

# Gesubsidieerde Arbeid

*Zijweg, parallelweg, invoegstrook, voorrangsweg, doodlopend of toch niet?*

**Een onderzoek naar de uitkomsten van het beleid van gesubsidieerde arbeid,  
gericht op langdurig werklozen.**

Mei 2006

M.P.A. (Margreet) van der Hee-  
Van den Beukel  
studentnummer 282915  
faculteit Sociale Wetenschappen  
Bestuurskunde  
Master: Arbeid, Organisatie en  
Emancipatie

Erasmus  
Universiteit  
Rotterdam

Afstudeerbegeleider:  
dr. G. van Kooten  
Faculteit Sociale Wetenschappen  
Sociologie  
Master: Arbeid, Organisatie en  
Emancipatie

2<sup>e</sup> beoordelaar:  
Prof. dr. A.J. Steijn  
Faculteit Sociale Wetenschappen  
Bestuurskunde

## Voorwoord

Op dit moment van afronden van deze scriptie is in Rotterdam de afbouw van de gesubsidieerde arbeid nog in volle gang, met alle perikelen en moeilijkheden van dien. Vakbonden, werkgevers en gemeente zijn druk met elkaar in gesprek over scholingsplannen en mogelijkheden. De aanleiding voor deze scriptie ligt dan ook in het werkveld en de ontwikkelingen rondom gesubsidieerde arbeid.

Na mijn eerste studie Personeel & Arbeid aan de christelijke Hogeschool in Ede, ben ik terecht gekomen in het werkveld van sociale zekerheid, waarna ik weer begonnen ben met studeren. Tijdens deze studie ben ik uiteindelijk terecht gekomen bij een project dat zich bezig houdt met werknemers met een gesubsidieerde baan en hun werkgevers. Het veld van sociale zekerheid en de onderkant van de arbeidsmarkt, de oorzaken van werkloosheid en afstand tot de arbeidsmarkt, vicieuze cirkels, in de persoon gelegen factoren en arbeidsparticipatie, zijn onderwerpen die mij altijd hebben geïnteresseerd, evenals het nadenken over mogelijke verklaringen en verbeteringen. Vandaar dat de Master Arbeid, Organisatie en Management een logische keuze was.

In mijn huidige werk heb ik heel veel mensen met een gesubsidieerde baan gesproken, al voordat ik deze scriptie startte. Ik heb veel gesprekken gevoerd over hun baan, hun (on)mogelijkheden en kansen. Daarbij heb ik veel emoties, onduidelijkheden, voor- en nadelen gezien en de uitwerking van het beleid voor mensen persoonlijk. Dat motiveerde om te kijken naar het beleid, de doelstellingen ervan, de aanleiding voor wijziging van het beleid, de effecten en hoe deze te verklaren.

De combinatie van werken en studeren is me tot voor de scriptie zwaar gevallen. Met periodes van een paar weken of maanden wisselde het zwaartepunt van werk naar studie en andersom. Tijdens de scriptie kwamen er naast de nadelen van het studeren en werken naast elkaar, ook duidelijk voordelen bij. Ik zat midden in de problematiek en juist door praktische gesprekken met mensen die midden in de praktijk van de regeling zaten, kreeg ik veel motivatie om verder te gaan met de scriptie.

Toch was het ondanks de voordelen van de inhoudelijke link met het werken, zeker in de beginfase niet makkelijk om aan de scriptie te werken. Eenmaal in de 'flow' van het

proces en het onderwerp; het lezen en verzamelen van informatie en het doen van interviews kwam echter opeens de vaart erin.

Bij dit proces van 'de vaart erin houden' ben ik een aantal mensen in het bijzonder dankbaar: in de eerste plaats ben ik natuurlijk vooral mijn begeleider Gerrit van Kooten dankbaar voor de goede tips, het sturen in de goede denkrichting, en precies de juiste boeken op het juiste moment. En zonder de strakke afspraken van meestal precies 4 weken, waarin het volgende stuk afgeschreven en ingeleverd moest zijn, had het proces wellicht ook nog vele malen langer geduurd! Alleen de fase van het houden en vooral ook uitwerken van interviews kostte me veel meer tijd dan de afgesproken vier weken. Maar ook daarvoor had Gerrit al gewaarschuwd.

Zowel wat betreft de procesmatige kant als de inhoudelijke kant van deze scriptie heeft Ben me altijd enorm geholpen en gestimuleerd. Voor de inhoud was hij een hele goede 'praatpaal' en was hij goed in het stellen van de juiste vragen. Wat betreft het proces heeft hij mij geholpen op de manier waarop hij mij altijd met aanmoediging en geduld terzijde staat, om doelen op een gezonde manier te bereiken en daarvoor ben ik hem uiteraard niet alleen in scriptieverband dankbaar.

Een goede tip van mijn vader om vakantiedagen verspreid over een aantal weken op te nemen, heeft ook voor de nodige ruimte gezorgd. Mijn zusje Anneke heeft mij in de maanden van het scriptie schrijven vaak geholpen met de praktische zaken van het leven, waardoor ik meer tijd over had.

Zonder de medewerking van de respondenten, zowel beleidsmedewerkers als de mensen in gesubsidieerde banen, was deze scriptie op deze manier uiteraard ook niet mogelijk geweest. Ik was blij verrast met de ruime hoeveelheid tijd die de beleidsmedewerkers uittrokken voor het interview en de openhartigheid van de kant van de mensen met een gesubsidieerde baan.

Tenslotte past in dit rijtje ook mijn dank aan God, wie ik altijd bedank voor de vele, vele goede gaven in mijn leven al ontvangen. Een speciaal moment van dankbaarheid bij een mijlpaal als deze: de afronding van deze studie.

Margreet van der Hee – van den Beukel

Rotterdam, april 2006

# Inhoud

<b>Voorwoord</b>		<b>2</b>
<b>Hoofdstuk 1</b>	<b>Context en Problematiek</b>	<b>8</b>
1.1	Inleiding, context en problematiek	8
1.2	Aanleiding	8
1.3	Huidige stand van zaken	9
1.4	Doel van het onderzoek	10
1.5	Probleemstelling	11
1.6	Onderzoeksvragen	11
1.7	Onderzoeksmethode	11
1.8	Scriptie-opbouw, leeswijzer	13
<b>Hoofdstuk 2</b>	<b>Theoretisch kader</b>	<b>14</b>
2.1	Inleiding	14
2.2	Deel A: Evalueren van Beleid	14
2.3	Modellen als hulpmiddel bij de analyse	16
	2.3.1 Het contextuele model	17
	2.3.2 Het statutaire model	18
	Deel B: Perspectieven op de arbeidsmarkt	21
2.4	Arbeidsmarkttheorieën	21
2.5	Neo-klassieke perspectief	21
	2.5.1 Human Capitaltheorie	22
	2.5.2 Matchingstheorie	23
	2.5.3 Screening- en signalingtheorieën	23
2.6	Institutioneel perspectief	25
	2.6.1 Segmentatietheorie	25
	2.6.2 Flexible firm	27
2.7	Overheid en arbeidsmarktbeleid	28

<b>Hoofdstuk</b>	<b>3</b>	<b>De Praktijk van het beleid</b>	<b>31</b>
	3.1	Inleiding	31
	3.2	Arbeidsmarktbeleid op hoofdlijnen: 30 jaar in vogelvlucht	31
	3.3	Beleidsinstrumenten en doelstellingen	35
	3.4	Gesubsidieerde arbeid als beleidsinstrument	37
	3.5	Evaluatiedocumenten: Evaluatie van instrumenten op de arbeidsmarkt	41
		3.5.1 'Aan de slag'	41
		3.5.2 Doelstellingen arbeidsmarktbeleid	41
		3.5.3 Veronderstellingen aanbevelingen	42
		3.5.4 Evaluatie I/D-banen	42
	3.6	Beleid in praktijk	43
		3.6.1 RWI	43
		3.6.2 SZW	45
		3.6.3 Bestuursdienst	47
	3.7	ID-ers	50
		3.7.1 Kinderopvang en Welzijn	50
		3.7.2 Zorg en Welzijn	51
		3.7.3 Kinderopvang en Welzijn	52
		3.7.4 Veiligheid en Beheer	53
		3.7.5 Sport en Recreatie	54
		3.7.6 Zorg en Welzijn	54
		3.7.7 Onderwijs	55

<b>Hoofdstuk</b>	<b>4</b>	<b>Analyse</b>	<b>57</b>
4.1		Inleiding	57
4.2		Doel en veronderstellingen	57
	4.2.1	Toestand $\infty$ oorzaak	58
	4.2.2	Programma $\infty$ oorzaak	59
	4.2.3	Maatregel $\infty$ resultaten	62
4.3		Contextuele model	63
	4.3.1	Het Beleidsstatuut (a)	63
	4.3.2	Het beleidseffect (b)	64
	4.3.3	Beleidsimplementatie (c)	64
	4.3.4	Brug- conditie of criteria (d)	65
	4.3.5	Aanvullende factoren of variabelen (e)	65
	4.3.6	Omgevingscondities van het programma (f)	66
	4.3.7	Specifieke kenmerken van de doelgroep (g)	66
	4.3.8	Onbedoelde gevolgen en reacties op de invoering van het beleid (h)	66
	4.3.9	Eventuele latente gevolgen (i)	69
4.4		Statutaire model	70
	4.4.1	Beleidscriteria	71
	4.4.2	Instrumentele criteria	72
	4.4.3	Middel-criteria	73
4.5		Brillen voor het arbeidsmarktbeleid	74
	4.5.1	Human Capital	74
	4.5.2	Matchingstheorie	75
	4.5.3	Screeningstheorie	76
	4.5.4	Segmentatietheorie	77

<b>Hoofdstuk</b>	<b>5</b>	<b>Conclusies en Aanbevelingen</b>	<b>80</b>
	5.1	Inleiding	80
	5.2	Doel	80
	5.3	Beleids effecten en verklaringen	83
	5.4	Uitkomsten en consequenties	85
	5.5	Conclusies en aanbevelingen	86
<b>Literatuur</b>			<b>89</b>
Bijlage I:		Interviewvragen beleidsmedewerkers	91
		Interviewvragen mensen met gesubsidieerde baan	93
Bijlage II:		Uitwerking interviews	cd
CD-Rom		Raad voor Werk en Inkomen	
		Ministerie van SZW	
		Bestuursdienst	
		Estine	
		Naïma	
		Fatiha	
		Sherida	
		Ekrem	
		Vijay	
		Wassila	

# Hoofdstuk 1 Context en Problematiek

## 1.1. Inleiding, context en problematiek

In het eerste hoofdstuk van deze scriptie wordt allereerst de aanleiding tot dit onderzoek geschetst, evenals een korte eerste beschrijving van de problematiek rondom het thema 'gesubsidieerde arbeid' en de context waarbinnen dit zich afspeelt. Daarna wordt uitgelegd via welke route het onderzoek zal lopen en waar precies naar gekeken wordt.

## 1.2 Aanleiding

Sinds 1 januari 2004 is de nieuwe Wet Werk en Bijstand ingevoerd. Met de invoering van deze wet, zijn regelingen als de Instroom/ Doorstroom-banen en de Wet Inschakeling Werkzoekenden (WIW) komen te vervallen. In deze scriptie ligt het accent op de ID-banen, omdat deze verreweg het grootste deel van de gesubsidieerde banen beslaan.

Vanaf het kabinet Balkenende-I is geconstateerd in diverse notities, dat gesubsidieerde arbeid onvoldoende heeft geleid tot uitstroom naar regulier werk. Een leidende notitie daarbij is onder andere het IBO-rapport 'Aan de Slag'. Het kabinet heeft daarop besloten dat gesubsidieerde arbeid in de vorm waarin deze tot op heden bestaan, moeten worden afgebouwd. Er zal een nieuwe vorm van gesubsidieerde arbeid komen met het accent op een *tijdelijke subsidie* gericht op de *doorstroom* naar regulier betaald werk. De ID-banen zullen daarom worden afgebouwd, evenals de WIW-banen. Iedere gemeente heeft dit moeten uitwerken in een aparte notitie.

De gemeente Rotterdam is één van die gemeenten die gesubsidieerde banen, in de tijd dat daar mogelijkheden toe waren, ruim ingezet heeft en verdeeld over een groot aantal organisaties. De afbouw van bijvoorbeeld de ID-banen heeft in Rotterdam dan ook nogal wat voeten in aarde. De planning is dat er een afbouw plaatsvindt van 6000 ID-banen nu, naar 3000 ID-banen in 2010. Om inzicht te krijgen in de vaardigheden en mogelijkheden van de 6000 ID-ers om door te stromen naar regulier werk worden alle ID-ers in Rotterdam onderworpen aan een assessment.



Het doel van het assessment is het onderzoeken van uitstroommogelijkheden van ID-ers, waarbij ook gekeken wordt naar de situatie op de reguliere arbeidsmarkt. Iedere ID-er is verplicht hieraan deel te nemen. Bij de interviews, later in deze scriptie is naar de uitslag van dit assessment gevraagd.

### 1.3 Huidige stand van zaken

Wet Werk en Bijstand vanaf 1 januari 2004.

Het doel van de WWB is werk boven inkomen. Volgens de wet betekent dit: "Iedere Nederlander hier te lande wordt geacht zelfstandig in zijn bestaan te kunnen voorzien door middel van arbeid. Als dit niet mogelijk is en er geen andere voorzieningen beschikbaar zijn, heeft de overheid de taak hem te helpen met het zoeken naar werk en, zo lang met werk nog geen zelfstandig bestaan mogelijk is, met inkomensondersteuning". (Website Ministerie van Sociale Zaken) Deze verantwoordelijkheid vormt het sluitstuk van een *activerend stelsel van sociale zekerheid*. De WWB betekent een wezenlijke verandering in de relatie tussen Rijk en gemeenten. Het Rijk stuurt niet meer via allerlei verboden in wet- en regelgeving, maar gemeenten worden financieel gestimuleerd de doelen van de wet te halen: meer mensen vanuit de uitkering aan het werk helpen en dit ook nog zo goedkoop mogelijk. Gemeenten krijgen hiertoe meer eigen verantwoordelijkheid en lopen meer risico voor de bijstandsuitgaven en krijgen een grotere vrijheid om reïntegratiemiddelen naar eigen inzicht in te zetten. *Alle oude wet- en regelgeving voor gesubsidieerde arbeid vervalst*. Gemeenten mogen dus doen met het reïntegratiebudget wat ze willen. Het idee is dat het Rijk niet meer hoeft aan te sturen omdat gemeenten via het budget voor uitkeringen voldoende worden gestimuleerd om mensen zo snel en goedkoop mogelijk naar werk te leiden. De toegenomen beleidsvrijheid gaat wel gepaard met een forse bezuiniging (ca. 30% van het totale budget). Op prinsjesdag 2005 is staatssecretaris Van Hoof naar buiten gekomen met plannen voor een nieuw soort gesubsidieerde banen, de participatiebanen die wezenlijk verschillen van de oude gesubsidieerde banen. Maximaal twee jaar kunnen mensen in een participatiebaan werken met behoud van uitkering. Het is niet de bedoeling dat mensen met participatiebanen dezelfde rechten en plichten krijgen als andere werknemers. Het gaat uitdrukkelijk om *tijdelijke banen* die geen bedreiging mogen zijn voor bestaande banen of een

gesubsidieerde vorm van gewone arbeid worden. De maatregel geldt voor mensen met een WWB (Wet Werk en Bijstand)-, IOAZ- (Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen) en IOAW (Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers)- uitkering. Gemeenten gaan zelf beslissen wie voor een participatiebaan in aanmerking komt. Het doel moet altijd zijn: uitstroom op korte termijn naar reguliere arbeid. Het kabinet streeft ernaar dat gemeenten vanaf 1 januari 2007 de participatiebanen in kunnen zetten.

#### **1.4 Doel van het onderzoek**

In diverse notities is geconstateerd dat gesubsidieerde arbeid, zoals deze tot voor de invoering van de Wet Werk en Bijstand werd vormgegeven, onvoldoende heeft geleid tot uitstroom naar regulier werk. Daarop is als een schijnbaar logische consequentie in de nieuwe Wet Werk en Bijstand (2004) de bestaande vorm van gesubsidieerde arbeid afgeschaft. Deze schijnbaar logische consequentie willen we in dit onderzoek verder onder de loep nemen. We komen bij de vraag wat het doel is (geweest) in het beleid rondom gesubsidieerde arbeid en waarom de evaluatie van het arbeidsmarktbeleid heeft geleid tot de wijziging van dit beleid. Een daarop volgende vraag is wat zijn de effecten of resultaten van dit beleid van gesubsidieerde arbeid en hoe vallen die te verklaren? Met effecten en resultaten wordt in dit verband bedoeld op zowel de *uitkomsten* van het oude beleid als de *gevolgen* voor nieuw beleid. Deze tweedeling is bij de beantwoording van de vragen steeds terug te vinden. Met het 'oude beleid' bedoelen we het beleid *tot* 2004, toen de nieuwe Wet Werk en Bijstand werd ingevoerd. Nog specifieker kijken we naar de periode 1996 – 2004. Het belang van verschillende perspectieven bij het beantwoorden van de vraagstelling wordt benadrukt. Daarom komt zowel het perspectief van de beleidsmakers als het perspectief van de doelgroep zelf- de mensen die werken in een gesubsidieerde baan- aan de orde.

## 1.5 Probleemstelling

De probleemstelling wordt gezien het bovenstaande als volgt verwoord:

Waarom werd het oude arbeidsmarktbeleid van gesubsidieerde arbeid, gericht op langdurig werklozen, afgeschaft met de nieuwe regelgeving zoals vervat in de nieuwe Wet Werk en Bijstand?

## 1.6 Onderzoeksvragen

1. Wat houdt het arbeidsmarktbeleid van gesubsidieerde arbeid in?
2. Wat was het doel van dit beleid?
3. Wat zijn de effecten van dit (oude) arbeidsmarktbeleid van gesubsidieerde arbeid?
4. Waren deze beleidseffecten de reden voor het wijzigen van het beleid?
5. Waarom is het oude beleid afgeschaft?
6. Hoe zijn deze beleidseffecten te verklaren vanuit het perspectief van de beleidsmakers?
7. Wat zien de beleidsmakers als reden voor het wijzigen van het beleid?
8. Welke veronderstellingen liggen hieraan ten grondslag?
9. Hoe zijn de beleidseffecten te verklaren vanuit het perspectief van de doelgroep?

## 1.7 Onderzoeksmethode

In dit onderzoek naar gesubsidieerde arbeid bespreken we in hoofdstuk 2. eerst de theorie om vervolgens aan de hand van deze theorie te komen tot een keuze voor het te verzamelen materiaal dat gebruikt gaat worden in het onderzoek. In paragraaf 2.2 leest u meer over de keuzes die daarin gemaakt zijn.

Er zijn bij het onderzoeken van het beleid van gesubsidieerde arbeid verschillende niveaus te onderscheiden waarop beleid wordt gemaakt en uitgevoerd. Allereerst is daar de wet- en regelgeving vanuit het Ministerie van Sociale Zaken. In tweede instantie is daar het niveau van de gemeentelijke overheid die bij het beleid rondom de uitvoer van gesubsidieerde

arbeid betrokken is. Tenslotte is de doelgroep van mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt van belang. In dit onderzoek is er daarom ook vanuit deze 'aanvliegroute' onderzoek gedaan. Allereerst was het van belang goed op de hoogte te zijn van de achtergronden van het bestaande beleid.

Hiervoor was een aantal documenten beschikbaar vanuit het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Daarnaast is een beleidsmedewerker van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, betrokken bij het ontstaan, uitvoeren en vormgeven van het beleid omtrent gesubsidieerde arbeid, geïnterviewd. Daarna is op gemeenteniveau een beleidsmedewerker van de gemeente Rotterdam, betrokken bij het beleid rondom gesubsidieerde arbeid, geïnterviewd. Deze interviews vonden plaats aan de hand van een interviewplan en vooraf opgestelde thema's voor vragen, die aansluiten bij het theoretisch kader en de bestudeerde documenten.

Vervolgens is er een aantal interviews afgenomen onder personen die in de afgelopen jaren werkzaam (zijn geweest) in een gesubsidieerde baan. Ook deze interviews zijn gehouden via vooraf opgestelde thema's voor vragen, met daarbij de mogelijkheid voor de te interviewen personen om eventuele extra voor hen belangrijke onderwerpen aan te snijden.

De interviews zijn gehouden onder mensen met een gesubsidieerde baan in de gemeente Rotterdam. Het gaat hier om mensen met een ID- of WIW-baan. Bij het bepalen van een representatieve doelgroep is gebruik gemaakt van enkele beschikbare gegevens over de verdeling van de ID-banen over de verschillende sectoren in 2001, het hoogtepunt in de hoeveelheid gesubsidieerde banen. (Zie hiervoor hoofdstuk 3. NEI monitor, verdeling ID-banen.) Van elke sector is tenminste één ID-er geïnterviewd. Ook is gebruik gemaakt van het hierboven beschreven assessment waaraan mensen met een ID-baan in Rotterdam onderworpen worden. De gegevens zijn afkomstig van Valkenbosch Consultancy, die de assessments uitvoert. De te interviewen personen zijn onderverdeeld in twee groepen: mensen die na het assessment als doorstroomgeschikt zijn bestempeld en mensen die na het assessment als niet-doorstroomgeschikt zijn bestempeld. Er is vervolgens nog gekeken naar het aantal jaren dat er gewerkt is in een gesubsidieerde baan. Ook zijn zaken als leeftijd, geboorteland en sekse in het oog gehouden bij het bepalen van de groep ID-ers die geïnterviewd zijn. De complete uitwerking van alle interviews is als digitale bijlage bij de scriptie gevoegd.

## 1.8 Scriptie-opbouw, leeswijzer

Het eerste hoofdstuk is een inleiding, waarin de probleemstelling en de onderzoeksvraag geïntroduceerd worden in de context. Hoofdstuk 2 fungeert als theoretisch kader, als denkkader en vertrekpunt van het onderzoek. In Hoofdstuk 3 wordt allereerst een overzicht geschetst van de economische ontwikkelingen en het arbeidsmarktbeleid van de afgelopen 20 jaar, toegespitst op het beleid gericht op de onderkant van de arbeidsmarkt en de daaraan verbonden instrumenten. Hier wordt al een deel van de vragen beantwoord, als het gaat om het doel en de context van gesubsidieerde arbeid. Hieraan wordt gekoppeld de analyse van het beleidsdocument 'Aan de Slag' en enkele andere relevante beleidsdocumenten van de Raad voor Werk en Inkomen en toelichtingen op besluiten vanuit het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (Zie hoofdstuk 2 Theoretisch kader voor een verantwoording voor de keuze van dit materiaal.) Een aantal van deze beleidsdocumenten is een overkoepelende evaluatie. Andere evaluaties worden hierin weliswaar aangehaald, maar in de literatuurlijst vindt u slechts de titels van deze overkoepelende evaluaties.

Na de beschrijving van de belangrijke punten uit de documenten, wordt vervolgens een beschrijving gegeven van de diverse interviews met beleidsmakers en de interviews met de doelgroep. Hoofdstuk 4 volgt op de verzameling van waarnemingen en beschrijvingen in hoofdstuk 3. De waarnemingen worden in hoofdstuk 4 verder geanalyseerd en gekoppeld aan het eerder beschreven theoretisch kader. De interviews worden veelal gebruikt als illustratie bij de analyse. Vervolgens wordt in het laatste deel, in hoofdstuk 5 geprobeerd om vanuit de analyse enkele aanbevelingen en mogelijk nieuwe perspectieven te formuleren.

## Hoofdstuk 2 Theoretisch kader

### 2.1 Inleiding

Bij het schrijven van deze scriptie is het allereerst van belang na te denken over het theoretisch kader van waaruit het onderzoek wordt vormgegeven en te beschrijven hoe en waar naar wordt gekeken. Hieronder wordt een aantal 'brillen' beschreven, die opgezet kunnen worden bij het doen van dit onderzoek. Immers, de bril bepaalt voor een groot deel wat er gezien wordt en waar de focus ligt.

We starten met rondkijken bij het evalueren van beleid in het algemeen, omdat dit onderzoek gaat over de effecten en consequenties van gevoerd beleid. Vervolgens maken we de stap naar de inhoud van het beleid – arbeidsmarktbeleid- met enkele arbeidsmarkttheorieën, die later dienen als uitgangspunt voor het analyseren. Het is daarbij belangrijk om steeds in de gaten te houden dat voor het beantwoorden van de vraagstelling deze twee stappen steeds gemaakt dienen te worden: de stap naar de inhoud en effecten van beleid en de stap naar de consequenties van het reeds gevoerde beleid.

De theorieën die hierin beschreven worden, zijn aangestipt om de denkrichting en insteek te bepalen voor dit onderzoek.

#### A) Evalueren van beleid

### 2.2 Beleidsevaluatie

Na de Tweede Wereldoorlog is de beleidswetenschap en de beleidsanalyse tot ontwikkeling gekomen. De beleidswetenschap wordt sindsdien gekenmerkt door een grote variëteit aan perspectieven en benaderingen. "De beleidswetenschap is een toren van Babel die uit velerlei waardevolle paradigma's bestaat, die afzonderlijk en op eigen wijze een bijdrage leveren aan de studie van beleid." (Bekkers & Ringeling, 2003) Het denken in de beleidswetenschap ontwikkelde zich op twee punten: de beleidsanalyse en de analyse van *beleidsprocessen*. Beleidsanalisten richten zich op probleemoplossing en de ontwikkeling van alternatieven van beleid om problemen op te lossen. De analist van *beleidsprocessen* echter, kijkt meer naar

de vraag hoe beleidsproblemen worden aangepakt en waarom. Op dit punt komen verschillende wetenschappen als bestuurskunde en sociologie wellicht bij elkaar. Vanuit verschillende invalshoeken wordt de aandacht gevestigd op het bestuderen van maatschappelijke vraagstukken en de wijze waarop in een bepaald tijdsbestek met deze vraagstukken wordt omgegaan. Daarnaast gaat het ook om methoden van probleemoplossing en het maken en evalueren van beleid. In dit onderzoek wil ik proberen verschillende benaderingen naast elkaar te laten bestaan en ook via de analyse van het *beleidsproces* -in dit geval de evaluatie van bepaald arbeidsmarktbeleid- te komen tot een analyse van een deel van dit beleid. De gedachte daarbij is dat het *proces* uiteindelijk ook voor een deel de *inhoud* bepaalt, zoals de bril voor een deel bepaalt wat er wordt gezien. Hoogerwerf (Hoogerwerf, 1984) zegt in dit verband het volgende: 'Aan beleid en bestuurlijke handelingen liggen veronderstellingen ten grondslag. Beleid berust op een geheel van causale en andere veronderstellingen dat men de beleidstheorie kan noemen. .. Zo heeft de wetenschappelijke literatuur over beleidsevaluatie aannemelijk gemaakt dat het falen van veel beleid – hier opgevat als het niet bereiken van beleidsdoeleinden- althans gedeeltelijk te verklaren valt uit het feit dat het beleid nogal eens op onjuiste veronderstellingen is gebaseerd. .. Als een beleid op onjuiste veronderstellingen is gebaseerd, kan dat ertoe bijdragen dat de doeleinden van het beleid met de gekozen instrumenten niet worden bereikt.'

Als Hoogerwerf het over beleidstheorie heeft, dan verstaat hij hieronder het geheel aan veronderstellingen dat aan een beleid ten grondslag ligt.

Omdat het in dit onderzoek voor een deel ook gaat over het niet bereiken van beleidsdoeleinden is het interessant te kijken of dit (gedeeltelijk) te verklaren valt uit onjuiste veronderstellingen die aan het beleid ten grondslag lagen. De vraag die daarmee naar voren komt is: Hoe kunnen vooronderstellingen worden gereconstrueerd? Met reconstructie bedoelen we in dit verband langs wetenschappelijke weg opsporen en herformuleren van het geheel van veronderstellingen dat aan een beleid ten grondslag ligt. De manier waarop beleidsmakers een beleidstheorie construeren staat hier nog buiten. ( Hoogerwerf, 1984) Hoogerwerf heeft een aantal eisen geformuleerd waaraan een reconstructie moet voldoen: Datgene wat gereconstrueerd wordt moet bestaan uit:

1. Een min of meer samenhangend geheel van *veronderstellingen*

2. die aan een beleid ten grondslag liggen
3. die betrekking hebben op relaties tussen verschijnselen.

Reconstructie van het geheel aan veronderstellingen dat aan bepaald beleid ten grondslag ligt, gebeurt bij Hoogerwerf op basis van inhoudsanalyse van teksten. Dit dienen met name de teksten te zijn op basis waarvan de beslissingen rondom bepaald beleid genomen zijn. In dit onderzoek analyseren we daarom de wetgevende tekst en de nota van toelichting daarop, de evaluatiedocumenten 'Aan de Slag' (IBO-rapport), 'Werk maken van aan de slag' (vervolg op IBO-rapport) en 'Omdat iedereen nodig is' (RWI- publicatie) op een manier zoals Hoogerwerf de analyse van een beleidstheorie voorstelt aan de hand van een reconstructie van causale hypothesen. Hoogerwerf haalt hierbij de auteurs Freeman en Sherwood aan in zijn artikel. (Hoogerwerf, 1984). Bij het model dat hij hierbij aanhaalt, gaat het om drie vragen die gesteld moeten worden. Deze vragen zullen in hoofdstuk 4, in de analyse worden beantwoord aan de hand van de hierboven genoemde documenten. Naast deze documenten is een aantal interviews van belang om de vooronderstellingen die door onderstaande vragen worden opgespoord, te illustreren. De interviews onderstrepen het belang van de verschillende perspectieven die ten grondslag liggen aan het geheel aan veronderstellingen. De volgende vragen moeten volgens Hoogerwerf bij de analyse beantwoord worden:

1. Welke relatie is er tussen een toestand die men wil veranderen en een mogelijke oorzaak daarvan?
2. Wat is de relatie tussen het programma (wat wordt er gedaan aan de oorzaak) en het verschijnsel dat beschouwd wordt als oorzaak van de toestand die men wil veranderen?
3. Wat is de relatie tussen de actie of maatregel die genomen is en de uiteindelijke resultaten daarvan?

### **2.3 Model als hulpmiddel bij de analyse**

Voor het maken van de stap van het proces naar de inhoud van het beleid, is het belangrijk, om in aansluiting op de bovenstaande focus op relaties tussen programma's, maatregelen en toestanden, vervolgens voor het analyseren van de informatie uit beleidsdocumenten en interviews, een aantal hulpmiddelen te gebruiken die aansluiten bij de vragen van Hoogerwerf. We gebruiken hierbij een model gebaseerd op studies van Sabatier en

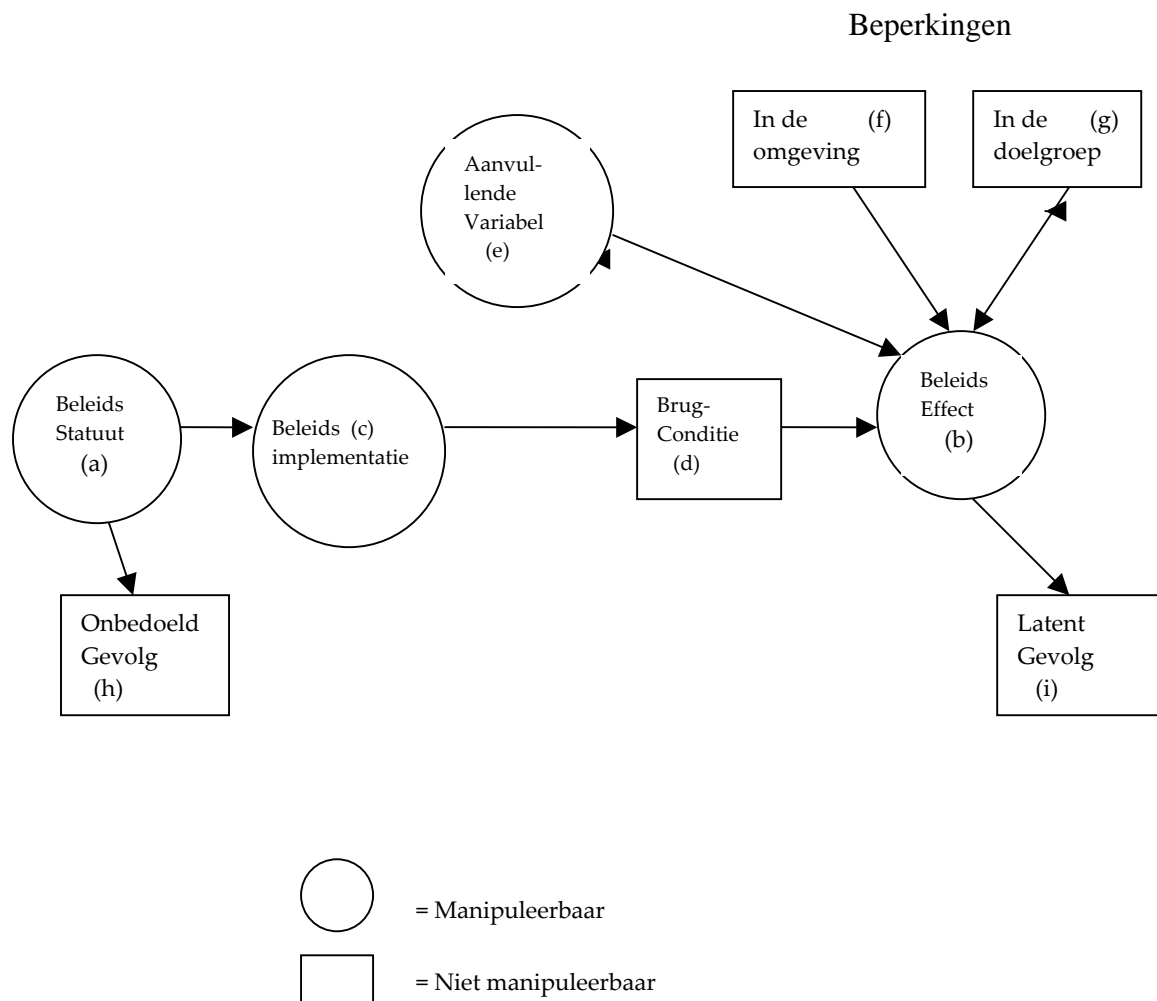


Mazmanian in 1980 – het statutaire model en een model van Mayer en Greenwood, het contextuele model van de implementatie van beleid, zoals omschreven door de Vall. (Van de Braak (red) 1990). Deze twee modellen worden in de literatuur altijd samen gebruikt. De volgorde van statutair model naar contextueel model wordt in dit onderzoek omgedraaid om de beschreven aanvliegroute te kunnen aanhouden en vanuit de context naar het statuut te kunnen kijken.

### 2.3.1 Het contextuele model

“De kern van dit model wordt gevormd door de relatie tussen (a) het beleidsstatuut als onafhankelijke variabele en (b) het beleidseffect als afhankelijke variabele. Daartussenin liggen twee interveniërende variabelen, nl. (c) de implementatie van het beleid, en (d) een brug-voorwaarde. Deze laatste is een door de maatregel niet te manipuleren conditie waaraan echter moet zijn voldaan om haar te realiseren. In het context-model worden deze variabelen omringd door aanvullende, beperkende en afgeleide variabelen. Een aanvullende variabele (e) geeft extra steun aan het programma. De beperkende variabelen vallen uiteen in (f) omgevingscondities van het programma en (g) specifieke kenmerken van de doelgroep. Afgeleide variabelen zijn (h) eventueel onbedoelde reacties op de invoering van het beleid en (i) eventueel latente gevolgen van de realisering van het beleid.” Samen vormen de variabelen het contextuele model van de implementatie van beleid zoals weergegeven in figuur 2.1 De ronde vormen zijn manipuleerbaar, de vierkante vormen zijn niet manipuleerbaar.

Model Mayer en Greenwood:



### 2.3.2 Het statutaire model

Sabatier en Mazmanian tellen in een studie uit 1980, maar liefst 22 variabelen die van invloed kunnen zijn op de implementatie van beleid. Daaronder bevinden zich zeven, zgn. statutaire variabelen. Deze variabelen zijn vastgelegd in een statuut, een wet, een maatregel van bestuur of voorschriften m.b.t. de uitvoering van het beleid. Deze variabelen worden onderverdeeld in drie categorieën: (Van de Braak (red) 1990, h. 9)

1. De beleidscriteria
2. De instrumentele criteria
3. De middelcriteria.

Bij elk van deze criteria hoort een aantal vragen. In figuur 2. is te zien hoe deze criteria zich als onafhankelijke variabelen ten opzichte van de afhankelijke variabele 'implementatie van beleid' verhouden. Bij de beleidscriteria hoort een aantal vragen. Bij het opstellen van de

vragen voor de interviews met de beleidsmakers, zijn onder andere deze vragen en criteria van het statutaire model gebruikt.

a) De definiëring van het beleidsdoel: bevat het statuut duidelijke instructies over de wijze waarop de beleidsinstantie en de doelgroep aan het beleidsdoel kunnen voldoen?

b) De geldigheid van de causale theorie: wordt in het statuut duidelijk aangegeven hoe de geplande verandering in de doelgroep door de maatregel zal worden veroorzaakt?

Bij de instrumentele criteria horen de volgende vragen:

c) Mate van hiërarchische integratie: wordt de geplande maatregel in het statuut voorzien van een hecht geïntegreerd netwerk van uitvoerende beleidsinstanties?

d) De participatie van 'stakeholders': voorziet het statuut in de mogelijkheid tot participatie van 'stakeholders' bij besluiten over implementatie van de maatregel?

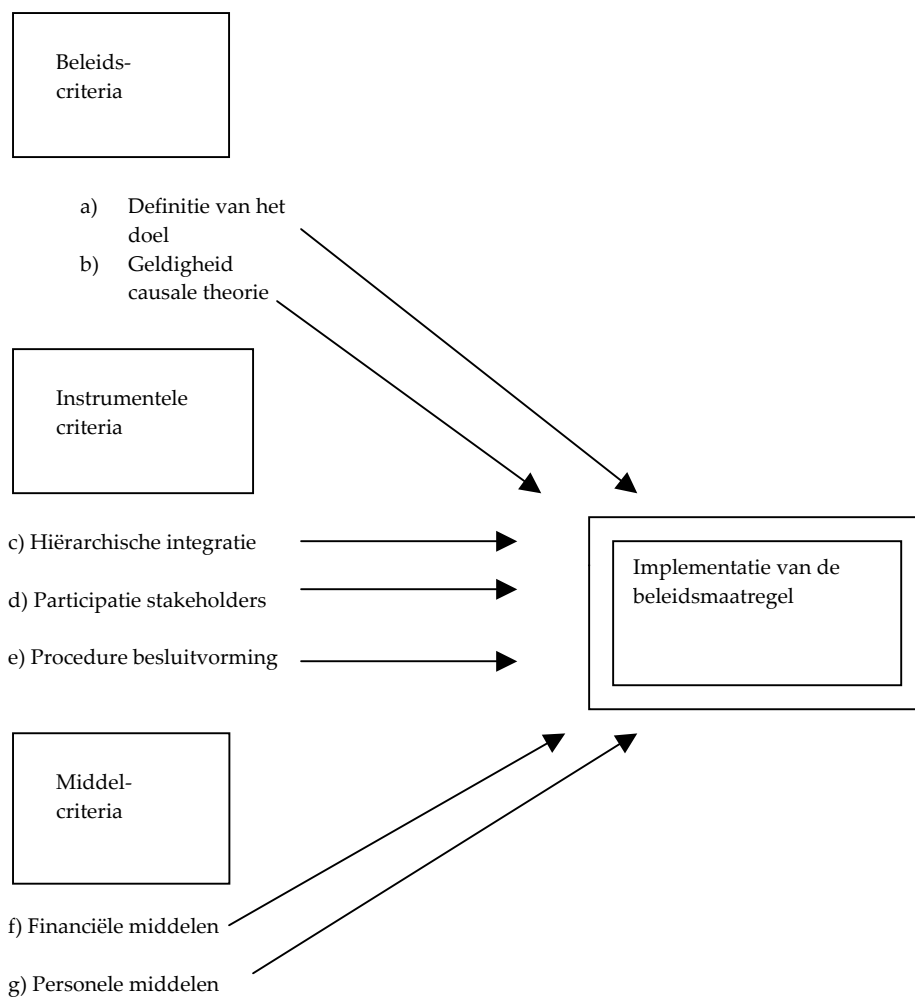
e) Procedures van besluitvorming: wordt in het statuut nadrukkelijk gestipuleerd welke formele procedures (consensus, veto, meerderheid, etc.) gelden bij besluitvorming over de maatregel?

Bij de middelcriteria horen de vragen:

f) Financiële middelen: geeft het statuut in concreto aan welke financiële middelen ter beschikking worden gesteld om bijvoorbeeld personeel aan te trekken, een behoefteanalyse te verrichten of impact te meten?

g) Personele middelen: bevordert het statuut dat de uitvoering van de maatregel ligt bij functionarissen die voldoende overtuigd zijn van het belang van de maatregel? (Van de Braak (red) 1990, h. 9)

Deze en andere vragen kunnen in een later stadium van interviews, een rol spelen bij het bevragen van de beleidsmedewerkers.



Figuur 2.2: Het statutaire model

## **B) Perspectieven op de arbeidsmarkt**

### **2.4 Arbeidsmarkttheorieën**

We zoomen verder in. Na gekeken te hebben naar de processen rondom het beleid en de vragen achter dit beleid zetten we nog een stapje dichterbij en kijken naar de inhoud van dit arbeidsmarktbeleid. Dit is nodig om de beleidseffecten te kunnen weergeven en een antwoord te formuleren op de onderzoeksvragen. Deze arbeidsmarkttheorieën worden in het vervolg van het onderzoek in de eerste plaats gebruikt om de veronderstellingen die opgespoord worden door de beantwoording van bovenstaande vragen, in het licht te plaatsen van het perspectief op de arbeidsmarkt. Ook worden deze arbeidsmarkttheorieën gebruikt voor het opstellen van interviewvragen en het analyseren van de inhoud van het beleid.

Zoals bij de inleiding van dit hoofdstuk al genoemd, is het bij het nadenken over processen op de arbeidsmarkt van belang, allereerst bewust te zijn van het perspectief wat men inneemt bij het nadenken over de arbeidsmarkt. Nagelkerke & de Nijs (2001, hoofdstuk 5) geven grofweg drie benaderingen van de arbeidsmarkt weer: de neoklassieke benadering, de institutionele benadering en de conflicttheoretische benadering. In deze laatste conflicttheoretische benadering neemt het marxistische denken een belangrijke plaats in waarbij macht ingezet wordt om doelen te bereiken. De arbeidsmarkt wordt gezien als strijdtoneel.

### **2.5 Neo-klassieke perspectief**

In het eerst genoemde neoklassieke perspectief wordt simpel gezegd, uitgegaan van veel vragers en aanbieders van een homogene soort arbeid (arbeidstaak) die goed geïnformeerd over de verschillende condities, op basis van eigenbelang met elkaar in de slag gaan. Aan de vraagzijde vindt men de bedrijven waar de vraag naar producten leidend is, aan de aanbodzijde zijn de voorkeuren wat betreft loon en vrije tijd leidend. Of: een bedrijf wil arbeidskrachten waarbij de prijs lager is dan de winst die ermee valt te halen en de werknemer biedt zich aan met het doel dat het loon meer (nut) oplevert dan de vrije tijd. Bij

deze theorie komt er logischerwijs voor alle betrokkenen een situatie waarbij alle arbeid wordt aangetrokken tegen een evenwichtsprijs (het loon). (Nagelkerke & de Nijs, 2001, hoofdstuk 5)

Aan het basismodel van de neoklassieke arbeidsmarkttheorie liggen de volgende vijf veronderstellingen ten grondslag: (Groeneveld, 2002, h.2)

1. Arbeid is een *homogeen* goed
2. Er is sprake van volkomen *informatie*
3. Er bestaat volkomen *concurrentie* oftewel vrije toetreding.
- 4 Er doet zich volledige *elasticiteit* van de arbeidsvoorwaarden voor.
5. De arbeidsmarktpartijen gedragen zich *economisch-rationeel*.

Aan dit model liggen echter weinig realistische veronderstellingen ten grondslag, zoals dat ook beaamd zal worden door neo-klassieke economen. (Groeneveld, 2002, h. 2) Hieronder volgen daarom drie theorieën die weliswaar uitgaan van de neo-klassieke denkbeelden, maar tegelijkertijd één of meerdere veronderstellingen loslaten.

### 2.5.1 Human Capitaltheorie

De theorie van het menselijk kapitaal is een op neoklassieke principes gebaseerde aanbodtheorie. De veronderstelling van een homogeen arbeidsaanbod is echter losgelaten. Scholing wordt daarbij als investering gezien en niet als consumptiegoed. Uitgaven verbonden aan scholing worden gezien als een investering die later rendement oplevert, bijvoorbeeld in de vorm van een hoger loon. Dit hogere loon geeft de hogere productiviteit als gevolg van scholing weer. De human capitaltheorie gaat er vanuit dat de arbeidsmarkt steeds streeft naar een evenwicht. Door middel van lonen worden vraag en aanbod op elkaar afgestemd. Bij deze theorie gaat het bij het menselijk kapitaal om de zowel in nature aanwezige als de verworven lichamelijke en geestelijke bekwaamheden van een individu. (Groeneveld 2002). Twee perioden in het leven zijn daarbij in het bijzonder van belang: de periode van formele scholing en de periode van arbeid. Volgens de human capitaltheorie bestaat er een verband tussen enerzijds opleiding en ervaring en anderzijds productiviteit – af te meten aan de hoogte van het loon.

De theorie zegt niets over de aansluiting tussen opleiding en functie.

Productiviteitsverschillen tussen individuen zijn in deze theorie onafhankelijk van de

functie. Hieruit zou de conclusie kunnen worden getrokken dat een werkgever te allen tijde beter af is met een persoon met de hoogste opleiding, ongeacht de functie waar het om gaat, omdat de personen met de hoogste opleiding in deze theorie per definitie productiever zijn. De moeite echter, die werkgevers doen om 'de juiste persoon op de juiste plaats' te krijgen, laat zien dat de productiviteit verschilt tussen personen en functies.

### 2.5.2 Matchingstheorie

Een theorie die dit laatstgenoemde principe van 'de juiste persoon op de juiste plaats' wel als uitgangspunt neemt is de 'matchingstheorie' of ook wel de hedonische theorie van functies genoemd. Kort gezegd komt dat erop neer dat hoe beter de aansluiting is tussen de persoon en de functie, hoe productiever de persoon zal zijn en hoe beter dus de allocatie van arbeid. Of: de productiviteit van een persoon is mede afhankelijk van de arbeidsplaats en productiviteitsverschillen tussen individuen variëren dus met de functie.

Volgens de matchingstheorie kunnen kenmerken van werknemers en kenmerken van de functie invloed hebben op het loon. Hiermee komt de matchingstheorie tegemoet aan verschillende argumenten tegen de vooronderstellingen van de neo-klassieke vraag en aanbodmodellen. Toch blijft het lastig om productiviteit af te lezen aan beloning. Beloning is namelijk ook niet zelden gekoppeld aan uitgebreide regels en CAO's.

Overigens is de matchingstheorie niet persé strijdig met de human capitaltheorie, omdat in de human capitaltheorie ook wel wordt uitgegaan van het 'totale' menselijk kapitaal, wat inhoudt dat het naast formele opleiding ook om in de persoon gelegen bekwaamheden en in de baan opgedane bekwaamheden gaat.

### 2.5.3 Screening- en signalingtheorieën

In de screening- of signalingtheorieën wordt de veronderstelling van volledige en kostenloze informatie losgelaten. In plaats daarvan wordt uitgegaan van 'begrensde rationaliteit'. (Groeneveld 2002, h.2). De kosten die gemaakt worden bij het zoeken van geschikte werknemers worden hierbij aan de kaak gesteld. Begrensd rationeel kan hierbij bijvoorbeeld inhouden: de kosten die gemaakt worden met het trainen van niet (volledig) geschikte

kandidaten, kunnen lager zijn dan de kosten die gemaakt worden voor het zoeken en vinden van een perfect geschikte kandidaat.

“In de zogenoemde signalingtheorieën wordt de in de human capitaltheorie veronderstelde directe relatie tussen opleiding, productiviteit en loon losgelaten. De in onderzoek waargenomen effecten van scholing op inkomen moeten volgens aanhangers van de screeningtheorie of signalingtheorie niet zozeer verklaard worden door het productiviteitsvoordeel van hoger opgeleiden, maar veeleer door de informatie die scholing aan werkgevers geeft over werknemers.” (loslaten van veronderstelling van volledige informatie) (Groeneveld 2002, h. 2) Werkgevers hebben bij de selectie van personeel geen volledige informatie over de productiviteit en de motivatie van kandidaten. Het verzamelen van informatie kost tijd en geld. Werkgevers maken daarom een schatting van de productiviteit en motivatie op basis van direct waarneembare kenmerken. Opleiding wordt hierbij als ‘signaal’ gezien van bepaalde eigenschappen. Werknemers investeren logischerwijs dan ook in ‘onderwijsignalen’. De screeningstheorie gaat uit van het perspectief van werkgevers: zij selecteren werknemers op grond van onderwijsignalen. Een variant op deze screeningstheorie is de ‘statistische discriminatie theorie’. (Groeneveld 2002) Werkgevers beschikken dus, zoals gezegd, niet over volledige informatie over bepaalde kandidaten. Daarom maken werkgevers kosten om informatie te verzamelen. Om deze kosten te reduceren maken werkgevers een inschatting van de productiviteit en motivatie op basis van direct waarneembare kenmerken. Opleiding wordt op deze manier als ‘signaal’ opgevangen van de productiviteit van een werknemer maar buiten opleiding en ervaring spelen ook de *aan bepaalde categorieën werknemers toegeschreven kenmerken* een rol. “(Veronderstelde) kenmerken van een bepaalde categorie werknemers worden toegeschreven aan individuele kandidaten die tot de desbetreffende categorie behoren. Vrouwen worden bijvoorbeeld verondersteld eerder hun loopbaan te onderbreken voor het verzorgen van kinderen dan mannen. Daarom kiezen werkgevers bij selectie van kandidaten met overigens gelijke kenmerken om die reden soms eerder voor een mannelijke dan voor een vrouwelijke kandidaat.” (Groeneveld 2002, h. 2.1.3) Dit wordt statistische discriminatie genoemd.



## 2.6 Institutioneel perspectief

Kritiek op de neoklassieke benadering leidde tot de institutionele benadering van de arbeidsmarkt. In deze benadering staat de betekenis van regels en andere instituties voor het functioneren van de arbeidsmarkt centraal. Hierbij wordt er eigenlijk een loskoppeling gemaakt tussen de loonmarkt en de werkgelegenheidsmarkt. Dit brengt concurrentie, het bestaan van discriminatie en het gebruik van machtsmiddelen met zich mee. Theorieën die hierop aansluiten zijn de zogenaamde *segmentatietheorieën* die uitgaan van een verdeelde arbeidsmarkt in twee delen; aan de ene zijde een heterogene (weliswaar in subgroepen verdeelde) groep werknemers die beschermd worden door regels en aan de andere zijde een veel minder beschermde groep werknemers die met elkaar concurreren.

### 2.6.1 Segmentatietheorie

Groeneveld (2002) volgt voor de weergave van de segmentatietheorie op hoofdlijnen, de auteur Glebbeek. Het uitgangspunt voor deze theorie is dat delen van de arbeidsmarkt zijn gerantsoeneerd, waarbij de allocatie van arbeid tot stand komt via *selectie*. Dit betekent dat het zwaartepunt in de allocatie in feite komt te liggen bij de vraagzijde. Wat de selectie betreft, kan onderscheid worden gemaakt in selectiecriteria en de creatie van selectiegronden.

*“De creatie van selectiegronden verwijst naar het gegeven dat het arbeidsproces zodanig is ingericht dat in sommige banen bepaalde kwalificaties wel worden ontwikkeld en in andere niet. Als gevolg van deze twee mechanismen worden de mogelijkheden van opwaartse mobiliteit vanuit een bepaalde functie structureel begrensd door ‘de aard en het niveau van de in deze functie verworven kwalificaties en de eventuele plaats van deze functie binnen het organisatorische kader van een interne arbeidsmarkt. Deze mechanismen leiden kortom tot structurele effecten.”* (Groeneveld 2002)

Met betrekking tot een deel van het onderwerp van dit onderzoek -het beleid van gesubsidieerde arbeid en de beoogde doorstroom naar reguliere arbeid- zijn deze ‘begrensd’ mogelijkheden van opwaartse mobiliteit in het licht van de beschreven mechanismen interessant voor een mogelijke verklaring.

Groeneveld stelt in navolging van Glebbeek twee vragen aan de orde, die het ontstaan en het optreden van structurele effecten via de creatie van selectiegronden dienen te verklaren.

- a) Waarom is op delen van de arbeidsmarkt selectie het overheersende allocatiemechanisme?  
b) Hoe kan selectie voor een arbeidsplaats tevens selectie voor kwalificering zijn?

De eerste vraag kan worden beantwoord door de zogenaamde 'efficiency wage theorie': Waar de neo-klassieke theorie stelt dat een hogere productiviteit tot uitdrukking komt in een hoger loon, draait de efficiency wage theorie de redenering om: door een loon te betalen dat hoger ligt dan het evenwichtsloon, weet een werkgever een werknemer (die over bedrijfsspecifieke kwalificaties beschikt) aan zich te binden. Bovendien wordt de werknemer gemotiveerd zich in te zetten, waardoor de productiviteit wordt verhoogd. Buiten deze theorie moet het antwoord op de eerste vraag worden gezocht in de noodzaak voor zowel werkgevers als voor werknemers, om een duurzame relatie met elkaar aan te gaan om investeringen veilig te stellen. (Groeneveld 2002)

De tweede vraag kan volgens Groeneveld op twee manieren worden beantwoord, namelijk op grond van de structurele human capitaltheorie en de screening theorie. Het draait hierom, dat een bepaalde functie de werknemer de gelegenheid biedt ervaring op te doen, waardoor zijn of haar waarde voor het bedrijf toeneemt. (human capital) Daarbij kan een functie de werknemer in staat stellen om zijn of haar vaardigheden te demonstreren. Zodat de vervulling van een bepaalde functie de kans op promotie naar een andere functie groter maakt. (screening-theorie.)

Eén van de eerste auteurs die al over segmentatie op de arbeidsmarkt schrijft, is Mok. (Nagelkerke & de Nijs, 2001, p. 137) Uitgangspunt zijn daarbij de arbeidsvoorwaarden die het onderscheid bepalen tussen de primaire en secundaire arbeidsmarkt. Het onderscheid is afhankelijk van loon, voorzieningen en overige arbeidsvoorwaarden. Deze splitsing van de arbeidsmarkt wordt ook verbonden aan de mate van zekerheid van werkgelegenheid, doorstroomkansen en autonomie in het werk. Belangrijk hierbij is het onderscheid tussen de interne en externe markt. (Intern: binnen het bedrijf, extern daarbuiten.) Mensen met specifieke kennis wil een organisatie graag houden. Op allerlei manieren wordt er geprobeerd deze werknemers te binden door investeringen in scholing, loon en overige arbeidsvoorwaarden. "Voor de interne arbeidsmarkt zijn er voor taakomschrijving, beloning, promotiekansen en kwalificatie vaste regels opgesteld. .. Door deze regels en in combinatie

met verdergaande flexibilisering, zijn er grote verschillen tussen groepen werknemers ontstaan.” (Nagelkerke & de Nijs, 2001, p. 139)

### 2.6.2 Flexible firm

Ook Atkinson (Steijn, 2004, p. 44) heeft met zijn bekende model van de ‘flexible firm’ op organisatieniveau laten zien hoe deze verschillen in groepen werknemers door gevolgen van flexibilisering ontstaan. In dit zogenaamde IMS (institute of manpower studies) model van flexibilisering worden perifere werknemers onderscheiden van de kerngroep. In het IMS-model worden er als gevolg van een vierdeling in flexibiliteit (numerieke en functionele flexibilisering, externe arbeidsdeling en flexibiliteit in beloning) verschillende groepen werknemers onderscheiden: een *kerngroep* van werknemers die slechts functieflexibiliteit kennen en een *perifere* groep werknemers die de niet-kernactiviteiten uitvoeren. Onder deze laatste groep vallen ook de freelance-medewerkers, uitzendkrachten etc. Deze groep wordt op een andere manier beloond en gestuurd (denk aan salaris en opleiding) omdat logischerwijs deze groep makkelijker te vervangen is dan de kerngroep die de kernactiviteiten uitvoert en dus meer verbonden zijn aan de organisatie. Het model suggereert dus een bepaalde segmentering op de arbeidsmarkt, waarin de kerngroep beter af is dan de perifere groep. Doorstroom van de perifere groep naar de kerngroep is in dit model dan ook niet logisch.

In alle hierboven beschreven perspectieven op de arbeidsmarkt vinden er dus verschillende processen plaats, die in meer of mindere mate bedoeld of onbedoeld plaatsvinden. Nagelkerke & de Nijs (2001, p. 136) maken het onderscheid tussen bedoelde en onbedoelde processen op de arbeidsmarkt. Onbedoelde processen op de arbeidsmarkt zijn vooral het gevolg van externe oorzaken, zoals technologische ontwikkelingen en economische verschuivingen. Bedoelde processen zijn gericht op sturing en correctie, ook achteraf, door maatregelen van bijvoorbeeld de overheid.

## 2.7 Overheid en arbeidsmarktbeleid

De overheid maakt beleid rondom de arbeidsmarkt. Op de arbeidsmarkt gaat het altijd voor een belangrijk deel om *mensen* die door het loon dat zij verdienen op deze markt kunnen leven en deelnemen aan de samenleving. Hierin heeft de overheid een verantwoordelijkheid. Overheidsbeleid kan de werking van de arbeidsmarkt beïnvloeden – of zoals sommigen beweren: sturen. De mate van verantwoordelijkheid en de wijze waarop deze verantwoordelijkheid tot uiting moet komen voor welke groepen mensen is uiteraard ook afhankelijk van het politieke klimaat. Dat komt tot uiting in regelgeving en beleid. In de jaren zeventig werd het doel van arbeidsmarktbeleid door de auteur Engelen – Kefer als volgt verwoord: “Het hoogste doel van arbeidsmarktbeleid is het zeker stellen en verbeteren van de materiële en immateriële levensomstandigheden van de bevolking.” (Uit: Van Voorden, Institutionaliseren en arbeidsmarktbeleid, 1976)

De Koning (1999) maakt over het sturen van de arbeidsmarkt in onze tijd een opmerking: “Als we ‘maakbaarheid van de arbeidsmarkt’ verstaan als stuurbaarheid van de arbeidsmarkt en economie door de overheid, dan moeten we vaststellen dat het geloof daarin praktisch verdwenen is. Het lijkt erop alsof men in brede zin onderschrijft dat de beste overheid een zo klein mogelijke overheid is.”

In de afgelopen jaren is een groot aantal overheidsactiviteiten dan ook geprivatiseerd. Ook als het gaat om sociale zekerheid en instituten op de arbeidsmarkt wordt er zoveel mogelijk uitbesteed en geprivatiseerd. De overheid lijkt op zijn retour en de markt heeft het primaat. Sociale ongelijkheid lijkt hiervan het gevolg en in het marktdenken heeft het volgens sommigen geen zin om hier iets aan te doen omdat dit ten koste gaat van de welvaart waar uiteindelijk de sociaal zwakkeren ook minder van worden.

Als we een stukje teruggaan in de geschiedenis, is over deze zaken in verschillende periodes en contexten, verschillend gedacht. Er zijn geluiden gehoord dat overheidsingrijpen op de arbeidsmarkt meer kwaad dan goed doet. Overheidsingrijpen werd hierbij al gauw als contraproductief gezien. Daar tegenover staat het geloof in de positieve effecten van overheidsingrijpen op de arbeidsmarkt. Door regelgeving op cruciale punten kan er vanuit dit perspectief een positieve impuls aan economische ontwikkelingen worden gegeven. Overheidsbeleid kan bijvoorbeeld micro- en macro niveaus bij elkaar brengen, zodat

individuen en bedrijven beslissingen nemen die niet alleen hun eigen belang maar ook het 'algemeen belang' dienen. (De Koning 1999 h. 1)

Als we spreken over overheidsbeleid rondom de arbeidsmarkt, dan moeten we verschillende niveaus van beleid onderscheiden. Allereerst is er beleid vanuit de centrale overheid, maar daarnaast en daarna is er het beleid van de lagere overheden.

Voor het ingrijpen van de overheid in een markteconomie zijn twee belangrijke redenen te noemen: 1. De imperfecties op de markt (onderbenutting en onevenwichtigheid) en 2.

Onrechtvaardige uitkomsten. Maatschappelijke problemen waarbij wordt gevraagd om overheidsoptreden zijn bijvoorbeeld armoede en werkloosheid. Bij het onderwerp van dit onderzoek gaat het met name om deze tweede reden.

Als het gaat om de verantwoordelijkheid van de overheid en de sturende rol van de overheid in een markteconomie, dan is de eerste naam die bovenkomt misschien nog steeds wel die van Keynes (1936). De theorie van Keynes met betrekking tot de economie en marktwerking is dat er in een volledig aan de markt overgeleverde economie, een tendens tot onderbesteding kan optreden, die aanleiding geeft tot een neerwaartse spiraal met massale werkloosheid als gevolg. Door in zo'n situatie de overheidsuitgaven te vergroten, kunnen de bestedingen weer op peil gebracht worden en kan de werkloosheid worden verminderd.

De Nederlandse econoom Tinbergen hoort bij de rij economen die over het algemeen optimistisch waren over de mogelijkheden van de overheid om de economie te sturen. Meetbaarheid en wiskundige modellen en economische voorspellingen stonden hierbij centraal. De benadering van Tinbergen is later door andere economen overgenomen, gewijzigd en uitgebreid, zoals bijvoorbeeld door de econoom Theil (1964).

Nederland is één van de weinige landen waarbij gekwantificeerde macro-economische modellen een belangrijke rol hebben vervuld – en nog vervullen- bij het maken van beleid. Het sociaal-economische beleid wordt nog steeds vooral gebaseerd op voorspellingen en analyses die het Centraal Planbureau met behulp van modellen maakt. Let in dit verband ook op de citaten uit het regeerakkoord expliciet gebaseerd op voorspellingen van het Centraal Planbureau, die verderop in een volgend hoofdstuk worden aangehaald.

Er is echter ook kritiek vanuit de wetenschappelijke hoek op de beleidsmodellen. Hierin past ook de kritiek van de econoom Lucas ((1976) die erop neerkomt dat de economie eigenlijk

altijd in evenwicht is en dat beleid per saldo altijd meer nadelen dan voordelen met zich meebrengt als gevolg van onbedoelde neveneffecten en doordat overheidsorganisaties niet efficiënt kunnen werken. Lucas zegt daarbij niet dat overheidsingrijpen in de arbeidsmarkt en economie nooit zin heeft. Markten werken namelijk niet altijd optimaal. Op dit punt steken veel andere economen in. Omdat de economie en de arbeidsmarkt veel imperfecties kent, zijn maatregelen soms noodzakelijk. Op de arbeidsmarkt is het centrale punt dat arbeid gekoppeld is aan mensen en dat er daardoor bepaalde voorwaarden zijn verbonden aan loon. Mensen hebben een inkomen nodig om te bestaan en daarnaast heeft arbeid ook nog tal van andere functies voor mensen. In dit licht van imperfecties staan de uitkeringen, minimumlonen en andere regelingen, maar juist deze regelgeving kan soms weer leiden tot werkloosheid. Beleid dat hierop is gericht, is bijvoorbeeld het beleid rondom subsidiëring van arbeid. (Van Soest, 1999) Met dit arbeidsmarktbeleid gericht op bestrijding van werkloosheid begint het volgende hoofdstuk.

## Hoofdstuk 3. De praktijk van het arbeidsmarktbeleid

### 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de eerder in hoofdstuk 1. beschreven 'aanvliegroute' - van arbeidsmarktbeleid naar de praktijk van het beleid en naar de doelgroep, via een aantal tussenstations- beschreven. Allereerst volgt een terugblik, op hoofdlijnen, op het arbeidsmarktbeleid van de afgelopen jaren. De nadruk ligt hierbij op de jaren 1996-2004 waarin de beleidsinstrumenten waar het in deze scriptie over gaat, zijn ontwikkeld. Er wordt een overzicht gegeven van regelgeving, instrumenten en doelstellingen om vervolgens enkele resultaten en evaluatie- conclusies van dit beleid weer te geven door middel van enkele samenvattingen uit beleidsdocumenten: het IBO – rapport 'Aan de Slag', het daaropvolgende rapport 'Werk maken van aan de slag' en de RWI-publicatie 'Omdat iedereen nodig is'. Daarop volgend wordt in de paragrafen 'Beleid in praktijk' en 'De praktijk van het beleid' het materiaal, verkregen uit de gehouden interviews met beleidsmakers en werknemers met een gesubsidieerde baan, gepresenteerd.

### 3.2 Arbeidsmarktbeleid op hoofdlijnen: De afgelopen 30 jaar in vogelvlucht

Om de huidige ontwikkelingen te kunnen plaatsen in de tijd, blikken wij een aantal jaren terug naar het arbeidsmarktbeleid van ongeveer 1970 tot heden, gericht op bestrijding van werkloosheid, bevordering van de werkgelegenheidsgroei, verhoging van de arbeidsparticipatie en verbetering van de aansluiting tussen vraag en aanbod.

In het begin van de jaren zeventig, na de eerste oliecrisis, verdubbelde de werkloosheid. Dat kwam als een schok aan, want de heersende gedachte was nog steeds dat dankzij de beleidsinstrumenten zoals aangereikt door Keynes – zoals in het voorgaande al kort aangestipt- grote werkloosheid tot het verleden behoorde. (SCP, 1998) De bestrijding van de werkloosheid kreeg dan ook meteen hoge prioriteit. Aanvankelijk werd ervan uitgegaan dat dit met de Keynesiaanse instrumenten kon worden bewerkstelligd. Er werd ingegrepen op de loonontwikkeling, steun gegeven aan noodlijdende bedrijven en de werkgelegenheid in de collectieve sector werd uitgebreid. Desondanks bleef de werkloosheid op hetzelfde hoge

niveau steken. Eind jaren zeventig werd daarom voor het eerst afgeweken van de oude beleidsinstrumenten. Het eerste kabinet- Van Agt (1977-1981) breidde vooral de werkgelegenheid in de quataire sector uit. Daarnaast konden ouderen op verschillende manieren vervroegd de arbeidsmarkt verlaten (WAO, VUT) en jongeren werden gestimuleerd om langer naar school te gaan. Als gevolg daarvan daalde de officiële werkloosheidscijfers in eerste instantie, maar de economische recessie in 1979 verstoorde dat weer. In 1981 trad Den Uyl aan als minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Op zijn verzoek werd dit laatste *werkgelegenheid* toegevoegd. De eerste werkgelegenheidsplannen haalden het echter niet in het kabinet en de werkloosheid verviervoudigde. Toch bleef men streven naar volledige werkgelegenheid. In het eerste kabinet Lubbers (1982-1986) werden echter de middelen om dit doel te bereiken vernieuwd. Vraagstimulering (wat past bij het Keynesiaanse beleid) werd eerder als oorzaak van de problemen gezien dan als oplossing, want door dit begrotingsbeleid waren de collectieve lasten en het financieringstekort flink opgelopen. Dat stond vervolgens de volledige werkgelegenheid in de weg door hoge loonkosten en rentestand. De overheid ging voor het eerst de taak om werkgelegenheid te scheppen, leggen bij de markt. Loonmatiging werd daarvoor als belangrijke voorwaarde gezien. Meteen met het begin van het eerste kabinet Lubbers werd er daarom gedreigd met een loonstop als de sociale partners geen akkoord konden bereiken over gematigde loonontwikkeling. In 1982 leidde dit tot een centraal akkoord tussen de sociale partners, het bekende Akkoord van Wassenaar. Dit akkoord ging ook over de verdeling van arbeid, bijvoorbeeld door middel van arbeidstijdverkorting. In eerste instantie leek deze beleidswijziging geen positief effect te hebben op de werkgelegenheid, want de werkloosheid groeide nog steeds. Pas vanaf 1985 leek het ingezette beleid te leiden tot een positief resultaat, maar dit had ook te maken met de internationale economie die aantrok.

Vanaf het moment van dit nieuwe beleid, begon men voor het eerst ook naar de werklozen zelf te kijken en werd de oorzaak ook bij de werklozen zelf gezocht. (SCR, 1998, h. 11) Werklozen zouden niet genoeg gekwalificeerd zijn of zouden een passieve en niet effectieve opstelling hebben bij het solliciteren. Vanaf dat moment werd het beleid daarom gericht op het aantrekkelijker maken van kansarme werklozen voor werkgevers door bijvoorbeeld scholing, het verlagen van de loonkosten en: werkervaringsplaatsen. Tegelijkertijd begon



men de werklozen te prikkelen en werd er gehamerd op een actievere houding. In het derde kabinet Lubbers (1989 -1994) werden deze genoemde maatregelen, gericht op de werklozen nog eens extra uitgebreid omdat de groep langdurig werklozen nog steeds heel groot bleef. Uitkeringsgelden werden vanaf dat moment voor het eerst gebruikt om additionele banen te creëren voor deze groep werklozen met de minste kansen. De banenpools werden opgezet en het Jeugdwerkgarantieplan (JWG) werd vervaardigd. De opzet van Arbeidsvoorziening werd gewijzigd omdat er onvrede was over de resultaten van Arbeidsvoorziening in een tijd waarin de werkgelegenheid groeide. Dit ging de geschiedenis in als de zogenaamde 'tripatisering' van Arbeidsvoorziening. Hierin werd er met directe betrokkenheid van de sociale partners en vertegenwoordigers van de overheid in het bestuur, gewerkt aan een betere aansluiting tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt.

Vanaf het begin van de jaren negentig werden er ook op het gebied van sociale zekerheid maatregelen genomen om de groep werklozen meer te prikkelen. Het kabinet Kok (1994-1998) ging verder met dit ingezette beleid en zette bepaalde ingezette maatregelen extra aan. In het eerste kabinet Kok werden de gesubsidieerde banen uitgebreid. Dit werden de zogenaamde 'Melkert-banen', naar de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Er waren al 50.000 mensen in de voornoemde banenpools en JWG aan het werk, maar van 1995-1997 kwamen daar nog 30.000 personen, werkzaam in een Melkert-baan, bij. Uiteindelijk hadden in 1997 zo'n 180.000 mensen een gesubsidieerde baan. (Circa 3% van de werkzame beroepsbevolking). (SCR, 1998, h.11) Door de Wet Inschakeling Werkzoekenden werden deze maatregelen geregeld. Ook via de WVA, de Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie volksverzekeringen werd geprobeerd lastenverlichting te realiseren bij de laagbetaalde banen en hierdoor de werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt te vergroten.

Een andere maatregel die verder nog te noemen valt bij het eerste kabinet Kok is die van Flexibiliteit en Zekerheid. De gedachte daarbij is dat verdere groei van de werkgelegenheid voor een deel ook afhangt van de flexibiliteit van de arbeidsmarkt. Het ging hierbij om de flexibele inzet van arbeidskrachten te verhogen en tegelijkertijd de rechtspositie van flexibele arbeidskrachten te verbeteren.

In 1996 werd vervolgens Arbeidsvoorziening nogmaals op de schop genomen.

Arbeidsvoorziening moest zich nog meer gaan richten op de moeilijk bemiddelbare groepen en moest geleidelijk aan ook met commerciële bemiddelaars gaan concurreren. Ook moest de samenwerking met de uitvoerende instanties worden verbeterd. In 2001 is het oorspronkelijk geformuleerde doel van concurrentie met commerciële bemiddelaars pas echt van de grond gekomen met de privatisering van het RIB (Reïntegratiebedrijf) van Arbeidsvoorziening. Er werden centra's voor werk en inkomen ingericht en de koppeling en samenwerking met de uitkerende instanties werd hier gemaakt.

Wat betreft de werkgelegenheid gaat het jaar 2002 de boeken in als het jaar waarin de situatie op de arbeidsmarkt omsloeg (SCP, 2003, h.3). Voor het eerst sinds jaren nam het percentage werklozen weer schrikbarend toe. Dit werd zichtbaar onder jongeren, lager- opgeleiden, ouderen en niet-westerse allochtonen. Eén van de speerpunten van de laatste kabinetten Balkenende is hierdoor: de bevordering van de uitstroom uit de uitkeringen naar betaalde arbeid. De teruggang van de economische conjunctuur zette de realisatie van enkele kabinetsdoelstellingen aan het begin van 2002 onder druk. De verhouding tussen het aantal werkende personen en het aantal personen in een uitkering is verslechterd. Sociale zekerheid is een speerpunt geworden van het laatste kabinet en veel in de tweede helft van de jaren negentig ingezette beleidsmaatregelen, worden teruggedraaid. (Instroom WAO, VUT-regelingen). In het regeerakkoord van het kabinet Balkenende-II wordt dit als volgt verwoord: "De economische en budgettaire situatie van Nederland is dramatisch slechter geworden. Alle seinen staan op rood. De werkloosheid zal zonder maatregelen in 2007 zijn verdubbeld ten opzichte van 2001 tot vijfhonderdduizend personen. Er zijn maandelijks honderden faillissementen. De premielast van de toekomstige pensioenen dreigt onbetaalbaar te worden. De overheidsfinanciën komen in de Europese gevarenzone. De kern van het probleem wordt gevormd door te hoge loonkosten en te weinig innovatief vermogen. Daardoor heeft Nederland in sterke mate te lijden van de wereldwijde conjuncturele neergang. En daardoor dreigt Nederland bij een toekomstig herstel van de wereldconjunctuur de boot te missen." .. "Gegeven de noodzaak van herstel van de economische dynamiek - en daarmee van de werkgelegenheid - zullen de reeds ingezette deregulering en decentralisatie van reïntegratiebudgetten, gesubsidieerde arbeid en

algemene bijstand naar de gemeenten worden doorgezet. Zij zijn een noodzakelijke voorwaarde voor een beter werkende arbeidsmarkt. De vorig jaar met sociale partners en gemeenten overeengekomen stappen om te komen tot het verder regulier maken van gesubsidieerde arbeidsplaatsen (ID-banen), worden met handhaving van de voorziene financiële middelen voortgezet. Tevens wordt uitvoering gegeven aan de afspraken tussen het rijk en de gemeenten om tot een daadwerkelijke doorstroom te komen van mensen met een ID- of WIW-baan naar reguliere banen, waarbij een groter beroep op bijstand en de WAO wordt voorkomen.” (website: [www.regering.nl](http://www.regering.nl)) Activerend arbeidsmarktbeleid staat in het regeerakkoord centraal.

### 3.3 Beleidsinstrumenten en doelstellingen van 1996- 2004

Hieronder wordt in de vorm van een tabel weergegeven welke instrumenten er van 1996 – 2004 op de arbeidsmarkt zijn ingezet. Per instrument wordt de doelstelling en de doelgroep aangegeven.

Tabel 3.1 Overzicht van arbeidsmarktinstrumenten\_ (IBO-rapport ‘Aan de Slag’ bijlage 3)

#### Bemiddeling

Instrument	Doelstelling	Doelgroep
Directe bemiddeling en administratieve/kwalitatieve intake	Bijeenbrengen vraag en aanbod	Werklozen

#### Incentives tot reïntegratie

Instrument	Doelstelling	Doelgroep
Sancties WW/ABW	Activeren	WW-, ABW-ers met sollicitatieplicht
Sollicitatieplicht en vrijlatingsbepaling ABW, WW, WAO	Activeren	WW, ABW en WAO gerechtigden
BBZ: Besluit bijstandsverlening zelfstandigen	Bevorderen zelfstandig ondernemerschap (als uitstrooinstrument uit de uitkering)	ABW-ers die eigen bedrijf willen starten

## Scholing, training en sociale activering

Instrument	Doelstelling	Doelgroep
Scholingsaftrek en afdrachtvermindering scholing	Scholing werknemers, met accent op o.a. scholing tot startkwalificatie, Nederlands als 2 <sup>e</sup> taal en ouderen	Werknemers profit respectievelijk non-profit sector
Afdrachtvermindering onderwijs (WVA-VO), (Fiscale faciliteit leerlingwezen)	Scholing werknemers, middels vergroting van het aantal leer/arbeidsplaatsen binnen het leerlingwezen	Werknemers
WIW-S&A: Wet Inschakeling Werkzoekenden- scholing en activering	Scholing werklozen, arbeidsbemiddeling, uitstroompremies bij afronden scholing of werk-aanvaarding, vrijwilligerswerk	Werklozen, Arbeidsgehandicapten
BBSW: Bijdrageregeling Bedrijfstakgewijze Scholing Werklozen; KVA: Knelpunten Vraagzijde Arbeidsmarkt	Scholing werklozen in samenwerking tussen Arbeidsvoorziening en bedrijfstakken	Moeilijk plaatsbare werklozen
Sluitende aanpak <sup>1</sup>	Voorkomen langdurige werkloosheid	Werklozen met afstand tot de arbeidsmarkt
Trajectbemiddeling	Scholing, arbeidstoeleiding	Langdurig werklozen
Scholing met behoud van uitkering	Scholing	ABW, WW en WAO gerechtigden
WW-experimenten (reïntegratiebudget uvi's)	Reïntegratie	WW-ers

## Loonkostensubsidies of scheppen van banen

Instrument	Doelstelling	Doelgroep
Afdrachtvermindering lage lonen (WVA-SPAK)	Vraag laagbetaalde arbeid vergroten door verlaging loonkosten	Laagbetaalde werknemers
Afdrachtsvermindering langdurig werklozen (WVA-VLW)	Meer langdurig werklozen aan het werk helpen door verlaging van loonkosten op en rond het minimumloon.	Langdurig werklozen.
WIW-db: Wet Inschakeling	Creatie werkgelegenheid via	Langdurig werklozen, werkloze

<sup>1</sup> Sluitende aanpak is geen afzonderlijk instrument maar een toekenning van extra middelen t.b.v. intensivering van het gebruik van bestaande instrumenten en een stroomlijning van het proces. Ook ESF-middelen vormen een additionele financieringsbron voor bestaande instrumenten.

Werkzoekenden- dienstbetrekking	detacheringsplaatsen vanuit de gemeente	jongeren, uitkeringsgerechtigden
WIW-wep: Wet Inschakeling Werkzoekenden- werkervaring	Subsidiëring van tijdelijke werkervaringsplaatsen bij reguliere werkgevers	Langdurig werklozen, werkloze jongeren, uitkeringsgerechtigden
I/ID-banen: Regeling in- en doorstroombanen	Creatie werkgelegenheid in de collectieve en non-profit sector	Langdurig werklozen
RSP: Regeling schoonmaakdiensten particulieren	Loonkostensubsidie voor banen in de huishoudelijke dienstverlening	Langdurig werklozen
WSW: Nieuwe wet sociale werkvoorziening	Creatie van werkgelegenheid onder aangepaste omstandigheden	Arbeidsgehandicapten aangewezen op werkvoorziening
Wet REA: Wet Reïntegratie arbeidsgehandicapten	Onder meer loonkostensubsidie voor werkgever, voor scholing, bemiddeling, werknemersvoorzieningen, compensatie productieverlies, inwerken en begeleiding	Arbeidsgehandicapten

Zoals te zien in bovenstaande tabel, past het instrument van gesubsidieerde arbeid in het rijtje arbeidsmarkt-instrumenten gericht op specifieke doelgroepen. Gesubsidieerde arbeid was in de eerste plaats gericht op langdurig werklozen. Het fenomeen gesubsidieerde arbeid is in de jaren negentig als maatregel op gang gekomen om de werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt te bevorderen. In de volgende paragraaf lichten wij dit instrument nog eens toe.

### 3.4 Gesubsidieerde arbeid als beleidsinstrument

Langdurig werklozen hebben het moeilijk om weer aan een baan te komen. Redenen daarvan zijn onder andere het slechte imago bij werkgevers en verouderde kennis of niet-toepasbare kwaliteiten en competenties op de huidige arbeidsmarkt. Instrumenten als plaatsing- en loonkostensubsidies zijn ontwikkeld vanuit de gedachte om langdurig werklozen uit deze vicieuze cirkel te halen en werkgevers zover te krijgen dat zij ook langdurig werklozen aannemen. Ook werkervaringsplaatsen kunnen leiden tot het

verbreken van deze vicieuze cirkel. Dit zijn banen waarbij subsidie bijna de totale loonkosten bestrijkt.

Paul de Beer, verbonden aan de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WWR), zegt hierover in een artikel in maandblad Reïntegratie:

“Aanvankelijk leek het zo’n goed idee. Door kansarme werklozen gesubsidieerd aan het werk te zetten om maatschappelijk nuttige taken te verrichten, worden twee vliegen in een klap geslagen. .. Toch stuitte dit idee ook in de beginjaren al op veel principiële bezwaren. Uitkeringen zijn niet bedoeld om werk te scheppen, zo luidde één van de tegenargumenten, want dan zou je iedere werknemer wel met uitkeringsgeld kunnen subsidiëren. Bovendien zou het terugploegen van uitkeringen leiden tot ‘budgetvervalsing’, doordat instellingen die daarvan gebruik zouden maken, een groter budget tot hun beschikking zouden hebben dan eigenlijk de bedoeling was.”

Hoewel er in het begin van de jaren negentig veel principiële bezwaren werden geuit, werden deze ideeën echter toch uitgevoerd. Eerst kwam het Jeugdwerkgarantieplan (JWG) voor jeugdige werklozen en de banenpools voor langdurig werklozen. Daarna kwamen de Melkertbanen erbij (Melkert 1, 2 en 3). Om de verschillende regelingen uiteindelijk wat overzichtelijker te maken, werden de banenpool en JWG, samen met enkele andere subsidies ondergebracht in de WIW-regeling. Tenslotte werden de Melkert-1 banen (de structurele banen) vervangen door de ID-regeling.

In 1995 is het instrument van de In- en Doorstroombanen (ID-banen) geïntroduceerd. Het primaire doel daarbij was om *werkgelegenheid te creëren voor langdurig werklozen* en tegelijkertijd te komen tot *verbetering van de publieke dienstverlening*. (‘Werk maken van aan de slag’ h. 5) De doelgroep hiervoor bestaat uit personen die een bijstandsuitkering ontvangen en langer dan een jaar werkloos zijn. Ook moeten ze ouder dan 23 jaar zijn. Het gaat bij ID-banen om functies aan de onderkant van het loongebouw zoals bijvoorbeeld stadswachten, assistenten-kinderopvang, onderwijsassistenten of toezichthouder in het openbaar vervoer. In totaal waren er zo’n 60.000 banen daarvoor gerealiseerd.

De verdeling van de ID-banen over verschillende sectoren was in 2001 als volgt:

Tabel 3.2

Verdeling ID-banen over de sectoren	Stand ultimo 2001, bron: NEI monitor
Zorg & Welzijn	33%
Onderwijs	17%
Openbare Veiligheid	18%
Beheer	11%
Kinderopvang	7%
Sport	4%
Overige niet zorg	11%

Pas sinds 1999 is er aan de oorspronkelijke doelstelling van de ID-banen, zoals hierboven omschreven, nog een derde doelstelling toegevoegd. Er werd een uitstroomdoelstelling toegevoegd om uitstroom naar reguliere, niet-gesubsidieerde banen te realiseren. Er is echter spanning tussen deze doelstelling en de eerder genoemde doelstellingen. Als de kwaliteit van de beoogde, verbeterde dienstverlening in stand moet worden gehouden, is uitstroom namelijk niet wenselijk.

De laatste ontwikkelingen hieromtrent zijn, dat het kabinet-Balkenende in zijn Strategisch Akkoord heeft afgesproken om de komende jaren te bezuinigen op het gesubsidieerde werk. De Beer (2002) zegt dat in zijn perspectief de belangrijkste aantrekkingskracht van gesubsidieerd werk – namelijk dat je er twee vliegen in een klap mee slaat- ook altijd tegelijkertijd de achilleshiel is geweest van het instrument. De Beer citeert daarbij de Nederlandse econoom Jan Tinbergen: “Het aantal instrumenten dat je inzet voor economische politiek dient altijd minimaal even groot te zijn als het aantal doelstellingen dat je nastreeft. Met andere woorden: om twee doelstellingen te realiseren heb je ook ten minste twee instrumenten nodig.”

De doelstellingen van gesubsidieerde arbeid:

*Bestrijden van werkloosheid*

Zoals al eerder gezegd, is één van de doelstellingen van gesubsidieerde arbeid altijd geweest het bestrijden van werkloosheid. Werkloosheid is namelijk vanuit verschillende

perspectieven onwenselijk. Behalve dat het een onderbenutting impliceert, is werk 'an sich' ook van groot maatschappelijk belang voor mensen. Langdurig werklozen en andere groepen zonder veel kansen lukt het niet om aan werk te komen en daarmee op een volwaardige manier mee te draaien in de maatschappij.

Als het bestrijden van werkloosheid gericht is op participatie in de samenleving, ook voor kansarmen, dan zal het instrument zoveel mogelijk moeten aansluiten bij deze groep kansarmen. Dat betekent dat het bijvoorbeeld om eenvoudig werk moet gaan waar geen hoge eisen worden gesteld aan vaardigheden, kennis en kwaliteiten. De prestaties zullen daardoor niet al te hoog zijn en daardoor is het werk, vanwege minimumlonen en andere verplichte voorwaarden relatief duur. Een logisch gevolg hiervan is dus dat bij een instrument als gesubsidieerde arbeid, de meest 'kansrijken' in de groep kansarmen toch nog als eerste geselecteerd worden, terwijl deze mensen wellicht met een beetje hulp ook wel in een reguliere baan zouden functioneren. De term die economen in dit verband gebruiken is 'deadweight loss' van subsidies. De Beer noemt dit het raken van een vlieg die toch al dood was. In de bijlage van *Aan de Slag* (IBO rapport *Aan de Slag*, bijlage 4) wordt gesteld dat er een derde moet worden afgetrokken van de 90.000 gesubsidieerde banen (WIW- en ID-banen) om tot het netto-effect op de werkloosheid te komen.

#### *Verbeteren van de dienstverlening/ voorzien in maatschappelijke behoeftes*

De tweede doelstelling van gesubsidieerde arbeid is die van het oplossen van klachten over de dienstverlening in de collectieve sector. Hierbij wordt gedacht aan veiligheid, wachtlijsten in de zorg, kwaliteit van het onderwijs etc. Door werklozen in de collectieve sector in te zetten kan er, zonder dat er veel extra kosten worden gemaakt, een verbetering van de dienstverlening worden bewerkstelligd. Alleen het verschil tussen het loon en de uitkering geeft extra kosten. Het spreekt ook hier voor zich, dat organisaties die de verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening voorop stellen, de 'krenten uit de pap' proberen te halen onder de groep kansarmen. Daarbij zal men een goed functionerende arbeidskracht met subsidie, zolang mogelijk met subsidie proberen vast te houden.



### 3.5 Evaluatiedocumenten: evaluatie van instrumenten op de arbeidsmarkt

#### 3.5.1 IBO-rapport

Het arbeidsmarktbeleid is, zoals we uit het bovenstaande al kunnen opmaken, in de loop van de jaren negentig zeer aanzienlijk uitgebreid en geïntensiveerd. Dat concludeert ook het IBO-rapport 'Aan de Slag' in 2002: "De middelen, gemoeid met instrumenten voor het arbeidsmarktbeleid, belopen nu bijna het drievoudige van de gelden die in 1990 waren uitgetrokken en bijna het dubbele van de bedragen die rond 1994 nog werden ingezet. .. Inmiddels zijn de omstandigheden ingrijpend gewijzigd en het is daarom wenselijk om de vraag onder ogen te zien of de vormgeving van het arbeidsmarktbeleid nog past bij de omstandigheden die zich inmiddels voordoen, respectievelijk bij de opgaven die zich nu aandienen. Bovendien moet worden onderkend dat het denken over de vormgeving van het reïntegratiebeleid en over de verantwoordelijkheden die daarbij passen is voortgeschreden."(Aan de Slag, h.1.)

In het IBO- rapport wordt daarom volgens de als volgt geformuleerde probleemstelling gekeken naar "de vraag of het arbeidsmarktinstrumentarium in het licht van de huidige en te verwachten omstandigheden op de arbeidsmarkt doelmatig en doeltreffend is ingericht. In de beoordeling daarvan worden betrokken: regelgeving, toepassing, bereik, complexiteit van de uitvoering, incentivestructuur (t.a.v. doelgroepen en uitvoerende instellingen), evenwicht tussen rechten en plichten, alsmede complementariteit en overlap in het beleid als geheel." (Aan de Slag, p.6)

#### 3.5.2 Doelstellingen arbeidsmarktbeleid

Allereerst wordt in het rapport daarom uitvoerig ingegaan op de doelstellingen van het arbeidsmarktbeleid in de jaren voor 2002. Er worden twee spanningen geconstateerd tussen twee doelstellingen van de overheidsinspanningen m.b.t. het arbeidsmarktbeleid. "Het beleid beoogt om te beginnen een vermindering van de afhankelijkheid van uitkeringen (en van andere ondersteuning) van mensen die – nu of na enige tijd- daadwerkelijk op eigen benen staan. .. Bovendien heeft de overheid arrangementen gemaakt voor langdurig werklozen, in de vorm van gesubsidieerde, permanente werkgelegenheid (I/D-banen), waarmee zij uitdrukkelijk optreedt als 'employer of last resort'. Daarmee krijgt het

arbeidsmarktbeleid een tweede doelstelling: ondersteuning van minder kansrijke groepen, ook indien daarbij een uitkeringsafhankelijkheid voort bestaat en/of andere vormen van ondersteuning (subsidiëring) vereist blijven.” (Aan de Slag, p.9.) Meteen na het formuleren van de doelstellingen van het arbeidsmarkt van de afgelopen jaren, trekt het IBO-rapport een conclusie: De effectiviteit van het arbeidsmarkt is gebaat bij een grotere eenduidigheid van doelstellingen. De doelstelling zou meer gericht moeten zijn op de vermindering en vermijding van de afhankelijkheid van uitkeringen of van andere vormen van ondersteuning van mensen *die in staat zijn op eigen kracht* hun weg op de arbeidsmarkt te vinden. Dit laatste stelt volgens ‘Aan de Slag’ eisen aan de inrichting en wijze van bekostiging van het beleid.

### 3.5.3. Veronderstellingen m.b.t. de aanbevelingen voor een beter beleid

In ‘Aan de Slag’ wordt de nadruk gelegd op de regelingen van de rijksoverheid, waardoor het arbeidsmarktbeleid vorm heeft gekregen. Er wordt bedoeld op regelingen in het kader van de WIW, de I/ID-banen, de WSW, de wet REA etc. Deze regelingen worden door gemeenten uitgevoerd. Gemeenten zijn gaandeweg meer regie gaan brengen in dit beleid. De werkgroep van aan de slag meent dat de ontwikkeling van de gemeentelijke regie stevige stimulering verdient. Aanbevolen wordt een stelsel waarin prestaties van gemeenten centraal staan, gekoppeld aan prestatie-afspraken en beloningen die te maken hebben met de uitstroom van bepaalde doelgroepen. ‘Stevig ingerichte afspraken over te behalen prestaties (de uitstroom van doelgroepen) en over de essentiële kenmerken van werkprocessen (afspraken over de uitbesteding van reïntegratie) en een daarop te enten systematiek van begroting, bekostiging en verantwoording moet centraal staan, om de effectiviteit van het beleid te vergroten.’ (Aan de Slag, p.12)

### 3.5.4 Evaluatie I/D banen

Deze zelfde overwegingen van afspraken over prestaties en werkprocessen, gelden ook bij de evaluatie van de I/ID-banen. Volgens de werkgroep van ‘Aan de Slag’ is deze vorm van gesubsidieerde arbeid succesvol geweest, waar het- naar de aard van zijn eerste doelstelling- ging om de creatie van specifieke werkgelegenheid. In lijn met deze eerste doelstelling beoogden de I/ID-banen geen doorstroming naar regulier en ongesubsidieerd werk, bewerkstelligden dat ook niet en hadden daarmee een permanent karakter.

“Er moet worden beseft dat de I/ID-regeling zich kenmerkt door een dubbele doelstelling. Behalve dat er sprake is van een werkgelegenheidsinstrument voor langdurig werklozen (dat beoogde te voorzien in werk dat met de geleidelijke ophoging van de laagste CAO-loonschalen destijds praktisch verdwenen was), wil de regeling ook structureel voorzien in maatschappelijk nuttige werkgelegenheid in de publieke sector. In de loop van de achter ons liggende jaren zijn daarmee flink wat vooral gemeentelijke voorzieningen in stand gehouden.” De werkgroep van ‘Aan de Slag’ adviseert daarom de beide doelstellingen van de I/ID-regeling te scheiden. (‘Aan de Slag’, h. 3)

Het voorzien in werk dat behoort tot de verdwenen laagste loonschalen, zorgt op zichzelf ook voor nieuwe problemen, als daar een doelstelling van doorstroom naar regulier werk aan verbonden is. In een publicatie van de Raad voor Werk en Inkomen (Omdat iedereen nodig is, 2005) wordt dit als volgt verwoord: “Het probleem aan de onderkant van de arbeidsmarkt is veelzijdig. Een belangrijke constatering is dat de verwachtingen over de werkgelegenheid voor laaggeschoolden weinig ruimte laten voor optimisme. Het aantal vacatures voor ongeschoolden zal eerder dalen dan groeien. Toch zijn er ook nog kansen. In een aantal sectoren is de vervangingsvraag naar ongeschoolden nog relatief groot. Een activerend stelsel van sociale zekerheid, gecombineerd met een gericht en gedifferentieerd (her)scholingsbeleid zal kunnen bijdragen aan een vergroting van de participatie van personen aan de onderkant van de arbeidsmarkt.”

### 3.6 Beleid in praktijk

#### 3.6.1 RWI

Bij de Raad voor Werk en Inkomen zit Klaas Folkerts. Hij is daar beleidsmedewerker bij de afdeling Regie, wat valt onder Sociale Zaken. Hij houdt zich bezig met strategisch beleid. Momenteel houdt hij zich bezig met de ‘ID-operatie, zoals hij dat zelf noemt. Al vóór 1 januari 2004 – de datum van invoering van de WWB- hield de afdeling Regie zich bezig met de ID-banen. Deze afdeling was verantwoordelijk voor de subsidieverstrekking. Klaas Folkerts houdt zich al meer dan twintig jaar bezig met beleid op de arbeidsmarkt. Hij kan dus ook vanuit zijn kennis van het beleid van het verleden naar de toekomst kijken. Hij noemt het jaar 1994 een keerpunt in het arbeidsmarktbeleid. Het begin van het beleid van

Sociale Vernieuwing. “Bij dit nieuwe beleid hoorde bijvoorbeeld de banenpool. Eigenlijk is dat het keerpunt geweest voor het arbeidsmarktbeleid. Vóór deze periode speelde het gemeentelijk arbeidsmarktbeleid zich toch meer af in de marge. Er waren voor die tijd natuurlijk wel projecten voor mensen zonder werk, maar het had bijvoorbeeld erg weinig te maken met de werkzaamheden van Arbeidsvoorziening. Arbeidsvoorziening was tot 1990 nog een onderdeel van het Ministerie van Sociale Zaken. De samenwerking met de arbeidsbureaus was er nog niet. Halverwege de jaren '80 kwam het probleem van structurele werkloosheid en begin jaren negentig kwam daar reactie op, bijvoorbeeld in de vorm van loonkostensubsidies. De vernieuwingen bij Arbeidsvoorziening werden doorgevoerd met de tripatisering van bestuur. Voor de gemeente Rotterdam is die ontwikkeling eind jaren '80 op gang gekomen en sindsdien lag de nadruk bij het Rotterdamse beleid op gesubsidieerde arbeid en dat heeft voortgeduurd tot twee jaar geleden met de invoering van de WWB. Het subsidiëren van arbeid in de collectieve sector kreeg een nadrukkelijke plaats in het beleid. ” Er is in de loop van de tijd een aantal ontwikkelingen te onderscheiden. Met golven werd het accent verschoven en weer teruggelegd. Deze verschuivingen wijt Klaas Folkerts aan de wisselingen in het politieke klimaat.

“Een belangrijke ontwikkeling is ook die omtrent Sociale Activering. Dit houdt minder *direct* verband met de arbeidsmarkt. Je zou kunnen zeggen dat dit een stroming is waarbij er gezorgd wordt voor de mensen die in de uitkering zitten en hoogstwaarschijnlijk niet meer aan de slag komen. De gedachte daarbij is: Als ze dan toch een uitkering hebben, dan kunnen we beter maar zorgen dat ze nog een beetje bezig zijn en niet verder geïsoleerd raken. Samengevat is er een aantal beleidsstromingen geweest:

Die van gesubsidieerde arbeid is voor gemeenten een hele dominante, omdat daar ook het leeuwendeel van het budget heen ging. De verwachting was dat dit directe invloed zou hebben op de arbeidsmarkt. De Sociale Activering is een andere stroming gericht op de groep 'hopelozen'. Het woord hopeloos geeft wat mij betreft al aan welke negatieve kanten er kleven aan het idee van Sociale Activering. Tenslotte kun je dan nog de stroming die de nadruk legt op scholing onderscheiden.”

Door verschuivingen in het politieke klimaat is creativiteit en verschuiving van doelstellingen een voorkomend verschijnsel bij bestaand instrumentarium. De precieze

gedachtegang achter een bepaalde wet- of regelgeving is soms na verloop van tijd niet eens meer bekend. Neveneffecten worden pas achteraf onderkend en pas dan gaat men weer naar de oorspronkelijke doelstelling kijken.

Op dit moment zijn de accenten overduidelijk weer verschoven. Gesubsidieerde arbeid wordt op een andere manier gewaardeerd en er wordt teruggegrepen op de oorspronkelijke doelstellingen. Ook al zijn deze doelstellingen inmiddels tweeledig.

Klaas Folkerts vindt dat deze golfbewegingen ook altijd negatieve effecten met zich mee brengen. Bij de ID-regeling zie je nu ook positieve ontwikkelingen verloren gaan. “Van de hele grote groep ID-ers is er ook een groep mensen mee geholpen die erg laag gekwalificeerd waren en die hiermee een leuke baan hebben gevonden. Daarnaast is de dubbelzijdige doelstelling altijd blijven bestaan en moest het ook bijdragen aan het voorzieningenniveau. En dat is iets wat we vanuit Sociale Zaken met het wegvallen van de ID-banen op sommige plekken niet meer kunnen garanderen.”

### 3.6.2 SZW

Ook bij het Ministerie van Sociale Zaken zijn ze zich bewust van de politieke wisselingen en de daarmee gepaard gaande verschuivingen van accenten in bestaand instrumentarium. Arnoud Boer, beleidsmedewerker van de directie Arbeidsmarktbeleid zegt daarover het volgende: “Je moet niet vergeten dat je altijd te maken hebt met *bestaand* beleid en *bestaand* instrumentarium. Met verkiezingen en wisseling van politieke voorkeur ben je niet meteen af van bestaande wet- en regelgeving. In het Paarse kabinet is gesubsidieerde arbeid lange tijd geaccepteerd geweest, met de komst van een nieuw kabinet komen ook andere ideeën over wat bestaande instrumenten voor doel moeten hebben. Dat is al eens eerder gebeurd, toen het bestaande instrument van gesubsidieerde arbeid een extra geaccentueerd doel kreeg, namelijk dat van doorstroming naar reguliere arbeid.”

Arnoud Boer werkt bij de afdeling Specifiek Arbeidsmarktbeleid. Daar houden ze zich bezig met de Wet Sociale Werkvoorziening, beleid voor jongeren, ouderen, herintredende vrouwen en de afbouw van de ID-banen en meer specifieke regelingen die zijn ingesteld nadat de Bijstandswet is gewijzigd. Arnoud houdt zich op dit moment vooral bezig met de afbouw van de ID-regeling. Hij kijkt daarom ook in het bijzonder naar de accentverschuivingen: “In het nieuwe arbeidsmarktbeleid zien we dat de nadruk meer gaat

liggen op de noodzaak van een reguliere baan en de middelen worden daarom ook ingezet voor reïntegratie. Vandaar dat er ook besloten is tot afbouw van gesubsidieerde arbeid, waar ik me mee bezig houdt.”

Arnoud benadrukt dat ook politieke stijlen doorwerken op bestaand beleid. Zelfs de politieke stijl heeft invloed op bestaand instrumentarium. Hij geeft een voorbeeld: “Decentralisatie is de politiek nieuwe stijl die wordt doorgevoerd op verschillende fronten. De leus is: ‘We willen minder regels, vereenvoudiging en meer maatwerk.’ De gemeenten moeten meer ruimte krijgen om te doen wat zij goed achten en daarbij hoort ook meer financiële verantwoordelijkheid. Dat zien we terug in de verandering van de Bijstandswet. Bij de oude Bijstandswet lag de verantwoordelijkheid verdeeld bij het Rijk en bij de gemeenten. Laten we zeggen dat 75% verantwoordelijkheid bij het Rijk lag en 25% bij de gemeenten. Nu is dat bijna omgekeerd. Dat is wat mij betreft terug te voeren op de politieke ‘nieuwe stijl’ om te decentraliseren en regelgeving dichtbij de mensen te brengen. De idee leefde daarbij ook heel sterk dat het ‘effectiever’ en beter kon wat betreft de omgang met gelden bestemd voor bijstand en daarmee ging een bezuiniging op dit budget gepaard. Je kunt je afvragen of het met de decentralisatie echt nodig of wenselijk was om een dermate groot deel van het totale budget af te trekken. Wat er eigenlijk gebeurd is, is dat het Rijk de pot met geld voor de Bijstandswet samengevoegd heeft met de andere ‘potjes’ bestemd voor gesubsidieerde arbeid (WIW en ID-banen). De gedachte was: als we de verantwoordelijkheid voor bijstandsgerechtigden dichtbij de gemeente brengen, moeten we ook de verantwoordelijkheid voor gesubsidieerde arbeid bij de gemeente leggen. Met het totale budget wat de gemeente vervolgens voor de WWB kreeg, kon niet in dezelfde mate als voorheen geld besteed worden aan gesubsidieerde arbeid. De mogelijke consequenties daarvan, zoals een tekort aan budget voor de gesubsidieerde banen, waren mijns inziens al wel voorzien want met de komst van het nieuwe kabinet werd er al gesproken over de afschaffing van de gesubsidieerde banen.”

Net zoals Klaas Folkerts, stipt Arnoud Boer een aantal beleidsstromingen aan. En ook hij is niet precies op de hoogte van de oorspronkelijke gedachtes achter het ID-besluit. Hij denkt dat de beleidsstrooming met het accent op het wegnemen van vooroordelen bij werkgevers en het opdoen van werkervaring, voor mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt, leidend is geweest bij het ID-besluit. “De gedachte achter het ID-besluit was natuurlijk wel dat

werknemers door hun werkervaring geschikter worden bevonden door werkgevers, maar heel expliciet staat dat volgens mij niet beschreven, daar ben ik eerlijk gezegd ook niet precies van op de hoogte. Er zijn natuurlijk twee kanten van de medaille: de werkgever kan zich blijvend laten leiden door vooroordelen en de werknemer kan blijvend niet capabel genoeg zijn voor de reguliere arbeidsmarkt. Een werkgever is niet verplicht om de ID-werknemer na verloop van tijd regulier in dienst te nemen.

Men is daarom ook bang dat met de afschaffing van de ID-regeling, veel mensen moeite hebben om te komen tot een reguliere baan. Hiervoor is er dus een aantal regelingen in het leven geroepen in de periode van afbouw. Deze regelingen zijn overigens vanuit een ander perspectief, vanuit een andere beleidsstroming ontstaan: de nadruk ligt op scholing. Met het geld dat over is van het budget bestemd voor het regulier maken van gesubsidieerde arbeid, wordt op dit moment een nieuw plan gemaakt, gericht op opleiding van de mensen in ID-banen.”

### 3.6.3 Bestuursdienst

Arjan van den Berg, van de Bestuursdienst van de gemeente Rotterdam, hield zich bezig met de uitvoer van de plannen van het Ministerie. Hij hield zich bezig met de uitvoering van het Rijksbeleid rondom de gesubsidieerde arbeid. Hij adviseerde het college over de verdeling en het inzetten van de ID-banen. De werving werd gedaan door de werkgever en als de kandidaat aan de criteria voldeed, van onder andere een aantal jaar werkloos, besloot de gemeente vervolgens of er subsidie werd toegekend. Sociale Zaken zat daar overigens nog tussen en zij hebben het in 2002 dan ook overgenomen van de Bestuursdienst. Arjan is van 1995 tot 1999 werkzaam geweest als beleidsadviseur werkgelegenheid bij de deelgemeente IJsselmonde. Rotterdam kent deelgemeentes en de deelgemeentes hadden een actieve rol in het opbouwen van de Melkertbanen en later ID-banen. Van 1995-1998 ging dat dus over de Melkertbanen en vanaf 1998 over de ID-banen toen het besluit ID-banen er was.

Van 1999-2004 was hij beleidsadviseur werkgelegenheid bij de Bestuursdienst van de gemeente Rotterdam. Hij weet dus veel van zowel de praktische uitvoer als de wijzigingen van het beleid vanaf 1998.

Hij noemt het arbeidsmarktbeleid van de afgelopen jaren *ondernemend* vanwege de nieuwe initiatieven die zijn genomen. *Idealistisch* noemt hij het ook en *gedurfd*. Volgens Arjan zijn er

echt pogingen ondernomen om mensen die uit de maatschappij waren verdwenen weer terug te halen. Daarnaast is er in de loop van de jaren ook veel mis gegaan, vindt hij. In negatieve bewoordingen noemt hij het arbeidsmarktbeleid van de jaren van de gesubsidieerde arbeid *weinig kritisch*. Ook vindt hij dat er meer aandacht voor *kwantiteit dan voor kwaliteit* was.

“Er werd druk gesproken over getallen en dan gaan mensen getallen najagen. Wat betreft de inzet en verdeling van het instrument van ID-banen vind ik dat er te *weinig selectief* gekeken is naar zowel de werkgever als de kandidaat-werknemer. Voor werkgevers is het klimaat ‘te zacht’ geweest. Ik vind dat sommige werkgevers de gesubsidieerde werknemers hebben uitgebuit. Bijvoorbeeld bij scholen zie je dat. Ik vind dat de scholen deze mensen gewoon regulier in dienst hadden moeten nemen. Het was in sommige gevallen ook echt misbruik maken van de regeling. Vrijwilligers kregen een ID-baan. Werkgevers vertikten het vervolgens om deze werknemers in dienst te nemen.”

Wat Arjan belangrijk vindt om te benadrukken, is dat gesubsidieerde arbeid bedoeld was, als structurele arbeid voor mensen die blijvend kansloos waren op de arbeidsmarkt. Door minister Melkert is het met nadruk voor deze doelgroep gepresenteerd, zegt hij. “Vanaf 1998 ging het structurele eraf en werd er voor het eerst gesproken over doorstroom. Toch werd er toen nog helemaal niet zo gesproken over targets m.b.t. doorstroom. Dat was eigenlijk lange tijd nog niet echt een issue. De *spelregels* werden wel veranderd, maar de doelgroep was al grotendeels geworven met de ‘oude spelregels’ namelijk een spelregel als het ‘structureel kansloos’ zijn op de arbeidsmarkt. De mensen die in 1995 structureel kansloos waren, vanwege in de persoon gelegen factoren waren dat in 1998 natuurlijk nog steeds.”

Als het doel vanaf het begin geweest was om mensen te laten doorstromen naar regulier werk, hadden werkgevers beter geselecteerd en geïnvesteerd met het oog hierop, denkt Arjan. De doelgroep was dan anders geweest van samenstelling.

“In 1998 is er vanuit de gemeente een boodschap geweest naar het Rijk toe, dat doorstroom naar regulier werk niet zomaar gerealiseerd kon worden om deze reden, hoewel het voor de CDA-wethouder een lastige kwestie was, omdat deze ook het beleid van zijn eigen kabinet moest uitvoeren. Pas in 2002 werd naar aanleiding van het rapport ‘Aan de Slag’ opgemerkt dat er geen doorstroom was naar reguliere arbeid. Dit was een juiste constatering, maar mijns inziens geen terecht verwijt omdat het juist vanaf het begin bedoeld was voor de



doelgroep die een hele grote afstand tot de arbeidsmarkt had en hoogstwaarschijnlijk nooit meer de reguliere arbeidsmarkt zou betreden. Daar hoorden ook veel mensen bij die niet goed de taal spraken. Daarbij kwam dat het banen waren in de collectieve sector, die eerder al wegbezuinigd waren. De doorstroommogelijkheden waren heel beperkt. De achterliggende gedachte is van het begin af aan geweest dat er een groep werklozen was die niet aan de bak zou komen en via deze vorm van subsidies hoopte men deze groep een (structurele) baan te bezorgen. Er was toen absoluut nog geen sprake van doorstroom naar reguliere arbeid. Landelijk werden er 40.000 mensen aan een baan geholpen op deze manier. Op een gegeven moment liep dit vol, omdat er geen doorstroom was. De mensen die vanaf 1998 een gesubsidieerde baan wilden, kwamen maar mondjesmaat in aanmerking daardoor. In 2002 kregen de gemeentes het verwijt dat er geen doorstroom was. Toen is er wel duidelijk gecommuniceerd dat dit geen reëel verwijt was.”

Ook Arjan zegt dat er ook veel positieve resultaten zijn behaald met het instrument gesubsidieerde arbeid. Maar die resultaten worden op dit moment onderbelicht. Hij zegt: “Het resultaat is in ieder geval dat veel mensen aan de absolute onderkant van de arbeidsmarkt zich de afgelopen jaren nuttig hebben gemaakt. Van een groot deel van deze mensen verwachtten wij niet dat ze op een andere wijze een baan hadden gevonden. Het is zeer de vraag of zij met andere middelen uit de uitkeringssituatie waren gekomen. Ik denk dat met de afschaffing van de oude vormen van gesubsidieerde arbeid veel mensen langer werkloos blijven of weer worden.

De uitkomst van het beleid van gesubsidieerde arbeid is uiteindelijk dat er een focus is gekomen op doorstroom naar reguliere arbeid en uitstroom uit de gesubsidieerde baan. Deze focus is geleidelijk ontstaan, ook naar aanleiding van het feit dat de ‘bak met gesubsidieerde arbeid’ volliep, vervolgens had het natuurlijk ook alles te maken met politieke ontwikkelingen.”

Volgens Arjan zijn er achteraf twee grote fouten te onderkennen: A) De subsidies hadden nooit structureel moeten worden en B) De werkgever had een deel zelf moeten bekostigen om de betrokkenheid en investering van de werkgever te vergroten. “Op deze manier waren er ook meer banen gecreëerd die echt nuttig waren, ook op de lange termijn, omdat er een investering voor gedaan werd. Nu zijn er ook banen gecreëerd die voorheen met vrijwilligers

waren uitgevoerd. Er had veel eerder een besef moeten zijn, dat het een keer ophield; je kunt niet eindeloos doorgaan met het creëren van banen.”

De belangrijkste oorzaken voor de stagnatie in de doorstroom, zoals een paar jaar geleden geconstateerd, moeten volgens Arjan in de eerste plaats gezocht worden in de kwaliteit van de mensen. Een andere oorzaak kan gezocht worden in het feit dat deze banen gecreëerd waren in de collectieve sector. De werkgevers hadden er geen belang bij om mensen te laten doorstromen. Arjan: “Er hadden afspraken gemaakt moeten worden aan de voorkant. De voorwaarden voor werkgevers hadden gesteld moeten worden en de selectie van kandidaten in het kader van doorstroom volgt dan als vanzelf. Achteraf is er weinig meer aan te doen.”

### 3.7 ID-ers

In de praktijk van de gesubsidieerde arbeid zijn er dus in Rotterdam heel veel gesubsidieerde banen ingezet. Werkgevers die een aanvraag deden voor een ID-subsidie, werden, zeker in de beginjaren, zelden teleurgesteld. Zoals gezien in tabel 3.1 zijn de ID-ers verdeeld over de sectoren zorg & welzijn, onderwijs, veiligheid, beheer, kinderopvang, sport en nog een klein gedeelte in overige sectoren. In elke sector is er tenminste één ID-er geïnterviewd. Opmerkelijk was dat er grote verschillen waren in lengte en oorzaken van werkloosheid tussen de groep ID-ers die vanaf half jaren '90 instroomden en de groep ID-ers die vanaf het jaar 2000 instroomden.

#### 3.7.1 Kinderopvang en Welzijn

Iemand die vanaf 1995 bij de eerste lichting 'Melkertbanen' instroomde, is Naïma. Zij is een vrouw van Marokkaanse afkomst die op zeer jonge leeftijd uitgehuwelijkt werd aan een in Nederland woonachtige Marokkaanse man, die veel ouder was. Haar verhaal is indrukwekkend. Vorig jaar kwam zij erachter dat zij ongeveer tussen de 38 en 40 jaar oud moet zijn. Precies weet zij het niet, want haar paspoort is in Marokko bij haar komst naar Nederland 'op maat' gemaakt. Zodat zij, ondanks haar jonge leeftijd, toch kon trouwen en naar Nederland komen. In Nederland heeft Naïma vervolgens nooit op school gezeten. Ook in Marokko genoot zij geen onderwijs. Via de peuterspeelzaal waar haar kind op zat, kwam

zij in contact met Nederlanders die haar de weg wezen richting Nederlandse les en uiteindelijk naar een Melkertbaan in de kinderopvang, bij een peuterspeelzaal.

Naïma: "In 1995 werd ik gevraagd om bij de peuterspeelzaal te komen helpen en uiteindelijk te komen werken. Dat kon via een Melkertbaan. De peuterspeelzaal viel onder de stichting Scalp. Ik hoorde bij de allereerste groep mensen met een Melkertbaan. Dat was voor mij het eerste moment dat ik zelf geld kreeg op mijn eigen rekening. Voor die tijd moest ik altijd geld vragen aan mijn man; dat hoefde vanaf toen niet meer.

Ik heb vijf jaar lang gewerkt als assistent peuterleidster bij de stichting Scalp. Ik heb een cursus gevolgd voor assistent- peuterleidster. Daarna heb ik ook de opleiding voor peuterleidster gevolgd. Daar heb ik wel certificaten voor gehaald, maar geen officieel diploma, omdat ik alle tentamens mondeling heb gedaan. In 2000 was er een grote reorganisatie bij de stichting Scalp. Daardoor ben ik gaan verder kijken en zo kwam ik terecht bij het Vrouwencentrum Delfshaven en kon ik gaan werken als I/D-er in de functie van activiteitenbegeleidster. Ik ben heel blij met deze baan. Ik denk dat ik niet zo snel iets anders zal vinden. Schoonmaakwerk kan ik niet doen vanwege mijn gezondheid en bij ieder ander werk heb ik een hoger niveau nodig wat betreft lezen en schrijven."

Naïma hoopt dat zij nog lang in de I/D-baan kan blijven. Zij zegt dat haar leven er een stuk anders uit had gezien als zij nooit voor een gesubsidieerde baan in aanmerking was gekomen.

### 3.7.2 Welzijn

Heel anders verliep het bij Estine Wongsodjuvo. Zij kwam vanuit Suriname nadat zij daar een haar diploma's voor de MULO en voor kleuterleidster had behaald. Allereerst werkte ze daarom in Nederland op reguliere basis in de kinderopvang. Na de geboorte van haar tweede kind bleef zij een aantal jaar thuis. Door de actieve werving van een stichting voor opvoedingsondersteuning, werd zij op de hoogte gebracht van een leuke baan, weliswaar met ID-subsidie. Zij besloot via een ID-baan weer aan de slag te gaan en op deze manier naast haar baan weer te gaan studeren. Inmiddels heeft Estine een MBO-diploma behaald en over een jaar heeft zij haar HBO diploma Maatschappelijk Werk en Dienstverlening op zak. Estine had eigenlijk nooit gedacht dat zij na zoveel jaar nog steeds in een gesubsidieerde baan zou zitten. Aan de ander kant vindt zij het zelf ook logisch: "Ik heb altijd gedacht: eerst

mijn opleiding afmaken en dan solliciteren. Maar ja, ik vond het ook wel makkelijk om zekerheid te hebben en op een gemakkelijke manier aan een nieuwe opleiding te beginnen. Er werd met mij ook nooit gepraat over doorstroom naar regulier werk. Ze wilden mij altijd graag houden. En als je het naar je zin hebt, dan ga je niet zo snel solliciteren. Het salaris in een doorstroombaan was op een gegeven moment niet heel erg slecht meer. En daar stond voor mij tegenover dat ik erbij kon studeren en dat het een baan was zonder al te veel stress. Omdat ik ID-er was, had ik andere targets. De verantwoordelijkheid was niet al te groot. Hoewel, in de laatste jaren, deed ik hetzelfde werk als de HBO-ers. Toen werd ik ook gewoon gezien als één van de mensen met een HBO-diploma. Ik heb altijd het gevoel gehad dat ze mij graag wilden houden in de ID-baan. Dat is natuurlijk ook wel logisch: Ik deed hetzelfde werk als de HBO-ers, maar ik was natuurlijk voor de werkgever wel een bijna gratis kracht. In beoordelingsgesprekken of begeleidingsgesprekken kwam het feit dat ik ID-er was, ook nooit ter sprake.”

### 3.7.3 Kinderopvang en Welzijn

Ook Sherida Hausil kwam vanuit Suriname naar Nederland. Bij Sherida lukte het niet om in Nederland een reguliere baan te vinden. Zij zocht lang naar werk omdat zij geen diploma's had behaald in Suriname. Soms lukte het haar om voor een kleine periode via het uitzendbureau te werken. Maar nooit liep dat uit op een vaste baan. Sherida was dan ook erg blij toen zij over gesubsidieerde arbeid hoorde via haar vader die ervoor geselecteerd werd. Zij besloot zichzelf aan te melden voor een gesubsidieerde baan, zelfs een aantal maanden wachten had zij ervoor over. Die maanden waren nodig, om aan de criteria van werkloosheidsduur te voldoen. Sherida hoort ook bij de eerste groep mensen die in een gesubsidieerde baan terecht kwamen. In 1996 begon zij met een baan in de kinderopvang. Dat hield zij niet lang vol en uiteindelijk belandde zij in een functie van assistent-administratief medewerkster. Voor Sherida heeft de ID-baan veel opgeleverd. Zij was ook altijd erg tevreden en had geen wens om een reguliere baan te krijgen.

Vanaf het begin is haar altijd verteld: “Als je je best doet, kun je altijd blijven in deze baan.” Er is met haar nooit gesproken over het feit dat zij misschien op een gegeven moment uit de I/ID-baan zou moeten. Nu is zij naar het assessment geweest en in de brief met de uitslag

stond dat ze doorstroomgeschikt is. Zij moet dus nu gaan solliciteren naar een reguliere baan.”

#### 3.7.4 Veiligheid en Beheer

Zekerheid is opvallend genoeg een thema wat door alle ID-ers spontaan wordt aangesneden. Ook Ekrem Bektas, werkzaam als beveiliging bij Stadstoezicht benadrukt zijn behoefte aan zekerheid. Hij ziet dit ook als belangrijkste reden waarom hij uiteindelijk nooit is doorgestroomd naar een reguliere baan. Vanuit Turkije kwam hij op 13-jarige leeftijd naar Nederland. Na een aantal jaren werken in een garage lukte het hem in 2000 niet meer om een baan te vinden. Inmiddels had hij wel een gezin te onderhouden. In 2002 trad hij daarom graag in dienst van stadstoezicht. Aan het begin van het werk bij stadstoezicht moest hij de opleiding ABM volgen. Dat duurt drie maanden. Inmiddels is deze opleiding verouderd. Er zijn nu nieuwe eisen en certificaten en daarom heeft hij niets aan het diploma als hij gaat solliciteren. Tevreden is hij niet, over zijn ID-baan. Wij mogen helemaal niets bij stadstoezicht, zegt Ekrem. “Ik heb iedere dag het gevoel dat ik doelloos aanwezig ben. Wij hebben zelf helemaal geen bevoegdheden. En ik ontwikkel helemaal niet meer. Om verder te komen heb ik een opleiding nodig. Ik zou graag bij een interventieteam werken. Dan kun je tenminste iets nuttigs doen. Maar ik wilde niet persé uit een gesubsidieerde baan. Het gaat mij meer om het soort werk. Op dat punt ben ik in de afgelopen jaren dus wel teleurgesteld. Ik heb een nutteloos gevoel. Het was een paar jaar geleden voor de meeste mensen niet de bedoeling dat je naar regulier werk ging, het was gewoon de bedoeling dat wij bleven zitten waar we zaten. In de afgelopen vijf jaar heb ik maar één keer een functioneringsgesprek gehad. En dat was ook nog met de wijkchef die mij helemaal niet goed kent. De wijkchef is eigenlijk verantwoordelijk voor wat wij op straat doen en de wijkchef moet ons eigenlijk begeleiden. Zonder begeleiding kun je ook niet verder komen, vind ik. Ik heb zelf wel eens een paar keer gesolliciteerd om binnen stadstoezicht verder te komen of bij de politie. Maar voor die functies moet je allerlei diploma's hebben en die heb ik niet. Dus ik voldoe nooit aan de eisen. En ik heb ook het gevoel dat als ze weten dat je een I/D-er bent, dat je helemaal niet makkelijk wordt aangenomen voor een andere functie. Ze denken dan dat je het niet kan.”

### 3.7.5 Sport en recreatie

Datzelfde gevoel heeft Vijay van TOS (thuis op straat) ook. Vijay is sport- en spelmedewerker bij Tos voor de gemeente Rotterdam. Hij zorgt voor sport en spel op pleinen en in buurten met veel kinderen. Naast pleinmedewerker is hij ook wijkkunstenaar. Dat houdt in dat hij in opdracht objecten beschildert met graffiti.

Vijay: "Bij mij hing mijn ontwikkeling in de afgelopen jaren ook wel af van mijn begeleider. Soms had ik echt goede begeleiders. Die zeiden: Gebruik TOS als een tussenstation, denk na over wat je hierna wilt gaan doen. Die begeleiders stimuleerden me dan ook om een opleiding te gaan doen. Andere begeleiders en leidinggevendenden deden dat weer helemaal niet. Als ik nu terugkijk dan heb ik het meest geleerd in de periodes dat ik een goede begeleider had. Toen ik in 1995 via de jongerenpool aan de slag ging, dacht ik er gewoon aan dat het een goede mogelijkheid was om me te ontwikkelen en het bood mij zekerheid. Tja, ik zit er nu dus nog steeds in. Ik ben een tijdje geleden ook een paar maanden gaan reizen om nu eens een paar dingen op een rijtje te zetten. Ik ben meestal van de korte termijn planning. Ja, en dus zit ik hier nog steeds. Ik vind het wel balen dat ik nu opeens een andere baan moet gaan zoeken omdat de ID-banen eruit gaan."

### 3.7.6 Zorg en Welzijn

Ook Wassila Asnoussi verklaart haar jarenlange werkervaring in een ID-baan vanuit haar behoefte aan zekerheid. Ook zoekt zij de oorzaak bij te weinig begeleiding vanuit de werkgever. Wassila Asnoussi werkt als activiteitenbegeleidster bij het Vrouwencentrum in Rotterdam- Delfshaven. Haar formele werkgever is het Werkgeversinstituut. Dit instituut is de formele werkgever van heel veel medewerkers bij stichtingen en welzijnsorganisaties in Rotterdam. Een groot aantal ID-ers is ondergebracht bij het WGI. Alleen: Het WGI voert slechts de formele werkgeverstaken uit zoals salarisadministratie en premieafdracht. De subsidies voor de ID-banen worden door de gemeente Rotterdam aan het WGI overgemaakt die daar vervolgens weer de salarissen uit betaald. Ook het geld dat bestemd is voor scholing van ID-ers verloopt via het WGI. Geld voor scholing moet echter wel eerst door de werkgever worden aangevraagd.

Wassila was al jaren vrijwilligster bij het vrouwencentrum. Vanaf 1998 werd haar vrijwilligerswerk omgezet in een I/ID-baan (een instroombaan). De mogelijkheden waren

daar toen voor en zij werd op de hoogte gebracht van deze mogelijkheid, door iemand van de gemeente. Wassila: “Ik zou dan uit de sociale dienst gaan. Dat was voor mij heel aantrekkelijk. Vooral omdat ik het vrouwen centrum al kende en ik het perfect kon combineren met het zorgen voor mijn kinderen. Ik bleef precies dezelfde werkzaamheden uitvoeren als ik daarvoor als vrijwilliger had gedaan. Voor 1998 had ik een sociale dienst uitkering en vanaf 1994 had ik toestemming om vrijwilligerswerk te doen.”

“Er is met mij nooit iets afgesproken over de toekomst en over doorstroom naar een reguliere baan. Ik denk dat dat ook komt omdat het WGI alleen de administratieve dingen regelt. Ik heb toen een contract getekend voor onbepaalde tijd en dat contract geldt nog steeds. Dus dan denk je: ik zit hier voor altijd. Ik heb zelf ook nooit verder nagedacht over een andere baan. Ik was tevreden met deze baan en had het hier naar mijn zin.”

### 3.7.7 Onderwijs

In het onderwijs verliep de begeleiding van ID-ers wel direct via de werkgever, vaak de directeur van de school. Bij ID-ers in het onderwijs leefde daarom ook het idee dat er op termijn doorstroom naar regulier werk mogelijk zou zijn. Fatiha Benjeddi, onderwijsassistente op een basisschool en ID-er sinds 2002, zegt daarover: “In de beginjaren verliep het voorspoedig. Ik kon mij ontwikkelen en deed een opleiding. Maar vanaf het moment dat het tot mij door begon te dringen dat het absoluut niet waarschijnlijk was dat onze directeur ons regulier in dienst zou nemen, begon mijn motivatie af te zakken. Ik begrijp het ook wel: Wij zijn eigenlijk inmiddels vervangende leerkrachten, maar we kosten de school helemaal niets! Ik heb wel eens gedacht: waarom verplicht de gemeente mijn directeur niet om mij regulier in dienst te nemen op het moment dat er een leerkracht moet worden aangenomen? Dat zou toch eerlijk zijn? Na al die jaren subsidie mag er toch wel eens wat voor worden teruggedaan? Nu worden er duale pabo- studenten aangenomen met een regulier salaris en dat voelt echt als oneerlijk. Wij hebben al zoveel meer ervaring en hebben laten zien dat ze op ons kunnen bouwen! Maar ons regulier in dienst nemen, dat doen ze niet. Want wij zijn het ‘extraatje’ voor de school, de slagroom op de taart. Tja, en wie wil dat nou missen?”

Met deze laatste conclusie geeft Fatiha eigenlijk één van de belangrijkste oorzaken weer voor het niet bereiken van de beoogde doorstroom. Daarmee slaat zij de brug voor het volgende hoofdstuk, waar deze oorzaken en gevolgen verder worden geanalyseerd.



## Hoofdstuk 4. Analyse

### 4.1. Inleiding

In het vorige hoofdstuk is veel informatie, verkregen uit beleidsdocumenten en interviews, gepresenteerd. In dit hoofdstuk wordt de koppeling gemaakt tussen de hoofdstukken twee en drie, tussen de theorie en de praktijk. Hierbij staan ook de vragen, zoals verwoord in hoofdstuk één, centraal. Allereerst staan we stil bij het doel van gesubsidieerde arbeid in het licht van de arbeidsmarktontwikkelingen. Vervolgens kijken we naar de veronderstellingen en causale verbanden die daarachter liggen. In aansluiting daarop worden de relaties tussen verschillende variabelen in het beleidsproces in beeld gebracht. Er worden verschillende modellen gebruikt, zoals besproken in hoofdstuk 2. Ook in dit hoofdstuk wordt de volgorde van hoofdstuk 2. aangehouden om vanuit de context naar het statuut te kijken. Het centrale punt of ‘knooppunt’ bij deze analyse is het beleidseffect en de uiteindelijke uitkomsten van het beleid van gesubsidieerde arbeid, gericht op langdurig werklozen. Deze uiteindelijke uitkomsten vallen in twee delen uiteen: de beleidseffecten van het ‘oude beleid’ en de gevolgen daarvan: de invoering van de WWB en de afschaffing van het oude beleid. In onderstaande paragrafen is deze tweedeling steeds terug te vinden. Tenslotte kijken we vanaf een afstandje naar de geconstateerde veronderstellingen, beleidseffecten en gevolgen door middel van de ‘bril’ van enkele eerder besproken arbeidsmarkttheorieën. De analyses worden geïllustreerd met fragmenten uit de interviews.

### 4.2 Doel en veronderstellingen

Hieronder zal een reconstructie van causale verbanden in beleidsdocumenten, worden weergegeven in aansluiting op de manier waarop Hoogerwerf de analyse van een beleidstheorie voorstelt. “Het falen van veel beleid – hier opgevat als het niet bereiken van beleidsdoeleinden- is immers, althans gedeeltelijk, te verklaren uit het feit dat het beleid nogal eens op onjuiste veronderstellingen is gebaseerd. .. Als een beleid op onjuiste veronderstellingen is gebaseerd, kan dat ertoe bijdragen dat de doeleinden van het beleid met de gekozen instrumenten niet worden bereikt.” Hoogerwerf haalt hierbij de auteurs

Freeman en Sherwood aan in zijn artikel. (Hoogerwerf, 1984). Bij het model dat hij hierbij aanhaalt, gaat het om drie vragen die hieronder getracht worden beantwoord.

#### 4.2.1 Toestand $\infty$ oorzaak

Vraag 1: Welke *relatie* wordt er door de beleidsmakers aangegeven tussen een toestand of *situatie* die men wil veranderen en een mogelijke *oorzaak* daarvan?

De toestand van waaruit het instrument van gesubsidieerde arbeid is ontwikkeld, wordt in het IBO-rapport omschreven als een situatie van *hoge werkloosheid en een geringe participatie van kansarmen in de samenleving*.

De oorzaak daarvoor wordt gezocht in 3 zaken: door de langdurige werkloosheid een *slecht imago bij werkgevers, verouderde kennis en niet-toepasbare kwaliteiten en competenties op de huidige arbeidsmarkt*. Daar wordt aan toegevoegd: "Als het bestrijden van werkloosheid gericht is op participatie in de samenleving, ook voor kansarmen, dan zal het instrument zoveel mogelijk moeten aansluiten bij deze groep kansarmen. Dat betekent dat het bijvoorbeeld om eenvoudig werk moet gaan waar geen hoge eisen worden gesteld aan vaardigheden, kennis en kwaliteiten." ('Aan de Slag', h. 2)

Naast deze bovenstaande eerste beantwoording van de vraag, kan er meteen ook al een stapje verder gekeken worden, namelijk naar het gevolg van de maatregel en de situatie die leidde tot de wijziging van het beleid. We kijken in dit verband naar de situatie die ontstaan was als gevolg van de toegenomen middelen. Na verloop van jaren werden er uiteindelijk grote hoeveelheden geld besteed aan de gesubsidieerde banen. Het IBO-rapport concludeert over deze toestand: "De middelen, gemoeid met instrumenten voor het arbeidsmarktbeleid, belopen nu bijna het drievoudige van de gelden die in 1990 waren uitgetrokken en bijna het dubbele van de bedragen die rond 1994 nog werden ingezet!" (Aan de Slag, h.2) De *oorzaak voor deze toegenomen middelen*, wordt door de beleidsmakers gezocht in de *structuren van budgettering*. Arnoud Boer van het Ministerie zegt daarover: "Bij de oude Bijstandswet lag de verantwoordelijkheid verdeeld bij het Rijk en bij de gemeenten. 75% van de verantwoordelijkheid lag bij het Rijk lag en 25% bij de gemeenten.

#### 4.2.2 Programma ∞ oorzaak

Vraag 2. Wat is volgens de beleidsmakers de relatie tussen het programma of maatregel (wat wordt er gedaan aan de oorzaak) en het verschijnsel dat beschouwd wordt als oorzaak van de toestand die men wil veranderen?

Ook bij de beantwoording van deze tweede vraag maken wij onderscheid tussen het programma of maatregel van gesubsidieerde arbeid en het programma of maatregel van bezuiniging.

Allereerst de maatregel van gesubsidieerde arbeid: Zoals bij vraag 1. al beschreven, wordt de oorzaak gezocht in 3 zaken: een slecht imago bij werkgevers, verouderde kennis en niet-toepasbare kwaliteiten en competenties op de *huidige* arbeidsmarkt.

De toevoeging is daarbij ook van belang: "Als het bestrijden van werkloosheid gericht is op participatie in de samenleving, ook voor kansarmen, dan zal het instrument zoveel mogelijk moeten aansluiten bij deze groep kansarmen. Dat betekent dat het bijvoorbeeld om eenvoudig werk moet gaan waar geen hoge eisen worden gesteld aan vaardigheden, kennis en kwaliteiten." ('Aan de Slag', h. 2)

Hier kan meteen een tegenstelling worden opgemerkt: de oorzaak van verouderde kennis en niet toepasbare kwaliteiten en competenties op de huidige arbeidsmarkt wordt bestreden door middel van het instrument gesubsidieerde arbeid, maar tegelijkertijd wordt vermeld dat het instrument moet aansluiten bij de groep kansarmen, wat voor de beleidsmakers inhield, dat het om eenvoudig werk moet gaan zonder hoge eisen aan vaardigheden, kennis en kwaliteiten. De vraag die dan boven komt is: Hoe wordt de oorzaak, namelijk van verouderde kennis en niet-toepasbare kwaliteiten dan bestreden, als er in de gesubsidieerde baan geen eisen aan gesteld worden? In een handleiding voor de praktijk van HRM wordt daarom in 1997 ook al opgemerkt: "In de praktijk blijkt het soms moeilijk te zijn om de eis van additionaliteit te verenigen met het opdoen van arbeidsmarktrelevante werkervaring. Het arbeidsmarktrelevante karakter van gesubsidieerd werk dat anders was blijven liggen, is doorgaans minder dan bij een reguliere functie het geval is. Overigens is het voor uitvoeringsorganisaties op zich al een probleem om het aanbod van deelnemers zodanig te combineren met de beschikbare arbeidsplaatsen, dat voor alle deelnemers arbeidsmarktrelevante werkervaring wordt gegarandeerd." (Breure, 1997)

De tweede maatregel of het tweede programma dat kan worden onderscheiden bij het nadenken over de uitkomsten van het beleid van gesubsidieerde arbeid, is de invoering van de WWB op 1 januari 2004 en daarmee de afschaffing van de oude vormen van gesubsidieerde arbeid.

Klaas Folkerts van het RWI benadrukt de politieke verschuivingen die van invloed zijn op de verandering van beleid: De politiek dominante veronderstellingen bepalen volgens hem voor een groot deel welke accenten er worden gelegd en welke waarde er wordt gehecht aan bepaalde instrumenten. Over het instrument van gesubsidieerde arbeid zegt hij in dat verband: "De verwachting was echt dat mensen op korte termijn zouden doorstromen naar regulier werk door het zgn. 'trekkende schoorsteen-effect'. Dat was in de Rotterdamse tijd van Simons (wethouder van Sociale Zaken red.). Simons geloofde er in dat mensen via deze gesubsidieerde vormen van arbeid zouden doorstromen naar de reguliere arbeidsmarkt. Het was zelfs zo, dat het grote stedenbeleid daar ook voor een deel op gebaseerd was. Simons sprak altijd over de 'trekkende schoorsteen'. De gedachte daarbij was dat mensen zouden doorstromen door de trekkende kracht van boven, naar reguliere functies. Hoewel ik denk dat het ambtelijk apparaat daaronder, daar altijd wel cynischer over is geweest omdat zij toen ook al wel zagen dat er iets vreemds in zat. Het vreemde was dat je mensen wel kon laten doorstromen, maar dat de werkgevers de volledige loonkosten moesten betalen. Veel werkgevers in de collectieve sector wilden of konden dat niet. Het werd zo een soort 'gouden kooi'. Voor de werknemer bood het namelijk zekerheid en een niet al te beroerd salaris. Een ID-werknemer kon in sommige gevallen zelfs doorstromen (in de zgn. 'doorstroombaan') naar 150% van het minimumloon en dat was voor een deel van de groep zeker niet onaardig. Ik denk zelfs dat een deel van deze groep dat in de markt nooit gehaald zou hebben. De werknemers wilden daarom logischerwijs niet meer weg en de werkgever had een gratis arbeider. Vanuit het Ministerie en vanuit het Grote Stedenbeleid was de ID-regeling officieel het voornaamste instrument om de arbeidsmarkt te beïnvloeden, terwijl mensen die het project in Rotterdam trokken wellicht niet meteen geloofden in de doorstroom naar regulier werk. De achterblijvende resultaten van doorstroom liggen wat mij betreft dan ook voor een belangrijk deel gelegen in de *constructie* van de ID-regeling en in het structurele karakter ervan."

Soms is het niet altijd helder waar de verschuivingen precies vandaan komen.

“Een politieke koerswijziging wordt natuurlijk ook altijd ondersteund met bepaalde documenten. En bepaalde rapporten komen in bepaalde periodes meer of minder goed van pas. Het zou me niet verbazen als een IBO-rapport weer opgehaald wordt als dat goed uitkomt om te bezuinigen. Een goed voorbeeld daarvan vind ik het boek ‘De markt van welzijn en geluk’ van de auteur Achterhuis. In dit boek, wat uitkwam in de jaren ‘80, werd de welzijnssector beschreven als een markt waarbij het aanbod de vraag bepaalt. Dat boek werd toen heel handig gebruikt voor bezuinigingen in Welzijn door te voeren. Dat kwam erg goed uit. Met het beleid Sociale Vernieuwing werd overigens voor een deel weer een nieuw startpunt gevonden om vervolgens, toen er weer wat geld was in 1998, de vraag te stellen of de welzijnssector weer meer geld moest krijgen of dat dat in gebonden regelingen zou gebeuren. Dat laatste is het toen geworden. Dat idee van gebonden regelingen zie je ook terug bij de ID-regeling.”

Ook bij het Ministerie wordt de oorzaak voor de beleidswijzigingen gezocht in de politieke stijlen. Arnoud Boer: “De veronderstellingen achter de decentralisatie voorafgaand aan de afschaffing van de oude gesubsidieerde arbeid is wat mij betreft terug te voeren op een bezuinigingsmaatregel onder het mom van de politieke ‘nieuwe stijl’. Deze politiek nieuwe stijl was er op gericht om te decentraliseren en regelgeving dichterbij de mensen te brengen. De idee leefde namelijk heel sterk dat het ‘effectiever’ en beter kon wat betreft de omgang met gelden bestemd voor bijstand en daarmee ging een bezuiniging op dit budget gepaard. Je zou dus de conclusie kunnen trekken dat het alleen een bezuinigingsmaatregel was. Je kunt je afvragen of het met de decentralisatie echt nodig of wenselijk was om een dermate groot deel van het totale budget af te trekken. Wat er eigenlijk gebeurd is, is dat het Rijk de pot met geld voor de Bijstandswet samengevoegd heeft met de andere ‘potjes’ bestemd voor gesubsidieerde arbeid (WIW en ID-banen). De gedachte was: als we de verantwoordelijkheid voor bijstandsgerechtigden dichtbij de gemeente brengen, moeten we ook de verantwoordelijkheid voor gesubsidieerde arbeid bij de gemeente leggen. Met het totale budget dat de gemeente vervolgens voor de WWB kreeg, kon niet in dezelfde mate als voorheen geld besteed worden aan gesubsidieerde arbeid. De mogelijke consequenties daarvan, zoals een tekort aan budget voor de gesubsidieerde banen, waren mijns inziens al

wel voorzien want met de komst van het nieuwe kabinet werd er al gesproken over de afschaffing van de gesubsidieerde banen. “

#### 4.2.3 Maatregel $\infty$ resultaten

Vraag 3. Wat is volgens de beleidsmakers de relatie tussen de actie of maatregel die genomen is en de uiteindelijke resultaten daarvan?

De uiteindelijke resultaten van het instrument van gesubsidieerde arbeid worden in het IBO-rapport geëvalueerd. Volgens de werkgroep van ‘Aan de Slag’ is de gesubsidieerde arbeid succesvol geweest, waar het- naar de aard van zijn eerste doelstelling- ging om de creatie van specifieke werkgelegenheid. In lijn met deze eerste doelstelling beoogden de ID-banen geen doorstroming naar regulier en ongesubsidieerd werk, bewerkstelligden dat ook niet en hadden daarmee een permanent karakter.

“Er moet worden beseft dat de ID-regeling zich kenmerkt door een dubbele doelstelling. Behalve dat er sprake is van een werkgelegenheidsinstrument voor langdurig werklozen (dat beoogde te voorzien in werk dat met de geleidelijke ophoging van de laagste CAO-loonschalen destijds praktisch verdwenen was), wil de regeling ook structureel voorzien in maatschappelijk nuttige werkgelegenheid in de publieke sector. In de loop van de achter ons liggende jaren zijn daarmee flink wat vooral gemeentelijke voorzieningen in stand gehouden.” De werkgroep van ‘Aan de Slag’ adviseert daarom de beide doelstellingen van de I/D-regeling te scheiden. (‘Aan de Slag’, h. 3)

Paul de Beer, verbonden aan de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WWR) citeert in dit verband de Nederlandse econoom Jan Tinbergen: “Het aantal instrumenten dat je inzet voor economische politiek dient altijd minimaal even groot te zijn als het aantal doelstellingen dat je nastreeft. Met andere woorden: om twee doelstellingen te realiseren heb je ook ten minste twee instrumenten nodig.” (De Beer, 2002, artikel Maandblad Reïntegratie)

### 4.3 Contextuele model

Na de analyse van de beleidsdocumenten aan de hand van de bovenstaande vragen, gebruiken we vervolgens het contextuele model om de relaties te analyseren tussen de verschillende factoren die van invloed zijn op het beleidseffect van gesubsidieerde arbeid. De verschillende factoren of variabelen die van invloed zijn op het beleidseffect, vormen samen het model zoals weergegeven in figuur 2.1 (De ronde vormen zijn manipuleerbaar, de vierkante vormen zijn niet manipuleerbaar.) Hieronder volgt, aan de hand van de verkregen informatie uit de beleidsdocumenten en interviews, een invulling van dit model en een beschrijving van de variabelen. Voor het lezen van deze paragraaf, de invulling van het contextuele model wordt verwezen naar figuur 2.1 uit hoofdstuk 2 en figuur 4.1 onderaan deze paragraaf.

#### 4.3.1 Het Beleidsstatuut (a)

Bij de definiëring van het beleidsstatuut kunnen we de Bijstandswet noemen, waarin de vormen van gesubsidieerde arbeid worden beschreven en later, meer toegespitst, het ID-besluit. In dit statuut wordt de subsidie en de hoogte daarvan beschreven, bestemd voor de groep langdurig werklozen, met daarbij de doelstellingen en de uitvoerende structuur: de gemeentes kregen bevoegdheid om de ID-subsidies te verstrekken. Deze subsidies konden gedeclareerd worden bij het Rijk. Werkgevers konden een aanvraag indienen bij de gemeente. De gemeente toetste vervolgens de kandidaten aan de opgestelde criteria, voornamelijk de duur van de werkloosheid, en kende vervolgens al dan niet subsidie toe voor een persoon uit de doelgroep gekoppeld aan een arbeidsplaats. Hier stuiten we meteen op een aantal problemen: Het beleidsstatuut voor gesubsidieerde arbeid is niet eenduidig gericht op één bepaalde doelstelling. Zoals eerder verwoord in het vorige hoofdstuk, heeft het beleidsstatuut van gesubsidieerde arbeid er in de loop van de jaren een extra doelstelling bij gekregen: naast de doelstelling van het aan de slag krijgen van langdurig werklozen en het verbeteren van de kwaliteit van de publieke dienstverlening, werd er in 1999 een extra doelstelling geformuleerd, namelijk die van doorstroom naar regulier werk. De spelregels werden als het ware veranderd. Meteen kunnen we daarom een koppeling maken naar een aantal onbedoelde gevolgen van het beleidsinstituut. Zie paragraaf 4.3.8.

#### 4.3.2 Het beleidseffect (b)

Het beoogde beleidseffect was zoals gezegd, vanaf 1999, opgebouwd uit drie delen: de activering van langdurig werklozen, verbetering van de kwaliteit van de publieke sector, doorstroom naar regulier werk. Het beoogde effect van doorstroom naar regulier werk bleek echter, door de eerder aangetrokken doelgroep niet zonder meer gerealiseerd. Zie ook: onbedoelde gevolgen onder h).

Het beleid bleek het volgende daadwerkelijke effect te hebben in positieve zin:

- ❖ De activering van langdurig werklozen en de inzet van mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, slaagde, zeker in de beginjaren, dankzij het instrument van gesubsidieerde arbeid. Het was voor veel mensen een mogelijkheid om eindelijk in te stromen op de arbeidsmarkt, deel te nemen aan het arbeidsproces, toegang te krijgen tot allerlei faciliteiten waarmee hun ontwikkeling in gang werd gezet en een eigen inkomen te creëren. In zekere zin heeft de inzet van gesubsidieerde arbeid er ook toe bijgedragen dat een bepaalde groep (veelal vrouwen en mensen van allochtone afkomst) zich heeft kunnen emanciperen. Een mooi voorbeeld hiervan is het verhaal van Naïma, die bij de eerste groep mensen met een gesubsidieerde baan behoorde.
- ❖ In de publieke dienstverlening kwamen functies in salaris klasse 1 weer terug, ondanks de verder gaande informatisering en automatisering. Denk aan de koffiejuffrouw die terug kwam, ondanks het aangeschafte koffieautomaat. Door de additionele functies werd de kwaliteit van dienstverlening wel tot een bepaald niveau verbeterd.

De negatieve beleidseffecten, direct gerelateerd aan de doelstelling van het beleid, zoals het gebrek aan doorstroom, zijn terug te voeren op onbedoelde effecten en gevolgen. (zie ook paragraaf 4.3.8)

#### 4.3.3 Beleidsimplementatie (c)

Het accent van implementatie lag op de gemaakte uitvoerende kaders en voorwaarden voor het aanvragen, toekennen en declareren van subsidies.

Bij de implementatie van het ID-besluit werd teruggevallen op de activiteiten die reeds waren ondernomen bij de implementatie van gesubsidieerde arbeid sinds 1995. Dat



betekende dat de uitvoering van het instrument werd neergelegd bij de gemeente. De kaders die waren gemaakt om het beleid sinds 1995 te implementeren, bleven bestaan. Met de uitbreiding van het beleid met een nieuwe doelstelling werden geen nieuwe implementatieactiviteiten ontplooid.

#### 4.3.4 Brug- conditie of criteria (d)

Een vaststaande conditie en voorwaarde voor de uitvoering van het beleid was uiteraard wel dat *werkgevers bereid* moesten zijn de doelgroep op de in het statuut geldende voorwaarden in dienst te nemen.

Ook bij werknemers moest de bereidheid aanwezig zijn om bij te dragen aan de doelstellingen, zoals het verrichten van maatschappelijk nuttige taken en het doorstromen naar regulier werk.

#### 4.3.5. Aanvullende factoren of variabelen (e)

Er werden buiten het statuut om afspraken gemaakt voor mensen in een gesubsidieerde baan. ID-ers werden ingeschaald in een CAO. Daarbij waren aanvullende afspraken gemaakt: In een ID-baan, kon men maximaal doorgroeien tot 150% van het minimumloon. Dat betekende dat een werkgever het verschil tussen de daadwerkelijk loonkosten en het subsidiebedrag zelf moest bijpassen. Dit had directe invloed op het beleidseffect. Deze afspraken moesten er voor zorgen dat doorstroom naar een reguliere functie nog zou lonen. Daarbij gaf deze afspraak extra steun aan het bereiken van de juiste doelgroep: mensen die gewend waren aan een hoger salaris, hadden naar alle waarschijnlijkheid – in ieder geval in het verleden- meer mogelijkheden en perspectieven op de arbeidsmarkt.

Uiteindelijk heeft deze zelfde afspraak in sommige gevallen geleid tot het omgekeerde effect: De ID-ers die in de loop van de jaren waren doorgegroeid tot 150% van het minimumloon hadden een heel behoorlijk salaris. Dit leidde tot een onbedoeld beleidseffect. Zie hiervoor ook paragraaf 4.2.8.

#### 4.3.6 Omgevingscondities van het programma (f)

Bij de omgevingscondities die van invloed zijn op het beleidseffect hebben de economische ontwikkelingen misschien wel de meeste invloed op het beleidseffect. Uiteraard wordt het beleidseffect – met name het effect van de derde doelstelling, de doorstroom naar regulier werk- in grote mate beïnvloed door een al dan niet krappe arbeidsmarkt. Ook de verhouding tussen het aantal werkende personen en het aantal personen in een uitkering is van invloed op het beleidseffect.

#### 4.3.7 specifieke kenmerken van de doelgroep (g)

De specifieke kenmerken van de eerste groep mensen in een gesubsidieerde baan (1995-1998) zijn samen te vatten in: grote afstand tot de arbeidsmarkt en zeer gering perspectief op regulier werk. Later werden er mensen gezocht voor gesubsidieerde arbeid, met name voor de ID-banen, die weliswaar een grote afstand hadden tot de arbeidsmarkt, maar door middel van werkervaring hun perspectief op reguliere arbeid zodanig moesten vergroten dat een overstap naar regulier werk realistisch zou worden. Deze tweedeling in kenmerken van de eerste en tweede groep, zorgde voor een aantal onbedoelde reacties. Zie paragraaf 4.3.8. Andere kenmerken van de doelgroep zijn: (over het algemeen) laaggeschoold, veel cultuur- en taalproblemen, veel emigratieverledens, in de persoon gelegen factoren waardoor de afstand tot de arbeidsmarkt groot is.

Arjan van den Berg van de Bestuursdienst zegt daarover: “Het waren mensen die op een andere wijze nooit een baan zouden hebben gevonden. Er waren vaak veel structurele beperkingen op taalgebied, persoonlijke problemen, alcoholproblemen etc. die leidden tot structurele problemen en een structurele achterstand op de arbeidsmarkt.”

#### 4.3.8 Onbedoelde gevolgen en reacties op de invoering van het beleid (h)

- ❖ Werkgevers in de sectoren zorg, welzijn, onderwijs, kinderopvang, sport en enkele overige sectoren, zagen mooie kansen om een ‘gratis arbeidskracht’ aan te trekken voor onbepaalde tijd, door de structurele subsidie.
- ❖ De ‘gratis arbeidskrachten’ in zorg, welzijn, onderwijs, kinderopvang, sport en enkele overige sectoren werden soms ingezet als ‘extraatje’ in een additionele functie, maar soms – en dat wordt door verschillende beleidsmedewerkers, zoals Arjan van den

Berg van de Bestuursdienst als minder wenselijk omschreven, verving de gratis kracht ook een volwaardige arbeidskracht. Voorbeelden hiervan zijn te vinden in het onderwijs, waar klassenassistentes niet zelden de taken van gewone leerkrachten uitvoerden.

- ❖ Ook nieuwe initiatieven met nieuwe werkgevers ontstonden als gevolg van de geboden mogelijkheden van 'gratis' krachten. Voorbeelden hiervan zijn te vinden in de creatieve en kunstzinnige hoek als ook in zelforganisaties. Het spreekt vanzelf dat doorstroom naar regulier werk in zo'n nieuwe organisatie die bij de gratie van gesubsidieerde krachten bestaat, binnen de organisatie heel moeizaam is.
  - ❖ Ook sommige bestaande organisaties konden hun activiteiten alleen nog in dezelfde mate continueren door de inmiddels grote aantallen ID-ers die waren aangetrokken. Voorbeelden hiervan zijn te vinden in de sector welzijn.
  - ❖ Door de declaraties die gemeentes konden doen m.b.t. de toegekende structurele subsidies, kon het aantal gesubsidieerde banen flink oplopen. Klaas Folkerts legt deze manier van declareren en budgetteren in zijn verhaal uit aan de hand van de veranderingen die sinds 1 januari 2004, met de invoering van een nieuw statuut, de Wet Werk en Bijstand, zijn ingevoerd.
- Deze oude vorm van budgetteren en declareren van de gemeente betekende dat naast de beoogde doelgroep van mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, ook mensen met redelijk tot goede kansen werden toegelaten tot de gesubsidieerde banen. De gemeente droeg hier immers niet direct de financiële gevolgen van. Een voorbeeld hiervan is het verhaal van Estine, die uit eigen keuze ongeveer 3,5 jaar uit het arbeidsproces was gestapt voor de opvoeding van haar kinderen, maar in principe voldoende diploma's en mogelijkheden had op de reguliere arbeidsmarkt. Ook Klaas Folkerts gaf hiervan een voorbeeld van een hoofd personeelszaken met een ID-baan binnen een organisatie die zich bezig houdt met bepaalde vormen van kunst.
- ❖ Door de structurele subsidie had de doelgroep opeens meer zekerheid dan ooit. Deze zekerheid was voor veel mensen van de doelgroep prettig en aangenaam en de behoefte naar reguliere arbeid verstilde.

- ❖ Door de structurele subsidie, zoals vastgelegd in de Bijstandswet en later in het ID-besluit, was doorstroom naar regulier werk, wat in een later stadium als doelstelling werd geformuleerd, voor werkgevers niet aantrekkelijk. Immers: bij doorstroom naar regulier werk, verviel de subsidie voor de ID-baan.
- ❖ Voor de eerste jaren van gesubsidieerde arbeid werd gezocht naar een doelgroep zonder een toekomstperspectief op regulier werk. Het effect was dat er geen doorstroming plaats vond. Mensen bleven zitten waar ze zaten. Vervolgens werd er vanaf 1999 een doelstelling aan toegevoegd van doorstroom naar regulier werk. Gezien de kenmerken van de 'zittende' groep mensen in een gesubsidieerde arbeid, was die doorstroom moeilijk te realiseren.
- ❖ Als gevolg van de beschreven aanvullende variabele, kunnen we nog het volgende (onbedoelde) gevolg verwoorden:

Door de afspraken rondom CAO en inschaling hadden sommige mensen in een gesubsidieerde baan -met name de mensen in een doorstroombaan- een heel behoorlijk salaris. Dat kon namelijk oplopen tot 150% van het minimumloon. Klaas Folkerts benoemde het onbedoelde gevolg op de volgende wijze: "Mensen gaan hun uitgaven baseren op hun welvaartsniveau, terwijl het maar de vraag is of ze datzelfde niveau op de reguliere markt ook hadden kunnen bereiken. De Roteb is daarvan een goed voorbeeld. Zij hebben mensen aangenomen die echt aan de onderste laag van de onderkant van de arbeidsmarkt zijn te situeren. Dat zorgt overigens ook wel eens voor probleempjes – zoals wat dronken medewerkers uit de struiken halen- maar deze mensen hebben wel een relatief goed betaalde baan."

Ook bij Sherida Hausil, ID-er en administratief medewerkster, zien we het verschijnsel van het opgelopen welvaartsniveau: Zij zegt: "De ID-baan heeft mij veel opgeleverd. Doordat ik een vaste baan had kon ik trouwen. Ik heb een aantal jaar geleden een groot huis gekocht met twee verdiepingen op het salaris van mijn ID-baan samen met het salaris van mijn man. Nu is mijn huis veel meer waard. We verhuren het bovenste deel van het huis. Als ik nooit een ID-baan gekregen had, dan denk ik dat ik geen vaste baan gevonden had. Ik had misschien wel een baan gevonden, maar niet voor lang. Ik had dan ook geen huis kunnen kopen. Ik ben altijd heel blij geweest met mijn ID-baan. Ik ben ook erg tevreden met mijn salaris. Alleen

in het begin was het een beetje weinig. Dat kwam omdat het salaris wat ik toen kreeg, minder was dan de uitkering van de sociale dienst, samen met het geld wat ik zwart erbij verdiende. Maar daarna ben ik iets meer gaan verdienen en toen was ik tevreden. Ik wilde nooit uit de ID-baan uitstromen. Ik wilde graag de zekerheid houden. Ik had natuurlijk ook een huis gekocht, dus ik had die zekerheid nodig. Ik durfde niet te gaan solliciteren. Ook als ik een baan zou vinden, had ik veel meer onzekerheid, want straks zou ik na een half jaar of een jaar weer zonder werk zitten. En inmiddels is alles gebaseerd op twee salarissen, die van mijn man en mijn ID-salaris. Als ik zou solliciteren en na verloop van tijd mijn baan weer verliezen, dan zouden we ons huis moeten verkopen!”

#### 4.3.9 Eventuele latente gevolgen (i)

- De ID-banen zijn, zoals beschreven, met name gerealiseerd in de publieke sector. Dit correspondeert ook met de eerste doelstellingen van gesubsidieerde arbeid. In de marktsector is de gesubsidieerde arbeid nauwelijks ingezet. Nu de ID-banen straks weg zullen vallen, kunnen sommige publieke functies niet meer goed worden uitgevoerd. Sommige dienstverlenende organisaties zijn gewend geraakt aan de inzet van gesubsidieerde arbeidskrachten. Deze gesubsidieerde arbeidskrachten bepalen voor een groot deel het niveau en kwaliteit voor dienstverlening. Arjan van den Berg geeft hiervan het voorbeeld van een niet nader te noemen organisatie, gericht op maaltijdvoorziening van ouderen. De medewerkers bij deze organisatie zijn ID-ers. Als de ID-ers wegvallen moeten er reguliere krachten aangetrokken worden die de maaltijden verzorgen en wegbrengen. Dat zorgt ervoor dat de prijs omhoog zal moeten en er geconcurrereerd moet worden met commerciële organisaties met dezelfde activiteiten. Een latent gevolg kan dus zijn: een verandering in de (concurrentie)verhouding van publieke sector versus marktsector. In de nota van toelichting van het ID-besluit wordt hier overigens al voor gewaarschuwd. Hierin wordt echter alleen benadrukt dat er acht geslagen moet worden op concurrentievervalsing, zonder dat daar specifieke regels aan verbonden worden. (Zie de bijlage: nota van toelichting ID-besluit.)

- Een ander latent gevolg kan zijn dat ID-ers weer belanden in een uitkeringssituatie. De uiteindelijke uitkomst, het beleidseffect op lange termijn is immers dat de oude vorm van gesubsidieerde arbeid verdwijnt: Het zou zo kunnen zijn dat ID-ers te maken gaan krijgen met een ‘imagoprobleem’: voor ID-ers die moeten uitstromen is het lastig om een baan te vinden op de reguliere arbeidsmarkt. Ekrem, van stadstoezicht verwoordt dit als volgt: ‘Als ik solliciteer voldoe ik nooit aan de eisen. En ik heb ook het gevoel dat als ze weten dat je een ID-er bent, dat je helemaal niet makkelijk wordt aangenomen voor een andere functie. Ze denken dan dat je het niet kan.’ ID-ers belanden daardoor wellicht toch weer in een uitkeringssituatie, terwijl ze mogelijkheden zouden moeten hebben op de reguliere arbeidsmarkt. En dat was nu precies waar het volgens het IBO-rapport ‘Aan de Slag’ voor een groot deel allemaal om begonnen is en waar het instrument voor bedacht is. “Langdurig werklozen hebben het moeilijk om weer aan een baan te komen. Redenen daarvoor zijn onder andere het slechte imago bij werkgevers . Het instrument loonkostensubsidie is ontwikkeld vanuit de gedachte om langdurig werklozen uit deze vicieuze cirkel te halen.” (‘Aan de Slag’, 2002 h. 2.)

Zie pagina 17 (Hoofdstuk 2) als toelichting bij de hierboven beschreven variabelen van het *contextuele model*.

#### **4.4 Statutaire model**

In aansluiting op de zojuist beschreven factoren die van invloed zijn op het beleidseffect, wordt nu de focus gelegd op de statutaire variabelen. Sabatier & Mazmanian (Van de Braak 9red) 1990, h.9) verdelen in hun model de statutaire factoren of variabelen in drie categorieën: de beleidscriteria, de instrumentele criteria en de middel-criteria. Daarbij formuleren Sabatier & Mazmanian ook een aantal vragen. In deze paragraaf is geprobeerd bij deze vragen een antwoord te formuleren. Figuur 2.2. in hoofdstuk 2 fungeert hierbij als leidraad.

#### 4.4.1 Beleidscriteria

Bij de beleidscriteria horen de volgende vragen en antwoorden:

a) De definiëring van het beleidsdoel: bevat het statuut duidelijke instructies over de wijze waarop de beleidsinstantie en de doelgroep aan het beleidsdoel kunnen voldoen?

In het statuut zelf wordt geen melding gemaakt van het beoogde doel en hoe deze te bereiken. In het ID-besluit is met name vastgelegd hoe de aanvragen dienen te verlopen en hoe de subsidie toegekend kan worden. Dit wordt in het statuut zelf niet direct gekoppeld aan het beleidsdoel. (Besluit ID-banen, artikel 1 t/m 22)

b) De geldigheid van de causale theorie: wordt in het statuut duidelijk aangegeven hoe de geplande verandering in de doelgroep door de maatregel zal worden veroorzaakt?

Nee, zelfs de geïnterviewde beleidsmedewerkers konden de gedachte achter het instrument van gesubsidieerde arbeid, zoals bijvoorbeeld vastgelegd in het ID-besluit niet zonder meer verwoorden. In de nota van toelichting wordt wel toegelicht hoe het instrument bijdraagt aan de doelstelling van inzet van arbeidskrachten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt en ontoereikende capaciteiten en vaardigheden, namelijk door de werkervaring.

Op de vraag aan Klaas Folkerts of er naar zijn mening duidelijke richtlijnen bij de uitvoering van het ID-besluit waren die aangaven hoe het beoogde doel van uitstroom naar regulier werk precies behaald moest worden, gaf hij aan dat dit niet duidelijk in de regeling zelf staat. Wel gaf hij aan dat hij dit wel verwachtte in een toelichting op het ID-besluit. Klaas Folkerts gaf toe dat hij zelf de precieze gedachtegang niet wist. Hij zegt: “de precieze gedachtegang achter het ID-besluit weet ik eigenlijk niet. Ik vraag me ook sterk af in hoeverre het gebleken structurele karakter van de ID-banen en het beloningsniveau in die gedachtegang zijn meegenomen. De effecten van de ‘gouden kooi’ zijn pas achteraf onderkend. Mensen gaan hun uitgaven baseren op hun welvaartsniveau, terwijl het maar de vraag is of ze datzelfde niveau op de reguliere markt ook hadden kunnen bereiken. De Roteb is daarvan een goed voorbeeld. Zij hebben mensen aangenomen die echt aan de onderste laag van de onderkant van de arbeidsmarkt zijn te situeren. Dat zorgt overigens ook wel eens voor probleempjes – zoals wat dronken medewerkers uit de struiken halen- maar deze mensen hebben wel een relatief goed betaalde baan. Ik moet hier wel bij zeggen dat er in de ID-regeling ook andere voorbeelden te noemen zijn. Dan doel ik juist op mensen die niet aan de onderkant van de

arbeidsmarkt gezocht hoeven te worden. Ik ken zelfs een hoofd personeelszaken met een ID-baan. Voorbeelden zijn ook te vinden in bijvoorbeeld peuterspeelzalen waar – inmiddels gediplomeerde- leidsters nog steeds in een ID-baan zitten. Het diploma is dan gehaald met ID-gelden, maar de daadwerkelijke doorstroom, vertaald in een regulier salaris, heeft nooit plaatsgevonden.

Andere voorbeelden die aangeven dat de ID-regeling lang niet altijd gebruikt is met het oog op doorstroom naar reguliere arbeid, zijn te vinden in welzijns- of culturele initiatieven die door middel van ID-subsidies van de grond zijn gekomen. Klaas: “Daar zit nu natuurlijk een aantal mensen die daar in feite niet thuishoren en die in andere omstandigheden waarschijnlijk al lang een reguliere baan hadden gevonden. Als gemeente hadden wij natuurlijk ook wel boter op ons hoofd, want er is van de regeling gebruik gemaakt om leuke dingen te doen.

Naar aanleiding van de evaluatie van het Grote Stedenbeleid is er ook gekeken naar de bijdrage van de ID-regeling naar het verlagen van het aantal werklozen en dat bleek marginaal te zijn. Mensen bleven zitten en er was dus een onvoldoende ‘trekkende schoorsteen’.”

#### 4.4.2 Instrumentele criteria

Bij de instrumentele criteria horen de volgende vragen en antwoorden:

c) M.b.t. de mate van hiërarchische integratie: wordt de geplande maatregel in het statuut voorzien van een hecht geïntegreerd netwerk van uitvoerende beleidsinstanties?

Hoewel de uitvoerende instanties duidelijk met elkaar verbonden zijn en er duidelijkheid is over verantwoordelijkheden, worden de *werkgevers* in het statuut *niet genoemd* als onderdeel van de keten van uitvoerders van het beleid. Daardoor zijn werkgevers totaal niet betrokken bij het realiseren van beleidsdoelstellingen, maar streven zij hun eigen belangen na in het vinden en vasthouden van goedkope arbeidskrachten.

d) De participatie van ‘stakeholders’: voorziet het statuut in de mogelijkheid tot participatie van ‘stakeholders’ bij besluiten over implementatie van de maatregel?



Ook hier zou de nadruk hebben kunnen liggen op de werkgevers. Werkgevers zijn in het statuut echter totaal niet betrokken als laatste schakel in de keten van uitvoerders en als cruciaal punt in de implementatie van het beleid.

e) Procedures van besluitvorming: wordt in het statuut nadrukkelijk gestipuleerd welke formele procedures gelden bij besluitvorming over de maatregel?

In het ID-besluit wordt duidelijk gemaakt aan welke criteria een werkloze moet voldoen om in aanmerking te komen voor een gesubsidieerde baan. Er moet een verklaring worden afgegeven van 'langdurig werkloze'. Dit gebeurt door het arbeidsbureau/ centrum voor werk en inkomen. Wel is het zo dat sommige criteria beïnvloedbaar zijn gebleken! Sommige mensen kregen soms de opdracht om nog (27 weken, zie interview Sherida!) te wachten om deze verklaring van 'langdurig werkloze' te kunnen ontvangen en in andere gevallen werd de fasering bij het arbeidsbureau aangepast naar één die correspondeerde met de verklaring van 'langdurig werkloze'. In de nota van toelichting staat hierover: "Om te zien of iemand een langdurig werkloze is, is er een verklaring nodig van de gemeente waarin de persoon woonachtig is, omdat dat de gemeente is die veelal ook de vergoeding verstrekt. Deze verklaring heeft veelal een declatoir karakter: wanneer de beoogde werknemer voldoet aan de omschrijving, bedoeld in artikel 1, eerste of tweede lid, is de bevoegde gemeente verplicht de verklaring af te geven. .. De verklaring is een momentopname." (Nota van toelichting Besluit ID-banen, artikel 5.)

#### 4.4.3 Middel-criteria

Bij de middel-criteria horen de vragen:

f) Financiële middelen: geeft het statuut in concreto aan welke financiële middelen ter beschikking worden gesteld om bijvoorbeeld personeel aan te trekken, een behoefteanalyse te verrichten of impact te meten?

In het statuut staat duidelijk aangegeven dat de gemeente deze taak gaat uitvoeren en daarvoor ook personeel dient aan te trekken. Het agentschap SZW voert daarop de taken uit in naam van het Ministerie, als het gaat om de daadwerkelijke toekenning/ uitkering declaratie van de subsidie. De gemeente betaalt de subsidie vervolgens aan de werkgever.

Wat betreft het meten van impact of het uitvoeren van een behoefteanalyse na verloop van jaren: daarover staat niets in het statuut, noch in de nota van toelichting.

g) Personele middelen: bevordert het statuut dat de uitvoering van de maatregel ligt bij functionarissen die voldoende overtuigd zijn van het belang van de maatregel?

Nee! Sommige gemeentefunctionarissen zijn niet overtuigd van het belang van de maatregel, in ieder geval worden er geen directe linken gemaakt met andere beleidsdoelstellingen of strategische plannen. Zie hiervoor het interview met Arjan v.d. Berg en Klaas Folkerts. Gemeentes zijn niet ten volle verantwoordelijk voor het budget, want subsidies kunnen immers worden gedeclareerd! Dit zorgt ervoor dat het vooral om kwantiteit ging en minder om kwaliteit en het realiseren van beleidsdoelstellingen.

Vervolgens kan over de personele middelen nog het volgende opgemerkt worden: Ook bij de afbouw van de ID-banen is er met het huidige budget bestemd als uitstroompremie voor de werkgever indien de werkgever een ID-er in reguliere dienst neemt, na verloop van tijd een andere bestemming gezocht: Arnoud Boer: " Met het geld wat over is van deze 17 miljoen wordt op dit moment een nieuw plan gemaakt, gericht op opleiding van de mensen in ID-banen."

## **4.5 Brillen voor het arbeidsmarktbeleid**

Bij het zoeken naar verklaringen voor de uitwerkingen van het beleid van gesubsidieerde arbeid, gericht op langdurig werklozen, gaf een aantal van de geïnterviewde personen mogelijke oorzaken weer, die een illustratie vormen bij verschillende theorieën zoals geschetst in hoofdstuk 2. Hieronder volgt een invulling van deze theorieën aan de hand van de praktijkvoorbeelden.

### **4.5.1 Human Capital**

De theorie van het menselijk kapitaal is een aanbodstheorie die de veronderstelling van een homogeen arbeidsaanbod op de arbeidsmarkt los laat. Scholing wordt daarbij als investering gezien en niet als consumptiegoed. Volgens de human capitaltheorie bestaat er een verband

tussen enerzijds opleiding en ervaring en anderzijds productiviteit- af te meten aan de hoogte van het loon.

In de verschillende interviews met de beleidsmakers kwam deze manier van kijken en denken over de doelgroep verschillende keren naar voren. Klaas Folkerts benoemt zelfs drie 'stromingen' in beleid gericht op de onderkant van de arbeidsmarkt, waarvan één gericht op scholing. Ook in de bestemming van het overgebleven budget van uitstroompremies zien we de expliciete oplossing gezocht in scholing. Met het overgebleven budget – in eerste instantie bestemd als incentive voor werkgevers voor het laten doorstromen van ID-ers naar regulier werk- wordt op dit moment een scholingsplan gemaakt, in overleg met de bonden. Dit scholingsplan gaat er expliciet vanuit dat als de ID-ers een diploma op MBO-niveau hebben behaald, alle problemen rondom achterstand op de reguliere arbeidsmarkt zijn opgelost. Want, zo wordt er gesteld in dit plan: er zijn op dit moment genoeg vacatures op MBO-niveau. Volgens de human capitaltheorie bestaat er een verband tussen enerzijds opleiding en anderzijds productiviteit- af te meten aan de waardering van de werkgever voor de werknemer, uitgedrukt in loon of het soort contract. Bij de scholingsplannen wordt dus uitgegaan van deze veronderstelling.

De human capitaltheorie zegt niets over de aansluiting tussen opleiding en functie. Productiviteitsverschillen tussen individuen zijn in deze theorie onafhankelijk van de functie. In de verschillende interviews met ID-ers hebben we echter kunnen zien dat er ook na het volgen en afronden van een opleiding in de gesubsidieerde baan niet per definitie een verschil in productiviteit, of een wijziging in waardering te signaleren is. Blijkbaar spelen er meer factoren een rol bij het vermogen de daadwerkelijke arbeidsproductiviteit te beïnvloeden, of om het beeld van werkgevers daarover te beïnvloeden.

#### 4.5.2 Matchingstheorie

De matchingstheorie legt wel de nadruk op deze overige factoren die een rol spelen bij de aansluiting tussen persoon en functie. 'De juiste persoon op de juiste plaats' is hier een reëel uitgangspunt. Of: de productiviteit van een persoon is mede afhankelijk van de arbeidsplaats en productiviteitsverschillen tussen individuen variëren dus met de functie. Vanuit deze gedachte is het logisch dat een persoon op een gesubsidieerde arbeidsplaats niet zonder meer productiever wordt als er bijvoorbeeld door scholing een wijziging in de situatie komt.

Volgens de matchingstheorie kunnen kenmerken van werknemers en kenmerken van de functie invloed hebben op de arbeidsproductiviteit en daarmee op de waardering voor de persoon, uitgedrukt in loon. Deze gedachtegang past bij de neo-klassieke vraag- en aanbodmodellen. Toch blijft het lastig om productiviteit af te lezen aan beloning. Zoals we ook bij de verschillende geïnterviewde ID-ers zien, is beloning ook gekoppeld aan regels rondom de ID-banen en niet te vergeten: de CAO. ID-ers zijn zich daarom niet zelden zelf ook bewust van hun relatief goede salaris – na jarenlange werkervaring in een gesubsidieerde baan binnen de CAO welzijn- en zijn er erg onzeker over of ze datzelfde salaris ooit kunnen verdienen op de reguliere arbeidsmarkt. Daarnaast gaven ID-ers ook aan bang te zijn voor het ‘stempel’ van werkgevers.

#### 4.5.3 Screeningstheorie

Dit ‘stempel’ of ‘imagoprobleem’ sluit aan bij de screening- of signalingsstheorieën. In deze theorieën wordt de veronderstelde directe relatie tussen opleiding, productiviteit en loon losgelaten. De in onderzoek waargenomen effecten van scholing op inkomen moeten volgens aanhangers van deze theorieën vooral verklaard worden door de *informatie* die scholing geeft over werknemers. De gedachte daarbij is dat werkgevers bij de selectie van personeel nooit volledige informatie over de productiviteit van kandidaten kunnen verzamelen. En: het verzamelen van informatie over kandidaten kost tijd en geld. Daarom maken werkgevers een inschatting van de productiviteit en motivatie op basis van direct waarneembare kenmerken, zoals genoten onderwijs. Hier sluit vervolgens de ‘statistische discriminatietheorie’ op aan. Deze beide theorieën zijn vanuit de interviews te illustreren. De taskforce minderheden en arbeidsmarkt van het Ministerie van SZW concludeert in dit verband: “De overgrote meerderheid van organisaties in Nederland heeft helaas nog steeds weinig ervaring met allochtoon personeel. Dit gebrek aan ervaring blijkt in de praktijk een grote drempel. Veel ondernemers denken dat de bedrijfsvoering het personeelsbeleid ingrijpend gewijzigd moeten worden aangepast bij het in dienst nemen van allochtonen. Zij vinden het bovendien moeilijk om tijdens een sollicitatiegesprek een goed beeld te krijgen van de kwaliteiten van een allochtone sollicitant, bijvoorbeeld doordat een sollicitant uit bescheidenheid (te) weinig vertelt. Ook het inschatten van het opleidingsniveau of de

werkervaring kan een probleem zijn." (Taskforce minderheden en arbeidsmarkt, Ministerie van SZW, 1999)

Arnoud Boer van het Ministerie van Sociale Zaken zegt over het gebrek aan doorstroming naar regulier werk bij ID-ers: "Aan de kant van de werknemer ligt de oorzaak mijns inziens in het feit dat de persoon niet goed opgeleid is voor een reguliere baan – nu niet of nooit niet- en aan de kant van de werkgever, ligt een oorzaak dat de betreffende werknemers niet als capabel genoeg *ingeschat* worden, of dat nu reëel is of niet. Er zijn natuurlijk twee kanten van de medaille: de werkgever kan zich blijvend laten leiden door vooroordelen en de werknemer kan blijvend niet capabel genoeg zijn voor de reguliere arbeidsmarkt. Een werkgever is niet verplicht om de ID-werknemer na verloop van tijd regulier in dienst te nemen. Laatst hoorde ik bijvoorbeeld iemand van VNO-NCW benadrukken dat zij de ID-banen niet als 'echte' banen zien. Dat werkt natuurlijk ook door in de toe te kennen waarde van de werkervaring in ID-banen. In veel gevallen is het natuurlijk ook zo dat de prestaties van veel mensen te wensen over laat en dat de arbeidsproductiviteit heel laag is. Dat helpt niet mee aan het imago van ID-ers die wel meer kunnen presteren."

Verschillende ID-ers gaven aan dat ze verwachten dat hun 'status' als ID-er niet positief zal doorwerken in hun zoektocht naar een reguliere baan.

#### 4.5.4 Segmentatietheorie

Deze acceptatie van het bestaan van discriminatie op de arbeidsmarkt, baant de weg naar de betekenis van regels en instituties op de arbeidsmarkt. Dat sluit aan bij het institutionele perspectief op de arbeidsmarkt. Concurrentie, discriminatie en het gebruik van machtsmiddelen worden hier onderkend. Aansluitende theorieën zijn de segmentatietheorieën die uitgaan van een verdeelde arbeidsmarkt: aan de ene zijde een groep werknemers die beschermd wordt door regels en aan de andere zijde een veel minder beschermde groep werknemers die met elkaar concurreren. Deze laatste groep werknemers bevindt zich met name aan de onderkant van de arbeidsmarkt.

De regel voor de ID-banen was, dat het functies moesten zijn in salarisklasse 1. Die waren bij de gemeentelijke overheid eigenlijk al nagenoeg verdwenen. Er waren nog wat straatvegers maar daarmee had je het wel gehad. Met de ID-regeling kwam de koffiejuffrouw weer terug, die inmiddels al lang vervangen was door een koffieautomaat. Automatisering kwam in een

hoog tempo op. De gedachte van de Melkert-banen was om die functies in salarisklasse 1 weer terug te halen. Er werd letterlijk gezegd dat dan de koffiejuffrouw weer terug kon komen. Het kwam er daardoor eigenlijk op neer dat voor veel functies gewoon het woord hulp werd geschreven of assistent-. Dit betekende dat de meeste ID-banen zich aan de onderkant van de arbeidsmarkt bevonden.

In de segmentatietheorie speelt selectie op de arbeidsmarkt een centrale rol. In de segmentatietheorie wordt er vanuit gegaan dat de creatie van selectiegronden verwijst naar het gegeven dat het arbeidsproces zodanig is ingericht dat in sommige banen bepaalde kwalificaties wel worden ontwikkeld en in andere niet. Als gevolg van deze mechanismen worden de mogelijkheden van opwaartse mobiliteit vanuit een bepaalde functie structureel begrensd door 'de aard en het niveau van de in deze functie verworven kwalificaties en de eventuele plaats van deze functie binnen het organisatorische kader van een interne arbeidsmarkt. Dit laatste kan heel goed worden toegepast op de gesubsidieerde banen. Het zou zo kunnen zijn dat werkgevers ervan uitgaan dat bepaalde kwalificaties in gesubsidieerde banen per definitie niet ontwikkeld worden. Dat zorgt intern voor een probleem in de opwaartse mobiliteit: de doorstroom naar regulier werk. Hiermee wordt de oorzaak voor de geringe doorstroom naar regulier werk gezocht bij de perceptie van de ID-werkgevers. Buiten de organisatie zorgt dit voor het zojuist genoemde 'imagoprobleem'.

De segmentatietheorie zoekt de oorzaak voor deze 'begrensde mogelijkheden' ook nog ergens anders: vanuit de zgn. 'efficiency wage' gedachte. In deze argumentatie wordt gesteld dat een werkgever door loon te betalen dat hoger ligt dan het evenwichtsloon, een werknemer aan zich weet te binden. Daarbij wordt de werknemer daardoor gemotiveerd zich in te zetten, waardoor de productiviteit wordt verhoogd. In het geval van gesubsidieerde arbeid is de werknemer gratis en betaalt de werkgever überhaupt geen loon! De werkgever committeert zich niet op deze wijze aan de werknemer. De gevolgen kunnen daarom zijn dat de werknemer minder gemotiveerd is om zich in te zetten, waardoor de productiviteit niet wordt verhoogd. En daar schuilt wellicht een belangrijk probleem: door volledige subsidie committeert de werkgever zich niet werkelijk aan de werknemer. De werkgever hoeft immers niet te investeren in de werknemer.

In sommige gevallen zorgen de secundaire arbeidsvoorwaarden, ondanks hierboven geconstateerd gering commitment vanwege de factor loon, toch voor extra motivatie bij de ID-werknemer. Te denken valt aan de factor scholing die betaald wordt door de werkgever en de tijd die hiervoor in arbeidstijd beschikbaar wordt gesteld. Een voorbeeld hiervan is het verhaal van Estine. Haar motivatie was voor een groot deel verbonden met de mogelijkheden van scholing en de daarvoor beschikbare tijd.

De segmentatie op de interne arbeidsmarkt is in sommige organisaties duidelijk waar te nemen als het gaat om het verschil tussen 'gewone' werknemers en ID-werknemers. Er is op de interne arbeidsmarkt veel vastgelegd door regels. Te denken valt aan taakomschrijving, beloning, promotiekansen en kwalificaties voor bepaalde functies. Omdat ID-ers in de onderste schalen zijn geplaatst, met bijbehorende inschaling in de CAO, gaapt er in de meeste gevallen een groot gat tussen de overige functies in de organisatie. Hierdoor zijn de promotiekansen van ID-ers al een stuk kleiner gemaakt.

De verdergaande flexibilisering speelt in dit verband ook een grote rol. De onderste functieschalen zijn zelden gericht op kern-activiteiten van een organisatie. Deze onderste schalen en bijbehorende activiteiten zijn ook niet zelden vervangen door geautomatiseerde systemen. Ook zijn bepaalde taken door verdergaande automatisering en digitalisering geclusterd en daarna 'uitbesteed' aan experts. Deze experts zijn flexibel in te huren. De kern-activiteiten van een organisatie zijn veelal te vinden in de hogere functieschalen. De werknemers die de kern-activiteiten uitvoeren worden beter beloond en bestuurd omdat deze groep moeilijker te vervangen is. De suggestie van een segmentering op de interne arbeidsmarkt houdt hiermee in dat de kerngroep beter af is dan de perifere groep.

Doorstroom van de perifere groep naar de kerngroep is binnen deze segmentatiegedachte niet logisch.

Met deze laatste verklaring voor het gebrek aan doorstroom, zijn we weer terug bij één van de drie doelstellingen van het beleid van gesubsidieerde arbeid en daarmee hebben we de cirkel rond gemaakt naar het begin van dit hoofdstuk, waar we allereerst stil stonden bij de doelstellingen van het beleid. In het volgende hoofdstuk zullen de verklaringen uit dit hoofdstuk nog eens kort de revue passeren, om daarmee het antwoord op de probleemstelling compleet te maken.

## Hoofdstuk 5. Conclusies en aanbevelingen

### 5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de conclusies die kunnen volgen op de verzameling waarnemingen en analyses nog eens kort uitgelicht. In hoofdstuk 3 en 4 zijn al veel verklaringen aangereikt voor de uitkomsten van het beleid van gesubsidieerde arbeid, gericht op de onderkant van de arbeidsmarkt. Deze 'uitkomsten' vallen, zoals in het eerste en tweede hoofdstuk al is toegelicht, in twee delen uiteen: de beleidseffecten van de inhoud van het gevoerde beleid en de (logische?) consequentie daarvan: de afschaffing van het oude beleid en de invoering van nieuw beleid, zoals vervat in de Wet Werk en Bijstand. De vragen die in het eerste hoofdstuk al aan de orde kwamen, worden hieronder in het kort nog eens beantwoord met enkele samenvattende verklaringen en conclusies uit voorgaande hoofdstukken.

Ook worden aan de hand van deze analyses en conclusies enkele aanbevelingen gedaan voor de toekomst van het beleid en de nieuwe mogelijke vormen van gesubsidieerde arbeid, zoals genoemd in de huidige wet- en regelgeving. Alle onderzoeksvragen zijn hiermee beantwoord en tezamen met de voorgaande hoofdstukken vormt dit een antwoord op de vraagstelling. Dit hoofdstuk is daarmee het laatste hoofdstuk van deze scriptie.

### 5.2 Doel

In hoofdstuk 2 en 3 wordt de inhoud van het arbeidsmarktbeleid van gesubsidieerde arbeid van 1996- 2004 beschreven. Hieronder wordt deze inhoud nog eens kort samengevat en worden de doelen van dit beleid nog eens kernachtig benoemd. De problematiek rondom de doelstellingen komt hier ook bij aan de orde. De beschrijving van deze problematiek geeft tegelijkertijd verklaringen voor het niet-slagen van een deel van het beleid. Deze paragraaf geeft daarmee nog eens kort antwoord op de eerste twee onderzoeksvragen, zoals geformuleerd in hoofdstuk 1.

De toestand van waaruit het instrument van gesubsidieerde arbeid is ontwikkeld, wordt in het IBO-rapport omschreven als een situatie van hoge werkloosheid en een geringe participatie van kansarmen in de samenleving.

De oorzaak daarvoor wordt gezocht in het volgende :



1. Langdurige werkloosheid en daarbij behorende belemmeringen (zoals arbeidsritme, zwart bijverdienen, geen oplossingen voor zorg onder werktijd etc.)
2. Slecht imago bij werkgevers
3. Verouderde kennis en niet-toepasbare kwaliteiten en competenties op de *huidige* arbeidsmarkt.

Met het instrument van gesubsidieerde arbeid wordt gepoogd deze oorzaken te bestrijden. Daarbij is gepoogd het instrument zoveel mogelijk te laten 'aansluiten' bij de doelgroep wat betreft de eenvoud van het werk en de eisen die gesteld worden aan *vaardigheden, kennis en kwaliteiten.*" Hier werd in hoofdstuk 4. een belangrijke tegenstrijdigheid opgemerkt rondom het doel en de wijze waarop dat doel wordt nagestreefd. Een conclusie hieruit kan zijn dat *het bestrijden van een deel van de oorzaak, namelijk van verouderde kennis en niet-toepasbare kwaliteiten, voor een deel wordt teniet gedaan door de voorwaarden die gesteld worden aan de gesubsidieerde baan.*

Vanuit de uit de beleidsdocumenten gedestilleerde doelen, wordt het *dominante arbeidsmarktperspectief* van waaruit het oude beleid is vormgegeven ook duidelijk: De nadruk ligt steeds op het bevorderen van vaardigheden, kennis en kwaliteiten. Dat correspondeert met arbeidsmarkttheorieën als de human capitaltheorie: De veronderstelling is dat scholing in kennis en vaardigheden – door middel van gesubsidieerde werkervaring en scholingsbudgetten bij de ID-banen- een investering is die later rendement oplevert in de vorm van een hogere productiviteit/ de doorstroom naar een reguliere (hogere) functie. Dit rendement is voor een deel achterwege gebleven. Er is wellicht te weinig rekening gehouden met het feit dat de groei in productiviteit van een persoon mede afhankelijk is van de arbeidsplaats en productiviteitsverschillen tussen individuen dus variëren met de functie. (Matchingstheorie.)

Het fenomeen gesubsidieerde arbeid is *ontworpen* als maatregel *voor het bevorderen van de werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt*, maar in de verschillende statuten (Bijstandswet, regeling ID-banen, Besluit ID-banen) worden *naast deze algemene doelstelling* ook de volgende doelstellingen van het instrument gesubsidieerde arbeid verwoord:

In 1995 is het instrument van de In- en Doorstroombanen (ID-banen) geïntroduceerd. Het primaire doel daarbij was om:

1. Werkgelegenheid te creëren voor langdurig werklozen en tegelijkertijd tot

2. verbetering van de publieke dienstverlening te komen ('Werk maken van aan de slag') De doelgroep hiervoor bestaat uit personen die een bijstandsuitkering ontvangen en langer dan een jaar werkloos zijn. Ook moeten ze ouder dan 23 jaar zijn. Het gaat bij ID-banen om functies aan de *onderkant van het loongebouw*.
3. In 1999 werd daar met het Besluit ID-banen nog een extra doelstelling aan toegevoegd: Doorstroom naar regulier werk.

Vanaf 1999 was het beoogde beleidseffect opgebouwd uit drie delen: de activering van langdurig werklozen, verbetering van de kwaliteit van de publieke sector en doorstroom naar regulier werk.

Hoewel er een extra doelstelling bijkwam in 1999, bleven de voorwaarden, criteria en wijze van uitvoering van het instrument nagenoeg hetzelfde. Volgens Paul de Beer ligt hier al een deel van de oorzaak van het geringe beleidseffect omdat het aantal instrumenten dat je inzet voor economisch beleid altijd minimaal even groot dient te zijn als het aantal doelstellingen dat je nastreeft. Met andere woorden: om twee doelstellingen te realiseren heb je ook ten minste twee instrumenten nodig." (De Beer, 2002, artikel Maandblad Reïntegratie) In 1999 kwam er zelfs een derde doelstelling bij!

Omdat het instrument ongewijzigd bleef, maar de doelstellingen, of spelregels veranderden, kwamen er problemen: Voor de eerste jaren van gesubsidieerde arbeid werd gezocht naar een doelgroep zonder toekomstperspectief op regulier werk, na 1999 werd er juist gezocht naar een doelgroep mét perspectief op regulier werk. Omdat veel oorzaken voor het geringe perspectief op regulier werk in de eerste groep ook vaak terug te voeren was op in de persoon gelegen factoren, blééf deze groep een gering perspectief op reguliere arbeid houden. *Doorstroom* naar regulier werk was bij deze groep *daardoor* ook eigenlijk *niet* in grote hoeveelheid *te verwachten*. De oorzaak voor deze en veel andere onbedoelde gevolgen ligt in het feit dat er *geen éénduidige doelstelling aan het instrument verbonden* was.

Een andere oorzaak voor de beperkte doorstroom naar reguliere (hogere) functies kan wellicht gezocht worden in de veronderstellingen die aan het beleid ten grondslag lagen. Zoals hierboven al verwoord past het leggen van de nadruk op scholing van kennis en vaardigheden - om daarmee als vanzelf rendement te behalen in de vorm van hogere produktiviteit en daardoor doorstroom naar een hogere functie- bij de human capitaltheorie. In andere theorieën (bijv. de screeningstheorie) wordt juist de nadruk gelegd op het belang

van 'maatwerk': Het belang van de juiste persoon op de juiste plaats. Daarbij wordt de invloed die scholing heeft op verbetering van kansen op de arbeidsmarkt veeleer gezocht in de signalen die scholing geeft aan werkgevers. Deze veronderstelling is in het oude beleid van gesubsidieerde arbeid nauwelijks terug te vinden. Werkgevers worden voor een groot deel buiten beschouwing gelaten. 'Imagoproblemen' van mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt (oók als zij inmiddels ID-er zijn geworden!) spelen een grote rol bij de stagnatie van doorstroom. (Signalingstheorie en statistische discriminatie.)

Tenslotte kan er nog het volgende worden opgemerkt bij het zoeken van verklaringen naar het gebrek aan doorstroom: Door de hierboven omschreven voorwaarden voor de gesubsidieerde banen, speelden de activiteiten en taken van de ID-ers zich voornamelijk af in de perifere functies van een organisatie. En zoals beargumenteerd vanuit het model van de 'flexible firm' investeert een werkgever juist niet in deze groep, omdat de werknemers in deze groep gemakkelijk vervangen kunnen worden of de activiteiten uitbesteed. In de beleidsevaluaties worden deze mogelijke gevolgen -van verdergaande flexibilisering- voor de onderkant van de arbeidsmarkt nauwelijks belicht.

### 5.3 Beleidseffecten en resultaten

Om alle in eerdere hoofdstukken beschreven beleidseffecten nog eens helder en duidelijk uit te lichten, staan alle genoemde beleidseffecten en resultaten gerangschikt in onderstaande tabel. Deze tabel is een samenvattend antwoord op de derde onderzoeksvraag, zoals geformuleerd in hoofdstuk 1. De opsomming van negatieve beleidseffecten is vele groter dan die van de positieve beleidseffecten. Toch moet hierbij wel bedacht worden dat de eerst genoemde positieve beleidseffecten grote gevolgen heeft gehad. Door de afschaffing van de gesubsidieerde arbeid, heeft een gemeente als Rotterdam bij de afbouw van de ID-banen daardoor nu met grote problemen te kampen.

Positief beleidseffect:	Verklaring:
Activering van langdurig werklozen en inzet mensen grote afstand arbeidsmarkt: geslaagd.	De werving was gericht op mensen zónder perspectief op regulier werk. Onder deze mensen waren wel veel mensen te vinden met motivatie. Perspectief: beleidsmakers én doelgroep.
Kwaliteit publieke dienstverlening verbeterd door additionele functies.	Door extra functies aan de onderkant van het loongebouw hadden andere werknemers meer tijd over. Perspectief: beleidsmakers (en burgers)
Extra voorzieningen publieke sector door additionele functies.	Er werden nieuwe voorzieningen gecreëerd of voorzieningen uitgebreid met inzet van gesubsidieerde krachten. (Vb: Roteb)

	Perspectief: beleidsmakers.
<b>Negatief beleidseffect:</b>	<b>Verklaring:</b>
Buitensporige hoeveelheid aanvragen subsidie: grote aantallen gesubsidieerde banen. In Rotterdam: 6000 ID-ers.	Gemeente niet verantwoordelijk voor het budget: declaraties bij het Rijk. Theorie: statutair model
Geen horizontale doorstroming: 'vollopen van gesubsidieerde plekken'.	Plekken bleven bezet: werkgever én werknemer vonden de zekerheid vanwege permanente subsidie aantrekkelijk. Theorie: Contextueel en statutair perspectief: permanent karakter subsidie in combinatie met weinig tot geen regels/ sancties voor werkgevers
Werkgevers zagen mooie kansen om gratis arbeidskrachten aan te trekken. Het was soms ook een goedkope vervanging van reguliere krachten.	Geen verplichtingen voor werkgevers opgenomen in het statuut. Geen <i>uitstroomverplichting</i> met sancties. Werkgevers niet betrokken bij doelstelling beleid. Theorie: Statutair model.
De 'gratis' arbeidskrachten in zorg, welzijn, onderwijs, kinderopvang en sport soms ook ingezet als 'extra' kracht als <i>vervanger van reguliere kracht</i> .	Werkgevers niet betrokken door de totale loonkostensubsidie daardoor: 'gratis' kracht: geen commitment in de zin van investering in arbeidskrachten: zonder investering ook geen commitment en betrokkenheid werkgever. Theorie: contextueel en statutair model + human capital.
Doelgroep werd verbreed: Ook mensen die naar de intentie van het instrument niet tot de doelgroep behoorden werden toegelaten in een gesubsidieerde baan.	- door nieuwe doelstelling van doorstroom regulier werk: behoefte aan 'goede kandidaten' met potentie. - Er kon worden 'toegewerkt' naar de juiste voorwaarden en criteria: fasering arbeidsbureau. - 'Verklaring langdurig werkloze' voornamelijk 'declatoir' karakter. Theorie: statutair perspectief.
Geen doorstroom naar regulier werk	- 'scholing' bleek niet dé oplossing voor doorstroom. - in de persoon gelegen factoren genegeerd. - 'imago-problemen' niet genoeg onderkend. - verhoging arbeidsproductiviteit afhankelijk van arbeidsplaats - verhoging arbeidsproductiviteit niet 'gesignaleerd door werkgever' door weinig of geen begeleiding. - grote kloof tussen eerstvolgende reguliere functie. - discriminatie door segmentatie interne arbeidsmarkt. Theorie: human capital, screening-, matching-, signaling-, segmentatie- en discriminatietheorie.
Geen doorstroom <i>mogelijkheden</i> naar regulier werk (met name veel onmogelijkheden bij eerste groep sinds 1995)	- Samenstelling doelgroep. - Nieuwe doelstelling toegevoegd met zelfde instrument en zelfde 'zittende doelgroep'. Andere selectiecriteria voor eerste doelgroep! Theorie: Contextueel model: kenmerken doelgroep. Statutair model: wijziging spelregels.
'Buiten de markt plaatsen van ID-ers' en: leven op een 'te hoog' welvaartsniveau.	Arbeidsvoorwaarden: CAO-regeling: relatief goed salaris: boven marktwaarde van betrokken persoon: Bij reguliere arbeid minder mogelijkheden i.v.m. reële of geschatte arbeidsproductiviteit. Theorie: contextueel model: onbedoelde gevolgen.
Onverwachte zekerheid voor ID-ers: behoefte naar reguliere arbeid verstilde.	Permanente subsidieduur: werkgevers hadden gratis kracht en wilden deze kracht niet kwijt. Subsidie was immers persoon- en plaatsgebonden. Theorie: contextueel model: onbedoelde gevolgen.
'Gouden- kooi- effect'	Permanente subsidieduur. Theorie: contextueel en statutair model: onbedoelde gevolgen van

	structurele karakter instrument.
Nieuwe initiatieven in o.a. creatieve sector en welzijn: werkgeverschap via formele werkgever (WGI): gevolg: geen begeleiding van ID-ers door <i>betrokken</i> werkgever.	Werkgeversinstituut is zelf niet betrokken bij de ID-er of de organisatie: totaal geen zicht op ontwikkelingen. Geen contact met ID-er. Theorie: geen investering dus ook geen betrokkenheid.
Nieuwe initiatieven in o.a. creatieve sector en welzijn: organisatie en activiteiten <i>afhankelijk</i> van ID-subsidie. Geen doorstroom mogelijk naar regulier werk.	Organisaties werden <i>afhankelijk</i> van ID-subsidies en beschikten niet over reguliere middelen. Theorie: statutair model: gemeentes niet verantwoordelijk voor budget: makkelijk in toekennen subsidieaanvragen.
'Imago-probleem'	N.B.: 2 <sup>e</sup> oorspronkelijke doelstelling hierdoor niet behaald!! Theorie: segmentatietheorie, discriminatietheorie.
Oneerlijke concurrentie	Marktsector- publieke sector ID-banen alleen ingezet in publieke sector. Theorie: contextueel model: onbedoelde en latente gevolgen door criteria in statuut.

#### 5.4 Uitkomsten en consequenties

Na het samenvatten van de beleidseffecten van het gevoerde beleid komen we als vanzelf bij de volgende onderzoeksvragen, namelijk de vraag naar de reden voor de afschaffing van het oude beleid en de vraag of de invoering van het nieuwe beleid een logische consequentie is van de hierboven beschreven beleidseffecten. Dit is de vierde en de vijfde onderzoeksvraag, zoals geformuleerd in hoofdstuk 1.

In 2004 is de Wet Werk en Bijstand ingevoerd en daarin wordt de oude vorm van gesubsidieerde arbeid niet gehandhaafd. De vraag is of dit een direct gevolg is van de beleidseffecten zoals hierboven beschreven. In de beleidsdocumenten 'Aan de Slag' en in het rapport van het RWI wordt de stagnatie van de doorstroom naar regulier werk als belangrijk knelpunt genoemd. Een aantal verklaringen voor deze stagnatie in doorstroom wordt hierboven genoemd. Toch wordt de *oorzaak voor de wijzigingen* in beleid in deze documenten in de eerste plaats gezocht in het feit dat de *kosten*, gemoeid met het instrument gesubsidieerde arbeid *hoog opgelopen* waren. De *oorzaak voor deze toegenomen middelen* kan worden gezocht in de *structuren van budgettering*: Omdat de verantwoordelijkheid voor de budgetten bij het Rijk lag en niet bij de gemeente, declareerde de gemeente zoveel mogelijk subsidies bestemd voor gesubsidieerde arbeid. Een *bezuinigingsmaatregel* onder het mom van een *politiek nieuwe stijl van decentralisatie* was het gevolg. In de interviews met beleidsmakers

werd de oorzaak voor deze beleidswijzigingen dan ook gezocht in politieke koerswijziging. (Zie onderzoeksvraag 7.) Arnoud Boer verwoordde de volgende afweging: “Het is met name een politieke koerswijziging die bestaande doelen van instrumenten wijzigt. Als de politieke wil er is en er is genoeg draagvlak dan komen er ook onderzoeken die een wijziging van beleid voorstaan. Voor een beslissing rondom gesubsidieerde arbeid is het voldoende om de vraag te stellen of we het met elkaar belangrijk genoeg vinden of mensen die onvoldoende opgeleid zijn, in een gesubsidieerde baan moeten kunnen blijven. Of willen we dat deze mensen koste wat het kost wel een reguliere baan vinden en zo ja, kan dat dan? Willen we accepteren dat een deel van deze mensen in de bijstand komt en het geld voor subsidie gebruiken voor reïntegratie? Het gaat over ‘maatschappelijke kosten’ die afgewogen moeten worden.”

De beleidswijzigingen hebben er uiteindelijk toe geleid dat alle wet- en regelgeving rondom gesubsidieerde arbeid is afgeschaft. De afbouw is in sommige grote gemeentes nog in volle gang. De afbouw is een preciaire situatie. Inmiddels zijn er weer geluiden te horen voor een nieuwe vorm van gesubsidieerde arbeid: de participatiebanen met nieuwe voorwaarden van tijdelijke subsidie en doorstroom verplichtingen.

## 5.5 Conclusies en aanbevelingen

Inzet en betrokkenheid van de kant van de werkgever is wenselijk en noodzakelijk. Goede begeleiding van de kant van de werkgever is cruciaal voor het bereiken van beleidsdoelstellingen rondom het instrument van gesubsidieerde arbeid.

Dit correspondeert ook met de uit de interviews verkregen informatie dat ID-werknemers maar zelden goede begeleiding ontvingen en in sommige gevallen zelfs nooit een beoordelings- of functioneringsgesprek hebben gehad. Dit wordt vanuit de doelgroep aangedragen als belangrijkste probleem en mogelijke verklaring voor de geringe doorstroom naar regulier werk. (Zie onderzoeksvraag 9.) Een logisch gevolg is dan een statische blik vanuit de werkgever op de betreffende ID-werknemer. Hoe lang de ID-werknemer ook blijft zitten, of welke opleidingen er ook behaald worden, op deze manier zal het beeld van de werkgever op de ID-werknemer nooit veranderen. Buiten de organisatie zorgt dit voor het zojuist genoemde ‘imagoprobleem’. Dit benadrukt nog eens het belang van goede werving

en selectie, gericht op het omzeilen van vooroordelen en het selecteren op meerdere signalen, niet alleen opleiding of imago.

Investering gevolgd door *betrokkenheid* is een logisch verschijnsel als men er vanuit gaat dat een werkgever iets terug wil zien van bepaalde investeringen. Het principe van een 'gratis' werknemer lijkt daarom niet wenselijk. Een *vergoeding van een deel van de loonkosten* in plaats van de totale loonkosten kan daarvoor wellicht een oplossing bieden.

Dit pleit voor een beter gestructureerde aanpak van werkgevers, een beter vormgegeven *concreet* beleid als het gaat om de plichten van de werkgever ten opzichte van de subsidie. In het *statuut* moet dit duidelijk worden verwoord! Als in het statuut hierover meer geregeld was, dan zou wellicht een deel van deze problemen verholpen zijn. Concrete begeleiding begint bij het behandelen van ID-ers, zoals alle andere werknemers. Daar horen dus ook functionering- en beoordelingsgesprekken bij! Behalve deze 'normale gang van zaken' lijkt het mij logisch en wenselijk dat er voor mensen in een gesubsidieerde baan juist extra tijd en geld uitgetrokken wordt om een *goede begeleiding* vorm te geven. Dit zou een *plicht* van de werkgever moeten zijn en niets minder dan het voldoen aan de maatschappelijke plichten en een fatsoenlijke tegenprestatie voor het subsidiebedrag. Verschillende ID-ers gaven in de interviews ook aan, dat hun ontwikkeling in bepaalde periodes, voor een groot deel samenhang met de mate van begeleiding uit de organisatie.

De Koning zegt hierover: "Ik verwacht dat in de toekomst er een veel grotere rol van werkgevers wordt gevraagd bij het vormgeven van loopbanen en het zoveel mogelijk voorkomen van werkloosheid. Investerings van de kant van werkgevers in menselijk kapitaal in de vorm van scholing en mobiliteit zijn hierbij van cruciaal belang. .. Versterking van de infrastructuur vraagt ook hier om een expliciete rol van de centrale overheid." (De Koning, 2003)

Wijziging van spelregels, halverwege het spel lijkt in geen enkel geval wenselijk. Bij een wijziging van een doelstelling van bepaald beleid moet ook zeer kritisch gekeken worden naar wijziging van het statuut, de instrumenten en de uitvoering van ditzelfde beleid. Daarbij is meer *differentiatie van het instrument* gesubsidieerde arbeid, al naar gelang de verschillende *doelstellingen* van het instrument, wenselijk.

Voor een *éénduidige doelstelling* kan een *éénduidige doelgroep* geworven worden. Voor het werven van de juiste doelgroep om daarmee de beoogde beleidseffecten te realiseren, zullen er *strenge selectiecriteria* moeten worden toegepast. Dit pleit er voor om de werving en selectie van de doelgroep te *laten uitvoeren* door de uitvoerende personen met *direct belang van een goede besteding* van de middelen.

Bij de werving en selectie, gericht op instrumenten met een *éénduidige doelstelling*, zal er bij de groep mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt gekeken moeten worden naar *statische* in de persoon gelegen *belemmeringen* en veranderbare, *ontwikkelbare belemmeringen*. In ieder geval is het niet wenselijk dat deze belemmeringen genegeerd worden. Meer '*maatwerk*' is dus wenselijk. Ook bij het al dan niet inzetten van scholing zullen deze statische belemmeringen moeten worden meegenomen.

Aan het toekennen van *scholingsgelden* kan, na het behalen van een certificaat of diploma, een *verplichting* gekoppeld worden. In het geval van gesubsidieerde arbeid zou dit kunnen zijn: na het behalen van een diploma, relevant voor de huidige reguliere arbeidsmarkt kan er dan een uitstroomverplichting gelden.

Doorstroommogelijkheden naar regulier werk hangen voor een groot deel samen met de beschikbare reguliere middelen in een organisatie. De *marktsector* scoort in dit *opzicht meer punten* dan de publieke sector. Daarnaast kan, door gesubsidieerde arbeid ook in te zetten in de marktsector, het latente gevolg van oneerlijke concurrentie worden tegengegaan.

Mogelijkheden voor '*maatwerk*' in combinatie met strenge selectiecriteria, gekoppeld aan de doelstelling lijkt dus wenselijk. Concrete aanbevelingen hiervoor zouden kunnen zijn: Het maken van een goede '*portfolio*' aan het begin van een traject van een gesubsidieerde baan, het opstellen van een persoonlijk ontwikkelingsplan, het aanstellen van begeleiders en het evalueren van bepaalde mijlpalen met daaraan gekoppeld mogelijke consequenties voor werkgever en werknemer. Voor de nieuwe '*participatiebanen*' waarover op dit moment druk gepraat wordt binnen gemeentelijke kringen, kan dit een nieuwe uitdaging betekenen.



## Literatuur

Beer, P.de. (2002) *IBO en de kunst van het vliegen vangen*. Uit: Maandblad Reïntegratie, nr. 11.

Braak, H.J. (red), (1990) *Rationaliteit en beleid*, hoofdstukken uit de Rotterdamse Sociologie. Academisch Boeken Centrum, de Lier.

Bekkers, V.J.J.M. en Ringeling, A.B. (eds) (2003) *Vragen over beleid. Perspectieven op waardering*, Lemma, Utrecht.

Breure, J. (1997) *Toepassing gesubsidieerde arbeid*. Handleiding voor de praktijk. Behorend bij: HRM in de praktijk. Kluwer Bedrijfsinformatie, 1997, Deventer.

Gravesteyn- Ligthelm, J.H. et al. (1998) *Wordt succes bepaald door de vorm?* Onderzoek naar de doorstroom van gesubsidieerde naar reguliere arbeid, eindrapport Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Elsevier Bedrijfsinformatie b.v., Den Haag.

Groeneveld, S. (2002) *Loopbanen onder de loep, Allocatie en promotiekansen van werknemers van een organisatie in verandering*. Van Gorcum, Assen.

Groeneveld, S. en van Kooten, G. (1999) *Kwalificatie: een kostbaar begrip*, over de kloof tussen arbeidsmarkttheorie en onderzoek naar overscholing. Uit: Tijdschrift voor arbeidsvraagstukken, nr. 3. Elsevier/ De Tijdstroom, Den Haag.

Hoogerwerf, A. (1984) *Beleid berust op veronderstellingen*, Acta Politica, jrg. 19, nr. 4.

Janssens, Maddy (1999) *Laaggeschoolden en Human Resource Management: verdringing of waardering van diversiteit?* Uit Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken, 1999-15, nr. 3. Elsevier/ De Tijdstroom, Den Haag.

Koning, J. de, (2003) *Wat niet weet, wat niet deert: over de decentralisatie en uitbesteding van het arbeidsmarktbeleid*. Rede, in verkorte vorm uitgesproken bij de openbare aanvaarding van het ambt van buitengewoon hogleraar op 26 september 2003 te Rotterdam.

Koning, J. de, (1999) *De grenzen van het arbeidsmarktbeleid*, Van Gorcum, Assen.

Mok, A.L. (1994) *Arbeid, bedrijven maatschappij, In het zweet uws aanschijns...*, Stenfert Kroese.

Nagelkerke, A.G. & De Nijs, W.F. (2001) *Regels rond arbeid*, Martinus Nijhoff, Groningen.

Raad voor Werk en Inkomen (2005) *Omdat iedereen nodig is*. Voorstellen voor een aanpak van de problematiek aan de onderkant van de arbeidsmarkt, 2005, RWI, Rotterdam.

Soest, E.van. (1999) *Arbeidsmarkt en arbeidsmarktbeleid*. Lemma, Utrecht.

Sociaal en cultureel planbureau, (1998) *Sociaal en Cultureel Rapport 1998, 25 jaar sociale verandering*, SCP, Rijswijk.

Sociaal en cultureel planbureau, (2003) *De Sociale Staat, 2003*, SCP Rijswijk.

Steijn, B. (2004) *Werken in de informatiesamenleving*. Van Gorcum, Assen.

Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Werk maken van aan de slag*, Voorstellen voor een vernieuwd reïntegratiebeleid, uitgave van het Ministerie van SZW, 2005, Den Haag.

Taskforce Minderheden en Arbeidsmarkt, Ministerie van SZW (1999) *Breng kleur in uw zaak*. Minderheden op de arbeidsmarkt. Drukkerij Knijnenberg, 1999, Den Haag.

Vermeulen, H.J.J.M. en J.H. Bosselaar (1996) *De onderste baan belicht*.  
Werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt OSA- werkdocument W145, IVA Tilburg.

Voorden, W. van, (1976) *Institutionalisering en arbeidsmarktbeleid*. Samsom, Alphen aan den Rijn.

Geraadpleegde internetsites:

- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, n.d.: Officiële publicaties.  
Link naar:<http://gemeenteloket.szw.nl/index.cfm>
- [www.regering.nl](http://www.regering.nl):  
<http://www.regering.nl/regeringsbeleid/bronnen/regeerakkoord/index.jsp>
- [www.st-ab.nl](http://www.st-ab.nl):  
<http://www.st-ab.nl/wetidbanen.htm>

# Bijlage I

## Interviewvragen beleidsmedewerkers

1. Kunt u iets vertellen over de inhoud van uw functie?
2. Waardoor kenmerkte zich volgens u het arbeidsmarktbeleid van de afgelopen jaren, gericht op langdurig werklozen?
  - a) Welke veronderstellingen of verwachtingen zaten er achter dat beleid?
3. Wat heeft er in uw perspectief toe geleid dat in de nieuwe WWB de oude vorm van gesubsidieerde arbeid is afgeschaft?
  - a) Welke rol speelde het IBO-rapport 'Aan de Slag' daarbij?
4. Hoe zou u de resultaten van het 'oude' arbeidsmarktbeleid van gesubsidieerde arbeid, gericht op langdurig werklozen omschrijven? Of: wat zijn de uitkomsten van het beleid van jarenlange subsidie voor WIW- en ID-banen?
5. Hoe zijn deze resultaten mogelijk te verklaren?
6. Stond in het Besluit ID-regeling duidelijk aangegeven hoe de geplande doorstroom naar regulier werk door de regeling veroorzaakt zou moeten worden?
7. Zou een andere aanpak van de uitvoering, bijvoorbeeld gericht op intensievere controle of aanmoediging van werkgevers om gesubsidieerde banen om te zetten in reguliere banen, volgens u een ander resultaat gehad kunnen hebben?
8. Welke gevolgen heeft de afschaffing van de oude vormen van gesubsidieerde arbeid volgens u?
9. De WWB betekent ook een verandering in de relatie tussen Rijk en gemeenten; Hoe zou u die verandering typeren?
10. Waardoor kenmerkt zich het huidige arbeidsmarktbeleid gericht op langdurig werklozen?
11. Wat zijn uw gedachten over de nieuwe mogelijke vormen van 'gesubsidieerde arbeid'?
12. Hoe ziet de afbouw van de oude vormen van gesubsidieerde arbeid eruit?
13. Wat zijn de knelpunten m.b.t. de afbouw?
14. Wat zijn uw toekomstverwachtingen m.b.t. de arbeidsmarkt en het beleid gericht op langdurig werklozen?

**Interviewvragen werknemers met een gesubsidieerde baan**

Naam:

Geslacht:

Leeftijd:

Geboorteland:

1. Wat is uw functie?
2. Wie is uw werkgever?
3. Sinds wanneer bent u werkzaam in een gesubsidieerde baan?
4. Wat voor soort gesubsidieerde baan heeft u?
5. Hoe lang was u werkloos, voordat u in een gesubsidieerde baan terecht kwam?
6. Wat was de reden, dat u werkloos werd?
7. Wat voor soort werk deed u voordat u werkloos werd?
8. Wat was uw hoogst genoten opleiding voordat u in een gesubsidieerde baan terecht kwam?
9. Heeft u deelgenomen aan het assessment voor ID-ers in Rotterdam?
10. Zo ja, welke conclusies werden er getrokken naar aanleiding van dit assessment?
11. Wat is uw hoogst genoten opleiding op dit moment?
12. Bent u tevreden met uw huidige baan?
13. Had u, toen u startte met deze baan, verwacht dat u nu nog steeds werkzaam zou zijn in een gesubsidieerde baan?
14. Was het aan het begin van deze baan de bedoeling dat u op korte of langere termijn zou doorstromen naar een reguliere baan?
15. Wat is hierover afgesproken met de werkgever?
16. Hoe vindt u het, dat u niet bent doorgestroomd naar een reguliere baan?
17. Waarom bent u niet doorgestroomd naar een reguliere baan denkt u? Welke oorzaken zou u kunnen noemen voor het feit dat u nog niet bent doorgestroomd naar een reguliere baan?
18. Wat voor begeleiding heeft u gehad van de werkgever in de afgelopen jaren dat u werkzaam bent in een gesubsidieerde baan?

19. Wat heeft de gesubsidieerde baan u opgeleverd in de afgelopen jaren?
20. Wat zou er gebeurd zijn, als u nooit in aanmerking was gekomen voor een gesubsidieerde baan?
21. Wat zijn uw wensen voor de toekomst wat betreft werk en inkomen?
22. Hoe ziet u de toekomst voor uzelf wat betreft werk en inkomen?