

Aukje Smit en Edwin de Vos

# Rea biedt kansarmen weinig soelaas

200010124

## Arbeidsgehandicapten aan de onderkant van de arbeidsmarkt

**Arbeidsgehandicapten aan de onderkant van de arbeidsmarkt verkeren in een weinig benijdenswaardige positie. Enerzijds verdwijnen voor hen geschikte banen wegens veranderde werkprocessen, anderzijds staan werkgevers niet te dringen om hen aan te nemen, uit angst voor financiële lasten. De wet Rea tracht de positie van arbeidsgehandicapten te verbeteren. Voor een deel van deze groep geeft de Rea echter geen soelaas.**

In juli 1998 is de Wet op de reïntegratie van arbeidsgehandicapten (Rea) in werkinggetreden met als doel de arbeidsmarktpositie van arbeidsgehandicapten te verbeteren. De arbeidsgehandicapten op wie deze wet van toepassing is, worden gekenmerkt door een aandoening of beperking waardoor zij belemmeringen ondervinden bij het behouden of verwerven van werk en derhalve bij de normale rolvulling in de arbeid (normaal, gezien leeftijd, sekse en sociaal-culturele achtergrond). Zij zijn voor een belangrijk deel aangewezen op de onderkant van de arbeidsmarkt. Over de problematiek van dit segment van de arbeidsmarkt is veel geschreven, maar nog weinig in relatie tot de doelgroep arbeidsgehandicapten. Maken arbeidsgehandicapten kans op werk aan de onderkant van de arbeidsmarkt, en zo ja hoe vergaat het hun daarna?

### Ontwikkelingen aan de onderkant

Over de arbeidsparticipatie van arbeidsgehandicapten en de functies die zij bekleden, zijn weinig harde gegevens beschikbaar. Er zijn wel schattingen gedaan. Daaruit blijkt dat arbeidsgehandicapten ondervertegenwoordigd zijn in de werkende beroepsbevolking. Als zij werken is dit, vergeleken met niet-arbeidsgehandicapten, vaker in een baan aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Dit segment wordt gekenmerkt door

laaggeschoold werk, laagbetaald werk, flexibel werk en slechte fysieke arbeidsomstandigheden. De aard van het werk aan de onderkant is aan verandering onderhevig. Er is onder meer sprake van een toename van flexibele banen in de dienstverlening en een afname van de werkgelegenheid in de landbouw en nijverheid. Een toenemende concurrentie leidt tot voortgaande automatisering en verzakelijking in de arbeidsverhoudingen.

*...Nederland is binnen Europa  
het land met de hoogste  
werkdruk...*

Nederland is binnen Europa het land met de hoogste werkdruk. Een belangrijke ontwikkeling is het toenemen van die werkdruk bij mannen en vrouwen in alle leeftijdscategorieën en in alle branches. Er is weinig bekend over de mate waarin werkdruk aan de onderkant van de arbeidsmarkt voorkomt, maar er is geen reden te veronderstellen dat het hier geen issue is. Een toename van de werkdruk kan klachten aan het bewegingsapparaat verergeren, maar ook leiden tot WAO-intrede op grond van psychische klachten. Ook de zwaarte van het werk en een

gedwongen werkt tempo hangen hiermee samen. Met name in laaggeschoold werk zijn de mogelijkheden om het werk zelf te regelen, beperkt. Werknemers hebben weinig invloed op (de reorganisatie van) het werk, zij kunnen de werkdruk niet verlagen of spreiden. Voor arbeidsgehandicapten is stijging van de werkdruk extra ongunstig, aangezien zij sneller last van vermoeidheid hebben dan niet-arbeidsgehandicapten.

Op dit moment is er sprake van een steeds groter wordende kwalitatieve discrepantie op de arbeidsmarkt. Er worden nieuwe – en hogere – eisen aan werknemers gesteld. Naast eisen in de sfeer van opleiding, sociale vaardigheden en productiviteit, gaat het ook om een flexibele en brede inzetbaarheid. De selectie is in veel gevallen verplaatst, doordat werknemers tijdens een tijdelijk dienstverband of uitzendarbeid kunnen worden 'geobserveerd'; dit maakt het tevens mogelijk op gezondheid te selecteren. De positie van langdurig werklozen en arbeidsgehandicapten is in het licht van deze ontwikkelingen slecht. Meer dan de helft is laag- en ongeschoold. Bovendien is hun problematiek vaak complex. Behalve een onvoldoende opleiding kunnen stigmatisering, gebrek aan zelfvertrouwen, motivatieproblemen, maatschappelijk isolement, verslaving, relatieproblemen, criminaliteit, gezondheidsproblemen en schulden ook een rol spelen. Werklozen met deze, vaak psychosociale problematiek, profiteren voorlopig niet van het aantrekken van de arbeidsmarkt. Eerst dient bij hen de grote afstand tot de arbeidsmarkt te worden verkleind.

### Werkloze arbeidsgehandicapten

Arbeidsgehandicapten zullen, ondanks scholing en werkervaring, niet eenvoudig kunnen voldoen aan de eisen van werkgevers. Voor hen is het de afgelopen jaren nog moeilijker geworden werk te vinden dan het al was. Bij langdurige werkloosheid hebben zij te maken met dezelfde problematiek als andere langdurig werklozen. Maar zij zijn extra gestigmatiseerd door de arbeidshandicap. Werkgevers nemen nauwelijks arbeidsgehandicapten in dienst. Als hun gevraagd wordt waarom, dan blijkt dat zij hiervoor twee belangrijke redenen hebben. In de eerste



plaats zijn zij bang voor de extra financiële lasten als gevolg van een (vermeend) hoger verzuim. Subsidies worden vaak voor een bepaalde tijd toegekend, terwijl de beperking en eventuele verminderde productiviteit meestal blijvend zijn. Vooral werkgevers die niet zo streng selecteren en mensen met een hoog arbeidsongeschiktheidspercentage aannemen, en die veel moeite doen om arbeidsongeschikten die in dienst van het bedrijf zijn gebleven weer aan het werk te krijgen, krijgen de rekening gepresenteerd: een relatief hoog verzuimrisico.<sup>1</sup>

Ook het ontbreken van geschikte functies is volgens werkgevers een belangrijke reden om geen arbeidsgehandicapten in dienst te nemen. Door ontwikkelingen in de aard van het werk aan de onderkant

zijn bij productiebedrijven bijvoorbeeld vaak controle- en/of kwaliteitsafdelingen verdwenen. Door verbeteringen in het productieproces komen fouten nog maar zelden voor en is controle minder nodig. Dit werk was bij uitstek geschikt voor het in de ogen van werkgevers prototype van een arbeidsgehandicapte: 'een werknemer in een rolstoel, niet flexibel, die het rustig aan moet doen'. Ook wordt steeds meer werk uitbesteed aan commerciële bedrijven (die hogere eisen stellen aan het personeel) en vindt productie meer plaats in het buitenland. In de grotere bedrijven zijn nog wel enkele functies aan de onderkant die geschikt zijn voor arbeidsgehandicapten. Bijvoorbeeld een portiersfunctie, werk in het magazijn of de expeditie, enz. Het verloop in deze functies is echter minimaal. En als er al

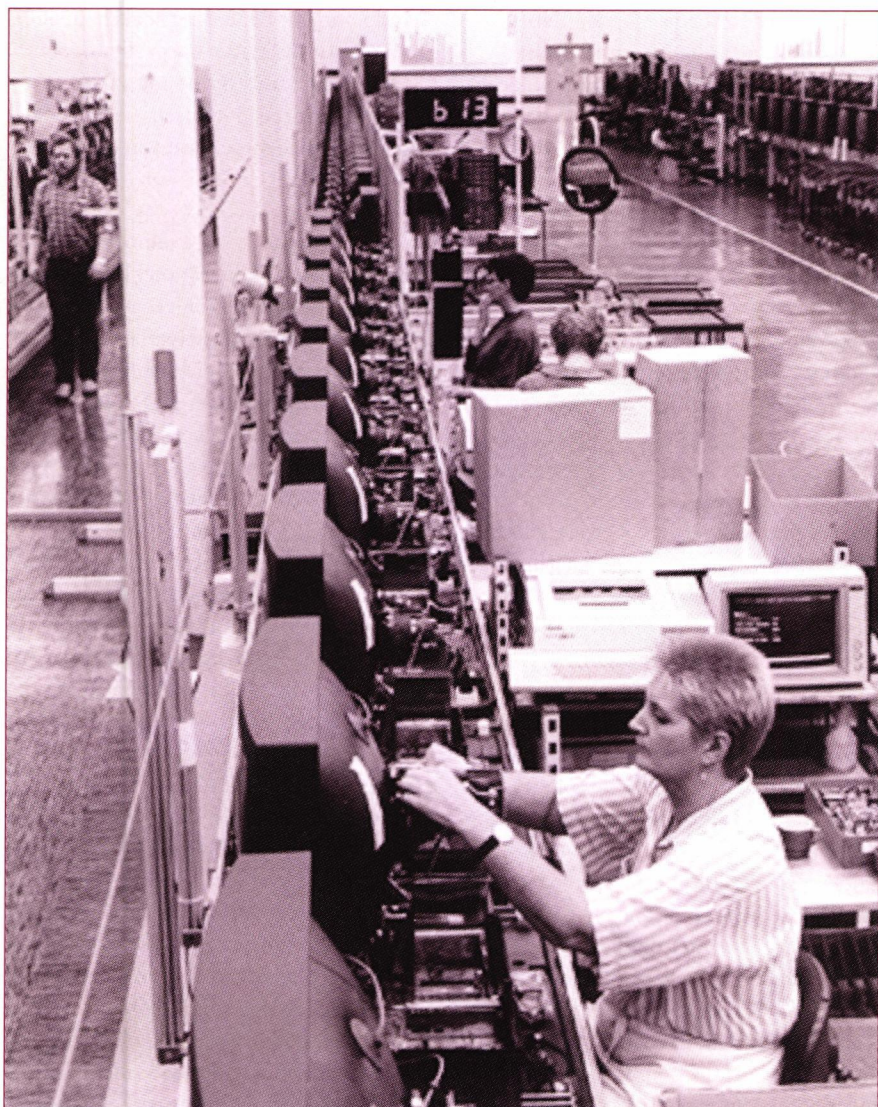
een vacature voor een dergelijke functie ontstaat, dan wordt deze gereserveerd voor een arbeidsgehandicapte uit het bedrijf of een oudere werknemer.

### **Buiten schot**

Arbeidsgehandicapte werklozen aan de onderkant van de arbeidsmarkt zijn als groep lang buiten schot gebleven. Arbeidsbureaus hebben zich altijd zeer terughoudend opgesteld in hun dienstverlening, terwijl de uvi's en Gak-arbeidsintegratie onvoldoende aan hun bemiddelingstaken toekwamen. Sedert begin 1998 is de bemiddeling van gedeeltelijk arbeidsongeschikten formeel de verantwoordelijkheid van Arbeidsvoorziening geworden. Hierdoor is een terughoudende opstelling niet meer mogelijk. Ook de Rea, die per 1 juli 1998 in werking is getreden, heeft als doel mensen met een arbeidshandicap meer en betere mogelijkheden te bieden bij het vinden van werk. Hiertoe zijn bestaande reïntegratie-instrumenten vereenvoudigd en snellere aanvraagprocedures voor subsidies mogelijk. Daarnaast kunnen arbeidsgehandicapten zonder werk aanspraak maken op regelingen voor langdurig werklozen in de Wet inschakeling werkzoekenden (Wiw), zoals detachering en werkervaringsplaatsen. Verondersteld kan worden dat arbeidsgehandicapten, met behulp van deze regelingen, moeten kunnen profiteren van de naderende aanbodschaarste op de arbeidsmarkt. Werkgevers verwachten soms dat dit zal gebeuren. Uitvoeringsinstellingen zijn hierover minder optimistisch gestemd omdat deze groep, evenals veel langdurig werklozen, vaak kampt met een complexe psychosociale problematiek.

### **Arbeidsgehandicapten met werk**

Arbeidsgehandicapten met werk hebben, in tegenstelling tot arbeidsgehandicapten zonder werk, geprofiteerd van de privatisering van de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen. De werkhervatting gebeurt eerder en meer mensen hervatten het werk bij hun eigen werkgever. Arbeidsgehandicapten met een wat complexere



*Vooraf laaggeschoolde werknemers kunnen hun werk niet zelf indelen (foto: ANP)*



problematiek worden, ook aan de onderkant, meer dan voorheen gereïntegreerd in andere functies. Het betreft vooral werknemers met aandoeningen van het bewegingsapparaat, al dan niet tengevolge van een arbeidsongeval. Meestal heeft men die aandoening opgelopen nadat men bij de werkgever in dienst was genomen. Het blijkt dat arbeidsgehandicapten door omscholing of behoud van een gedeeltelijke WAO-uitkering (bijvoorbeeld ter compensatie van het verlies van ploegendiensttoeslag) dankzij de reïntegratie soms kunnen terechtkomen in banen waarvoor zij, gezien hun opleiding of inkomen, normaliter niet zouden worden geselecteerd en waarvoor zij ook zelf niet zouden kiezen. Soms heeft dit onverwacht positieve resultaten, zoals groeimogelijkheden of betere prestaties. Een belangrijke voorwaarde voor het slagen van deze reïntegraties is wel dat de werknemers hiervoor gemotiveerd zijn en de capaciteiten hebben voor ander werk. Met name aan dit laatste schort het nog wel eens bij de werknemers aan de onderkant. Omdat het bedrijf wil voorkomen dat deze mensen in de WAO komen, of omdat men zich moreel aan hen verplicht voelt, worden zij ook bij verminderd functioneren in dienst gehouden.

#### **Oordeel werkgevers**

Werkgevers zijn over het algemeen wel tevreden over het functioneren van arbeidsgehandicapten in de laaggeschoolde banen die zij in dienst hebben. Als zij minder goed functioneren, weet men dit meestal tevoren en het wordt door de betrokkenen in veel gevallen geaccepteerd. Veel arbeidsgehandicapte werknemers zijn gemotiveerder dan

wellicht onderscheiden zij zich in dit opzicht positief ten opzichte van niet-arbeidsgehandicapte werknemers. Maar er zijn geen algemene uitspraken te doen over het functioneren van arbeidsgehandicapte werknemers, want het betreft geen homogene groep. Een deel van de arbeidsgehandicapten functioneert gemiddeld of zit daarboven, vooral wat betreft de kwaliteit van het geleverde werk, de bijdrage aan de verbetering van het product en de flexibiliteit in de samenwerking. Daarnaast is er een groep die op een aantal aspecten het gemiddelde niveau niet haalt; dit betreft dan vooral de flexibiliteit, de productiviteit en de snelheid van werken. Met name als er weinig mogelijkheden zijn het werk zelf te regelen, zoals aan de onderkant het geval is, hebben arbeidsgehandicapten bij veel tempodruk meer last van vermoeidheid door het werk dan niet-arbeidsgehandicapten. Een deel van de arbeidsgehandicapten heeft dan ook een hoger verzuim.

#### **Psychosociale beperkingen**

Laaggeschoolde werknemers met psychosociale beperkingen vormen een groter probleem voor bedrijven dan werknemers met fysieke beperkingen. Zij functioneren vaak onvoldoende en hebben een hoog ziekteverzuim. De psychosociale problematiek komt onder andere voort uit relatieproblemen, verslaving en/of schulden. De motivatie om wat aan de problemen te doen, ontbreekt nogal eens, waardoor werkgevers weinig kunnen ondernemen. De wijze waarop deze doelgroep zelf probeert de problemen op te lossen, is niet zo effectief. Bij schulden zoekt men bijvoorbeeld geen hulp maar vraagt men steeds weer voorschotten op het salaris. Bij relatieproblemen gaat men bijvoorbeeld niet in relatietherapie maar vlucht men in de alcohol. Vaak komen deze werknemers terecht in een langdurig medisch traject, terwijl een andere, soms zelfs goedkopere, aanpak nodig is zoals schuldsanering en begeleiding door het maatschappelijk werk. Het is niet bekend in welke mate deze problematiek bij werkenden aan de onderkant voorkomt. Verondersteld kan worden dat het vaker voorkomt bij werkzoekenden; zij zijn er immers niet in geslaagd werk te

vinden of dit te behouden, terwijl de werkenden dit, ondanks eventuele problemen, wel is gelukt. Maar psychosociale problemen kunnen uiteraard ook ontstaan nadat men aan het werk is gegaan.

*...Werkgevers weten geen raad met psychosociale problemen...*

Arbeidsgehandicapten aan de onderkant van de arbeidsmarkt worden hierdoor extra belemmerd in hun functioneren; men kan zich zelfs afvragen of deze problematiek op zich niet leidt tot een arbeidshandicap. Werkgevers zijn van mening van wel, ook al betreft het geen aandoening of beperking zoals bedoeld in de Rea of de WAO. De problematiek komt eerder voort uit de sociaal-culturele achtergrond van mensen die zijn aangewezen op de onderkant van de arbeidsmarkt.

#### **Verbeteren van de reïntegratie**

Uit onderzoek blijkt dat veel werkgevers van mening zijn dat een verminderd functioneren van arbeidsgehandicapten volledig gecompenseerd moet worden, of zelfs overgecompenseerd. Ook de procedures en formulieren voor het aanvragen en toekennen van subsidies moeten vereenvoudigd worden. Met de Rea hoopt de overheid deze knelpunten weg te nemen. Werkgevers kunnen dan zonder veel rompslomp een subsidie – een zogenaamd (her)plaatsingsbudget – krijgen om arbeidsgehandicapten te (re)integreren. Ook wordt de toepassing van al bestaande regelingen vereenvoudigd en verruimd. Heel belangrijk achten werkgevers daarnaast de wijze van bemiddeling van arbeidsgehandicapten. Het blijkt dat zij verwachten dat er voor arbeidsgehandicapten veel winst is te behalen als de betrokken organisaties meer intensief bedrijven bezoeken, arbeidsplekken voor gehandicapten inventariseren, proeven hoe bedrijven er tegenover staan, etc. Belangrijk is dat er een vaste bemiddelaar is, iemand die klantvriendelijk werkt en ervoor zorgt dat de arbeidsgehandi-

*...Arbeidsgehandicapten hebben vaak een streepje voor...*

werknemers zonder arbeidshandicap; zij hebben meer moeite moeten doen om werk te krijgen of te houden. Dit geeft hun extra krediet bij de werkgever en



capte een 'mens' wordt voor de werkgever die het bedrijf wat te bieden heeft. Een knelpunt blijven de werknemers (arbeidsgehandicapten?) met psychosociale problemen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Werkgevers voelen zich vaak onmachtig iets aan deze problematiek te doen. Er is behoefte aan ondersteuning bij en kennis over de (verzuim)begeleiding van werknemers met psychosociale problemen. Nu dreigt bij slecht functioneren voor veel van deze werknemers ontslag. Daarmee komen zij uiteindelijk terecht bij de instanties die hen opnieuw moeten bemiddelen naar werk (arbeidsbureaus, uitvoeringsinstellingen en sociale diensten). Deze instanties verdiepen zich steeds meer in de problematiek van de onderkant van de arbeidsmarkt. Er wordt hard aan gewerkt om ook de specifieke problemen van deze groep beter in beeld te krijgen. Gezien de vaak complexe problematiek

tracht men met trainingen gericht op attitude en motivatie een basis te leggen voor de wens tot veranderen; pas daarna volgt het bijspijkeren van vakgerichte kennis.

Voor het behoud van werk achten uvi's met name van belang:

- aanmoediging van opwaartse mobiliteit (doorstroming biedt promotiekansen en ruimte voor nieuwkomers);
- weerbaar maken van de doelgroep tegen arbeidsbelastende factoren (hanteren van sociale relaties en omgaan met werkdrukfactoren: werktempo, tijdsdruk, prestatiedruk);
- reïntegratie op een breed front begeleiden (werken aan het contrast tussen het werkmilieu en het eigen leefmilieu);
- achterstand in opleidingsniveau wegwerken (studievaardigheden

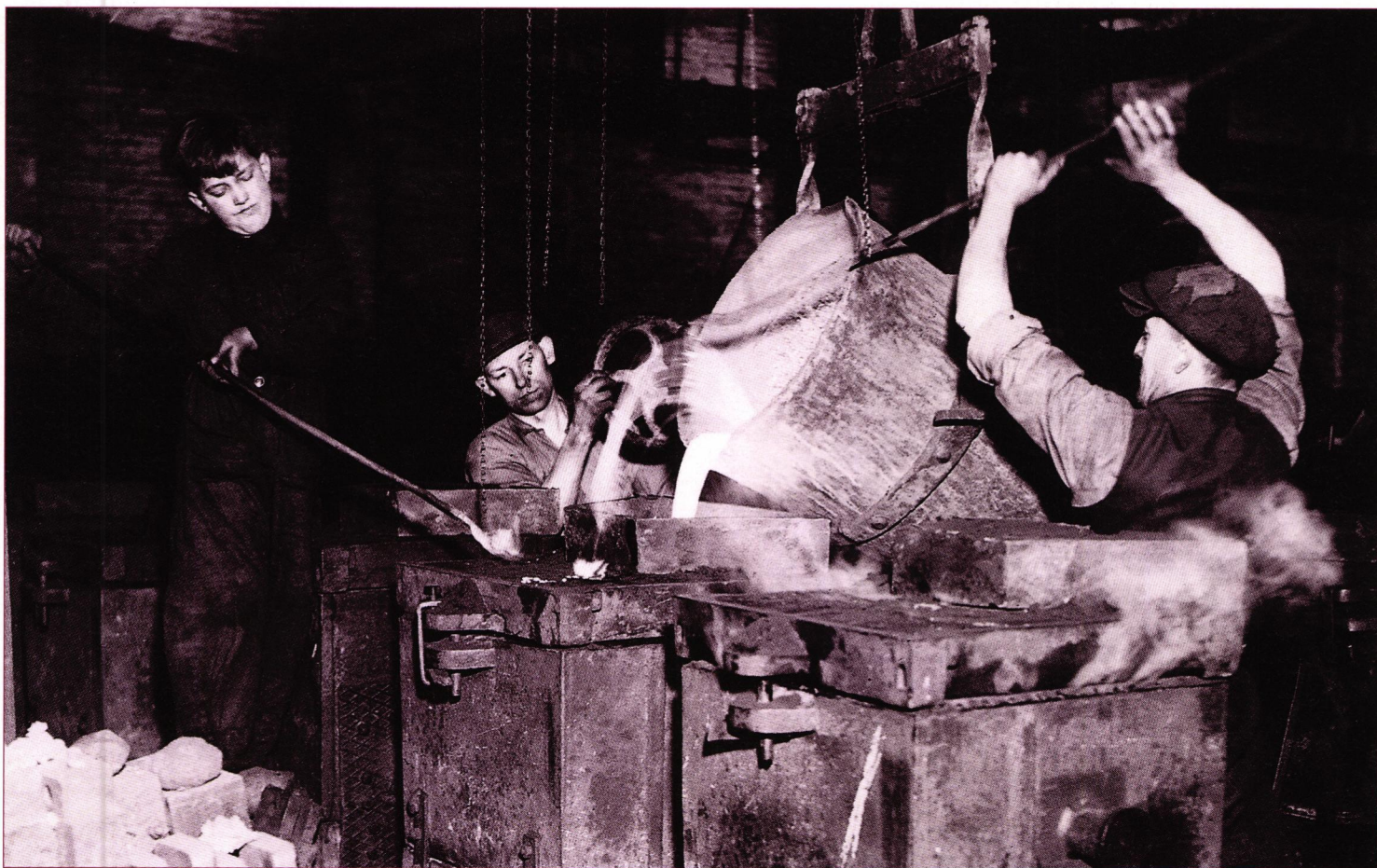
opbouwen, studiebegeleiding en bijscholing bieden).

Een voorbeeld van succesvolle bemiddeling van personen met psychosociale aandoeningen is Bureau Passage, dat deel uitmaakte van Gak AI, dat zeer goede resultaten behaalt met de techniek van begeleid werken. Ook in werkgelegenheidsprojecten wordt hiervan steeds meer gebruikgemaakt. Hoe groter de afstand tot de arbeidsmarkt, des te belangrijker is het de werknemer, ook na plaatsing in een (gesubsidieerde) baan, begeleiding en follow up te bieden.

#### Anders organiseren

Arbeidsgehandicapten met werk ontdekken dankzij de privatisering van arbeidsongeschiktheidsverzekeringen steeds meer hulp van bedrijven om dit werk te behouden. Of dit lukt, hangt voor een groot deel af van de motivatie

*Door het lagere tempo konden 'arbeidsgehandicapten' vroeger gewoon meedraaien (foto: Spaarnestad)*





van de arbeidsgehandicapte en diens mogelijkheden. Arbeidsgehandicapten zonder werk komen daarentegen niet gemakkelijk aan de slag. Wellicht verandert deze situatie door de krapte op de arbeidsmarkt. Arbeidsgehandicapten aan de onderkant van de arbeidsmarkt met fysieke beperkingen zouden hiervan, eventueel met behulp van regelingen uit de Rea, kunnen profiteren. Maar dan moeten er wel geschikte banen zijn. Dit is volgens werkgevers, door ontwikkelingen in de aard van het werk aan de onderkant, steeds minder het geval. De vraag is of zij hierin gelijk hebben en om wat voor banen het eigenlijk gaat. Werk-

*...Men ziet te weinig in dat het om een gedifferentieerde groep gaat...*

gevers denken namelijk heel generaliserend over de mogelijkheden van arbeidsgehandicapten, terwijl het gaat om een gedifferentieerde groep, waarbij de arbeidshandicaps en de arbeidsongeschiktheidspercentages zeer uiteenlopen. Dat betekent dat het werk dat zij kunnen doen ook uiteenloopt. Een krappe arbeidsmarkt op zich zal niet meer banen voor arbeidsgehandicapten opleveren. Wat wellicht helpt: als werkgevers het werk anders gaan organiseren, zodat ook werknemers die niet voldoen aan de huidige hoge eisen, zich nuttig kunnen maken. Dit is vooral van belang voor de kwetsbare groep waar het hier om gaat, arbeidsgehandicapten aan de onderkant van de arbeidsmarkt.

#### Beeldvorming

Duidelijk moet worden hoe het zit met de niet-fysieke beperkingen van arbeidsgehandicapten, ofwel: wanneer is iemand nu eigenlijk arbeidsgehandicapt? Dit is van belang voor de beeldvorming over deze groep én voor de vraag of aanspraak kan worden gemaakt op een bepaalde regeling of subsidie. Juist aan de onderkant van de arbeidsmarkt bevinden zich veel personen met psychosociale problemen die leiden tot een verminderd func-

tioneren op het werk. Volgens de Rea vallen deze personen buiten de doelgroep arbeidsgehandicapten. Voor werkgevers zijn zij echter wel degelijk arbeidsgehandicapt; een gerichte aanpak is dus nodig. Hoe deze aanpak er precies moet uitzien, is echter nog onduidelijk. Wellicht kan de werkwijze die steeds meer wordt toegepast bij langdurig werklozen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt ook bij werkenden met vergelijkbare problemen worden gebruikt. Om meer duidelijkheid te krijgen, zal de omvang van het probleem bij werkenden aan de onderkant van de arbeidsmarkt nader in kaart moeten worden gebracht, evenals het noodzakelijke beleid. Gebeurt dit niet, dan zullen veel van deze werkenden uiteindelijk ontslagen worden en in de WAO of bijstand belanden. Preventie van deze uitval is natuurlijk beter dan reparatie achteraf.

Aukje Smit en Edwin de Vos zijn beiden als onderzoeker verbonden aan het team reïntegratie en arbeidsmarkt van NIA/TNO te Hoofddorp. Hun dank gaat uit naar Cees Wevers voor zijn commentaar op eerdere versies van het artikel, dat een bewerking vormt van het onderzoeksrapport *Bekeken kans op werk – Mogelijkheden aan de onderkant van de arbeidsmarkt voor arbeidsgehandicapten*.

#### Literatuur

- Aalst, A. van der, en D. Grijpstra. *Arbeidsvoorziening en gedeeltelijk arbeidsongeschikten*. Leiden: Research voor beleid, 1997.
- Andries, F. H.F. de Haan en R.W.M. Grundemann. *Werken met een voorziening of uitkering*. Amsterdam: NIA/TNO, 1998.
- Andriessen, S., F.H.G. Marcelissen en F.C. Verboon. *Het ziekteverzuim van hervattende (ex-)arbeidsongeschikten*. Amsterdam: NIA/TNO, 1997.
- Andriessen, S., H.F.M. Verkleij en F.H.G. Marcelissen. *Verzuimbeleid in verandering*. Den Haag: Ministerie van SZW/VUGA, 1997.
- Arbeidsvoorziening. *Landelijk beleidsplan 1998*. Zoetermeer, 1997.
- Beer, P. de. *Het onderste kwart – Werk en werkloosheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt*. SCP, 1996.
- Houtman, I.L.D. (red.) *Trends in arbeid en gezondheid*. Amsterdam: NIA/TNO, 1997.
- Houtman, I.L.D. en F. Vaas. Nederlandse bedrijven en de aanpak van werkdruk. In: *TBV 6*, nr. 2, maart 1998.
- Grundeman, R.W.M. en I.D. Nijboer. *WAO-intrede en werkhervatting*. Amsterdam, NIA/TNO, 1998.
- Smit, A. en U. Nuess. *Succesfactoren en knelpunten bij de creatie van gesubsidieerde arbeid*. Interimrapport. Amsterdam: NIA/TNO, 1998.
- Vos, E.L. de, A.A. Smit en R. Cremer. *Bekeken kans op werk – Mogelijkheden aan de onderkant van de arbeidsmarkt voor arbeidsgehandicapten*. Amsterdam: NIA/TNO, 1998.
- *Wet op de (Re)integratie Arbeidsgehandicapten – Hoe de nieuwe subsidieregeling werkt*. VNO-NCW, AWWN, FME-CWM, 1998.
- Wevers, C.W.J. en E. de Vos. *Reïntegratie-instrumenten*. Research-nota 1998. Amsterdam: NIA/TNO, 1998.
- Wieling, M. en M. Reemers. *Arbeidsomstandigheden van werknemers 1997*. Den Haag: VUGA, 1998.