

200022070

Verplicht aannemen van arbeidsgehandicapten, werkt het?

In september 2005 vond in Novo Mesto, Slovenië, het acht-tiende congres plaats van de CEFEC (Confederation of European Social Firms, Employment initiatives and social Co-operatives). De Sloveense overheid greep deze gelegenheid aan om een rondetafelconferentie te organiseren over quota systems. Werkt het om werkgevers te verplichten een bepaald quotum aan gehandicapten aan te nemen? Slovenië was namelijk voornemens om per 1 januari 2006 zo'n systeem in te voeren. Er waren presentaties van vertegenwoordigers uit Engeland, Duitsland, Oostenrijk, Nederland en Slovenië zelf. Voor Nederland nam TNO-onderzoeker Saskia Andriessen deel.

Het is al enige tijd terug dat in Nederland de discussie gevoerd werd over een verplicht quotum. De vraag van een nieuw EU-lid om de ervaringen op dat punt te delen was een aardige aanleiding om weer eens na te gaan waarom in Nederland zo'n systeem niet bestaat. Hoe zat het ook weer: in de WAGW en later de WAO heeft jarenlang een 'slapende' regeling bestaan die het mogelijk maakte om aan werkgevers een verplicht quotum van drie tot vijf procent op te leggen. Deze regeling is nooit geïmplementeerd. Wel heeft de Rijksoverheid zichzelf in de jaren negentig een taakstelling opgelegd van drie procent en later vijf procent. Deze taakstelling werd niet gehaald. Verondersteld werd dat de oorzaken onder meer lagen in een onvoldoende intensieve bemiddeling en een tekort aan eenvoudige banen door outsourcing.

Voordelen

Zijn quotum-systemen om arbeidsgehandicapten aan het werk te helpen effectiever dan alternatieve beleidskeuzen? Cijfers hierover zijn gek genoeg nauwelijks beschikbaar. In 2002 kende ongeveer de helft van de EU-landen een verplicht quotum. In Duitsland en Oostenrijk levert het systeem naar zeggen vooral veel geld op omdat werkgevers hun verplichting afkopen. Dat maakt het mogelijk gesubsidieerde werkplekken te financieren in bijvoorbeeld sociale werkplaatsen en sociale firma's. De betrokken reïntegratiebedrijven zijn daarom zeer te spreken over het



CEFEC

De Confederation of European Social Firms, Employment initiatives and social Co-operatives (CEFEC) wil sociale firma's, sociale coöperatieven en sociale ondernemingen een platform bieden om ervaringen uit te wisselen over effectieve arbeidstoeleiding voor arbeidsgehandicapten. Zowel organisaties als individuen kunnen lid worden. Jaarlijks organiseert een van de lidorganisaties een congres voor leden en niet-leden. Het volgende congres vindt plaats in oktober 2006 in Sevilla. Kijk voor meer informatie op www.cefec.org.

systeem. Het levert banen op, hoewel vaak niet bij reguliere werkgevers. In Frankrijk haalt eenderde van de werkgevers het quotum, eenderde betaalt boetes waaruit subsidies voor werkgevers met arbeidsgehandicapten betaald worden. De rest haalt het quotum gedeeltelijk en vult dat soms aan met aanbestedingen aan sociale werkplaatsen. Voorstanders van een quotum wijzen erop dat het een eenvoudig systeem is om arbeidsgehandicapten aan werk te helpen. De ervaringen wijzen echter soms anders uit.

Verplichting

De belangrijkste reden van de ineffectiviteit van quotumsystemen blijkt heel simpel: werkgevers houden er niet van om verplicht te worden bepaalde groepen werknemers aan te nemen en zullen op allerlei manieren proberen onder dergelijke regelingen uit te komen. Quotumverplichtingen zijn vaak opgezet na de Tweede Wereldoorlog, om oorlogsinvaliden een kans te geven weer aan het werk te komen. In die periode bestond daar voor deze doelgroep veel draagvlak voor. In de loop der jaren werd de doelgroep breder en nam de motivatie van werkgevers af. Werkgevers zijn overigens vaak best bereid om werknemers met beper-

kingen aan te nemen, maar ze willen zelf de keus hebben om dat te doen. Het belonen van werkgevers die arbeidsgehandicapten aannemen past daar beter bij dan het beboeten van werkgevers die dat niet doen.

Handhaven

Uit ervaringen van landen met een quotumsysteem blijkt dat het handhaven ervan erg arbeidsintensief is en voor de werkgever administratieve rompslomp oplevert. De overheid moet per werkgever bijhouden of hij voldoende arbeidsgehandicapten heeft aangenomen of eventueel alternatieve handelingen heeft verricht. In Frankrijk mag een werkgever bijvoorbeeld ook producten of diensten afnemen van een sociale werkplaats. Heeft de werkgever niet aan zijn verplichtingen voldaan, dan volgt een boete. Ook die betalen werkgevers niet vanzelf, wijst de ervaring in diverse landen uit. Voor inspectie en administratie heeft een overheid dus veel arbeidskracht nodig. (Op mijn vraag aan de Sloveense overheid of zij dit soms als goede mogelijkheid zagen om veel arbeidsgehandicapten aan te stellen, wilde de betreffende directeur gehandicaptenbeleid niet antwoorden.) De investering die de handhaving vraagt, kan een overheid ook anders inzetten. In landen waar de handhaving niet goed functioneert, levert het quotumsysteem weinig banen dan wel geld op.

Vormgeving

Een ILO-studie uit 2004 laat zien dat het tamelijk lastig is om een quotumsysteem goed vorm te geven. Een belangrijke vraag is bijvoorbeeld of kleine en middelgrote bedrijven geen of een kleiner quotum opgelegd krijgen. Voor bedrijven met weinig werknemers lijkt het verplicht moeten aannemen van werknemers met beperkingen bedrijfseconomisch gezien immers een lastige eis. Veel landen leggen daarom

vooral aan grote bedrijven een quotum op. De kleine en middelgrote bedrijven vertegenwoordigen echter wel het grootste deel van de werkgelegenheid. Ook wijst de ervaring in zowel Nederland als andere landen uit dat gehandicapten juist bij kleine bedrijven goede mogelijkheden kunnen hebben om aan het werk te komen (vooral als het familie, vrienden of burens betreft). Een ander punt is of het quotumsysteem moet gelden voor de publieke of de private sector of voor beide. Uitsluiten van de publieke sector maakt het overheidsbeleid ongeloofwaardig, uitsluiten van de private sector levert te weinig banen op. De ILO raadt dus aan om beide sectoren erbij te betrekken. Een laatste aspect is of afkopen van de verplichting mogelijk is. In de praktijk blijken werkgevers het quotum vaak liever af te kopen dan arbeidsgehandicapten aan te nemen. Om werkgevers te bewegen toch actief iets voor de doelgroep te doen, is dus meer nodig. De ILO noemt de mogelijkheid dat werkgevers leer-werkcontracten kunnen aanbieden of werk aan sociale firma's of sociale werkplaatsen kunnen uitbesteden.

Een nadeel van een quotum-systeem voor arbeidsgehandicapten kan zijn dat andere groepen die het moeilijk hebben op de arbeidsmarkt, zoals ouderen, allochtonen en laagopgeleiden, het moeilijker kunnen krijgen om werk te vinden. Sommige landen kiezen daarom voor een bredere doelgroep.

Aanvullende maatregelen

Een quotumsysteem blijkt geen alternatief voor het wettelijke reïntegratieretortoire dat we in Nederland kennen (financiële prikkels voor werkgevers en arbeidsgehandicapten). In landen met een functionerend quotumsysteem blijken aanvullende maatregelen toch nog nodig om zowel werkgevers als arbeidsgehandicapten over de streep te trek-

ken. Voor arbeidsgehandicapten moet het aantrekkelijk zijn om de financiële zekerheid van de uitkering op te geven en ze moeten hulp krijgen bij scholing en arbeidstoeleiding. Werkgevers moeten enige zekerheid hebben dat het aannemen van gehandicapten ze bedrijfseconomisch geen problemen oplevert en er moet goede begeleiding beschikbaar zijn.

Stigmatiserende werking

Een nadeel van een heel andere orde is de stigmatiserende werking van een quotumsysteem. Een werkloze arbeidsgehandicapte moet zich laten bestempelen als gehandicapt om in aanmerking te kunnen komen voor een uitkering en bemiddeling onder het systeem. Dat is niet bevorderlijk voor het gevoel van eigenwaarde van de gehandicapte en weinig empowerend. In Nederland kennen we dat probleem bijvoorbeeld vanuit de groep jonggehandicapten. Ouders van jonggehandicapten aarzelen soms om een Wajonguitkering voor hun kind aan te vragen omdat het zo'n extra gehandicaptenstempel geeft.

Een werknemer die via een quotumregeling in dienst is genomen, krijgt vaak ook te maken met een stigma. Er heerst binnen het bedrijf vaak twijfel over zijn capaciteiten, 'hij is immers via een voorkeursbehandeling binnengekomen'. In Nederland is dit verschijnsel bekend van de 'positieve discriminatie' van vrouwen.

Ook in het kader van mainstreaming is het niet logisch te kiezen voor een quotumregeling die de ongelijkheid van de doelgroep benadrukt.

Alternatieven?

Zijn er alternatieven om meer arbeidsgehandicapten aan het werk te krijgen? In het Verenigd Koninkrijk heeft de overheid ervoor gekozen om de sociale economie sterk te stimuleren en de

quotumplicht af te schaffen. Bob Grove, voorzitter van Social Firms UK en universitair onderzoeker, is ervan overtuigd dat dat meer oplevert. Ook Finland heeft in 2005 wetgeving ingevoerd die financiële mogelijkheden biedt voor sociale ondernemingen die langdurig werklozen en gehandicapten aan het werk helpen. In Nederland lijken we naast financiële prikkels langzamerhand meer te geloven in het 'verleiden' van werkgevers. Gemeenten ervaren dat het zoeken naar win-winsituaties in samenwerking met werkgevers op werkgelegenheidsgebied veel kan opleveren. Ook blijkt dat werkgevers vooral overgehaald worden door ervaringen van andere werkgevers die al werk bieden aan groepen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Een goede marketingstrategie blijkt daar zijn vruchten af te werpen. En wat die marketing betreft: ook het empoweren van jonggehandicapten om zichzelf goed te presenteren aan werkgevers blijkt belangrijk. Het nieuw op te richten Kenniscentrum Jongeren met een Arbeidshandicap en Werk kiest dat dan ook als belangrijk speerpunt.

Slovenië

En wat deed Slovenië met alle ervaringen met en geconstateerde voor- en nadelen van quotumsystemen? Het was er doof voor. Het had zich voorgenomen om zo'n systeem in te voeren en bleek de CEFEC-conferentie te gebruiken als window dressing voor het eigen beleid. Maar laten we de resultaten afwachten, je weet nooit...

Saskia Andriessen is onderzoeker op het gebied van sociale zekerheid bij TNO Kwaliteit van Leven/Arbeid in Hoofddorp.

Bronnen

- Ecotec Research and Consulting Ltd. *Benchmarking employment policies for people with disabilities*. European Commission, 2000.
- EIM Business and Policy Research. *Active Labour Market Programmes for People with Disabilities; Facts and figures on use and impact*. European Commission, 2002.
- Hamers, M.A.J.M. *Wet gehandicapte werknemers (WAGW); Stand van zaken in 1996*. Literatuurstudie. Coronel Instituut Universiteit van Amsterdam (UvA), 1997 (CORVU rapport 13).
- ILO. *Achieving equal employment opportunities for people with disabilities through legislation: guidelines*. Geneva, International Labour Office (ILO), 2004.
- NIZW/Werk en Handicap, TNO Kwaliteit van Leven, REA College Nederland. Kenniscentrum Jongeren met een arbeidshandicap en werk. Utrecht: NIZW, 2005.
- Rondetafelconferentie gedurende de CEFEC-conferentie 8-10 september 2005 in Novo Mesto, Slovenië met bijdragen van Bob Grove (voorzitter Social Firms UK), Christian Loew (Mosaik, Duitsland), Cveto Ursic (Directeur Directoraat Gehandicaptenbeleid Slovenië, de heer Hudec (Bundessozialamt, Karinthië, Oostenrijk) en Saskia Andriessen (onderzoeker TNO, Nederland). www.cefec.org.
- Schell, J.L.M. *Quotumregelingen in verschillende landen : een verkennende studie*, Katholieke Universiteit Brabant, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. - Den Haag, Vuga : 1991.
- Smit, A.A., S. Andriessen, J. Sanders. *Meer werk door samenwerking Aanbevelingen en praktijkvoorbeelden voor gemeenten die (meer) willen samenwerken met werkgevers bij het arbeidsmarktbeleid*. Hoofddorp: TNO Arbeid, 15 november 2004.