bij de werkgevers zowel de korte als de (middel)lange termijn effecten een rol. Alhoewel ID-werknemers in het begin nog niet over alle kwalificaties beschikken zijn werkgevers blij dat een vacature op korte termijn kan worden ingevuld. De werkdruk van het reguliere personeel neemt daardoor af. Op (middel)lange termijn zal een ID-werknemer zich verder ontwikkelen. De werkgever zal de werknemer hierbij moeten begeleiden en ondersteunen.

Er bestaat ook een spanning tussen het maatschappelijke belang en het directe belang van de eigen organisatie. Organisaties willen uit sociale overwegingen mensen zonder perspectief op de arbeidsmarkt de mogelijkheid bieden betaalde arbeid te verrichten, maar de werkgever wil ook over goed gekwalificeerde arbeidskrachten beschikken. De vraag is in hoeverre de potentiële ID-kandidaten aan de (productie)verwachtingen van de werkgever kunnen voldoen.

Andere actoren over het belang van de werkgevers

We hebben de vraag over het belang van ID-banen voor de werkgevers ook aan andere actoren voorgelegd om te zien of de beelden met elkaar stroken. Volgens

de gemeentelijke functionarissen hebben werkgevers de volgende doelstellingen met de ID-banen:

- het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening (klussen worden opgeknapt die anders blijven liggen);
- het opvullen van wegbezuinigde banen door ID-werknemers, zodat werk wordt gedaan;
- een ideëel doel: mensen aan de slag helpen. Overigens vinden niet alle gemeentelijke functionarissen dat werkgevers ID-banen creëren vanuit sociale overwegingen;
- knelpunten in de organisatie oplossen, zoals capaciteitstekorten;
- werknemers laten wennen aan een werkgever-werknemer relatie;
- oplossen van vacatureprobleem door inzet van goedkope arbeidskrachten/ het plaatsen van een voor het bedrijf goedkope/gratis arbeidskracht.

Hoewel uit de antwoorden van de gemeentelijke functionarissen duidelijk het (financieel) belang van de organisatie als motief voor het creëren van ID-banen naar voren komt, impliceert dit niet dat zij negatief oordelen over deze drijfveer. Zij constateren dat werkgevers niet anders kunnen of dat het financieel gewin beperkt is of zelfs niet opweegt tegen de extra inspanningen.

Enkele uitspraken van gemeentelijke functionarissen:

"ID-banen worden niet omgezet in reguliere banen, omdat de kosten voor de werkgevers hierdoor te hoog worden."

"De loonkostensubsidie is mooi meegenomen, maar weegt toch niet op tegen de investeringen in de begeleiding die een werkgever moet geven."

Kijken we naar de antwoorden van de uitvoerders, dan vinden wij zowel motieven die gemeenten noemen als hun positieve boordeling van die motieven terug. Volgens de uitvoerders hebben werkgevers de volgende doelstellingen met de ID-banen:

- goedkope manier om aan arbeidskrachten te komen;
- doorgroeien van ID-werknemers naar andere functie;
- verkapte vorm om mensen voor regulier werk binnen te halen (geen kwaadwillendheid, maar organisaties hebben onvoldoende middelen om er een niet-gesubsidieerde baan van te maken);
- dienen van de eigen organisatie;
- mensen vooruit en aan een baan helpen;

- dienen van de maatschappij;
- extra handen.

Het beeld van de gemeenten en uitvoerders over het belang van werkgevers bij de creatie van ID-banen stemt overeen met het beeld zoals dat naar voren komt uit de antwoorden van de werkgevers. Zowel de overwegingen vanuit het belang van de eigen organisatie als maatschappelijke overwegingen worden ook door de werkgevers zelf genoemd.

Terwijl gemeenten en in het verlengde daarvan de uitvoerders aan de ene kant de ID-banen benaderen vanuit het maatschappelijk perspectief en werkgevers aan de andere kant vanuit het perspectief van de eigen organisatie, vinden beide benaderingen elkaar op de punten van werkgelegenheidscreatie ("meer handen aan het werk") en van verbetering maatschappelijke dienstverlening.

5.3 Besluitvorming binnen organisaties

Artikel 7 van het Besluit In- en doorstroombanen bepaalt dat de gemeente pas een vergoeding aan een werkgever verstrekt voor het vervullen van ID-banen nadat de ondernemingsraad of een op grond van de CAO daartoe bevoegde personeelsvertegenwoordiging positief heeft geadviseerd over de totstandkoming van ID-banen binnen de organisatie. De belangrijkste voorwaarde waar de ID-baan aan moet voldoen, is dat er sprake moet zijn van extra werkgelegenheid, die niet ten koste mag gaan van de bestaande werkgelegenheid. Het betekent niet dat het uitsluitend om nieuwe, nog niet bestaande werkgelegenheid moet gaan; opsplitsing van bestaande taken valt hier ook onder¹.

Het initiatief om ID-banen te creëren komt in de praktijk vanuit verschillende partijen: het bestuur, de directie, personeelszaken, de OR of de gemeente. De ID-banen zijn niet altijd 'nieuwe' banen. Zo komt het voor dat de gemeente aan de werkgever verzoekt om WIW-plaatsen om te zetten in ID-banen.

1 In artikel 7 van het Besluit In- en Doorstroombanen is ook de toets op recent ontslag opgenomen. Hiermee wordt beoogd te voorkomen dat arbeidsplaatsen worden toegekend aan werkgevers bij wie in een recent verleden dienstbetrekkingen om bedrijfseconomische redenen zijn beëindigd of waarvoor een ontslagprocedure bij de Arbeidsvoorziening-organisatie loopt. Of hier sprake van is, moet de gemeente nagaan bij de Arbeidsvoorzieningsorganisatie. Een derde voorwaarde opgenomen in artikel 7 is dat de concurrentieverhoudingen niet onverantwoord mogen worden beïnvloed met de prijzen voor de goederen en diensten die ten gevolge van de arbeid op de dienstbetrekking worden geleverd.

Bij de besluitvorming om gebruik te maken van ID-banen is volgens de werkgevers een groot aantal verschillende interne of externe partijen betrokken geweest of is overleg gevoerd met:

- directie;
- bestuur;
- managementteam;
- ondernemingsraad of medezeggenschapsraad;
- gemeente;
- afdeling personeelszaken, P & O;
- afdelingshoofden, direct leidinggevenden;
- medewerkers;
- COTG (vanaf 2000 CTG);
- collega-instellingen;
- cao-partners.

5.4 Personeelsbeleid

Aantal en verhouding ID-banen

Het aantal instroombanen varieert van 0 tot 523 bij de onderzochte werkgevers. Eén werkgever in de kinderopvang heeft geen instroombanen, maar wel 1 doorstroombaan. Het aantal instroombanen discrimineert nauwelijks tussen de onderzochte werkgevers in de verschillende sectoren. In alle sectoren zien we een grote mate van spreiding van het aantal instroombanen. Een ruime meerderheid van de werkgevers heeft (nog) geen doorstroombanen. Hiervoor worden onder andere de volgende redenen genoemd:

- het risico van verdringing is te groot: doorstroomfuncties zitten vaak dicht tegen reguliere banen aan;
- doorstroommogelijkheden binnen de eigen organisatie zijn gering, omdat er weinig functies zijn die aansluiten bij de gecreëerde instroombanen;
- financieel is het voor werkgevers (gesubsidieerde sector) niet haalbaar om doorstroombanen te creëren, omdat de middelen ontbreken om het hogere salaris aan te vullen;
- het is voor werkgevers aantrekkelijker om de I-baan of daarop de ID-werknemer te behouden omdat:
 - het aanbod en kwaliteit van nieuwe ID-kandidaten afneemt;
 - werkgevers meer moeten gaan investeren in de nieuwe instromers en hier is tijd mee gemoeid. Dit heeft consequenties voor de werkdruk en de dienstverlening;
- werknemers willen niet of hebben de ambitie niet om door te stromen.

Enkele organisaties hebben doorstroombanen gerealiseerd; het aantal varieert in het onderzoek van 1 tot 10 per organisatie. Een klein aantal werkgevers maakt geen onderscheid naar in- en doorstroombanen.

Hoewel werkgevers de werkbelasting als gevolg van begeleidingstaken van het reguliere personeel wel als een overweging noemen in de besluitvorming over het realiseren van ID-banen, vinden wij in de onderzoeksgegevens geen duidelijke samenhang tussen het aantal reguliere werknemers en het aantal ID-werknemers.

Er bestaat geen 'norm'-verhouding tussen het aantal ID-banen en het aantal reguliere banen, hetgeen men wellicht wel zou verwachten gezien de noodzaak om voldoende begeleiding te kunnen geven. De verhouding van ID-banen ten opzichte van reguliere banen varieert sterk bij de ondervraagde werkgevers.

Bij deze stichting zijn alleen ID-werknemers werkzaam. "Wij zijn in het leven geroepen om ID-banen in te vullen." Bij deze stichting zijn 12 ID-werknemers in dienst en beheren een fietsenstalling, voeren onderhoudswerkzaamheden of conciërgetaken uit of werken bij een sportvereniging.

Bij deze werkgever in het onderwijs zijn er 11 ID-banen (waarvan 6 vacatures). In totaal werken 3300 reguliere medewerkers bij deze onderwijsinstelling. "ID-werknemers zijn vooral werkzaam op de afdeling huisvesting en beheer: assistent-conciërge, toezichthouder parkeerterrein, assistent koffieshop, medewerker postkamer".

Een meerderheid van de werkgevers heeft het aantal ID-banen dat zij voor ogen hadden, ook gerealiseerd. Wel geeft een aantal werkgevers aan dat het de laatste tijd moeilijker wordt om geschikte kandidaten voor een instroombaan te vinden. Een minderheid van de werkgevers kan het beoogde aantal banen niet realiseren, omdat de gemeente aan de werkgever geen toestemming heeft gegeven om het aantal ID-banen uit te breiden of omdat er onvoldoende aanbod is van geschikte kandidaten.

Werkzaamheden ID-banen

In de regeling is de voorwaarde opgenomen dat de ID-baan geen reguliere arbeidsplaats mag verdringen. Zoals reeds in paragraaf 5.3 is beschreven, is het een taak van de OR om te toetsen of de ID-baan extra werkgelegenheid betreft die niet ten koste gaat van bestaande werkgelegenheid. Uitgaande van de functies of werkzaamheden die genoemd worden, vervullen ID-werknemers vaak ondersteunende taken (assistent/hulp-functies). In de volgende box staan per sector een aantal ID-functies/werkzaamheden. Het overzicht is niet uitputtend.

Functie/werkzaamheden ID-werknemers	
Onderwijs:	lokaalhelp klassenassistent assistent-conciërge administratieve kracht assistent computertechnologie toezichthouder op parkeerterrein
Welzijn :	assistent conciërge assistent sociaal cultureel werker administratieve kracht beheer keuken/gebouw meewerken aan activiteiten voor jongeren
Kinderopvang:	assistent receptie assistent peuterleidster groepshulp: huishoudelijke taken, ondersteuning leidster administratieve taken: archivering gastouder
Beheer publieke Monumenten/Openbare Veiligheid/toezicht:	bewaking en beveiliging horeca-activiteiten in museumcafé werkzaamheden in groenvoorziening stadswachten wijkconciërges onderhoudswerkzaamheden technische dienst
Zorg:	leerling verzorgenden technische dienst toezichthouders huismeesters assistent werkbegeleiders klusjesman chauffeurs administratieve kracht gastvrouw hulp in restaurant assistent dagbesteding
Sport	technische werkzaamheden schoonmaak beheer en toezicht na scholing: coachen en begeleiding
Overig	huishoudelijke dienst Schoonmaakwerkzaamheden administratieve taken

Scholing,- ontwikkelingsmogelijkheden en begeleiding

Volgens het Besluit In- en Doorstroombanen (artikel 11) moet de werkgever de werknemer in de gelegenheid stellen scholing te volgen die bijdraagt aan het goed vervullen van de werkzaamheden in een ID-baan en het vergroten van de kans op uitstroom naar ander, regulier werk. De werknemer valt wat betreft zijn rechtspositie geheel onder verantwoordelijkheid van de werkgever. De kosten voor scholing van de ID-werknemers moeten in de eerste plaats door de werkgever geheel of gedeeltelijk worden vergoed uit de ter beschikking staande middelen. Indien er sprake is van aanvullende scholing waarvoor aan de werkgever geen middelen ter beschikking staan, kan de gemeente hiervoor uit het vergoedingsbedrag voor de aanvullende kosten of uit andere bronnen extra middelen verstrekken.

In hoofdstuk 4 is al aan de orde geweest dat er tussen de gemeente/uitvoerder en de werkgever nauwelijks of geen afspraken zijn gemaakt over begeleiding, ondersteuning en scholing. De werkgever is vrij om dit zelf in te vullen. In de praktijk leggen werkgevers het initiatief voor deelname aan scholing of het volgen van een opleiding doorgaans bij de ID-werknemer zelf. Functionerings- en beoordelingsgesprekken zijn de momenten bij uitstek waarop werkgever en werknemer stil staan bij de behoefte en mogelijkheden tot verdere ontwikkeling en de daarvoor benodigde scholing. Vrijwel alle werkgevers geven aan dat dergelijke gesprekken worden gevoerd. Een minderheid van de werkgevers hanteert een opleidingsplan, waarin afspraken over verdere ontwikkelingsmogelijkheden en scholing worden vastgelegd. Wel wordt scholing of opleiding in de praktijk gestimuleerd ten behoeve van de vervulling van de taken die bij de functie van de ID-werknemer behoren.

Werkgevers die de verdere ontwikkeling van hun ID-werknemers belangrijk vinden, ervaren het lage ambitieniveau als een belemmering: 'zij (de ID-werknemers) zijn tevreden, maar wij moeten hen stimuleren om na te denken over hun ontwikkelingsmogelijkheden'.

Het begeleiden van ID-werknemers is volgens de meeste werkgevers hun eigen verantwoordelijkheid. Wel wordt opgemerkt dat de gemeente (meer) faciliteiten (o.a. financiële middelen) zou kunnen bieden. Ook geven sommige werkgevers aan dat het gewenst is dat de gemeente en uitvoerder meedenken over structurele oplossingen voor problemen op het gebied van begeleiding en ondersteuning van ID-werknemers.

De meeste werkgevers begeleiden de ID-werknemers en vinden dat de hoeveelheid begeleiding die wordt gegeven voldoende is. In het algemeen begeleiden de directe leidinggevenden de ID-werknemer of wordt er een mentor aangesteld.

Onduidelijk is of de begeleiding/scholing aan ID-werknemers 'extra' is of dat dit een onderdeel is van het algemene personeelsbeleid.

Afspraken werkgevers en ID-werknemers

Werkgevers zien de ID-werknemers over het geheel genomen als normale werknemers, waarop de CAO-bepalingen en het algemene personeelsbeleid van de organisatie van toepassing zijn. ID-werknemers hebben dezelfde rechten en plichten als de rest van het personeel. Functionerings- en/of beoordelingsgesprekken vinden bij de meeste werkgevers plaats. Meestal worden tijdens deze gesprekken afspraken gemaakt, die in het volgende gesprek worden getoetst.

Oordeel werkgevers over ID-werknemers

Het grootste deel van de werkgevers is van oordeel dat de ID-werknemers aan de verwachtingen voldoen of zelfs beter functioneren dan verwacht. Sommige werkgevers hebben vooraf al een selectie kunnen maken en zo het "kaf van het koren" gescheiden. "Vaak kennen we de persoon, omdat hij als WIW-er in de organisatie heeft gewerkt. Je weet wat voor vlees je in de kuip hebt wanneer je zo'n persoon een ID-baan aanbiedt".

Een aantal keren wordt opgemerkt dat het ziekteverzuim onder ID-werknemers hoog is. Een werkgever geeft aan dat ID-werknemers vaak niet goed zijn voorbereid op het arbeidsproces, maar in het algemeen hun werkzaamheden goed verrichten. Een klein percentage is volgens een werkgever 'hopeloos'.

"ID-werknemers hebben over het algemeen een goede werkhouding en vragen tijdig om hulp"

"Er is onder ID-werknemers een hoog ziekteverzuim, maar als ze aanwezig zijn dan voldoen ze aan de verwachtingen."

Er zijn ook werkgevers waar het oordeel over de ID-werknemers wisselt en afhankelijk is van de persoon. Andere werkgevers geven aan dat de ID-werknemers niet voldoen aan de verwachtingen op het gebied van kwalificaties, werkhouding en motivatie.

Eén van de doelstellingen van de regelgeving is waar mogelijk te bevorderen dat ID-werknemers uitstromen naar reguliere banen. Sommige werkgevers zijn daarover zeer somber gestemd en vinden dat geen enkele ID-werknemer van hen kan uitstromen.

Andere vinden dat een groot deel of zelfs alle ID-werknemers kunnen uitstromen. De antwoorden variëren sterk.

"In principe kunnen alle ID-werknemers uitstromen naar een reguliere baan, maar dat willen ze zelf niet in verband met de huidige aantrekkelijke, breed georiënteerde Instroombaan."

"Geen enkele ID-werknemer kan uitstromen naar regulier werk, omdat alleen die personen op een instroombaan worden gezet die nooit in een reguliere baan kunnen functioneren."

"3 of 4 van de 12 ID-werknemers zouden kunnen uitstromen naar regulier werk. Over 1,5 jaar kunnen zij als leermeester voor nieuwe ID-ers op een reguliere functie binnen de organisatie worden geplaatst."

5.5 Knelpunten en dilemma's

Er vindt nog nauwelijks door- en uitstroom plaats en welbeschouwd hebben werkgevers hier ook geen belang bij. Het is financieel onaantrekkelijk om ID-werknemers door- en uit te laten stromen. Daarnaast raakt de werkgever een goede arbeidskracht kwijt waarin hij veel heeft geïnvesteerd, terwijl de kans groot is dat de nieuwe werknemer over veel minder kwalificaties beschikt. Werknemers zijn volgens werkgevers ook vaak tevreden met huidige baan, waardoor door- en uitstroom nauwelijks/niet plaatsvindt.

Knelpunten in de *regeling* die door de werkgevers zijn genoemd:

- ID-werknemers voelen zich niet gelijk aan 'reguliere' collega's. ID-werknemers krijgen een stempel opgedrukt en worden door collega's niet altijd als volwaardige arbeidskrachten beschouwd;
- lage beloning van ID-werknemers: "ID-werknemers worden onderbetaald";
- extra salariering bij doorstroom is moeilijk op te brengen door werkgever;
- bureaucratische procedures, complex administratief proces;
- doorstroom levert onvoldoende op voor de ID-werknemer. De doorstroombanen die vrij komen liggen op een te hoog niveau voor de ID-werknemers;
- de werkgever heeft geen middelen om perspectief op een reguliere baan te bieden (deze werkgever heeft geen doorstroombaan);
- onzekerheid over het voortbestaan van de regeling, terwijl er plannen bestaan om de dienstverlening uit te breiden;

- onzekerheid over voortbestaan van het instrument brengt onrust in de organisatie en bij ID-werknemers;
- het doorstroom-criterium is te rigide: doorstroom kan pas na 5 jaar in een instroombaan plaatsvinden. Sommige ID-werknemers kunnen eerder doorstromen;
- op dit moment kan een werknemer tot het pensioen op een ID-baan blijven en ontnemt deze zo de kans en de subsidie voor een ander;
- een dienstverband van minstens 32 uur vaak problematisch voor kandidaten.

Knelpunten werving en selectie

- kwaliteit en kwantiteit van kandidaten neemt af;
- moeizame toelevering van kandidaat-werknemers vanuit gemeentelijke sociale dienst (snelheid, er gaat tijd overheen en kwantiteit);
- selectie door toeleverende instantie gebeurt niet kritisch genoeg (kwaliteit).

Hoewel de meeste werkgevers de *begeleiding* van ID-werknemers vanuit hun eigen perspectief voldoende vinden, worden er toch knelpunten op dit punt ervaren:

- degenen die de ID-werknemers moeten begeleiden, zijn onvoldoende vaardig op dit punt en het kost tijd om leidinggevend ervaring op te laten doen;
- de beperkingen van werknemers zijn in de praktijk groter dan vooraf werd ingeschat. Vaak gaat het om mensen met een complexe problematiek waarbij extra begeleiding, eventueel met behulp van deskundigen, noodzakelijk is. "Een werkgever wordt soms een hulpverlener". Een werkgever vindt dat de samenwerking met maatschappelijk werk en de GGD verbeterd zou kunnen worden;
- de kosten van de begeleiding zijn niet in verhouding met wat op grond van de ID-regelgeving wordt vergoed;
- nieuwe ID-werknemers zijn kwalitatief slechter dan huidige ID-werknemers en hebben nog meer begeleiding nodig.

Overige kanttekeningen

- wat moet een werkgever doen als een ID-werknemer niet aan de verwachtingen voldoet en doorstroom niet kan plaatsvinden?
- ID-baan verdringt soms reguliere arbeid. ID-banen zouden mits er voldoende geld beschikbaar wordt gesteld, omgezet kunnen worden in reguliere banen;

- afwikkeling WVA-aanvraag duurt lang, hetgeen veel druk legt op de werkgever;
- armoedeval, er is geen mogelijkheid om werknemers een financiële blijk van waardering te geven; alle financiële extra's worden direct gekort;
- uitstroompremie zou ook aan ID-werknemers toegekend moeten worden wanneer zij binnen de in de regelgeving genoemde termijn uitstromen;
- werkgever wordt slecht op de hoogte gehouden van wijzigingen in de regelgeving: "We komen er bij toeval achter".

5.6 Conclusie

De ID-banen zijn volgens de werkgevers nodig zowel vanuit het oogpunt van de maatschappelijke dienstverlening als vanuit de bedrijfsvoering. De ID-werknemers verrichten maatschappelijk nuttig werk dat anders vanwege gebrek aan financiering niet gedaan zou worden. ID-werknemers dragen daarnaast bij aan het reguliere proces binnen de organisatie. Zij voeren extra werkzaamheden uit, waardoor de werkdruk bij het reguliere personeel afneemt.

Voordat een organisatie een ID-werknemer aanneemt, zijn de argumenten pro en contra tegen elkaar afgewogen. Bij werkgevers bestaat er onzekerheid ten aanzien van de potentiële werknemer. Zijn er voldoende kandidaten, hebben de kandidaten niet een (te) grote persoonlijke problematiek en beschikken zij wel over voldoende kwalificaties om de taken goed uit te kunnen voeren? Werkgevers lijken vaak te lijden aan 'koudwatervrees'. Aanvankelijk twijfelt een aantal organisaties of ze een ID-werknemer wil aannemen, maar in de praktijk voldoen de ID-werknemers aan de verwachtingen of functioneren juist beter dan verwacht. Veel werkgevers geven aan dat ID-banen inmiddels onmisbaar zijn geworden. De vraag rijst wel of werkgevers in de toekomst ook nog tevreden zijn over de ID-werknemers wanneer de kwaliteit van de instromers afneemt.

Werkgevers willen de huidige ID-werknemers niet kwijt. In principe spelen hierbij dezelfde motieven die iedere werkgever heeft bij het vertrek van werknemers waarin veel tijd, energie en/of geld is geïnvesteerd. Doorstroombanen zijn nog nauwelijks gerealiseerd. Een gebrek aan financiële ruimte wordt door de werkgevers aangevoerd als reden waarom er binnen de eigen organisatie geen doorstroombanen kunnen worden gecreëerd, of waarom een ID-baan niet kan worden omgezet in een reguliere arbeidsplaats. Het stimuleren van groei van werknemers zal in de praktijk dus meestal leiden tot uitstroom uit de organisatie.

Een tweede belemmering voor het scheppen van doorstroombanen ligt in de functie-inhoud: door 'verrijken' van de instroombanen tot het niveau van een doorstroombaan gaat deze sterk op een reguliere arbeidsplaats lijken en dreigt verdringing.

Tenslotte merken werkgevers op dat 'hun' ID-werknemers nauwelijks de ambitie hebben om door te stromen of uit te stromen danwel hiervoor niet de capaciteiten hebben.

De vraag is hoe reëel de doorstroomverwachtingen in de toekomst zijn. Er bestaat bij de werkgevers op dit punt een spanningsveld: wanneer deze een ID-werknemer door- of uit laat stromen, verliest de werkgever een goede kracht en de vraag is wat deze hiervoor terugkrijgt. De werkgever heeft de huidige ID-werknemer begeleid en scholing laten volgen. Dit proces zal opnieuw doorlopen moeten worden bij een nieuwe instromer. De verwachting bestaat dat zowel de kwaliteit als de kwantiteit van geschikte kandidaten afneemt. De investeringen in termen van tijd en geld zullen bij de nieuwe instromers groter zijn dan bij de huidige ID-werknemers.

Een groot deel van de werkgevers vindt de regeling bureaucratisch. De administratieve afwikkeling vergt veel tijd. Tot slot vindt een groot deel van de werkgevers de beloning voor ID-werknemers te laag. Dit kan een reden zijn voor werknemers om niet op een ID-baan te gaan werken.

6 De ID-banen vanuit het perspectief van de werknemers

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staan wij stil bij de ID-werknemers; dat zijn immers degenen om wie het allemaal draait. Vanuit het perspectief van de plaats en functie van de ID-banen staan de volgende twee kernvragen in dit hoofdstuk centraal:

1. Ten behoeve van welke personen wordt het instrument van ID-banen door gemeenten ingezet?
2. In hoeverre sluiten de ID-banen aan bij de verwachtingen en behoeften van de personen uit de doelgroep?

Deze kernvragen leiden vervolgens tot de volgende vragen:

- Welke kenmerken hebben de ID-werknemers? Wat kan uit deze kenmerken afgeleid worden ten aanzien van hun positie op de arbeidsmarkt bij aanvang van hun werk in de ID-baan?
- Welke overwegingen hebben ID-werknemers om te gaan werken in een ID-baan? Zien zij de ID-baan als een eindstation of als een opstap naar ander werk? Welk toekomstperspectief is hun bij plaatsing op de ID-baan geschetst?
- Sluiten de ID-banen aan bij de verwachtingen en behoeften van ID-werknemers?
- Welk (arbeidsmarkt)toekomstperspectief zijn ID-werknemers voor zichzelf? In hoeverre dragen de ID-banen ertoe bij dat dat perspectief ook gerealiseerd zou kunnen worden?

6.2 De arbeidsmarktpositie van de ID-werknemers

In deze paragraaf zullen wij de vraag beantwoorden wat de arbeidsmarktpositie was van de personen die in een ID-baan werkzaam zijn, op het moment waarop zij deze baan aanvaardden. In de regelgeving is aangegeven dat de nieuwe werkgelegenheid die door middel van de ID-banen wordt gecreëerd, ten goede zou moeten komen aan langdurig werklozen en daarmee vergelijkbare personen. Het gaat om personen die heel weinig kans hebben om op de reguliere arbeidsmarkt aan een betaalde baan te komen. Stereotypisch kunnen de personen uit deze groep gekarakteriseerd worden aan de hand van de volgende kenmerken¹:

- een (zeer) laag opleidingsniveau;
- een relatief hoge leeftijd;
- weinig of als gevolg van langdurige werkloosheid (sterk) verouderde werkervaring;
- relatief vaak van allochtone herkomst;
- in hun functioneren belemmerd door sociale, lichamelijke of psychische problemen;
- niet meer actief op zoek naar betaald werk.

Tegelijkertijd moeten de ID-banen tegemoet komen aan de vraag van werkgevers in de sectoren waarin deze banen worden gecreëerd: het is immers een vraaggericht instrument. Dit betekent dat werknemers op een bepaald (minimum) niveau moeten kunnen functioneren binnen een arbeidsorganisatie. Anders zullen werkgevers niet genegen zijn om personen aan te nemen. Zonder al te zeer te willen generaliseren, mag verwacht worden dat werkgevers geneigd zullen zijn om de 'beteren' de voorkeur te geven als zij kunnen kiezen en dat er afroming plaats zal vinden.

Door na te gaan hoe de groep van ondervraagde werknemers op de genoemde kenmerken is samengesteld, kunnen wij een beeld krijgen in hoeverre de ondervraagde werknemers gerekend mogen worden tot de personen met een geringe kansen op de arbeidsmarkt. Aan deze vergelijking mogen echter geen conclusies worden verbonden over het bereik van het Besluit ID-banen en de daaraan voorafgaande regelgeving. Wij hebben bij de selectie van werknemers

1 De genoemde kenmerken worden onder andere gebruikt in de kansmeter om de afstand van werkzoekenden tot de arbeidsmarkt te bepalen. Ook onderzoek onder langdurig werklozen en deelnemers aan sociale activering geeft aan dat deze categorieën zich op een of meer van deze kenmerken onderscheiden van de wel werkzamen.

namelijk gestreefd naar werknemers met een grote verscheidenheid aan soorten banen en werkgevers (zie ook bijlage 1).

Leeftijd en geslacht

In totaal zijn 100 ID-werknemers telefonisch geïnterviewd, waarvan 49 mannen en 51 vrouwen. De gemiddelde leeftijd van de ondervraagde werknemers is 42 jaar. De jongste geïnterviewde ID-werknemer is 25 jaar, de oudste 62 jaar. De verdeling van de ondervraagde ID-werknemers naar geslacht komt nagenoeg overeen met de verdeling in de populatie ID-werknemers.

In tabel 6.1 kunnen wij zien dat de ID-werknemers in vergelijking met de niet-werkzame beroepsbevolking relatief oud zijn. Tweederde van de ID-werknemers is volgens de monitor ID-banen in de leeftijd van 35 tot 45 jaar, terwijl dit van de werkloze beroepsbevolking 46% is. Tegelijkertijd kunnen wij zien dat de ondervraagde ID-werknemers in vergelijking tot alle ID-werknemers juist weer wat jonger zijn.

Tabel 6.1: Leeftijdsverdeling van ID-werknemers in het IVA-onderzoek en de ID-monitor en van de werkloze beroepsbevolking.

Leeftijd in klassen	IVA, oktober 2001	Totale populatie ID-werknemers NEI, eind juni 2001	Werkloze Beroepsbevolking, EBB 2000
	%	%	%
25 jaar of jonger	1	1	22
26-35 jaar	30	24	26
36-45 jaar	36	37	26
46-55 jaar	26	30	20
56 jaar of ouder	7	8	6
Totaal	100	100	100

Opleidingsniveau

Ook het opleidingsniveau geeft een indicatie van de positie van de ondervraagde werknemers op de arbeidsmarkt. Tabel 6.2 laat zien dat ID-werknemers over het geheel genomen minder hoog zijn opgeleid dan de werkloze beroepsbevolking: zij hebben vaker geen enkele vervolgopleiding of ten hoogste een opleiding op vbo- of mavo-niveau. Het gaat dus om een groep werklozen die gezien hun opleidingsniveau minder kansen op de arbeidsmarkt hebben dan gemiddeld. Qua opleiding steken de ID-werknemers in het IVA-onderzoek echter weer relatief positief gunstig af tegen de totale populatie van ID-werknemers (zie ook bijlage 1).

Tabel 6.2: Verdeling naar opleidingsniveau van ID-werknemers in het IVA-onderzoek, de ID-monitor en de werkloze beroepsbevolking.

Hoogste voltooide opleiding (met diploma)	Onderzoek plaats en functie ID-banen, IVA oktober 2001	Totale ID-werknemerspopulatie NEI, eind juni 2001	Werkloze beroepsbevolking, EBB 2000
	%	%	%
geen basisopleiding of maximaal basisonderwijs	16	26	18
Vbo/lbo/mavo	36	51	27
Mbo/havo/vwo	38	17	35
Hbo/wo	10	7	20
Totaal	100	100	100

Herkomst van de ID-werknemers

Een kwart van de ondervraagde ID-werknemers is van allochtone herkomst (zie tabel 6.33). Wij kunnen geen vergelijking maken met de verdeling van allochtonen in de totale ID-werknemerspopulatie, omdat deze gegevens niet beschikbaar zijn. Volgens gegevens uit de EBB 2000 is van de werkloze beroepsbevolking 33% van allochtone herkomst. Dit betekent dat onder de ondervraagde ID-werknemers minder personen van allochtone herkomst voorkomen dan onder werklozen in zijn algemeenheid. Omdat gegevens over de samenstelling van de populatie van ID-werknemers op dit punt ontbreken is het niet duidelijk of dit het gevolg is van de wijze waarop de steekproef voor dit onderzoek tot stand is gekomen of dat het kleinere aandeel allochtonen in dit onderzoek kenmerkend is voor de populatie van ID-werknemers.

Tabel 6.3: Geboorteland.

	Aantal
Nederland	74
Turkije	4
Marokko	3
voormalig Joegoslavië	2
Suriname	8
Nederlandse Antillen of Aruba	1
overig Indonesië	4
ander land	4
Totaal	100

De geïnterviewde ID-werknemers die niet in Nederland zijn geboren, wonen al 5 jaar of langer in Nederland. Eén derde van de ondervraagde allochtone ID-werknemers woont tussen de 5 en 10 jaar in Nederland en bijna twee derde woont inmiddels 15 jaar of langer in Nederland.

Tabel 6.4: Aantal jaren dat allochtonen in Nederland woonachtig zijn.

	Aantal
5 t/m 10 jaar	8
11 t/m 14 jaar	1
15 jaar of langer	17
Totaal	26

Werkloosheidsduur

De ID-banen zijn bedoeld voor langdurig werklozen en daarmee gelijk gestelden. Om als langdurig werkloos aangemerkt te kunnen worden moet een persoon tenminste 1 jaar werkloos zijn. Het overgrote deel van de ondervraagde werknemers die vanuit een situatie van werkloosheid in een ID-baan zijn ingestroomd, voldoet ruimschoots aan dit criterium.

Er zijn 18 personen die voorafgaand aan de ID-baan betaald werk hadden; het gaat dan om een tijdelijke baan of een betrekking met een beperkte aanstellingsomvang (zie tabel 6.5). Verder zien wij een instroom vanuit de WIW-, (voormalige) banenpool en andere Melkert- of ID-baan; deze categorieën behoren eveneens tot de personen waarvoor ID-banen zijn bedoeld.

Tabel 6.5: Verdeling naar soort werk voorafgaand aan ID-baan.

	Aantal
(kleine) reguliere baan	3
uitzendwerk	4
banenpool	5
(andere) Melkert- of ID-baan	4
WIW-baan	2
Totaal	18

Ruim driekwart van de geïnterviewde ID-werknemers die geen betaald werk verrichtten voorafgaand aan de ID-baan, was 2 jaar of langer werkloos voordat ze ging werken op de huidige ID-baan. 45 Procent van de personen die voorafgaand aan de ID-baan geen betaald werk verrichtten, was zelfs al langer dan 5 jaar

werkloos. Over het geheel genomen gaat het bij de ID-werknemers om personen die lange tijd werkloos zijn geweest op het moment waarop zij de ID-baan aanvaardden.

Hoewel de allochtone ID-werknemers gemiddeld iets korter werkloos waren voordat zij de ID-baan kregen, wordt ook deze groep gekenmerkt door een langdurige werkloosheid. Eén derde van de ondervraagde personen die in het buitenland zijn geboren en die geen betaald werk verrichtten voorafgaand aan de ID-baan, was 5 jaar of langer werkloos voordat zij een ID-baan verwierven.

Tabel 6.6: Ondervraagde ID-werknemers naar etniciteit en werkloosheidsduur voorafgaand aan ID-baan (in percentages).

Werkloosheidsduur voorafgaand aan ID-baan	Etniciteit		Totaal
	In Nederland geboren	In het buitenland geboren	
< 1 jaar	5	24	10
1 tot 2 jaar	12	10	11
2 tot 5 jaar	31	38	33
langer dan 5 jaar	52	29	46
Totaal aantal (100%)	58	21	79

* N=79 omdat 18 personen voorafgaand aan de ID-baan betaald werk hadden en van 3 personen de werkloosheidsduur onbekend is.

Werkzaamheden voorafgaand aan werkloosheid

Aan de ID-werknemers die vanuit een situatie van niet-werken in een ID-baan zijn ingestroomd, is gevraagd naar hun arbeidsmarktpositie voor hun werkloosheid. Voorafgaand aan de periode van werkloosheid had ruim de helft een betaalde baan, ruim 20 procent volgde een opleiding en een kwart deed iets anders zoals vrijwilligerswerk, huisvrouw, freelancer of eigen zaak of woonde niet in Nederland. Van degenen die een betaalde baan hadden voordat ze werkloos werden, had bijna driekwart een contract voor onbepaalde tijd.

6.3 Arbeidsmarktrelevante activiteiten voorafgaand aan de ID-baan

In hoofdstuk 2 hebben wij gezien dat gemeenten ID-banen verschillend positioneren in hun arbeidsmarktinstrumentarium. Is de ID-baan nu ingezet omdat andere instrumenten hebben gefaald of is het een instrument dat wordt ingezet

voor mensen waarvan je niet gelijk zou zeggen dat die geheel kansloos zijn? Wij hebben inmiddels gezien dat 18 personen direct voorafgaand aan de huidige ID-baan al betaald werk verrichtten, zij het niet vast of in een beperkte aanstellingsvorm. Tabel 6.7 laat zien wat de overige 82 personen direct voorafgaand aan de huidige ID-baan hebben gedaan om betaalde arbeid te verwerven of hun kansen op de arbeidsmarkt te vergroten.

Tabel 6.7: Verrichte activiteiten in de 12 maanden voorafgaand aan ID-baan.

Soort activiteit	Aantal*
Opleiding	19
Sollicitatiecursus	3
Andere cursus of training	15
Stage	1
Beroepskeuzetest/Assessment	3
Gesolliciteerd	49
Vacatures bijgehouden in krant of op arbeidsbureau	35
Andere activiteiten	16
Geen van deze activiteiten	8
Totaal aantal personen	82

* Er kon meer dan 1 activiteit worden genoemd waardoor het totaal optelt tot boven de 82. Voorafgaand aan de huidige ID-baan hadden 18 personen betaald werk.

Bijna 60 procent van de ID-werknemers die geen betaald werk hadden voordat ze gingen werken in een ID-baan, heeft in de 12 maanden voorafgaand aan de ID-baan gesolliciteerd en ruim 40 procent heeft vacatures bijgehouden in de krant of op het arbeidsbureau. 20 Procent van deze ondervraagden heeft naast de in tabel 6.7 genoemde activiteiten andere activiteiten verricht in de periode voorafgaand aan de ID-baan. Die andere activiteiten bestonden vooral uit vrijwilligerswerk en mantelzorg-activiteiten.

Van 6 van de 8 personen die geen van de genoemde activiteiten in de 12 maanden voorafgaand aan de ID-baan hebben verricht, is bekend wat de reden hiervan is. Die redenen zijn van verschillende aard: herstellend van een echtscheiding, detentie, lichamelijke problematiek, zorg voor (gehandicapt) kind, het gevoel hebben dat men nergens serieus wordt genomen.

Tweederde van de respondenten die in de 12 maanden voorafgaand aan de huidige ID-baan een of meer activiteiten heeft verricht om aan werk te komen, heeft dit op eigen initiatief gedaan.

Een belangrijk deel van de ondervraagde ID-werknemers is dus in de periode direct voorafgaand aan de ID-baan nog bezig geweest zijn of haar kwalificaties te verbeteren of was actief op zoek naar regulier, niet-gesubsidieerd werk. Uit de antwoorden van de werknemers die in het kader van dit onderzoek zijn ondervraagd, blijkt geen samenhang tussen de werkloosheidsduur en mate waarin zij in de 12 maanden voorafgaand aan de huidige ID-baan actief zijn geweest om betaalde arbeid te verwerven of hun kansen hierop te verbeteren. Ook bestaat er geen relatie tussen de leeftijd en de verrichte activiteiten direct voorafgaand aan de ID-baan. Wel constateren wij een verschil tussen de personen die in Nederland zijn geboren en de personen die in het buitenland zijn geboren ten aanzien van het volgen van andere cursussen en trainingen. Allochtonen blijken vaker een andere cursus of training te volgen. Waarschijnlijk wordt dit verschil veroorzaakt door gevolgde taalcursussen. Ook bestaat er samenhang tussen het geboorteland en de andere activiteiten die men verricht. Personen die in Nederland zijn geboren verrichten deze andere activiteiten zoals vrijwilligerswerk en mantelzorg vaker dan de onderzochte personen die in het buitenland zijn geboren.

Uit het voorgaande komt het beeld naar voren dat de ondervraagde ID-werknemers in de periode voorafgaand aan de baan relatief vaak bezig zijn geweest hun positie op arbeidsmarkt te verbeteren of actief op zoek naar regulier werk waren. Dit beeld van 'actieve werkzoekenden' wordt bevestigd als wij kijken naar de manier waarop zij aan hun baan zijn gekomen (tabel 6.8).

Van de 100 ondervraagde werknemers zeggen 38 personen dat zij op eigen initiatief een ID-baan gezocht en ook gevonden hebben. De mogelijkheid om te gaan werken in de huidige ID-baan is verder door verschillende personen en instanties bij de betrokkenen onder de aandacht gebracht. Het meest worden de uitkerende instantie of het arbeidsbureau in dit verband genoemd. Dit beeld spoort met de wervingskanalen die ook door gemeenten en uitvoerders worden genoemd.

Tabel 6.8: Persoon/instantie door wie de mogelijkheid van ID-baan bij de betrokkene onder de aandacht is gebracht.

	Aantal	Percentage
op eigen initiatief gezocht en gevonden	38	38
familieid of kennis een werkgever	5	5
uitkerende instantie/arbeidsbureau e.d.	6	6
iemand anders	41	41
	10	10
totaal	100	100

Op basis van de in paragraaf 6.2 beschreven kenmerken concluderen wij dat de ondervraagde werknemers inderdaad behoren tot de personen met relatief slechte kansen op de arbeidsmarkt. Een ruime meerderheid van de ondervraagde ID-werknemers was langer dan 2 jaar werkloos, één derde heeft niet meer dan een opleiding op LBO-niveau en de gemiddelde leeftijd is 42 jaar. De meeste ondervraagde ID-werknemers zijn dus langdurig werkloos geweest. Als wij de gegevens uit paragraaf 6.3 in de beschouwing betrekken, dan moeten wij concluderen dat het echter niet gaat om de minst kansrijken. Een belangrijk deel is in de periode direct voorafgaand aan de ID-baan nog bezig geweest zijn of haar kwalificaties te verbeteren. Het gaat kennelijk om relatief gemotiveerde werklozen en dus niet 'uitgeblusten' onder de werklozen.

6.4 De plaats en functie van de ID-banen volgens de ID-werknemers

Voordat wij nader in gaan op de vraag of de ID-banen aansluiten bij de verwachtingen en behoeften van de ID-werknemers, staan wij stil bij de motieven van ID-werknemers om in een ID-baan te gaan werken. Wat zijn de redenen om te gaan werken in een ID-baan en hoe zien ID-werknemers de huidige ID-baan? Is het voor hen een eindstation, een baan die ze bij wijze van spreken tot aan het pensioen zouden willen doen of is het een opstap naar ander werk?

6.4.1 Motieven van werknemers

Door de ondervraagde werknemers worden verschillende redenen genoemd om te gaan werken in een ID-baan:

- aan het werk zijn, deelnemen aan het arbeidsproces (39x);
- ID-baan is enige keus in verband met leeftijd, lichamelijke belemmeringen, gebrek aan werkervaring of opleiding (15x);
- eigen inkomen hebben, geld verdienen, geen uitkering meer en/of niet meer afhankelijk zijn van de sociale dienst (13x);
- omdat het moet, men had geen andere keus: het initiatief lag bij de sociale dienst, arbeidsbureau (9x);
- weer deelnemen aan maatschappij, nuttig bezig zijn, sociale factor (6x);
- inhoud van de functie "het werk leek heel leuk", "ik wilde graag groepshulp zijn" (8x);
- andere redenen (10x);
- weet niet (3x).

Uitspraken van werknemers over hun motieven:

- Het maakte niet uit, als het maar werk was.
- Ik wilde zo snel mogelijk aan de slag.
- Ik ben lang werkloos geweest en wilde graag werken.
- Het was de makkelijkste manier om weer te gaan werken.
- Ik heb nu tenminste werk.
- Ik ben te oud voor een andere baan, maar dit kon wel.
- Ik wilde ervaring opdoen, mijn eigen geld verdienen en een vaste baan hebben.
- Ik wilde bij de sociale dienst weg.
- Ik wilde zo vlot mogelijk aan werk komen en zo min mogelijk van een bijstands-uitkering afhankelijk zijn.
- Ik wilde geen uitkering meer.
- Ik heb er niet bewust voor gekozen. Ik moest deze baan aannemen.
- Ik heb er niet zelf voor gekozen, maar uiteindelijk is het wel goed uitgepakt.
- Ik had weinig keus.
- De sociale dienst vond dat ik deze baan moest nemen.
- Ik moest gaan werken en wilde graag in de buitenlucht zijn.
- Ik heb er niet voor gekozen. Werd min of meer gedwongen om deze baan te nemen: de sociale dienst zou anders een sanctie opleggen.
- Ik wilde niet meer thuis zitten.
- Ik wilde met andere mensen in contact komen en niet meer thuis zitten.
- Ik wilde van de straat af komen.
- ... voor het klussen, dat doe ik graag.
- Ik vond deze baan leuk.
- Ik wilde graag in een peuterspeelzaal werken.
- Ik wilde graag groepshulp zijn.
- Daar kon ik mijn baan zelf invullen.
- (Het werk) bood mogelijkheden om te kijken of het werken met kinderen leuk is.
- Ik zou (nu) bij het echte personeel horen en mee kunnen doen aan alle personeelsdingen.
- Het is een stukje zekerheid: ik kan verder komen in het bedrijf.
- Zo kom ik aan de bak voor een reguliere baan.
- Vanwege de omscholingskansen en mogelijkheden van een reguliere baan.
- Ik had eerst een banenpool-job en dit is een stapje verder naar een reguliere baan.
- Ik had geen werk te doen; ik heb deze baan toegewezen gekregen en blij dat er werk was.
- Gekozen zonder erover na te denken dat het een Melkert-baan was. Het had uiteindelijk ook een normale baan kunnen zijn.

De ondervraagde ID-werknemers blijken sterk gericht te zijn op betaalde arbeid. Als wij het aanvaarden van de ID-baan als de enige mogelijkheid om weer aan werk te komen beschouwen als een uitdrukking van de wens op weer te kunnen gaan werken, dan is dat voor ruim de helft van de ondervraagden de reden om een ID-baan te aanvaarden. Daarnaast is de wens om (weer) financieel

onafhankelijk te zijn een belangrijk motief. Wellicht klinkt een zekere mate van sociale wenselijkheid in de beantwoording door, maar aan andere kant heeft dit één op de tien ondervraagden niet belet om te zeggen dat zij eigenlijk voor het blok zijn gezet door de uitkerende instantie of het arbeidsbureau.

Wij hebben de vraag over de motieven van werknemers om te gaan werken in een ID-baan ook voorgelegd aan de gemeenten en uitvoerders om te zien of de beelden met elkaar overeenkomen. Dat blijkt inderdaad het geval te zijn. Ook zij noemen met name de reïntegratie op de arbeidsmarkt en financiële onafhankelijkheid als belangrijke overwegingen. Ook geven zij aan dat voor een deel van de werknemers de ID-baan het hoogst bereikbare is als het gaat om betaald werk.

Doelstellingen die ID-werknemers volgens gemeenten en uitvoerders hebben met het aanvaarden van een ID-baan:

- het hebben van een baan, weer deel zijn van de maatschappij en niet meer afhankelijk zijn van de uitkering, invulling van het bestaan;
- de mogelijkheid om weer te integreren op de arbeidsmarkt, opdoen arbeidsritme, doorgroei naar een hoger salaris en hogere functies;
- werknemers willen liever een 'echte' baan, maar dat is tegelijkertijd ook weer eng. Mensen blijven liever zitten waar ze zitten;
- meer inkomen genereren, men kan meer geld verdienen dan in een WIW-baan;
- geen verantwoording meer hoeven af te leggen aan de sociale dienst;
- werknemers zitten op hun plek en hebben geen verdere ambities. ID-baan is eindstation.

6.4.2 ID-baan: opstap of eindstation?

Aan alle ondervraagde ID-werknemers is de vraag gesteld hoe zij de ID-baan zien: als opstap of als eindstation. Veertig procent van de geïnterviewde ID-werknemers ziet de ID-baan (vooral) als eindstation, een baan die zij bij wijze van spreken tot aan hun pensioen zouden willen behouden. Dat is overigens niet altijd een positieve keuze: door een hoge leeftijd, weinig werkervaring, lage opleiding en/of lichamelijke beperkingen is er buiten de ID-baan geen andere mogelijkheid om aan betaald werk te komen (zie de voorgaande paragraaf).

De overige 60 procent ziet de ID-banen vooral als een opstap naar ander werk of een andere baan. "De ID-baan is een tussenstap; ze biedt kansen om ooit in een normaal betaalde functie te kunnen werken".

De visie van de ondervraagde ID-werknemers op de plaats van de ID-banen (opstap of eindstation), blijkt niet samen te hangen met de werkloosheidsduur of

het opleidingsniveau. Wel zijn er verschillen tussen jongere en oudere ID-werknemers. Van de ondervraagde ID-werknemers van 35 jaar of jonger ziet 80 procent de ID-baan vooral als een opstap en 20 procent vooral als een eindstation. De geïnterviewde ID-werknemers van 46 jaar of ouder zien de baan vaker als een eindstation: 60 procent ziet de baan vooral als een eindstation en 40 procent vooral als een opstap.

Tabel 6.9: Samenhang leeftijd en plaats ID-banen.

	\leq 35 jaar	36 t/m 45 jaar	\geq 46 jaar	Totaal
(vooral) eindstation	6	14	19	39
(vooral) opstap	23	22	13	58
weet niet/onbekend	2		1	3
Totaal	29	36	32	100

Hoe de ID-werknemers aankijken tegen de plaats van ID-banen blijkt ook samen te hangen met het feit of zij al dan niet in Nederland zijn geboren. De ondervraagde ID-werknemers die niet in Nederland zijn geboren, geven verhoudingsgewijs vaker aan dat zij de ID-baan (vooral) als een opstap naar ander werk of een andere baan zien, dan de geïnterviewde ID-werknemers die in Nederland zijn geboren.

Tabel 6.10: Samenhang wel/niet in Nederland geboren en de plaats van ID-banen.

	in Nederland geboren	buiten Nederland geboren	totaal
(vooral) eindstation	34	5	39
(vooral) opstap	38	20	58
weet niet/onbekend	2	1	3
Totaal	74	26	100

De conclusie is dat ID-werknemers voor zichzelf verschillende perspectieven zien op de arbeidsmarkt. Het merendeel ziet de ID-baan als een opstap naar regulier werk en 40 procent ziet de ID-baan als een eindstation. Jongeren zien het meer als een opstap naar ander, regulier werk, ouderen vaker als een eindstation. Deze laatste groep ziet kennelijk voor zichzelf vanwege de leeftijd, verouderde werkervaring, lage opleiding en/of lichamelijke beperkingen weinig mogelijk-

heden om een reguliere baan te verwerven. In hun ogen is de ID-baan nog de enige mogelijkheid om te kunnen participeren op de arbeidsmarkt. Dat de ID-werknemers verschillend tegen de ID-baan aankijken, hebben wij ook al gezien bij hun motieven om in een ID-baan te beginnen en de in dat kader aangehaalde uitspraken.

6.5 De inhoud van de ID-banen en de veranderingen daarin volgens de werknemers

In deze paragraaf gaan wij kort in op de inhoud van de ID-banen als zodanig en de periode gedurende zij daarin al werkzaam zijn. Deze beschrijving vormt de overstap naar de beantwoording van de vraag in hoeverre de ID-banen aansluiten bij de verwachtingen en behoeften van de ID-werknemers.

De verwachtingen van ID-werknemers ten aanzien van de baan en de verdere mogelijkheden zullen samenhangen met de informatie die zij vooraf over de ID-baan hebben gekregen en met hun eigen ervaringen in die baan. De helft van de respondenten heeft volgens eigen opgave voordat zij in de ID-baan gingen werken, informatie ontvangen over wat de ID-baan inhoudt. In tabel 6.11 worden de verschillende aspecten waarover informatie is gegeven, gepresenteerd.

Tabel 6.11: Informatie voorafgaand aan de ID-baan.

	Aantal
geen informatie vooraf	53
wel informatie vooraf	47
verkregen informatie betrof:	
a. soort werk	36
b. beloning	21
c. aantal uren dat men zou moeten werken	24
d. of men van het werk veel zou kunnen leren	12
e. of men tijdens ID-baan een opleiding zou kunnen krijgen	9
f. of men (extra) begeleiding door werkgever zou krijgen	7
g. of men (extra) begeleiding door een andere instantie zou krijgen	4
h. andere informatie	6

* Er kon meer dan 1 informatie-onderwerp worden genoemd waardoor het totaal van a tot en met h optelt tot boven de 47.

De werkinhoud, de beloning en de grootte van het dienstverband worden het meest genoemd als zaken waarover informatie is verstrekt. Het betreft zaken waarvan verwacht mag worden dat iedere aspirant-ID-werknemer geïnformeerd zou zijn. Over zaken die voor het goed functioneren of voor een verdere 'loopbaanontwikkeling' van belang zijn, is volgens de ondervraagde werknemers minder vaak informatie gegeven. Bijna tweederde van de werknemers die vooraf informatie hebben gekregen, geeft aan dat de ID-baan is gepresenteerd als een opstap naar een andere baan, 18 procent dat de baan is gepresenteerd als een eindstation en 16 procent geeft aan dat beide opties zijn vermeld.

Van de respondenten die van tevoren informatie over de ID-baan hebben gekregen, geeft 60 procent aan dat de gegeven informatie klopt met de praktijk. Een kwart vindt dat de informatie gedeeltelijk juist is en volgens 15 procent klopt de informatie helemaal niet.

Wat er onder andere niet klopte:

- er is geen begeleiding wat betreft de doorstroming;
- er werd gezegd dat deze baan min of meer voor vast was en dat blijkt eigenlijk niet zo;
- ik had verwacht eerder te kunnen doorstromen;
- het werk klopt, de doorstroommogelijkheden niet;
- er klopte helemaal niets van ...;
- dat je doorstroommogelijkheden hebt;
- dat ik na drie jaar vast werk zou hebben klopte niet; ook was de informatie over wat de baan inhoudt niet uitgebreid genoeg;
- salaris niet goed uitgelegd;
- ik zou 32 uur gaan werken, maar moest 36 uur werken in verband met vakantieplanning.

Wat er onder andere wel klopte:

- alles is prima in orde; ik ben dik tevreden;
- alles wat er gezegd is, klopte helemaal;
- elke maand werkoverleg, dat klopt;
- ik kreeg een goed beeld van de baan en dat klopt ook;
- goede begeleiding;
- voor dat moment klopte wel wat er verteld werd. Later is het veranderd;
- er is verteld wat een Melkert-baan inhoudt, dus met loon en zo, en dat klopt ook;
- dat je een opleiding kunt volgen.

Dan gaan wij nu in op de ervaringen van de ID-werknemers. De helft van de ondervraagde ID-werknemers heeft de ID-baan al drie jaar of langer.

Tabel 6.12: Sinds welk jaar een ID/Melkert-baan?

	Aantal	Percentage
1995	8	8
1996	14	14
1997	10	10
1998	19	19
1999	15	15
2000	18	18
2001	16	16
Totaal	100	100

Sinds 2 jaar wordt bij de ID-banen onderscheid gemaakt tussen in- en doorstroombanen. Bijna eenderde van de ondervraagde ID-werknemers zegt dat zij een instroombaan hebben. Eveneens eenderde zegt een doorstroombaan te hebben en het overige deel weet het niet of heeft op deze vraag geen antwoord gegeven.

Als wij deze percentages vergelijken met de resultaten van de laatste Rapportage ID-monitor en de uitspraken van werkgever en uitvoerders, dan moeten wij op zijn minst vraagtekens plaatsen bij de antwoorden van de werknemers. Uit de genoemde bronnen blijkt namelijk dat het aantal doorstroombanen op het totaal van ID-banen te verwaarlozen klein is². Wellicht hebben wij hier te maken met een onduidelijkheid in de aanduiding van de banen: gemeenten en uitvoerders blijken de begrippen doorstroom en uitstroom namelijk door elkaar te gebruiken. Het is dus heel goed mogelijk dat aan de werknemers is verteld dat zij vanuit de ID-baan kunnen 'doorstromen' naar een andere baan, hetgeen door de werknemers is opgevat als dat zij een doorstroombaan hebben. De regelgeving geeft echter een heel specifieke invulling aan het begrip doorstroombaan.

Welke werkzaamheden worden door ID-werknemers uitgevoerd en hebben zich hierin veranderingen voor gedaan? Deze vragen zijn van belang om inzicht te krijgen in het niveau van de werkzaamheden van ID-werknemers en de mogelijkheden die deze de ID-werknemers tot verdere ontwikkeling, mede in het licht van de doelstellingen van tenminste een deel van de ID-werknemers om uiteindelijk een plek te verwerven op de reguliere arbeidsmarkt.

2 Dit aantal is zo klein dat in de rapportage Monitor ID-monitor afgezien wordt van het ophogen omdat dit tot een onbetrouwbare schatting leidt. In totaal zijn er in de monitor 77 doorstroombanen opgespoord (NEI, p. 7). Het zou een te groot toeval zijn als wij in dit onderzoek bijna de helft van de werknemers met een doorstroombaan zouden hebben ondervraagd.

De werkzaamheden van de ID-werknemers variëren sterk: van conciërge-taken op een basisschool tot het werken in een museumcafé. Het gemeenschappelijke is echter dat het meestal gaat om hulp- of assistent-functies, functies dus die onder begeleiding (moeten) worden vervuld en met een beperkte mate van verantwoordelijkheid.

De inhoud van de functies is niet statisch, maar kan in de loop van de tijd veranderen. Van de 100 geïnterviewde ID-werknemers geeft 40 procent aan dat de werkzaamheden zijn veranderd sinds ze aan deze baan zijn begonnen. In de interviews met werkgevers is een aantal keren aangegeven dat de banen kunnen worden aangepast aan de capaciteiten waarvan een werknemer heeft blij gegeven of als gevolg van de persoonlijke ontwikkeling die de ID-werknemer heeft doorgemaakt. Als deze de oorspronkelijke werkzaamheden blijkt goed te kunnen uitvoeren en een zwaardere taak aan te kunnen of meer verantwoordelijkheid te kunnen dragen, kan de inhoud van de functie worden opgewaardeerd. De veranderingen hebben namelijk betrekking op:

- uitbreiding van taken en bevoegdheden;
- meer verantwoordelijkheid;
- aantal uren dat men werkt; in de meeste gevallen is dit aantal uitgebreid, eenmaal is het aantal uren verminderd.

Wat er zoal veranderd is:

- eerst alleen schoonmaak, daarna keuken erbij, daarna koffieschenken erbij en de linnenkamer;
- meer ander soort werk en soms meer uren werken, meer verantwoordelijk gekregen wanneer ze voor de klas staat en les geeft;
- (ik heb) meer verantwoordelijkheid gekregen, een computercursus, een cursus bedrijfshulpverlening gevolgd; het organiseren van een evacuatie dag;
- eerst beveiliging, daarna technische dienst;
- gedeeld coördinatorschap omdat taken zwaarder werden, verantwoordelijkheid is uitgebreid, meer uren werken, daardoor ook tweede werknemer (betreft mentor in doorstroombaan);
- van baliemedewerkster naar assistent-beheer;
- meer taken en nevenactiviteiten.

6.6 De aansluiting van de ID-banen bij de behoeften en verwachtingen

6.6.1 Aspecten die ID-werknemers belangrijk vinden

Aan de ID-werknemers is gevraagd welke aspecten zij van betaalde arbeid belangrijk vinden en in hoeverre zij vinden dat het werk in hun ID-baan aan deze aspecten tegemoet komt. Op deze manier kunnen wij inzicht krijgen in de mate waarin de ID-banen aansluiten bij de verwachtingen en behoeften van de werknemers. De antwoorden op deze vragen zijn samengevat in tabel 6.13.

Tabel 6.13: *Belangrijkheid aspecten betaalde arbeid.*

	(heel) belangrijk	tevreden over dit aspect in huidige ID-baan
Zelfstandig kunnen werken	97	72
Meer kansen op een andere baan	67	25
Werk doet dat men leuk vindt.	99	94
Werk dat men goed kan	98	96
Leren van het werk dat men doet	93	45
Voldoende contacten op het werk	94	94
Meer verdienen dan een uitkering	94	61
Maatschappelijk zinvol bezig zijn	96	96
Totaal	100	100

Tabel 6.13 laat zien dat ID-werknemers in hun banen veel aspecten van betaalde arbeid terugvinden die zij (erg) belangrijk vinden:

- het werk is op het niveau dat zij aankunnen;
- de inhoud van het werk is leuk;
- zij hebben contacten met andere mensen;
- zij vinden het werk maatschappelijk nuttig.

Op twee aspecten die de werknemers erg belangrijk vinden, voldoet de ID-baan minder goed: de beloning en de mate waarin men van de ID-baan leert. Hoewel 60% er qua inkomen op vooruit is gegaan, zegt 20% dat het inkomen lager is dan voordat men in een ID-baan werkzaam was. In totaal vinden 45 personen dat zij voldoende leren op de ID-baan, 44 personen zouden meer willen leren en 11 personen geven een neutraal antwoord.

Aan doorstroom naar ander werk hechten de ID-werknemers wat minder belang dan aan de hiervoor genoemde punten. Aan de andere kant zeggen 6 werknemers wel dat vooraf vermelde doorstroommogelijkheden er in de praktijk niet of nauwelijks zijn.

Gezien deze uitspraken van de werknemers en ook de eerdere bevindingen op het punt van doorstroombeleid van gemeenten, uitvoerders en werkgevers is de conclusie dat de ID-banen landelijke doelstelling van bevordering van door- en uitstroom niet of onvoldoende realiseren. Vanuit het oogpunt van de werknemers is dit overigens minder negatief te beoordelen: zij zijn over het algemeen niet ontevreden over de effecten van de ID-baan op hun verdere kansen op de arbeidsmarkt zoals wij in paragraaf 6.7 zullen zien.

6.6.2 De begeleiding binnen de organisatie

ID-banen zijn gecreëerd om langdurig werklozen een nieuw perspectief op de arbeidsmarkt te geven. Omdat zij vaak al lange tijd buiten het arbeidsproces hebben gestaan, vergt hun reïntegratie bijzondere aandacht. Voor het slagen van deze reïntegratie is in het algemeen een goede begeleiding op de werkplek van groot belang. Zoals wij eerder hebben laten zien, ligt de verantwoordelijkheid hiervoor vrijwel geheel bij de werkgevers. Deze hebben zelf aangegeven dat zij veelal de reguliere instrumenten van personeelsbeleid benutten en daarnaast vaak iemand binnen de organisatie de verantwoordelijkheid geven voor deze begeleiding. Aan de ID-werknemers is gevraagd hoe de begeleiding in de praktijk verloopt en ook hoe zij hierover oordelen.

Tweederde van de ondervraagde ID-werknemers voert geregeld functioneringsgesprekken of loopbaangesprekken met de leidinggevende of iemand van personeelszaken. Negen van de tien geïnterviewde ID-werknemers kan ook bij deze personen terecht met vragen over de positie als werknemer. De ID-werknemers vinden over het algemeen dat ze voldoende steun en begeleiding krijgen voor het uitvoeren van het werk. Een kwart heeft buiten de organisatie waar hij of zij werkzaam is, een vaste persoon bij een of meer andere instanties (uitvoerder, sociale dienst, arbeidsbureau of andere instantie) bij wie ze met vragen over de ID-baan terecht kunnen. Bijna al deze ID-werknemers vinden ook dat de persoon van die andere instantie hun voldoende steun en begeleiding biedt.

6.6.3 Gelijkwaardigheid of niet?

Er zijn signalen dat ID-werknemers soms niet als normale werknemers of collega's worden beschouwd. Ze 'horen er niet echt bij' of worden uitgesloten van bepaalde rechten die reguliere collega's wel hebben. Dit beeld blijkt niet altijd te kloppen. Een derde van de ondervraagde ID-werknemers ervaart een verschil op de werkvloer: men wordt door de leidinggevende of door collega's op een andere wijze behandeld of men heeft niet dezelfde mogelijkheden om deel te nemen aan cursussen en opleiding of ze mogen niet meedoen aan dezelfde regelingen voor het reguliere personeel. Een ruime meerderheid (86 van de 100) van de ID-werknemers geeft aan dat ze aan dezelfde regelingen kan deelnemen als collega's die een reguliere baan hebben. Op de werkvloer ervaart een meerderheid van de ID-werknemers geen verschil tussen degenen die een ID-baan hebben en degenen die een reguliere baan hebben. Ruim tweederde wordt door de chef of leidinggevende (bijna) altijd op dezelfde manier behandeld en ruim driekwart vindt dat men (bijna) altijd hetzelfde door collega's wordt behandeld als waarop zij ook collega's behandelen die een reguliere baan hebben. In totaal geven 71 van de ondervraagde ID-werknemers aan dat zij dezelfde mogelijkheden hebben om deel te nemen aan cursussen en opleidingen als collega's die een reguliere baan hebben.

Er blijkt geen samenhang te bestaan tussen de werkloosheidsduur, etniciteit, opleiding en leeftijd en de mate waarin ID-werknemers zich anders behandeld voelen op de werkvloer dan reguliere collega's in de organisatie. Ook is er op dit punt geen verschil tussen de mensen die de ID-baan zien als een opstap naar ander werk en degenen die de ID-baan zien als eindstation.

De gelijke behandeling geldt echter niet voor het aspect beloning. Van de ondervraagde ID-werknemers geeft 40 procent aan dat zij collega's hebben die ongeveer hetzelfde werk doen, maar geen ID-baan hebben. Volgens de ID-werknemers verdient ruim driekwart (31) van deze collega's (veel) meer dan de ID-werknemer zelf. Een groot deel (60%) van de werknemers vindt dat de beloning niet in verhouding staat tot het werk dat men doet. Een mogelijke verklaring van het verschil in beloning kan gelegen zijn in de mate waarin de ID-werknemer en de reguliere werknemer verantwoordelijk zijn voor de uitgevoerde werkzaamheden. Wij hebben al laten zien dat veel functies (in elk geval op papier) gedefinieerd zijn in termen van assistent-functies; dit impliceert dat de eindverantwoordelijkheid niet bij de ID-werknemer zelf ligt.

Met uitzondering van de beloning vindt het overgrote deel van de werknemers met een ID-baan dus dat zij op dezelfde wijze worden behandeld en dezelfde rechten hebben als de andere werknemers in de organisatie. In die zin zijn ID-

banen volwaardige banen die voldoen aan de voorwaarden voor een eindstation-functie, maar gezien de beperktere doorgroeimogelijkheden minder aan die voor een opstapfunctie.

6.7 ID-werknemers over hun toekomstperspectieven

6.7.1 Nieuwe perspectieven op de arbeidsmarkt?

Naast het bieden van werkgelegenheid aan langdurig werkloze en het verbeteren van de maatschappelijke dienstverlening, is het toeleiden naar de arbeidsmarkt door het bevorderen van doorstroom op en uitstroom uit ID-banen een doelstelling van het instrument. De vraag is hoe werknemers de invloed van ID-banen op hun kansen op ander werk inschatten. Zoals wij reeds in paragraaf 6.3 hebben gezien, ziet 40 procent van de ondervraagde werknemers de ID-baan vooral als een eindstation en 60 procent (vooral) als een opstap. Aan de laatstgenoemde groep is de vraag voorgelegd of de huidige ID-baan naar hun mening ook de kansen op andere werk heeft vergroot. Uit tabel 6.14 is af te lezen dat een ruime meerderheid van deze personen van mening is dat de huidige ID-baan deze kansen inderdaad (substantieel) vergroot.

Tabel 6.14: Kansen op ander werk vergroot?

	Aantal
in sterke mate vergroot	15
enigszins vergroot	37
maakt niet uit/niet vergroot	8
Totaal	60

Een aantal aspecten van het werken in een ID-baan wordt door de ID-werknemers genoemd die de kansen op door- en uitstroom vergroten:

- het opdoen van werkervaring (42x);
- het opdoen van nieuwe kennis (19x);
- het opdoen van nieuwe vaardigheden (6x);
- volgen van scholing of opleiding (13x).

Van de respondenten die zeggen dat de ID-baan helpt bij het opdoen van werkervaring, is 71 procent ook (heel) tevreden over de mogelijkheden die de huidige ID-baan hiervoor biedt. Dit beeld zien wij ook terug bij de mogelijkheden

om in de ID-baan kennis op te doen en scholing en/of een opleiding te volgen. Alle respondenten die aangeven dat de ID-baan helpt bij het opdoen van nieuwe vaardigheden zijn ook (heel) tevreden over deze mogelijkheden binnen de huidige ID-baan. Deze twee constatering laten onverlet dat een deel van de ID-werknemers het leren en zich ontwikkelen in de ID-baan belangrijk vindt, maar tevens ervaart dat dat niet mogelijk is (zie tabel 6.13). Kennelijk bestaat er behoefte aan meer ID-banen met ontwikkelingsmogelijkheden, maar zijn werknemers met een ID-baan die deze wel mogelijkheden biedt, tevreden over deze mogelijkheden.

6.7.2 Verwachtingen ten aanzien van hun ID-banen

Aan de ID-werknemers is gevraagd naar wat zij voor de nabije toekomst van hun ID-baan verwachten. In hun antwoorden zijn twee hoofdstromen te onderkennen. Een deel van de werknemers is tevreden met de ID-baan zoals die nu is en hoopt of verwacht dat deze eigenlijk niet zal veranderen. Typerend zijn de volgende uitspraken.

Enkele uitspraken met een duidelijk positieve toonzetting

- Ik hoop dat het net zo blijft als het tot nu toe altijd geweest is.
- Ik hoop dat ik tot mijn 60e kan blijven.
- (Ik verwacht) dat alles blijft zoals het nu gaat.
- (Ik verwacht) dat het doorgaat op de manier zoals het nu gaat.
- Hetzelfde als nu; het werk in de fietsenstalling verandert niet.
- Positief; lekker kunnen blijven werken.
- Dat het net zo leuk blijft als het tot nu altijd is geweest.
- Dat het een drukke en interessante baan zal blijven.

Enkele uitspraken met een minder positieve ondertoon

- Ik verwacht nog vast te blijven zitten in dit systeem.
- Het is afwachten.
- Ik weet het niet vanwege politiek in Den Haag.
- Ik heb geen verwachtingen voor doorstroom.
- Ik wil er meer uithalen dan nu mogelijk is.
- Inhoudelijk zal er niet veel veranderen. Ik wil dus wel iets anders doen. Deze baan is inhoudelijk te weinig interessant.
- Ik verwacht niets meer.

Een ander deel van de ondervraagden verwacht een positieve ontwikkeling door te maken. Deze ID-werknemers verwachten meer werkervaring op te doen, meer

te leren, meer verantwoordelijkheden te krijgen, een opleiding of cursus te kunnen volgen, meer salaris. Daarbij lopen overigens verwachtingen en wensen enigszins door elkaar heen. Ook van deze groep een aantal kenmerkende uitspraken.

- Ik verwacht positieve dingen voor de komende tijd. Ik wil nog meer werkervaring opdoen en meer leren.
- Ik wil nog meer leren, zodat ik 'hogerop' kan komen.
- Positief blijven werken en eventueel toch invulling naar een vaste baan te zijner tijd.
- Meer verantwoording, meer salaris en meer zekerheid.
- Positieve dingen, groter worden, hogerop, meer leidinggevend.
- Niet zoveel, dat ik maar meer werkervaring krijg.
- Graag een korte opleiding zodat ik kan doorstromen.
- Ik hoop zo door te gaan en dan te zien welke opleidingsmogelijkheden er nog zijn.
- Ik verwacht deze baan nog een paar jaar te doen en hoop dat ik dan mijn blik kan verruimen.
- Meer toekomst voor mij hier en meer salaris.
- Ik zou graag zien dat het een vaste baan wordt met een goede CAO.
- Ik wil nog veel leren om hogerop te komen.
- Hetzelfde, maar uitgebreider. Ik vind dit heel leuk, maar wel meer verantwoordelijkheid.

6.7.3 Verbeterpunten

Het belangrijkste verbeterpunt volgens de ID-werknemers is de beloning. Een hoger salaris en/of vergoedingen voor bijvoorbeeld de reiskosten en kleding achten de respondenten wenselijk.

Een ander verbeterpunt dat een aantal keren door de ondervraagde ID-werknemers wordt genoemd, is dat de doorstroom naar een reguliere baan (sneller) mogelijk zou moeten zijn. Ook kan de voorlichting verbeterd worden, met name over de regelgeving, opleiding/cursussen, de financiële systematiek en doorstroommogelijkheden.

6.8 Conclusies

De ID-banen worden vooral ingezet voor zeer langdurig werklozen, maar dan wel voor die mensen die nog gemotiveerd zijn om weer aan de slag te gaan. De ondervraagde ID-werknemers zijn weliswaar personen met relatief slechte kansen

op de arbeidsmarkt, maar niet de minst-kansrijke en 'uitgebluste' werklozen. Zij vinden het belangrijk om weer deel te nemen aan het arbeidsproces. Een groot deel heeft zich voorafgaand aan de aanvaarding van de ID-baan nog ingespannen om de eigen kansen op de arbeidsmarkt te vergroten of was actief op zoek naar betaald werk.

De visies van de werknemers op de plaats van de ID-banen zijn verdeeld: 40 procent ziet de ID-baan (vooral) als een eindstation, 60 procent (vooral) als een opstapfunctie. Verhoudingsgewijs geven jongeren en personen die niet in Nederland zijn geboren vaker aan dat ze de ID-baan zien als een opstap dan ouderen en personen die in Nederland zijn geboren. Het belangrijkste 'breukpunt' lijkt bij de leeftijd van 45 jaar te liggen.

Van de personen die de ID-baan zien als een opstap naar ander werk, vindt een ruime meerderheid dat de kansen op ander werk substantieel of enigszins zijn vergroot door de ID-baan. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat (snelle) doorstroom door een aantal ID-werknemers als verbeterpunt wordt gezien, omdat de vooraf gemelde doorstroommogelijkheden in de praktijk niet blijken te bestaan.

Bij 40 procent van de ondervraagde ID-werknemers zijn de werkzaamheden aangepast. De inhoud van de baan is naar 'boven' bijgesteld bijvoorbeeld door het uitbreiden van taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden en het aantal uren. Werkgevers hebben aangegeven dat zij hierbij rekening houden met de kwaliteiten die hun werknemers hebben laten zien en de ontwikkeling die zij eventueel doormaken.

ID-werknemers zijn over het algemeen tevreden over hun ID-baan. De zaken die zij belangrijk vinden bij het verrichten van betaald werk, zien zij terug in de ID-baan. Het gaat dan met name om die aspecten die het werk 'hier en nu' zinvol en aangenaam maken: de zekerheid om bij de werkgever te kunnen blijven, de inhoud van het werk, een goede omgang met collega's en dingen doen die maatschappelijk nuttig zijn.

Het belangrijkste knelpunt -en daarmee ook verbeterpunt is- volgens de ID-werknemers de beloning. Een groot deel is (heel) ontevreden over het loon dat ze krijgen voor het werk dat ze doen. Ook in relatie tot collega's die een reguliere baan hebben, maar ongeveer hetzelfde werk verrichten, vinden de ID-werknemers dat zij te weinig verdienen. In andere opzichten ervaren de ID-werknemers over het algemeen geen verschillen op de werkvloer. Zij worden op dezelfde manier behandeld en hebben dezelfde rechten als andere (reguliere) werknemers in de organisatie. In die zin zijn ID-banen volwaardige banen en beantwoorden zij aan de verwachtingen die gelden voor een baan als eindstation.

De personen die de ID-baan zien als eindstation zijn dan ook tevreden over de huidige baan en hopen dat de baan ook in de toekomst zal blijven zoals die nu is vormgegeven.

ID-werknemers hechten iets minder belang aan de doorstroommogelijkheden en de mogelijkheden om ergens anders aan de slag te kunnen gaan dan aan de aspecten van de baan. In dit opzicht bieden de ID-banen ook minder mogelijkheden dan (een deel van) de ID-werknemers wel zou willen. Desondanks is een groot deel van de ID-werknemers van oordeel dat de ID-baan hen helpt hun positie op de arbeidsmarkt te verbeteren en daarmee een opstap kan betekenen naar ander werk. In dit opzicht is het opdoen van werkervaring een belangrijk winstpunt.

Over het algemeen vinden de ID-werknemers dat zij voldoende steun en begeleiding krijgen bij de werkgever. Een kwart van de ID-werknemers krijgt ook van buiten de organisatie steun en begeleiding en ervaren die als voldoende.

Lijst van geraadpleegde literatuur

Diverse gemeentelijke beleidsnota's.

Dijkstra, G.A.Q.J., W.J. Feil, W.S.A. Franssen, D.W. Hommes en H.M.P. Torremans (2001),

Evaluatieonderzoek Wsw/Wiw. De regiefunctie van de gemeenten. Ministerie van SZW/Elsevier bedrijfsinformatie.

Faber, J. (2001),

Instroom Uitstroom Banen. Gesubsidieerde arbeid als doeltreffend arbeidsmarktinstrument. NYFER.

Jansen, C., I. de Ridder, P. van Winden en N. Arents (2001),

Rapportage ID-Monitor januari-juni 2001. NEI Arbeid en Onderwijs.

Luijten, M.C.G. en J.F.C. Veneman (1999),

In- en doorstroombanen in het onderwijs. Ervaringen met en behoefte aan ID-banen in het po,vo en de bve-sector. Research voor beleid, Ministerie van OCW, Leiden.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2000),

Arbeidsgehandicapten en ID-banen. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Pen, M., H.A. Tissing en S. Zeeman (2001),

In- en doorstroombanen in de zorg- en welzijnssector. OSA-publicatie ZW19.

Sociale Nota 1996.

Toet, M.J. en N.J. van de Vrie (2000),

Besluit Instroom- en Doorstroombanen. PS Special 2/2000. Kluwer.

Tweede Kamer,

Besluit 20 december 2001, houdende wijzigingen van het Besluit in- en doorstroombanen (Belastingplan 2002 I - Arbeidsmarkt en inkomensbeleid, Belastingplan 2002 V - Sociale zekerheidswetgeving, Wet onderscheidenlijk Invoeringswet Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen).

Bijlagen

Bijlage 1

ONDERZOEKSOPZET

1 Inleiding

Het onderzoek bestaat uit kwalitatieve studies in 10 gemeenten. In deze gemeenten zijn telefonische interviews gehouden met de verschillende actoren die betrokken zijn bij de creatie en instandhouding van de ID-banen. Per gemeente zijn telefonische interviews afgenomen bij:

- a. de beleidsmedewerkers van de 10 gemeenten die verantwoordelijk zijn voor het gemeentelijk beleid inzake ID-banen;
- b. de organisatie die op gemeentelijk niveau verantwoordelijk is voor de uitvoering van de regeling en optreedt als intermediair;
- c. vertegenwoordigers van werkgevers die ID-banen binnen hun organisatie hebben;
- d. werknemers die werkzaam zijn op een ID-baan.

Gelijktijdig met de telefonische interviews zijn bij de 10 gemeenten gemeentelijke beleidsnota's en andere notities met betrekking tot de ID-banen opgevraagd. De bestudering van deze nota's en notities heeft tot een verdere verdieping geleid en plaatst de resultaten van de interviews in een (beleidsmatig) perspectief.

2 Selectie en benadering

De 10 gemeenten zijn in overleg met de opdrachtgever geselecteerd uit de gemeenten die een substantieel aantal ID-banen hebben gerealiseerd. Dit betekent dat voornamelijk gemeenten in het onderzoek zijn betrokken die veel ID-banen hebben gerealiseerd. Om recht te doen aan de verscheidenheid van uitgangssituaties zijn ook enkele kleinere gemeenten geselecteerd. Verder is rekening gehouden met de verdeling van de ID-banen over de verschillende sectoren en hebben we gestreefd naar een redelijke mate van geografische spreiding.

Binnen elke geselecteerde gemeente is de uitvoeringsorganisatie benaderd om de namen van de organisaties die ID-banen hebben gerealiseerd te achterhalen. Ook via internet zijn namen en telefoonnummers van werkgevers achterhaald. Per gemeente hebben we gestreefd naar interviews met 5 werkgevers verdeeld over de sectoren: zorg, onderwijs, toezicht, kinderopvang en overige sectoren. De

namen en telefoonnummers van de te interviewen werknemers zijn vervolgens via de werkgevers verkregen. We hebben er naar gestreefd om 10 werknemers per gemeente te ondervragen, bij voorkeur werknemers van de werkgevers die ook aan het onderzoek meedoen, maar in elk geval in elk van de sectoren waar ook werkgevers in die gemeente zijn ondervraagd. Over het algemeen hebben de werkgevers vooraf bij de werknemers geïnformeerd over zij bereid waren deel te nemen aan het telefonische interview.

Gezien het kwalitatieve karakter van het onderzoek hebben we niet gestreefd naar een representatieve steekproef van ID-werknemers. Getracht is om een zo breed mogelijk beeld te geven, waarbij we een breed scala van werkgevers en werknemers in de verschillende sectoren hebben ondervraagd. De onderzoeksresultaten zijn niet representatief en kunnen niet worden gewogen naar de mate van voorkomen. Door de brede opzet van het onderzoek waaraan verschillende actoren uit 10 gemeenten hun medewerking hebben verleend, is het niet waarschijnlijk, dat behalve in uitzonderingsgevallen, bij andere gemeenten, uitvoerders, werkgevers en werknemers zaken spelen ten aanzien van de plaats en functie van ID-banen die in dit rapport niet worden gesignaleerd.

3 Telefonische diepte-interviews (gemeentelijke) beleidsfunctionarissen

In totaal zijn 10 functionarissen geïnterviewd die verantwoordelijk zijn voor het gemeentelijk beleid inzake ID-banen. Voorafgaand aan het interview is een checklist opgesteld. De vragen hebben een open karakter en hebben betrekking op de thema's:

1. beleid;
2. gemeentelijk doelstellingen ID-banen;
3. plaats ID-banen binnen het gemeentelijk arbeidsmarktinstrumentarium;
4. keuze doelgroepen;
5. keuze sectoren;
6. uitvoeringsstructuur + randvoorwaarden;
7. aandachtspunten, knel- en verbeterpunten.

4 Telefonische diepte-interviews uitvoerders

De wijze waarop gemeenten de uitvoering vorm geven is niet door het Rijk voorgeschreven en varieert. Van de 10 geselecteerde gemeenten hebben 7 gemeenten de uitvoering uitbesteed aan een aparte uitvoeringsunit en hebben 3 gemeenten zelf de uitvoerende taak. De onderwerpen die aan bod zijn gekomen in de 10 interviews met de uitvoerders zijn:

- doelstellingen ID-banen voor uitvoerder;
- taakstellingen;

- keuze doelgroep;
- keuze sector;
- acquisitie van plaatsen;
- werving en selectie werknemers;
- aandachtspunten, knel- en verbeterpunten.

In dit onderzoek is met 10 personen gesproken die betrokken zijn bij de uitvoering van de ID-regeling. In twee gemeenten is de geïnterviewde persoon zowel in beleidsmatige als in uitvoerende zin betrokken bij de ID-banen. De vragen uit de checklist 'gemeente als beleidsbepaler' en de checklist 'uitvoerder' zijn in gemeenten met één persoon als uitvoerder en informant beleid aan één persoon gesteld.

5 Telefonische diepte-interviews werkgevers

In totaal zijn 47 werkgevers uit de 10 gemeenten geïnterviewd. Dit aantal mag voldoende worden geacht om een goede indicatie te krijgen van de overwegingen van werkgevers bij het creëren van ID-banen. De ondervraagde werkgevers zijn gespreid over de volgende sectoren:

Tabel B1.1: Verdeling ondervraagde werkgevers naar sector.

sector	aantal geïnterviewde werkgevers
beheer publieke monumenten/toezicht/openbare veiligheid/gemeente	8
kinderopvang	4
onderwijs	8
zorg	6
sport/welzijn/overige sectoren	21
Totaal	47

De interviews zijn afgenomen aan de hand van een checklist. Net als de interviews met de beleidsfunctionarissen en de uitvoerders, hebben de interviews met de werkgevers een open karakter. Aan de werkgevers zijn o.a. vragen gesteld over:

- de overwegingen om ID-banen te creëren;
- de besluitvorming binnen de organisatie;
- aantal in- en doorstroombanen;
- proces van werving en selectie;
- werkzaamheden van ID-werknemers;
- belangrijkheid ID-banen voor de organisatie;

- scholing, ontwikkelingsmogelijkheden en begeleiding;
- oordeel ID-werknemers;
- knelpunten.

6 Telefonische enquête onder 100 ID-werknemers

In totaal zijn 154 ID-werknemers benaderd met de vraag of zij hun medewerking wilde verlenen aan een telefonisch interview. Uiteindelijk zijn er 100 telefonische enquêtes afgenomen bij ID-werknemers. Hoewel we in verband met het kwalitatieve karakter van het onderzoek niet hebben gestreefd naar een representatieve steekproef, komt de verdeling van de ondervraagde ID-werknemers naar geslacht en leeftijd nagenoeg overeen met verdeling in de totale ID-werknemers-populatie. De verdeling van de respondenten naar geslacht is gelijk: 49 mannen en 51 vrouwen.

Tabel B1.2: Verdeling van ID-werknemers naar geslacht.

	Onderzoek plaats en functie ID-banen, IVA oktober 2001		Totale ID-werknemers- populatie NEI, eind juni 2001
	aantal	%	%
man	49	49	46
vrouw	51	51	54
Totaal	100	100%	100%

De gemiddelde leeftijd van de ondervraagde ID-werknemers is 42 jaar. De jongste geïnterviewde ID-werknemer is 25 jaar, de oudste 62 jaar.

Tabel B1.3: Verdeling van ID-werknemers naar leeftijd.

	Onderzoek plaats en functie ID-banen, IVA oktober 2001		Totale ID-werknemers- populatie NEI, eind juni 2001
	aantal	%	%
= < 25 jaar	1	1	1
26-35 jaar	30	30	24
36-45 jaar	36	36	37
46-55 jaar	26	26	30
> =56 jaar	7	7	8
Totaal	100	100%	100%

Kijken we naar het opleidingsniveau dan is de groep ID-werknemers die een opleiding op mbo/havo/vwo niveau heeft gevolgd, oververtegenwoordigd in de steekproef, terwijl de groepen met een opleiding op vbo/lbo/mavo en basisniveau zijn ondervertegenwoordigd. Zoals we reeds eerder vermeld, hebben we niet gestreefd naar een representatieve steekproef.

Tabel B1.4: Verdeling van ID-werknemers naar opleiding.

	Onderzoek plaats en functie ID-banen, IVA oktober 2001		Totale ID-werknemers- populatie NEI, eind juni 2001
	aantal	%	%
geen basisopleiding	8	8	6
basisniveau	8	8	20
Vbo/lbo/mavo	36	36	51
Mbo/havo/vwo	38	38	17
Hbo	9	9	6
Wo	1	1	1
Totaal	100	100%	100%

Bij de werknemers is gestreefd naar een spreiding naar de sectoren waarin zij werkzaam zijn:

Tabel B1.5: Verdeling ondervraagde ID-werknemers naar sector.

sector	aantal geïnterviewde ID-werknemers
beheer publieke monumenten/toezicht/openbare veiligheid/gemeente	18
kinderopvang	13
onderwijs	17
zorg	20
sport/welzijn/overige sectoren	32
Totaal	100

De interviews met 100 ID-werknemers zijn afgenomen op basis van een gestructureerde vragenlijst met grotendeels gesloten vragen. Aan de werknemers zijn onder andere vragen gesteld over:

- werkzaamheden die men verricht;
- plaats van ID-baan: opstap of eindstation?;
- beloning;

- begeleiding;
- tevredenheid ID-baan;
- periode voordat men op een ID-baan ging werken;
- verwachtingen voor de komende tijd van ID-baan;
- verbeterpunten.

Bijlage 2

DE GEBRUIKTE CHECKLISTS EN DE VRAGENLIJST WERKNEMERS

Checklist gemeenten als beleidsbepaler (dus niet als werkgever)

Gemeente:

Naam en functie contactpersoon:

Telefoonnummer:

Datum interview:

Doel interview

Inzicht krijgen op de functie van de I/D-banen voor de gemeente als beleidsbepaler op uitvoeringsniveau. Het interview moet antwoord geven op de vraag in welke mate bij de uitvoering van de I/D-banen de daaraan verbonden doelstellingen worden gerealiseerd.

Het is geen evaluatie van de I/D-banen.

Instructies voor het interview

- Bij eerste contact opvragen gemeentelijke nota's en notities.
- Navragen of namen, adressen en telefoonnummers van werkgevers en werknemers beschikbaar gesteld kunnen worden. Check in het logboek specifieke opmerking per gemeente hieromtrent.
- In deze checklist zijn mogelijke antwoorden opgenomen. Noem deze niet bij het stellen van de vraag. Het zijn voorbeelden die een indruk geven van mogelijke antwoorden. De respondent kan hele andere antwoorden geven. Eventueel kunnen de antwoordcategorieën gebruikt worden als voor de te interviewen persoon niet duidelijk is wat met de vraag wordt bedoeld. Je kunt dan 1 of 2 antwoordcategorieën als voorbeeld noemen.
- Dit is een checklist met een structuur en aandachtspunten/onderwerpen voor het interview. Vraag goed door.

Beleid

1. Heeft uw gemeente beleid geformuleerd ten aanzien van In- en Doorstroombanen?

Op welke aspecten? Achterliggende reden om dit wel/niet te doen?

Indien geen beleid geformuleerd: wie heeft dan wel beleid geformuleerd?

- andere gemeente (samen met)
- centrumgemeente
- uitvoeringsorganisatie

Is er ambtelijk draagvlak en vermogen om beleid te formuleren?

Laten landelijke kaders toe beleid te formuleren? (Denk aan: snelle wisseling SZW-beleid, overload van landelijk beleid).

Doelstellingen I/D-banen

2. Welke doelstellingen heeft uw gemeente met de I/D-banen?

INT.: Hieronder staan de 3 landelijke overheidsdoelstellingen voor I/D-banen. Als respondent geen vergelijkbare doelstellingen heeft genoemd, doorvragen in hoeverre deze drie doelstellingen onderschreven worden en hoe de eigen doelstellingen hierbij aansluiten of juist niet?

1. Langdurig werklozen (en daaraan gelijk gestelden, waaronder arbeidsgehandicapten) werkgelegenheid bieden.
2. I/D-werknemers, indien mogelijk en m.b.v. scholing, toeleiden naar de reguliere arbeidsmarkt door bevordering van doorstroom (binnen de ID-banen) en uitstroom (naar de reguliere arbeidsmarkt).
3. Verbetering van maatschappelijke dienstverlening.

Wat zijn voor uw gemeente overwegingen om gebruik te maken van de I/D-regeling?

(N.B: zorgbanen waren geen keus.)

3. Welke plaats hebben ID/banen binnen het geheel aan het gemeentelijk arbeidsmarktinstrumentarium, met name ten opzichte van de WIW, WSW? Welke aandacht krijgen I/D banen in het totale gemeentelijke werkgelegenheids-, arbeidsmarkt- en uitstroombeleid?

4. Zijn er binnen uw gemeente prioriteiten qua doelstellingen geformuleerd?
- nee ° reden:
- ja ° welke? (Denk aan:
- aantal I/D-banen dat gerealiseerd moet worden i.v.m. werkgelegenheidscreatie voor langdurig werklozen;
 - verbeteren van leefklimaat (b.v. kleine criminaliteit door toezichthouders terug te dringen);
 - verbeteren van dienstverlening (ondersteuning bieden aan bijvoorbeeld zorg- of onderwijsinstellingen bij niet-onderwijsgebonden taken, werkdrukverlichting);
 - inhoud van de I/D-banen).

Toelichting:

5. Wat denkt u dat andere partijen willen met I/D-banen?
 (INT.: kruis aan wat van toepassing is en geef een omschrijving van de doelstelling in onderstaande tabel.)

	Nee	ja	Omschrijving doelstelling
Werkgevers			
Werknemers			
Uitvoeringsorganisatie			
.....			

In welke mate hebben verwachtingen van anderen geleid tot bepaalde beleidskeuzes?

In welke mate worden de doelstellingen van uw gemeente bereikt? Waarom worden doelstellingen wel/niet bereikt?

Hoe wordt nagegaan in hoeverre de doelstellingen worden gerealiseerd? Gebeurt dat met behulp van getallen, onderzoek? In hoeverre en op welke manier(en) worden 'profijthebbers' (bewoners(comités), werkgevers, onderwijsinstellingen, werknemers) bij het beoordelen van de mate van de realisatie van de doelstellingen betrokken? Delen deze het hiervoor vermelde oordeel?

6. Is binnen uw gemeente voorzien in voorbereidende trajecten voorafgaand aan de plaatsing op een ID/baan? Welke trajecten? Wie is hiervoor verantwoordelijk?

Taakstellingen

7. Heeft uw gemeente taakstellingen geformuleerd ten aanzien van de In/Doorstroombanen?
Welke? Waarom wel/niet?
(INT.: deze vraag kan al eerder aan de orde zijn geweest.)

Is de geformuleerde taakstelling ook gerealiseerd? Waarom wel/niet?

8. Had uw gemeente bepaalde verwachtingen ten aanzien van het aantal en de inhoud van de te realiseren I/D-banen?
nee ° waarom niet
ja ° als geen taakstelling is geformuleerd: verwachting van het *aantal* I/D-banen:

Is aan deze verwachtingen voldaan? Reden wel/niet aan verwachting voldaan.

° verwachting t.a.v. *de inhoud* van de I/D-banen

Is aan deze verwachtingen voldaan? Reden wel/niet aan verwachting voldaan.

Doelgroepen

9. Heeft uw gemeente gekozen voor de inzet van de I/D-banen voor specifieke doelgroepen (binnen de randvoorwaarden van de regeling?)
- nee ° reden:
(Spelen de mogelijkheden van andere arbeidsmarktinstrumenten een rol bij het feit dat geen I/D-banen zijn ingezet voor specifieke doelgroepen? Over welke arbeidsmarktinstrumenten heeft u het dan? Vindt u dat I/D-banen ingezet zouden moeten worden voor bepaalde doelgroepen? Waarom niet/wel, voor welke doelgroepen?)
- ja ° (*INT.: kruis relevante doelgroep(en) aan in onderstaande tabel.*)
Om welke redenen worden de I/D banen voor deze doelgroep ingezet? (*INT.: invullen in Kolom B.*)
In hoeverre spelen de onmogelijkheden van andere arbeidsmarkt-instrumenten een rol bij de inzet van I/D-banen voor een specifieke doelgroep? (*INT.: invullen in kolom C.*)

	A	B	C			Toelichting
Specifieke doelgroep?	Ja	Reden inzet I/D-banen voor de betreffende doelgroep:	Spelen onmogelijkheden van andere arbeidsmarktinstrumenten een rol om voor de betreffende doelgroep I/D-banen in te zetten?			
			In sterke mate	In geringe mate	Nee, speelt geen rol	
Arbeidsgehandicapten						
Eenoudergezinnen						
Vrouwen						
Allochtonen						
(ex)-asielzoekers						
(ex)-gedetineerden						
(ex)-verslaafden						
(ex)psychiatrische patiënten						
Woonwagenbewoners						
Hoog opgeleide langdurig werklozen						
laag opgeleide langdurig werklozen						
Anders, namelijk:						

Worden in de praktijk de door u aangegeven doelgroepen ook bereikt?
Waarom wel/niet?

Mogen werklozen uit andere gemeenten op de I/D-banen worden geplaatst?
Worden voor werklozen uit uw gemeente I/D-banen vanuit andere gemeenten ingezet?

Maken I/D-banen een vast onderdeel uit van het activeringstraject?
Welke plaats hebben I/D-banen? (structurele functie voor betrokkene, opstap naar regulier werk etc).

Sectoren

10. Heeft uw gemeente bij de inzet van I/D-banen een keuze gemaakt voor een bepaalde sector?

(INT.: tot 1998 was voorgeschreven in welke sectoren I/D-banen werden ingezet, na 1998 vrije keuze.)

nee ° waarom niet?

ja ° welke sector vòòr 1998?

- zorg
- openbare veiligheid/toezicht
- beheer openbare ruimte
- beheer publieke monumenten
- kinderopvang
- onderwijs
- sport
- overige werkgebieden

In welke sector(en) nà 1998?

Waarom is deze keuze voor één of meer sectoren gemaakt?

- perspectief maatschappelijk nut,
- haalbaarheid
- geschikt aanbod werklozen
- geschikt aanbod werkgevers)

Zijn er verschillen naar sectoren als je kijkt naar de taakstellingen/
verwachtingen en de realisatie van de I/D-banen?

Wat zijn de redenen/oorzaken voor deze verschillen?

Randvoorwaarden

11. Heeft uw gemeente een eigen uitvoeringsorganisatie (verbonden aan WIW-organisatie?), besteedt uw gemeente uitvoering uit aan grotere gemeenten? Of is er sprake van een samenwerkingsverband?

Toelichting/omschrijving:

Hoe verloopt de uitvoering in de praktijk?

Zijn er afspraken gemaakt tussen uw gemeente en de uitvoeringsorganisatie?

(INT.: het gaat hier om afspraken die gemeente maakt als regievoerder.)

Welke afspraken zijn gemaakt? (denk aan aantal plaatsingen, hoogte van vergoedingen, loopbaanontwikkeling van I/D-werknemers, begeleiding, monitoring, toezicht). Wie acquireert plaatsen? Wie werft werknemers?

Hoe zijn afspraken vastgelegd (mondeling, schriftelijk?)

Is de verantwoordelijkheidsverdeling helder? Waarom wel/niet?

Hoe functioneren bovengenoemde punten in de praktijk?

Zijn er afspraken gemaakt met en tussen de gemeente en werkgevers? Zo ja met wie?

Indien de gemeente uitvoering heeft uitbesteed aan andere gemeente/uitvoerder: hoe heeft de gemeente ervoor gezorgd dat er goede afspraken zijn gemaakt tussen uitvoerder en werkgevers?

Welke afspraken zijn gemaakt? (denk aan hoogte van vergoedingen, loopbaanontwikkeling van I/D-werknemers, begeleiding). Hoe zijn afspraken vastgelegd (mondeling, schriftelijk?)

Is de verantwoordelijkheidsverdeling helder? Waarom wel/niet?

Hoe functioneren bovengenoemde punten in de praktijk?

Zijn er afspraken gemaakt de gemeente en I/D-werknemers? Zo ja met wie?

Welke afspraken zijn gemaakt? (denk aan hoogte van vergoedingen, loopbaanontwikkeling van I/D-werknemers, begeleiding). Hoe zijn afspraken vastgelegd (mondeling, schriftelijk?)

Is de verantwoordelijkheidsverdeling helder? Waarom wel/niet?

Hoe functioneren bovengenoemde punten in de praktijk?

12. Heeft de gemeente contact met de uitvoeringsorganisatie over de mate waarin eventueel gemaakte afspraken worden nagekomen? Wat gebeurt er indien afspraken niet worden nagekomen?

Heeft de gemeente contact met de werkgevers over de mate waarin eventueel gemaakte afspraken worden nagekomen? Wat gebeurt er indien afspraken niet worden nagekomen?

Heeft de gemeente contact met de I/D-werknemers over de mate waarin eventueel gemaakte afspraken worden nagekomen? Wat gebeurt er indien afspraken niet worden nagekomen?

Aandachtspunten

13. Welke aandachtspunten (punten die extra energie vragen), ervaart uw gemeente bij de match van aanbod en vraag naar I/D-banen?

- 13a. Aandachtspunten vraag:

Voorbeelden mogelijke aandachtspunten:

- Kwalificaties van potentiële werknemers;
- Werving en selectie van werknemers; kunnen voldoende werknemers worden gevonden. Heeft de gemeenten voldoende inzicht in de mogelijkheden en beperkingen van kandidaatwerknemers?
- (Financiële) aantrekkelijkheid van de banen bij de betrokkenen?

Mogelijke oplossingen?

- 13b. Aandachtspunten bij aanbod:

Voorbeelden mogelijke aandachtspunten:

- Kunnen in voldoende mate I/D-plaatsen gevonden worden, m.a.w. zijn er problemen bij de acquisitie van I/D-banen?)
- Irreële wensen werkgevers t.a.v. kwalificaties.
- Beloning doorstroombanen.
- Begeleidingscapaciteit.
- Weerstand van werkgevers of (reguliere) werknemers in sectoren.

Mogelijke oplossingen?

14. Ervaart uw gemeente aandachtspunten/knelpunten bij de werking van de regeling als geheel? Welke?

Mogelijke oplossingen?

15. Zijn er aandachtspunten/knelpunten ten aanzien van het bereik van de doelgroep? Welke?
Mogelijke oplossingen?
16. Krijgt u signalen uit het veld dat er aandachtspunten/knelpunten zijn bij de taakuitoefening en begeleiding op de werkplek? Welke?
Mogelijke oplossingen?
17. Zijn er aandachtspunten/knelpunten bij de bevordering van doorstroom en uitstroom uit de I/D-banen?
Zo, ja welke?
Mogelijke oplossingen?
18. Zijn er nog andere aandachtspunten/knelpunten t.a.v. de I/D-banen?
Mogelijke oplossingen?
19. Wat zijn de gevolgen van de gesignaleerde aandachtspunten/knelpunten voor het creëren en in standhouden van I/D-banen?
20. Wat zijn succes/slaagfactoren van de I/D-banen?

Tot slot

21. Heeft u verbeterpunten als het gaat om I/D-banen ten aanzien van :
 - a. Beleid
 - b. Uitvoeringspraktijk
 - c. Overig
22. Heeft u nog andere opmerkingen/aandachtspunten die voor dit onderzoek van belang zijn?

Afsluiting/bedanken voor de medewerking

Checklist uitvoeringsorganisatie (uitvoerders van de regelgeving I/D-banen)

Uitvoeringsorganisatie:

Gemeente (n):

Naam en functie contactpersoon:

Telefoonnummer:

Datum interview:

Begintijd:

Eindtijd:

Doel interview:

Inzicht krijgen in de functie van de I/D-banen voor de uitvoeringsorganisatie en de concrete uitvoeringspraktijk. Welke overwegingen en belangen heeft de uitvoeringsorganisatie bij de I/D-banen. Het interview moet antwoord geven op de vraag in welke mate bij de uitvoering van de I/D-banen de daaraan verbonden doelstellingen worden gerealiseerd en welke invloed de andere actoren hierop hebben. Het is geen evaluatie van de I/D-banen.

Instructies voor het interview

- Check in het logboek of afspraken mbt adressen, namen en telefoonnummers van werkgevers en werknemers moeten worden nagevraagd. **Zo ja, doen.**
- In deze checklist zijn mogelijke antwoorden opgenomen. Noem deze niet bij het stellen van de vraag. Het zijn voorbeelden die een indruk geven van mogelijke antwoorden. De respondent kan hele andere antwoorden geven. Eventueel kunnen de antwoordcategorieën gebruikt worden als voor de te interviewen persoon niet duidelijk is wat met de vraag wordt bedoeld. Je kunt dan 1 of 2 antwoordcategorieën als voorbeeld noemen.
- Dit is een checklist met een structuur en aandachtspunten/onderwerpen voor het interview. Vraag goed door.

Doelstellingen I/D-banen

1. Wie formuleert in uw gemeente het beleid rondom I/D-banen? Wat houdt het beleid in? Formuleert u als uitvoerder nog aanvullend beleid? Zo ja, wat houdt dat aanvullende beleid in?
2. Welke doelstellingen heeft uw organisatie met de I/D-banen?

(INT.: Hieronder staan de 3 landelijke overheidsdoelstellingen voor I/D-banen. Als respondent geen vergelijkbare doelstellingen heeft genoemd, doorvragen in hoeverre deze drie doelstellingen onderschreven worden en hoe de eigen doelstellingen hierbij aansluiten of juist niet.)

1. Langdurig werklozen (en daaraan gelijk gestelden, waaronder arbeidsgehandicapten) werkgelegenheid bieden.
2. I/D-werknemers, indien mogelijk en m.b.v. scholing, toeleiden naar de reguliere arbeidsmarkt door bevordering van doorstroom (binnen de ID-banen) en uitstroom (naar de reguliere arbeidsmarkt).
3. Verbetering van maatschappelijke dienstverlening.

Welke belang heeft de uitvoeringsorganisatie bij de I/D-banen?

INT: denk aan financiële vergoedingen, prestatie-afspraken met opdrachtgevende gemeente.

4. Zijn er binnen de uitvoeringsorganisatie prioriteiten geformuleerd?
 - nee ° reden:
 - ja ° welke?
 - aantal I/D-banen dat gerealiseerd moet worden i.v.m. werkgelegenheidscreatie voor langdurig werklozen
 - verbeteren van leefklimaat (b.v. kleine criminaliteit door toezichthouders terug te dringen)
 - verbeteren van dienstverlening (ondersteuning bieden aan bv zorg- of onderwijsinstellingen bij niet-onderwijsgebonden taken, werkdrukverlichting)
 - inhoud van de I/D-banen

Toelichting:

5. Heeft u zicht op welke doelstellingen werkgevers, werknemers, de gemeente etc. willen realiseren door middel van I/D-banen? Wat denkt u dat andere partijen willen met I/D-banen?
(INT.: kruis aan wat van toepassing is en geef een omschrijving van de doelstelling in onderstaande tabel.)

	Nee	Ja	Omschrijving doelstelling
Werkgevers			
Werknemers			
Gemeente			

In welke mate hebben tegenovergestelde verwachtingen van verschillende actoren geleid tot bepaalde beleidskeuzes door uw organisatie?

In welke mate worden de doelstellingen van uw organisatie bereikt?
 Waarom worden doelstellingen wel/niet bereikt?

Hoe wordt nagegaan in hoeverre de doelstellingen worden gerealiseerd?
 Gebeurt dat met behulp van kengetallen, onderzoek? In hoeverre en op welke manier(en) worden 'profijthebbers' (bewoners(comités), werkgevers, werknemers) hierbij betrokken? Delen deze het hiervoor vermelde oordeel?

Taakstellingen

6. Heeft uw organisatie taakstellingen geformuleerd ten aanzien van de In/Doorstroombanen?
 Welke? Waarom wel/niet?

Is de geformuleerde taakstelling ook gerealiseerd? Waarom wel/niet?

Alleen stellen als geen taakstelling ten aanzien van I/D-banen was geformuleerd:

Had uw organisatie *verwachtingen* ten aanzien van het aantal banen dat gerealiseerd zou kunnen worden?

- ja ° *verwachtingen van het aantal I/D-banen:*
- Is aan deze *verwachtingen* voldaan? Reden wel/niet aan *verwachting* voldaan.

7. Had uw organisatie bepaalde *verwachtingen* ten aanzien van de inhoud/de aard van de te realiseren I/D-banen?

- nee ° *waarom niet?*
- ja ° *verwachting t.a.v. de inhoud van de I/D-banen*

Is aan deze *verwachtingen* voldaan? Reden wel/niet aan *verwachting* voldaan.

Doelgroepen

8. Heeft uw organisatie gekozen voor de inzet van de I/D-banen voor specifieke doelgroepen (binnen de randvoorwaarden van de regeling?

INT.: landelijke criteria zijn tenminste 12 maanden werkloos én 12 maanden of langer een bijstandsuitkering of IOAW-/IOAZ-uitkering, andere langdurig werklozen met een uitkering (WW, WAO/WAZ/Wajong) of WIW'ers van 27 jaar of ouder.

nee ° *reden:*

Indien nee: Vindt u dat I/D-banen ingezet zouden moeten worden voor bepaalde doelgroepen? *Waarom niet/wel, voor welke doelgroepen?*)

Ja, de volgende doelgroepen zijn geformuleerd.

INT.: kruis relevante doelgroep(en) aan in onderstaande tabel.

Specifieke doelgroep?	Ja	Toelichting
Arbeidsgehandicapten		
Eenoudergezinnen		
Vrouwen		
Allochtonen		
(ex)-asielzoekers		
(ex)-gedetineerden		
(ex)-verslaafden		
(ex)psychiatrische patiënten		
Woonwagbewoners		
Hoog opgeleide langdurig werklozen		
laag opgeleide langdurig werklozen		
Anders, namelijk:		

Om welke redenen worden de I/D banen voor deze doelgroep ingezet?
(INT; invullen in Kolom B).

In hoeverre spelen de onmogelijkheden van andere arbeidsmarktinstrumenten een rol bij de inzet van I/D-banen voor een specifieke doelgroep?
(INT.: invullen in kolom C).

Indien de gemeente ook doelgroepen heeft geformuleerd:

Stemmen de doelgroepen waarop uw organisatie zich richt overeen met die van de gemeente? Bent u het eens met de door de gemeente gekozen doelgroepen? Zo niet: waarom niet? Welke doelgroepen zouden volgens u (meer) in aanmerking moeten komen?

Worden in de praktijk de door u aangegeven doelgroepen ook bereikt?
Waarom wel/niet?

Sectoren

9. Is in uw gemeente bij de inzet van I/D-banen een keuze gemaakt voor een bepaalde sector?
- nee ° waarom niet?
 - ja ° welke sector?
 - zorg
 - openbare veiligheid/toezicht
 - beheer openbare ruimte
 - beheer publieke monumenten
 - kinderopvang
 - onderwijs
 - sport
 - overige werkgebieden

Wie heeft deze keuze gemaakt: gemeente of uitvoerder? Waarom is deze keuze gemaakt? Indien gemeentebepalend is geweest, vragen of resp. het eens is met de keuze van de gemeente. Zo niet: waarom niet hiermee eens, welke andere voorkeuren?

Zijn er verschillen naar sectoren als je kijkt naar de taakstellingen/verwachtingen en de realisatie van de I/D-banen?
Wat zijn de redenen/oorzaken voor deze verschillen?

Acquisitie van plaatsen

10. Is er sprake van een aanbod- of vraaggerichte benadering?
(M.a.w. heeft men een I/D-plaats en wordt daarbij een werknemer gezocht of wordt bij een persoon een geschikte I/D-baan gezocht?)
11. Wie/welke instantie is verantwoordelijk voor de acquisitie van I/D-plaatsen?
12. Via welke kanalen vindt acquisitie plaats?
13. Aan welke voorwaarden moet een I/D-baan voldoen? Welke randvoorwaarden zijn door de gemeenten en het Rijk opgelegd? Laten landelijke en gemeentelijke kaders toe, zelf voorwaarden te formuleren? Welke voorwaarden verbindt uw organisatie aanvullend op de regeling van gemeenten /rijk?

14. In welke mate wordt er door uw organisatie bij acquisitie/acceptatie van plaatsen gekeken :
- Of de I/D-baan voldoende mogelijkheden biedt voor de werknemer om door te stromen binnen de I/D-baan?
 - Of de I/D baan voldoende mogelijkheden biedt voor de werknemer om uit te stromen naar de reguliere arbeidsmarkt?
 - Of de – potentiële – werkgever bereid en in staat is de benodigde begeleiding en ondersteuning te bieden aan de I/D-werknemer?
15. Zijn er afspraken gemaakt tussen uw organisaties en *de gemeente* over de aard en inhoud van de plaatsen?
Welke afspraken zijn gemaakt? (denk aan (maximaal) aantal plaatsingen per werkgever, hoogte van vergoedingen, loopbaanontwikkeling van I/D-werknemers, begeleiding).
Hoe zijn afspraken vastgelegd (mondeling, schriftelijk?)
Is de verantwoordelijkheidsverdeling helder? Waarom wel/niet?
Hoe functioneren bovengenoemde punten in de praktijk?
16. Heeft uw organisatie contact met de gemeente over de mate waarin eventueel gemaakte afspraken worden nagekomen? Op welke wijze, hoe vaak?
- 17a. Zijn er afspraken gemaakt tussen uw organisatie *en werkgevers*?
Welke afspraken zijn gemaakt? Worden tussen uw organisatie en de werkgever afspraken gemaakt over de:
- kwaliteit van de functie?
 - Begeleiding en ondersteuning van werkgever aan werknemer?
Soort begeleiding? functioneringsgesprekken, begeleiding op de werkplek/mentorschap?
 - De doorstroommogelijkheden binnen de I/D-functie?
 - De doorstroommogelijkheden naar een reguliere arbeidsplaats binnen het bedrijf?
 - De doorstroom naar een reguliere arbeidsplaats buiten het bedrijf?
 - Zijn er nog andere afspraken tussen uw organisatie en de werkgever?
- Hoe zijn afspraken vastgelegd (mondeling, schriftelijk?)
Is de verantwoordelijkheidsverdeling helder? Waarom wel/niet?
Hoe functioneren bovengenoemde punten in de praktijk?

- 17b. Heeft uw organisatie contact met de werkgevers over de mate waarin eventueel gemaakte afspraken worden nagekomen? Op welke wijze, hoe vaak?
18. Hoe verloopt de acquisitie van plaatsen in de praktijk? Oorzaken/reden waarom goed/moeizaam gaat. Ervaart u knelpunten bij de acquisitie van I/D-plaatsen? Welke?

Werving en selectie werknemers

19. Over welke kwalificaties moeten I/D-werknemers beschikken om te kunnen functioneren op een I/D-baan?
20. Via welke kanalen vindt de werving van potentiële I/D-werknemers plaats?
21. Vindt er een intakegesprek met I/D-werknemers plaats? Wat komt in dit gesprek aan de orde?
Komen de verwachtingen die I/D-werknemers hebben aan de orde? (INT: indien dit niet het geval is, doorvragen naar de reden etc.)
22. Zijn er afspraken gemaakt tussen uw organisatie en *de werknemers*?
Welke afspraken zijn gemaakt? (denk aan aantal plaatsingen, hoogte van vergoedingen, loopbaanontwikkeling van I/D-werknemers, begeleiding).
Hoe zijn afspraken vastgelegd (mondeling, schriftelijk)?
Is de verantwoordelijkheidsverdeling helder? Waarom wel/niet?
Hoe functioneren bovengenoemde punten in de praktijk?

Heeft uw organisatie contact met de werknemers over de mate waarin eventueel gemaakte afspraken worden nagekomen? Op welke wijze, hoe vaak?

Hoe verloopt de werving en selectie van werknemers in de praktijk? Reden waarom goed/moeizaam verloopt?

De Match

23. Bij welke organisatie ligt de beoordeling of een persoon geplaatst wordt op een I/D-baan?
- bij de gemeentelijke sociale dienst
 - bij de uitvoeringsorganisatie
 - bij arbeidsvoorziening
 - bij de werkgever
 - anders namelijk?
24. In welke mate speelt een inschatting van de kansen van betrokkene op een reguliere (niet-gesubsidieerde) baan een rol bij de beslissing tot plaatsing? Aan de hand van welke criteria worden die kansen beoordeeld?
25. In welke mate spelen kwalificatie-eisen van de werkgever een rol bij het besluit tot plaatsing?
26. Volgt uw organisatie wat er gebeurt met de I/D-werknemer na plaatsing op een I/D-baan? Vinden er gesprekken plaats? Is dit structureel of incidenteel? In welke vorm: functioneringsgesprekken/beoordelingsgesprekken etc.? Wordt in deze gesprekken de vraag gesteld of de I/D-baan voldoet aan de verwachtingen? Waarom wel/niet?

Aandachtspunten/Knelpunten

INT: Dit zijn samenvattende vragen. In het algemeen zullen in de loop van het gesprek al veel punten zijn genoemd. Loop deze met de resp na en vraag of hij/zij nog aanvullingen heeft. Wel is het belangrijk om te vragen naar eventuele oplossingen!

27. Welke aandachtspunten/knelpunten ervaart uw organisatie bij de match van aanbod en vraag naar I/D-banen?
- Knelpunten/aandachtspunten vraag (bij de potentiële werknemers):
Liggen er problemen bij de kwalificaties van potentiële werknemers, bij de werving en selectie van werknemers, bij de (financiële) aantrekkelijkheid van de banen bij de betrokkenen, onvoldoende aanbod van GSD?
Mogelijke oplossingen?

28. Knelpunten/aandachtspunten bij aanbod (bij de banen):
Kunnen in voldoende mate I/D-plaatsen gevonden worden of zijn er problemen bij de acquisitie van I/D-banen: zijn de eisen die werkgevers stellen aan hun ID-werknemers reëel? Vormen beloning en/of kosten voor wg drempels, heeft de doorstroomdoelstelling negatieve invloed op bereidheid wg? Hoe zit het met begeleidingscapaciteit.? Zijn er weerstanden van (reguliere) werknemers? Zijn er nog andere weerstanden?
Mogelijke oplossingen?
29. Ervaart uw organisatie knelpunten/aandachtspunten bij de werking van de regeling als geheel? Welke?
Mogelijke oplossingen?
30. Krijgt u signalen uit het veld dat er knelpunten zijn bij de taakuitoefening en begeleiding op de werkplek? Welke?
Mogelijke oplossingen?
31. Zijn er knelpunten bij de bevordering van doorstroom en uitstroom uit de I/D-banen? Zo, ja welke?
Mogelijke oplossingen?
32. Zijn er nog andere knelpunten t.a.v. de I/D-banen?
Mogelijke oplossingen?
33. Wat zijn succes/slaagfactoren van de I/D-banen?

Tot slot

34. Terugkijkend: Wat komt er terecht van de beleidsintenties? Wat kan beter?
Wat zijn doorslaggevende factoren waarom iets wel/niet lukt?
Heeft u verbeterpunten als het gaat om I/D-banen ten aanzien van :
- a. beleid
 - b. uitvoeringspraktijk
 - c. overig

35. Heeft u nog andere opmerkingen/aandachtspunten die voor dit onderzoek van belang zijn?

Afsluiting/bedanken voor de medewerking

Als om toezending van rapport gevraagd wordt: in principe kunnen alle geïnterviewden een rapport krijgen. Voorwaarde is wel dat het Ministerie daarmee instemt. Planning: eind oktober moet het rapport klaar zijn. Openbaarmaking is afhankelijk van moment waarop het aan de Tweede Kamer wordt aangeboden.

Checklist werkgevers

Gemeente:

Naam organisatie:

Naam en functie contactpersoon:

Telefoonnummer:

Datum interview:

Aanvangstijd:

Eindtijd:

Doel interview

Inzicht krijgen in de functie van de I/D-banen voor de werkgever. Het interview moet antwoorden geven op de vragen welke overwegingen werkgevers hebben bij het scheppen van I- en D-banen, de aard van de werkzaamheden van de I/D-werknemers, de positie van de I/D-banen binnen hun organisatie met de daarin aanwezige functies, welk beleid zij voeren ten aanzien van de werknemers op de I/D-banen binnen hun organisatie en hun ervaringen met de I- en D-banen en de werknemers die deze banen vervullen, mede in relatie tot de overwegingen om dergelijke banen te creëren.

Het is geen evaluatie van de I/D-banen.

Instructies voor het interview

- Bij eerste contact opvragen eventuele nota's of notities waarin aandacht besteed wordt aan I- en D-banen (bijvoorbeeld nota personeelsbeleid).
- Navragen of namen, adressen en telefoonnummers van werknemers beschikbaar gesteld kunnen worden. Check in het logboek specifieke opmerking per gemeente hieromtrent.
- In deze checklist zijn mogelijke antwoorden opgenomen. Noem deze niet bij het stellen van de vraag. Het zijn voorbeelden die een indruk geven van mogelijke antwoorden. De respondent kan hele andere antwoorden geven. Eventueel kunnen de antwoordcategorieën gebruikt worden als voor de te interviewen persoon niet duidelijk is wat met de vraag wordt bedoeld. Je kunt dan 1 of 2 antwoordcategorieën als voorbeeld noemen.
- Dit is een checklist met een structuur en aandachtspunten/onderwerpen voor het interview. Vraag goed door.

1. Welke overwegingen heeft/had uw organisatie om Instroom- en/of doorstroombanen te creëren?

INT.: Denk aan zaken als uitbreiding productiecapaciteit, verbeteren dienstverlening, ontwikkelen nieuwe activiteiten, verminderen werkdruk regulier personeel, nieuwe kans bieden langdurig werklozen.

INT.: Hieronder staan de 3 landelijke overheidsdoelstellingen voor I/D-banen. Als respondent geen vergelijkbare doelstellingen heeft genoemd, doorvragen in hoeverre deze drie doelstellingen onderschreven worden en hoe de eigen doelstellingen hierbij aansluiten of juist niet?

- a. Langdurig werklozen (en daaraan gelijk gestelden, waaronder arbeidsgehandicapten) werkgelegenheid bieden.
 - b. I/D-werknemers, indien mogelijk en m.b.v. scholing, toeleiden naar de reguliere arbeidsmarkt door bevordering van doorstroom (binnen de ID-banen) en uitstroom (naar de reguliere arbeidsmarkt).
 - c. Verbetering van maatschappelijke dienstverlening.
2. Hoe heeft de besluitvorming binnen uw organisatie over het creëren van I/D-banen plaatsgevonden?

- 2a. Is de OR bij deze besluitvorming betrokken geweest?

Zo ja, wat waren haar argumenten voor en tegen het creëren van I/D-banen?

INT.: denk aan verdringing van reguliere arbeidskrachten/niet opvullen van ontstane vacatures, noodzakelijke begeleiding op de werkvloer, salariëring in relatie tot reguliere werknemers, meer/minder werkdruk, ontwikkelings-/doorgroeimogelijkheden I/D-werknemers, vereiste en verwachte kwalificaties van I/D-werknemers.

Verschilden deze argumenten tussen I-banen en D-banen?

Zo ja, op welke punten?

Wat vindt u zelf van de gehanteerde argumenten? Zijn deze reëel?

- 2b. Met welke (andere) instanties is binnen uw organisatie is dan wel/verder over het creëren van I/D-banen overlegd?

INT.: denk aan MT, afdelingshoofden, directe leidinggevendenden op de werkvloer, potentiële collega's van de I/D-werknemer(s).

Instanties/personen:

- 2c. Wat waren de argumenten voor en tegen?
INT.: denk aan verdringing van reguliere arbeidskrachten/niet opvullen van ontstane vacatures, noodzakelijke begeleiding op de werkvloer, salariëring in relatie tot reguliere werknemers, meer/minder werkdruk, ontwikkelings-/doorgroeimogelijkheden I/D-werknemers, vereiste en verwachte kwalificaties van I/D-werknemers.
- 2d. Verschillen deze argumenten voor I-banen en D-banen?
 Zo ja, op welke punten?
- 2e. Wat vindt u zelf van de gehanteerde argumenten? Zijn deze reëel?
3. Is met de Gemeente en/of de instantie die in deze gemeente de regeling uitvoert, overlegd over de mogelijkheid om I/D-banen te creëren?
- 3a. Met welke instantie(s) is dat geweest?
- 3b. Wat is er besproken?
INT.: criteria uit de landelijke regeling: ten aanzien arbeidsplaats, ten aanzien van de mensen die voor zo'n baan in aanmerking kunnen komen, financiële (rand)voorwaarden voor werkgever en werknemer; aanvullende randvoorwaarden van de Gemeente (doelgroepen, begeleidingsvorm en -intensiteit, ontwikkelings- en doorgroeimogelijkheden voor de werknemer, aard van de (toegestane) werkzaamheden).
- 3c. Is dit overleg uitgemond in een schriftelijke overeenkomst tussen Gemeente of uitvoerder en uw organisatie?
 Zo ja, wat is daarin dan vastgelegd?
- 3d. Hoe werkt deze afspraak in de praktijk? Zijn de plichten en rechten die voor u aan een I- of D-baan verbonden zijn, duidelijk?
- 3e. Op welke manier wordt getoetst of de afspraken ook worden nagekomen?
 Wie toetst, welke dingen, hoe vaak?
4. Hoeveel instroom- en hoeveel doorstroombanen zijn er nu in uw organisatie?
- a. aantal instroombanen
 - b. aantal doorstroombanen

- 4c. Hoe verhouden deze aantallen zich tot het totale personeelsbestand en tot het aantal mensen dat op dezelfde plek binnen uw organisatie werkzaam is? Hoe groot is uw totale personeelsbestand en hoeveel werken er op diezelfde plek(ken) in de organisatie?
- 4d. Heeft u het aantal I- en D-banen kunnen realiseren dat u voor ogen stond?
Zo ja, waarom kon dat?
INT.: Denk aan voldoende draagvlak binnen de organisatie, het aanbod van geschikte werknemers, goede samenwerking met sociale dienst / gemeente / toeleidende organisatie, omzetting van WIW-plaatsen in I- of D-baan, vrijwilligers die I/D-werknemer worden.
- Zo nee, waarom kon dat niet?
INT.: Denk aan het ontbreken van draagvlak binnen de organisatie, onvoldoende aanbod van kandidaat werknemers, onvoldoende mogelijkheden om voor goede begeleiding te zorgen, geen toestemming (meer) banen te creëren (argumenten hiervoor?)
- 5a. Hoe verloopt het proces van werving en selectie?
- 5b. Doen zich hier in knelpunten voor? Zo ja, welke?
6. Kunt u in het kort de belangrijkste activiteiten van deze organisatie beschrijven?
- 6a. Welke werkzaamheden verrichten de werknemers met een I- of D-baan in uw organisatie?
7. Komen de werkzaamheden van I/D-werknemers overeen met wat u wilde toen u besloot een I- of D-baan te creëren?
Zo ja, waarom is dat?
- 7a. Zo niet, op welke punten zijn er verschillen en waardoor worden deze veroorzaakt?
INT.: is baaninhoud bijvoorbeeld aangepast om beter te kunnen aansluiten bij mogelijkheden kandidaat-werknemers? Zo ja in welke opzichten (naar boven, naar beneden?)

8. Hoe belangrijk zijn deze I/D-banen nu voor uw organisatie?
- 8a. Zou het wegvallen van deze banen tot een verslechtering van de dienstverlening leiden? Wat zou uw organisatie niet meer kunnen doen?
- 8b. Hoe zou het wegvallen van I/D-banen binnen uw organisatie worden opgevangen?
- 8c. Wat is in uw ogen de **maatschappelijke betekenis** van I/D-banen?
9. Is bij het creëren van de I- en D-banen **van tevoren** al rekening gehouden met wat zo'n baan voor de werknemer zou kunnen of moeten betekenen? Had u bijvoorbeeld al een idee wat die functie voor de werknemer zou kunnen zijn of wat de werknemer met deze baan zou willen?
INT.: denk aan eerste op stap naar regulier werk, bieden van ontwikkelingsperspectief naar andere functies binnen of buiten deze organisatie of I/D-baan juist als eindstation.
- 9a. Waaruit blijkt dat er rekening is gehouden met die mogelijke functie(s) voor de werknemer? Werkt u gericht aan loopbaanontwikkeling van deze werknemers, gericht op doorstroom naar een reguliere baan binnen uw organisatie of daarbuiten?
INT.: Denk aan de aard en het niveau van de werkzaamheden ('kunnen mensen daarvan iets leren en zo ja wat), functionerings- en beoordelingsgesprekken (in hoeverre zijn die ontwikkelingsgericht), scholings- en opleidingsmogelijkheden (wordt er een opleidingsplan gemaakt?), structurele begeleiding (is er een mentor of begeleider op de werkplek), taak van leidinggevende in deze.
- Als werkgever niet werkt aan doorstroom naar reguliere arbeid: Waarom doet u dat niet?
- 9b. Zijn er op het punt van ontwikkelingsmogelijkheden en doorstroom naar reguliere banen afspraken gemaakt met de Gemeente/uitvoeringsorganisatie?
Zo ja, waarover? *INT: denk aan afspraken over het aanbieden van opleiding, over doorstroommogelijkheden binnen de organisatie (zijn er in de organisaties functies waar een I/D-er naar kan doorstromen, kunnen dergelijke functies worden gecreëerd en is de werkgever daar ook toe bereid) of begeleiding naar een reguliere baan buiten deze organisatie, over termijnen waarbinnen mensen moeten doorstromen of D-baan omgezet moet worden in een reguliere baan.*

- 9c. Hoe zijn deze vastgelegd en wordt bewaakt dat de afspraken worden nagekomen? Is er sprake van een interne en/of externe toetsing?
- interne toetsing? Zo ja hoe en wanneer?
 - externe toetsing? Zo ja door wie en wanneer?
10. Is de organisatie in staat om voldoende begeleiding en ondersteuning aan de I/D-werknemer te bieden? Zo niet: waar zitten dan de knelpunten?
INT.: meer begeleiding nodig dan vooraf ingeschat? leidinggevendend/begeleiders onvoldoende vaardig op dit terrein? hoge werkdruk in verband met productiedoelen? financiën (personele capaciteit, maar ook voor 'inkopen scholing'.
11. Biedt de Gemeente of uitvoerende organisatie ondersteuning aan de werkgever bij de begeleiding van de werknemers of faciliteren deze het verbeteren van arbeidskwalificaties van I-/D-werknemers?
Zo ja: waaruit bestaat die ondersteuning/facilitering? En doen zich daarin knelpunten voor?
- Zo niet: Is er volgens respondent wel een taak voor de gemeente/uitvoerende organisatie bij de begeleiding en ondersteuning van I/D-werknemers? Of is dit de verantwoordelijkheid van de werkgever?
Zo ja, waaruit zou die dan moeten/kunnen bestaan?
- 11a. Wat is uw oordeel over de rol van de gemeente als het om I- en D-banen gaat? Wat vindt u van de samenwerking tussen u en de gemeente? Wat vindt u positief, wat negatief?
- 11b. Wat is uw oordeel over de rol van de andere instanties als het om I- en D-banen gaat? Wat vindt u van de samenwerking tussen u en de uitvoerende instantie? Wat vindt u positief, wat negatief?
- 11c. Heeft u in het kader van de I- en D-banen ook met het Rijk te maken? Zo ja, wat is uw oordeel over de samenwerking met de landelijke instanties?
INT.: dit speelt vooral bij I/D-banen in de zorgsector.

12. Kunt u met de I- en D-banen ook dat realiseren wat u voor ogen stond toen u besloot deze banen te creëren?

Zo ja, waardoor is dat mogelijk gebleken?

INT.: bijvoorbeeld werknemers voldeden aan de gestelde kwalificaties of waren beter dan verwacht (op welke punten was dat), er konden meer plaatsen worden toegekend en ingevuld dan verwacht, toegekende plaatsen konden sneller worden ingevuld, er was minder begeleiding nodig, extra ondersteuning vanuit de bemiddelende/uitvoerende organisatie, goede samenwerking tussen I/D-werknemers en ander personeel, weinig verloop, weinig verzuim.

Zo niet, waarom is dat niet gelukt?

INT.: bijvoorbeeld werknemers voldeden niet aan de gestelde kwalificaties of waren minder goed dan verwacht (op welke punten was dat), er werden minder plaatsen worden toegekend en ingevuld dan verwacht, het bleek moeilijk openstaande vacatures te vervullen, er was meer begeleiding nodig, onvoldoende ondersteuning vanuit de bemiddelende/uitvoerende organisatie, geen goede verhouding/samenwerking tussen I/D-werknemers en ander personeel, groot verloop, groot verzuim.

13. Wat is in het algemeen uw oordeel over de werknemers? Voldoen deze aan de verwachtingen qua motivatie, werkhouding, kwalificaties?

- 13a. Welk deel van deze werknemers zou qua capaciteiten, werkhouding en dergelijke volgens u ook kunnen functioneren op een reguliere baan? Verwacht u dat deze ook zullen doorstromen en zo ja op welke termijn? Vindt u doorstroming vanuit uw perspectief positief of negatief?

- 13b. Waarom kunnen de anderen dat niet? Welke beperkingen kennen die? Welke perspectieven ziet u voor deze werknemers?

14. Wat is in het algemeen uw oordeel over de regeling I- en D-banen?

Zijn er voor u als werkgever specifieke knelpunten in de regeling?

Vragenlijst werknemers i/d-banen (Ø892)

Introductie en respons/nonrespons

Goedemorgen/middag/avond,

U spreekt met .. van het IVA in Tilburg. Voor het Ministerie van Sociale Zaken voert het IVA een onderzoek uit naar de ervaringen met Instroom- en doorstroombanen, vaak beter als Melkert-banen. Daarvoor ondervragen wij behalve werkgevers en gemeenten ook een aantal werknemers met zo'n baan. Volgens onze gegevens heeft u een Melkert-baan.

1. Schikt het u om nu antwoord te geven op een aantal vragen hierover? De antwoorden die u geeft zijn anoniem en worden niet aan het Ministerie, de gemeente of de werkgever doorgegeven. Het interview duurt ongeveer 20 minuten.

1. ja; ga verder met vraag 4
2. nee

2. Kan ik u dan op een ander moment bellen?

1. ja
INT.: noteer datum en tijdstip voor vervolcontact en sluit interview af.
2. nee

3. Waarom wilt u geen vragen van ons beantwoorden?

NB: indien geen telefonisch contact tot stand komt de standaard-nonresponscodes gebruiken.

1. geen tijd
2. geen zin
3. doe nooit aan onderzoek mee
4. ziek
5. geen Melkert-baan (meer)
6. andere reden

INT.: sluit interview af.

De eerste vragen gaan over de baan die u nu heeft

4. Sinds wanneer heeft u deze Melkert-baan?
INT.: noteer maand en jaar.
5. Wat voor baan heeft u? Welke werkzaamheden voert u uit?
INT.: noteer omschrijving van respondent.
6. Zijn die werkzaamheden nog veranderd sinds u aan deze baan begon?
 1. ja
 2. nee, ga verder met vraag 8
7. Wat is er veranderd?
INT.: mogelijke veranderingen zijn ander soort werk, meer/minder uren werken, meer verantwoordelijkheid gekregen.
8. Sinds twee jaren wordt bij de Melkert-banen onderscheid gemaakt tussen instroom- en doorstroombanen. Heeft u een instroombaan of een doorstroombaan?
 1. instroombaan
 2. doorstroombaan
 3. weet niet
9. Ik noem een aantal dingen op die met het hebben van een betaalde baan te maken hebben. Hoe belangrijk vindt u die zaken bij werk in zijn algemeenheid?

Antwoordcategorieën:

1. heel belangrijk
2. belangrijk
3. niet belangrijk, niet onbelangrijk
4. onbelangrijk
5. heel onbelangrijk

- a. zelfstandig kunnen werken
- b. werk doen dat ik leuk vind
- c. werk doen dat ik goed kan
- d. leren van het werk dat ik doe
- e. meer contacten met andere mensen
- f. mijn eigen geld verdienen, niet afhankelijk zijn van een uitkering
- g. meer verdienen dan een uitkering
- h. meer kans hebben op een andere baan
- i. weten dat ik bij een baas/werkgever lang kan blijven werken
- j. mogelijkheden om later een andere functie in dit bedrijf te kunnen krijgen
- k. maatschappelijk zinvol bezig zijn

De volgende vragen meteen stellen als bij een item uit vraag 9 de vervolgvraag van toepassing is

indien bij 9a code 1, 2 of 3:

- 10a. Wilt u meer zelfstandigheid in uw werk, minder of is het goed zo?
- 1. meer zelfstandigheid
 - 2. is goed zo
 - 3. minder zelfstandigheid

indien bij 9b code 1, 2 of 3:

- 10b. Vindt u het werk dat u doet leuk?
- 1. ja, altijd of meestal
 - 2. soms wel, soms niet
 - 3. nee, meestal niet

indien bij 9c code 1, 2 of 3:

- 10c. Doet u nu werk dat u goed kunt?
- 1. ja, altijd of meestal
 - 2. soms wel, soms niet
 - 3. nee, meestal niet

indien bij 9d code 1, 2 of 3:

- 10d. Vindt u dat u voldoende leert van het werk dat u nu doet of wilt u meer leren?
- 1. ja, ik leer voldoende
 - 2. neutraal, soms wel, soms niet
 - 3. nee, ik zou meer willen leren

indien bij 9e code 1, 2 of 3:

10e. Vindt u dat u voldoende contacten heeft op het werk met andere mensen?

1. ja, voldoende contacten
2. neutraal
3. nee, onvoldoende contacten

indien bij 9j code 1, 2 of 3:

10j. Vindt u dat u voldoende mogelijkheden heeft om later in dit bedrijf een ander functie te krijgen?

1. ja
2. neutraal
3. nee

indien bij 9k code 1, 2 of 3:

10k. Vindt u dat uw werk nuttig is voor de maatschappij?

1. ja
2. neutraal
3. nee

11. Behandelt uw chef of leidinggevende u op dezelfde manier als waarop hij of zij uw collega's behandelt die een reguliere baan hebben en geen Melkert-baan?

1. (bijna) altijd hetzelfde
2. meestal hetzelfde
3. soms hetzelfde, soms anders
4. meestal anders
5. (bijna) altijd anders

12. Wordt u door collega's op dezelfde manier behandeld als waarop zij collega's behandelen die een reguliere baan hebben en geen Melkert-baan?

1. (bijna) altijd hetzelfde
2. meestal hetzelfde
3. soms hetzelfde, soms anders
4. meestal anders
5. (bijna) altijd anders

13. Kunt u meedoen aan dezelfde regelingen voor het personeel als collega's die een reguliere baan en geen Melkert-baan? Denkt u aan dingen als kleedgeld, reisvergoeding, kerstgratificatie, kerstpakketten, PC-privéplan en dergelijke extraatjes van werkgevers.
 1. ja
 2. nee

14. Heeft u dezelfde mogelijkheden om deel te nemen aan cursussen en opleidingen als collega's die en reguliere baan hebben en geen Melkert-baan?
 1. ja
 2. nee

15. Voert u met uw chef of iemand van personeelszaken geregeld functioneringsgesprekken of loopbaangesprekken?
 1. ja
 2. nee

16. Kunt u bij uw chef of iemand van personeelszaken terecht met vragen over uw positie als werknemer? Dat zijn zaken als loon, opleiding, verdere mogelijkheden bij uw werkgever.
 1. ja
 2. nee
 3. nee, maar ook niet nodig

17. Is het loon dat u nu verdient, hoger of lager dan het inkomen dat u had voordat u aan deze baan begon?
 1. veel hoger
 2. hoger
 3. vrijwel gelijk
 4. lager
 5. veel lager

18. Als u kijkt naar het werk dat u doet, hoe tevreden bent u dan over het loon voor dat werk?
 1. heel tevreden
 2. tevreden
 3. niet tevreden, niet ontevreden
 4. ontevreden
 5. heel ontevreden

19. Heeft u collega's **die ongeveer hetzelfde werk doen en geen Melkert-baan** hebben?
1. ja
 2. nee; ga verder met vraag 21
20. Verdienen deze meer, even veel of minder dan u?
1. veel meer
 2. meer
 3. ongeveer even veel
 4. minder
 5. veel minder
21. Krijgt u voldoende steun en begeleiding voor het uitvoeren van uw werk? Dat kan van collega's zijn, maar ook van uw chef?
1. ja
 2. nee
 3. nee, maar ook niet nodig
22. Heeft u bij een of meer andere instanties buiten uw werk een vaste persoon bij wie u met vragen over deze baan terecht kunt?
1. ja
 2. nee; ga verder met vraag 25
23. Bij welke instantie(s) is dat?
- INT.: er mag meer dan een antwoord worden gegeven.*
- a. gemeentelijke sociale dienst
 - b. uitvoerder Melkert-banenregeling
 - c. andere instantie, namelijk
- INT.: indien bij c=ja: noteer naam instantie.*
- Indien bij geen enkele instantie een vaste contactpersoon: verder met vraag 25*
24. Geeft deze persoon/geven deze personen u voldoende steun en begeleiding?
1. ja
 2. nee
- INT.: verder met vraag 26.*

25. Zou u het prettig vinden als er zo'n persoon voor u bij een andere instantie dan uw werkgever was?

1. ja
2. nee
3. maakt niet uit

26. Nu volgen vragen over de periode voordat u deze baan kreeg.

Wat was uw bron van inkomen voordat u aan deze baan begon?

INT.: er mag meer dan één antwoord gegeven worden.

- a. loon
- b. bijstandsuitkering
- c. werkloosheidsuitkering (bijvoorbeeld WW, wachtgeld)
- d. arbeidsongeschiktheidsuitkering (bijvoorbeeld WAO, AAW, WAZ, Wajong, invaliditeitspensioen)
- e. andere uitkering
- f. alimentatie
- g. nog anders

Indien bij vraag 26 (ook) loon wordt geantwoord, vraag 26a en vraag 26b stellen en na beantwoording doorgaan met vraag 37

26a. Wat voor werk had u toen?

1. werk in de banenpool
2. een Wiw-werkervaringsplaats
3. een Wiw-dienstbetrekking
4. Wiw, aard onbekend
5. werk in WSW-verband (sociale werkvoorziening)
6. anders, namelijk

INT.: vul in wat dat andere werk was.

26b. Hoeveel uren per week werkte u op dat moment gemiddeld?
aantal uren per week

27. Hoe lang was u werkloos toen u deze baan kreeg?
1. korter dan een half jaar
 2. een half jaar tot een jaar
 3. een jaar tot anderhalf jaar
 4. anderhalf tot twee jaar
 5. twee tot drie jaar
 6. drie tot vijf jaar
 7. vijf tot tien jaar
 8. tien jaar of langer
28. Had u voordat u werkloos werd een betaalde baan, volgde u een opleiding of studeerde u of deed u toen iets anders?
1. had een betaalde baan
 2. volgde een opleiding / studeerde; ga verder met vraag 31
 3. deed iets anders, namelijk
- INT.: noteer dat andere en ga verder met vraag 31.*
29. Was dat een vaste of een tijdelijke baan of werkte u via een uitzendbureau?
1. had vaste baan / contract voor onbetaalde tijd
 2. had tijdelijke baan / contract voor bepaalde tijd
 3. had uitzendbaan
 4. anders
- INT.: noteer dat andere.*
30. Waarom werd u werkloos?
31. Hoeveel jaren heeft u in totaal betaald werk verricht, voordat u aan de Melkert-baan begon?
- INT.: het gaat om het totale aantal jaren dat de respondent in Nederland heeft gewerkt. Als deze een of meer keren werkloos is geweest, dan tellen de werkloosheidsperiodes niet mee. Ook de periode dat men als I/D-werknemer gewerkt heeft **niet** meetellen!*
- aantal jaren

32. Wat heeft u in de 12 maanden voordat u aan deze baan bent begonnen, gedaan om aan werk te komen? Ik noem een aantal activiteiten en u zegt of u dat gedaan heeft of niet.

Antwoordcategorieën per activiteit

1. ja
2. nee

- a. een opleiding gevolgd
 - b. een sollicitatiecursus gedaan
 - c. een andere cursus of training gedaan
 - d. een stage gevolgd
 - e. een beroepskeuzetest of assessment gedaan
 - f. gesolliciteerd
 - g. vacatures in krant of op het arbeidsbureau bijgehouden
 - h. een werkervaringsplaats gehad
 - i. iets anders gedaan, namelijk
- indien bij i=ja, invullen wat dat andere is geweest

33. indien bij 32 geen enkele keer ja:
Waarom heeft u in de afgelopen 12 maanden geen van de genoemde activiteiten ondernomen?

- a. wilde niet meer werken
 - b. hoefde niet te solliciteren
 - c. was arbeidsongeschikt
 - d. had zorg voor kinderen of familie
 - e. had het idee toch niet aan het werk te komen
 - f. had eerder negatieve ervaringen met die activiteiten
 - g. vindt die activiteiten niet zinvol
 - h. andere reden, namelijk
- indien bij h=ja, invullen wat die andere reden is

34. Heeft u dit op eigen initiatief gedaan?

1. ja
2. nee, op initiatief van mijn uitkeringsinstantie, het Arbeidsbureau, de organisatie die de ID-banen uitvoert en dat soort organisaties

35. Heeft u voor u deze baan kreeg met een medewerker van een instantie gesproken over de verschillende mogelijkheden om te gaan werken zoals een gewone baan, een werkervaringsplaats of Wiw-dienstverband of de Melkert-baan? Denkt u bijvoorbeeld aan de sociale dienst, het arbeidsbureau, een scholingsinstelling.
1. ja
 2. nee, verder met vraag 37
36. Vond u dat er bij dat gesprek/die gesprekken voldoende aandacht is besteed aan wat u zou kunnen en willen als het gaat om betaald werken?
1. ruim voldoende
 2. voldoende
 3. neutraal
 4. onvoldoende
 5. volstrekt onvoldoende
37. Wie heeft de mogelijkheid van **deze** baan, dus de baan die u nu heeft, onder uw aandacht gebracht?
1. op eigen initiatief gezocht en gevonden
 2. familielid of kennis wees me erop
 3. een werkgever liet me weten dat deze mogelijkheid er was
 4. een instantie zoals uitkeringsinstantie, Arbeidsbureau en dergelijke
 5. iemand anders
- INT.: noteer wie of wat die andere is.*
38. Heeft u voordat u aan deze baan begon, informatie gekregen over wat een Melkert-baan allemaal voor u inhoudt?
1. ja
 2. nee, verder met vraag 43
39. Is toen gezegd dat deze baan bedoeld was als opstapje naar een andere baan of als een blijvende baan, een baan die u bij wijze van spreken tot aan uw AOW/pensioen zou kunnen houden?
1. als opstapje, instroommogelijkheid
 2. blijvende baan , eindstation
 3. beide mogelijkheden
 4. niets over verteld

40. Waarover heeft u toen nog meer informatie gekregen?
INT.: oplezen, meer dan één antwoord mogelijk.
- a wat voor soort werk een Melkert-baan inhoudt
 - d wat het loon is dat u ermee kunt verdienen
 - e hoeveel uren per week u zou moeten werken
 - h of u van dat werk veel zou kunnen leren
 - i of u tijdens die ook een opleiding zou kunnen krijgen
 - j of die baan u zou kunnen helpen ander werk (met andere woorden of doorstroom naar regulier werk mogelijk is)
 - k of u (extra) begeleiding van de werkgever zou krijgen
 - l of u (extra) begeleiding door een andere instantie zou krijgen
 - m andere zaken, namelijk
- INT.: noteer welke zaken verder besproken zijn.*
41. Klopt de informatie die u van tevoren heeft gekregen met uw Melkert-baan, met de praktijk?
- 1. helemaal
 - 2. gedeeltelijk
 - 3. helemaal niet
42. Kunt u dit kort toelichten? Wat klopt er wel en wat niet?
INT.: antwoord noteren.
43. Wat is voor u de belangrijkste reden geweest om voor een Melkert-baan te kiezen?
- 44. Nu volgen vragen over hoe u de baan nu ziet en wat die baan kan betekenen voor de toekomst.**
Ziet u deze baan als iets wat u bij wijze van spreken tot aan uw pensioen zou willen doen of als een opstap naar ander werk of een andere baan?
- 1. (vooral) als eindstation, ga verder met vraag 53
 - 2. (vooral) als opstap naar ander werk of andere baan
45. Denkt u dat door deze baan uw kansen op ander werk of een andere baan zijn vergroot?
- 1. in sterke mate vergroot
 - 2. enigszins vergroot
 - 3. maakt niet uit, ga verder met vraag 51

46. Waarom denkt u dat deze baan uw kansen op ander werk of een andere baan vergroot? U mag meer dan één ding noemen.

INT.: niet voorlezen, maar invullen n.a.v. antwoord resp.

- a. resp. doet werkervaring op
- b. resp. doet nieuwe kennis op waardoor hij ander werk zou kunnen doen (het gaat vooral om theoretische kennis, bijvoorbeeld over materialen, toepassingsmogelijkheden van instrumenten, machines, processen)
- c. resp. doet nieuwe vaardigheden op (leert bijvoorbeeld voor hem nieuwe instrumenten of machines gebruiken)
- d. resp. volgt scholing of een opleiding in het kader van de Melkert-baan of heeft dit gedaan
- e. anders

INT.: noteer wat dat andere is.

47. Indien bij vraag 46 a is genoemd: U heeft gezegd dat de Melkert-baan helpt werkervaring te krijgen. Hoe tevreden bent u over de mogelijkheden die de baan daarvoor biedt?

1. heel tevreden
2. tevreden
3. niet tevreden, niet ontevreden
4. ontevreden
5. heel ontevreden

48. Indien bij vraag 46 b is genoemd: Hoe tevreden bent u over de mogelijkheden van deze baan om nieuwe kennis op te doen?

1. heel tevreden
2. tevreden
3. niet tevreden, niet ontevreden
4. ontevreden
5. heel ontevreden

49. Indien bij vraag 46 c is genoemd: Hoe tevreden bent u over de mogelijkheden van deze baan om nieuwe vaardigheden op te doen?

1. heel tevreden
2. tevreden
3. niet tevreden, niet ontevreden
4. ontevreden
5. heel ontevreden

50. Indien bij vraag 46 d is genoemd: Hoe tevreden bent u over de mogelijkheden om scholing of een opleiding te volgen?

INT.: het gaat om scholing en cursussen in het kader van het werk, niet wat de resp. buiten het werk om gedaan heeft.

1. heel tevreden
2. tevreden
3. niet tevreden, niet ontevreden
4. ontevreden
5. heel ontevreden

Indien vraag 44=2, ga dan verder met vraag 52

51. Waarom denkt u dat deze baan de kansen op een andere baan niet vergroot?

52. Wilt u binnen 2 jaar doorstromen naar een andere baan of functie bij deze of een andere werkgever, als dat mogelijk is?

1. ja, bij deze werkgever
2. ja, bij andere werkgever
3. ja, of bij deze werkgever of bij andere werkgever
4. nee

53. Wat u verwacht u voor de komende tijd van uw baan?

INT.: noteer toelichting.

54. Op welke punten zou de regeling voor Melkert-banen volgens u verbeterd kunnen worden?

INT.: noteer toelichting.

Tenslotte zou ik nog enkele gegevens over uzelf willen noteren.

55. Respondent is

1. man
2. vrouw

56. Wat is uw leeftijd?

INT.: noteer leeftijd in jaren.

57. Waar bent u geboren?
INT.: antwoorden niet voorlezen.
1. Nederland; verder met vraag 59
 2. Turkije
 3. Marokko
 4. voormalig Joegoslavië
 5. Suriname
 6. Nederlandse Antillen of Aruba
 7. Molukken
 8. overig Indonesië
 9. in een ander land in Afrika, Zuid-Amerika of Azië
 10. in een ander land dat niet genoemd is
58. U bent niet in Nederland geboren. Hoe lang woont u al in Nederland?
aantal jaren in NL:
59. Waar is uw vader geboren?
1. Nederland
 2. Turkije
 3. Marokko
 4. voormalig Joegoslavië
 5. Suriname
 6. Nederlandse Antillen of Aruba
 7. Molukken
 8. overig Indonesië
 9. in een ander land in Afrika, Zuid-Amerika of Azië
 10. in een ander land dat niet genoemd is
60. Waar is uw moeder geboren?
1. Nederland
 2. Turkije
 3. Marokko
 4. voormalig Joegoslavië
 5. Suriname
 6. Nederlandse Antillen of Aruba
 7. Molukken
 8. overig Indonesië
 9. in een ander land in Afrika, Zuid-Amerika of Azië
 10. in een ander land dat niet genoemd is

61. Wat is de hoogste schoolopleiding waarvan u een diploma heeft?
1. geen enkel diploma; verder met einde vragenlijst
 2. alleen basisschool/lagere school
 3. lager beroepsonderwijs (vbo, lbo, lts, leao, en dergelijke)
 4. mavo, mulo
 5. havo, mms
 6. middelbaar beroepsonderwijs (mbo, mts, meao, streekschool, en dergelijke)
 7. vwo (atheneum, gymnasium, hbs, en dergelijke)
 8. hoger beroepsonderwijs (hbo, hts, heao, en dergelijke)
 9. wetenschappelijk onderwijs
62. Heeft u deze opleiding in Nederland of in het buitenland gevolgd?
1. in Nederland
 2. in het buitenland

Einde vragenlijst

Ik ben aan het einde van de vragenlijst gekomen. Ik dank u heel hartelijk voor uw medewerking aan dit onderzoek.