



*Bekeken kans op werk.
Mogelijkheden aan de onderkant van de arbeidsmarkt
voor arbeidsgehandicapten.*

Onderzoek verricht voor het ministerie van SZW

auteur(s):
E. de Vos
A. Smit
R. Cremer

m.m.v.
F. de Haan

datum
14 januari 1998

NIA TNO rapport
3007.023/0540

NIA TNO
BIBLIOTHEEK
POSTBUS 718
2130 AS HOOFDDORP
TEL. 023-5549 468

© NIA TNO B.V.

Niets uit deze uitgave mag worden
verveelvoudigd of openbaar gemaakt
door middel van druk, fotokopie, microfilm
of op welke andere wijze dan ook, zonder
voorafgaande schriftelijke toestemming van NIA TNO.

NR. 47762
plaats 59-113

TNO Arbeid
Postbus 718
2130 AS Hoofddorp



Bibliotheek

T 023 554 94 68

F 023 554 93 01

Datum terugzending

04 MAART 1999

13 APR. 1999

18 MEI 1999

01 JUNI 1999

05 JULI 1999

29 SEP. 1999

25 NOV. 1999

23 MEI 2001

Verzoeken de uitleentermijn niet te overschrijden.

Inhoudsopgave

Samenvatting	1
DEEL I INTRODUCTIE ONDERZOEK EN LITERATUURSTUDIE	9
1 Introductie	11
1.1 Inleiding	11
1.2 Achtergrond van het onderzoek en probleemstelling	13
1.3 Doel- en vraagstelling	15
1.4 Onderzoeksopzet	16
2 De arbeidsmarkt	19
2.1 Inleiding	19
2.2 De arbeidsmarkt	19
2.3 De onderkant van de arbeidsmarkt	24
2.3.1 Banen aan de onderkant kwantitatief beschreven	24
2.3.2 Arbeidsomstandigheden aan de onderkant	25
2.4 Selectie op de arbeidsmarkt	28
2.5 De arbeidsmarkt en bedrijfsgrootte	29
2.5.1 Schematisch overzicht	30
3 Arbeidsgehandicapten en de onderkant arbeidsmarkt	33
3.1 Inleiding	33
3.2 Definities arbeidsgehandicapten	33
3.2.1 Aantallen arbeidsgehandicapten	36
3.3 Arbeidsgehandicapten in bedrijven	39
3.4 Conclusie	41
4 Relevante factoren voor (re)integratie	43
4.1 Inleiding	43
4.2 Relevante kenmerken van de aanbodzijde van de arbeidsmarkt	43
4.3 Kenmerken van de vraagzijde van de arbeidsmarkt: de werkgever	46
4.4 Sociale zekerheid	48
4.5 Het belang van werkaanpassing bij reïntegratie	48
4.6 Belangrijkste factoren	50
DEEL II EMPIRISCH ONDERZOEK ONDER WERKGEVERS EN UITVOERDERS ...	53
5 Bedrijven met arbeidsplaatsen aan de onderkant	55
5.1 Inleiding	55
5.2 Onderzoeksmethode	55

5.2.1	Werk en werknemers aan de onderkant van de arbeidsmarkt	57
5.3	Effecten stelselherziening voor verzuimbeleid en arbeidsgehandicapten	58
5.3.1	Visie op verandering van de Ziektewet	58
5.3.2	Veranderingen verzuimbeleid	59
5.3.3	Verschillen tussen de onderkant van de arbeidsmarkt en hogere functies . .	61
5.4	Arbidsgehandicapten aan de onderkant van de arbeidsmarkt; binnen en buiten bedrijven	62
5.4.1	Wie is arbeidsgehandicapt?	62
5.4.2	Het beleid voor arbeidsgehandicapten binnen bedrijven	63
5.4.3	Het functioneren van arbeidsgehandicapten binnen de bedrijven	65
5.4.4	Arbidsgehandicapten zonder werk	67
5.5	Aanpak bij werving en selectie; gevolgen voor arbeidsgehandicapten	70
5.5.1	Werving en selectie op gezondheid	70
5.5.2	Aanstellingskeuring	71
5.6	Regelingen en uitvoerende instanties	71
5.6.1	Informatievoorziening	71
5.6.2	Subsidies/regelingen	72
5.6.3	De uitvoeringsinstellingen	73
5.6.4	Wulbz en Pemba	74
5.6.5	Ontslagrecht	75
5.7	Ideeën voor bevordering mobiliteit arbeidsgehandicapten aan de onderkant	76
5.8	Samenvatting en conclusies	77
6	Impressies uit het veld	81
6.1	Inleiding	81
6.2	Methode van onderzoek	81
6.3	Arbidsgehandicapten aan de onderkant	82
6.4	Arbeidstoeleiding arbeidsgehandicapten en de onderkant van de arbeidsmarkt	83
6.4.1	Problemen bij de toeleiding en behoud van werk	85
6.5	Praktische beperkingen bij de toeleiding	85
6.6	Bespreking van de impressies	86
7	Aandachtspunten	89
	Lijst van afkortingen	91

Bijlagen	99
Bijlage 1: Stelselherziening en reïntegratie-instrumenten	101
Bijlage 2: Beschrijving deelpopulaties van arbeidsgehandicapten	109
Bijlage 3 Categorieën arbeidsgehandicapten	113
Bijlage 4 Vragenlijst: Stelselherziening en effecten op de mobiliteit aan de onderkant van de arbeidsmarkt	115

Samenvatting

In hoeverre worden arbeidsgehandicapten geconfronteerd met specifieke problemen bij het verkrijgen of behouden van een baan aan de onderkant van de arbeidsmarkt? Met andere woorden: in hoeverre vertegenwoordigt de arbeidsmarktpositie van arbeidsgehandicapten in de problematiek van vraag en aanbod aan de onderkant van de arbeidsmarkt nog een relevant probleem dat een specifiek op deze groep gericht flankerend beleid rechtvaardigt?

Deze vragen worden in dit rapport beantwoord in het licht van de veranderingen in het sociale zekerheidssysteem die in 1998 plaatsvinden. In de eerste plaats is getracht inzicht te verkrijgen in de omvang van het probleem van arbeidsgehandicapten aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Vervolgens is nagegaan wat de bevorderende en belemmerende factoren zijn bij het verkrijgen en behouden van een baan aan de onderkant. Tenslotte is nagegaan wat het (mogelijk) effect van regelgeving is op het bevorderen van arbeidsdeelname door arbeidsgehandicapten.

Daartoe zijn naast gegevens uit de literatuur, in deel I van deze rapportage, empirische gegevens verzameld door interviews af te nemen bij werkgevers en bij organisaties die naar werk bemiddelen. Hiervan staat het verslag in deel II.

1. Problematiek volgens de literatuur

In deel 1 van dit rapport zijn de resultaten van de literatuurstudie vermeld. Vastgesteld is dat het overheidsbeleid in algemene zin gericht is op groei van het aantal banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Vooral het midden- en kleinbedrijf (mkb) wordt in staat geacht veel nieuwe banen aan de onderkant te creëren. Behalve met meer banen aan de onderkant zijn arbeidsgehandicapten daarbij geholpen met doorstroming van werkenden naar banen in hogere segmenten van de arbeidsmarkt, waardoor vacatures ontstaan aan de onderkant.

Omtrent de arbeidsparticipatie van arbeidsgehandicapten zijn voor een gedegen analyse onvoldoende kwantitatieve gegevens beschikbaar. Met behulp van merendeels kwalitatieve gegevens kan een beperkt beeld geschetst worden van de arbeidsmarktpositie van arbeidsgehandicapten. Wel is zeker dat arbeidsgehandicapten zijn ondervertegenwoordigd in de arbeid. Dit geldt zowel voor de banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt als in de betere banen.

Er zijn naar schatting 1,4 miljoen werknemers met een reguliere baan die een aandoening hebben. In dit rapport is een schatting gemaakt van het aantal arbeidsgehandicapten onder hen.

Al naar gelang de definitie van arbeidshandicap is bij 300.000 tot 500.000 van hen sprake van een arbeidshandicap. Tussen de 100.000 en 200.000 zijn werkzaam in een hogere baan en tussen de 200.000 en 300.000 heeft een baan aan de onderkant van de arbeidsmarkt.

Indien de mate van arbeidsparticipatie van arbeidsgehandicapten op het zelfde niveau gebracht zou worden als de groep zonder beperking, dan zouden ongeveer 255.000 werkloze arbeidsgehandicapten een baan moeten krijgen.

Naar schatting is ruim een half miljoen personen (650.000) met een arbeidshandicap op zoek naar (meer) werk, waarvan de meesten (425.000) zijn aangewezen op een baan aan de onderkant.

Tenslotte is er een omvangrijke groep personen met aandoeningen, die niet participeert op de arbeidsmarkt, c.q. niet werkzoekend is. Het betreft ruim 1.3 miljoen personen waaronder werklozen van 57,5 jaar en ouder, VUT-ers, personen met zorgtaken en volledig arbeidsongeschiktverklaarden (WAO-ers en jeugdiggehandicapten).

Gebrek aan macro-gegevens over de werkelijke arbeidsparticipatie van arbeidsgehandicapten maakt het lastig om te bepalen hoeveel van hen een baan aan de onderkant van de arbeidsmarkt hebben dan wel zoeken. Hierdoor is het lastig om belemmerende en bevorderende factoren te achterhalen en om (arbeidsmarkt-)effecten van (wettelijke) maatregelen te meten.

Uit kleinschalige studies zijn wel gegevens af te leiden over aanbod, vraag en kwaliteit van de arbeid van arbeidsgehandicapten.

2. Belemmerende en bevorderende factoren: uit de literatuur

De aan arbeidsgehandicapten te relateren factoren die (re)integratie belemmeren zijn: een gevorderde leeftijd, een vrouwelijke sexe, een niet-Nederlandse (etnische) herkomst en vooral een laag opleidingsniveau. Met name WAO-ers met een psychische diagnose hebben een geringere kans weer aan de slag te komen. Bepaalde klachten zijn een slecht voorteken voor een succesvolle reïntegratie, zoals pijn- en vermoeidheidsklachten, evenals een als slecht ervaren gezondheid en geringe vitaliteit. Fysieke beperkingen op zich zijn niet doorslaggevend.

Genoemde kenmerken gaan samen met een kleinere kans om aan het werk te komen of te blijven. Op veel factoren heeft de arbeidsgehandicapte zelf weinig invloed, zoals op leeftijd, geslacht en etnische herkomst. Op een deel van de belemmerende factoren is soms wel invloed uit te oefenen, zoals: opleiding, band met een werkgever, wonen in een stedelijk gebied en motivatie. De gezondheidssituatie is een belangrijke factor die moeilijk is te beïnvloeden. Een sollicitant met een slechte gezondheid heeft bijvoorbeeld de mogelijkheid te zoeken naar geschikt (aangepast) werk of kan zijn gezondheidssituatie verzwijgen.

Arbeidsgehandicapten met een baan ervaren diverse problemen om deze te behouden. De belangrijkste hangen samen met: de werkdruk, de regel-mogelijkheden in het werk, fysisch-chemische arbeidsomstandigheden en vermoeidheid. Ook de contacten met personeelszaken en met arbodiensten worden als problematisch ervaren.

Aan de vraagkant van arbeid zijn eveneens belemmerende factoren aan te wijzen. Branche- en bedrijfskenmerken hangen samen met een gering aantal gereïntegreerde WAO-ers. Hierbij is het opvallend dat veel grote bedrijven zich weliswaar inspannen voor reïntegratie, maar vooral voor hun eigen personeel. Herintrede van nieuw personeel gebeurt (tot voor kort) vooral bij middel grote bedrijven.

Het aantal arbeidsgehandicapten met werk bij het grootbedrijf is dus wat groter dan het aantal dat werkt in het midden- en kleinbedrijf, doordat de grotere bedrijven gedeeltelijk arbeidsongeschikte werknemers vaker in dienst houden. Er zijn echter aanzienlijke verschillen tussen bedrijfssectoren of branches.

Werkgevers met arbeidsgehandicapte werknemers in dienst ervaren diverse problemen. De belangrijkste hebben betrekking op: het verzuim, flexibiliteit, productiviteit en snelheid van werken.

Werk in taakgroepen - in het algemeen bevorderlijk geacht voor de kwaliteit van de arbeid in organisaties - beperkt de reïntegratiemogelijkheden. De flexibele inzetbaarheid die dit impliceert verdraagt zich niet met de persoonsgebonden werkaanpassingen.

Onderzoek na de invoering van TZ/Arbo en Wulbz wijst erop dat werkgevers in toenemende mate bij aanname van nieuw personeel op gezondheid trachten te selecteren, ook door bij twijfel meer met tijdelijke contracten te werken.

Goede arbeidsomstandigheden zijn extra belangrijk voor arbeidsgehandicapten. Uit bevolkingsonderzoeksgegevens blijkt dat werknemers met langdurige gezondheidsklachten minder vaak aangenaam werk hebben en vaker zwaar lichamelijk werk en/of eentonig werk doen. Ongeveer eenderde van de WAO-intrede zou arbeidsgebonden zijn, hetgeen betekent dat aandacht voor de arbeidsomstandigheden in deze gevallen de WAO-intrede kan voorkomen of uitstellen.

Werkaanpassingen zijn zeer vaak nodig, maar worden te weinig toegepast. Het merendeel van werkaanpassingen heeft betrekking op verlaging van de productienormen en verandering van werk- en rusttijden. Ongeveer de helft van deze werkaanpassingen is structureel. De meeste van deze aanpassingen worden door de werkgevers zelf bekostigd.

Overigens worden minder problemen gesignaleerd bij reïntegratie bij een nieuwe werkgever; dan wordt een nieuwe 'match' gemaakt tussen capaciteiten en (functie-)eisen.

Niet zozeer de calculeerbare kosten weerhouden de werkgever van het indienstnemen of houden van arbeidsgehandicapten, maar de in zijn ogen niet te overziene risico's van kosten, productiviteitsverlies en mogelijke toekomstige uitval. Uit de toename van het aantal verleende loonkosten-subsidies (lks) zou opgemaakt kunnen worden dat er bij werkgevers wel behoefte is aan compensatie van risico's (in 1995 waren er 5300 lks en in 1996 5700 lks).

3. Empirisch onderzoek bij werkgevers met banen aan de onderkant

Voor dit project zijn ook empirische gegevens verzameld die in deel II van het rapport zijn vermeld. Functionarissen bij bedrijven zijn geïnterviewd over hun bereidheid arbeidsgehandicapten in functies aan de onderkant van de arbeidsmarkt in dienst te houden of te nemen. Daarnaast is gevraagd naar de belemmerende en bevorderende factoren daarbij. Uit het onderzoek blijkt dat het werk aan de onderkant fysiek zwaar is en flexibiliteit (qua werktijden en werkplekken) van werknemers vereist. Deze kenmerken van het werk aan de onderkant sluiten volgens werkgevers niet aan bij de mogelijkheden van arbeidsgehandicapten. Bij werk voor arbeidsgehandicapten denkt men vooral aan licht zittend werk, meestal kantoorarbeid, waarvoor weinig flexibiliteit nodig is. Dit werk is er echter nauwelijks (meer) aan de onderkant. Veel werk dat in aanmerking zou komen voor arbeidsgehandicapten is uitbesteed of verdwenen.

Het ontbreekt de werkgevers aan een goed beeld van de uiteenlopende beperkingen die arbeidsgehandicapten hebben en wie onder de definitie vallen. Zij hebben vaak een lichamelijk gehandicapte voor ogen die weinig fysieke kracht heeft. Ook voor werkgevers is het niet duidelijk of bijvoorbeeld tot de doelgroep behoren ouderen met problemen in het werk; werknemers met echtelijke-

of verslavingproblemen die hierdoor slecht functioneren; en gehandicapten die uitstekend functioneren in een andere of aangepaste functie.

4. Regelgeving

De stelselherzieningen en met name de 'loondoorbetalingsplicht bij ziekte' heeft verschillend uitgedrukt voor arbeidsgehandicapten zonder werk en met werk.

Gehandicapten buiten het arbeidsproces hebben vooral sedert TZ/Arbo nog minder kans op een baan. De risico's voor de werkgevers zijn toegenomen en worden onvoldoende gecompenseerd door regelingen en subsidies. Er is geen reden waarom bedrijven bij voldoende sollicitanten de voorkeur aan een arbeidsgehandicapte zouden geven.

Nader gericht onderzoek is nodig naar de vraag of het waar is wat de bedrijven aangeven, namelijk dat er onvoldoende geschikt werk is voor arbeidsgehandicapten.

Arbeitsgehandicapten met werk profiteren van de stelselherziening, met name door de omslag in het verzuimbeleid van de bedrijven van 'afwachten naar actief reïntegreren'. Bedrijven doen meer dan vroeger om te voorkomen dat werknemers de binding met het bedrijf verliezen en uiteindelijk in de WAO terecht komen. Dit komt, vergeleken met vroeger, nog maar heel weinig voor. Veel arbeidsgehandicapten met een wat complexere problematiek zijn gereïntegreerd in andere functies en zijn soms in banen terecht gekomen waar zij anders, gezien hun opleiding of inkomen, niet voor in aanmerking zouden komen. Dit zijn soms banen met groeimogelijkheden. Een belangrijke voorwaarde is dat de werknemers hiervoor gemotiveerd zijn en de capaciteiten hebben voor ander werk. Aan deze voorwaarden schort het nog wel eens bij de werknemers aan de onderkant van de arbeidsmarkt.

Arbeitsgehandicapten met psychische problemen als gevolg van verslavingen of privé-omstandigheden vormen een groter probleem voor de bedrijven dan degenen met lichamelijke beperkingen. Een werknemer die slecht functioneert als gevolg van een gokverslaving of echtscheiding, noemen sommige bedrijven in één adem met andere arbeidsgehandicapten. De verzuimbegeleiding die hier nodig is, is echter van een heel andere orde. Oplossingen worden dan buiten de arbeidsfeer gezocht, bijvoorbeeld in het afbetalen van schulden.

Het wervings- en selectiebeleid is voornamelijk veranderd als gevolg de toenemende noodzaak van een flexibel personeelsbestand. Hierdoor wordt vaker gebruik gemaakt van tijdelijke contracten en uitzendkrachten. Bedrijven kunnen de tijdelijke medewerkers daardoor langdurig observeren. Eén van de aspecten waarop wordt gelet is zeker de gezondheid. Aan de aanstellingskeuringen hecht men steeds minder belang.

Arbeitsgehandicapten met hogere banen (aan de bovenkant/in het primaire segment van de arbeidsmarkt) hebben het makkelijker dan degenen met banen aan de onderkant. Bij de hogere banen zijn werkplekken eenvoudiger aan te passen; ook kunnen de werknemers zelfstandiger het werk indelen en aanpassen aan hun situatie. Hoger opgeleide werknemers zijn, voor bepaalde functies, moeilijker te krijgen waardoor de werkgever minder selectief kan zijn. Tijdelijke

contracten komen minder vaak voor bij de hogere functies. Verzuim komt minder vaak voor én wordt als het voorkomt meer geaccepteerd. Hoger opgeleide werknemers wordt een hoger arbeidsmoraal toegedicht en krijgen bij verzuim in de proeftijd eerder nog een kans.

Over de oude en nieuwe reïntegratie-regelingen en subsidies zijn de bedrijven niet enthousiast. Het verminderd functioneren van arbeidsgehandicapten moet volledig gecompenseerd worden of overgecompenseerd. De procedures en formulieren voor het aanvragen en toekennen van subsidies moeten vereenvoudigd worden. Er is behoefte aan één loket en een vaste contactpersoon voor subsidies en bemiddeling. Een persoonlijke bemiddeling is nodig, waarbij maatwerk geleverd wordt. Hoewel de voorstellen in de wet-REA voor een belangrijk deel aan deze wensen tegemoet komen lijken zij onvoldoende om werkgevers te bewegen meer arbeidsgehandicapten in dienst te nemen.

5. Onderzoek onder uitvoerders

Voor dit onderzoek zijn gesprekken gevoerd met functionarissen bij uitvoeringsinstanties die zijn beschreven in deel II van deze rapportage. De uitvoerders onderkennen bij arbeidsgehandicapten aan de onderkant van de arbeidsmarkt een complex aan beperkingen. Lichamelijke of psychische handicaps worden gecompliceerd met een onderwijsachterstand en psycho-sociale problematiek en motivationele problemen. Speciaal genoemd worden: leerproblemen, onderwijs-achterstand, laag sociaal milieu en probleemgedrag waaronder misbruik van stimulerende middelen, gewelddadigheid en gokverslaving.

Bij pogingen deze arbeidsgehandicapten aan het werk te krijgen stuiten hulpverleners op diverse problemen. De intake procedures van de publieke instanties monden al snel uit in een indelingsstelsel waarbij de doelgroep als niet tot moeilijk bemiddelbaar wordt ingedeeld. Voor bemiddeling naar reguliere arbeid resteert meestal slechts de mogelijkheid van plaatsing in speciale projecten. Een probleem bij de uitvoering van deze projecten is de achterstand die de doelgroep heeft opgelopen. Deze achterstand is vooral met langdurige vorming, scholing en begeleiding te overbruggen. Dit maakt de projecten kostbaar.

Een eerste versterking van de arbeidsmarktpositie vindt in de regel plaats door deelname aan vormings- en scholingsactiviteiten. Breed opgezette programma's waarin aspecten van werk en omgeving, persoon en beroepsattitude betrokken worden bieden de meeste kans van slagen. Hulpverleners en cliënten werken aan motivatie en inzet uitgaande van potentiële mogelijkheden van de cliënt. Met trainingen gericht op attitude en motivatie wordt een basis gelegd voor de wens tot veranderingen. Daarna moet de overtuigingskracht van de begeleider een werkgever zover krijgen de cliënt te plaatsen. In de regel is het daarbij de taak van de begeleider de vakgerichte kennis van de cliënt bij te spijkeren.

Hulpverleners benoemen een aantal factoren waardoor cliënten een betere kans op (behoud van) werk aan de onderkant maken:

- weerbaar maken tegen arbeidsbelastende factoren (hanteren van sociale relaties, omgaan met werkdrukfactoren: werktempo, tijdsdruk, prestatiedruk);
- (re)ïntegratie op een breed front begeleiden (het werkmilieu en het eigen leefmilieu);
- achterstand in opleidingsniveau wegwerken (studievaardigheden opbouwen, studiebegeleiding en bijscholing bieden); en
- bevorderen van opwaartse mobiliteit (doorstroming).

6. Oplossingen

Met name voor de arbeidsgehandicapten met een grote afstand tot de (onderkant van de) arbeidsmarkt zijn gespecialiseerde bemiddelingsinstanties een belangrijke bevorderende factor voor aanname. De bemiddelaar doet vaak voorbereidend werk door contact te leggen met de werkgever en door selectie van geschikte kandidaten. Dit bespaart de werkgever geld en tijd. De arbeidsgehandicapte kent in zo'n procedure minder concurrentie, omdat geen sollicitatieprocedure wordt doorlopen samen met niet-arbeidsgehandicapte sollicitanten. Bemiddelingsinstanties kennen goed de weg in de mogelijkheden van in te zetten (re)ïntegratie-instrumenten en subsidies voor werkgevers. Met name werkgevers in het mkb kennen deze wegen niet, zij laten het regelwerk bij voorkeur over aan de bemiddelingsinstanties en uitzendorganisaties. Voor de arbeidsgehandicapten met ernstige beperkingen is bemiddeling naar en deelname aan gespecialiseerde arbeidsrehabilitatie-werkprojecten een absolute voorwaarde om werk te vinden.

Een goede werkbegeleiding en ondersteuning door professionele begeleiders, in samenwerking met de leidinggevenden en collega's, is een belangrijke factor voor het slagen van de reïntegratie. Werkgevers hebben in de regel deze capaciteiten niet zelf in huis en zijn aangewezen op professionals van buiten het bedrijf. Goede werkbegeleiding is vaak dusdanig intensief, dat leidinggevenden daarmee in hun planning rekening moeten houden. Zoals gezegd hebben arbeidsgehandicapten naast een intensieve begeleiding, ook vaak behoefte aan aanpassing van werk- en rusttijden, werktempo en werkinhoud. De leidinggevende moet daar bij zijn werkplanning rekening mee houden. Professionele begeleiders dienen daarom niet alleen de arbeidsgehandicapte te ondersteunen, maar ook de leidinggevende.

Met het oog op de verbetering van de begeleiding kan de overheid maatregelen treffen die bevorderen dat er gerichte kwalificatie komt van leidinggevenden, personeelsfunctionarissen en (bedrijfs-)artsen. Het opzetten van speciaal op het midden- en kleinbedrijf gerichte bemiddelingsinstanties zal de kans op plaatsing van arbeidsgehandicapten belangrijk verbeteren. Dit geldt ook voor een snelle en deskundige dienstverlening aan het mkb door de uitvoeringsinstellingen. Vooralsnog is het merendeel van de half miljoen werkzoekende arbeidsgehandicapten aangewezen op banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Gezien de kenmerken van veel banen aan de onderkant (laag betaald, minder goede (fysieke) arbeidsomstandigheden en arbeidsvoorwaarden) zijn deze banen slechts geschikt voor een deel van deze groep.

7. Nader onderzoek

De vraag naar de specifieke oplossingen voor de verbetering van de positie van arbeidsgehandicapten aan de onderkant van de arbeidsmarkt blijkt niet eenvoudig te beantwoorden en rechtvaardigt nader onderzoek. Wat betreft de 'state of the art' blijkt uit het onderhavige onderzoek dat:

- er in de onderzoeksliteratuur en in de beschrijving van de wettelijke maatregelen geen eenduidige definitie is van arbeidsgehandicapten;
- er geen kwantitatieve overzichten van de arbeidsparticipatie van arbeidsgehandicapten bestaat;
- er in de onderzoeksliteratuur geen eenduidige definitie is van de onderkant van de arbeidsmarkt;
- er nauwelijks overzichten beschikbaar zijn van de arbeidsparticipatie van arbeidsongeschikten aan de onderkant van de arbeidsmarkt;
- er geen (duidelijke) omschrijving is van de doelgroepen waarop reïntegratie-instrumenten zich richten en de beoogde effecten van de regelingen;
- er nauwelijks ijkpunten zijn aan de hand waarvan effecten van reïntegratie-instrumenten beoordeeld kunnen worden;
- de veelheid van regelingen het lastig maakt het succes van een afzonderlijke regeling te bepalen.

Dit onderzoek toont dat de meeste van de arbeidsgehandicapten, gezien hun opleidingsniveau, leeftijd, werkervaring, gezondheid, beperkingen en psycho-sociale problematiek, aangewezen zijn op een baan aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Anderzijds spelen aan de onderkant van de arbeidsmarkt chronische gezondheidsproblemen en arbeidshandicaps een relatief belangrijke rol. Honderdduizenden met een baan aan de onderkant van de arbeidsmarkt hebben gezondheidsklachten en bij zeker honderdduizend van hen is sprake van een arbeidshandicap, terwijl werkgevers meer behoefte hebben aan excellerende werknemers. Het inzicht ontbreekt hoe deze problemen op te lossen. Voor de relatief moeilijkste groep arbeidsgehandicapten bestaat een (te) beperkt aantal gespecialiseerde en gedocumenteerde arbeidsrehabilitatie-werkprojecten. Aan de veel grotere groep van werknemers met lichte beperkingen is het zeer lastig 'hulp op maat' te bieden vanwege een gebrekkige kennis over hun (arbeid-)situatie en methoden om deze te verbeteren.

DEEL I INTRODUCTIE ONDERZOEK EN LITERATUURSTUDIE

1 *Introductie*

1.1 *Inleiding*

De discrepantie tussen een groeiende vraag naar arbeidskrachten vanuit het bedrijfsleven en de toenemende afstand tot de arbeidsmarkt van grote groepen werklozen kost Nederland veel geld. Het kabinet wenst daarom door middel van veranderingen in het stelsel van sociale zekerheid de arbeidsparticipatie van deze groepen te bevorderen. De stelselherzieningen beogen de arbeidsmarktkansen te vergroten van langdurig werklozen, vrouwen, jongeren en allochtonen. Daarbij ontwikkelde het kabinet in de wet-REA nieuwe voorstellen om te komen tot een betere arbeidsmarktpositie van chronisch zieken én arbeidsgehandicapten. Dit is, met de mensen die zijn aangewezen op banen aan onderkant van de arbeidsmarkt, de (doel)groep die in deze studie centraal staat.

Toename van de werkgelegenheid wordt, vanwege de omvang van de problematiek, vooral noodzakelijk geacht voor mensen die zijn aangewezen op banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Het overheidsbeleid is daarbij gericht op het bevorderen van het tot stand komen van banen in het onderste segment van de arbeidsmarkt enerzijds en het verbeteren van de plaatsingsmogelijkheden van personen met een afstand tot de arbeidsmarkt anderzijds. Ruim de helft van de nieuwe banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt wordt gegenereerd door het midden- en kleinbedrijf (mkb). Daarom veronderstelt de overheid dat de arbeidsparticipatie van arbeidsgehandicapten wordt bevorderd door het verder stimuleren van werkgelegenheid in het onderste segment van de arbeidsmarkt én bij het mkb. Er is echter weinig bekend over wat de bereidheid van werkgevers stimuleert om arbeidsgehandicapten in dienst te nemen en te houden.

In het onderzoek naar de werkloosheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt blijkt de positie van (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten nog onderbelicht. Recente studies van het SCP (De Beer, 1996; SCP, 1997) leverden kwantitatieve gegevens op over de onderkant van de arbeidsmarkt, maar geen gegevens over de positie van arbeidsgehandicapten daarbinnen.

Met de nieuwe wetgeving (Pemba en REA*) heeft het kabinet een instrumentarium ontwikkeld ter bevordering van de reïntegratie van arbeidsgehandicapten in het algemeen. Onbekend is wat de effecten zijn van wet- en regelgeving op de onderkant van de arbeidsmarkt. Wat is bijvoorbeeld de invloed van deze maatregelen op het terrein van sociale zekerheid op de bereidheid van werkgevers om arbeidsgehandicapten in dienst te houden en hoe wordt de arbeidsbemiddeling van

* Premiedifferentiatie en Marktwerving bij Arbeidsongeschiktheid (PEMBA) en wet(svoorstel) op de Reïntegratie van Arbeidsgehandicapten (REA).

arbeidsgehandicapten bevorderd? Dit zijn vragen die aan de onderhavige studie ten grondslag liggen.

Deze studie wordt uitgevoerd in het kader van het NIA TNO Onderzoeksprogramma SZW Arbeid 1996-2000*. Het programma omvat onder meer de onderzoekslijn "Onderkant van de arbeidsmarkt" met daarin het onderhavige onderzoeksproject "Stelselherziening en effecten op de mobiliteit aan de onderkant van de arbeidsmarkt". Het betreft hier een project dat uit twee fasen bestaat. In de eerste fase (1996) is een literatuurstudie verricht en in de tweede fase (1997) is middels enquêtes bij bedrijven en uitvoeringsorganisaties empirisch materiaal verzameld.

De resultaten uit de eerste fase maakten het mogelijk om een nadere invulling aan het empirisch onderzoek te geven, waarin door middel van interviews bij werkgevers en uitvoeringsinstanties gegevens zijn verzameld**. Daarnaast is in de onderhavige rapportage gebruik gemaakt van de resultaten van recent onderzoek door NIA TNO naar arbeidsgehandicapten ***.

Leeswijzer

In dit eerste hoofdstuk worden verder beschreven de probleemstelling, de doel- en vraagstelling en de onderzoeksmethodiek. Centraal staan de vragen naar de speciale positie van arbeidsgehandicapten aan de onderkant van de arbeidsmarkt en naar mogelijkheden om hun positie te verbeteren. In deel I van dit rapport zijn de resultaten van de literatuurstudie vermeld en in deel II die van de empirische studie onder werkgevers en uitvoerders.

De vraag- en aanbodzijde van de onderste regionen van de arbeidsmarkt worden beschreven in hoofdstuk 2. Daarin wordt ook het arbeidsmarkt-model van De Beer geïntroduceerd.

In hoofdstuk 3 wordt de arbeidsmarktpositie van (groepen) arbeidsgehandicapten nader beschouwd. Daarbij wordt de populatie van arbeidsgehandicapten beschreven evenals de secundaire arbeidsmarkt, waarop veel arbeidsgehandicapten zijn aangewezen. De in de literatuur beschreven factoren voor (her)intrede in het arbeidsproces zijn beschreven in hoofdstuk 4, zoals kenmerken van de arbeidsgehandicapten, van de bedrijven en van (aangepast) werk.

De resultaten uit het empirisch onderzoek zijn beschreven in deel II van het rapport. Hoofdstuk 5 bevat de resultaten uit de interviews bij bedrijven. In hoofdstuk 6 zijn de resultaten vermeld van gesprekken met bij arbeidstoeleiding en bemiddeling betrokken uitvoeringsinstellingen.

In de samenvatting die aan dit eerste hoofdstuk voorafgaat zijn de belangrijkste bevindingen en conclusies samengevat.

* Zie de onderzoeksvoorstellen 1996 en 1997.

** Eerder is in het concept-rapport 'Bekeken kans op werk' (De Vos e.a., 1997) het verslag opgenomen van de literatuurstudie, met een beschrijving van theoretische invalshoeken die zijn onderzocht op bruikbaarheid voor verdere analyses.

*** Het gaat onder meer om de volgende rapportages: Reïntegratie van arbeidsgehandicapten in het midden- en kleinbedrijf (De Vos e.a., 1997); Varianten van reïntegratiebeleid (Verkleij e.a., 1997); Verzuimbeleid in verandering (Andriessen e.a., 1997); Instrumenten bij werkhervatting na ziekte (De Vos en Smitskam, 1997); Researchnota: Reïntegratie-instrumenten (Wevers, 1997).

In de bijlagen zijn beschrijvingen opgenomen van de materie-wetten en wettelijke maatregelen gericht op arbeidsgehandicapten. Daarbij is een overzicht opgenomen van wettelijke reïntegratie-instrumenten die door werkgevers en uitvoerders kunnen worden ingezet (althans tot de invoering van de wet-REA in 1998).

1.2 *Achtergrond van het onderzoek en probleemstelling*

Recente maatregelen

Het groeiend aantal uitkeringen aan arbeidsgehandicapten bracht opeenvolgende kabinetten in de jaren negentig er toe de financiële regelingen rond arbeidsongeschiktheid te herzien. In 1997 en 1998 behandelt het parlement de voorlopig laatste ingrijpende wetsvoorstellen die het beroep op de regelingen moeten verminderen en de arbeidsparticipatie van arbeidsgehandicapten bevorderen. Uit een inventarisatie blijkt dat er in 1997 meer dan vijftig wettelijke regelingen zijn die dit beogen (De Vos en Smitskam, 1997; Wevers, 1997). *

Het kabinet wil de regelingen zodanig herzien dat werkgevers en werknemers zich bewust worden van de noodzaak zelf meer inspanningen te leveren. Daartoe heeft het kabinet wetsvoorstellen ingediend voor Premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheid (Pemba) en voor bevordering van (Re)ïntegratie van arbeidsgehandicapten (REA) (zie bijlage 1).

Doel van de premiedifferentiatie in de WAO is het introduceren en versterken van financiële prikkels voor de werkgever, als stimulans tot intensivering van de bestrijding van (de oorzaken van) arbeidsongeschiktheid. De werkgever wordt gestimuleerd om te zorgen voor goede arbeidsomstandigheden, een goed verzuimbeleid, reïntegratie-plannen en de inzet van reïntegratie-instrumenten.

Een niet bedoeld (neven-)effect van maatregelen is de *negatieve risicoselectie* door werkgevers ten aanzien van personen met een mogelijk verhoogd ziekte- of arbeidsongeschiktheidsrisico.

Voorkoming van onterechte selectie is daarom een belangrijke doelstelling van de overheid. Aanvullende maatregelen in het wetsvoorstel REA moeten het voor werkgevers aantrekkelijker maken om iemand met een arbeidshandicap in dienst te houden of te nemen. Zo zijn er compensaties voor de financiële risico's bij indiening van arbeidsgehandicapten. Daarnaast beoogt REA een vereenvoudiging van subsidie-regelingen te bewerkstelligen en een heldere verantwoordelijkheidsverdeling.

Risico-groepen

Het Departement van SZW schreef in de *Sociale Nota* dat gezondheidsproblemen (chronische ziekten, ernstige lichamelijke beperkingen en dergelijke) vaker voorkomen bij groepen met een lage opleiding, met een laag inkomen en bij langdurig werklozen, dan bij groepen met een hoge opleiding, met een hoog inkomen en bij werkenden (SZW, Sociale Nota 1996).

Chronische aandoeningen en handicaps komen vaker voor bij personen met een lage sociaal-economische status, vastgesteld aan de hand van het opleidingsniveau. Met name longziekten, hart- en

* Deze wettelijke regelingen zijn omschreven in verschillende wetten (onder meer de WAGW, ZW, AAW, WAO, Wulbz en Amber, zie bijlage 1).

vaatziekten, enkele maagaandoeningen, suikerziekte, rugaandoeningen en reumatische aandoeningen komen in de laagste sociaal-economische klasse meer voor dan in de hogere klassen. Onder mensen met uitsluitend lager onderwijs komen lichamelijke beperkingen drie maal zo vaak voor dan bij mensen met een universitaire studie (Scenario-commissie Chronisch Zieken, 1992).

De Sociale Nota waarschuwt er voor dat de combinatie van een relatief slechte gezondheid, minder kans op werk en een laag opleidingsniveau een risico vormt op sociaal isolement en armoede. Uit recent onderzoek blijkt dat van de in totaal 297.000 huishoudens met een arbeidsongeschikte als kostwinner, 28% een inkomen heeft onder de armoedegrens (SCP/CBS, 1997).

Volgens de Sociale Nota is het algemene werkgelegenheidsbeleid van het kabinet de belangrijkste pijler van de armoedebestrijding. Een kern-element van dit beleid is versterking van het midden- en kleinbedrijf (mkb). Deze bedrijven kunnen nieuwe banen genereren in de onderste regionen van de arbeidsmarkt.

Niet bedoelde effecten

Gebleken is echter dat stelselherzieningen gericht op terugdringing van het beroep op arbeidsongeschiktheidsuitkeringen (met name TZ/Arbo en in mindere mate de Wulbz) de werkgelegenheid in het midden- en kleinbedrijf voor arbeidsgehandicapten niet hebben bevorderd.

Een voorbeeld:

In de wet TZ/Arbo (januari 1994) is geregeld dat alle werkgevers gedurende de eerste 2 of 6 weken ziekteverzuim van de werknemer het loon moeten doorbetalen. De wet had met name gevolgen voor het midden- en kleinbedrijf en heeft het niet bedoelde effect dat werkgevers sollicitanten strenger zijn gaan selecteren op hun gezondheid (Veerman, 1996; Andriessen e.a., 1997). Daarbij is volgens een deel van de werknemers met chronische ziekten hun arbeidsplaats in gevaar gekomen. Hoewel de wetgever de ontslagbescherming voor gehandicapte werknemers heeft aangescherpt (tot drie maal toe), zouden sommige werkgevers zich ontdoen van werknemers met een handicap, onder meer door afvloeiingsregelingen van overtollig personeel of faillissement van een deel van een bedrijf waarin arbeidsgehandicapten zijn ondergebracht. Een zelfde effect, maar dan in mindere mate, deed zich voor na het inwerkingtreden van de Wulbz (maart 1996), waarin de loondoorbetalingsplicht van werkgevers gedurende het eerste ziektejaar van de werknemer is geregeld (Andriessen e.a., 1997).

De onderhavige studie dient onder meer om na te gaan of genoemde onbedoelde effecten van de maatregelen zich ook voordoen aan de onderkant van de arbeidsmarkt.

Ontwikkelingen

Vastgesteld is dat stelselherzieningen en de introductie van reïntegratie-instrumenten gepaard is gegaan met, niet bedoelde (soms negatieve), effecten op de werkgelegenheid van arbeidsgehandicapten. Het is daarom niet denkbeeldig dat dit ook zal gelden voor nieuwe maatregelen. Zonder uitputtend te zijn worden hier enkele ontwikkelingen genoemd waarvoor de bevindingen uit deze studie van belang kunnen zijn:

In de wet Pemba is opgenomen dat bedrijven die een bepaald percentage arbeidsgehandicapten in dienst hebben een korting krijgen op de, door het bedrijf te betalen, basispremie voor de

WAO. In de wet REA zijn maatregelen opgenomen die beogen dat de (bestaande) reïntegratie-instrumenten vaker en efficiënter gebruikt worden. Tevens zijn hierin opgenomen voorstellen om aan werkgevers een '(her)plaatsingsbudget' of een 'pakket op maat' toe te kennen bij het indienstnemen van arbeidsgehandicapten. Een arbeidsgehandicapte kan aanspraak maken op een 'Persoonsgebondenbudget'; een 'vrij' besteedbaar bedrag waarmee hij zijn positie op de arbeidsmarkt kan verbeteren.

Tenslotte is in de nieuwe Osv'97 en de REA vermeld dat naast de uitvoeringsinstellingen ook Arbeidsvoorziening en gemeenten een belangrijke taak krijgen bij de bemiddeling van arbeidsgehandicapten naar werk.

De hier aangestipte veranderingen in het sociale zekerheidstelsel zullen van invloed zijn op de kans op werk voor arbeidsgehandicapten aan de onderkant arbeidsmarkt. Of daarbij ook negatieve effecten zijn te onderkennen is niet bekend. Daarom is verder onderzoek hiernaar gewenst. Er is inzicht nodig in de bereidheid van werkgevers om deze personen in dienst te houden of te nemen en de factoren die daarbij belemmerend of bevorderend zijn. Tevens is meer inzicht gewenst in de werkzaamheden van uitvoeringsinstellingen, met name bij arbeidsbemiddeling.

1.3 Doel- en vraagstelling

Het doel van het onderzoeksproject is:

- Vast te stellen in hoeverre de arbeidsmarktpositie van arbeidsgehandicapten in de problematiek van vraag en aanbod aan de onderkant van de arbeidsmarkt een specifiek (relevant) probleem vertegenwoordigt.
- Kennis verkrijgen over de bereidheid van werkgevers om arbeidsgehandicapten in dienst te houden of te nemen en over de belemmerende en bevorderende factoren daarbij.
- Inzicht verschaffen in de effecten van de wet- en regelgeving op (re)ïntegratie van arbeidsgehandicapten die zijn aangewezen op banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt.

Het project wil antwoord geven op de volgende vragen.

- a. In hoeverre is de arbeidsmarktpositie van arbeidsgehandicapten die zijn aangewezen op banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt een relevant probleem?
- b. Welke volumebeheersings- en arbeidsparticipatiebevorderende maatregelen bevatten de recente wijzigingen in de wet- en regelgeving op het gebied van de sociale zekerheid en de arbeidsomstandigheden?
- c. Wat zijn de effecten van deze wijzigingen voor arbeidsgehandicapten aan de onderkant van de arbeidsmarkt?

- d. Wat zijn de effecten van deze wijzigingen op de bereidheid van werkgevers om arbeidsgehandicapten in dienst te houden of te nemen?
- e. Hoe kan de arbeidsbemiddeling van arbeidsgehandicapten naar werk worden bevorderd?

1.4 *Onderzoeksopzet*

Het onderzoeksproject vond plaats in twee fasen verdeeld over een periode van twee jaar. In 1996 is een literatuurstudie en een haalbaarheidsonderzoek verricht. Op basis van de resultaten van deze studie is een voorstel gedaan voor vervolgonderzoek in 1997. Daarin ligt het accent op de uitvoering van arbeidsmarktmaatregelen en de knelpunten in bedrijven.

Fase 1a Literatuurstudie:

Een aantal studies op het terrein van chronisch zieken, arbeidsongeschikten, arbeidsmarktparticipatie en werkgelegenheid van laag-betaalden is gescreend op onderwerpen die voor de beantwoording van de vraagstelling relevant zijn. Eén van de resultaten van de literatuurstudie is een theoretisch model over de onderkant arbeidsmarkt. Verder is een onderzoeksinstrument (een thema/vragenlijst) ontwikkeld waarmee vertegenwoordigers van werkgevers en uitvoeringsinstellingen kunnen worden geïnterviewd. Tenslotte is vastgesteld welke volumebeheersings- en arbeidsparticipatie bevorderende maatregelen de recente wijzigingen in de wet- en regelgeving bevatten. Deze zijn samengevat in bijlage 1 van dit rapport.

Fase 1b Haalbaarheidsonderzoek

Het 'haalbaarheidsonderzoek was bedoeld om na te gaan of het onderzoeksinstrument geschikt is voor het verkrijgen van de gewenste gegevens bij vertegenwoordigers van werkgevers en uitvoeringsinstellingen. Daarbij is ook nagegaan welke personen de juiste informanten zijn en of deze in voldoende mate bereid zouden zijn om aan het onderzoek deel te nemen. De verkenning resulteerde in de bijgestelde vragenlijst voor werkgevers (zie bijlage 4) en een interview-schema voor uitvoerders.

Fase 2 Empirisch onderzoek

Het vervolgonderzoek in 1997 betreft een empirische studie onder werkgevers die banen aanbieden aan de onderkant van de arbeidsmarkt en onder uitvoeringsinstellingen die personen bemiddelen naar werk. Vanwege het exploratieve karakter van de studie is gekozen voor een kwalitatieve onderzoeksmethode. De methode van onderzoek onder bedrijven is beschreven in hoofdstuk 5. Er is gebruik gemaakt van interviews aan de hand van een gestructureerde vragenlijst met open vragen (zie bijlage 4). In de bedrijven is gesproken met de voor personeelszaken verantwoordelijken. In de meeste bedrijven is dit het hoofd personeelszaken.

De vraagstelling aan de werkgevers is onder meer toegespitst op de effectiviteit van een tiental reïntegratie-instrumenten.

Verder zijn geïnterviewd vertegenwoordigers van instanties die de mogelijkheden scheppen voor de toeleiding en plaatsing van de doelgroep, zoals uitvoerings- en dienstverlenende instellingen (zie voor de methode van dit onderzoek hoofdstuk 6). Bij deze organisaties zijn aan de hand van

een thema-lijst gesprekken gevoerd over de kennis van de activiteiten voor arbeidsgehandicapten aan de onderkant van de arbeidsmarkt.

De resultaten uit het empirisch onderzoek zijn voor zover mogelijk getoetst aan de resultaten van de literatuurstudie in fase 1 en resultaten van recent onderzoek op dit terrein door NIA TNO.

2 *De arbeidsmarkt*

2.1 *Inleiding*

Mensen die vanwege een aandoening arbeidsgehandicapt (dreigen te) worden, vormen een groep met een verhoogde kans op cumulatie van problemen op de arbeidsmarkt. Deze problemen ontstaan in de eerste plaats door gebrek aan geschikte vaardigheden van de personen. Zij kunnen ook ontstaan doordat geschikt (aangepast) werk onvoldoende beschikbaar is. Het resultaat is dat voor veel arbeidsgehandicapten inkomensverwerving uit arbeid (bijna) een probleem wordt en armoede dreigt.

Werkgelegenheidsbeleid voor arbeidsgehandicapten richt zich voor een belangrijk deel op het scheppen van condities waardoor de arbeidsmarktpositie van deze groep verbetert, c.q. verbetert ten opzichte van andere groepen aan de onderkant van de arbeidsmarkt (Sociale Nota 1996).

Opvallend is dat in publicaties over onderzoek naar de onderkant arbeidsmarkt er weinig aandacht is voor arbeidsgehandicapten. Dit terwijl relatief veel arbeidsgehandicapten op dit segment van de arbeidsmarkt zijn aangewezen. Deze studie is dan ook onder meer bedoeld om de arbeidsgehandicapten problematiek een plaats te geven in de discussies over de onderkant.

In dit hoofdstuk worden allereerst de begrippen arbeidsmarkt en 'onderkant van de arbeidsmarkt' verkend. In navolging van de publicaties van het SCP (SCP, 1995 en De Beer, 1996) wordt hierbij een onderscheid gemaakt tussen de vraagzijde en de aanbodzijde van de arbeidsmarkt. Vervolgens wordt een indruk gegeven van de banen aan de onderkant. Verder wordt ingegaan op de selectie door bedrijven van arbeidsgehandicapten en de arbeidsmarkt van het midden- en kleinbedrijf. In het volgende hoofdstuk wordt daarna de positie van arbeidsgehandicapten nader bekeken.

2.2 *De arbeidsmarkt*

Het begrip 'onderkant van de arbeidsmarkt', zoals dat in beleid en onderzoek wordt gebruikt, impliceert dat de arbeidsmarkt verticaal gelaagd is. Afhankelijk van de onderzoeksvraag, de onderscheiden (doel-)groepen of categorieën en beschikbare empirische gegevens, worden twee of meer segmenten onderscheiden. De keuze voor de segmentering wordt opgehangen aan diverse aan vraag naar en/of aanbod van arbeid gerelateerde factoren. In veel publicaties gaat het om de volgende *vraag* gerelateerde factoren: (gevraagd) opleidingsniveau, laag gekwalificeerde arbeid en om laag (verwacht) uurloon. De factoren hebben betrekking op niet vervulde *vacatures* of op bestaande *banen*. Een meer omvattende set van factoren wordt gebruikt door De Beer (1996). Door hem wordt de gelaagdheid gerelateerd aan de verschillende dimensies van de arbeid, namelijk: arbeidsvoorwaarden; arbeidsinhoud; arbeidsverhoudingen. Daarbij kunnen ook de arbeidsomstandigheden een dimensie vormen. Een vacature of baan aan de onderkant van de

arbeidsmarkt is dan een vacature of baan die op een of meer van deze dimensies van de arbeid laag scoort.

De *aanbodzijde* van de onderkant van de arbeidsmarkt bestaat uit personen die (langdurig) zijn aangewezen op werk aan de onderkant van de arbeidsmarkt.

Hierbij worden twee subgroepen onderscheiden:

- personen die werkzaam zijn in een baan aan de onderkant van de arbeidsmarkt en weinig perspectief hebben op een baan in een hoger segment van de arbeidsmarkt;
- niet-werkzame personen die beschikbaar zijn voor betaald werk maar geen perspectief op een baan in een hoger segment hebben en slechts perspectief hebben op werk aan de onderkant van de arbeidsmarkt.

Een aparte groep vormen de personen die werkzaam zijn in een baan aan de onderkant van de arbeidsmarkt, maar die perspectief hebben op een baan in een hoger segment van de arbeidsmarkt.

In aansluiting op de *definitie van de werkzame beroepsbevolking* wordt door De Beer gesteld dat het effectieve arbeidsaanbod *personen betreft die ten minste twaalf uur per week werk (willen) verrichten*. Personen die niet (meer) behoren tot het effectieve arbeidsaanbod worden door hem buiten beschouwing gelaten. Vanuit de noodzaak om te komen tot een aansluiting bij de definitie van de werkzame beroepsbevolking is dit begrijpelijk, maar voor de arbeidsgehandicapten dient hier een kanttekening te worden geplaatst. In veel gevallen gaat het bij deze groep namelijk niet zo zeer om de bereidheid om (twaalf uur per week) werk te verrichten, als wel om de mogelijkheden die daartoe worden geboden (namelijk de mogelijkheid van passend werk). Deze mogelijkheden worden in hoge mate bepaald door werkgevers, bemiddelende instanties en overheidsmaatregelen.

In het volgende, grotendeels aan De Beer (1996, p.14) ontleende schema 2.2 worden de positie van personen en banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt in relatie tot de hogere segmenten weergegeven.

Schema 2.2 De arbeidsmarkt

A Vacatures hogere banen	B Hogere Banen/Groep werkenden	C Groep werkzoekenden met kans op hogere baan	H Groep niet-participerenden met kans op hogere baan
D Vacatures banen onderkant	E Banen onderkant/Groep werkenden met perspectief op hogere baan	G Werkzoekenden aangewezen op de onderkant	I Groep niet-participerenden met kans op baan aan de onderkant
	F Banen onderkant/Groep werkenden aangewezen op de onderkant		

Voor dit schema geldt het volgende:

- A Vacatures in de hogere segmenten van de arbeidsmarkt
- B Werkenden in de hogere segmenten van de arbeidsmarkt
- C Werkzoekende werklozen met perspectief op een baan in de hogere segmenten van de arbeidsmarkt
- D Vacatures aan de onderkant van de arbeidsmarkt
- E Banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt en werkende personen met perspectief op een baan in de hogere segmenten van de arbeidsmarkt
- F Banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt en werkenden zonder perspectief op hogere baan
- G Werkzoekende werklozen met perspectief op een baan aan de onderkant van de arbeidsmarkt
- H Niet-participerenden tot 65 jaar (o.a. werklozen van 57,5 jaar en ouder, WAO-ers, VUT-ers, personen die vanwege zorgtaken niet beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt) die mogelijk in aanmerking zouden kunnen komen voor een hogere baan.
- I De niet-participerenden tot 65 jaar die wanneer zij besluiten of in staat worden gesteld om zich wel aan te bieden op de arbeidsmarkt, zouden zijn aangewezen op een baan aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Zij behoeven daartoe dan wel begeleiding en ondersteuning in de vorm van subsidies, werkvoorzieningen of andere maatregelen. Tot deze categorie behoort een belangrijk deel van de personen die vanwege hun arbeidshandicap en vanwege het ontbreken van subsidies of werkaanpassingen (nog) niet beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt.

In dit schema bestaat de *vraagzijde* van de arbeidsmarkt uit:

- vacatures (A+D);
- vervulde banen (B+E+F).

De *aanbodzijde* van de arbeidsmarkt bestaat uit:

- werkenden ($B + E + F$);
- werkzoekende werklozen ($C + G$).

De *onderkant van de arbeidsmarkt* is grijs weergegeven en bestaat uit:

- vraagzijde: Vacatures en vervulde banen aan de onderkant ($D + E + F$);
- aanbodzijde: werkenden en werkzoekenden aan de onderkant ($F + G$).

Aan de hand van dit schema kunnen beleidsopties verduidelijkt worden. Enkele belangrijke zijn:

- beleid gericht op een hogere arbeidsparticipatie aan de onderkant van de arbeidsmarkt door een vergroting van het aantal banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Dat wil zeggen een toename van D, E en F , en een reductie van G en eventueel I ($I + G \rightarrow D + E + F$). Dit kan ook betekenen het creëren van gesubsidieerde banen zoals de zogenaamde Melkert-banen;
- beleid gericht op doorstroom van werkenden in banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt naar hogere banen, zodat er meer banen beschikbaar komen voor werkzoekenden aan de onderkant van de arbeidsmarkt ($I \rightarrow E + F \rightarrow B$);
- beleid gericht op het matchen van niet-vervulde vacatures voor banen aan de onderkant met werkzoekenden aan de onderkant van de arbeidsmarkt ($G + D \rightarrow F$).
- beleidsmaatregelen met prikkels voor niet-participerenden om een baan te zoeken en/of te aanvaarden en het beroep op de sociale verzekeringen te verminderen. Bijvoorbeeld het verminderen van het aantal WAO-gerechtigden door nieuwe (her)beoordelingscriteria voor de WAO te creëren ($I \rightarrow G \rightarrow F + E$ en $H \rightarrow C \rightarrow E$).
- beleidsmaatregelen met prikkels voor werkgevers om werknemers in dienst te nemen of te houden. Bijvoorbeeld de premie differentiatie in de WAO die er op gericht is de uitstoot van arbeidsgehandicapte werknemers te beperken ($E + F \rightarrow G$ en $B \rightarrow C$).

Het schema dient dus om aspecten van benaderingen van de problematiek aan onderkant arbeidsmarkt te verhelderen. In de onderzoeksliteratuur worden verschillende benaderingen van de problematiek beschreven. Een belangrijk onderscheid (dat in paragraaf 2.3 nader wordt besproken) is die tussen een kwantitatieve benadering (vraag/aanbod verhouding) en een kwalitatieve (welzijns-)benadering.

Bij een kwantitatieve benadering wordt de nadruk gelegd op de verhouding tussen het aantal vacatures ($A + D$), werkenden ($B + F$) en werkzoekenden ($C + G$) en andere inactieven ($H + I$). Een voorbeeld is de inactieven/actieven ratio. Bij het streven om deze ratio zo klein mogelijk te maken wordt soms voorbij gegaan aan het belang van het scheppen van kwalitatief goede banen.

Bij de kwalitatieve benadering spelen zaken als arbeidsomstandigheden en -voorwaarden wel een rol. Zo wordt de vraag gesteld, in hoeverre niet-werkenden baat hebben bij het verwerven van een baan aan de onderkant die op één of meerdere dimensies van de arbeid laag scoort. Zeker voor de

niet-werkende arbeidsgehandicapten kan het accepteren van een baan aan de onderkant van de arbeidsmarkt tot toename van gezondheidsproblemen leiden.

Bij de kwalitatieve benadering wordt daarom vaker de vraag gesteld naar de mogelijkheden van een doorstroming naar hogere segmenten ($E + F \rightarrow B$ en $G \rightarrow B$).

Vanwege de beperkte beschikbaarheid van empirische gegevens wordt in de onderzoeksliteratuur (en het beleid) vooral aandacht besteed aan de kwantitatieve benadering, c.q. de vraag/aanbod verhouding. Het overheidsbeleid lijkt er primair op gericht de inactieven/actieven ratio te verbeteren.

Voor onderzoek en het beleid is echter ook de kwalitatieve benadering van groot belang. Want indien de kwaliteit van de arbeid van arbeidsgehandicapten slechter is dan die van de overige werknemers of indien de participatie van arbeidsgehandicapten wordt beïnvloed door de beschikbaarheid van voorzieningen, dan is dit mede bepalend voor hun kansen op de arbeidsmarkt. Een arbeidsgehandicapte die een baan accepteert die slecht scoort wat betreft kwaliteit van de arbeid loopt een grote kans op uitval vanwege gezondheidsproblemen.

Grijze gebieden tussen segmenten

Een groot aantal banen en personen kan in het arbeidsmarktschema eenvoudig geplaatst worden, mits de definities eenduidig zijn. Dan is het mogelijk om in het schema aantallen banen en personen te vermelden. Het blijkt echter dat er in de onderzoeksliteratuur verschillende benaderingen en beschrijvingen zijn van banen en personen aan de onderkant. Onduidelijk is bijvoorbeeld of ook het werk in een illegaal naai-atelier tot een baan aan de onderkant gerekend wordt. Ook is niet duidelijk of een persoon met een universitaire opleiding én met een baan aan de onderkant ook automatisch zelf tot die onderkant gerekend kan worden. In dit onderzoek worden beide gevallen gerekend tot de onderkant van de arbeidsmarkt. In de volgende paragraaf wordt nader ingegaan op de problematiek rond definiëring van banen aan de onderkant.

Verder verschillen de beschrijving van personen als 'niet-participerenden' en 'werkzoekenden'. Over de verschillende definities van 'werkloosheid' en de gevolgen daarvan is al veel geschreven. Hieronder worden enkele voorbeelden genoemd.

Het onderzoeksbureau McKinsey stelt dat de overheid het aantal werklozen zwaar onderschat doordat zij ten onrechte een groot aantal werkzoekende personen niet berekent in het officiële werkloosheidscijfer. Zo worden personen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering niet gerekend tot de werkzoekenden. Van de beroepsbevolking ontvangt 9% een arbeidsongeschiktheidsuitkering. De helft van hen zou volgens McKinsey tot de werkzoekenden gerekend moeten worden. Verder zijn er onder de werkenden met deeltijdbanen velen die meer uren willen werken. Het relatieve lage werkloosheidspercentage in Nederland van circa 5% zou dan ook eigenlijk ruim de 20% bedragen en tot de Europese top behoren.

Een deel van de niet-participerenden is op basis van hun uitkeringrechten verplicht te solliciteren (C + G). Zij hebben een sollicitatieplicht krachtens de Werkloosheidswet (WW), de Algemene bijstandswet (Abw) of de Nabestaandenwet (NBW). Op basis van 'arbeidsrechtelijke

en sociale zekerheidsprincipes' worden zij gerekend tot de 'werkzoekenden'. Bij een deel van deze uitkeringsgerechtigden ontbreekt echter de motivatie om een arbeidsplaats te verwerven. Tot deze groep behoort een belangrijk deel van de 'Bijstandsmoeders' met kinderen ouder dan 6 jaar en een onbekend aantal WAO-ers met een gedeeltelijke WW-uitkering.

Geconcludeerd wordt dat het lastig is om het schema met eenduidige aantallen in te vullen en daarna een overzicht van de Nederlandse arbeidsmarkt te krijgen. Het schema wordt daarom gebruikt om inzicht te geven in de globale verdeling van banen en vacatures aan de onder- en bovenkant en van werkenden, werkzoekenden en arbeidsgehandicapten. Om tot dit inzicht te komen wordt in de volgende paragrafen nader ingegaan op 'banen aan onderkant' en wordt nagegaan in hoeverre arbeidsgehandicapten tot de onderkant behoren.

2.3 *De onderkant van de arbeidsmarkt*

Banen aan de onderkant worden op verschillende wijzen beschreven, waarbij het onderscheid tussen een kwantitatieve of kwalitatieve benadering één van de belangrijke is. In de twee volgende paragrafen wordt een voorbeeld van beide benaderingen gegeven.

2.3.1 *Banen aan de onderkant kwantitatief beschreven*

Een veel gebruikte kwantitatieve beschrijving gebeurt aan de hand van drie categorieën van kenmerken van banen. Het betreft de kenmerken: 1) laag geschoold, 2) laag betaald of 3) flexibel (tijdelijk) werk. Daarbij is er 4) een combinatie van deze kenmerken mogelijk. Hieronder wordt kort ingegaan op deze kenmerken.

1. Voor 1 op de 16 banen is nauwelijks *scholing* vereist en voor een kwart volstaat een mavo- of lbo-diploma (De Beer, 1996). Deze laag- en ongeschoolde banen komen vaak voor in de schoonmaak sector (meer dan 4 op de 5 banen) en daarnaast in de handel en horeca, vervoer en communicatie, industrie en bouwnijverheid.
Sinds het eind van de jaren zeventig is het lage segment van de arbeidsmarkt aanzienlijk ingekrompen: van 36% van de werkgelegenheid in 1977 tot 23% in 1991. Tussen 1990 en 1995 is 'slechts' in 1 op de 7 bedrijven het aantal ongeschoolde functies verminderd. Minder dan een tiende van de bedrijven verwacht dat het aantal ongeschoolde functies de komende jaren verder zal afnemen (De Beer 1996).
2. *Laag betaald werk* komt vooral voor in de commerciële dienstverlening, met name in de handel, horeca en zakelijke dienstverlening (waaronder schoonmaakbedrijven), en in de kleine bedrijven (< 10 werknemers). Het aantal laag betaalde banen in de totale werkgelegenheid is sinds de tweede helft van de zeventiger jaren stabiel gebleven. Opvallend is dat van de

vacatures een groot deel laag betaald is: voor 2 op de 5 vacatures wordt een (aanvangs-)loon geboden dat hooguit 15% boven het minimumloon ligt.

3. Afhankelijk van de gehanteerde definitie van '*flexibel (tijdelijk) werk*' behoort 1 op de 10 tot 14 van de banen daartoe. Men vindt flexibele banen met name in de horeca en in de agrarische sector en in wat mindere mate in de detailhandel. Het aantal flexibele banen vertoont een stijgende tendens.
4. Voor indicatie van banen aan de onderkant kunnen de drie mogelijke kenmerken (laag geschoold, laag betaald, of flexibel werk) worden *gecombineerd*. In combinatie blijken vooral banen in de landbouw-, nijverheid- en transportsectoren en in de handel en horeca relatief vaak tot de onderkant te behoren (1 op de 3 à 4). Tweederde van de banen aan de onderkant bevindt zich in deze sectoren. In het bank- en verzekeringswezen komt werk aan de onderkant relatief weinig voor. Banen aan de onderkant zijn verhoudingsgewijs het sterkst vertegenwoordigd in bedrijven met 10 tot 100 werknemers. Toch bevindt ruim de helft van de werkgelegenheid aan de onderkant zich in de bedrijven met meer dan 100 werknemers. Ruim de helft van de banen aan de onderkant bestaat uit ambachts-, industrie- en transportberoepen.

Op basis van de genoemde kenmerken verdeelt De Beer (1996) banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt over drie categorieën:

- laag en ongeschoold werk, laag betaalde en flexibele banen, vooral in bedrijven met 10 tot 100 werknemers (4% van de totale werkgelegenheid);
- 'traditioneel' laag geschoolde handarbeid, voornamelijk vaste voltijdbanen en relatief veel in de landbouw-, nijverheid- en transportsectoren (13% van de totale werkgelegenheid);
- dienstverlenende deeltijdbanen, vooral in bedrijven met meer dan 100 werknemers in alle sectoren (10% van de totale werkgelegenheid).

Volgens deze benadering zou dan ongeveer een kwart van de banen tot de onderkant van de arbeidsmarkt gerekend worden.

2.3.2 Arbeidsomstandigheden aan de onderkant

De boven beschreven kwantitatieve benadering houdt geen rekening met de veelal slechte arbeidsomstandigheden van banen aan de onderkant. Eerder benadrukten we dat gebrekkige arbeidsomstandigheden de positie van arbeidsgehandicapten op de arbeidsmarkt doet verslechteren, niet in de laatste plaats vanwege mogelijke uitval wegens gezondheidsklachten. Een kwalitatieve beschrijving van de onderkant houdt rekening met de omstandigheden en typeert het werk aan de onderkant bijvoorbeeld niet alleen als werk op een laag kwalificatie- of functieniveau; 2) als werk met een lage beloningen; 3) als werk met slechte (fysieke) arbeidsomstandigheden; maar ook als werk met slechte arbeidsvoorwaarden wat betreft arbeidscontracten en baan-zekerheid (dienstverband).

Aan de hand van deze typering kan weer een beschrijving worden gegeven van banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Daarbij leggen we kort een enkel verband met de positie van arbeidsgehandicapten welke later meer uitvoerig besproken wordt.

1. Laag functie-/kwalificatie-niveau

Het functieniveau van banen wordt afgeleid uit de meest geëigende kwalificatie of opleiding voor een beroep (De Beer, 1996). Ongeveer een derde van de werkgelegenheid in Nederland bestaat uit laag gekwalificeerde beroepen. Een belangrijk deel van deze 'ongeschoolde en halfgeschoolde' beroepen kunnen tot de onderkant van de arbeidsmarkt gerekend worden. Hiertoe behoren onder meer het grootste deel van de schoonmakers, laders en lossers, chauffeurs, winkelbedienden, kelners en buffetbedienden. Ook een deel van de secretaresses zou hiertoe behoren. In 1991 maakten deze banen iets minder dan een kwart van de totale werkgelegenheid uit, namelijk 1.170.000 banen. In 1960 was dit nog méér dan een kwart*.

Kleine en middelgrote bedrijven worden gekenmerkt door meer laag gekwalificeerde functies in vergelijking met het grootbedrijf. Volgens MKB-Nederland dient dit gegeven selectief te worden beoordeeld: in veel laag gekwalificeerde banen in het mkb zouden hoger opgeleiden werkzaam zijn. Het gaat daarbij onder meer om veel schoolverlaters en herintreders (vrouwen) die een functie aanvaarden die onder hun opleidingsniveau ligt. Daarbij zouden in het mkb grote verschillen tussen sectoren bestaan waar het gaat om kwalificatie-eisen voor banen (MKB-Nederland, 1996).

Het verband dat gelegd kan worden tussen banen met een laag functie/kwalificatieniveau en *arbeidsgehandicapten* is dat arbeidsgehandicapten in de regel een lagere opleiding hebben genoten dan 'gezonde' werknemers en vaker werken in banen met een laag functieniveau (SCP, 1996).

2. Lage beloning

Aan hand van de afstand van de hoogte van het loon tot het gemiddelde loon (in Nederland) kan een baan als 'laag betaald' worden gekwalificeerd. De grens tussen laag betaalde banen en beter betaalde banen kan bijvoorbeeld op 74% van het gemiddelde loon worden gesteld. Dit bedrag ligt momenteel op circa f 2600 bruto per maand**. Het aantal laagbetaalde (voltijd-)banen is het afgelopen decennium gestegen. In het mkb komen vaker laagbetaalde banen voor in vergelijking met de grote bedrijven.

Arbeidsgehandicapten hebben vaker een laag betaalde baan dan een beter betaalde baan (SCP, 1996).

3. Slechte arbeidsomstandigheden (fysiek)

De (fysieke) arbeidsomstandigheden kunnen worden afgeleid uit de subjectieve oordelen van werkenden zelf (zoals bij het Leefsituatie onderzoek van het CBS). Het aandeel werkenden dat zegt op de werkplek met lawaai of stank te zijn geconfronteerd of vuil, lichamelijk zwaar of gevaarlijk werk te doen, is in de afgelopen 20 jaar weinig veranderd. Ruwweg gaat het om iets

* Volgens De Beer kan alleen voor wat betreft het functie-niveau worden aangenomen dat er een aanzienlijke daling in het aantal banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt is geweest in de voorbije vijftientig jaar.

** Een indicator die hier niet veel van afwijkt is die van 115% van het minimumloon.

minder dan de helft van het aantal werkenden. Het aandeel gevaarlijk werk is afgenomen en het aandeel lichamelijk zwaar werk toegenomen. Dit hangt samen met een verschuiving in de werkgelegenheid van de industrie en de bouwnijverheid, waar veel gevaarlijk werk voorkomt, naar de overige dienstverlening (waaronder de gezondheidszorg), waar relatief veel personeel zwaar werk heeft. Het aantal banen waarvoor ten minste twee ongunstige arbeidsomstandigheden zijn vastgesteld bedraagt in 1993 1.270.000. Deze kunnen tot de onderkant van de arbeidsmarkt gerekend worden. Bij de bedrijven in het mkb komen relatief veel banen met slechte arbeidsomstandigheden voor (MKB-Nederland, 1996).

Het is aangetoond dat *arbeidsgehandicapten* in vergelijking met 'gezonde' werknemers vaker banen hebben met slechte (fysieke) arbeidsomstandigheden (SCP, 1996).

4. Onzeker dienstverband

Kenmerken van banen aan de onderkant zijn de geringe baan-zekerheid, korte verblijfsduren en korte arbeidscontracten, weinig carrière mogelijkheden en een korte inwerktijd. De benodigde kennis en vaardigheden zijn van laag niveau zodat de benodigde inwerktijd van nieuw geworven werknemers gering is. (Bij)scholing is zelden noodzakelijk. Ook is een uitgebreide screening op kennis en vaardigheden niet noodzakelijk. Omdat er weinig baan-zekerheid is, is mogelijk ook het testen op gezondheid van minder belang.

Van de werknemers aan de onderkant heeft een meerderheid vast werk (78%). Een veel kleiner deel heeft tijdelijk of uitzendwerk (13%) of heeft een oproepcontract, leerovereenkomst of een gesubsidieerde arbeidsplaats (9%). Het aandeel van werknemers aan de onderkant met vast werk (78%) is duidelijk lager dan dat van degenen met betere banen, waarvan 95% vast werk heeft. Aan de onderkant bevinden zich tevens relatief meer deeltijdbanen (De Beer, 1996).

Over de dienstverbanden van *arbeidsgehandicapten* is weinig bekend*. Vastgesteld is dat werkenden met ernstige lichamelijke beperkingen in vergelijking met 'gezonde' werkenden relatief vaak in deeltijd werken en minder vaak in dagdiensten (SCP, 1996). Arbeidsgehandicapten verwachten vaker hun baan te verliezen en vaker geen werk (meer) te krijgen. Zij kennen een gemiddeld hoog ziekteverzuim; namelijk 50 dagen per jaar tegen gemiddeld 16 voor de totale werkende bevolking (SCP, 1996). Dit maakt hun arbeidsmarktpositie er niet gunstiger op na de (gedeeltelijke) opheffing van de Ziektewet en de premiedifferentiatie in de WAO.

Op basis van de meer kwalitatieve benadering van de arbeidsmarkt wordt verondersteld dat ruim een kwart van de banen tot de onderkant gerekend wordt én dat de arbeidsgehandicapten vaker dan 'gezonde' werknemers, zijn aangewezen op banen aan de onderkant. Arbeidsgehandicapten zijn verder, in vergelijking met banen aan de bovenkant, oververtegenwoordigd in deze banen.

* NIA TNO ontwikkelt momenteel tezamen met het CBS een 'monitor van arbeidsgehandicapten', waaruit op termijn deze gegevens zijn te ontleen.

2.4 Selectie op de arbeidsmarkt

Mensen die op een sociaal minimum leven komen moeilijk aan het werk door het selectiegedrag van werkgevers op uiterlijke kenmerken van sollicitanten (Bosselaar e.a, 1995). " De kans op arbeidsdeelname is afhankelijk van het individuele zoekgedrag van de werkloze. Het selectiegedrag van de werkgevers speelt echter een zeer belangrijke rol in de arbeidsmarktkansen van werkloze werkzoekenden. Werkgevers zullen die sollicitanten selecteren waarvan ze verwachten dat die het meest productief zullen zijn. Omdat het niet eenvoudig is van elke sollicitant vast te stellen hoe productief hij/zij zal zijn, baseren werkgevers zich op objectief waarneembare kenmerken waarvan zij - soms op basis van eerdere kennis/ervaring- veronderstellen dat zij verband houden met de productiviteit. Hierbij gaat het om kenmerken zoals leeftijd, geslacht, opleiding, gezondheid en werkloosheidsduur." Verder zouden werkgevers sterk selecteren op het kenmerk 'etnische herkomst'. Deze kenmerken, waarop de sociale minima zelf weinig invloed op hebben, leiden in de regel tot een negatieve beoordeling door de potentiële werkgevers. Dit selectiebeleid van bedrijven pakt nadelig uit voor arbeidsgehandicapten omdat zij relatief vaak de dragers van genoemde kenmerken zijn waarop de werkgevers selecteren (Verkleij e.a., 1997). Hierop wordt ook in hoofdstuk 5 teruggekomen, waarin de resultaten van het enquête-onderzoek onder bedrijven is beschreven.

In het volgende schema 2.4 wordt weergegeven hoe het selectieproces van werkgevers verloopt wanneer een arbeidsgehandicapte solliciteert naar een baan.

Schema 2.4 Selectie-proces bij sollicitatie van arbeidsgehandicapten

Nee ↓ werk	Is de stoornis/beperking van belang voor de functie?	Ja, arbeidshandicap ↓ geen werk, of
Ja ↓ werk	of Werkaanpassing/scholing mogelijk die de arbeidshandicap (geheel) compenseert?	Nee ↓ geen werk, of
Ja ↓ werk	of Is er een voor de werkgever een calculeerbaar risico aanwezig (dat eventueel door subsidies gecompenseerd kan worden)?	Nee ↓ geen werk

Aan schema 2.4 ligt de volgende gedachtegang ten grondslag:

Als de stoornis of beperking van de sollicitant niet van belang is voor het uitoefenen van de functie dan zal de werkgever de sollicitant het werk hoogst waarschijnlijk aanbieden. Is er sprake van een arbeidshandicap dan zal de werkgever de sollicitant in de regel niet aannemen of - indien dit met een werkaanpassing of middels om-, her of bijscholing kan worden gecompenseerd - zal hij deze het werk mogelijk aanbieden.

Indien er geen geschikte werkaanpassing of scholing te realiseren is dan zal de werkgever geen werk aanbieden of hij zal nagaan of er een calculeerbaar risico aanwezig is. De werkgever zal er naar streven om het financieel risico van het aannemen van een sollicitant zo klein mogelijk

te houden. Daartoe zal hij echter een reële inschatting moeten kunnen maken. Waar het gaat om uitval wegens ziekte is dit lang niet altijd mogelijk. Is het risico calculeerbaar en kan de werkgever zich bijvoorbeeld verzekeren tegen dit risico of kan hij aanspraak maken op subsidies wanneer dit risico optreedt, dan zal de werkgever het werk mogelijk aanbieden. Is het risico dat de werkgever loopt bij indienstname niet in te schatten dan zal hij de arbeidsgehandicapte niet aannemen.

2.5 De arbeidsmarkt en bedrijfsgrootte

Uit diverse publicaties blijkt dat er geen eenduidige definities zijn van grote, middelgrote en kleine bedrijven. Sommige auteurs gaan bij de definiëring van het midden- en kleinbedrijf uit van maximaal 50 werknemers, andere van 100 en weer andere van 200.

Uitgaande van de verschillende definities is van de banen aan de onderkant 40% tot 60% te vinden in het midden- en kleinbedrijf.

Ondanks de forse groei van het aantal startende ondernemers heeft Nederland van alle Europese landen in de Europese Unie nog steeds het kleinste aantal ondernemingen per 1000 werknemers.* In Nederland zijn relatief veel grote bedrijven gevestigd; een relatief groot deel van de werkende beroepsbevolking is werkzaam in loondienst bij grote bedrijven.

Dat neemt niet weg dat ook in Nederland de kleine bedrijven een enorm numeriek overwicht hebben: 80% van alle Nederlandse bedrijven heeft minder dan 10 werknemers in dienst en een kwart van het bedrijfsleven bestaat uit de kleine detailhandel. Het numerieke overwicht is zo groot dat landelijke cijfers over bedrijven meestal dicht bij de gemiddelde scores van de kleine bedrijven liggen. De volgende tabel 1 geeft een overzicht van de grootte van bedrijven in Nederland (Veerman e.a., 1996). De eenmansbedrijven en bedrijven met minder dan twee werknemers zijn buiten beschouwing gelaten.

Tabel 2.5 Bedrijven in Nederland naar grootte en enkele kenmerken (1995)

Bedrijven met 2 of meer werknemers	Aantal werknemers						Alle
	2-9	10-19	20-49	50-99	100-499	≥ 500	
Totaal aantal bedrijven (X 1000)	286	34	21	7	5	0,6	336
% bedrijven met arbeidsgehandicapte werknemers in de zin van de WAGW	6%	16%	29%	47%	71%	71%	10%
% arbeidsgehandicapte werknemers in bedrijven	1%	1%	2%	2%	2%	2%	2%

Uit tabel 1 blijkt dat de zeer kleine en kleine bedrijven 80% van het totaal aantal bedrijven uitmaken. Zij bepalen sterk het 'beeld' van het gehele 'bedrijfsleven in Nederland'. Van alle bedrijven

* Ministerie van Economische zaken, MKB Nota: Werk door ondernemen, 1996.

zou 10% één of meerdere arbeidsgehandicapte werknemers in dienst hebben. Van de zeer grote bedrijven (met meer dan 500 werknemers) heeft 71% één of meer arbeidsgehandicapten in dienst. Weinig kleine bedrijven (met 2 tot 9 werknemers) hebben arbeidsgehandicapten in dienst (6%). Het aandeel van arbeidsgehandicapten (op het totaal aantal personeelsleden) in kleine bedrijven verschilt nauwelijks van dat in grote bedrijven: 1% versus 2% van de werknemers is arbeidsgehandicapt.

Geconcludeerd wordt dat veel personen met een arbeidshandicap werkzaam zijn bij het mkb (tussen de 40% en 60% van de arbeidsgehandicapten), maar dat de kans dat men een kleinbedrijf aantreft met een arbeidsgehandicapte in dienst, erg klein is. Deze kans is namelijk circa 1 op de 20, tegen ruim 1 op de 2 bij grote bedrijven.

Het potentieel aan banen aan de onderkant in het mkb zou, ook voor werkzoekenden met een arbeidshandicap, enorm groot (kunnen) zijn. De directeur van het Economisch Instituut voor het Midden- en Kleinbedrijf (EIM) schat de behoefte aan werknemers bij het mkb op 150.000 werknemers. 'Die banen zijn er. Die hoeft je niet te creëren en niet te subsidiëren' (Volkskrant, 5-4-1997).

Daarentegen zouden de grote bedrijven steeds meer banen aan de onderkant afstoten. De functies van schoonmakers, kantinepersoneel, bewakers, monteurs en postbeheerders in het bedrijf worden afgestoten. Deze werknemers worden dan ingehuurd bij specialistische bedrijven. Op deze problematiek wordt nader ingegaan in hoofdstuk 5 waar de resultaten van het onderzoek onder bedrijven is beschreven.

2.5.1 Schematisch overzicht

Het volgende schema 2.5 geeft een impressie van de vacatures en banen in de hogere en lagere segmenten van de arbeidsmarkt. Daarbij geeft het schema een impressie van de verdeling naar mkb-bedrijven en grote bedrijven.

Schema 2.5 Vacatures, banen en werknemers bij grote bedrijven en het mkb.

Agb Vacatures hogere banen bij grote bedrijven	Amkb Vacatures hogere banen bij mkb	Bgb Hogere banen/werknemers bij grote bedrijven	Bmkb Hogere banen/werknemers bij mkb
Dgb Vacatures onderkant bij grote bedrijven	Dmkb Vacatures onderkant bij mkb	Egb Banen/werknemers onderkant arbeidsmarkt bij grote bedrijven met perspectief Fgb Banen/werknemers onderkant arbeidsmarkt bij grote bedrijven	Fmkb Banen/werknemers onderkant arbeidsmarkt bij mkb

Voor dit schema geldt het volgende:

- A Vacatures in de hogere segmenten van de arbeidsmarkt (75%)
D Vacatures aan de onderkant van de arbeidsmarkt (25%)
- B Werkenden in de hogere segmenten van de arbeidsmarkt (70%)
E Aan de onderkant van de arbeidsmarkt werkende personen met perspectief op een baan in de hogere segmenten van de arbeidsmarkt (5%)
F Werkenden aan de onderkant van de arbeidsmarkt (25%)
- gb Grootbedrijf
mkb Midden - en kleinbedrijf (grijs)

Verdere toename van de werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt wordt (ook voor arbeidsgehandicapten) vooral mogelijk geacht bij het mkb. Het overheidsbeleid is in algemene zin gericht op het bevorderen van het tot stand komen van meer banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt, waar het mkb vacatures en banen beschikbaar heeft.

De overheid ontwikkelt instrumenten ter bevordering van het tot stand komen van (eenvoudige) functies net boven het Wettelijk Minimum Loon (WML-)niveau. Dat wil zeggen: groei van D, E en F. Werkzoekenden zijn daarbij ook geholpen met doorstroming van werkenden naar hogere

banen. Doorstroming naar hogere functies binnen bedrijven is realistischer bij grote bedrijven dan bij kleine bedrijven.

Gezien de kenmerken van veel banen aan de onderkant (laag betaald, slechte fysieke arbeidsomstandigheden, slechte arbeidsvoorwaarden) is het de vraag of dergelijke banen wel geschikt zijn voor deze groep. Het blijkt echter dat de ene arbeidsgehandicapte de andere niet is zoals we ook in het volgende hoofdstuk beschrijven.

3 *Arbeidsgehandicapten en de onderkant arbeidsmarkt*

3.1 *Inleiding*

Na de korte beschrijving in het vorige hoofdstuk van banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt worden in dit hoofdstuk de arbeidsgehandicapten nader omschreven*. De beschrijvingen zijn veelal ontleend aan eerder onderzoek door NIA TNO. Wat betreft de gegevens over arbeidsparticipatie is vastgesteld dat er weinig kwantitatieve gegevens beschikbaar zijn. Dit maakt het onmogelijk om met zekerheid aan te geven hoeveel arbeidsgehandicapten werkzaam zijn in banen aan de onderkant. Op basis van meer kwalitatieve studies kan er wel een indruk verkregen worden van de verdeling over de arbeidsmarktsegmenten. Alvorens een indruk te geven van de omvang van het aantal arbeidsgehandicapten dat is aangewezen op een baan aan de onderkant wordt hieronder ingegaan op de problematiek rond de definiëring van arbeidsgehandicapten.

3.2 *Definities arbeidsgehandicapten*

Onder een arbeidshandicap wordt in dit onderzoek verstaan: de nadelige positie van een persoon, welke de normale rolvulling *in de arbeid* vanwege een ziekte of handicap van betrokkene (gezien leeftijd, geslacht en sociaal-culturele achtergrond) begrenst of hindert**.

Arbeidsgehandicapten zijn werknemers of werklozen die door een aandoening of beperking belemmeringen ondervinden bij het behouden of verwerven van werk en derhalve bij de normale rolvulling in de arbeid (normaal, gezien leeftijd, sexe, en sociaal-culturele achtergrond). (De Vos en Smitskam, 1997; Wevers, 1997.). Deze definitie sluit aan op die in het wetsvoorstel REA.

Ons land kent een, in vergelijking met omringende landen, ruime definitie van personen met een arbeidshandicap. Dit komt mede voort uit de in de zestiger jaren ontwikkelde definitie van arbeidsongeschiktheid in de zin van de AAW en de WAO en later in de Wet Arbeid Gehandicapte Werknemer (WAGW).

Voordat de term arbeidsgehandicapten in zwang raakte heeft de wetgever in de jaren tachtig een omschrijving van arbeidsgehandicapten gekozen die uitgaat van objectief registreerbare kenmerken; dit met het oog op de toen beoogde, maar nooit geëffectueerde, quotumregeling voor bedrijven. Dit wordt de *WAGW-doelgroep-populatie* genoemd. In bijlage 3, tabel 3.1 staat hiervan een overzicht (categorieën 1 tot en met 9).

* In bijlage 2 wordt nader ingegaan op de omvang en kenmerken van de populatie die voor een belangrijk deel gerekend wordt tot de personen met een arbeidshandicap: personen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering, chronisch zieken en gehandicapten.

** Definities onder meer uit: Wevers e.a., 'Werken met een chronische aandoening' 1996; De Vos e.a., 'Werkaanpassing bij reïntegratie na ziekte' 1996.

In de WAGW (uit 1986) wordt primair uitgegaan van de AAW/WAO-gerechtigde werknemer en de werknemer waarvoor door de Bedrijfsvereniging/uvi gesubsidieerde werkvoorzieningen getroffen zijn (zie de categorieën 1 en 2 in tabel 3.1, bijlage 3). Daarnaast wordt een speciale categorie personen genoemd waarop de WAGW van toepassing wordt verklaard.

Deze zogenaamde *vangnetcategorie* is in de WAGW algemeen omschreven als 'werknemers die ten gevolge van ziekte of gebreken duidelijke belemmeringen ondervinden bij het verkrijgen of verrichten van arbeid, dan wel door bijzondere voorzieningen in staat zijn gesteld arbeid te verkrijgen of te verrichten' (categorieën 3 tot en met 9 in tabel 3.1, bijlage 3).

Naar aanleiding van de Wet Amber -die tot doel heeft de kansen op de arbeidsmarkt van arbeidsgehandicapten te vergroten- heeft de wetgever categorieën personen aangegeven die tot de bemiddelingspopulatie worden gerekend, ook wel genoemd de *WAGW-bemiddelingspopulatie*. Bij deze nadere invulling gaat het ook om niet-werknemers, namelijk om personen met een aandoening zonder betaald werk die voor een arbeidsplaats in aanmerking komen en (voormalige) zelfstandigen (de categorieën 10 tot en met 14 in tabel 3.1, bijlage 3).

In de nieuwe voorstellen van het kabinet voor de wet REA is het begrip arbeidsgehandicapten opnieuw gedefinieerd.

Arbeidsgehandicapt onder REA

Arbeidsgehandicapt is volgens het wetsvoorstel REA:

- een ieder die door ziekte of gebrek verminderde kansen heeft op de arbeidsmarkt.

Deze ruime definitie wordt nader gespecificeerd. In het systeem van de wet kan een persoon op twee manieren als arbeidsgehandicapt worden aangemerkt: de aanwijzing volgt direct uit de wet, ofwel de persoon wordt als zodanig aangewezen door een medisch-arbeidskundig oordeel specifiek gericht op deze aanwijzing. De eerste categorie is in feite de voortzetting van de WAGW-doelgroep. De tweede categorie is nieuw en betekent in feite een uitbreiding van de doelgroepcriteria die kan worden toegepast als personen de inzet van reïntegratie-instrumenten nodig hebben, maar niet tot de eerste groep behoren. Het gaat vooral om:

- werklozen met een bijstands-, ANW-uitkering of geen uitkering met gezondheidsbeperkingen
- personen met een dienstverband in het eerste ziektejaar
- werknemers die als minder dan 15% arbeidsongeschikt worden beoordeeld, niet terug kunnen naar het eigen werk en op de WW zijn aangewezen wanneer de werkgever tot ontslag overgaat.

De Memorie van Toelichting benadrukt dat het om objectief aantoonbare beperkingen moet gaan die inderdaad leiden tot verminderde kansen in het werk of bij het vinden van werk. Er zijn immers vele werknemers die ondanks een medische aandoening uitstekend functioneren in het werk. In verband met een wellicht te ruime interpretatie wordt in de wet wel de mogelijkheid geopend bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen.

In het bijgaande schema staan de verschillende categorieën arbeidsgehandicapten alsmede de bijbehorende instantie die primair verantwoordelijk is voor de reïntegratie.

Schema 3.2 Categorieën van arbeidsgehandicapten en voor Reïntegratie verantwoordelijke instellingen (in 1998, na invoering REA)

	Arbeidsgehandicapte	Verantwoordelijk voor reïntegratie	Uitvoering
Categorie 1 arbeidsgehandicapt op basis van de wet, de aard uitkering/voorziening	1. Persoon met een gedeeltelijk AO-uitkering (WAO, WAZ, WAJONG)	Lisv/Uvi	Basisdienstverlening: Arbvo, SWI Tevens inkoop elders van 'moeilijke trajecten'
arbeidsgehandicapt voor een periode van 5 jaar na beëindiging uitkering, voorziening, scholing	2. Persoon bij wie de onder 1. genoemde uitkering is ingetrokken wegens vermindering AO	Lisv/Uvi	idem
	3. Persoon aan wie een scholingsvoorziening is toegekend of die scholing gevolgd heeft bij aangevozen scholingsinstituut	Lisv/Uvi	idem
	4. Persoon aan wie voorziening is toegekend ter verbetering levensomstandigheden, behoud/herstel arbeidsgeschiktheid, werkaanpassing of woon/-werkvervoer	Lisv/Uvi	idem
	5. WSW-geïndiceerde die niet op een WSW-plaats werkt, ex-WSW-geïndiceerde	Werkgever Lisv/Uvi	idem
categorie 2 arbeidsgehandicapt op basis van hierop gericht attest	6. Persoon zonder arbeidssverleden met ABW-uitkering	Gemeente	- Attest door gemeentelijke indicatiecie. of ingekocht bij Uvi, Arbvo of arbodienst - Begeleiding
Geldigheidsduur 5 jaar	7. Persoon zonder werk en uitkering of met ANW-uitkering	Arbvo	- Attest door arbvo of ingekocht bij Uvi of elders - Begeleiding
	8. Persoon in het 1e ziektejaar die eigen werk niet meer kan of die voorziening nodig heeft	Werkgever arbodienst	- Attest door arbodienst of elders ingekocht - Begeleiding door arbodienst of Uvi als werknemer niet bij eigen werkgever kan hervatten
	9. Persoon einde wachtjaar < 15% AO en mogelijk WW	Uvi Bij eigen risico werkgever (Pemba): werkgever/arbodienst/verzekeraar	- Attest door Uvi

Bron: Wevers, 1997

Voor de reïntegratie van arbeidsgehandicapten zijn, al naargelang de arbeidssituatie waarin deze verkeert, diverse actoren verantwoordelijk. Alvorens bijvoorbeeld reïntegratie-instrumenten in te kunnen zetten dient de actor (werkgever/arbodienst, uitvoeringsinstelling) te bepalen of de persoon tot de (doel)groep behoort.

3.2.1 Aantallen arbeidsgehandicapten

De beschikbare registraties schieten te kort om betrouwbaar de omvang van de verschillende categorieën aan te geven. In de onderstaande tabel 3.2.1 worden schattingen gegeven van relevante groepen binnen de WAGW-doelgroepopulatie (werknemers) en de WAGW-bemiddelingspopulatie (Bron: Wevers, 1997). Van sommige in schema 3.2 genoemde categorieën zijn geen aantallen bekend.

Tabel 3.2.1 Geschatte omvang van verschillende groepen en categorieën arbeidsgehandicapten (1995)

categorie./groep	aantal x 1000
aantal volledig arbeidsongeschiktverklaarden (incl. ambtenaren)	640
aantal gedeeltelijk arbeidsongeschiktverklaarden (incl. ambt.)	220
jaarlijkse WAO-instroom (incl. ambtenaren)	75
jaarlijks aantal verzuimers die 1 jaar verzuimen en minder dan 15% arbeidsongeschiktverklaard zijn (excl. ambtenaren)	30
aantal verzuimers > 3 maanden (reïntegratieplan verplicht)	293
totaal aantal WAGW werknemers bij bedrijven	80.000
aantal WAGW-werknemers met voorziening art. 57 en 57a AAW (de grootste groep in de vangnetcategorie)	6
jaarlijkse WAO-bemiddelingspopulatie (niet-werknemers) van de bedrijfsverenigingen/uvi	60
arbeidsgehandicapten, met bijstandsuitkering, zonder arbeidsongeschiktheidsuitkering (art. 2 doelgroep)	100-150

Uit deze en andere gegevens over het aantal mensen, tussen de 15 en 64 jaar in Nederland, met beperkingen als gevolg van ziekte of aandoeningen (TNO-PG, 1995; De Vos e.a., 1995, McKinsey, 1997; CPB, 1995) en uit kengetallen over de arbeidsmarkt kan het aantal werkenden met een aandoeningen of arbeidshandicap worden afgeleid. Hieronder worden de meest relevante gegevens en schattingen weergegeven (tabel 3.2.2) en beschreven.

Kengetallen arbeidsmarkt

Aan de CBS Enquête Beroeps Bevolking (Den Haag, CBS, 1997) kunnen de volgende gegevens over de arbeidsmarkt worden ontleend (tabel 3.2.2).

Het totaal aantal personen in Nederland in de leeftijd van 15-64 jaar is 10,5 miljoen. De werkzame beroepsbevolking is 6.971.000 personen (waarvan > 12 uur per week, 6,2 miljoen). Van de beroepsbevolking stonden 494.000 als werkloos ingeschreven (eind 1996).

Het aantal niet werkzame personen is 3,6 miljoen (waarvan werkloze beroepsbevolking 494.000 en niet beroepsbevolking 3.131.000). Van de niet beroepsbevolking willen 623.000 personen betaald werk verrichten (> 12 uur).

De totaal werkzame beroepsbevolking (in 1996) is dus 6,2 miljoen (> 12 uur per week), waarvan 5,5 miljoen werknemers met een arbeidsrelatie. Daarnaast zijn er 728.000 zelfstandigen. Er zijn in de SW-bedrijven ongeveer 85.000 personen werkzaam.

Een groot aantal werknemers (1,6 miljoen) heeft een baan van minder dan 35 uur. Een groot deel van hen zou meer uren willen werken en is werkzoekend (McKinsey, 19970).

Aandoeningen en werk

Naar eigen zeggen heeft ongeveer 35% van de potentiële beroepsbevolking van 18-64 jaar last van één of meer chronische somatische aandoeningen. Dit komt neer op 3,5 miljoen mensen.

"Volgens objectieve bronnen zijn er in Nederland in de beroepsleeftijd minimaal 1,6 miljoen mensen met een chronisch somatische aandoening (dit is 16% van de potentiële beroepsbevolking). Volgens subjectieve bronnen uit bevolkingsenquêtes zou dit aantal nog hoger liggen. Uit dergelijk onderzoek komt naar voren dat 1,9 miljoen (18%) in het dagelijks leven een belemmering ondervindt tengevolge van een chronische aandoening of handicap. Het lijkt daarom een betrouwbare en nog conservatieve schatting dat ruim 1,6 miljoen mensen in de beroepsleeftijd een chronisch somatische aandoening hebben.[...] Uit objectieve bronnen is eveneens op te maken dat 3,5 miljoen mensen een chronische somatische en/of psychische aandoening hebben; dit is 35% van de beroepsbevolking. Deze aandoeningen zijn van een zodanige aard dat zij hoogst waarschijnlijk consequenties zullen hebben voor de arbeid." (Uit de niet gepubliceerde 'Kwantitatieve onderbouwing van de arbeidsmarktproblematiek van mensen met een chronische aandoening, in Wevers e.a., TNO-PG 95.C016, mei 1995).

Ongeveer 3,5 miljoen mensen zeggen een chronische aandoening te hebben; van hen werkt bijna 55% ofwel ongeveer 1,9 miljoen (TNO-PG). Het aantal werkenden bedroeg in 1996 6,9 miljoen mensen. Hieruit volgt dat bijna een derde van de werkenden een chronisch aandoening heeft. Het aantal werknemers met een arbeidsrelatie (in reguliere banen) en met een aandoening wordt geschat op 1,4 miljoen. De overige 500.000 werkenden werken als zelfstandige, in banen van minder dan 12 uur, in SW-werkplaatsen en overige additionele banen.

Ruim 25% van de banen kan gerekend worden tot 'onderkant arbeidsmarkt' (De Beer). Het blijkt dat personen met een aandoening oververtegenwoordigd zijn in banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt (CPB, 1995; SCP, 1996). Geschat wordt dat tussen de 700.000 en 800.000 personen met een baan aan de onderkant een aandoening hebben (50% tot 60% van het totaal aantal werknemers aan de onderkant). Aan de bovenkant van de arbeidsmarkt zouden tussen de 600.000 en 700.000 werknemers een aandoening hebben.

Arbeidshandicap en werk

Zoals eerder aangegeven leidt een aandoening lang niet altijd tot een arbeidshandicap. Met name in de hogere banen lijken belemmeringen als gevolg van een aandoening gecompenseerd te worden. Daarbij komt dat er smallere en bredere omschrijvingen zijn van het begrip arbeidshandicap (paragraaf 3.2). Al naar gelang de definitie wordt verondersteld dat bij 300.000 tot 500.000 werknemers sprake is van een arbeidshandicap; bij 200.000 tot 300.000 werknemers met een baan aan de onderkant van de arbeidsmarkt (20%) en bij 100.000 tot 200.000 met een hogere baan (4%).

Tabel 3.2.2 Arbeidsmarkt indicatoren voor werkenden, werkzoekenden en arbeidsgehandicapten

	Aantal	Bron
Potentiële beroeps bevolking, totaal aantal personen van (15-64 j.)	10,5 milj.	CBS, 1997
Niet werkzame personen (15-64 j.)	3,6 milj.	„
Werkzame personen	6,9 milj.	„
Werkzame beroepsbevolking (> 12 uur)	6.2 milj.	„
Werkloze beroepsbevolking (bij arbeidsbureau)	427.000	„
Zelfstandigen	728.000	„
Werknemers met arbeidsrelatie	5,5 milj.	„
Werknemers met arbeidsrelatie > 35 uur	3.9 milj.	„
Werkzoekenden (waaronder werkzoekenden met baan)	2 milj.	McKinsey, 1997
Werkzaam bij SW-bedrijven	85.000	Wevers, 1997
Banen aan de onderkant arbeidsmarkt	1,4 milj.	De Beer, 1996
Bevolking (15 tot 65 jaar) met chronische somatische en/of psychi- sche aandoening	3,7 milj	De Vos e.a, 1995
Bevolking (18 tot 65 jaar) met chronische somatische en/of psychi- sche aandoening	3,5 milj.	TNO, 1995
Werkenden met een aandoening	1,9 milj.	„
Werknemers met arbeidsrelatie en met aandoening	1,4 miljoen	„
Werknemers met arbeidsrelatie, aan de bovenkant arbeidsmarkt en met aandoening	600.000-700.000	Schatting
Werknemers met arbeidsrelatie, aan onderkant arbeidsmarkt en met aandoening	700.000-800.000	Schatting
Werknemers met arbeidsrelatie en met arbeidshandicap	300.000-500.000	Schatting
Werknemers met arbeidsrelatie, aan de bovenkant arbeidsmarkt en met arbeidshandicap	100.000-200.000	Schatting
Werknemers met arbeidsrelatie, aan de onderkant arbeidsmarkt en met arbeidshandicap	200.000-300.000	Schatting
Werkzoekenden met aandoening met kans op baan bovenkant arbeidsmarkt	225.000	Schatting
Werkzoekenden met aandoening aangewezen op onderkant ar- beidsmarkt	425.000	Schatting
Niet participierenden met aandoening	1,3 miljoen	Schatting

Ook onder de 2 miljoen werkzoekenden (waarvan een deel met een deeltijd baan) zijn degenen met een aandoening oververtegenwoordigd. Ruim 650.000 werkzoekenden hebben een aandoening (ruim 30%). Zij hebben, mede vanwege hun aandoening, een betrekkelijk grote afstand tot de arbeidsmarkt en worden daarom als arbeidsgehandicapt beschouwd. Gezien hun arbeidsmarktkenmerken is het grootste deel, ongeveer 425.000, aangewezen op een baan aan de onderkant. Onder hen bevinden zich veel (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten. Van de ruim 800.000 personen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering zou een meerderheid (meer) betaald werk willen verrichten (zie ook de Vos e.a. 1995).

3.3 Arbeidsgehandicapten in bedrijven

Ruim 1,4 miljoen mensen met een aandoening hebben een betaalde baan. Echter lang niet in alle gevallen is daarbij sprake van arbeidsgehandicapten omdat zij lang niet altijd belemmering in het werk ervaren. Al naargelang de definitie hebben tussen de 300.000 en 500.000 personen met een reguliere baan een arbeidshandicap. Voor een klein deel van deze werknemers kan worden nagegaan waar zij werken. Dit betreft voornamelijk de 80.000 WAGW-werknemers bij bedrijven, waarvan gegevens bekend zijn over de omvang van bedrijven, de sector en arbeidsgehandicapten quota. In deze paragraaf gaan we hier kort op in.

Bedrijfsgrootte

De volgende tabel 3.3 geeft een overzicht van bedrijven en enkele voor arbeidsgehandicapte relevante kenmerken (Bron: Veerman e.a., 1996; De Vos e.a., 1997. Een tweetal kenmerken is eerder vermeld in tabel 2.5). De éénmans bedrijven en bedrijven met minder dan twee werknemers zijn weer buiten beschouwing gelaten.

Tabel 3.3 Bedrijven¹ in Nederland naar grootte (aantal werkzame personen) en enkele kenmerken (1995)

	Grootte: aantal werknemers						
	2-9	10-19	20-49	50-99	100-499	≥ 500	Alle ≥ 2
Totaal aantal bedrijven (X 1000)	286	34	21	7	5	0,6	336
% bedrijven met gehandicapte werknemers in de zin van de WAGW	6%	16%	29%	47%	71%	71%	10%
% bedrijven dat door het bedrijf zelf gefinancierde werkaanpassingen toepast	6%	19%	34%	54%	78%	90%	12%
% bedrijven dat wettelijke reïntegratie-instrumenten toepast	7%	24%	40%	64%	80%	86%	13%
% bedrijven met wervingsactiviteiten voor gehandicapten	4%	3%	6%	11%	19%	21%	4%
% gehandicapte werknemers in bedrijven	1%	1%	2%	2%	2%	2%	2%

¹ met 2 of meer werknemers

Uit vergelijking van gegevens van kleine bedrijven (2-9 werknemers) met zeer grote bedrijven (meer dan 500 werknemers), blijkt dat relatief weinig kleine bedrijven arbeidsgehandicapten in dienst hebben (6%). Hiermee hangt samen dat relatief weinig kleine bedrijven zelf werkaanpassingen financieren (6%) of gebruikmaken van reïntegratie-instrumenten (7%). Ook ontplooiën zij weinig wervingsactiviteiten voor arbeidsgehandicapten (4%). Dit laatste percentage verschilt minder met dat van de grote bedrijven (21%) dan de andere genoemde percentages.

Mede vanwege het grotere aantal vacatures en arbeidsplaatsen per bedrijf zijn de percentages bij de middelgrote en vooral grote bedrijven beduidend hoger. Wanneer als uitgangspunt wordt genomen dat ongeveer de helft van de werknemers in dienst is van grote bedrijven en de andere helft bij het mkb dan zouden er ongeveer twee maal zoveel arbeidsgehandicapten in dienst zijn bij het grootbedrijf dan bij het mkb. Bekend is dat een meerderheid van de arbeidsgehandicapten bij grote bedrijven na het ontstaan van de arbeidshandicap bij de eigen werkgever in dienst blijft.

Bedrijfstak/sector

De tabel 3.4 geeft een overzicht van de verdeling naar bedrijfstak (Veerman e.a., 1993). Het gaat hier om (ex-)arbeidsongeschikten die een AAW/WAO uitkering (hebben) ontvangen.

Tabel 3.4 Percentage bedrijven met (ex-)arbeidsongeschikten in dienst, naar grootte en bedrijfstak (1993)

	2-9 personen	10-99 personen	> = 100 personen	Totaal
Industrie	13%	48%	82%	29%
Bouw	15%	54%	84%	27%
Handel/Horeca	6%	29%	75%	9%
Overige Dienstverlening	8%	40%	75%	14%
Kwartaire-sector	10%	46%	71%	25%
Totaal	8%	41%	77%	15%

Er zijn aanzienlijke verschillen tussen bedrijfstakken, mede vanwege het verschil in omvang van de bedrijven in de bedrijfstakken. Bedrijven in de handel/horeca en in de overige dienstverlening zijn gemiddeld kleiner dan in de industrie, de bouw en de kwartaire-sector, zodat handel/horeca en overige dienstverlening ook een veel geringer percentage bedrijven met hervatters voorkomt dan in industrie, bouw en kwartaire sector; in de laatste drie sectoren heeft ruim een kwart van alle bedrijven één of meer (ex-)arbeidsongeschikten in dienst.

Dat men in 1993 hogere percentages van bedrijven met arbeidsgehandicapten vermeldt dan in 1996 (Veerman e.a., 1993 respectievelijk 1996) komt mogelijk door een afname van de arbeidsmarktkansen van de arbeidsgehandicapten.

Van de bedrijfssectoren verrichten met name de sectoren Procesindustrie en Gezondheidszorg veel wervingsactiviteiten om arbeidsgehandicapte werknemers in dienst te nemen. Bedrijven in deze sectoren financieren ook relatief vaak zelf werkaanpassingen (33% respectievelijk 23%). In de eerste sector zijn veel mannen werkzaam (86% van de werknemers is man) terwijl in de gezondheidszorg veel vrouwen werkzaam zijn (78% van de werknemers is vrouw). Hoewel er nog geen

gegevens beschikbaar zijn, is het waarschijnlijk dat de sector Procesindustrie relatief veel mannelijke werknemers met een arbeidshandicap aan het werk heeft en de Gezondheidszorg relatief veel vrouwelijke werknemers met een arbeidshandicap.

Arbeidsgehandicapten quota

Een quotumverplichting zoals in enkele Europese landen bestaat, is in Nederland nooit geëffectueerd. Hieronder wordt een indruk gegeven van de in 1996 gerealiseerde banen voor arbeidsgehandicapten (Veerman e.a., 1996).

Per einde maart 1996 had 11% van de bedrijven één of meer gehandicapte werknemers in dienst, die tezamen 1,6% van de Nederlandse werknemers-populatie uitmaakten. Het gemiddelde van 1,6% blijft ver achter het eertijds genoemde streefcijfer van 5% voor het Nederlandse bedrijfsleven als geheel.

Slechts 6% van de bedrijven in Nederland haalt de minimumdrempel van 3% gehandicapte werknemers in dienst en 5% van de bedrijven haalt het streefcijfer van 5%.

3.4 Conclusie

Naar de arbeidsparticipatie van arbeidsgehandicapten zijn nog weinig studies verricht. De meeste gegevens zijn kwalitatief van aard. In schema 3.4 wordt de (meest aannemelijke) verdeling van arbeidsgehandicapten in banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt en in de hogere segmenten weergegeven.

Schema 3.4 De arbeidsmarkt van arbeidsgehandicapten

B Hogere Banen/Groep werkenden - met aandoening, 650.000 - met arbeidshandicap, 100.000 - arbeidsgehandicapt volgens WAGW, 40.000 (percentage van totaal werkenden = 2%)	C Werkzoekenden met aandoening met kans op hogere baan, 225.000 -----	H Niet-participerenden met aandoening, met hypothetische kans op hogere baan 340.000 -----
E + F Banen onderkant/Groep werkenden met baan aan de onderkant - met belemmeringen, 650.000 - met arbeidshandicap, 300.000 - arbeidsgehandicapt volgens WAGW, 40.000 (percentage van totaal werkenden 2%)	G Werkzoekenden met aangewezen op de onderkant, 425.000	I Groep niet-participerenden met aandoening, met hypothetische kans op baan aan de onderkant 1.000.000

Voor dit schema geldt het volgende:

- B Werkenden in de hogere segmenten van de arbeidsmarkt
- C Werkzoekende werklozen met perspectief op een baan in de hogere segmenten van de arbeidsmarkt
- E + F Banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt en werkende personen
- G Werkzoekende werklozen met perspectief op een baan aan de onderkant van de arbeidsmarkt

- H Niet-participerenden tot 65 jaar (o.a. werklozen van 57,5 jaar en ouder, WAO-ers, VUT-ers, personen die vanwege zorgtaken niet beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt) die mogelijk in aanmerking zouden kunnen komen voor een hogere baan.
- I De niet-participerenden tot 65 jaar die wanneer zij besluiten of in staat worden gesteld om zich wel aan te bieden op de arbeidsmarkt, zouden zijn aangewezen op een baan aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Zij behoeven daartoe dan wel begeleiding en ondersteuning in de vorm van subsidies, werkvoorzieningen of andere maatregelen.

In dit schema bestaat de *vraagzijde* van de arbeidsmarkt uit:

- door personen met een arbeidshandicap (met belemmeringen in het werk) vervulde banen (B + E + F), 400.000.

De *aanbodzijde* van de arbeidsmarkt bestaat uit:

- werkenden met arbeidshandicap (met belemmeringen in het werk) (B + E + F), 400.000;
- arbeidsgehandicapten die naar (meer) werk zoeken (C + G) 650.000.

De *onderkant van de arbeidsmarkt* bestaat uit:

- vraagzijde: door personen met arbeidshandicap vervulde banen aan de onderkant (E + F), 300.000;
- aanbodzijde: werkende en werkzoekende arbeidsgehandicapten aan de onderkant (E + F + G), 725.000;

De groep met een aandoening die niet-participeert op de arbeidsmarkt en gezien hun persoonskenmerken zouden zijn aangewezen op een baan aan de onderkant, bedraagt ruim 1.000.000. Wanneer zij zouden toetreden tot de groep werkzoekenden dan zou bij een meerderheid van hen sprake zijn van een arbeidshandicap.

Dat het aantal arbeidsgehandicapten in de banen aan de bovenkant van de arbeidsmarkt lager is dan het aantal in banen aan de onderkant hangt ten dele samen met type werk en bedrijfsgrootte. Voor het behoud of verkrijgen van een hogere baan is ziekte of gebrek van minder belang dan voor een baan aan de onderkant. Het aantal arbeidsgehandicapten in het grootbedrijf is wat groter dan het aantal in het midden- en kleinbedrijf. Dit komt doordat de grotere bedrijven gedeeltelijk arbeidsongeschikte werknemers vaker in dienst houden. Er zijn echter aanzienlijke verschillen tussen bedrijfssectoren of branches. Dit verschil hangt tevens samen met het aanbod van vacatures voor banen aan de bovenkant en het selectieproces waarbij een arbeidshandicap vaker kan worden gecompenseerd of minder van belang geacht wordt (zie ook hoofdstuk 5).

Verondersteld wordt dat vanwege de selectie op gezondheid, de uitstroom van arbeidsgehandicapten aan de onderkant van de arbeidsmarkt aanzienlijk is, zodat het aantal arbeidsgehandicapten sterk fluctueert en de personen die het betreft sterk wisselen.

Over de arbeidsparticipatie van arbeidsgehandicapten en hun banen zijn slechts een beperkt aantal gegevens beschikbaar. Dit maakt het niet alleen lastig om aan te geven hoeveel arbeidsgehandicapten werkzaam zijn in banen aan de onderkant, maar ook om een uitspraak te doen over de arbeidsmarkteffecten van maatregelen die de arbeidsparticipatie verhogen.

4 *Relevante factoren voor (re)integratie*

4.1 *Inleiding*

Vanaf het midden van de jaren tachtig is het onderzoek naar de achtergronden van reïntegratie, naar de belemmerende en bevorderende factoren goed op gang gekomen. Er zijn inmiddels enkele overzichtspublicaties verschenen (Wevers & Nijboer 1994, Mul e.a. 1995, De Vos 1995). Wat betreft reïntegratie-relevante factoren is een driedeling te maken:

- aanbod van arbeid
- vraag naar arbeid
- overheidsmaatregelen en inrichting sociale zekerheidstelsel.

Deze factoren worden kort besproken in respectievelijk paragraaf 4.2 tot 4.4

In paragraaf 4.5 wordt ingegaan op een belangrijke factor in het werk van arbeidsgehandicapten, namelijk werkaanpassingen.

4.2 *Relevante kenmerken van de aanbodzijde van de arbeidsmarkt*

Literatuuronderzoek toont dat bepaalde kenmerken van arbeidsgehandicapten relevant zijn voor hun (re)integratie. Genoemd worden: leeftijd, geslacht, nationaliteit, opleiding, aard en ernst van de aandoening, (recent) arbeidsverleden, motivatie en het woongebied.

Leeftijd

De reïntegratiekans hangt nauw samen met leeftijd. Uit onderzoek onder WAO-toetreders blijkt dat een half tot anderhalf jaar na WAO-intrede mensen tussen 30 en 50 jaar de meeste kans hebben om het betaalde werk te hervatten (Nijboer e.a., 1993). Drie jaar na WAO-toetreding hebben twee keer zo veel jongere (jonger dan 35 jaar) WAO-ers betaald werk gevonden dan oudere (ouder dan 50 jaar) WAO-ers (hervattingspercentages respectievelijk circa 50% en 21%). Leeftijd is vooral van belang bij reïntegratie naar een andere werkgever. Als het gaat om werkhervatting bij de eigen werkgever geldt dat personen tussen de 35 en 45 jaar de meeste kans maken om terug te keren, terwijl jongeren en ouderen minder kans maken (Wevers, 1997). Leeftijd is overigens ook voor de niet arbeidsgehandicapten een vaak gehanteerd selectie criterium.

Geslacht

Vrouwen maken minder kans om na een periode van arbeidsongeschiktheid terug te keren naar een betaalde baan dan mannen (Nijboer en Gründemann, 1998, in druk). De (re)integratiekans van vrouwen met een AAW/WAO-uitkering is kleiner dan die van mannen (respectievelijk circa 26%

en 35 à 40%), ook na correctie voor leeftijd, aantal dienstjaren, deeltijdwerk en bedrijfsklasse (Nijboer e.a., 1993). Mogelijke verklaringen voor dit verschil kunnen zijn: de houding van de (potentiële) werkgever ten aanzien van vrouwen en de rol van vrouwen in het gezin. Gebrek aan kinderopvang beperkt de sollicitatiemogelijkheden voor vrouwen.

Nationaliteit

Vraag en aanbod in de dienstverlening aan de groep allochtone personen met een arbeidshandicap zouden niet goed op elkaar aansluiten. De arbeidsmarkt blijkt voor deze personen moeilijk bereikbaar en de bemiddeling door arbeidsbemiddelende organisaties blijkt niet optimaal. Deze groep maakt ook uit zichzelf relatief weinig gebruik van bestaande (hulpverlenings)voorzieningen (Timmer, 1995).

Er is overigens verder weinig onderzoek bekend naar de invloed van nationaliteit bij terugkeer naar betaald werk van arbeidsgehandicapten. Een beperkte kennis van het Nederlandse onderwijs en de arbeidsmarkt kan ook een verklaring zijn voor de geringere kansen op betaald werk (Mul e.a. 1995).

Opleiding

Opleiding is van groot belang bij het verkrijgen van werk. Zo blijkt bijvoorbeeld dat arbeidsongeschikten met alleen basisonderwijs minder kans hebben op werk dan arbeidsongeschikten met een hogere opleiding (Nijboer e.a., 1993). Het gaat hier met name om het verschil tussen alleen lagere school en een hogere, liefst beroepsopleiding. Relatief veel gedeeltelijk arbeidsgeschikten zijn laag opgeleid; 30% van de AAW/WAO-ers heeft geen opleiding of alleen lagere school (Nijboer e.a., 1995).

Een verklaring voor de geringere kans van laag opgeleiden is dat de werkgelegenheidssituatie in laaggeschoolde functies slechter is. De werkgelegenheid voor deze groep is, mede onder de invloed van de invoering van nieuwe technologieën ten behoeve van het productieproces, de laatste jaren verschoven. Een tweede verklaring is dat de concurrentiepositie van gehandicapten met name in laaggeschoolde functies erg slecht is, omdat in deze functies veelal sprake is van zwaardere lichamelijke eisen, waaraan vele gehandicapten niet kunnen voldoen (Bloemhoff en de Winter, 1990).

Gezondheid

Gezondheid speelt een grote rol bij de kans op werkhervatting. Mensen met een verminderde gezondheid hebben minder kans op betaald werk (Verkleij e.a., 1997).

Het blijkt dat AAW/WAO-ers met een psychische aandoening en degenen met een hart- en vaatziekte minder kans hebben om weer aan betaald werk te komen na een periode van arbeidsongeschiktheid (Nijboer e.a., 1993), dan andere aandoeningen. De kansen op werk voor mensen met een verstandelijke beperking of een psychiatrische achtergrond zijn zeer laag. Uit analyse van de statistieken van de Gezondheidsenquête 1986-1988 die betrekking hebben op personen met langdurige lichamelijke beperkingen (CBS, 1993) blijkt, dat ook de *ernst* van de lichamelijke beperking negatief samenhangt met arbeidsdeelname. Met name van belang is de relatie tussen de

beperking en het (vroeger) uitgeoefende beroep. Uit onderzoek onder WAO-toetreders blijkt dat vermindering van de ernst van de ziekte de kans op werkhervatting sterk vergroot.

Een van de redenen voor deze geringere kansen is dat gezondheid een belangrijk selectie criterium is voor werkgevers bij sollicitaties (Mul e.a., 1995).

De *stabiliteit* van de aandoening en daarnaast de duur van de handicap en het hebben van pijn zijn evenzeer relevante aspecten (Wevers e.a., 1993).

Recent arbeidsverleden

In de literatuur over ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid wordt algemeen gewezen op de positieve samenhang tussen het hebben van een dienstverband en de kans om terug te keren in het arbeidsproces (Ter Huurne, 1990). Ook uitvoeringsinstellingen beklemtonen dat reïntegratie het meest plaatsvindt bij AAW/WAO-ers die nog een band hebben met de eigen werkgever. Het is aangetoond dat ook voor AAW/WAO-ers die niet terug kunnen naar hun eigen werkgever, maar nog wel een dienstverband met deze werkgever hebben, gemakkelijker weer aan het werk komen dan de AAW/WAO-ers die geen band meer hebben.

Het beroep van de werkzoekende met een arbeidshandicap bepaalt vooral waar deze weer aan het werk kan (Wevers, 1997). Hervatters uit de bouwnijverheid komen minder vaak terecht bij hun oude werkgever dan gemiddeld en zijn dus meer aangewezen op een nieuwe werkgever. Hervatters uit de handel en horeca komen daarentegen juist vaker terecht bij de oude werkgever. WAO-ers die buiten de bouw aan de slag komen blijken in de meeste gevallen terecht te komen in de zakelijke dienstverlening.

Motivatie

Motivatie om betaald werk te krijgen, wordt door gehandicapten zelf als een belangrijke reden genoemd voor het slagen van werkhervattingspogingen. Volgens vertegenwoordigers van begeleidende en bemiddelende instanties is motivatie en daaraan gekoppeld zelfbeeld en zelfvertrouwen de belangrijkste factor bij de kans op werkhervatting; een onderdeel van deze motivatie vormen de concessiebereidheid (wil men nog werkaanpassingen, ander werk of een andere werkgever accepteren) en de arbeidsoriëntatie (hoe kijkt men aan tegen werken) (Wevers, 1997; Nijboer, in druk).

Verder blijkt dat de motivatie om weer betaald werk te gaan verrichten afneemt, naarmate de WAO-er langer thuis zit. Dit wordt ook verklaard door het psychologische mechanisme dat iemand na verloop van tijd de situatie gaat accepteren en probeert daarmee te leren leven (Mul, 1995).

4.3 Kenmerken van de vraagzijde van de arbeidsmarkt: de werkgever

Volgens de literatuur zijn de volgende kenmerken van de vraagzijde van belang bij (re)integratie: bedrijfsomvang, werkgelegenheid en sociaal economische situatie, type organisatie (sector, branche), de organisatie van de arbeid, beleid ten aanzien van gehandicapten en bedrijfscultuur.

Bedrijfsomvang

Het *indienstnemen* van een AAW/WAO-er kwam (voor de inwerkingtreding van de Wulbz) vooral vaak voor bij middelgrote bedrijven (Veerman en Cave, 1994). Dit werd verklaard uit de verschillen tussen grote en kleine bedrijven en uit de veronderstelling dat in kleinere bedrijven minder vooroordelen leven en de werksfeer positiever is.

Recent onderzoek doet vermoeden dat met de Wulbz de verschillen tussen kleinere, middelgrote en grotere organisaties zijn vervallen (Verkleij e.a., 1997; De Vos, Andriessen e.a., 1997).

Werknemers uit kleine bedrijven die uitvallen vanwege arbeidsongeschiktheid zijn veelal aangewezen op een nieuwe werkgever, omdat een klein bedrijf weinig alternatieve functies beschikbaar heeft en ook niet in staat is ingrijpende werkaanpassingen te financieren.

Werkgelegenheid en sociaal-economische positie

De meeste onderzoeken naar het verband tussen werkgelegenheid en arbeidsparticipatie betreffen de landelijke werkgelegenheid en in sommige gevallen nog de werkgelegenheid op bedrijfsklasse niveau. Onderzoeksresultaten op bedrijfsniveau zijn nauwelijks voorhanden. Werkgevers geven aan dat het beperkt aantal geschikte banen een belemmering vormt voor het vergroten van het aantal gehandicapten in hun organisatie (Verkleij, 1997).

Een goede sociaal economische positie van het bedrijf vertoont een positieve samenhang met de reïntegratie van arbeidsgehandicapten.

Type organisatie (sector, branche)

In de marktsector als geheel zijn in vergelijking met overheidsinstellingen relatief veel arbeidsgehandicapten werkzaam. Dit hangt mogelijk samen met het kleine aantal reïntegraties bij de overheid. Tussen de bedrijfssectoren of branches zijn er onderling grote verschillen: de industrie en de bouw hebben bijvoorbeeld relatief veel AAW/WAO-ers in dienst, de detailhandel en de horeca beduidend minder.

In de dienstverlening en in de industrie zijn de meeste bedrijven te vinden met AAW/WAO-ers in dienst (Bosselaar, 1993).

Verder blijkt dat in de handel en de horeca de meeste bedrijven voorkomen waar helemaal geen gehandicapte werknemers in dienst zijn: slechts 1% van de horeca-werknemers is gehandicapt in de zin van de WAGW.

Bedrijfsbeleid ten aanzien van reïntegratie

Het bedrijfsbeleid heeft groot effect op de kans op betaald werk van AAW/WAO-ers. Wanneer een onderneming maatregelen treft voor arbeidsgehandicapten, hebben deze veel meer kans (ruim 1,7 maal zoveel) om weer aan het werk te komen dan wanneer dit niet gebeurt (Nijboer e.a., 1993). Het gaat hier om maatregelen als het aanpassen van het werk en het bieden van om- of bijscholing.

Ook contact met het bedrijf tijdens het ziektejaar is van belang voor de kans op werkhervatting. Als de bedrijfsarts, de chef of collega's contact hebben opgenomen met de arbeidsongeschikte is de kans groter dat deze weer betaald werk krijgt.

Uit recente studies van NIA TNO blijkt dat als een werkgever een arbeidsgehandicapte in dienst neemt, niet de financiële vergoeding bij ziekte of voor een noodzakelijke werkaanpassing doorslaggevend is (Verkleij e.a. 1997; De Vos en Andriessen e.a. 1997).

Voor iedere werkgever is de belangrijkste factor dat men bij een vacature de beste kandidaat wil uit reguliere bedrijfsorganisatorische en -financiële motieven. Daarom heeft ook een arbeidsgehandicapte wel een kans: als deze een goed vakman/vrouw is, zich goed presenteert, gemotiveerd is en als de handicap een goede functie vervulling niet belemmert, dan geven veel werkgevers aan dat in dienst name mogelijk is. De mogelijkheid van een (voorlopig) tijdelijk contract of van detachering vergroot die bereidheid. Onderzoek toont aan dat na de wet TZ/Arbo en de Wulbz onder de kleine bedrijven er veel zijn die aangeven dat zij geen enkel risico meer willen lopen, met name om bedrijfsorganisatorische redenen.

Voor al bij grote en middelgrote bedrijven en bij bedrijven in de regio's buiten de grote steden, kan ook het sociale beleid een rol spelen: voor het 'sociale gezicht' worden in beperkte mate wel arbeidsgehandicapten aangenomen voor minder belastende functies.

Volgens de meeste bronnen is ook de houding van belang van zowel de werkgever als de collega's ten opzichte van mensen met een aandoening. In het algemeen lijkt deze houding niet positief te zijn (De Vos, e.a., 1996; Veerman en Cave, 1993). Werkgevers zijn met name bang een financieel risico te lopen, collega's zouden vooral verhoging van de eigen arbeidsbelasting vrezen.

Uit een onderzoek naar het beslissingsgedrag van werkgevers bij sollicitanten blijkt dat werkgevers bij de aanname van werknemers criteria hanteren die de werknemer zelf niet kan beïnvloeden. (Verkleij e.a., 1997). Werkgevers blijken met name te selecteren op basis van geslacht, leeftijd, etniciteit en gezondheid van de sollicitanten. Een factor als loonkostensubsidie blijkt van ondergeschikt belang.

De huidige tendens van flexibilisering van de arbeid en uitbesteden van werk zou in het nadeel van arbeidsgehandicapten werken.

4.4 *Sociale zekerheid*

Hoewel enkele auteurs rond 1990 wezen op het tekortschieten van de bemiddelingsinstanties bij reïntegratie en de structureel aanzuigende werking van de WAO-regelingen (Aarts & de Jong 1990, Wilthagen 1990, Van der Aa en Vlaanderen, 1991) viel het volle licht van de schijnwerpers pas met de Parlementaire Enquête van de Commissie Buurmeijer (1993) op de regelgeving en uitvoering van de sociale zekerheid als mede-oorzaak van de geringe arbeidsdeelname van arbeidsgehandicapten. Ook de sociale partners zeiden openlijk dat de WAO een prima VUT-regeling was voor oudere werknemers. Herstructurering van bedrijfsprocessen en verbetering van de winstgevendheid van de bedrijven konden zo met instemming van werkgever en werknemer bereikt worden. In internationaal vergelijkend onderzoek valt eveneens de uitzonderlijke positie van Nederland op wat betreft het grote aantal arbeidsongeschikten (Einerhand e.a. 1995). De regeringsnota ter voorbereiding van de wet REA en ook de memorie van toelichting vat dit institutionele falen wat betreft reïntegratie kernachtig samen (zie ook Wevers 1997):

1. De verdeling van verantwoordelijkheden tussen de belanghebbenden bij reïntegratie en de financiering van reïntegratie-inspanningen is onhelder.
2. Het wettelijk geregelde reïntegratie-instrumentarium is onoverzichtelijk en wordt sterk onderbenut; de doelgroepen zijn te beperkend omschreven.
3. De procedures voor de toekenning van deze instrumenten zijn lang en bureaucratisch, niet goed inzetbaar bij vroege reïntegratie, onvoldoende afgestemd op de behoefte van werkgevers en stimuleren de eigen verantwoordelijkheid van de arbeidsgehandicapte niet.

Tevens is er het laatste decennium af en toe gewezen op de gebrekkige aansluiting en mis-communicatie tussen de curatieve gezondheidszorg en arbozorg/sociale zekerheid en op de wachttijden in de curatieve zorg als oorzaken voor gemiste kansen bij de terugkeer naar werk van arbeidsgehandicapten (zie o.m. Luyckx 1982, Schroër 1993, Van Amstel & Buijs 1997).

4.5 *Het belang van werkaanpassing bij reïntegratie*

Werkaanpassingen kunnen een arbeidshandicap teniet doen en zijn daarom een voorwaarde bij reïntegratie van het merendeel van de arbeidsgehandicapten.*

Berekend is dat ongeveer 180.000 personen met een AAW/WAO-uitkering beneden de 55 jaar kunnen werken en daar werkaanpassingen voor nodig hebben (De Vos e.a., 1995).

Ruim de helft van de werkende gehandicapten heeft één of meerdere werkaanpassingen, 51 % van de WAO-ers, 54 % van de vroeggehandicapten en 41 % van de gehandicapte ambtenaren. Ook bij WAO-toetreders die werken blijkt ruim 50 % van hen te werken met een werkaanpassing (Gründemann e.a., 1991).

* In het TNO-rapport Werkaanpassing en arbeidshandicap (De Vos e.a., 1995) is een aantal conclusies opgenomen die het belang van werkaanpassing bij (re)integratie aangeven.

Dit duidt er onder meer op dat de arbeidsmarktproblemen van arbeidsgehandicapten anders zijn dan die van 'gezonde' werklozen, die geen op de arbeidshandicap toegesneden aanpassing behoeven.

Indien het overheidsbeleid er opgericht zou zijn de mate van arbeidsparticipatie van de groep personen met een matig tot (zeer) ernstige beperking op het zelfde niveau te brengen als die van de groep zonder beperking, dan zouden ongeveer 275.000 arbeidsgehandicapten een baan moeten krijgen (aantal gecorrigeerd voor leeftijd en opleiding). Zeker de helft van deze groep zal een werkaanpassing nodig hebben om aan het werk te komen (138.000).

Uit de studie "Werkaanpassing bij reïntegratie na ziekte" (De Vos e.a., 1996), blijkt het belang van werkaanpassingen voor de terugkeer van langdurig zieke werknemers ook naar het eigen werk. Het onderzoek wijst uit dat 72% van de werknemers met een verzuim van rond de drie maanden terugkeert naar het eigen werk. Ongeveer 10% kon het eigen werk doen zonder aanpassingen. Bij 61% ging de reïntegratie wel gepaard met aanpassingen, vaak van tijdelijke aard.

De kwaliteit van de arbeid en de arbeidsomstandigheden zijn vanzelfsprekend extra belangrijk voor arbeidsgehandicapten om het werk aan te kunnen. De schaarse onderzoeksberichten hierover zijn niet eenduidig. Enerzijds blijkt uit onderzoek bij werknemers met enkele specifieke chronische aandoeningen dat zij relatief tevreden zijn met hun werk, anderzijds blijkt uit CBS-surveygegevens dat werknemers met langdurige gezondheidsklachten minder vaak aangenaam werk hebben en vaker zwaar lichamelijk werk en/of eentonig werk doen (Andries & Wevers 1996; Timmermans 1994). Volgens deskundige schatting zou ruim eenderde van de WAO-intrede ook arbeidsgebonden zijn, hetgeen betekent dat aandacht voor de arbeidsomstandigheden in deze gevallen de WAO-intrede kan voorkomen of op zijn minst uitstellen (Gründemann e.a. 1991). Wel is al het onderzoek éénduidig over de constatering dat werkaanpassingen te weinig worden toegepast, maar zeer vaak nodig zijn (De Vos e.a. 1995, Andries & Wevers 1996; Kremer e.a. 1997). Het merendeel van werkaanpassingen heeft betrekking op verlaging van de productienormen en verandering van werk en rusttijden, voor ongeveer de helft structureel (De Vos e.a. 1995). De meeste van deze aanpassingen worden door de werkgevers zelf bekostigd. Een veel gehoorde stelling luidt dan ook dat niet zozeer de calculeerbare kosten maar de in zijn ogen niet te overziene risico's van kosten, productiviteitsverlies en toekomstige uitval de werkgever ervan weerhoudt een arbeidsgehandicapte in dienst te nemen. Anderzijds blijkt uit het toenemend aantal verleende loonkostensubsidies - 1995: 5300; 1996: 5700 - (bij overigens een afnemend aantal plaatsingen: 1995: 15100; 1996: 12700) de behoefte aan financiële steun bij werkgevers (Ctsv 1997).

4.6 Belangrijkste factoren

Ongunstige factoren, zoals een gevorderde leeftijd, een vrouwelijke sexe, van niet-Nederlandse etnische komaf en een laag opleidingsniveau wegen zwaar op de arbeidsmarkt. Heeft men daarnaast ook nog een aandoening of gezondheidsklachten, dan is men als het ware dubbelgehandicapt. Met name WAO-ers met een psychische diagnose hebben een geringere kans weer aan de slag te komen. Bepaalde klachten zijn een slecht voorteken voor een succesvolle reïntegratie, zoals pijn-, moeheids- en wisselende klachten, evenals een als slecht ervaren gezondheid en geringe vitaliteit. Fysieke beperkingen op zich zijn niet doorslaggevend.

Schema 4.6 Overzicht belemmerende factoren voor de reïntegratie

Uitkeringsgerechtigde	Bedrijf/instelling
leeftijd 40 plus vrouwelijk geslacht niet-nederlandse etniciteit laag opleidingsniveau gezondheid: -ervaren gezondheid -ernst klachten -instabiel -pijn -moeheidsklachten -complicaties diagnose: -psychische aandoeningen -hart- en vaatziekten klachten arbeidsgebonden ongunstig arbeidsverleden	slechte fin./econ. positie bedrijf branche: -detailhandel -horeca, overheid -zakelijke dienstverlening grote bedrijven reintegr. vooral eigen personeel weinig kleine bedrijven doen aan reïntegratie werk georganiseerd in taakgroepen met brede inzetbaarheid geen of slecht bedrijfsbeleid geen of slecht contact tussen bedrijf en werknemer geen of slechte arbozorg negatieve bedrijfscultuur

Uit literatuuronderzoek blijkt dat de in figuur 4.6 onder uitkeringsgerechtigde genoemde kenmerken samengaan met een kleinere kans om aan het werk te blijven of te komen. Vaak betreft het kenmerken waarop de arbeidsgehandicapte zelf weinig invloed kan uitoefenen, zoals: leeftijd, geslacht en etnische herkomst. Op een deel van de kenmerken is soms wel invloed uit te oefenen, zoals: hogere/beroeps-opleiding, band met een werkgever, wonen in een stedelijk gebied en motivatie. Gezondheidssituatie speelt een belangrijke rol en is moeilijk te beïnvloeden, maar bij een sollicitatie bijvoorbeeld wel te verzwijgen.

Aan de vraagkant van arbeid zijn eveneens reïntegratiebelemmerende factoren aan te wijzen. Branche en bedrijfskenmerken hangen samen met een gering aantal gereïntegreerde WAO-ers. Hierbij is het opvallend dat veel grote bedrijven zich weliswaar inspannen voor reïntegratie, maar vooral voor hun eigen personeel. Herintrede van nieuw personeel gebeurt juist bij kleine bedrijven; dit betreft echter maar een klein aantal bedrijven. Opmerkelijk is dat werk in taakgroepen - in het algemeen bevorderlijk geacht voor de kwaliteit van de arbeid in organisaties - de reïntegratiemogelijkheden juist beperkt. Een verklaring is dat de flexibele inzetbaarheid die dit impliceert, zich niet verdraagt met de persoonsgebonden werkaanpassingen.

Onderzoek na de invoering van TZ/Arbo en Wulbz wijst erop dat werkgevers in toenemende mate bij aanname van nieuw personeel op gezondheid trachten te selecteren, ook door bij twijfel meer met tijdelijke contracten te werken (Andriessen, 1995, 1996; Ctsv, 1997).

DEEL II EMPIRISCH ONDERZOEK ONDER WERKGEVERS EN UIT- VOERDERS

5 *Bedrijven met arbeidsplaatsen aan de onderkant*

5.1 *Inleiding*

In de tweede fase van het onderzoeksproject is empirisch materiaal verzameld bij bedrijven en bij bemiddelende instellingen. In dit hoofdstuk worden de resultaten beschreven van het onderzoek onder bedrijven met arbeidsplaatsen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Daarvoor zijn elf interviews met hoofden personeelszaken van bedrijven en een overheidsorganisatie afgenomen. Centraal stonden vragen over de bereidheid van werkgevers om arbeidsgehandicapten aan de onderkant van de arbeidsmarkt in dienst te houden of te nemen en de belemmerende en bevorderende factoren die daarbij een rol spelen. Verder is naar hun mening gevraagd over de wijzigingen in de wet- en regelgeving op het terrein sociale zekerheid,

5.2 *Onderzoeksmethode*

Doelstelling was om een tiental bedrijven (particuliere en overheidsorganisaties) in het onderzoek te betrekken. Voorwaarde voor deelname van de bedrijven was dat men over banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt beschikt. De bedrijven zouden spreiding dienen te vertonen wat betreft bedrijfstak en voor een deel moeten behoren tot het midden- en klein bedrijf.

De bereidheid van bedrijven om mee te werken aan het onderzoek was groot. Er zijn bedrijven benaderd die al eerder hebben deelgenomen aan onderzoek van NIA TNO. Daarnaast is tijdens de interviews met uitvoeringsinstellingen (zie hoofdstuk 6) gevraagd naar namen van bedrijven die arbeidsgehandicapten in dienst hebben genomen. In totaal is aan 16 bedrijven gevraagd of men wilde meewerken aan het onderzoek; hiervan wilden er 12 meewerken; 1 bedrijf viel tijdens de interviewperiode af wegens ziekte van de respondent.

Als onderzoeksmethode is gebruik gemaakt van interviews aan de hand van een gestructureerde vragenlijst met open vragen. In de meeste bedrijven is het hoofd personeelszaken geïnterviewd; drie maal een functionaris van de afdeling P&O. De interviews zijn gerealiseerd in de periode september tot en met november 1997.

De vragenlijst is opgenomen in bijlage 4. De vragen betreffen de volgende thema's:

- Kenmerken van het bedrijf
- Kenmerken van het werk en de werknemers aan de onderkant
- Visie op het aanstellen van arbeidsgehandicapten
- Functioneren van de arbeidsgehandicapten in het bedrijf
- Visie op stelselherzieningen

- Gevolgen van de stelselherziening voor het verzuimbeleid
- Gevolgen van de stelselherziening voor arbeidsgehandicapten
- Visie op regelingen/subsidies/instanties voor arbeidsgehandicapten
- Werving/selectie sedert de stelselherziening
- Bemiddeling van arbeidsgehandicapten naar werk
- Bevorderende factoren voor het in dienst nemen van arbeidsgehandicapten

Tijdens de interviews is steeds doorgevraagd naar de situatie voor arbeidsgehandicapten aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Daarbij werden door de onderzoeker de volgende werk definities aangedragen:

Arbeitsgehandicapten

'Personen die vanwege een ziekte of handicap in een nadelige positie verkeren, welke de normale rolvulling (normaal, gezien leeftijd, sexe en sociaal culturele achtergrond) in de arbeid begrensd of hindert. Het betreft personen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering, WAO'ers, vroeggehandicapten (AAW), chronisch zieken en gehandicapten'.

Stelselherziening:

'Invoering van TZ/Arbo (januari 1994) waarbij alle werkgevers de eerste 2 of 6 weken ziekteverzuim van de werknemer het loon moeten doorbetalen'.

Uit eerder onderzoek onder werkgevers door NIA TNO (Verkleij e.a., 1997; Andriessen e.a., 1997) blijkt dat de invoering van de wet-TZ/Arbo beslissend is geweest voor veranderingen in het bedrijfsbeleid ten aanzien van arbeidsgehandicapte werknemers. Ook uit het onderhavige onderzoek blijkt dat dit meer veranderingen teweeg heeft gebracht dan bijvoorbeeld de Wulbz of de Bonus Malus-regeling.

Banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt:

'Laag- en ongeschoold werk, laag betaald en vaak flexibel werk (maximaal MAVO/VBO-opleiding)'.

Tijdens de interviews is gevraagd of deze definities aansluiten bij de ideeën en ervaringen van de respondenten. Indien dit niet het geval was, is voor wat betreft de begrippen arbeidsgehandicapten en stelselherziening rekening gehouden met de invulling van de respondenten. Relevante verschillen tussen de bedrijven en de hier gepresenteerde definities worden in dit hoofdstuk besproken.

Het deelonderzoek dat hier beschreven wordt is een kwalitatief gerichte studie. Een aantal van elf interviews kan geen resultaten opleveren die representatief zijn voor alle bedrijven in Nederland. Weergegeven worden de ontwikkelingen en ideeën zoals die door de geïnterviewde functionarissen van de bedrijven zijn aangedragen. Een vergelijking met de resultaten van recent onderzoek onder bedrijven leert dat de belangrijkste ontwikkelingen naar voren zijn gekomen (Zie De Vos e.a., 1997; Andriessen e.a., 1997; Verkleij e.a., 1997). Er is een grote mate van overeenstemming

onder de respondenten voor wat betreft hun visie op de gevolgen van de stelselherziening voor arbeidsgehandicapten aan de onderkant van de arbeidsmarkt.

5.2.1 Kenmerken van de deelnemende bedrijven

De volgende bedrijfstakken zijn vertegenwoordigd (tussen haakjes het aantal bedrijven):

(5) metaalindustrie

(1) rubberindustrie

(2) catering

(1) farmaceutische industrie

(1) overheid (politie)

(1) zakelijke dienstverlening (grafisch bedrijf)

Het betreft 7 productiebedrijven (industrie) en 4 bedrijven gericht op dienstverlening.

De grootte van de deelnemende bedrijven is als volgt:

- 2 bedrijven met 49 - 100 werknemers; 25 - 80 werknemers aan de onderkant
- 3 bedrijven met 100 - 200 werknemers; 35 - 141 werknemers aan de onderkant
- 3 bedrijven met 200 - 420 werknemers; 42 - 300 werknemers aan de onderkant
- 3 bedrijven met 2000 - 5500 werknemers; 200 - 4000 werknemers aan de onderkant

De financieel-economische positie van de deelnemende bedrijven was in 8 gevallen goed tot zeer goed, 2 maal redelijk en 1 maal slecht. Van de bedrijven zijn er 7 gelegen in de randstad, de overigen daarbuiten. Hoewel alle bedrijven zelfstandig het personeelsbeleid vormgeven, maken er toch 6 deel uit van een moederbedrijf of de overheid; 5 bedrijven zijn geheel zelfstandig.

Concluderend kunnen we stellen dat voldaan is aan de belangrijkste voorwaarde voor deelname aan het onderzoek: alle bedrijven hebben werk aan de onderkant van de arbeidsmarkt en een substantieel deel heeft minder dan 150 werknemers. Een spreiding wat betreft de bedrijfstakken is minder goed gelukt. Met name de metaalindustrie is oververtegenwoordigd.

5.2.1 *Werk en werknemers aan de onderkant van de arbeidsmarkt*

Het *type werk* dat in de bedrijven in de laaggeschoolde functies wordt verricht, is over het algemeen fysiek zwaar, men moet veel staan en flexibel inzetbaar zijn. Daarnaast is in de productiebedrijven soms sprake van vuil werk en meestal van ploegendiensten. Hier werken vrijwel alleen mannen in fulltime banen. In de dienstverlenende bedrijven werken weer meer vrouwen. Met name bij de politie en het grafisch bedrijf komen ook kantoorfuncties aan de onderkant voor; deze zijn fysiek minder zwaar en vereisen minder flexibiliteit. Eén productiebedrijf onderscheidt zich van de anderen, doordat hier de kernactiviteiten (in dit geval productie van medicijnen) niet door de laaggeschoolde medewerkers worden verricht, maar door MBO-opgeleide medewerkers. Maar men heeft in dit bedrijf wel een grote variëteit aan functies die in veel andere

bedrijven zijn uitbesteed: facilitaire dienst (huishoudelijk werk en postkamer), magazijn/logistiek/expeditie, bedrijfsrestaurant, archief, wagenparkbeheer en een kwekerij.

Het *opleidingsniveau* van de meeste medewerkers in deze bedrijven is op het niveau van MA-VO/VBO. een minderheid van de werknemers is ongeschoold. Het personeelsbestand is vrij jong en er werken overwegend mannen en relatief veel allochtonen. In de cateringsector werken meer vrouwen en meer parttimers.

Soms hebben bedrijven twijfels bij de in dit onderzoek gepresenteerde definitie van de onderkant van de arbeidsmarkt. Zij maken onderscheid tussen ongeschoold werk en werk waarvoor 'vakmensen' op LTS-niveau nodig zijn. Vaak hebben deze 'vakmensen' nog een interne opleiding via het bedrijf gevolgd. Aan deze laatste categorie werknemers worden hoge eisen gesteld, wat betreft het leveren van kwaliteit en veilig werken. Of deze werknemers tot de onderkant van de arbeidsmarkt gerekend dienen te worden is de vraag. Ook komt het voor dat on- en laaggeschoolden hetzelfde werk verrichten. De ongeschoolden zijn dan de oudere werknemers; aan nieuwe (meestal jonge) werknemers worden hogere eisen gesteld. Onduidelijk is of de opleiding van de medewerkers of de huidige functie-eisen voor het werk bepalen of iemand werkt aan de onderkant van de arbeidsmarkt.

Het *verzuim* van werknemers aan de onderkant is in alle bedrijven hoger dan het gemiddeld verzuim binnen deze bedrijven. Het gemiddeld verzuim in 1996 varieert van 4% tot 9,7%. Het verzuim onder werknemers in laaggeschoolde functies varieert hier van 5% tot 11%. Niet in alle gevallen is dit verzuimcijfer echter bekend. De WAO-instroom (ook gedeeltelijk) is in alle bedrijven gering. Het varieerde in 1996 van 0 tot 4% per bedrijf.

5.3 *Effecten stelselherziening voor verzuimbeleid en arbeidsgehandicapten*

5.3.1 *Visie op verandering van de Ziektewet*

De bedrijven beschouwen de invoering van TZ/Arbo in 1994 als een duidelijke verandering van het overheidsbeleid. Vrijwel alle bedrijven geven aan dat zij deze stelselherziening een goede zaak vinden. Het heeft hen doen inzien dat zieke medewerkers het bedrijf veel geld kosten. Dit bewustzijn ontbrak vroeger volledig, zowel bij de werkgevers als bij de werknemers. Ook werd er misbruik gemaakt van de mogelijkheden voor werknemers om ten onrechte 'in de ziektewet te zitten' of af te vloeien naar de WAO. De stelselherziening heeft ertoe geleid dat bedrijven een beter verzuimbeleid zijn gaan voeren en meer letten op goede arbeidsomstandigheden. Het verzuim is significant omlaag gegaan.

Zes bedrijven hebben het verzuimbeleid aangepast ter voorbereiding op de stelselherziening. De overige bedrijven hadden dit al geruime tijd vóór de stelselherziening gedaan, soms al in het midden van de jaren 80. Hoewel dit vooral de bedrijven zijn die al voor 1994 eigen risicodragers

waren, is dit toch niet altijd het geval. De overeenkomst tussen deze bedrijven is dat men een extreem hoog verzuim had in de functies aan de onderkant.

Maar er worden ook kanttekingen geplaatst bij de stelselherziening. Zo zijn de bedrijven van mening dat de financiële gevolgen eenzijdig bij de werkgevers zijn gelegd. Als bedrijven het goed doen en dus arbeidsgehandicapten in dienst hebben, zouden ze door de overheid gevrijwaard moeten worden van risico's buiten de beïnvloedingssfeer. Bijvoorbeeld als een ziekte niet aan het werk gerelateerd is. Met name voor de echt kleine bedrijven acht men de gevolgen van de stelselherziening desastreus. Het zou niet realistisch van de overheid zijn te verwachten dat dit soort bedrijven mensen in dienst nemen met een groter risico op verzuim of verminderd functioneren. Maar ook grotere bedrijven voelen zich hiertoe niet geroepen. (Opvallend is dat Pemba en REA een groot deel van de risico's voor uitval van arbeidsgehandicapten voor de werkgevers weghalen. Dit was hen ten tijde van de interviews nog niet bekend.)

De bedrijven geven aan dat alle werknemers een bijdrage aan het functioneren van het bedrijf moeten kunnen leveren. Kunnen ze dat niet of onvoldoende, dan is bij indienst- of herintreding een financiële vergoeding voor het bedrijf nodig. Een ruimere vergoeding dan nu het geval is. De overheid zou de risico's moeten overnemen als het mis gaat. Een bedrijf vindt dat het ontslagrecht in het algemeen versoepeld moet worden, maar vooral voor arbeidsgehandicapten waarbij het misgaat en werknemers die niet geholpen willen worden bij het oplossen van problemen die een hoog verzuim veroorzaken. De overheid zou moeten zeggen: *"Fijn dat jullie deze mensen aannemen, maar als het mis gaat staan we achter jullie. Bedrijven moeten beloond worden voor het in dienst nemen van kansarmen. Resultaat van de huidige situatie is dat bedrijven bij het aannemen van deze mensen nog voorzichtiger worden. Een bedrijf neemt niet iemand in dienst als hij er niet aan verdient. En betalen moet de overheid toch ook als ze thuiszitten"*, aldus een werkgever.

De meeste respondenten hebben een uitgesproken mening over de gevolgen van de stelselherziening en het in dienst hebben van arbeidsgehandicapten. Maar niet allemaal. Er zijn ook (in dit onderzoek één) bedrijven waar nooit is nagedacht over de problematiek van de arbeidsgehandicapten. Men heeft ze niet in dienst, kent de regelingen en mogelijkheden niet en is ook niet van plan om ze in dienst nemen (behalve bij tekorten aan personeel op de arbeidsmarkt).

5.3.2 Veranderingen verzuimbeleid

Aanpassing van het verzuimbeleid heeft in de bedrijven geleid tot een lager verzuim, minder WAO-instroom en een mentaliteitsverandering. Werkgevers pakken ziekmakende arbeidsomstandigheden nu sneller aan. Men probeert werknemers die ziek worden binnen het bedrijf te houden en zo snel mogelijk te reïntegreren. Vaak is het een principiële zaak dat werknemers die willen reïntegreren dit altijd kunnen, of dit nu boventallig, beperkt inzetbaar of therapeutisch is: *"het antwoord is altijd: ja; daarna gaan we pas kijken hoe dat gerealiseerd kan worden"*. Een voordeel

hiervan is volgens een werkgever ook dat de werknemers aangepast werk eigenlijk minder leuk vinden, en daardoor sneller terugkeren in hun eigen werk.

Vooraf leidinggevend zijn veel meer met het verzuim van hun medewerkers bezig dan vroeger, zeker als het verzuim op hun budget drukt. Het maakt wel uit welke leidinggevende het beleid uitvoert. De één is fanatieker dan de ander; en de één is meer bereid te investeren in een reïntegratie (ook van medewerkers van een andere afdeling) dan de ander. Sommigen leidinggevend moeten keer op keer overtuigd worden van de voordelen van reïntegraties voor werknemers die nog niet volledig inzetbaar zijn.

De verzuimcultuur onder de werknemers is veranderd: *"Vroeger was je een bink als je onder werktijd ging vissen"*. Nu is er meer sociale controle en laat men merken er niet van gediend te zijn op te draaien voor het werk van de ander. Vooral niet als deze er een potje van maakt. Vervanging bij ziekte komt veel minder voor sedert de stelselherziening, zeker niet op korte termijn. Hierdoor verhoogt verzuim de werkdruk van collega's. Werknemers nemen nu meer hun eigen verantwoordelijkheid, en zijn bijvoorbeeld voorzichtiger met sporten na een blessure. Zij weten dat zij minder snel worden toegelaten tot de WAO en zorgen er nu ook zelf meer voor dat zij kunnen blijven functioneren: *"Vluchten in de WAO gaat niet meer"*. Het verzuim is uit de anonimiteit gehaald. Werknemers zitten minder thuis in afwachting van acties van het bedrijf of de curatieve sector. Zij komen eerder op therapiebasis terug of in ander werk. Werknemers bellen ook zelf met de vraag of er (ander) werk voor hen is. Dit is een grote omslag. Vroeger werden werknemers met een hoog verzuim en/of problemen (alcohol, drugs) veel meer met rust gelaten; ten onrechte zegt men nu omdat dit ook gevolgen had voor de motivatie van naaste collega's. Er wordt nu serieuzer naar mogelijkheden voor ontslag gekeken, als het bedrijf gedaan heeft wat mogelijk was maar de werknemer niet meewerkt of slecht blijft presteren.

De meeste bedrijven geven aan dat het verzuimbeleid niet zozeer gericht is op controle, maar meer op intensieve begeleiding van de werknemers. Alleen als men afspraken niet nakomt, worden sancties toegepast. Slechts één (groot) bedrijf controleert systematisch elke dag iedere vierde werknemer die zich ziekmeldt.

Om de kosten te drukken gaan de bedrijven ook steeds meer verhaalrecht toepassen, bijvoorbeeld als werknemers (gedeeltelijk) arbeidsongeschikt worden door een ongeval. Volgens een werkgever die dit een paar maal gedaan heeft weten veel bedrijven niet dat de nettoloonkosten verhaald kunnen worden op de verzekeringsmaatschappij.

De belangrijkste veranderingen in het verzuimbeleid zijn:

- de verantwoordelijkheid en uitvoering van het verzuimbeleid zijn gelegd in de lijn;
- aansluiting bij een arbodienst, verplicht of al lang daarvoor; vaker een beroep doen op de arbodienst;
- invoering van een ziekmeldingsprotocol en eigen verklaring voor werknemers;
- verbetering van de arbeidsomstandigheden;

- sneller reïntegreren; ook in ander werk als terugkeer in de eigen functie nog niet kan;
- soms invoeren van arbeidsvoorwaardelijke prikkels;
- meer kennis over het bedrijf bij de bedrijfsarts; spreekuur op het bedrijf;
- vaste arts als contactpersoon bij het GAK;
- verzuimcontrole niet standaard maar indien nodig;
- bij veel verzuim standaard verzuimgesprek met de leidinggevende.

Arbeidsvoorwaardelijke prikkels lijken in sommige bedrijven effect te hebben. De prikkels die geboden worden zijn heel verschillend:

- in twee bedrijven gaat de winstdeling omlaag bij een hoog verzuim;
- in de contractcatering krijgt men vanaf 1998 één ATV-dag minder per jaar; bij een heel jaar zonder verzuim krijgt men deze weer terug;
- in een bedrijf is een bonusregeling ingevoerd. Dit houdt in dat men een punt krijgt voor elke werkdag; bij ziekte gaan er punten af. Bij een laag collectief verzuim komen er ook punten bij. Een punt is f 1,25 waard contant, of f 1,50 als V&D bon.
- in een ander bedrijf is het grijs verzuim (baaldagen) teruggedrongen doordat iedereen verplicht een dag vakantie per maand moet opnemen. Iedereen heeft hiervoor extra vakantiedagen gekregen; opgespaard door pauzes in te korten en deze efficiënter te organiseren.

Eén bedrijf maakt juist bewust geen gebruik van de mogelijkheid in de CAO van arbeidsvoorwaardelijke prikkels. Men is hier tegen omdat het niet rechtvaardig zou zijn als werknemers nog meer gestraft worden voor een ernstige ziekte.

In alle deelnemende bedrijven zouden werknemers sneller worden gereïntegreerd dan vóór de stelselherziening. Hiervoor wordt de werkplek als dit mogelijk is aangepast, vindt scholing en begeleiding plaats, wordt de functie aangepast of een andere functie gezocht, de werktijden (ook ploegendiensten) of omvang van de werkweek aangepast, enzovoorts. De mogelijkheden hiervoor zijn verschillend tussen de bedrijven. Men geeft echter wel vaak aan dat de motivatie en mogelijkheden van de werknemer een hele belangrijke rol spelen bij de mate waarin een aanpassing succesvol is. Ook bepaalt dit de mate waarin een bedrijf bereid is te investeren in aanpassingen.

5.3.3 *Verschillen tussen de onderkant van de arbeidsmarkt en hogere functies*

Arbeidsgehandicapten die (kunnen) werken in een hogere functie lijken het minder moeilijk te hebben dan arbeidsgehandicapten aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Het werk is fysiek niet zwaar (vaak betreft het kantoorfuncties) en er zou minder gelet worden op het verzuim in hogere functies, zeker als het moeilijk is geschikt personeel te vinden. Het verzuimgedrag van werknemers in functies aan de onderkant en in hogere functies verschilt ook van elkaar. En daarmee ook de verzuimbegeleiding. Door sommige werkgevers wordt aangegeven dat hoger opgeleide medewerkers zich minder snel ziekmelden; en ook meer mogelijkheden hebben om het werk (tijdelijk) aan te passen aan gezondheidsklachten. Toch geven slechts twee (grote) bedrijven aan voor hogere functies soms een arbeidsgehandicapte aan te nemen; de overigen bedrijven stellen

wel dat dit makkelijker te realiseren is dan voor banen aan de onderkant, maar zij hebben het sedert de stelselherziening niet gedaan.

Er is ook verschil in het type aanpassingen voor werknemers aan de onderkant en hoger opgeleide medewerkers. Dit houdt verband met de kenmerken van het werk. Medewerkers in fysiek zware functies aan de onderkant hebben vaak klachten aan het bewegingsapparaat of problemen met de ploegendiensten. Soms ook zijn psychische klachten reden voor een andere functie, omdat bijvoorbeeld het werk aan de onderkant gevaarlijk is en men geen risico wil nemen. Korter werken is een probleem als in ploegendiensten wordt gewerkt. Dan gaat men soms pas weer werken als het in één keer volledig kan. Bij werknemers in hogere functies gaat het meestal om kantoorwerkzaamheden. Aanpassingen van werkuren, productiviteit of taken zijn hier makkelijker te realiseren. Men hoeft meestal niet te zoeken naar een andere functie. andere veel genoemde werkaanpassingen zijn een aangepaste stoel of instelbaar bureau.

5.4 Arbeidsgehandicapten aan de onderkant van de arbeidsmarkt; binnen en buiten bedrijven

5.4.1 Wie is arbeidsgehandicapt?

Er bestaat onduidelijkheid bij de bedrijven over wat een arbeidsgehandicapte nu eigenlijk is. Er zijn werkgevers die stellen dat zij voor arbeidsgehandicapten aan de onderkant absoluut geen werk hebben omdat zij geen fysiek zwaar werk zouden kunnen verrichten. Zij denken vaak in stereotypen: een arbeidsgehandicapte zit in een rolstoel of is verstandelijk gehandicapt, arbeidsgehandicapten zijn minder productief. Ook al verstrekt de overheid meer subsidies, hiermee ontstaat geen geschikt werk voor dit type arbeidsgehandicapten. Dat zou in andere sectoren gezocht moeten worden; administratief werk of busjesvervoer (gehandicapten, kinderen). Dat er ook arbeidsgehandicapten zijn die wel fysiek zwaar werk kunnen doen en dat zij in veel gevallen even productief zijn, is vaak onbekend. Dit is des te opvallender omdat door veel bedrijven gesteld wordt dat het uitgangspunt is dat iemand geschikt moet zijn voor de functie; een handicap is daaraan ondergeschikt. Blijkbaar impliceert de term arbeidsgehandicapt tevens improductiviteit.

Tijdens de interviews ontstond wel eens discussie over de vraag of een oudere werknemer die bepaalde werkzaamheden of onregelmatige diensten niet meer aankon, nu arbeidsgehandicapt is of niet. En of iemand die vanwege een beperking herplaatst wordt in een andere functie, en in deze functie volledig en goed functioneert, meetelt als arbeidsgehandicapte. Daarnaast kwam de vraag naar voren of werknemers afkomstig van een school voor moeilijk lerenden behoren tot de categorie arbeidsgehandicapten. Deze mensen vragen extra aandacht en begeleiding op de werkvloer.

Als het gaat om het bepalen hoeveel arbeidsgehandicapten men in dienst heeft, gaan de bedrijven dus niet uit van dezelfde definitie. Sommige bedrijven tellen alleen de WAGW'ers mee; anderen hebben naar eigen zeggen geen WAGW'ers, maar wel arbeidsgehandicapten in dienst. Weer anderen noemen WAGW'ers en andere medewerkers die vanwege een ziekte of handicap in een nadelige positie verkeren. De percentages arbeidsgehandicapten aan de onderkant die genoemd worden variëren van 0,5% tot 11%. Het betreft hoofdzakelijk personeel dat arbeidsgehandicapt raakte toen men al dienst was van het bedrijf. Er werken verhoudingsgewijs veel meer arbeidsgehandicapten aan de onderkant dan in de overige functies.

5.4.2 Het beleid voor arbeidsgehandicapten binnen bedrijven

De stelselherziening heeft een gunstige invloed gehad op de reïntegratie van arbeidsgehandicapten binnen bedrijven. In plaats van thuiszitten en afwachten, worden mensen nu snel opgeroepen bij de bedrijfsarts en treedt het reïntegratieplan in werking. Als men (nog) niet kan terugkeren naar de eigen functie, wordt intensief naar andere werkzaamheden gezocht. Desnoods worden mensen boventallig ingezet; als ze maar weer 'werken' en de binding met het bedrijf niet verliezen. Alle bedrijven zien het als hun verantwoordelijkheid om medewerkers die arbeidsgehandicapt zijn geworden te herplaatsen. Hoewel het meestal geen geformaliseerd beleid is, is het alom gebruikelijk bepaalde (lichtere) functies toe te wijzen aan arbeidsgehandicapte medewerkers. Medewerkers die gehandicapt zijn geraakt door een bedrijfsongeval krijgen bovendien een voorkeursbehandeling. De bedrijven voelen zich voor hen extra verantwoordelijk en er worden voorbeelden genoemd van medewerkers waarvoor men om deze reden veel meer heeft gedaan dan wanneer de oorzaak van de handicap buiten het werk was gelegen. Bijvoorbeeld door bij de medewerker thuis voorzieningen te treffen of door een medewerker die eigenlijk niet meer productief is toch in dienst te houden.

Enkele bedrijven hebben een specifiek beleid ontwikkeld voor bepaalde groepen arbeidsgehandicapten:

1. Psychische/sociale problematiek

Een bedrijf heeft veel problemen met werknemers die arbeidsgehandicapt zijn door psychische problemen. Hoewel het bedrijf veel doet om deze mensen te helpen, is dat moeilijk aangezien de oorzaken bijna altijd buiten het werk zijn gelegen (gokken, drank/drugs, echtscheiding). Psychische problemen zijn volgens het bedrijf steeds langduriger en veroorzaken een grote arbeidshandicap. Omdat dit bedrijf er zo dicht bovenop zit, komt er veel meer boven water dan vroeger. Schulden zijn in dit bedrijf eveneens een belangrijke reden voor slecht functioneren. Het bedrijf ziet een rechtstreekse relatie tussen mensen die een voorschot vragen en het hebben van schulden. En tussen mensen die zich vier of meer keer per jaar ziek melden en problemen zoals hier genoemd. Volgens het bedrijf is er te weinig aandacht in Nederland voor deze problematiek. Psychische arbeidshandicaps zouden niet vaker voorkomen aan de onderkant vergeleken met de hogere functies; het komt wel vaker op tafel omdat er wat minder schaamte is. De aanpak van de problematiek is meestal verkeerd. Mensen raken, via hoofd- of rugpijnklachten, in een langdurig medisch traject, terwijl een heel andere en goedkopere aanpak nodig is. Maar de meeste artsen

vragen niet naar schulden, verslaving of echtscheiding. Dit bedrijf boekt resultaten door bijvoorbeeld f 5000,-- aan de werknemer te geven om de schulden af te lossen; naast een gerichte aanpak van het gedrag/probleem dat hiertoe heeft geleid.

2. Vage rugklachten

Een ander bedrijf maakt gebruik van een rugadviescentrum voor mensen met vage rugklachten. Hieruit komt soms naar voren dat deze klachten veroorzaakt worden door psychische problemen, die vervolgens kunnen worden aangepakt. Voorheen kregen werknemers met dit soort vage klachten ook wel eens een jaarabonnement op een sauna cadeau, waarna het verzuim afnam.

3. Ernstig zieke/terminale werknemers

Eén bedrijf heeft als expliciet beleid dat mensen die ernstig ziek zijn en waarschijnlijk zullen sterven, niet de WAO in gaan. Zij blijven in dienst tot maximaal drie jaar nadat zij anders in de WAO terecht zouden zijn gekomen. Dit doet men omdat het beter voor de werknemers is; zij zijn dan niet alleen maar ernstig ziek, maar hebben ook nog werk en collega's die zich om hem bekommeren.

4. Speciale afdeling

Eén bedrijf wil geen goede sier maken met het noemen van succesvolle voorbeelden van reïntegraties. Het gaat er volgens hen om dat het heel normaal is mensen te reïntegreren. Dit is ook de cultuur van het bedrijf. Hoewel er in dit bedrijf naar verhouding veel arbeidsgehandicapten op dezelfde afdeling werken (met licht en eenvoudig werk), staat de afdeling niet als 'kneusjesafdeling' bekend. Dit komt doordat iedereen zijn werk goed doet. De medewerkers weten meestal niet van elkaar wie arbeidsgehandicapt is of was en wie niet. Alleen de leidinggevende en de personeelsafdeling zijn op de hoogte.

Voor alle bedrijven is het belangrijk dat de arbeidsgehandicapte, ondanks eventueel verminderd functioneren, waarde heeft voor het bedrijf en zijn/haar best doet. Dan is er veel mogelijk, zo stellen de bedrijven die deelnamen aan het onderzoek. Door een aantal bedrijven wordt echter aangegeven dat het bieden van ander werk niet onbeperkt kan, omdat het wel zinnig werk moet zijn. Als er weinig licht/alternatief werk voorhanden is, komen werknemers maar een paar uur per dag in plaats van hele dagen. Of men blijft helemaal thuis als er geen geschikt alternatief werk is. In één bedrijf worden soms extra functies gecreëerd op afdelingen met een hoge werkdruk door alle lichte administratieve werkzaamheden bij elkaar te schrapen. Anderen stellen weer dat het creëren van dit soort functies gevaarlijk is, omdat het werk van de anderen zwaarder maakt en minder afwisselend. Iedereen zou zo nu en dan behoefte hebben aan een rustiger taak na een drukke periode; als je deze taken weghaalt kan dit het verzuim weer doen toenemen.

Een knelpunt is bovendien dat alternatief werk er soms wel is, maar dat de werknemers aan de onderkant hiervoor niet de geschikte vaardigheden hebben. Met name bij de werknemers die fysiek zwaar/technisch werk aan de onderkant deden en hiervoor ongeschikt zijn geraakt is dit een probleem. Omscholing is niet altijd haalbaar gezien hun capaciteiten. Zij worden desondanks wel

ingezet op andere functies, maar functioneren niet zo goed om het werk minder bij hen past. Het voorbeeld wordt genoemd van een werknemer (met verstandelijk beperkte vermogens) die in het verleden voor sjouwwerk was aangenomen. Doordat hij rugklachten kreeg, kon hij dit werk niet meer doen, maar voor iets anders was hij niet geschikt. *"Het zijn vaak de wat zwakkere broeders"*.

5.4.3 *Het functioneren van arbeidsgehandicapten binnen de bedrijven*

Over het algemeen geven de bedrijven aan dat de arbeidsgehandicapten die zij in dienst hebben goed functioneren. Als er sprake is van verminderde productiviteit, dan weet men dit vooraf en wordt het door de betrokkenen geaccepteerd. Het is meestal een bewuste keuze geweest deze mensen in dienst te houden. Vaak is men geplaagd op functies waarvoor weinig flexibiliteit nodig is. Of de betrokkene compenseert deze tekortkoming door op een ander gebied heel goed te presteren. Veel gehandicapte werknemers zijn meer gemotiveerd dan niet-gehandicapten omdat zij het extra waarden werk te hebben (voor anderen is dit 'heel gewoon'). Maar tussen de arbeidsgehandicapten zitten soms ook mensen die misbruik maken van de situatie. Deze willen niet werken en grijpen de handicap aan om hier onderuit te komen.

Arbeidsgehandicapten kunnen op plekken terecht komen waarin ze verder groeien. Vaak zijn dit functies waar men zonder de handicap nooit in terecht zou zijn gekomen. Via het bedrijf is dan bijvoorbeeld een omscholing aangeboden. Of men zou er nooit op gesolliciteerd hebben omdat het salaris lager is dan de huidige functie (met ploegendiensttoeslag). Door een compensatie hiervan met behulp van een (gedeeltelijke) WAO-uitkering worden deze functies aantrekkelijk. Een respondent met een behoorlijk aantal arbeidsgehandicapten binnen het bedrijf gaf aan dat het eigenlijk in alle gevallen goed ging, juist omdat er bij voorbaat heel goed wordt gekeken of iemand wel de benodigde capaciteiten voor een andere functie heeft. Het is dus niet zo dat de functie-eisen verlaagd worden omdat iemand een arbeidshandicap heeft.

De toetreding tot de WAO is bij de geïnterviewde bedrijven minimaal (zie ook paragraaf 5.2.2); alleen als het echt niet meer gaat, stroomt de medewerker uit naar de WAO. Elk bedrijf kan voorbeelden noemen van geslaagde reïntegraties van medewerkers die arbeidsgehandicapt waren of werden en hun oude werkzaamheden niet meer konden uitvoeren. Hierin gaat men soms heel ver. Vooral als de medewerker in kwestie gemotiveerd is voor de reïntegratie en altijd al een gewaardeerde medewerker was.

Hieronder worden enkele praktijkvoorbeelden genoemd uit de bedrijven die deelnamen aan de interviews.

1. Hulpkok met hernia

Een hulpkok kreeg hernia, waarna hij de functie van tijdelijk secretaris van de ondernemingsraad kreeg aangeboden. Nadat deze functie verviel is hij gekeurd door het GAK en de arbodienst op verzoek van het bedrijf. Het bleek dat hij een aantal taken als hulpkok niet meer mocht uitvoeren, waardoor deze functie niet meer in aanmerking kwam. Een alternatieve functie waarin hij wel zou

kunnen functioneren was de functie van zaalwachter (dienbladen opruimen, letten op 'niet roken', etc.). Hiervoor moest hij wel na een kwartier lopen steeds even gaan zitten. De functie van zaalwachter was niet beschikbaar; iemand die de functie vervulde werd daarom een andere baan aangeboden. Het gaat nu heel goed met de betrokkene; hij verzuimt minder dan ooit.

2. Overspannen planner

De betrokkene was van magazijnmedewerker door gegroeid tot een plannersfunctie. In 1995 werd hij overspannen als gevolg van de spanning tussen productie-afdelingen en de planning. Zijn baas wilde hem niet meer terug op de planning omdat hij de druk niet zou aankunnen. Ook vóór de ziekte werd eraan getwijfeld of de planner op de juiste plek zat; zelf vond hij echter van wel. De planner werd zijn voormalige baan in het magazijn aangeboden; dit accepteerde hij met tegenzin en langzaam reïntegreerde hij weer. Omdat de reïntegratie in het magazijnwerk goed was verlopen, wilde men hem na verloop van tijd ook op de planning weer terug. Dit was een triomf voor de betrokkene. Hij was erg teleurgesteld geweest toen men hem had gezegd dat hij na zijn overspannenheid daar niet meer terecht kon. De eigen inzet is in deze case heel belangrijk geweest. De planner liet zien: ik ben er weer, ik hoor er weer bij. In dit geval werd daardoor het management toegankelijker om hem tegemoet te komen.

3. Productiemedewerker met rugklachten

Een productiemedewerker viel onder meer uit wegens rugklachten. Er is voor hem een nieuwe functie gecreëerd waar op dat moment ook behoefte aan was: onderhoud van het terrein. Hoewel het een niet bestaande functie was, was er wel veel behoefte aan. Het werk dat gedaan moest worden in het productiebedrijf was vuil werk en het had daardoor een negatief imago. Medewerkers lieten de boel ook smerig achter en gooiden afval op de grond. Dit wilde men aanpakken. De nieuwe functie is op maat gemaakt voor de betrokken productiemedewerker. Er is een veegmachine gekocht; hiermee houdt hij nu de ruimtes schoon en het gaat heel goed. Het bedrijf is schoner en de betrokkene kan weer volledig werken. Het werk kan zittend worden uitgevoerd. Er werd ook aandacht besteed aan de status van de functie. Door de functie te plaatsen binnen de afdeling techniek en onderhoud van het bedrijf en de naam 'medewerker techniek en onderhoud' te geven in plaats van 'corvee', werd de functie voor de betrokkenen medewerker acceptabel.

4. Kok met whiplash

Een kok kreeg een ernstig auto ongeluk en hield daar een whiplash aan over. Van het GAK kreeg hij te horen dat hij niet meer zou kunnen werken. De kok dacht hier anders over, en is via een revalidatiecentrum op een andere locatie van het betreffende bedrijf gaan revalideren. Uiteindelijk bleek dat hij inderdaad weer aan het werk kon (nog niet als kok maar als beheerder). Het bedrijf had echter geen werk voor hem in zijn woonomgeving (noord-Nederland), wel in de randstad. De kok is toen verhuisd naar Amsterdam. Toevallig kwam dat zijn vrouw ook heel goed uit met haar werk en hadden ze al langer plannen om te verhuizen. Nu is hij beheerder, later wordt hij wellicht weer kok. Het bedrijf heeft geen kosten aan de revalidatie gehad. Een knelpunt was wel dat het GAK in een later stadium toen erkend werd dat de kok weer kon werken, hem geen WAO-uitkering wilde geven omdat hij geschikt werd verklaard voor ander werk. Hij kreeg WW en werd

hierop gekort omdat hij vanwege de revalidatie niet volledig beschikbaar was voor de arbeidsmarkt. Het bedrijf heeft deze korting op de WW kunnen verhalen op de tegenpartij van het ongeluk, evenals de kosten van het eerste ziektejaar.

5. Drukker met rugklachten

Een drukker kon zijn functie niet meer uitoefenen door rugklachten. Hoewel hij niet de juiste papieren had is hij geplaatst in een portiersfunctie. Hiervoor werd ontheffing aangevraagd bij de politie. Hij mocht aan de slag en ging tegelijk een twee-jarige opleiding volgen. Het lukte echter niet het diploma te halen; hij zakte vijf maal voor het examen. Het bedrijf heeft toen geïnvesteerd in een privé-training, hetgeen uiteindelijk toch resulteerde in het benodigde diploma. Het huidige werk is niet belastend voor de rug omdat afwisselend zitten en lopen mogelijk is.

Uit bovenstaande voorbeelden wordt duidelijk dat de motivatie, inzet en mogelijkheden van de betrokken werknemers belangrijke voorwaarden zijn voor een geslaagde reïntegratie. Minstens zo belangrijk is uiteraard de motivatie, inzet en mogelijkheden van het bedrijf. In ernstige gevallen is het vaak nodig de werknemer ander werk te geven en hierin te investeren. Uit de interviews blijkt dat bedrijven hiertoe bereid zijn, soms zelfs nieuwe functies creëren als dit nodig is, mits de werknemer van goede wil is.

5.4.4 Arbeidsgehandicapten zonder werk

Van de elf bedrijven die deelnamen aan het onderzoek, hebben er drie sedert de stelselherziening één of meer arbeidsgehandicapten in dienst genomen. Het betreft een kleiner productiebedrijf (bindingen met een moederbedrijf) en twee grote dienstverlenende bedrijven (grafisch bedrijf en politie):

1. Project ESF

Eén bedrijf doet, samen met het voormalige moederconcern, mee aan een project van het Europees Sociaal Fonds (ESF 4 project) om kansarmen werkervaring te laten opdoen en intern op te leiden. Hier zitten arbeidsgehandicapten bij, maar ook langdurig werklozen en allochtonen. Indien mogelijk neemt men ze na de projectfase in dienst. Het bedrijf biedt jaarlijks 24 plaatsen; de helft daarvan wordt ingevuld door Melkertbanen, de overigen in het kader van het ESF project (mede gefinancierd door het moederbedrijf). Twee deelnemers uit deze waren WAO-gerechtigd. Daarvan is er één inmiddels fulltime in dienst, naar verwachting komt de ander ook in vaste dienst bij het bedrijf. Naast deze twee deelnemers, bestaat de groep van 24 man uit meer personen met gezondheidsproblemen: het betreft vooral psychische problematiek. Aangezien het bedrijf nu in een dip zit, kan men dit jaar niet 75% van de deelnemers aan een vaste baan helpen (andere jaren kon dat wel), maar slechts 50%. Het bedrijf signaleert dat het steeds lastiger wordt om geschikte mensen te vinden voor dit soort projecten.

2. Bemiddeling via Heliomare

Een ander (groot) bedrijf heeft onlangs een arbeidsgehandicapte medewerkster (rolstoel) aangenomen op een eenvoudige administratieve functie. Zij was bemiddeld door Heliomare voor een stageplaats. Hieraan kon het bedrijf voldoen; aanpassingen voor rolstoelers waren al gepleegd. Nadat de stage met goed gevolg was voltooid, werd het bedrijf opnieuw benaderd, maar nu met het verzoek om een baan. Volgens de werkgever had zij geluk en was deze baan 'toevallig' beschikbaar. Wat ook meespeelde bij het in dienst nemen van deze werkneemster was dat men haar inmiddels kende en haar sympathiek vond. Door een ongelukkige familie-geschiedenis was men extra genegen om haar te 'helpen'. De relatief lagere productiviteit wordt gecompenseerd door een lager salaris.

3. Mogelijkheden aanwezig en bemiddeling via telewerkcentrum

De derde organisatie die wel eens arbeidsgehandicapten in dienst neemt, heeft de beschikking over een bureau sociaal medische begeleiding. Dit bureau is van mening dat er tegenwoordig veel kan omdat communicatieve middelen beperkingen opheffen of verminderen. Aanpassingen die men desondanks moet regelen worden vergoed. Zij zien mogelijkheden voor zowel functies aan de onderkant als de hogere functies. Er wordt samengewerkt met een telewerkcentrum en binnen de organisatie worden tijdelijke werkplekken gecreëerd voor arbeidsgehandicapten die bemiddeld worden door deze instantie. Soms wordt hen daarna een reguliere baan aangeboden.

De meeste bedrijven nemen echter geen arbeidsgehandicapten meer aan. Hiervoor noemde men verschillende redenen, die overigens ook bepalen dat de eerste drie bedrijven slechts sporadisch arbeidsgehandicapten in dienst nemen.

a. Het risico op meer kosten

Nu het salaris doorbetaald moet worden bij verzuim, willen werkgevers geen werknemers waarbij het risico op verzuim groter is dan gemiddeld. Ook de kosten bij WAO-intrede van werknemers hebben de bedrijven behoedzaam gemaakt; sommigen worden nu geconfronteerd met aanmaningen omdat men destijds de malussen niet had betaald. De kijk op mensen met een arbeidshandicap is veranderd. Bedrijven die in het verleden arbeidsgehandicapten wel een kans wilden geven doen dit niet meer. Er wordt ook gewezen op de 'stille' dure kosten die arbeidsgehandicapten met zich meebrengen, zoals extra begeleiding en activiteiten van de arbodienst die betaald moeten worden. Bedrijven vinden het niet terecht dat zij de kosten moeten dragen voor het in dienst nemen van (ex-)WAO'ers. Knelpunt is tevens dat de subsidies tijdelijk zijn, terwijl de handicap en verminderde productiviteit meestal blijvend is (zie ook paragraaf 5 en 6).

b. Het type werk

Over het algemeen is voor werk aan de onderkant flexibiliteit nodig wat betreft werkzaamheden, werkplek en soms ook werktijden. Daarnaast is fysieke kracht nodig. Dit verwacht men niet bij arbeidsgehandicapten aan te treffen en daarom blijven de poorten gesloten. Een respondent verwoordt het aldus: *"Het is niet een kwestie van niet willen, maar van niet kunnen"*.

c. Geschikt werk verdwijnt

Sommige bedrijven maken melding van de trend dat juist de geschikte functies voor gehandicapten steeds meer worden uitbesteed. De commerciële bedrijven die de diensten gaan leveren zullen zeker geen arbeidsgehandicapten aannemen omdat zij zich vanuit concurrentie-overwegingen geen verlies aan arbeidsproductiviteit kunnen veroorloven. Bovendien kan de opdrachtgever er op tegen zijn dat een arbeidsgehandicapte het uitbestede werk verricht. Het komt wel voor dat bijvoorbeeld cateringbedrijven personeel van de opdrachtgever overnemen als deze het werk aan hen uitbestedt. Daar kan een arbeidsgehandicapte bij zitten. In zo'n situatie tracht men altijd het risico af te dekken. Dit gebeurt door met de opdrachtgever af te spreken dat bij opzegging van het contract de arbeidsgehandicapte ook weer terugkeert naar de oude werkgever. Naast uitbesteding verdwijnt er ook werk omdat het niet meer nodig is. Door ontwikkelingen als automatisering, technologisering, etc. is veel eenvoudig, zittend, licht werk verdwenen, waar arbeidsgehandicapten goed geplaatst konden worden. Zo zijn in veel bedrijven controle- en/of kwaliteitsafdelingen verdwenen. Door verbeteringen in het productieproces komen fouten eigenlijk niet meer voor en is controle minder nodig. Tot slot verdwijnt werk aan de onderkant doordat de functie-eisen worden verhoogd. Dit maakt dat de concurrentie onder werklozen voor het ongeschoolde werk groter wordt, waardoor arbeidsgehandicapten nog minder kans maken.

d. Eigen volk eerst

In elk bedrijf zijn nog wel in meer of mindere mate functies aan de onderkant die geschikt zijn voor arbeidsgehandicapten. Bijvoorbeeld een portiersfunctie, werk in het magazijn of de expeditie, enz. Maar deze functies zijn al bezet, vaak door arbeidsgehandicapten die al langer bij het bedrijf werkzaam zijn. Het verloop is minimaal. Als er een vacature ontstaat voor een dergelijke functie reserveert men deze voor een interne arbeidsgehandicapte of oudere werknemer. Dit geldt ook voor de bedrijven met meer mogelijkheden voor arbeidsgehandicapten aan de onderkant. Ook daar geldt dat voor de ontstane vacatures intern meer dan genoeg belangstelling is, vaak van arbeidsgehandicapten, zodat deze extern niet worden opengesteld. Als deze functies intern niet opgevuld konden worden, zouden de meeste bedrijven meer bereid zijn van buitenaf arbeidsgehandicapten aan te nemen.

e. Overige ontwikkelingen binnen bedrijven

Sommige bedrijven hebben financiële problemen of verkeren in een reorganisatie waardoor er een vacaturestop is. Er wordt niemand aangenomen, laat staan arbeidsgehandicapten.

Het is duidelijk dat de situatie op de arbeidsmarkt nog steeds maakt dat de werkgevers het zich kunnen veroorloven geen arbeidsgehandicapten aan te nemen. Eén bedrijf stelt echter dat goede vaklui schaars zijn; als zij deze nodig hebben maken ook arbeidsgehandicapten een kans. En ook enkele andere bedrijven zien een aanbod-schaarste aankomen en voorzien dat de arbeidsgehandicapten hiervan kunnen profiteren. Het aanbod van ongeschoolden is in de meeste bedrijven vooralsnog meer dan voldoende. Voor dit soort werk maken arbeidsgehandicapten zonder werk geen kans.

5.5 Aanpak bij werving en selectie; gevolgen voor arbeidsgehandicapten

5.5.1 Werving en selectie op gezondheid

Sedert de stelselherziening wordt door een aantal bedrijven strenger geselecteerd op gezondheid. Maar niet alle bedrijven zeggen dit te doen. Met name de bedrijven voor wie de stelselherziening geen aanleiding was voor ingrijpende beleidsveranderingen, zijn niet strenger gaan selecteren op gezondheid op dat moment. Soms wel eerder. Sommigen bedrijven geven wel aan niet strenger te zijn gaan selecteren ten aanzien van gezondheid, maar wel ten aanzien van functie-eisen en/of capaciteiten voor doorstroming. In één bedrijf werden bijvoorbeeld vroeger mensen makkelijk aangenomen, als ze maar leken te passen in de bedrijfscultuur. Het werk zou men, zeker aan de onderkant, vanzelf wel leren. Nu worden hogere opleidingseisen gesteld. De ingevoerde resultaat-gerichte bedrijfsvoering leidt er in dit bedrijf ook toe dat medewerkers zich moeten bijscholen om de ontwikkelingen te kunnen bijhouden. Sollicitanten worden beoordeeld op schoolbaarheid. Niet zozeer de arbeidsgehandicapten als wel de ouderen hebben het hier moeilijk mee. Ook een ander bedrijf noemt de ouderen, naast arbeidsgehandicapten, als groep die er bij de selectie bekaaid afkomt. Vanuit de veronderstelling dat zij minder geschikt zijn voor fysiek zwaar werk, worden zij niet aangenomen.

De selectie heeft zich echter ook verplaatst. Nu wordt er geselecteerd als mensen al binnen zijn op een tijdelijk contract of via het uitzendbureau. Er wordt wel gelet op verzuim, maar dit is over het algemeen gering als men nog geen vast contract heeft. Minstens zo belangrijk acht men echter de motivatie, prestaties en sociale omgang. Als het verzuim hoog is speelt de reden hiervan wel een rol bij de vraag of iemand een vast contract krijgt of niet. Er bestaat zeker verschil tussen de rol die het verzuim in de proeftijd speelt bij banen wel of niet aan de onderkant. In een laaggeschoolde functie, waarvoor nu nog vaak meer dan genoeg belangstelling is, wordt niet gekozen voor iemand met een risico op veel verzuim. Zeker niet als het gaat om zwaar werk, wat toch al een verhoogde kans op uitval op termijn geeft. Een werkgever zegt hierover bovendien: *"Bij hogere functies verwacht je meer verantwoordelijkheidsgevoel bij de mensen, en daarom krijgen ze eerder nog een kans. Bij mensen die werken aan de onderkant ben je eerder geneigd te denken: Voor jouw 10 anderen"*. Managers zijn daarnaast vaker verantwoordelijk voor hun eigen budget en worden dan ook strenger ten aanzien van verzuim.

In vrijwel alle bedrijven die deelnamen aan het onderzoek worden voor de vacatures aan de onderkant van de arbeidsmarkt alleen mensen aangenomen op tijdelijke banen of op uitzendbasis. Ook na de uitzendtermijn krijgt men eerst een tijdelijk contract. Als belangrijkste reden geeft men hiervoor op de noodzaak van een flexibel personeelsbestand; men maakt dan ook lang niet altijd kans op een vast dienstverband na afloop van het contract. Ook wordt als reden genoemd dat men de periode gebruikt om te bekijken of iemand voldoende niveau heeft voor de interne bijscholing. Een enkele keer is het verzuim de belangrijkste reden voor het gebruik van tijdelijke aanstellingen. De stelselherziening is voor de bedrijven echter nooit reden geweest om het gebruik van tijdelijke aanstellingen in te voeren; meestal maakte men hiervan al gebruik. Als het contract of de

uitzendperiode afloopt en de mogelijkheid van een vast contract bestaat, dan speelt wel een belangrijke rol hoe men functioneerde gedurende de contractperiode of de uitzendtermijn. Het verzuim is daarbij één van de aspecten waar naar wordt gekeken, maar ook het functioneren en de omgang met collega's zijn belangrijke factoren. Slechts één bedrijf maakt geen gebruik van kortdurende aanstellingen. Een ander bedrijf geeft aan dat vroeger nog wel eens een andere functie werd gezocht voor iemand die niet goed functioneerde in de proeftijd; dat gebeurt nu niet meer.

5.5.2 Aanstellingskeuring

Hoewel de banen aan de onderkant vaak een zware fysieke belasting met zich meebrengen, hechten de meeste bedrijven weinig belang aan een medische aanstellingskeuring. *"Er komt haast nooit iets uit"*, wordt vaak gezegd. Of men vindt het te duur. Dat de keuring in 1998 wordt afgeschaft (wet van Boxtel) vindt men dan ook geen probleem. Sommigen hadden hem zelf al eerder afgeschaft, of laten hem pro-forma verrichten. De keuring is een momentopname en zegt niets over het toekomstig functioneren en verzuim van de medewerker, is de heersende opinie. Hierbij speelt zeker een rol dat de bedrijven de kans hebben de nieuwe medewerkers gedurende langere tijd te observeren voordat zij een vast contract aanbieden. Een respondent geeft aan dat de keuringen wel zouden moeten blijven voor functies aan de onderkant die lichamelijk zwaar zijn. Het blijft zinvol hiervoor te keuren als een soort nulmeting, zodat later bij bijvoorbeeld een periodiek bedrijfsgeneeskundig onderzoek (PBGO) en andere keuringen trends ontdekt kunnen worden. Voor functies die niet zwaar zijn zou een vragenlijst kunnen volstaan. Een ander geeft aan op een voorlichtingsbijeenkomst over de Pemba gehoord te hebben dat er werkgevers zijn die zoeken naar wegen om toch te keuren op de aspecten die met de nieuwe wet komen te vervallen. Zo zou men bijvoorbeeld tijdens het tijdelijk contract of in de proeftijd een PBGO laten verrichten, en dan tegelijk keuren op de onderdelen die bij de aanstellingskeuring zijn komen te vervallen.

Er is wel verschil in waar op gelet wordt bij functies aan de onderkant en hogere functies. Eén bedrijf is hierin heel duidelijk: *"In het algemeen maken mensen met psychische handicaps de minste kans om te worden aangenomen. Voor functies aan de onderkant wordt daarnaast meer gelet op lichamelijke belastbaarheid; voor hogere functies is belangrijker of men stressbestendig is"*.

5.6 Regelingen en uitvoerende instanties

5.6.1 Informatievoorziening

Tijdens de interviews is gevraagd van wie de bedrijven in de regel informatie ontvangen bij wijzigingen in het sociale zekerheidstelsel. Hierover zijn de meningen enigszins verdeeld. Men krijgt nu veel informatie van verschillende instanties. Over de informatie die men van uvi's krijgt

is men het meest negatief. Deze vindt men te ingewikkeld en het wordt daarom veelal niet gelezen (GAK). Of men krijgt helemaal geen informatie (USZO). De voorkeur voor informatie over nieuwe wijzigingen gaat in veel gevallen uit naar de eigen branche- of werkgeversorganisatie. Maar soms toch ook weer naar de UVI of de arbodienst. De verantwoordelijkheid voor de informatievoorziening ligt volgens een paar bedrijven hoofdzakelijk bij de overheid, omdat zij immers de veranderingen doorvoeren. Eén bedrijf vindt echter dat de folders over dit onderwerp van het ministerie slecht leesbaar zijn met teveel juridische termen. Een ander bedrijf zou graag een maandelijks uitgave van het LISV ontvangen, waarin alle wijzigingen staan en waarvan men op aan kan. Deze werkgever krijgt wel van alle kanten informatie aangereikt, maar is er niet zeker van of deze informatie volledig is. Een groot bedrijf raadpleegt de Staatscourant om tijdig op de hoogte te zijn van nieuwe wetgeving.

Een werkgever maakt de opmerking dat bedrijven wel overladen worden met informatie over nieuwe wetgeving, maar dat werknemers nauwelijks op de hoogte zijn, terwijl ook voor hen veel verandert. Een voorbeeld wordt genoemd van het WAO-gat waarvoor werknemers zich kunnen bijverzekeren. Met name de werknemers die werken in een functie aan de onderkant zijn niet op de hoogte en moeilijk te informeren. Schriftelijke informatie wordt niet gelezen; de informatie is te moeilijk en vaak is er sprake van een taalprobleem (bij allochtonen). Ook hier zou meer aandacht aan moeten worden besteed door de overheid.

5.6.2 *Subsidies/regelingen*

De bedrijven maken nauwelijks gebruik van subsidies voor reïntegratie en het aanstellen van arbeidsgehandicapten of langdurig werklozen. Als men het gedaan heeft betreft het regelingen voor langdurig werklozen (Melkertbanen) en soms loonkostensubsidies. De diverse regelingen die er bestaan voor arbeidsgehandicapten kent men niet altijd. Van de regelingen die tijdens de gesprekken zijn genoemd zijn loonsuppletie, proefplaatsing en reïntegratie-uitkering het meest bekend. Minder bekend is men met de loonkosten-, inwerk- en begeleidingssubsidie; het herplaatsingsbudget; overname loondoorbetalingsplicht bij ziekte; werkgeversvoorzieningen en werknemersvoorzieningen. Slechts twee bedrijven kennen de bemiddeling ex art. 16 WAGW.

Gevraagd naar de redenen van onbekendheid met de regelingen of het geringe gebruik ervan geven de bedrijven diverse antwoorden:

- men betaalt aanpassingen liever zelf en wil bijvoorbeeld geen "pottenkijkers"; of men is niet armlastig en kan het makkelijk zelf betalen;
- men neemt geen arbeidsgehandicapten aan of heeft geen werknemers die voor de regelingen/subsidies in aanmerking komen;
- de bijbehorende papieren bureaucratie om van een regeling/subsidie gebruik te kunnen maken werkt averechts;
- men is niet op de hoogte van de mogelijkheden.

De bedrijven geven aan dat de aanpassingen vrijwel altijd voor eigen rekening zijn. Men zoekt niet naar mogelijke vergoedingen/subsidies of denkt hier geen aanspraak op te kunnen maken. Bedrijven die in eerste instantie van mening zijn dat zij geen aanspraak kunnen maken op de regelingen, leggen informatie hierover terzijde en verdiepen zich er niet in. Zij worden er ook niet op geattendeerd door bijvoorbeeld de arbodienst. Eén organisatie krijgt via de USZO regelmatig aanpassingen vergoed; behalve als de werknemer een inkomen heeft boven een bepaald bedrag.

Vier bedrijven hebben ervaring met het toepassen van o.a. Melkertregelingen voor het aannemen van langdurig werklozen (recent en langer geleden). Drie van hen waren hierover niet tevreden omdat de werknemers onvoldoende functioneerden. Eén van hen is bang dat hetzelfde zal gelden bij het binnenhalen van arbeidsgehandicapten via regelingen. Daarom maakt men hier liever geen gebruik van.

De huidige bureaucratische werkwijze bij het aanvragen van subsidies en regelingen zou een schijnwerkelijkheid geven; volgens een respondent vragen bedrijven bureaus om de formulieren zo in te vullen dat ze de subsidie krijgen: *"De ambtenaren die dit bedenken weten te weinig van de praktijk. Ze beoordelen alleen de formulieren en dat is hun houvast. Hoe meer formulieren ingevuld moeten worden hoe meer er verdraaid wordt door de bedrijven. Het moet veel toegankelijker en soepeler worden, en bij voorkeur zonder formulieren"*.

Eén bedrijf heeft voor een arbeidsgehandicapte werknemer een loonkosten-, inwerk- en begeleidingssubsidie aangevraagd. Ten tijde van het interview had men hierop nog geen reactie ontvangen, terwijl de subsidie drie maanden daarvoor was aangevraagd. Als het bedrijf had gewacht op de toestemming, had de werknemer al die tijd niet kunnen werken of zou inmiddels iemand anders zijn aangenomen. In dit geval is het bedrijf draagkrachtig genoeg om de kosten voor te schieten.

5.6.3 De uitvoeringsinstellingen

De rol van de uitvoeringsinstellingen bij de bemiddeling van arbeidsgehandicapten kan worden verbeterd volgens de bedrijven. Zij merken weinig van activiteiten in dit kader. Soms wordt geopperd dat het misschien beter is deze taak los te koppelen van de uvi's. Eén bedrijf voelt er niets voor met de uvi samen te werken met betrekking tot de plaatsing van arbeidsgehandicapten. Men is bang dat de uvi te veel een kijkje bij hen in de keuken zal nemen. Een ander bedrijf zegt dat de vroegere GMD veel meer aandacht besteedde aan de bemiddeling van arbeidsgehandicapten. Toen kende deze instantie het bedrijf en de diverse functies binnen het bedrijf goed en werd er zo nu en dan gebeld of men iemand kon plaatsen. Op deze manier zijn diverse gehandicapten geplaatst die nu onder de WAGW vallen. In die tijd had elke gehandicapte ook een arbeidsdeskundige achter zich.

Ook los van de bemiddeling door uvi's, zijn de meeste bedrijven niet erg tevreden over deze organisaties. Er is niet zozeer kritiek op de individuele medewerkers, maar wel op de logge, bureaucratische werkwijze van de organisaties. Met name het GAK moet het ontgelden. Het GAK

zou zich actiever moeten opstellen en klantvriendelijker: *"Als je belt wordt je 10 maal doorverwezen, dat werkt drempelverhogend"*. Geopperd wordt dat de bemiddeling van arbeidsgehandicapte werknemers moet worden losgekoppeld van het GAK. Volgens een bedrijf houden arbodiensten zich hier ook al mee bezig. Deze zoeken onder de bij hen aangesloten werkgevers naar werkplekken voor arbeidsgehandicapten die niet bij de eigen-werkgever herplaatst kunnen worden. Het blijkt ook dat er verschil is in het contact met het GAK als het gaat om arbeidsgehandicapten binnen of buiten bedrijven. Een paar bedrijven geven aan dat voor de arbeidsgehandicapte werknemers die bij hen werken inmiddels een goed en structureel overleg is gerealiseerd; zodra het om een externe gehandicapte gaat wordt men weer geconfronteerd met de bureaucratische werkwijze.

Door de uvi's worden volgens de bedrijven weinig of geen sancties opgelegd in relatie tot het niet naleven van regels rond zieke werknemers. Ook niet aan werknemers. Eén bedrijf geeft aan dat het eerder omgekeerd is. Daar belt men de bedrijfsvereniging om te vragen de loonwaarde van een werknemer op te schroeven, omdat dit meer stimuleert tot werken dan sancties. Een ander bedrijf heeft onlangs een sanctie gehad omdat men te laat was met het doorgeven van een volledig hersteld melding van een 13e weekgeval. Dit leverde het bedrijf een boete van ruim f 1000,- op. Het bedrijf was hier erg boos over omdat men wel tijdig een reïntegratieplan had gemaakt en dit samen met de 13e weekmelding aan het GAK had doorgegeven. Dit zouden veel bedrijven nalaten. Een andere organisatie is bang veel sancties te zullen krijgen als in 1998 de termijn waarop het reïntegratieplan af moet zijn wordt verkort. Het is de vraag of de leidinggevenden die hiervoor verantwoordelijk zijn, hier hun prioriteiten zullen leggen. Ook in het geval van arbeidsconflicten acht men een verkorting van deze termijn niet haalbaar. De betrokkenen moeten dan immers met elkaar om de tafel zitten.

5.6.4 Wulbz en Pemba

Er zijn bedrijven die in het verleden gemakkelijker waren met het in dienst nemen van arbeidsgehandicapten omdat er geen kosten waren bij uitval. Omdat na Wulbz de zieke werknemers volledig voor eigen rekening komen, is men hier huiverig voor geworden. Sommigen zijn ook boos en vinden het niet terecht dat een werknemer die een (ex-)WAO-er aanneemt het risico op uitval draagt (Zoals eerder is vermeld is hen over de voordelen van Pemba en REA nog niets bekend).

Ongeveer de helft van de deelnemende bedrijven is niet particulier verzekerd tegen het risico van loondoorbetaling bij ziekte. Maar dit zou ook niet van invloed zijn op de bereidheid arbeidsgehandicapten aan te nemen. De bedrijven die wel verzekerd zijn hebben een zogenaamde stoploss verzekering: boven een bepaald percentage verzuim, bijvoorbeeld vanaf 5%, krijgt men de kosten vergoed. Ook zij geven aan dat het verzekerd zijn geen invloed heeft op het aannamebeleid van arbeidsgehandicapten.

Eén bedrijf heeft een ongevallenverzekering afgesloten: als iemand uitvalt door een ongeval of risicovol gedrag, worden de loonkosten na het eigen risico van 6 weken vergoed. *"Hierdoor is geen heksenjacht op onveilig gedrag nodig"*. Deze verzekering kost relatief weinig omdat het een landelijke verzekering is, en geen brancheverzekering. Inmiddels heeft het bedrijf al twee maal een beroep op de verzekering gedaan.

De Pemba houdt de bedrijven nogal bezig ten tijde van de interviews. Vaak is men er nog niet uit hoe hiermee zal worden omgegaan. Men voert er wel druk intern overleg over. Een bedrijf denkt zich te zullen herverzekeren omdat de gedifferentieerde premie naar verwachting gering zal zijn. Maar de meesten wachten af of verwachten dat herverzekeren te duur wordt. Er zal niet veel veranderen zegt men. Daarnaast is er een praktisch probleem: verzekeringsmaatschappijen hebben nog geen aanbod. Zij brengen geen offertes uit, dus er kan geen keuze gemaakt worden. De maatschappijen adviseren ook dat men beter kan blijven zitten waar men zit. Herverzekeren bij een andere maatschappij dan de bedrijfsvereniging kan alleen maar duurder worden omdat verzekeraars een hoog risico moeten nemen. De verzekeraars zouden pas met een aanbod komen als zij er heil in zien. Maar tot nu zijn er nog geen advertenties geplaatst.

5.6.5 Ontslagrecht

In de meeste bedrijven is het de afgelopen jaren niet voorgekomen dat iemand (met een vast contract) werd ontslagen wegens een hoog verzuim. Soms, als de respondent al decennia voor het bedrijf werkt, kan men zich nog wel eens een geval herinneren heel lang geleden. In één bedrijf (het enige bedrijf in de onderzoeksgroep met veel ongeschoolde medewerkers) lag het verzuim tussen de 20 en 30% in de jaren 80. Werkgever: *"Er waren veel rotte appels die moeilijk weg te krijgen waren. Hierdoor werd de belasting van de anderen veel te hoog. De bedrijfsvereniging gaf aan dat het verzuimbeleid moest veranderen. In de loop van de jaren voor de stelselherziening zijn 20 man ontslagen wegens een hoog verzuim. Dit had een duidelijke preventieve werking naar de andere medewerkers toe."*

Hoe graag de andere bedrijven dit ook zouden willen, de meesten stellen dat het vrijwel onmogelijk is om mensen te ontslaan. Enkele bedrijven zijn bezig met het opbouwen van cases, zodat ontslag op termijn mogelijk wordt. Het betreft dan veelal werknemers die psychische problemen hebben (alcohol, drugs, gokken, echtscheiding) en daardoor slecht functioneren en veel verzuimen. De bedrijven doen er vaak veel aan om deze mensen te helpen, bijvoorbeeld door gesprekken, maatschappelijk werk in te zetten, schuldsanering, etc. Als dit niet helpt of de werknemer werkt niet mee, dan houdt het voor het bedrijf op en wil men deze mensen ontslaan. Eén werkgever zou graag een versoepeling van het ontslagrecht zien, juist voor deze categorie werknemers.

5.7 *Ideeën voor bevordering mobiliteit arbeidsgehandicapten aan de onderkant*

De volgende ideeën worden door de bedrijven geopperd om de mobiliteit van arbeidsgehandicapten aan de onderkant van de arbeidsmarkt te bevorderen.

1. Informatie over de doelgroep arbeidsgehandicapten

De mobiliteit zou bevorderd kunnen worden door werkgevers beter te informeren over verschillen tussen arbeidsgehandicapten. Waar hebben we het eigenlijk over bij arbeidsgehandicapten, aan welke belemmeringen moet je denken? Gezamenlijk met de bemiddelende instantie, dit kan ook een uitzendbureau zijn, zou bekeken kunnen worden welk type arbeidsgehandicapte zonder veel problemen geplaatst kan worden binnen het bedrijf, voor welk type subsidie mogelijk is en welke arbeidsgehandicapten absoluut niet geplaatst kunnen worden gezien de aard van de beperking. Onderzoek naar mogelijkheden voor arbeidsgehandicapten met uiteenlopende handicaps in verschillende branches zou hieraan ondersteunend kunnen zijn.

2. Volledig en blijvend compenseren van verlies aan productiviteit

De meeste bedrijven zijn van mening dat de tegemoetkoming in de kosten niet tijdelijk moet zijn, maar blijvend of voor zolang als de verminderde productiviteit of hoger verzuim een rol speelt. Sommigen geven aan dat de overheid de risico's die bedrijven nu dragen bij het aannemen en in dienst hebben van arbeidsgehandicapten niet alleen volledig moet compenseren, maar moet overcompenseren. Bedrijven die arbeidsgehandicapten in dienst nemen willen daarvoor beloond worden. Zij zien geen enkele reden waarom zij in dit opzicht risico's zouden nemen. Een bedrijf oppert de mogelijkheid van het aanbrengen van gradaties in risico's op verzuim die een handicap met zich meebrengt: een blinde secretaresse is er gewoon en daarvoor is geen compensatie nodig. Een ander bedrijf geeft aan al van de ideale oplossing gebruik te maken: een gedeeltelijke WAO-uitkering. Met de uitvoerende instantie maakt het bedrijf altijd goede afspraken omdat er een wederzijds belang is. Het bedrijf wil de medewerker in dienst houden met een voor hem/haar goed inkomen; en de uvi wil verdere instroom in de WAO tegengaan. In dit geval gaat het echter wel om gehandicapten die al in dienst zijn van het bedrijf.

3. Vast contactpersoon en vereenvoudiging regelgeving/subsidies

Eén loket voor subsidiezaken voor arbeidsgehandicapten of algemener, voor kansarmen, kan veel voordelen hebben. Per bedrijf een vast contactpersoon die het bedrijf kent, de zaken regelt (voor zowel de arbeidsgehandicapten binnen het bedrijf als de aan te nemen gehandicapten) en toestemming geeft. Aanvragen van subsidie zou moeten kunnen zonder de vele formulieren; en de afhandeling veel sneller. Controleren achteraf in plaats van vooraf maakt ook dat bedrijven sneller kunnen handelen. Als blijkt dat de subsidie onterecht verstrekt is, dan uiteraard weer stopzetten maar geen boetes, e.d.

4. Maatwerkbenadering bij bemiddeling

Ondanks het voorgaande stellen veel bedrijven dat subsidie voor hen nog geen reden is om een arbeidsgehandicapte aan te stellen. Zolang de gehandicapte anoniem blijft, is men niet gemotiveerd

hem/haar in dienst te nemen. Belangrijker dan subsidie is een persoonlijke bemiddeling van de werkzoekende. De gehandicapte moet een pleitbezorger hebben; deze moet kennis hebben van de mogelijkheden en het type werk bij de werkgever en de mogelijkheden van de gehandicapte. Als dit aansluit en de gehandicapte gemotiveerd is, zou de bemiddelaar het bedrijf persoonlijk moeten benaderen en overtuigen van de kwaliteiten van de kandidaat. Ook kan worden aangedrongen op een snelle afspraak zodat de arbeidsgehandicapte kandidaat zich als eerste kan presenteren. Enkele bedrijven zeggen pas overstag te gaan als zij de persoon gezien hebben en overtuigd zijn van de waarde voor het bedrijf. Als zij geen waarde voor het bedrijf hebben, heeft bemiddeling geen zin.

Uit de interviews komt naar voren dat er voor de arbeidsgehandicapten veel winst is te behalen als de uitvoeringsinstellingen meer intensief de markt gaan openen, bedrijven bezoeken, arbeidsplekken voor gehandicapten inventariseren, proeven hoe bedrijven er tegenover staan, etc. Zij kunnen er aan werken dat bedrijven positiever tegenover gehandicapten staan. Als de personeelsfunctionaris overtuigd is en er positief tegenover staat, zal deze dat verder uitdragen binnen het bedrijf. Ook moeten uvi's goede afspraken maken zodat voor de bedrijven de risico's afgedekt worden; de regelingen/subsidies promoten. En vooral: de arbeidsgehandicapte promoten! Belangrijk is dat een bedrijf goede ervaringen heeft of krijgt met deze werknemers. Dan kunnen er meer volgen. Voorwaarde hiervoor is, naast een maatwerkbenadering, vermindering/wegnemen van de risico's voor het bedrijf en vereenvoudiging van de regelgeving.

Een paar keer wordt de opmerking gemaakt dat niet altijd alles kan. Soms wordt door bedrijven ruimschoots voldaan aan de wet op de allochtonen; zelfs aan de WAGW. Maar extra arbeidsgehandicapten aannemen op banen aan de onderkant gaat niet, gezien het type werk en de mate waarin geschikt werk beschikbaar is. De mogelijkheden raken een keer uitgeput.

5.8 *Samenvatting en conclusies*

Binnen dit deelonderzoek zijn hoofden personeelszaken van 11 bedrijven geïnterviewd over hun bereidheid arbeidsgehandicapten in functies aan de onderkant van de arbeidsmarkt in dienst te houden of te nemen. Daarnaast is gevraagd naar de belemmerende en bevorderende factoren daarbij. Uit het onderzoek kwam naar voren dat, in de deelnemende bedrijven althans, het werk aan de onderkant fysiek zwaar is en flexibiliteit (qua werktijden en werkplekken) vereist. Deze kenmerken van het werk aan de onderkant acht men in het algemeen niet aansluiten bij de mogelijkheden van arbeidsgehandicapten. Bij werk voor arbeidsgehandicapten denkt men vooral aan licht zittend werk, meestal kantoorarbeid, waarvoor weinig flexibiliteit nodig is. Dit werk is er echter nauwelijks (meer) aan de onderkant. Veel werk dat in aanmerking zou komen voor arbeidsgehandicapten is uitbesteed of verdwenen. Duidelijk wordt dat men geen goed beeld heeft van de uiteenlopende beperkingen die arbeidsgehandicapten kunnen hebben. Meestal heeft men tijdens het interview een lichamelijk gehandicapte voor ogen die weinig fysieke kracht heeft. Onduidelijk is of ouderen met problemen in het werk, werknemers met bijvoorbeeld echtschei-

dings- of verslavingproblemen die hierdoor slecht functioneren en gehandicapten die uitstekend functioneren in een andere of aangepaste functie behoren tot de doelgroep.

Uit de interviews komt naar voren dat de gevolgen van de stelselherziening verschillend hebben uitgepakt voor arbeidsgehandicapten zonder werk en arbeidsgehandicapten met werk. Arbeidsgehandicapten die buiten het arbeidsproces staan, hebben sedert de stelselherziening nog minder kansen op een baan. Aangezien de risico's voor de werkgevers zijn toegenomen, en deze door regelingen en subsidies onvoldoende worden gecompenseerd, is er geen enkele reden waarom bedrijven bij voldoende sollicitanten de voorkeur aan een arbeidsgehandicapte zouden geven, integendeel. Daarnaast speelt een grote rol dat het werk aan de onderkant vaak fysiek zwaar is, terwijl werk dat wel geschikt zou zijn verdwijnt. Een klein lichtpuntje is dat een toekomstige krapte op de arbeidsmarkt aan de onderkant, de kansen van arbeidsgehandicapten kan doen toenemen. Maar dat het werk op zich niet geschikt is voor deze doelgroep, blijft een probleem. Nader gericht onderzoek is nodig naar de vraag of het waar is wat de bedrijven hierover aangeven; en in welke (andere) branches meer mogelijkheden voor arbeidsgehandicapten aan de onderkant zijn.

De situatie voor arbeidsgehandicapte werknemers binnen bedrijven is totaal anders, vergeleken met de situatie voor gehandicapten zonder werk. Arbeidsgehandicapten met werk profiteren van de stelselherziening, met name door de omslag in het verzuimbeleid van de bedrijven van 'afwachten naar actief reïntegreren'. Bedrijven doen zoveel als mogelijk om te voorkomen dat werknemers de binding met het bedrijf verliezen en uiteindelijk in de WAO terecht komen. Dit komt, vergeleken met vroeger, nog maar heel weinig voor. Veel arbeidsgehandicapten met een wat complexere problematiek zijn gereïntegreerd in andere functies. Desgevraagd noemen de bedrijven ook dit soort cases. Het blijkt dat arbeidsgehandicapten hierdoor in banen terecht kunnen komen waar zij anders, gezien hun opleiding of inkomen, niet voor in aanmerking zouden komen. Soms met onverwachte 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.

Arbeidsgehandicapten met psychische problemen als gevolg van verslavingen of privé-omstandigheden lijken een groter probleem voor de bedrijven dan arbeidsgehandicapten met lichamelijke beperkingen. Hoewel niet duidelijk is of iemand die slecht functioneert als gevolg van een gokverslaving of echtscheiding tot de doelgroep van dit onderzoek behoort, noemen sommige bedrijven deze werknemers wel in één adem met andere arbeidsgehandicapten. De verzuimbegeleiding die hier nodig is, is echter wel van een andere orde. Het gaat niet zozeer om het zoeken naar ander werk of aanpassingen in de functie, maar om de mogelijkheden om druk uit te oefenen op de werknemer zijn problemen op te lossen (o.a. door versoepeling van het ontslagrecht) en hem/haar hierbij te helpen (bijvoorbeeld door inzet van maatschappelijk werk).

Het wervings- en selectiebeleid is de laatste jaren niet zozeer veranderd als gevolg van de stelselherziening, maar door de toenemende noodzaak van een flexibel personeelsbestand. Hierdoor wordt steeds meer gebruik gemaakt van tijdelijke contracten en uitzendkrachten. Gedurende de periode vóór een eventueel vast dienstverband, kunnen de bedrijven de tijdelijke medewerkers langdurig observeren. Eén van de aspecten waarop wordt gelet is zeker de gezondheid. Ook hecht men minder belang aan de aanstellingskeuringen en het verdwijnen hiervan in 1998, omdat tijdens de tijdelijke contractperiode de gezondheidstoestand van de werknemer voldoende naar voren komt.

Arbeidsgehandicapten in de wat hogere functies hebben het volgens de bedrijven wat makkelijker dan arbeidsgehandicapten aan de onderkant. Hiervoor zijn verschillende redenen. Op de eerste plaats hangt dit samen met de kenmerken van het werk. Daarbij denkt men vooral aan de kantoorfuncties die meer door hoger opgeleiden worden verricht. Niet alleen zijn deze werkplekken makkelijker aan te passen; ook kunnen de werknemers zelfstandiger het werk indelen en aanpassen aan hun situatie. Een tweede aspect lijkt de arbeidsmarktsituatie te zijn. Hoger opgeleide werknemers zijn, voor bepaalde functies, moeilijker te krijgen waardoor de werkgever minder selectief kan zijn. Tijdelijke contracten komen dan ook minder vaak voor bij de hogere functies. Verzuim wordt eerder door de vinger gezien. Een derde aspect is dat de hoger opgeleide werknemer een hoger arbeidsethos wordt toegedicht. Gesteld wordt dat men van hen meer verantwoordelijkheidsgevoel verwacht. Hierdoor zouden zij eerder nog een kans krijgen bij verzuim in de proeftijd.

Over de huidige regelingen en subsidies zijn de bedrijven niet zo enthousiast. Het verminderd functioneren van arbeidsgehandicapten zou volledig gecompenseerd moeten worden, of zelfs overgecompenseerd. Maar dat is niet voldoende. De procedures en formulieren voor het aanvragen en toekennen van subsidies moeten sterk vereenvoudigd worden. De voorkeur gaat uit naar één contactpersoon of loket waar het bedrijf voor dit soort zaken terecht kan. Heel belangrijk acht men daarnaast de rol van uitvoeringsinstellingen bij de bemiddeling van de arbeidsgehandicapten. Er is ook hierbij behoefte aan een vast contactpersoon die klantvriendelijk werkt en ervoor zorgt dat de arbeidsgehandicapte een 'mens' wordt voor de werkgever die het bedrijf wat te bieden heeft. Een persoonlijke bemiddeling is nodig, waarbij maatwerk geleverd wordt. Dan zouden bedrijven eerder bereid zijn arbeidsgehandicapten in dienst te nemen.

Wel is opvallend dat bedrijven belemmeringen noemen die feitelijk niet (meer) aanwezig zijn. Zo wordt gesteld dat de werkgever geen risico mag lopen wanneer de arbeidsgehandicapte verzuimt of uitvalt. Het artikel 29 c ZW regelt dit al. Met de nieuwe wet REA en de Pemba is in elk geval een groot deel van de financiële risico's voor de werkgever van het aannemen van arbeidsgehandicapten uitgesloten. Regelgeving en de relaties met de uvi blijven echter gecompliceerd.

6 *Impressies uit het veld*

6.1 *Inleiding*

In dit hoofdstuk worden de resultaten gepresenteerd van een verkennende onderzoek onder instanties die betrokken zijn bij de arbeidstoeleiding. Doelstelling van het onderzoek was inzicht te verkrijgen in de mening van professionals over de specifieke problematiek van arbeidsgehandicapten en het inventariseren van factoren die een rol spelen bij de arbeidsbemiddeling van personen die zijn aangewezen op banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt.

6.2 *Methode van onderzoek*

Voor deze verkenning zijn de instanties benaderd die mogelijkheden scheppen voor de toeleiding en plaatsing van de doelgroep, zoals uitvoerings- en dienstverlenende instellingen. Het onderzoek heeft plaatsgevonden in de vorm van interviews bij 9 representanten van deze organisaties. Onderstaand schema geeft een overzicht van de organisaties, het soort dienstverlening, de primaire doelgroepen en de primaire netwerkfunctie.

Schema 6. 1 Overzicht van benaderde organisaties naar algemene functionaliteit en netwerk-functie.

ORGANISATIES	FUNCTIONALITEIT	NETWERK
Ned. Ver. voor Supported Employment (NVSE)	toeleiding naar werk en ondersteuning op het werk van met name verstandelijk gehandicapten	NVSE leden SWI netwerk, Arbodienst, werkgevers
Federatie ArbeidsIntegratieCentra, (5 dienstverlenende organisaties)	onderzoek arbeidsmogelijkheden, beroepsopleidingen integratietrajecten, beperkingen: lichamelijk, organisch, zenuwstelsel, psychisch	beroepsrevalidatie, SWI netwerk, Arbodienst
Arbodienst Haarlem	behoud van werk na ziekteverzuim alle beperkingen van werknemers die leiden tot ZV en mogelijk AO	contract met werkgevers, relatie met SWI partners
Brug projecten	toeleiding naar werk, ondersteuning bij werk; ex-psychiatrische patiënten, werkzoekenden met grote afstand tot de arbeidsmarkt	CNV FNV brug- en instroomprojecten, SWI partners
Sectorraad zorg & welzijn	beleidsorgaan tussen Lisv, Uvi's en Arbodiensten	LISV, SWI partners, Arbodiensten
Cadans Alkmaar	regionale Uvi activering en controle, uitkeringen, (ex)werknemers	is SWI partner, werkgevers
GAK NED	koepel Uvi: GAK landelijk beleid	Lisv, SZW, GAK kantoren
Uzso Haarlem	regionale Uvi activering en controle, uitkeringen, ambtenaren	is SWI partner, werkgevers overheid

Bij bovenstaande organisaties zijn gesprekken gevoerd over de kennis van werk, werknemers en arbeidsgehandicapten aan de onderkant van de arbeidsmarkt en de activiteiten die op dit terrein ondernomen worden. Kernthema's en vragen in de gesprekken waren:

- * hebt u zicht op de problematiek aan de onderkant van de arbeidsmarkt?
- * wat is de specifieke problematiek van arbeidsgehandicapten?
- * worden specifieke acties ondernomen of projecten opgezet?
- * hoe kan de problematiek het beste benaderd worden?
- * wat is nodig om de problematiek aan te pakken?

6.3 Arbeidsgehandicapten aan de onderkant

De groep van arbeidsgehandicapten aan de onderkant blijkt voor de uitvoerders niet eenduidig te definiëren omdat deze door meerdere factoren wordt bepaald. Bij de functionarissen van de instanties leeft de opvatting dat zelden sprake is van één beperkende factor maar eerder combinaties van beperkende factoren die bepalen of men tot de onderkant gerekend wordt. Over het algemeen wordt een ontoereikende (beroeps)opleiding als belangrijkste factor van verminderde kansen op werk genoemd die bij de verschillende groepen een rol speelt. Degenen die zich bevinden aan de onderkant van de maatschappelijke ladder dragen verhoogd risico om tot de groep blijvend inactieven te (gaan) behoren door de onvoldoende opleiding, maar ook door de verschillende andere factoren: lichamelijke handicaps, gedragsproblematiek, misbruik van

middelen of psychosociale problematiek typeren de doelgroep. Interpretaties van geïnterviewden aangaande beperkingen van personen aangewezen op de 'onderkant van de arbeidsmarkt' leiden tot het volgende schema.

Schema 6.3 Arbeidsgehandicapten aan de onderkant arbeidsmarkt: beperkingen, probleem bij werk en aanpak.

beperkingen:	probleem bij werken	gesuggereerde aanpak: instrumenten
fysieke a) bewegingsapparaat b) organisch c) zenuwstelsel	lichamelijke inspanningen kunnen niet altijd geleverd worden: kracht en beweging zijn niet altijd toereikend; ergonomische aanpassingen/middelen zijn niet altijd beschikbaar of ontoereikend	werkplek ergonomie; beschikbaarheid middelen
mentaal a) cognitief b) psychisch c) energetisch	beperkte mentale verwerkingscapaciteit vaak van specifieke aard; de complexiteit van de beperking maakt het moeilijk om te anticiperen op problemen; aanpassingen (ergonomie, taakzwaarte en werktijden) zijn moeilijk te organiseren	training, compensatie, optimalisatie; begeleiding, training; gesprek, interventie, behandeling
(psycho)sociaal a) lage sociale status b) verslaafden: middelen misbruik gokverslaving c) randgroep: bv crimineel (verleden)	resocialisatie, achterstand inhalen vergt motivatie en langdurig training/opleidingstraject; ontwenningsskuren zijn tijdsintensief, kans op recidive bestaat; cultuurproblematiek	opleiding, training: sociale-/beroepsvaardigheden

Arbeidsgehandicapten in de doelgroep kunnen zich al dan niet in een bemiddelingstraject of arbeidstoeleidingstraject bevinden, werkzoekend of werkafhoudend zijn. Afhankelijk van hun positie hebben zij bemoeienis met publieke of private instanties die begeleiden naar werk en/of uitkering. In de volgende paragraaf staat een overzicht van de instanties die zich richten op arbeidstoeleiding van personen uit deze doelgroep.

6.4 *Arbeidstoeleiding arbeidsgehandicapten en de onderkant van de arbeidsmarkt*

De *arbeidstoeleiding* wordt in de eerste plaats uitgevoerd door een beperkt aantal publieke instanties. Tot deze zogenaamde SWI partners behoren: de ARBeidsVOorziening (Arbvo), de UitVoeringsInstellingen (Uvi's) en de Gemeentelijk Sociale Diensten (GSD). In tweede instantie geven voornoemde organisaties opdrachten aan private organisaties die een uitgebreid pakket aan

dienstverlening gericht op de arbeidstoeleiding bieden. Onderstaand schema 6.4 geeft een overzicht van organisaties betrokken bij de arbeidstoeleiding en de aangeboden dienstverlening.

Schema 6.4 Organisaties betrokken bij arbeidstoeleiding en de aangeboden dienstverlening

Organisaties	Dienstverlening
SWI partner	
a) Arbeidsvoorziening	bemiddeling, intermediair naar werkgevers, budget voor arbeidsversterking, uitkeringsverzorging, sociale activering&controle, fondsen voor aanbodversterking, uitkeringsverzorging, sociale activering&controle, moeilijke doelgroepen
b) Uvi	
c) GSD	
private organisaties gericht op dienstverlening bij	
a) arbeidsonderzoek	onderzoek werkvermogen, (beroeps)onderwijs, beroepsvaardigheden, toeleiding, arbeidsintegratie
b) opleiding/training	
c) toeleiding/bemiddeling	
organisaties aan de vraagkant	
a) werkgever	sollicitatiegesprek, proefplaatsing, stage, ondersteund werken, ziekteverzuimbeleid, -controle, tijdelijk werk, bemiddeling
b) arbdiensten	
c) uitzendbureau	

De organisaties zijn op verschillende wijzen betrokken bij de toeleiding naar werk. De verschillen komen voort uit: a) de (wettelijk) publieke opdracht en de verplichtingen en taken die daaruit voortvloeien, b) de categorie van diensten die geleverd worden, c) de verplichte en specialistische diensten die in verband staan met de expertise van de uitvoerders.

Arbeidstoeleiding wordt geboden aan uiteenlopende groepen cliënten (in termen van de individuele afstand tot de arbeidsmarkt). De fasenindeling zoals die door publieke instanties gehanteerd wordt biedt hierbij enig houvast.

- * Werkzoekenden die buiten de instanties om zelf een positie verwerven op de arbeidsmarkt zijn als het ware te beschouwen als de 'nul-fase'.
- * De eerste fase omvat de direct bemiddelbaren; men komt wel binnen bij het arbeidsbureau maar er kan direct verwezen worden naar de vacaturebank of een vacature.
- * In de tweede en derde fase belanden de mensen die een vorm van ondersteuning nodig hebben. Er wordt een trajectplan opgesteld en de uitvoering moet leiden tot versterking van de individuele mogelijkheden op de arbeidsmarkt.
- * Indeling in de vierde fase betekent formeel dat de instanties de cliënt als onbemiddelbaar beoordelen. In de praktijk blijken organisaties toch de creativiteit op te brengen om deze cliënten aan werk te helpen (ondersteund werk).

Werkloze arbeidsgehandicapten die zijn aangewezen op banen aan de onderkant bevinden zich over het algemeen aan de 'onderkant' van fase 3 of in fase 4.

6.4.1 Problemen bij de toeleiding en behoud van werk

Arbeidsgehandicapten kunnen bij de toeleiding naar werk en bij het behouden van werk specifieke nadelen van hun positie ervaren.

Een arbeidsgehandicapte die is aangewezen op een baan aan de onderkant van de arbeidsmarkt ontmoet in het toeleidingstraject uiteenlopende problemen, evenals bij het behoud van werk.

Tijdens de voorbereiding op, of tijdens de loopbaan kan een 'ontsporing' optreden. In onderstaand overzicht zijn perioden aangegeven waarin zich problemen kunnen voordoen.

Schema 6.4.1 Perioden waarin zich problemen kunnen voordoen bij de voorbereiding op of tijdens een loopbaan

ALGEMEEN VOORBEREIDEND	ARBEIDSMARKT VOORBEREIDEND	PLAATSING	BEHOUD VAN WERK
basisonderwijs, lager/middelbaar beroepsonderwijs	beroepsopleiding, stage, proefplaatsing, werk ondersteuning	bemiddeling, toeleiding, stage, proefplaatsing	bijscholing, omscholing, training
ontoereikend leervermogen; onvoldoende ondersteuning uit de omgeving; ongemotiveerdheid	onvoldoende ondersteuning uit de omgeving; ongemotiveerdheid	onaangepast gedrag, ongemotiveerdheid, beperkt aanpassingsvermogen	gebrek aan aanpassingsvermogen, ongemotiveerdheid

6.5 Praktische beperkingen bij de toeleiding

De instanties herkennen onder arbeidsgehandicapten aan de onderkant van de arbeidsmarkt mensen met een complex aan beperkende factoren. Een aantal factoren zou in het bijzonder samenhangen met de problematiek die zich voordoet bij arbeidstoeleiding. Deze worden hieronder genoemd:

Complexiteit van beperkingen en situaties

- * Het ontbreekt bij de uitvoering aan een eenduidig begrip van personen en het soort werk aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Als er een omschrijving gegeven wordt, noemt men vaak aanvullende kenmerken van de arbeidsgehandicapten en niet zozeer van de werkzoekenden of van het werk. Belemmeringen in de situatie van de arbeidsgehandicapte zijn dan ook samengesteld uit complexen van beperkingen of ontoereikende persoonlijke mogelijkheden om te voldoen aan de eisen van de arbeidsmarkt. Naast (gedeeltelijk) arbeidsgeschiktheid zijn dit: stigmatisering, minder zelfverzekerd naar werk, motivatieproblemen, negatieve acceptatie (ik kan toch niet ...), geringe of eenzijdige praktische ervaring, beperkt opleidingsniveau, maatschappelijk isolement, beperkt eigen netwerk.

Beperkte vraag naar arbeid

- * Uitvoerders beschouwen het onderwerp 'onderkant arbeidsmarkt' ook als probleemgebied omdat er geen/onvoldoende vacatures zijn bij grote bedrijfsorganisaties. Er zijn soms wel vacatures in het mkb. De arbeidsvoorziening zou eveneens weinig mogelijkheden bieden. Maar ook al is er geschikt werk voor een persoon uit de doelgroep dan nog wordt bij voorkeur een geschoolde werknemer geplaatst. Personen in de doelgroep worden wel voor speciale projecten aangemeld.

Specifieke beperkingen/klachtenpatronen

- * Door uitvoerders wordt een grote proportie cliënten (landelijk ongeveer 35%) met psychische klachten geconstateerd. Na dit klachtenbeeld volgt het bewegingsapparaat. Er wordt op gewezen dat de verschillende klachtenbeelden ieder een eigen problematiek veroorzaken en aanpak behoeven. Hierop valt geen algemeen toeleidingsbeleid te ontwikkelen.

Selectie van cliënten

- * De consulent bij een uitvoeringsinstelling heeft een budget beschikbaar voor de invulling van het trajectplan, de functionaris wordt echter afgerekend op resultaat. Deze werkwijze moedigt plaatsing van makkelijke cliënten aan ten koste van de moeilijke gevallen. De doelgroep van moeilijk plaatsbaren loopt dus extra risico om buiten de boot te vallen.

Aanbodversterking: wat is er te koop?

- * De verwijzende (publieke) instanties weten niet altijd welke commerciële instanties zich bezig houden met trajectbegeleiding en welke resultaten geboekt worden. Als het gaat over de doelgroep moet weinig marge toegelaten worden met het experimenteren. Uitproberen van toeleidingstrajecten is te kostbaar en gaat ten koste van mensen.

Behoud van werk: hoe te organiseren

- * Als een werkzoekende werk aangeboden wordt, gaat de werkgever er in de regel vanuit dat de persoon voldoende 'op het spoor staat' om naar behoren te werken. Voor cliënten met een 'belast verleden' (criminaliteit, ex-psychiatrische patiënten en/of verslavingsgedrag) is het moeilijk aan het werk te blijven. Terugval in ongewenst gedrag leidt op termijn tot uitval. Werkgevers weten dit niet tijdig met adequate maatregelen te voorkomen. Zowel de werkgevers als de uitvoerders ervaren dit als het achter de feiten aanlopen.

Geen monitoring door uitvoerenden

- * Door enkele uitvoerders wordt het als een gemis gezien dat door de Uvi's op regionaal niveau geen statistiek bijgehouden wordt over plaatsing en terugval.

Door de uitvoerders worden ook *plaatsingsbevorderende factoren* genoemd. de belangrijkste zijn de volgende:

Beroepsvaardigheden gaan vooraf aan beroepskennis

- * Beginnen met speciale programma's gericht op beroepsvaardigheden (arbeidsattitude) en pas daarna vakgerichte scholing biedt perspectief voor arbeidsintegratie. Langdurige begeleiding is nodig om gewenning toe te laten en vroegtijdig uitval te voorkomen.

Opwaartse mobiliteit

- * Mobiliteit aan de onderkant van de arbeidsmarkt biedt openingen voor de doelgroep. Mobiliteit houdt ook in dat opwaartse doorstroming alleen op gang kan komen met een actief beleid gericht op vorming, onderwijs en training van beroepsvaardigheden.

6.6 Bespreking van de impressies

Veel arbeidsgehandicapten aan de onderkant van de arbeidsmarkt kampen met een complex aan beperkingen. Aan de basis daarvan liggen een lichamelijke of psychische beperking die wordt

gecompliceerd met onderwijsachterstand en/of psycho-sociale problematiek: leerproblemen, onderwijs-achterstand, laag sociaal milieu, probleemgedrag (misbruik van stimulerende middelen, gewelddadigheid, gokverslaving) en/of motivationele problemen.

Bij pogingen om van buitenaf de mensen in de doelgroep aan het werk te krijgen stuiten hulpverleners op fundamentele problemen. De intake procedures van de publieke instanties monden al snel uit in een indelingssystematiek waarbij de doelgroep terecht komt in onderkant fase 3 of fase 4, of te wel: niet tot moeilijk bemiddelbaar.

Het werkaanbod van particuliere bemiddelaars in kleinschalige projecten is perspectiefvol, vanwege het maatwerk dat geleverd kan worden. Een probleem in deze projecten is de achterstand die de doelgroep heeft opgelopen, een achterstand die niet alleen met middelen te overbruggen is maar vooral met tijd. Deze factor maakt de projecten kostbaar.

De uitvoerders zien voornamelijk oplossingen voor de doelgroep bij versterking van het arbeidsaanbod. Fundamentele versterking vindt plaats in vormings- en scholingsactiviteiten. Breed opgezette programma's waarin aspecten van werk en omgeving, persoon en beroepsattitude betrokken worden bieden het meeste kans van slagen.

Het werken aan motivatie en inzet door te bouwen aan potentiële mogelijkheden van de cliënt is het werkterrein van de cliënt en de begeleider. Overtuigingskracht van de begeleider moet de werkgever zover krijgen de cliënt te plaatsen. Betaalde arbeid en volwaardig inzet zijn de uitgangspunten voor plaatsing. Met trainingen gericht op attitude en motivatie wordt een basis gelegd voor de wens tot veranderingen. daarna volgt het bijspijkeren van vakgerichte kennis.

Voor behoud van werk zijn de volgende factoren van belang:

1 Mobiliteit

- Bij werknemers moet opwaartse mobiliteit aangemoedigd worden. Doorstroming biedt promotie kansen voor werknemers aan de onderkant en tevens ontstaat ruimte voor nieuwkomers.

2 De doelgroep weerbaar maken tegen arbeidsbelastende factoren:

- hanteren van sociale relaties;
- omgaan met werkdrukfactoren: werktempo, tijdsdruk, prestatiedruk;

3 De reïntegratie op een breed front begeleiden

- werken aan het contrast tussen het werkmilieu en het eigen leefmilieu

4 Achterstand in opleidingsniveau wegwerken

- studievaardigheden opbouwen, studiebegeleiding en bijscholing bieden

Onderkant arbeidsmarkt, waar ligt het probleem?

De problematiek van de onderkant van de arbeidsmarkt heeft meerdere perspectieven, waaronder kenmerken van het werk en die van personen. In onderstaand schema zijn de kenmerken samengevat. De kenmerken zijn niet te generaliseren, omdat er grote variaties bestaan vanwege de individuele problematiek en de situatie op de arbeidsmarkt.

Schema 6.6 Belangrijke kenmerken van het werk en van personen aan de onderkant

kenmerken van de vraag, het werk	Kenmerken van het aanbod, de personen
laaggeschoold, eenvoudig werk	beperkingencomplex
schaarste aan banen	inactiviteit, gestigmatiseerde positie, terugval
beperkte mobiliteit, werkgever heeft niet a-priori doel om werk aan de onderkant arbeidsmarkt te creëren of te doen doorstromen	weinig middelen beschikbaar, beperkend sociaal milieu

Bij het behandelen van het onderwerp onderkant arbeidsmarkt wordt het duidelijk dat het niet gaat om een vastomlijnd concept. Het onderwerp heeft betrekking op een situatie waarin de werkzoekende zich bevindt en de momentane omstandigheden op de arbeidsmarkt. Een situatie die verandert in de tijd naar ernst en aard van determinanten aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Daarbij komt dat het karakter van het aanbod (kenmerken werknemers) interacteert met de situatie op de arbeidsmarkt.

Het is belangrijk om werknemers die te maken hebben met de gecombineerde problematiek mogelijkheden en middelen aan te bieden om hun aanbod blijvend te versterken.

Met *mogelijkheden* aanbieden wordt bedoeld dat de individuele situatie zodanig beïnvloed wordt dat de persoon bereid is om de aangereikte middelen te gebruiken. Met *blijvend* dat de versterking en voorbereiding op de arbeidsmarkt zodanig wordt georganiseerd dat de kans op terugval minimaal is.

Begeleiding en advies kan gericht zijn op de reïntegratie van de doelgroep (actie van de SWI partners) of op het behoud van werk (actie van de werkgever of Arbodienst).

In alle gevallen gaat het erom de mogelijkheden van de doelgroep te verbeteren. Hierbij gelden twee uitgangspunten: 1) beginnen aan trajecten als de bereidheid tot ontwikkeling daar is (contracten afsluiten); 2) methoden ontwikkelen die de doelgroep rijp maken voor de reguliere arbeidsmarkt.

7 Aandachtspunten

In dit slothoofdstuk worden enige aandachtspunten genoemd die aanleiding kunnen vormen voor nader onderzoek. De vraag naar de specifieke positie van arbeidsgehandicapten aan de onderkant van de arbeidsmarkt en effecten van regelgeving op verbetering van hun positie blijkt niet eenvoudig te beantwoorden. Het volgende is namelijk geconstateerd ten aanzien van definities en meetpunten:

Definities

- er is in de onderzoeksliteratuur en in de beschrijving van de wettelijke maatregelen geen eenduidige definitie van arbeidsgehandicapten;
- er bestaan geen kwantitatieve overzichten van de arbeidsparticipatie van arbeidsgehandicapten;
- er is in de onderzoeksliteratuur geen eenduidige definitie van de onderkant van de arbeidsmarkt;
- er zijn (daarom) geen nauwelijks overzichten beschikbaar van de arbeidsparticipatie van arbeidsongeschikten aan de onderkant van de arbeidsmarkt;
- er worden in de regel geen (duidelijke) omschrijvingen gegeven van de doelgroepen waarop reïntegratie-instrumenten zich richten en de beoogde effecten van de regelingen;

Meetpunten

- er zijn nauwelijks ijkpunten aan de hand waarvan effecten van reïntegratie-instrumenten beoordeeld kunnen worden;
- de veelheid van regelingen waar arbeidsgehandicapten en werkgevers gebruik van kunnen maken, maakt het lastig het succes van een afzonderlijke regeling te bepalen.

Uit dit onderzoek blijkt wel dat de meeste van de arbeidsgehandicapten aangewezen zijn op een baan aan de onderkant van de arbeidsmarkt, gezien hun opleidingsniveau, leeftijd, werkervaring, gezondheid, beperkingen en psycho-sociale problematiek. Anderzijds spelen aan de onderkant van de arbeidsmarkt chronische gezondheidsproblemen en arbeidshandicaps een relatief belangrijke rol. Honderduizende werknemers met een baan aan de onderkant van de arbeidsmarkt hebben gezondheidsklachten en/of heeft een arbeidshandicap, terwijl werkgevers meer behoefte hebben aan excellerende werknemers. Belangrijker nog is dat inzicht ontbreekt hoe deze problemen op te lossen. Voor de relatief moeilijkste groep arbeidsgehandicapten bestaat een (te) beperkt aantal gespecialiseerde en gedocumenteerde arbeidsrehabilitatie-werkprojecten. Veel moeilijker is het om aan de veel grotere groep van werknemers met lichte beperkingen 'hulp op maat' te bieden vanwege een gebrekkige kennis over hun (arbeid-)situatie en methoden om deze te verbeteren.

Lijst van afkortingen

AAF	Algemeen Arbeidsongeschiktheidsfonds
AAW	Algemene Arbeidsongeschiktheidswet
ABP	Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds
ABW	Algemene Bijstandswet
Amber	Wet afschaffing malus en bevordering reïntegratie
AMP	Algemene Militaire Pensioenwet
amvb	algemene maatregel van bestuur
AOF	Arbeidsongeschiktheidsfonds
Arbo-wet	Arbeidsomstandighedenwet
AWB	Algemene Wet Bestuursrecht
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
BV	Bedrijfsvereniging
BW	Burgerlijk Wetboek
BVG	Bedrijfsvereniging Voor de Gezondheidszorg
CRvB	Centrale Raad van Beroep
CTSV	College van Toezicht Sociale Verzekeringen
ESF	Europees Sociaal Fonds
FBV	Federatie van Bedrijfsverenigingen
GAK	Gemeenschappelijk Administratie Kantoor
GMD	Gemeenschappelijke Medische Dienst
HR	Hoge Raad
JWG	Jeugdwerkgarantiewet
KRA	Kaderregeling Arbeidsinpassing
Lisv	Landelijk instituut sociale verzekeringen
MvA	Memorie van Antwoord
MvT	Memorie van Toelichting
NCCZ	Nationale Commissie Chronisch Zieken
OR	Ondernemingsraad
OSV	Organisatiewet Sociale Verzekeringen
RDA	Regionaal Directeur voor de Arbeidsvoorziening
SMA	Sociaal Maandblad Arbeid
Stb	Staatsblad
Stert	Staatscourant
SFB	Sociaal Fonds Bouwnijverheid
SVR	Sociale Verzekeringsraad
SWI	Samenwerking Werk Inkomen
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TAV	Wet Terugdringing Arbeidsongeschiktheidsvolume
TBA	Wet Terugdringing Beroep op de Arbeidsongeschiktheids-regelingen
Tica	Tijdelijk Instituut voor Coördinatie en Afstemming
TZ	Wet Terugdringing Ziekteverzuim

Uszo	Uitvoeringsorgaan sociale zekerheid voor de overheid en onderwijs
UVI	Uitvoeringsinstelling
VG	Verzekeringsgeneeskundige
WAGW	Wet Arbeid Gehandicapte Werknemers
WAMIL	Wet Arbeidsongeschiktheidsvoorzieningen Militairen
WAO	Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering
WBA	Wet Bevordering Arbeidsinpassing
WMM	Wet Minimumloon en Minimumvakantiebijslag
WOR	Wet op de Ondernemingsraden
WSW	Wet Sociale Werkvoorziening
Wulbz	Wet uitbreiding loondoorbetalingsplicht bij ziekte
WVG	Wet Voorzieningen Gehandicapten
WW	Werkloosheidswet
ZW	Ziektewet

Literatuur

ALGEMEEN BURGERLIJK PENSIOENFONDS (Abp). Jaarverslagen. Heerlen : ABP, s.a.

ANDRIES F, WEVERS CWJ, NIJBOER ID. 'De beperking meester worden', het werk van gehandicapte werknemers onderzocht. Sociaal Maandblad Arbeid 1993: 48 (4); 250-257.

ANDRIESSEN S, VERKLEIJ HEM, MARCELISSEN FHG. Verzuimbeleid in verandering. Den Haag : NIA TNO/Vuga, 1997.

BEER P de. Het onderste kwart werk- en werkloosheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Rijswijk : Sociaal Cultureel Planbureau, 1996.

BENSING JM, BAKKER DH de, VELDEN J van der. Hoe ziek is de WAO? Medisch Contact 1991: 46; 1075-1090.

BERGSMA EN. Bemiddeling van herbeoordeelden. Zoetermeer : College van Toezicht Sociale Verzekeringen, 1996.

BLOEMHOFF A, WINTER CR de. Sociaal-economische status en arbeidsongeschiktheid in longitudinaal perspectief. Leiden : NIPG-TNO, 1990.

BOSSELAAR H, KEMPERMAN M, JEHOEL-GIJSBERS G. De sociale minima : trendstudie 1980-1994. Den Haag : Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, s.a.

BOTS GJ, BAUWENS PJ, BUIS HAMN, et al. Preventie, begeleiding en reïntegratie : nieuwe maatregelen ZW, WAO, AAW en Arbo. Deventer : Kluwer, 1994.

BRON JAH. De Algemene Bijstandswet, vernieuwing of afbraak. Den Haag : Vuga, 1995.

BROUWERS JJP, BALDEW IM. Betekenis en consequenties van chronisch ziek zijn. T. Jeugdgezondheidszorg 1989; 21: 76-78.

CENTRAAL BUREAU VOOR DE STATISTIEK (CBS). Enquête beroepsbevolking 1993. Den Haag : Sdu, 1994.

CENTRAAL PLAN BUREAU. Centraal Economisch Plan 1996. Voorburg/Heerlen : CBS, 1996.

COLLEGE VAN TOEZICHT SOCIALE VERZEKERINGEN (CTSV). Risicoselectie op de Nederlandse arbeidsmarkt, Zoetermeer : CTSV, 1995. R.95/4.

COLLEGE VAN TOEZICHT SOCIALE VERZEKERINGEN. Effectrapportage loonkosten- en inwerk- en begeleidingssubsidie. Zoetermeer : CTSV, 1995.

COLLEGE VAN TOEZICHT SOCIALE VERZEKERINGEN. De werkgever geprikkeld?. Zoetermeer : CTSV, 1995. R.95/12.

COLLEGE VAN TOEZICHT SOCIALE VERZEKERINGEN. Toepassing van reïntegratie-instrumenten voor gedeeltelijk arbeidsgeschikten. Zoetermeer : CTSV, 1996. R.96/4.

COLLEGE VAN TOEZICHT SOCIALE VERZEKERINGEN. Augustusrapportage : een overzicht van de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen sinds 1993. Zoetermeer : CTSV, 1996. R.96/11.

COLLEGE VAN TOEZICHT SOCIALE VERZEKERINGEN. Ontwikkeling ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid : kwartaalverslagen. Zoetermeer : CTSV, s.a.

CROON NHT, LANGIUS SWT. Arbeid en gezondheid : een studie van de verzekeringsgeneeskundige praktijk bij de bedrijfsverzekeringen. Amsterdam : Universiteit van Amsterdam, 1993.

DONKER KJ, HECKE RP van, MEUS CJM, et al. Toepassing van reïntegratie-instrumenten voor gedeeltelijk arbeidsgeschikten. Zoetermeer : College van Toezicht Sociale Verzekeringen, 1996.

EUROPEAN FOUNDATION. Arbeidsgehandicapten en MKB in voorbereiding, 1997.

ERNSTE DE, Wijnands Y, Schooten P van, et al. Reïntegratieprojecten voor mensen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Den Haag : Vuga, 1995.

GEMEENSCHAPPELIJKE MEDISCHE DIENST. Jaarverslagen. Amsterdam : Gemeenschappelijke Medische Dienst, s.a.

GRÜNDEMANN RWM, NIJBOER ID, SCHELLAERT AJM. Arbeidsgebondenheid van WAO-intrede : een beschrijving van de opzet van een onderzoek en van enkele resultaten daarvan. T. Verzekeringsgeneeskunde 1992; 30: 40-45.

HULSHOF ME, MEVISSSEN JWM, DIJK S. Aan het werk met gedeeltelijk arbeidsgeschikten: evaluatie experimenten arbeidsbemiddeling gedeeltelijk arbeidsgeschikten : eindrapport. Amsterdam Regioplan : Regioplan, 1994.

HUURNE AG ter, MAAS AW, SENDERS HPGC. Arbeid en gehandicapte werknemers: stand van zaken in arbeidsorganisaties. Den Haag: Vuga, 1990.

JONG P de, SCHWITTERS R, SETERS P van, et al. Arbeid, recht en risico. Amsterdam : Siswo, 1995. SISWO-VSR-reeks.

KETELAARS D, WEEGHEL J van. Supported employment : een nieuwe methode voor arbeidsrehabilitatie in Nederland. Utrecht : Nederlands Centrum voor Geestelijke Volksgezondheid (NcGv), 1994 NcGv-reeks 94-7.

KNEGT R, MUDDE EC, RIETBERGEN CJM, et al. Niet verdiend? : arbeids(on)geschikten tussen theoretische verdien capaciteit en (ir)reële arbeidsmarktkansen. Den Haag : Ministerie van SZW/Vuga, 1995.

KNEGT R, MUDDE EC, RIETBERGEN CJM, et al. "De 'Onredelijke' uitkomsten van de praktijk van de nieuwe arbeidsongeschiktheidsschatting". Sociaal Maandblad Arbeid, 1995: 50; 50-6.

KNOL HK, Beljaars WLMM, Bruins Slot JHW, et al. Handboek reïntegratie. Utrecht : De Tijdstroom, 1996.

KONING J de, GRAVESTEIJN-LIGTHELM J, 'T HOEN N. Met subsidie aan het werk : samenvattend eindrapport evaluatie KRA. Rotterdam: Arbeidsvoorziening, 1993.

Koninklijke Vereniging MKB-Nederland. Arbeidsmarkt en MKB 1996. Delft : s.n., 1996.

KONING J de, GRAVESTEIJN-LIGTHELM JH, OLIEMAN R. AAJ: meer dan een aai? Rotterdam : Landelijk Bureau Arbeidsvoorziening, 1994.

LENNAERTS AHJ samenst. AAW. Deventer: Kluwer, 1996.

McKinsey Global Institute, Boosting Dutch Economic Performance. Amsterdam, 1997

MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID. De Nederlandse verzorgingsstaat in internationaal en economisch perspectief. Den Haag: Sdu, 1996.

MUL CAM, KETELAARS TJWM, WEVERS CWJ et al. Supported employment: job finding. Rotterdam : Stichting VSO-Arbeidstraject, 1994.

MUL CAM, WINTER CR de, NIJBOER ID, et al. Methoden voor de (re-)integratie van gedeeltelijk arbeidsgeschikten. Den Haag : Vuga, 1995.

NATIONALE COMMISSIE CHRONISCH ZIEKEN (NCCZ). Werk op maat : advies arbeidsmarktpositie van mensen met chronische gezondheidsproblemen. Zoetermeer : NCCZ, 1995.

NEDERLANDS INSTITUUT VOOR ARBEIDSOMSTANDIGHEDEN (NIA). Hoe ziek is Nederland sinds TZ/Arbo? Amsterdam : NIA, 1995.

NIJBOER ID, GRÜNDEMANN RWM, ANDRIES F. Werkhervatting na arbeidsongeschiktheid. Den Haag : Vuga, 1993.

NIJBOER ID, GRÜNDEMANN RWM, ANDRIES F. Onderzoeksvoorstel. Leiden : TNO-PG, 1993.

NIJBOER ID, MUL CAM. De gehandicapte werknemer. In: P.C. Buijs, A. van Oosterom & H. Wolvetang red. Handboek Bedrijfsgezondheidszorg. Utrecht : Bunge, 1990.

NIJBOER ID, VOS EL de, GRÜNDEMANN RWM, et al. Behoeftte aan beroepsopleidingen voor gehandicapten en arbeidsongeschikten. Den Haag : Vuga, 1995.

POOL JJ red, De WAGW als arbeidsmarktinstrument. Den Haag : Vuga, 1991.

ROSSUM B van. De WAO voorbij. Amsterdam : Stichting FNV Pers, 1996.

RUWAARD D, KRAMERS PGN red. Volksgezondheid toekomstverkenning : de gezondheidstoestand van de Nederlandse bevolking in de periode 1950-2010. Den Haag : Sdu Uitgeverij, 1993.

SOCIAAL CULTUREEL PLANBUREAU. Sociaal culturele verkenningen '95.

SOCIAAL CULTUREEL PLANBUREAU/CBS. Armoedemonitor 1997, Den Haag: Vuga, 1997

Scenario-commissie Chronisch zieken, 1992.

SCHELLART AJM, KAAR I van het, GRÜNDEMANN RWM. Arbeidsgebondenheid van WAO-intrede. Deelrapport 2: Resultaten van het dossieronderzoek onder WAO-ers. Den Haag: Sdu, 1993.

SOCIALE VERZEKERINGSRAAD (SVr). Ontwikkeling ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid, 4^e kwartaal 1993. Zoetermeer: SVR, 1994. S94/1.

SWANBORN PG. Evalueren onder de loep: op weg naar een standaard voor evaluatie bij Arbeidsvoorziening. Rijswijk: Arbeidsvoorziening Nederland, sector Beleid en Advies, 1995. O & A-werkdocument 95-03.

MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID. (Re)ïntegratie gedeeltelijk arbeidsongeschikten. S.l. : s.n., 1994.

MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID. Sociale nota 1996. Den Haag : Sdu, 1996.

MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID. Sociale nota 1997. Den Haag : Sdu, 1997.

TIMMERMANS J. Rapportage gehandicapten 1995. Den Haag : VUGA, 1996.

TIMMER G. Mijn probleem heet werk. Utrecht : Sdu, 1995

TNO Preventie en Gezondheid (TNO-PG). Het ziekteverzuim in 1994. Leiden : TNO-PG, 1995. Rapportnr 95.035a.

TNO Preventie en Gezondheid. Het ziekteverzuim in 1995. Leiden : TNO-PG, 1996. Rapportnr 96.03XX.

VEERMAN TJ, Andriessen S, Koster MK. Verzuimbeleid voor eigen risico. Zoetermeer: College van Toezicht Sociale Verzekeringen, 1995. R95/10.

VEERMAN TJ, CAVÉ M. Werkgevers over herintredende WAO-ers en hun ziekteverzuim : meningen en selectiebeleid van werkgevers geïnventariseerd. Den Haag : Vuga, 1993.

VEERMAN TJ, HUURNE AG ter. ZARA-werkgeverspanel rapportage 1995-1996. Den Haag : Vuga, 1996.

VERKLEIJ H, ANDRIESSEN S, et al. Interimrapportage: varianten van reïntegratiebeleid. Amsterdam : NIA TNO, 1997.

VERMEULEN HJJM, BOSSELAAR JH. De onderste baan belicht : werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Den Haag : OSA, 1996. OSA-W.145.

VOS EL de, KREMER AM, MUL CAM, et al. Werkaanpassing en arbeidshandicap : een studie naar individuele maatregelen ter bevordering van de arbeidsparticipatie van gehandicapten, chronisch zieken en arbeidsongeschikten. Leiden : TNO Preventie en Gezondheid, 1995. TNO-rapport 95.047.

VOS EL de, NIJBOER ID. Behoeften aan beroepsopleidingen voor arbeidsongeschikten. Tijdschrift voor Bedrijfs- en Verzekeringsgeneeskunde, 1995: 3 (4); 135-142.

VOS EL de, NIJBOER ID, HEUVEL SG van den, et al. Werkaanpassing bij reïntegratie na ziekte. Den Haag : Vuga, 1996.

VOS EL de, SMITSKAM CJ. Instrumenten bij werkhervatting na ziekte : een inventarisatie van wettelijke regelingen ten behoeve van personen met een arbeidshandicap.

Den Haag : Vuga, 1997.

VOS EL de, ANDRIESSEN S, et al. Reïntegratie van arbeidsgehandicapten in het midden- en kleinbedrijf. Amsterdam : NIA TNO, 1997 (concept).

WEVERS CWJ. Research Nota : reïntegratie-instrumenten. s.l. : NIA TNO/Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 1997.

WEVERS CWJ, NIJBOER ID, ANDRIES F, et al. Arbeidsmarktpositie chronisch zieken : overzichtstudie naar Nederlandse literatuur van de laatste tien jaar, databestanden en lopende arbeidsprojecten. Zoetermeer : Nationale Commissie Chronisch Zieken, 1993.

WIJNGAARDEN PJ van. Evaluatie-onderzoek WAGW : inleiding. In Pool JJ red. De WAGW als arbeidsmarktinstrument. Den Haag : Vuga, 1991, p. 95-97.

WILLEMS JHBM, CROON NHT. De zieke werknemer : een informatieboekje voor de curatieve sector over ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid. Houten : Bohn Stafleu Van Loghum ; Diegem, 1995.

Bijlagen

Bijlage 1: Stelselherziening en reïntegratie-instrumenten

1 Inleiding

In deze bijlage wordt een overzicht gegeven van belangrijke veranderingen in het sociale zekerheidsstelsel en de (mogelijke) effecten daarvan op de participatie van arbeidsgehandicapten. Allereerst wordt een overzicht van de materie-wetten gegeven en van de zogenaamde 'T'-wetten, waarin reïntegratie-instrumenten zijn omschreven. Vervolgens worden mogelijke effecten van deze wetten beschreven. Vervolgens worden wetten genoemd die zijdelings van belang zijn voor de arbeidsmarktpositie van arbeidsgehandicapten. Tenslotte wordt de nieuwe Organisatiewet Sociale Verzekeringen beschreven, waarin onder meer de relaties tussen de uitvoerders, Lisv, Ctsv en uvi's worden beschreven.

2 Kort overzicht van wetten en wettelijke maatregelen

De reïntegratie-instrumenten die in dit rapport worden besproken zijn te vinden in verschillende wetten, zoals de AAW/WAO, de WAGW, de Wet TAV, de Wet TZ, de Wet Amber en de Wulbz. Hieronder volgt een korte beschrijving van de inhoud van deze wetten.

AAW

De Algemene Arbeidsongeschiktheidswet is een algemene, de gehele bevolking omvattende verplichte verzekering tegen de financiële gevolgen van langdurige arbeidsongeschiktheid (langer dan 52 weken). De wet is vooral van belang voor niet-werknemers, zoals zelfstandigen, vroeg-gehandicapten en studenten. De AAW verstrekt een uitkering die gerelateerd is aan het niveau van het wettelijk minimumloon (de grondslag); bij volledige arbeidsongeschiktheid ontvangt de verzekerde een uitkering van 70% van de grondslag. Naast uitkeringen kent de wet ook voorzieningen.

WAO

De Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering is een verplichte werknemersverzekering tegen de financiële gevolgen van langdurige arbeidsongeschiktheid (langer dan 52 weken). De WAO verstrekt een uitkering die gedurende een bepaalde periode gerelateerd is aan het laatstverdiende loon (het dagloon), en daarna aan het zgn vervolgdagloon, dat bestaat uit het minimumloon plus een aanvulling. Bij volledige arbeidsongeschiktheid ontvangt de werknemer een uitkering van 70% van het dagloon resp. het vervolgdagloon. Naast uitkeringen kent de wet sinds 1996 ook voorzieningen.

WAGW

De Wet Arbeid Gehandicapte Werknemers is van kracht sinds 1 juli 1986. In de wet is een inspanningsverplichting voor werkgevers, werkgeversorganisaties en werknemersorganisaties opgenomen om de kansen voor gehandicapten op een baan te verbeteren. De wet is ook van belang voor de arbeidsgehandicapte die nog bij zijn werkgever in dienst is. Op deze werkgever rust immers de verantwoordelijkheid om te zorgen dat de werknemer weer kan gaan werken. De WAGW bevat een pakket (her)plaatsings-bevorderende maatregelen, zoals:

- loondispensatie;
- de verplichting van de werkgever om de arbeid, de inrichting van de arbeidsplaats en het bedrijf aan te passen aan de gehandicapte werknemer;
- een quotumverplichting (niet ingevoerd);
- een registratieverplichting (nog niet in werking getreden);
- de bevoegdheid van de bedrijfsvereniging om de arbeidsbemiddeling van gehandicapte werknemers uit te voeren;
- introductie van art. 57 lid 6 (verhaalsrecht bedrijfsvereniging) en art. 57a AAW (werkgeversvoorzieningen).

De WAGW-populatie is beschreven in bijlage 3.

TAV

De Wet Terugdringing Arbeidsongeschiktheidsvolume is sinds 1 maart 1992 van kracht. De wet bevat een aantal maatregelen en wetwijzigingen die bedoeld zijn om het aantal arbeidsongeschikten terug te dringen. Deze maatregelen zijn er op gericht de financiële betrokkenheid van werkgevers bij de arbeidsongeschiktheidsregelingen te vergroten en de (re)integratie van arbeidsongeschikten te bevorderen. Het pakket bestaat o.m. uit de volgende maatregelen:

- de bonus/malus-regeling;
- de loonkosten- en inwerk- en begeleidingssubsidie;
- premiedifferentiatie Ziektewet;
- aanvulling ziekengeld ex art. 29b ZW;
- aanscherping van de sanctie ex art. 30 ZW
- sanctie ex art. 46 WAO/35 AAW (indien werkgever weigert passende arbeid aan te bieden).

TBA

De Wet TBA (Terugdringing Beroep op de Arbeidsongeschiktheidsregelingen) is van kracht per 1 augustus 1993 en omvat als kernmaatregelen de beperking van de duur en hoogte van de arbeidsongeschiktheidsuitkering en de verruiming van het begrip 'passende arbeid'. Dit laatste houdt in dat bij de beoordeling van de mate van arbeidsongeschiktheid van een werknemer van meer functies zal worden aangenomen dat deze werknemer die nog kan verrichten. Daarnaast bevat de wet een verplichting tot een periodieke herkeuring van WAO/AAW-ers en een éénmalige herbeoordeling van alle AAW/WAO-ers die bij inwerkingtreden van de TBA jonger waren dan 50 jaar.

TZ

De Wet Terugdringing Ziekteverzuim is op 1 januari 1994 in werking getreden. De wet bevat een aantal maatregelen die betrekking hebben op de preventie van ziekteverzuim. Deze maatregelen zijn er op gericht de financiële betrokkenheid van de werkgevers bij het ziekteverzuim te vergroten, opdat dit zal leiden tot een grotere aandacht voor de kosten van het ziekteverzuim, en dus tot een intensivering van het verzuimpreventiebeleid. Een en ander moet een positief effect hebben op de instroom in de AAW/WAO. De wet bevat het volgende pakket financiële "prikkels":

- de 2/6 weken maatregel (stukje privatisering van de ZW);
- het blokkeren van de mogelijkheid tot collectieve herverzekering van de bovenwettelijke ZW-uitkering;

- overname van het ziekterisico gedurende de eerst 2/6 weken voor bepaalde groepen werknemers (art. 29b ZW);
- verhaalsrecht bedrijfsvereniging bij inadequate verzuim-begeleiding;
- verzachting van de malusregeling (om risicoselectie tegen te gaan);
- sanctie bij niet meewerken aan het opstellen of uitvoeren van een reïntegratieplan;
- wijziging van de Arbo-wet: iedere werkgever dient een adequaat ziekteverzuimbeleid te voeren en zich daarbij te voorzien van deskundige bijstand (arbo-diensten).

AMBER

De Wet Afschaffing Malus en Bevordering Reïntegratie is op 29 december 1995 in werking getreden. De problemen rond de bonus/malus-regeling waren voor het kabinet aanleiding om deze regeling af te schaffen. Ter vervanging van het bonus/malus-systeem is een aantal maatregelen ingevoerd dat tot doel heeft de reïntegratie van mensen met een arbeidshandicap te bevorderen. Dit instrumentarium beoogt het verlies van de malus en de bonus op te vangen:

- versterking van de loonkostensubsidie (van 20 naar 25%);
- accentuering van de startersregeling zelfstandigen;
- verruiming van de scholingsmogelijkheden;
- loon- en inkomenssuppletieregeling;
- proefplaatsing met reïntegratie-uitkering;
- garantie-regeling oudere arbeidsongeschikten;

De meeste maatregelen traden per 1 januari 1996 in werking; de loon- en inkomenssuppletie pas per 1 april 1996.

Wulbz

De Wet uitbreiding loondoorbetalingsverplichting bij ziekte is op 1 maart 1996 in werking getreden. Daarin is onder meer vastgelegd dat gedurende het eerste jaar ziekte van een werknemer komt de loondoorbetaling voor rekening van de werkgever.

De loondoorbetalingsplicht geldt alleen voor zolang en voor zover er een arbeidsovereenkomst bestaat. Bijna 15% van de werknemers heeft echter een "afwijkende" arbeidsrelatie: zij vallen onder de vangnetvoorziening van de Ziektewet. Ook de werknemers wier arbeidsovereenkomst eindigt tijdens ziekte kunnen op ZW-uitkering een beroep doen. Naast deze gedeeltelijke privatisering van de ZW, zijn de volgende maatregelen ingevoerd:

- verplichting van de werkgever om de werknemer na 13 weken ziekte ziek te melden bij de bedrijfsvereniging plus sanctie;
- sanctie ex art. 52j WW, indien de werkgever weigert de afgeschatte werknemer passende arbeid aan te bieden;
- boete ex art. 71a WAO, indien de werkgever weigert het reïntegratieplan op te stellen of uit te voeren.

3 Overige wetten

Hieronder worden enkele wetten weergegeven die zijdelings van belang zijn voor arbeidsgehandicapte personen en werkgevers die arbeidsongeschikten in dienst houden of nemen.

WVG (Wet Voorzieningen Gehandicapten)

De WVG is op 1 april 1994 van kracht geworden. Vanaf deze datum zijn de gemeenten verantwoordelijk voor het onder meer het verstrekken van voorzieningen die voorheen onder de verantwoordelijkheid vielen van de GMD zoals woonvoorzieningen, vervoersvoorzieningen, rolstoelen, zorgvoorzieningen. Voor de WVG is een persoon gehandicapt als hij/zij ten gevolge van een ziekte of gebrek aantoonbare beperkingen ondervindt op het gebied van wonen of het zich binnen of buiten de woning verplaatsen. Als een vervoersvoorziening een werk- en leefvoorziening is, blijft deze vallen onder de AAW (inclusief aanvraag). De leeftijd speelt, i.t.t tot de AAW, geen rol bij het verstrekken van de voorzieningen.

ARBO-wet (Arbeidsomstandighedenwet)

Voor deze studie zijn met name de algemene verplichtingen van de werkgever van belang en in het bijzonder artikel 3 f. Deze luidt als volgt: Bij de samenstelling en toewijzing van de onderscheiden taken moet [de werkgever rekening houden] met de persoonlijke eigenschappen van de werknemer met betrekking tot leeftijd, geslacht, lichamelijke en geestelijke gesteldheid, ervaring, vakmanschap en kennis van de voertaal; zo dikwijls deze eigenschappen daartoe, mede gelet op de werkomstandigheden, aanleiding geven, moet voor zoveel als redelijkerwijs kan worden geleverd op de bevordering van de veiligheid en de bescherming van de gezondheid van deze werknemers speciaal toezicht worden uitgeoefend, dan wel moeten andere doelmatige voorzieningen worden getroffen.

nABW (Nieuwe Bijstandswet)

Met de invoering van de nieuwe Bijstandswet op 1 januari 1996 krijgt de sociale participatie van bijstandsontvangenden extra aandacht. Om de arbeidsparticipatie van langdurig werklozen te bevorderen worden nieuwe plannen ontwikkeld, zoals het verlagen van het minimumloon. Met de invoering van de nieuwe bijstandswet zijn ook vrouwen met kinderen boven de vijf jaar arbeidsplichtig. Het verschil tussen ABW en RBW verdwijnt (Bosselaar, e.a., trend studie 1980-1994).

Overige wetten waarin nieuwe instrumenten zijn beschreven:

Overige wetten waarin onderdelen van reïntegratie-instrumenten zijn beschreven zijn 'Het Burgerlijkwetboek' en de 'Veegwet'.

Verder wordt in de nieuwe Organisatiewet Sociale Verzekeringen nadrukkelijk aandacht besteed aan reïntegratie (zogenaamde OSV'97). Het betreft de organisatie van de uitvoering van werknemersverzekeringen: de WW, de WAO en de AAW, de Ziektewet, de Toeslagenwet en de WAGW en de uitvoering van de Volksverzekeringen: Algemene Nabestaandenwet en de AOW.

De partijen die bij de werknemersverzekeringen betrokken zijn, zijn naast de politieke partijen en de ministeries, het Lisv, de uvi's (Cadans, Gak, Guo, SFB en in mindere mate de Uszo), Arbeidsvoorziening en de gemeenten. Het Ctsv is verder betrokken als toezichthouder. Verder zijn er diverse particuliere instellingen als partij betrokken waaronder Arbo-diensten, particuliere verzekeringsmaatschappijen, arbeidsbemiddelingsorganisaties en andere organisaties.

4 Reïntegratie-instrumenten

In de wetten en wettelijke maatregelen die boven zijn beschreven, zijn reïntegratie-instrumenten vermeld, die werkgevers en uitvoeringsinstellingen (kunnen) hanteren ter behoud van werk of het indienstnemen van arbeidsgehandicapten.

In de inventarisatie van De Vos en Smitskam (1997) worden de wettelijke reïntegratie-instrumenten uitputtend beschreven. Daarbij is de volgende indeling naar categorieën gebruikt:

1 Incentives voor de werkgever. Instrumenten die in overwegende mate op de werkgever zijn gericht en die de werkgever een financieel voordeel kunnen opleveren

Het betreft in de regel instrumenten die aangewend kunnen worden om werknemers met een arbeidshandicap binnen het bedrijf te houden en om het aannemen van mensen met een arbeidshandicap van buiten het bedrijf aantrekkelijker te maken. Het kan gaan om een tegemoetkoming in de reële kosten die een werkgever moet maken. Anderzijds gaat het om prikkels die de (veronderstelde) vrees bij werkgevers moeten wegnemen voor de (veronderstelde) negatieve gevolgen van het in dienst nemen van een arbeidsgehandicapte, bijvoorbeeld de kosten van het verzuim.

2 Verplichtingen/sancties voor de werkgever. Verplichtingen die bij het niet nakomen kunnen leiden tot financieel nadeel voor de werkgever

Het betreft in het algemeen regelingen die erop gericht zijn de werkgever te stimuleren zijn arbeidsgehandicapte werknemer in dienst te houden onder meer door het voeren van een adequaat verzuim- en arbobeleid, het opstellen van een reïntegratie-plan en het bieden van aangepast werk. Niet nakomen van deze verplichting kan leiden tot sancties zoals boetes en verhoging van de premie-afdracht.

3 Incentives voor de werknemer. Instrumenten die in overwegende mate op de werknemer zijn gericht en die hem financieel of anderszins stimuleren tot werkhervatting of herintrede

De vele regelingen die onder deze noemer vallen hebben gemeen dat zij de arbeidsmarktpositie van de werknemer verbeteren door vergoeding van de kosten van bemiddeling/begeleiding of door mogelijke financiële risico's voor de werknemer van werkhervatting te compenseren.

4 Verplichtingen/sancties voor de werknemer. Verplichtingen die bij het niet nakomen kunnen leiden tot financieel nadeel voor de werknemer

Deze regelingen stimuleren de werknemer het werk bij de eigen of een andere werkgever te hervatten, met name door de verplichting aangeboden passend werk te aanvaarden. Niet nakomen van deze verplichting kan leiden tot korting op een uitkering of andere sancties.

5 Regelingen gericht op zelfstandigen

Een beperkt aantal regelingen beoogt zelfstandigen met een arbeidshandicap te ondersteunen bij het voortzetten dan wel het starten van hun bedrijf.

Overzicht van reïntegratie-instrumenten:**1 INCENTIVES WERKGEVER**

- + * 1 Loondispensatie WAGW (LD)
- + * 2 Loonkosten-, inwerk- begeleidingssubsidie (LKS + BS)
- (+) * 3 Jobcoaching/supported employment (JOBC)
- * 4 Overname loonbetalingsplicht (OLZ)
- + * 5 Versnelde herziening van de AO-uitkering (VHAOU)
- + * 6 Versnelde toekenning van de AO-uitkering (VTAOU)
- + * 7 Werkgeversvoorzieningen (WVGO)

2 VERPLICHTINGEN/SANCTIES WERKGEVER

- + 1 Verplichting werkgever arbeidsplaats aan te passen (AAGW)
- + 2 Registratie- en informatieplicht (RP)
- + 3 Quotumverplichting, bijdrage- en tegemoetkomingsreg.(QBTR)
- + 4 Verplichting werkgever eigen werknemer passende arbeid aan te bieden (1638Z)
- + 5 Verplichting dertiende weeks ziek melding bij BV (VZM)
- + 6 Reïntegratieplan (REP)
- + 7 Sanctie WG passende arbeid tweede ziektejaar (SWPA2)
- + 8 Sanctie WG passende arbeid 3 (SWPA3)
- + 9 Verhaalsrecht BV (VBV)
- + 10 Verplichting een arbobeleid te voeren (ARBO)

3 INCENTIVES WERKNEMER

- + * 1 Loonsuppletie (LS)
- * 2 Garantieregeling oudere arbeidsongeschikten (GROA)
- * 3 Proefplaatsing + reïntegratieuitkering (P + R)
- + * 4 Uitstel herbeoordeling tijdens reïntegratie-activiteiten (UHTR)
- + * 5 Uitstel schatting tijdens scholing (USTS)
- (+) * 6 Uitstel schatting na scholing (USS)
- + * 7 Uitstel afschatting na arbeid (UAAA)
- * 8 Herziening naar hoger dagloon (HHD)
- + 9 Ontslagbescherming (O)
- + * 10 Werkn.voorzieningen (WNVO)
- (+) * 11 Stimuleringsuitkering (SU)
- + 12 Taakverlichting all.st. werkende (TAW)
- * 13 Arbeidsbemiddeling (ABEM)

4 VERPLICHTINGEN/SANCTIES WERKNEMER

- + 1 Privaatrechtelijke verplichting van de werknemer om passende arbeid te aanvaarden (VPA1)
- (+)* 2 Verplichting eerste ziektejaar passende arbeid aanvaarden (VPA3)
- * 3 Verplichting passende arbeid te aanvaarden (VAP2)
- (+) * 4 Verplichting scholing te aanvaarden (VS)

5 REGELINGEN VOOR ZELFSTANDIGEN

- 1 Inkomenssuppletie (IS)
- 2 Startersregeling (SZ)

- + Van toepassing bij eigen werkgever: bevordering behoud werk;
- (+) In theorie van toepassing bij eigen werkgever: in de uitvoeringspraktijk weinig of niet toegepast.
- * Van toepassing bij nieuwe werkgever: bevordering (her)intrede.

Tenslotte zijn er nog de Scholingsinstrumenten

Deze regelingen zijn bedoeld om de arbeidsmarktpositie van arbeidsgehandicapten te verbeteren door het financieren van om-, her- of bijscholing. Dit leidt echter niet automatisch tot deelname aan het arbeidsproces.

Bijlage 2: Beschrijving deelpopulaties van arbeidsgehandicapten

Een aanwezige ziekte of gebrek kan een reden zijn waarom bepaalde personen moeite hebben om aan het werk te komen of aan het werk te blijven. Indien dit zo is, dan is er sprake van een arbeidshandicap. In enkele studies wordt uitvoerig op de kenmerken in gegaan (zie onder meer De Vos e.a., 1995 en NCCZ, 1995). Hieronder worden kenmerken van deelpopulaties van arbeidsgehandicapten beschreven.

Personen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering

Personen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering (ao-uitkering) worden verzekeringstechnisch ingedeeld in verschillende groepen. Van alle AAW/WAO-ers behoort 73% tot de groep (ex-)werknemers WAO-ers, is 10% vroeggehandicapt, is 10% ambtenaar en behoort 7% tot de groep zelfstandigen. In Nederland waren in 1996 ruim 860.000 personen met een volledige of gedeeltelijke arbeidsongeschiktheidsuitkering (AAW/WAO). Het aantal werkenden met een arbeidsongeschiktheidsuitkering wordt geschat op tussen de 96.000 en 150.000.

WAO-ers

Van de WAO-ers heeft iets meer dan de helft al langer dan 6 jaar een uitkering, is tweederde ouder dan 45 jaar en is tweederde man. Driekwart is volledig arbeidsongeschikt verklaard. Het opleidingsniveau is gemiddeld lager dan onder de werkzame beroepsbevolking.

Een deel van de WAO-ers werkt (18-65 jaar): 16% van de mannen en 10% van de vrouwen. Onder de jongeren (18-46 jaar) en de WAO-toetreders (18-65 jaar; onderzoek onder *alleen werknemers*) is dit percentage hoger, respectievelijk 35% en 30%.

Het zijn dus met name de jongere, hoger opgeleide WAO-ers die werken.

Hoewel het merendeel van hen een vaste betaalde baan van tegen de veertig uur per week heeft, werkt ook een deel in deeltijd of heeft een arbeidscontract voor een beperkte periode. Van de WAO-ers met een deeltijdbaan of tijdelijk arbeidscontract zou ruim een kwart meer willen en kunnen werken.

Veertig procent van de werkende WAO-ers is in dienst van de oude werkgever gebleven en 60% heeft een dienstverband met een andere werkgever dan voor dat zij in de ziektewet kwamen. Van de werkende WAO-ers die bij een andere werkgever zijn gaan werken heeft twee derde een andere functie en doet een derde hetzelfde werk als bij de oude werkgever. Van de werkende WAO-ers die bij de eigen werkgever zijn gebleven behielden vijf van de zes dezelfde functie, terwijl een zesde ander werk heeft.

Veel langdurig zieke werknemers belanden na een jaar tijd in de WAO. In de afgelopen jaren hadden per jaar circa 200.000 werknemers een ziekte duur van 3 tot 6 maanden en circa 75.000 werknemers een ziekte duur van 6 tot 12 maanden. Van degenen die de grens van 26 weken ziekte overschrijden beland zeker een kwart in de WAO (De Vos e.a., 1996).

Vroeggehandicapten

De 97.000 vroeggehandicapten die geregistreerd zijn, omdat ze een AAW-uitkering ontvangen, onderscheiden zich enigszins van de WAO-ers. Zij zijn gemiddeld jonger. Bijna alle vroeggehandicapten zijn volledig arbeidsongeschikt verklaard. De niet-werkenden hebben meestal geen werkervaring. Indien zij werken, dan is dit vaak in WSW-verband. De meest voorkomende redenen voor arbeidsongeschiktheid zijn bij hen: psychische aandoeningen (39%), symptomen (39%), aandoeningen van het centraal zenuwstelsel of zintuigen (10%) en aangeboren aandoeningen of aandoeningen die sinds de geboorte aanwezig zijn (7%).

Chronisch zieken en gehandicapten

In totaal hebben ongeveer 893.000 personen in de leeftijd van 15-65 jaar en thuiswonend een ernstige tot zeer ernstige *lichamelijke beperking*, 995.000 een matig ernstige en bijna 1.6 miljoen een lichte beperking.

Van de mannen met een matige ernstige tot zeer ernstige beperking (ca 925.800) werkt 52% (wv 10% met ao-uitkering; 48.000) en heeft 41% een ao-uitkering. Van de vrouwen met een dergelijke beperking (ca 1.043.800) werkt 21% (wv 5% met een ao-uitkering; 11.000) en heeft 14% een ao-uitkering. De arbeidsparticipatie bij personen die geen of een lichte beperking hebben is 84% bij de mannen en 37% bij de vrouwen.

Het grootste effect op de arbeidsparticipatie bij de mannen zijn beperkingen in het lopen/uthoudingsvermogen en het zich kunnen verplaatsen. Indien deze beperking (zeer) ernstig is, dan is de arbeidsparticipatie slechts 40% (gecorrigeerd voor leeftijd en opleiding). Vrouwen hebben een geringere arbeidsparticipatie dan mannen en bij hen is de relatie tussen het hebben van een lichamelijke beperking en een verminderde arbeidsparticipatie, minder duidelijk.

Tabellen arbeidsparticipatie arbeidsgehandicapten

Tabel 1 *Percentage van de beroepsbevolking met lichte, matig ernstige en ernstige somatische aandoeningen, uitgesplitst naar arbeidssituatie en leeftijd*

	AAW/WAO ge-rechtigd	Werkloos	Huishouden	Werkend
Lichte chronische somatische aandoening ¹				
< 50 jaar	37	26	39	28
50 jaar en ouder	43	26	43	30
Matig ernstige chronische somatische aandoening ²				
< 50 jaar	54	26	20	17
50 jaar en ouder	62	37	41	36
Ernstige chronische somatische aandoening ³				
< 50 jaar	46	14	11	10
50 jaar en ouder	48	19	20	17

¹ bijv. eczeem, migraine

² bijv. rugklachten, hoge bloeddruk, maagkwalen, reumatische klachten

³ bijv. CARA, hart- en vaatziekte, status na ernstig ongeval, chronische nierziekte, epilepsie

Bron: Bensing e.a., 1991

Tabel 2 *Arbeidsparticipatie¹ (percentage) in relatie tot het ernstniveau van lichamelijke beperkingen en het hebben van een arbeidsongeschiktheidsuitkering²*

	Ernstniveau van de beperkingen						Totaal	
	(zeer) ernstig		matig ernstig		licht/geen last		met WAO	zonder WAO
	met WAO	zonder WAO	met WAO	zonder WAO	met WAO	zonder WAO		
Mannen	11,9	72,2	14,4	81,2	21,3	86,2	15,7	85,6
abs. aantal (= 100%)	295	331	167	331	244	6397	706	7259
Vrouwen	6,6	19,9	10,1	25,7	14,8	37,6	9,6	34,8
abs. aantal (= 100%)	152	664	79	801	81	6218	312	7683

¹ Personen 16-64 jaar, exclusief dagopleiding volgende, met betaalde baan van 15 uur of meer per week

² D.w.z. WAO-, AAW of Abp uitkering

Bron: Sonsbeek en Verweij (1991)

Tabel 3 *Overzicht verdeling banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt over bedrijfssectoren*

Handel of horeca	28%
Overige dienstverlening	24%
Landbouw of industrie	13%
Bouw	6%
Zorgsector	7,5%
Overheid	4%
Totaal	100%

Tabel 4 *Overzicht dienstverbanden aan de onderkant van de arbeidsmarkt*

Vast werk	78%
Uitzend of tijdelijk werk	13%
Oproepcontract, leerplaatsovereenkomst of banenpoolplaats	9%
Totaal	100%

Bijlage 3 Categorieën arbeidsgehandicapten

Tabel 3.1 Categorieën arbeidsgehandicapten tot 1998 door de wetgever onderscheiden

A. DE VOLGENDE WERKNEMERS VALLEN ONDER DE DOELGROEP VAN DE WAGW:

- 1 de werknemer die een arbeidsongeschiktheidsuitkering ontvangt, d.w.z. een uitkering op grond van de AAW, WAO, of een WAO-conforme uitkering (ambtenaren);
- 2 de werknemer voor wie, in verband met zijn beperking, een speciale voorziening is getroffen die hem in staat stelt zijn werk te doen;
- 3 de (gedeeltelijk) arbeidsongeschiktverklarde ambtenaar die in een andere functie wel aan de slag kan;
- 4 de werknemer voor wie loondispensatie is verleend;
- 5 de werknemer die vanuit de sociale werkvoorziening is doorgestroomd naar het reguliere bedrijfsleven (meetelling als arbeidsgehandicapte werknemer voor 3 jaar);
- 6 de werknemer voor wie een AAW-voorziening voor woon-werk vervoer of scholing is getroffen;
- 7 de werknemer die een scholingsvoorziening heeft genoten op basis van de AAW, op de instituten Werkenrode te Groesbeek, Hoensbroeck te Hoensbroek, Sonneheerd te Ermelo, Heliomare te Wijk aan Zee, of Eega te Borne (meetelling voor 3 jaar);
- 8 de werknemer van wie de arbeidsongeschiktheidsuitkering vervalt bij indiensttreding (meetelling 1 jaar);
- 9 de werknemer die arbeidsongeschikt zou zijn geworden als dat niet door concrete maatregelen van de werkgever voorkomen zou zijn. Voor deze categorie dient de Minister nadere voorwaarden te stellen; omdat dit niet gebeurd is heeft de Centrale Raad voor Beroep eind 1993 uitgesproken dat aan dit onderdeel geen uitvoering kan worden gegeven.

B. DE VOLGENDE PERSONEN VALLEN ONDER DE BEMIDDELINGSTAAK VAN HET LISV (WAGW-bemiddelingspopulatie):

de arbeidsgehandicapte werknemer in de zin van de WAGW (cat. 1 tot en met 9) en daarnaast:

- 10 de persoon die, indien hij werknemer was, zou worden aangemerkt als gehandicapte werknemer in de zin van de WAGW;
- 11 de persoon van wie het tijdens het eerste ziektejaar, terwijl hij recht heeft op loondoorbetaling of een ZW-uitkering, duidelijk is dat hij niet terug kan keren naar de eigen werkgever, of op zoek is naar een nieuwe werkgever; evenals de ambtenaar in de zin van de Abp-wet die in verband met ziekte recht heeft op doorbetaling van de bezoldiging;
- 12 de persoon die na één ziektejaar niet in aanmerking komt voor een AAW- resp. WAO-uitkering, omdat de arbeidsongeschiktheid minder dan 25% of resp. 15% bedraagt;
- 13 de persoon die zijn AAW/WAO-uitkering verliest, omdat hij tot minder dan 25% of 15% is afgeschat krachtens art. 32 AAW of art. 43 WAO;
- 14 de persoon die niet behoort tot een van de hierboven genoemde categorieën en geen WW-uitkering heeft, maar die toch in verband met ziekte of gebrek een belemmering heeft om tot de arbeidsmarkt toe te treden. Het betreft hier bijvoorbeeld een chronisch zieke met een uitkering via de sociale dienst, en daar als gevolg van zijn gezondheidsprobleem als onbemiddelbaar wordt beschouwd. Voor deze categorie treedt de Nieuwe Algemene Bedrijfsvereniging op als arbeidsbemiddelaar; deze categorie wordt ook wel de art. 2 doelgroep genoemd.

Bron: Wevers, 1997; en De Vos en Smitskam, 1997.

Bijlage 4 Vragenlijst: Stelselherziening en effecten op de mobiliteit aan de onderkant van de arbeidsmarkt

Algemeen over het bedrijf

- Kenmerken van het bedrijf (ZARA)
 - Grootte en bedrijfssector
 - Zelfstandig of onderdeel van een groter geheel
 - Wel/geen aansluiting bij een brancheorganisatie
 - CAO-volgend of niet
 - Wel/geen personeelsvertegenwoordiging (OR), VGW-commissie
- + van Edwin:
 - organisatie van het werk?
 - financieel economische positie
 - omgeving (landelijk/stedelijk)
 - concurrentie
 - kosten en investeringen?
- Aantal banen aan de onderkant
- Type banen aan de onderkant
 - arbeidsinhoud
 - arbeidsomstandigheden
 - arbeidsvoorwaarden
 - arbeidsverhoudingen
- Werknemerspopulatie (ZARA)
 - Geslacht
 - Leeftijd
 - Soorten arbeidscontract
 - Aanstellingsomvang
- Verzuimpercentage
- WAO-instroom
- Percentage gehandicapte werknemers
- Percentage gehandicapte werknemers op banen aan de onderkant

Algemeen over stelselherziening en arbeidsgehandicapten

- Voert u specifiek beleid gericht op arbeid door gedeeltelijk arbeidsongeschikten?; sedert wanneer; inhoud van het beleid?
- Zijn er redenen waarom arbeidsgehandicapten juist wel/niet binnen uw bedrijf werkzaam kunnen zijn; en juist wel/niet op banen aan de onderkant?
- Heeft u geschikte vacatures voor arbeidsgehandicapten? Ook aan de onderkant?
- Bent u bekend met de herzieningen in het stelsel van sociale zekerheid?
Zo nee, kort benoemen.
- Wat vindt u van de stelselherziening/privatisering van de sociale verzekeringen?
- Is de stelselherziening voor uw bedrijf aanleiding (geweest) om anders om te gaan met chronisch zieken en (ex)werknemers met een arbeidshandicap?
 - Maakt het daarbij uit om wat voor banen het gaat: aan de onderkant (laag opgeleid, laag betaald) of niet aan de onderkant?
- Op welke wijze heeft uw bedrijf getracht de financiële risico's tgv de stelselherziening te vermijden?

- Wat zijn de gevolgen van eventueel veranderd beleid als gevolg van de stelselherziening voor het bedrijf en de werknemers in het algemeen; en voor werknemers met een arbeidshandicap in het bijzonder? verschil tussen werknemers wel/niet aan de onderkant?
- Maakt u wel eens gebruik van subsidieregelingen bij de aanname van gedeeltelijk arbeidsongeschikten of bij de reïntegratie van langdurig zieken? Welke? Verschil tussen gehandicapten wel/niet aan de onderkant? Wat zijn uw ervaringen hiermee?
- Kent u de volgende regelingen (hier de bewuste tien noemen, welke?).
 - Waarom maakt u hier wel/niet gebruik van?

Werving en selectie

- Waarop selecteert u streng; waarop specifiek voor banen aan de onderkant?
 - geslacht
 - etniciteit
 - opleiding
 - ziekte of gebrek
 - verzuimverleden/WAO-achtergrond
 - minimumleeftijd
 - maximumleeftijd
 - risicovol gedrag
 - werkervaring
 - anders, namelijk
- Heeft u wel eens wervingsactiviteiten ondernomen specifiek voor gehandicapte werknemers? Was dit voor banen aan de onderkant? Voor/na de stelselherziening? Resultaat?
- Wordt er sedert de stelselherziening strenger geselecteerd; verschil tussen selectie voor banen wel/niet aan de onderkant?
- Wordt er tijdens de proefperiode gelet op het ziekteverzuim van nieuw personeel; verschil tussen nieuw personeel wel/niet aan de onderkant? Verschil voor/na stelselherziening?
- Maakt u doelbewust gebruik van kortdurende aanstellingen ivm een mogelijk hoog ziekteverzuim? Verschil tussen banen wel/niet aan de onderkant? Verschil voor/na stelselherziening?
- Maakt u gebruik van aanstellingskeuringen; waarom wel/niet; verschil tussen banen wel/niet aan de onderkant? Verschil voor/na stelselherziening?
- Is er bij uw bedrijf wel eens iemand onvrijwillig ontslagen (uitsluitend of mede) vanwege een hoog ziekteverzuim? Hoe vaak? Verschil tussen banen wel/niet aan de onderkant? Verschil voor/na stelselherziening?
- Is uw bedrijf particulier verzekerd tegen het risico van loondoorbetaling bij ziekte? Is het wel/niet verzekerd zijn van invloed op uw bereidheid gehandicapte werknemers in dienst te nemen?

Verzuimbeleid

- Voert u een verzuimbeleid tav de volgende punten?
 - procedures rond ziekteverzuim
 - gedragsregels voor werknemers
 - verzuimbegeleiding
 - arbeidsvoorwaardelijke stimulansen
- Kunt u aangeven in welk opzicht uw verzuimbeleid voor de stelselherziening anders was?
- In welke mate vindt aanpassing van werk of organisatie plaats, zodat werknemers met een arbeidshandicap hun arbeidsplaats kunnen behouden?

Maakt u daarbij gebruik van:

- aanpassing werkplek/arbeidsomstandigheden

- scholing en/of begeleiding
- aanpassing van de functie/taakinhoud en/of taakomvang
- (her of proef)plaatsing evt. m.b.v. loondoorbetalingsregeling
- overige maatregelen
 - welke zijn voor eigen rekening?
 - welke meer/minder sedert de stelherziening?
 - verschil tussen arbeidsgehandicapten wel/niet aan de onderkant?

Tot slot

- Indien mogelijk kunt u meer vertellen over een concrete actie om een arbeidsplaats (aan de onderkant) voor een gedeeltelijk arbeidsongeschikte werknemer te creëren of te behouden:
 - situatieschets en gang van zaken
 - de aanpassing in werkplek of organisatie
 - de consequenties voor het bedrijf, de organisatie van het werk, de inrichting van de werkplekken en de sfeer?
 - financiële regeling
 - knelpunten
 - was de actie voor/na de stelselherziening; maakt dat wat uit?
- Wat zijn volgens u de belangrijkste belemmerende factoren om arbeidsgehandicapten aan te stellen of te reintegreren binnen uw bedrijf; verschil tussen gehandicapten wel/niet aan de onderkant? Verschil voor/na stelselherziening?
- Wat zijn volgens u de belangrijkste bevorderende factoren om arbeidsgehandicapten aan te stellen of te reintegreren binnen uw bedrijf; verschil tussen gehandicapten wel/niet aan de onderkant? Verschil voor/na stelselherziening?