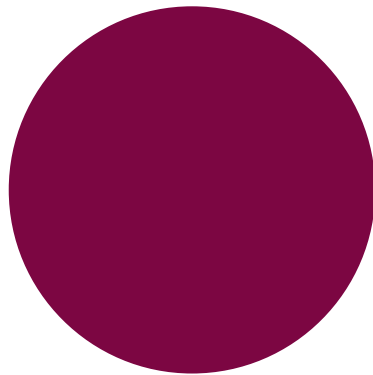


ARBEIDSGEHANDICAPTEN: HOE BENUTTEN WE HUN POTENTIEEL?

Roos van der Zwan,
Paul de Beer en
Mies Westerveld



Oktober 2020

ARBEIDSGEHANDICAPTEN: HOE BENUTTEN WE HUN POTENTIEEL?

Roos van der Zwan, Paul de Beer en Mies Westerveld

Amsterdams Instituut voor Arbeidsstudies – Hugo Sinzheimer
Instituut (AIAS-HSI), Universiteit van Amsterdam

Met medewerking van:
Valentina Nitti



UNIVERSITEIT VAN AMSTERDAM

© Roos van der Zwan, Paul de Beer en Mies Westerveld, Amsterdam
Contact: r.vanderzwan@uva.nl; p.t.debeer@uva.nl; m.westerveld@uva.nl
Algemene contactgegevens: aias-hsi@uva.nl

Infographic, omslag en opmaak: www.paulvanelk.amsterdam
Drukker: IMAGO Print Sign & Display, Amsterdam

Deze studie kwam tot stand met financiering van Instituut Gak
www.instituutgak.nl

Oktober 2020



INHOUD

VOORWOORD	6		
SAMENVATTING	10		
HOOFDSTUK 1 INLEIDING	16		
1.1 AANLEIDING EN ONDERZOEKSVRAGEN	17		
1.2 PLAN VAN AANPAK	18		
1.3 TOETSINGSKADER	19		
1.4 OPBOUW VAN HET RAPPORT	26		
HOOFDSTUK 2 ARBEIDSGEHANDICAPTEN EN WERK IN NEDERLAND: DE STAND VAN ZAKEN	28		
2.1 DE DOELGROEP: 'PERSONEN MET EEN BEPERKING'	29		
2.2 DE ONTWIKKELING VAN HET AANTAL (WERKENDE) ARBEIDSGEHANDICAPTEN IN NEDERLAND SINDS 2000	32		
2.3 KENMERKEN VAN HET WERK VAN ARBEIDSGEHANDICAPTEN	39		
2.4 CONCLUSIE	45		
HOOFDSTUK 3 BELEIDS-INSpanNINGEN VAN NEDERLAND: MAATREGELEN EN EFFECTEN	46		
3.1 HET NEDERLANDSE ARBEIDSGEHANDICAPTEN-BELEID DOOR DE JAREN HEEN	47		
3.2 WAT HEEFT HET BELEID OPGELEVERD?	54		
3.3 CONCLUSIE	64		
HOOFDSTUK 4 WAT VERKLAART VERSCHILLEN TUSSEN LANDEN IN DE ARBEIDSMARKTDEELNAME VAN ARBEIDSGEHANDICAPTEN?	66		
4.1 ONDERZOEKSMETHODE	67		
4.2 WELKE LANDEN HEBBEN DE KLEINSTE WERKGELEGENHEIDSKLOOF?	71		
4.3 WAT VERKLAART DE VARIATIE IN WERKGELEGENHEIDSKLOOF?	77		
4.4 OPVATTINGEN OVER ARBEIDSGEHANDICAPTEN	81		
4.5 CONCLUSIE	82		
		HOOFDSTUK 5 CASE STUDIES: WAT KUNNEN WE LEREN VAN FINLAND EN ITALIË?	84
		5.1 ONDERZOEKSMETHODE	86
		5.2 DEFINITIE	87
		5.3 BELEID OM DE ARBEIDSDEELNAME VAN ARBEIDSGEHANDICAPTEN TE STIMULEREN	88
		5.4 ALTERNATIEVE VERKLARINGEN	104
		5.5 OVEREENKOMSTEN EN VERSCHILLEN IN AANPAK EN BELEID	106
		5.6 CONCLUSIE	107
		HOOFDSTUK 6 CONCLUSIE EN BELEIDSAANBEVELINGEN	110
		6.1 WAT BEVORDERT DE ARBEIDSPARTICIPATIE VAN MENSEN MET EEN BEPERKING?	111
		6.2 LASTIGE BELEIDSKEUZES	114
		6.3 BELEIDSAANBEVELINGEN	118
		6.4 AANBEVELINGEN VOOR TOEKOMSTIG ONDERZOEK LITERATUUR	121
			123
		BIJLAGE I TOELICHTING OP DE ANALYSES VAN DE BELEIDSEFFECTEN IN HOOFDSTUK 3	128
		I.1 VAN WAO NAAR WIA	129
		I.2 BANENAFSPRAAK EN AFSLUITING WSW	130
		I.3 VAN WAJONG NAAR PARTICIPATIEWET	131
		BIJLAGE II BEGELEIDINGSCOMMISSIE	134
		ENGLISH SUMMARY	135



VOORWOORD

Mensen met een beperking zijn sinds jaar en dag de meest achtergestelde groep op de arbeidsmarkt, in Nederland maar ook elders in de EU.¹ Het feit dat deze groep zich al jarenlang in een warme belangstelling mag verheugen van beleidsmakers, uitvoerders, gemeenten en werkgevers, brengt hierin maar weinig verandering. Regel na regel wordt uitgevaardigd om iets aan de achtergestelde positie van mensen met een beperking op de arbeidsmarkt en in de samenleving te doen, maar echt spectaculaire resultaten blijven vooralsnog uit.

Dit rapport doet verslag van een zoektocht naar succesvolle strategieën om in deze situatie verbetering te brengen. Na een analyse van de regels die in de afgelopen decennia in Nederland zijn getroffen om de positie van personen met een beperking te verbeteren richten we de blik naar elders, naar landen in de EU die het beter doen of lijken te doen. Welke methoden passen zij toe en welke zouden ook in ons land bruikbaar kunnen zijn? Als toetscriterium voor dit beter-doen gebruiken we het verschil in arbeidsparticipatie van mensen met en mensen zonder beperking. Wij duiden dit verschil aan als de *arbeidsparticipatiekloof*.

De doelgroep van dit onderzoek werd en wordt op verschillende manieren aangeduid. Het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap spreekt van personen met een handicap, in het Nederlandse beleidsjargon is sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw de term arbeidsgehandicapten in zwang, maar wordt steeds vaker de aanduiding mensen met een beperking gebruikt. In dit rapport gebruiken wij deze laatste term, met uitzondering van die hoofdstukken waarin de beleidsontwikkeling in Nederland wordt beschreven. In die hoofdstukken gebruiken we de kwalificatie die in beleidsstukken en regelingen wordt gebruikt, dat is veelal arbeidsgehandicapte.

¹ Eurofound (2018), *The social and employment situation of people with disabilities*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

Het veldonderzoek in andere landen had ten dele plaats in de periode voordat Covid-19 Europa bereikte en ten dele daarna. Dit heeft gevolgen gehad voor de wijze van onderzoek. Waar het ene land (Finland) nog bezocht kon worden en er *face to face* interviews konden worden afgenomen, zijn de gegevens in het tweede land (Italië) verzameld door *online* gesprekken en mailcontact. Wel hebben we veel enthousiaste en betrokken deskundigen gevonden die erg hun best hebben gedaan om alle vragen die dit onderzoek bij ons opriep te beantwoorden. Wij zijn allen die aan de totstandkoming van dit rapport hebben bijgedragen zeer erkentelijk. Naast de deskundigen in Finland en Italië zijn dat de professionele en ervaringsdeskundigen die hebben deelgenomen aan een aantal expertmeetings, Valentina Nitti en de leden van de begeleidingsgroep (zie bijlage II). De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust vanzelfsprekend volledig bij de auteurs.

AFKORTINGEN

AAW	Algemene Arbeidsongeschiktheidswet
Abw	Algemene bijstandswet
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
IVA	Inkomensverzekering voor volledig en duurzaam arbeidsongeschikten
Pw	Participatiewet
REA	Wet re-integratie arbeidsgehandicapten
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
WAGW	Wet arbeid gehandicapte werknemers
Wajong	Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (1998)
WAO	Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering
WAZ	Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen
Wet SUWI	Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen
Wet Wajong	Wet werk en ondersteuning jonggehandicapten (2010)
Wet WIA	Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen
Wfsv	Wet financiering sociale verzekeringen
Wsw	Wet sociale werkvoorziening
WGA	Werkhervatting gedeeltelijk arbeidsgeschikten
Wgbh/cz	Wet gelijke behandeling handicap of chronische ziekte
WKA	Werkgelegenheidskloof van arbeidsgehandicapten
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
WW	Werkloosheidswet
WWB	Wet werk en bijstand
ZW	Ziektewet



SAMENVATTING

Mensen met een beperking hebben op de arbeidsmarkt nog altijd een grote achterstand op mensen zonder beperking, ook na vele jaren van activeringsbeleid. Volgens het VN-verdrag voor de rechten van personen met een handicap, dat Nederland heeft ondertekend, hebben mensen met een handicap echter dezelfde rechten op arbeidsdeelname als mensen zonder handicap. In dit rapport onderzoeken we hoe ons land het in vergelijking met andere landen doet. We bekijken daarnaast of er in dit opzicht iets van andere landen valt te leren. Zijn er landen die het beter doen en zo ja, zit de verklaring hiervoor in ander beleid? En is dat beleid ook in Nederland toepasbaar?

Hoofdstuk 2 van het rapport geeft een overzicht van de stand van zaken wat betreft de arbeidsmarktpositie van mensen met een beperking in Nederland. Hieruit blijkt dat de doelgroep van het Nederlandse beleid een stuk smaller is dan die in het VN-verdrag handicap. Het overheidsbeleid richt zich met name op personen die aanspraak maken op een arbeidsongeschiktheidsuitkering of de personen die in het doelgroepregister van de banenafpraak zijn opgenomen. Over de bredere doelgroep zijn nauwelijks cijfers te vinden. Uit CBS-cijfers blijkt wel dat het aantal werkenden met een beperking het afgelopen decennium is afgenomen. De netto arbeidsparticipatie van mensen met een beperking is per saldo gedaald van 50% rond 2000 naar iets meer dan 30% in 2017. Daarnaast laten de schaarse gegevens over de kwaliteit van werk zien dat werkenden met een beperking vaker zzp'er zijn, vaker een vast dienstverband hebben, vaker in deeltijd werken en vaker op een lager beroepsniveau.

In het derde hoofdstuk richten we ons op het Nederlandse overheidsbeleid en wat dit beleid heeft opgeleverd. Sinds het jaar 2000 zijn er verschillende belangrijke beleidswijzigingen geweest, al is het niet altijd mogelijk de effecten hiervan te achterhalen. Op grond van verschillende studies concluderen we dat de beleidswijzigingen een bescheiden positieve bijdrage hebben geleverd aan de arbeidsdeelname van mensen met een beperking. De effecten verschillen wel tussen groepen. Zo zijn meer langdurig zieke werknemers aan het werk gebleven en zijn meer ex-Wajongers aan

het werk gegaan, maar zijn minder ex-Wsw'ers aan het werk gekomen. Er is weinig informatie over de effecten van beleidswijzigingen op de kwaliteit en behoud van werk, maar er zijn aanwijzingen dat de duurzaamheid en de beloning van het werk van arbeidsgehandicapten zijn afgenomen. We concluderen dat de vele inspanningen die in Nederland in de afgelopen decennia zijn verricht, niet voldoende zijn geweest om de kloof in arbeidsparticipatie merkbaar te verkleinen.

Een volgende stap in dit onderzoek is om de positie van Nederland in internationaal perspectief te bekijken. In hoofdstuk 4 onderzoeken we daarom met behulp van grootschalige enquêtegegevens (EU-SILC) de kloof in arbeidsdeelname tussen mensen met en zonder beperking in Nederland en 22 andere Europese landen. In al deze landen is de kans op werk voor mensen met een beperking substantieel kleiner dan voor mensen zonder beperking. Ook in Nederland bestaat er nog steeds een kloof van 25 procentpunten. Italië en Finland behoren tot de landen waar de kloof in arbeidsdeelname het kleinst is. Vervolgens onderzoeken we in hoeverre overheidsbeleid gericht op mensen met een beperking de kloof beïnvloedt. Het belangrijkste resultaat is dat een meer strikte regulering van zowel vaste contracten (in de vorm van ontslagbescherming) als van flexibele contracten (zoals het maximale aantal en de maximale duur van tijdelijke contracten) het verschil in arbeidsdeelname tussen mensen met en zonder een beperking lijkt te verminderen. We interpreteren dit vooral als een positief effect van meer strikte regulering op de kans om aan het werk te blijven als een werknemer een beperking krijgt.

Vervolgens hebben we Finland en Italië, die een relatief kleine kloof hebben in vergelijking met andere Europese landen, nader onderzocht. Het doel van hoofdstuk 5 is om met literatuuronderzoek en expertinterviews te achterhalen of er in deze landen beleid bestaat om de arbeidsdeelname van mensen meteen beperking te verbeteren en of dat beleid aanknopingspunten biedt voor Nederland. Deze twee landen blijken een heel andere strategie te hebben om de arbeidsdeelname van mensen met een beperking te vergroten. Toch blijkt ook veel wet- en regelgeving in beiden landen overeen te komen met die in Nederland. De belangrijkste verschillen zijn dat Finland zich met name richt op compensatie en preventie en

Italië de nadruk legt op activering. Finland kent een stelsel van relatief hoge uitkeringen voor mensen met een beperking en zijn er verschillende preventiemaatregelen om re-integratie op de werkvloer te bevorderen. Dit preventiebeleid is vooral gericht op mensen met een beperking met een arbeidsverleden. Het beleid in Italië is sterk gericht op de activering van mensen zonder (recent) arbeidsverleden, dit wordt gedaan via een verplichte quotumregeling en via sociale coöperaties Type B die een werkplek bieden aan mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt (waaronder mensen met een beperking).

Op basis van de bevindingen in dit onderzoek formuleren we een aantal aandachtspunten voor beleidsmakers. Er zijn verschillende manieren om de arbeidsmarktpositie van mensen met een beperking te verbeteren, elke keuze brengt onvermijdelijk ook nadelen en daarmee een dilemma met zich mee. Een eerste dilemma is de keuze voor een brede of een smalle doelgroep van beleid. Hoe breder de doelgroep van het beleid, hoe meer mensen hierbij baat kunnen hebben, maar ook hoe groter de kans dat de meest kansrijken onder de groep met een beperking het eerst aan het werk komen ten koste van degenen met een ernstiger beperking. Een tweede dilemma heeft betrekking op specifiek versus generiek beleid. Het huidige overheidsbeleid is vrij specifiek. Meer globale regels en loonkostensubsidies voor bedrijven in plaats van voor individuele medewerkers hebben weliswaar het voordeel dat zij minder complex, eenduidiger en goedkoper zijn, maar het nadeel is dat zich afroming kan voordoen doordat bedrijven voor mensen met een lichte en met een ernstige beperking dezelfde (financiële) ondersteuning krijgen. Het derde dilemma is de nadruk op preventie enerzijds of activering anderzijds. Meer nadruk op preventie is voor de overheid aantrekkelijk, omdat de primaire verantwoordelijkheid hiervoor bij de werkgevers en werknemers ligt en dat bovendien goedkoper is. Dit kan werkgevers echter kritischer maken om mensen met een beperking aan te nemen. Wanneer de nadruk ligt op activering is dat voor de overheid vaak kostbaarder, bijvoorbeeld omdat zij zelf gesubsidieerde arbeidsplaatsen moet creëren. Als dit beleid succesvol is, levert het echter een besparing op uitkeringsgelden op. Het laatste dilemma heeft betrekking op kwantiteit versus kwaliteit. Of beleid om de arbeidsdeelname van mensen met een beperking te stimuleren succesvol is, wordt

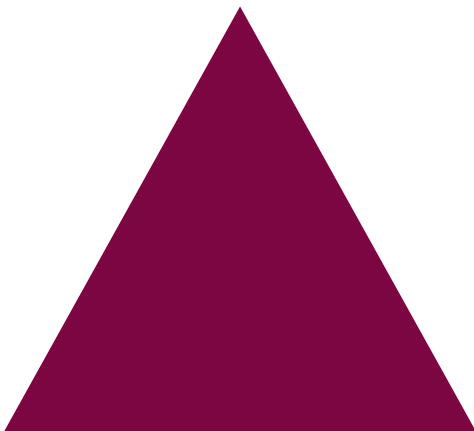
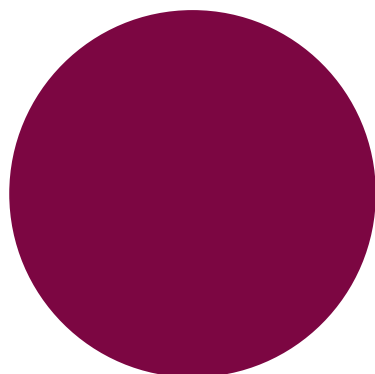
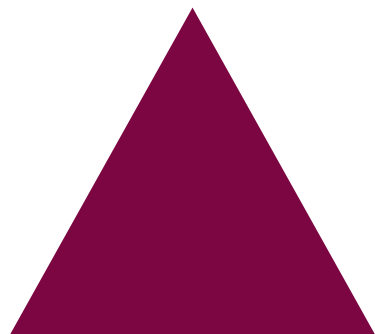
meestal afgelezen aan het percentage mensen met een beperking dat werkt. Op basis van het VN-verdrag handicap is het echter niet voldoende alleen te streven naar een hogere arbeidsdeelname van mensen met een beperking, maar verdient ook de kwaliteit van hun werk aandacht. De vraag is echter of meer aandacht voor de kwaliteit niet ten koste gaat van het aantal banen dat beschikbaar komt voor mensen met een beperking.

Tot slot doen we in dit onderzoek drie aanbevelingen aan de overheid en aan werkgevers om het beleid ten aanzien van de arbeidsmarktpositie van mensen met een beperking effectiever te maken en drie aanbevelingen voor toekomstig onderzoek. De beleidsaanbevelingen zijn om, in aanvulling op bestaand beleid, aandacht te besteden aan drie aspecten die nu onderbelicht blijven. De eerste aanbeveling is om meer aandacht te besteden aan de kwaliteit van het werk. Wij bevelen aan om, in samenspraak met vertegenwoordigers van belangenorganisaties, 'kwaliteit' onderdeel te maken van activerings-, re-integratie- en personeelsbeleid. De tweede aanbeveling is om eveneens meer aandacht te besteden aan het creëren van functies voor of aan te passen aan de mogelijkheden van mensen met een beperking. Het is van belang niet alleen te kijken naar hoe mensen met een beperking binnen de bestaande kaders van werk aan het werk kunnen. Het zou effectiever zijn, en bovendien meer in lijn met het VN-verdrag handicap, om zoveel mogelijk functies toe te snijden op mensen met een beperking. De derde aanbeveling is om in Nederland door te pakken met de Wet banenafspraken en quotum arbeidsbeperkten en een dwingende quotumregeling met positieve prikkels in te stellen. Wij bevelen aan hierin het Italiaanse voorbeeld te volgen. Individuele bedrijven en instellingen worden dan verplicht aan de quotumregeling te voldoen en de bijdrage die organisaties die niet aan het quotum voldoen dienen te leveren, wordt gebruikt om meer werkgelegenheidsmogelijkheden voor mensen met een beperking te creëren.

Er zijn drie thema's waar onderzoek zich meer op zou moeten richten omdat er nog maar weinig over bekend is. Het eerste thema is de kwaliteit van werk. Er is nauwelijks iets bekend over indicatoren als werkplezier, autonomie, doorgroeimogelijkheden, etc. Het is daarom zeer wenselijk dat hiernaar meer onderzoek wordt gedaan. Daarnaast zou er onderzoek gedaan moeten worden naar het effect van het schoolsysteem. De mate van inclusiviteit van het schoolsysteem zou op twee manieren effect kunnen hebben op de arbeidsmarktpositie van mensen met een beperking, namelijk door een meer positieve beeldvorming over mensen met een beperking en doordat een inclusief schoolsysteem kinderen met een beperking beter voorbereidt op de arbeidsmarkt. Tot slot pleitten we voor meer onderzoek naar de invloed van beeldvorming op de arbeidsmarktpositie van mensen met een beperking. Er is nog weinig inzicht in hoe beeldvorming kan worden verbeterd en hoe dat doorwerkt in de arbeidsmarktpositie van mensen met een beperking.

HOOFDSTUK 1

INLEIDING



In dit hoofdstuk gaan we in op de aanleiding tot het onderzoek dat aan dit rapport ten grondslag ligt. Tevens geven we aan hoe het onderzoek is aangepakt en welk toetsingskader we hanteren. Aan het slot schetsen we de opbouw van het rapport.

1.1 AANLEIDING EN ONDERZOEKSVRAGEN

De bevordering van gelijke kansen op arbeid van mensen met een beperking staat al enkele decennia op de internationale beleidsagenda. In 1996 stelt de Raad van Europa de herziene versie van het Europees Sociaal Handvest vast, waarin het recht op participatie in de arbeid, op voet van gelijkwaardigheid, van mensen met een beperking wordt erkend en streefdoelen worden geformuleerd om dit recht te verwezenlijken.² Vier jaar later volgt een Europese richtlijn tot instelling van een algemeen kader voor de gelijke behandeling in arbeid en beroep, die aan de wieg staat van diverse nationale gelijke behandelingswetten.³ En in 2006 aanvaardden de Verenigde Naties het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (hierna 'VN-verdrag handicap' of 'het verdrag'). De ratificatie door Nederland volgt tien jaar later.

Nederland heeft een lange geschiedenis van wat wel wordt aangeduid als activerend arbeidsmarktbeleid: beleid dat erop gericht is de arbeidsdeelname van mensen met een achterstand op de arbeidsmarkt te bevorderen. Veel instrumenten zijn hiertoe ingezet, maar met name ten aanzien van mensen met een lichamelijke, verstandelijke of psychische beperking, met niet veel succes: hun positie op de arbeidsmarkt blijft achter bij die van mensen zonder beperking.

² ESH (herzien) d.d. 3.5.1996. Nederland stemde in 2004 met deze herziene versie in.

³ 2000/78/EC. Deze richtlijn heeft tot doel met betrekking tot arbeid en beroep een algemeen kader te creëren voor de bestrijding van discriminatie op grond van godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid, zodat in de lidstaten het beginsel van gelijke behandeling toegepast kan worden. In Nederland resulteerde deze richtlijn in de aanvaarding van de Wet gelijke behandeling op grond van arbeid en chronische ziekte.

Naar de omvang en oorzaken van dit achterblijven worden geregeld evaluatieve studies uitgevoerd. Echter, naar verschillen in arbeidsdeelname van mensen met een beperking *tussen landen* is nog nauwelijks onderzoek gedaan. Dit rapport beoogt in deze leemte te voorzien. De eerste onderzoeksvraag is dan ook hoe ons land het in vergelijking met andere landen doet. Misschien nog wel belangrijker is de tweede onderzoeksvraag of er in dit opzicht iets van andere landen valt te leren. Zijn er landen die het beter doen en zo ja, zit de verklaring hiervoor in het gebruik van ander beleid? En is dat beleid ook in Nederland toepasbaar?

1.2 PLAN VAN AANPAK

Om tot een antwoord op deze vragen te komen passen we verschillende onderzoeksmethoden toe.

We beginnen met in kaart te brengen wat er volgens het VN-verdrag handicap wordt verwacht ten aanzien van werk en werkgelegenheid voor mensen met een handicap. We geven een overzicht van de inspanningen die Nederland in het verleden heeft gedaan om de arbeidsmarktpositie van mensen met een beperking te verbeteren en wat dit beleid, op grond van beschikbare statistieken en evaluatiestudies, heeft opgeleverd.

Vervolgens (stap twee) kijken we naar de relatieve arbeidsdeelname van mensen met een beperking in verschillende Europese landen. Dat wil zeggen dat we ons richten op de kloof in arbeidsparticipatie tussen mensen met en zonder beperkingen. Dit doen we met behulp van bestaande surveydata. Met dit kwantitatieve onderzoek hopen we inzicht te verwerven in de nationale kenmerken (inclusief het gevoerde beleid) die van invloed zijn op de arbeidsdeelname van mensen met een beperking en we willen een indicatie krijgen welke landen of welk beleid in deze landen interessant kunnen zijn voor een meer diepgravend *case study* onderzoek.

Deze *case studies* zijn de derde stap van dit onderzoek en zijn erop gericht te achterhalen welke vormen van beleid op nationaal niveau of binnen landen meer of minder succesvol zijn en relevant kunnen zijn voor de Ne-

derlandse context. Door middel van een literatuurstudie en diepte-interviews met nationale deskundigen worden *best practices* geïdentificeerd en wordt onderzocht of deze toepasbaar zijn in de Nederlandse context.

Als aanvulling op deze onderzoeken organiseren we verschillende expertmeetings. Een eerste ronde van expertmeetings vindt plaats aan het begin van het onderzoek. In deze bijeenkomsten inventariseren we welke knelpunten experts tegenkomen in de praktijk rondom de arbeidsdeelname van mensen met een beperking en welke ideeën en ervaringen er bestaan over wat werkt of zou kunnen werken. De tweede ronde van expertmeetings vindt plaats aan het einde van het onderzoekstraject. Het doel van deze tweede ronde is om de onderzoeksresultaten te delen en met experts van gedachten te wisselen over mogelijke aanbevelingen. De deelnemers aan deze bijeenkomsten zijn werkzaam bij gemeentes, UWV, als werkgever, bij een belangenorganisatie en/of hebben zelf een arbeidshandicap. In het rapport wordt regelmatig verwezen naar bevindingen die voortkomen uit de expertmeetings. In de eerste ronde waren de bijeenkomsten nog werkelijke bijeenkomsten. De meetings in de tweede ronde hebben vanwege de COVID-19-pandemie online plaatsgevonden. De inzichten die we in deze expertmeetings hebben verkregen zullen, waar dit van toepassing is, worden weergegeven in aparte tekstkaders.

1.3 TOETSINGSKADER

Het VN-verdrag handicap is dan wel niet het enige normstellende document ten aanzien van de arbeidsparticipatie van mensen met een beperking, het is in de beschrijving van streefdoelen en manieren om die te bereiken wel het meest ambitieus. De overheid dient in haar beleid ten aanzien van mensen met een handicap een vijftal beginselen in acht te nemen, namelijk het gelijkheidsbeginsel, toegankelijkheid, participatie, autonomie en inclusie. Waarbij 'inclusie' het overkoepelende beginsel is. Inclusie staat tegenover exclusie en segregatie en impliceert het opgenomen zijn als volwaardig lid in de gemeenschap, met gelijke rechten, mogelijkheden voor participatie en regie over eigen leven (zie ook Figuur 1.1). Inclusie vraagt om de inrichting van inclusief onderwijs, aanpassingen bij

arbeid en wonen, toegankelijkheid en gelijke participatie (Goldschmidt, 2016). Vanwege het ambitieuze en universele karakter van dit verdrag nemen wij dit document hier als normstellend uitgangspunt.

Figuur 1.1. Verschillen tussen exclusie, segregatie, integratie en inclusie



Bron: IIEP, 2019

De voor arbeid relevante bepaling van het verdrag is artikel 27. Deze benoemt een groot aantal voorschriften - voor de overheid, de sociale partners en werkgevers - die erop gericht zijn te bewerkstelligen dat mensen met een handicap in gelijke mate in de gelegenheid zijn in het levensonderhoud te voorzien door middel van in vrijheid gekozen of aanvaarde arbeid. Een dergelijk streefdoel impliceert een arbeidsmarkt en een werkomgeving die open zijn en even toegankelijk voor personen met een handicap als voor mensen zonder handicap. Voor we op deze verplichtingen ingaan, is een korte beschouwing over de doelgroep van het VN-verdrag handicap op zijn plaats. Wanneer is iemand in de zin van het verdrag 'gehandicapt'?

1.3.1 DOELGROEP: HET BEGRIP 'HANDICAP'

In de zogenoemde sociologie van handicaps bestaan grofweg twee stromingen (Thomas, 2004). De eerste is gebaseerd op het sociale model, dat is ontwikkeld door de *Union of Physically Impaired Against Segregation* (UPIAS), een Britse belangenorganisatie voor mensen met een handicap. Volgens deze organisatie is een handicap een beperking van activiteiten die wordt veroorzaakt door de samenleving die weinig rekening houdt met mensen met een functiebeperking. Het sociale model gaat ervan uit dat een handicap vooral wordt veroorzaakt door het uitsluiten van mensen door de samenleving en niet of in mindere mate door (lichamelijke, verstandelijke of psychische) functiebeperkingen (UPIAS, 1976). De nadruk in deze benadering ligt op sociale ongelijkheid en op sociale scheidslijnen die het gevolg zijn van een beperking. Dit model is een belangrijke stroming geworden in de wetenschappelijke literatuur (Barnes, 2012).

Daartegenover staat het medische model. Dit model richt zich op de medische conditie van mensen, op een aandoening, ziekte, letsel of ander gezondheidsprobleem die een handicap vormen. In deze stroming gelden lichamelijke functiebeperkingen als de voornaamste oorzaak van een handicap (Eurostat, 2015; Thomas, 2004) en worden mensen als 'gehandicapt' aangemerkt als een medische interventie of onderzoek een lichamelijke functiebeperking heeft vastgesteld. Wel wordt ook in deze stroming onderkend dat naast lichamelijke ook sociale en culturele factoren invloed kunnen hebben op het functioneren van mensen met een handicap.

Het belangrijkste verschil tussen de twee stromingen is dat wetenschappers die het sociale model aanhangen gehandicaptten als een onderdrukte groep zien en wetenschappers vanuit de medische sociologie niet (Thomas, 2004). Het medische model richt zich met name op de persoon, de zorg die die persoon nodig heeft en de individuele aanpassingen die mogelijk zijn. In het sociale model ligt de nadruk meer op handicaps als een maatschappelijk probleem, waarbij de omgeving moet worden aangepast in plaats van de persoon om haar/hem in staat te stellen tot volwaardige maatschappelijke participatie. Wat dat betreft is het sociale model een wezenlijke verandering van perspectief ten opzichte van het medische

model. Er zijn echter ook overeenkomsten. Beide staan kritisch tegenover het originele sociale model, waarin een handicap uitsluitend voortkomt uit drempels in de samenleving en niet door lichamelijke functiebeperkingen. Critici van dit model stellen dat het fysieke aspect niet zomaar genegeerd kan worden en dat mensen in hun functioneren beperkt worden door een mix van sociale en fysieke drempels. Zij zien handicaps als een beperking van de participatie in de samenleving door een combinatie van biologische, psychologische en sociale factoren (Thomas, 2004).

De *World Health Organisation* (WHO) heeft geprobeerd beide modellen te combineren door een classificatie te ontwikkelen, ook wel aangeduid als het bio-psychosociale model. Kernbegrip in deze classificatie - de *International Classification of Functioning, Disability and Health* (ICF) - is 'functioneren' en dit begrip wordt op drie manieren benaderd: vanuit het menselijk organisme, vanuit het menselijk handelen en vanuit de deelname aan de samenleving. Volgens de ICF zijn handicaps de uitkomst van een interactie tussen een aandoening, ziekte, letsel of ander gezondheidsprobleem en contextuele factoren. Contextuele factoren kunnen zowel maatschappelijke factoren zijn, bijvoorbeeld hoe de samenleving denkt over gehandicapten, als individuele factoren, zoals geslacht of leeftijd. Om te bepalen of iemand een handicap heeft, wordt gekeken naar de mate waarin de persoon beperkt wordt in het uitvoeren van bepaalde activiteiten (*activity limitation*) en naar moeilijkheden die iemand kan ervaren in bepaalde situaties (*participation restriction*) (Eurostat, 2015; WHO, 2002).

De tekst van het VN-verdrag handicap is tot stand gekomen in samenspraak met de verdragsstaten en met vertegenwoordigers van organisaties die de belangen van mensen met een handicap behartigen. Er is gekozen voor een brede definitie vanuit de overweging dat de term 'handicap' aan verandering onderhevig is en dat voorkomen moet worden dat bepaalde groepen in de toekomst van het verdrag worden uitgesloten (Trömel, 2009). Artikel 1 definieert de doelgroep als '*personen met langdurige fysieke, mentale, intellectuele of zintuiglijke beperkingen die hen in samenwerking met diverse drempels kunnen beletten volledig, effectief en op voet van gelijkheid met anderen te participeren in de samenleving*'. In de Preambule wordt meer specifiek aangegeven dat het bij drempels gaat om zowel sociale als fysieke drempels, die ervoor zorgen dat het niet mogelijk

is om op voet van gelijkheid met anderen te participeren in de samenleving (Preambule, overweging 2 sub c). Deze definitie is grotendeels in lijn met het hiervoor besproken sociale model.

In dit rapport gaan wij, overeenkomstig het VN-verdrag handicap, eveneens uit van een brede definitie. Soms zullen we, afhankelijk van de beschikbare gegevens, van een andere definitie uitgaan. Zo heeft het meeste onderzoek dat in Nederland is gedaan naar de arbeidsmarktkansen van mensen met een beperking betrekking op specifieke regelingen en daarmee ook op de specifieke doelgroepen van deze regelingen. Deze specifieke doelgroepen komen meestal niet overeen met de doelgroep van het verdrag.

1.3.2 DE VERPLICHTINGEN VAN ARTIKEL 27

De taakstelling om te komen tot een open en inclusieve samenleving en werkomgeving wordt uitgesplitst in groot aantal verplichtingen onder de toevoeging 'in ieder geval' om aan te geven dat de opsomming niet uitputtend is. Niet alle verplichtingen zijn voor dit onderzoek even relevant. Wij delen de relevante voorschriften in naar 'toegang tot arbeid' en 'kwaliteit van arbeid'.

- I. Onder de noemer 'toegang tot arbeid' scharen we voorschriften ten aanzien van:
 - I.1 beroepskeuzevoorlichting, arbeidsbemiddeling, beroepsonderwijs en vervolgopleiding
 - I.2 ondersteuning bij het vinden en verwerven van werk, stimuleren/verplichten tot aanpassingen op de werkplek
 - I.3 werkgelegenheid bevorderen (private sector), in dienst nemen (publieke sector)
 - I.4 kansen bieden om te starten of te werken als zelfstandige
 - I.5 ondernemerschap en ontwikkeling van samenwerkingsverbanden bevorderen
- II. 'Kwaliteit van arbeid' heeft betrekking op:
 - II.1 rechtvaardige en gunstige arbeidsomstandigheden
 - II.2 aanpassingen op de werkplek (v.z.v. 'redelijk')
 - II.3 werkervaring, beroepsmatige en professionele re-integratie

II.4 groei in bestaand werk of naar nieuw werk

II.5 carrièremogelijkheden, ondersteuning tot behoud van werk en terugkeer naar werk.

Bij alle verplichtingen zijn de elementen 'discriminatie' en 'op voet van gelijkheid' centrale begrippen: alle voorschriften zijn erop gericht te bewerkstelligen dat gehandicapten gelijke kansen hebben en dat belemmeringen hiervoor worden weggenomen. Het ook in artikel 27 genoemde verbod op discriminatie loopt dan ook als een rode draad door alle verplichtingen heen.

De partij die artikel 27 adresseert is niet steeds dezelfde. Staten die het VN-verdrag handicap tekenen zijn verantwoordelijk voor de implementatie daarvan. Dit betekent in de praktijk dat op de overheid als wetgever de taak rust ervoor te zorgen dat zekere normen wettelijk worden verankerd. Als beleidsmaker dient ze een op inclusie gericht werkgelegenheidsbeleid te voeren en, bijvoorbeeld door subsidieverlening, aanpassingen op de werkplek te faciliteren. Op de sociale partners rust de verantwoordelijkheid de overheid bij de vormgeving van dit beleid terzijde te staan, dan wel om hierin met gerichte initiatieven het voortouw te nemen. Werkgevers ten slotte dienen zich te onthouden van discriminatie en dienen te zorgen voor een inclusieve bedrijfsvoering die het werken en het maken van carrière door gehandicapten op voet van gelijkheid mogelijk maakt.

Een ander relevant artikel van het verdrag is artikel 6, dat zich richt op vrouwen met een handicap. In artikel 6 wordt erkend dat vrouwen en meisjes met een handicap vaak te maken krijgen met meervoudige discriminatie. Er wordt benadrukt dat passende maatregelen nodig zijn om te garanderen dat de ontwikkeling, positieverbetering en mondigheid van vrouwen en meisjes gewaarborgd wordt. We besteden in dit rapport op enkele plekken dan ook expliciet aandacht aan de verschillen in positie van vrouwen en mannen met een handicap.

1.3.3 CRITERIA VOOR DE TOETSING

De centrale vraagstelling voor dit rapport luidt in hoeverre Nederland erin slaagt om de streefdoelen van artikel 27 VN-verdrag handicap te verwezenlijken en of er op dit punt iets te leren valt van initiatieven van elders. De eerste vraag (hoe goed doet Nederland het wat betreft de arbeidsdeelname van mensen met een beperking?), wordt beantwoord met behulp van een vergelijking met andere EU-landen die zich eveneens aan de verplichtingen van het VN-verdrag handicap hebben gecommitteerd.

Nu duidelijk is wat de verplichtingen inhouden moeten nog criteria worden vastgesteld om de prestaties van verdragsstaten ter zake te meten. Welke verrichtingen of uitkomsten bepalen of een land het 'goed' heeft gedaan of beter dan een ander? Dit is om een aantal redenen geen gemakkelijke zaak.

Ten eerste zijn de inspanningen waartoe het verdrag verplicht zeer divers, zelfs ten aanzien van het ene deelgebied 'arbeid'. Bovendien zijn er meerdere wijzen waarop deze verplichtingen kunnen worden geïnterpreteerd. Het verdrag schrijft bijvoorbeeld voor dat de samenleving inclusiever moet worden. In een werkelijk inclusieve samenleving horen geen aparte voorzieningen voor mensen met een beperking, zoals bedrijven die speciaal bedoeld zijn om mensen met een beperking te werk te stellen. Niettemin kan men stellen dat het beter is dat mensen met een beperking in dergelijke speciale bedrijven werken (zoals in Nederland in de sociale werkvoorziening) dan in het geheel niet. Het sluiten van dergelijke voorzieningen zonder te voorzien in een goed alternatief, is dan ook niet in lijn met het verdrag. Ten tweede zijn er over die prestaties maar weinig gegevens beschikbaar. Eén deelgebied wordt wel, zo niet systematisch dan wel redelijk frequent, gemeten en dat betreft de mate van arbeidsparticipatie van mensen met en zonder beperkingen. Voor de selectie van de *case studies* zullen wij dit element – de kloof of het verschil in arbeidsparticipatie van beide groepen – dan ook als criterium aanhouden. In de *case studies* zelf kunnen dan weer wel andere met arbeid samenhangende verplichtingen aan de orde komen.

Ook zijn de *case studies* mede gericht op de vraag of er iets valt te leren van geslaagde initiatieven elders. Echter, ook hier is de weg naar het antwoord bezaaid met voetangels en klemmen. De eerste betreft – wederom – de invulling van het begrip ‘goed’. Is een land met een relatief hoge participatiegraad van mensen met een beperking een voorbeeld dat navolging verdient, ook als die gunstige resultaten worden bereikt door een sterke focus op de minst kwetsbaren? Een categorie die, anders gezegd, maar een klein beetje hulp nodig heeft om tot de arbeidsmarkt toe te treden of, verdergaand, het carrièrepad van zijn of haar keus te bewandelen? Of is zo’n land eerder een slecht voorbeeld omdat daardoor de meest kwetsbaren onder de groep mensen met een beperking het nakijken hebben? Een tweede valkuil betreft de culturele context. In hoeverre zijn geslaagde initiatieven in andere verdragsstaten overdraagbaar naar de Nederlandse context? Bij de beantwoording van beide vragen zullen wij deze twee kanttekeningen zo goed mogelijk bewaken en waar nodig benoemen.

1.4 OPBOUW VAN HET RAPPORT

Het rapport telt zes hoofdstukken inclusief dit eerste.

Hoofdstuk twee brengt de stand van zaken in kaart met betrekking tot de arbeidsmarktpositie in Nederland van mensen met en zonder een beperking. Hoofdstuk drie gaat in op de vraag wat Nederland heeft ondernomen om de positie op de arbeidsmarkt en binnen de arbeidsorganisatie van mensen met een beperking te verbeteren en op de doeltreffendheid van deze inspanningen. In het vierde hoofdstuk worden deze inspanningen en hun doeltreffendheid in een vergelijkend kader geplaatst en wordt op basis van deze gegevens een selectie gemaakt van landen waarvan een nadere bestudering zinvol kan zijn. Hoofdstuk vijf beschrijft de resultaten van deze zogeheten *case studies* en stelt zich de vraag welke initiatieven of maatregelen ook voor ons land kansrijk kunnen zijn. In het zesde en laatste hoofdstuk wordt de centrale vraag beantwoord en worden de bevindingen uit de hoofdstukken twee tot en met vijf van enige overstijgende conclusies voorzien.



HOOFDSTUK 2 ARBEIDS- GEHANDICAPTEN EN WERK IN NEDERLAND: DE STAND VAN ZAKEN

In dit hoofdstuk brengen we de stand van zaken in kaart met betrekking tot de arbeidsmarktpositie van mensen met een beperking in Nederland. Hiertoe is het allereerst nodig om aan te geven over welke groep we het hebben en over welke groepen statistische informatie beschikbaar is. Vervolgens gebruiken we die statistieken om een beeld te schetsen van de arbeidsdeelname van (specifieke groepen) arbeidsgehandicapten in Nederland. Daarna proberen we iets te zeggen over de kwaliteit van hun werk. Dit laatste is evenwel niet eenvoudig. Niet alleen is het begrip 'kwaliteit' diffuus, ook is er weinig informatie voorhanden over die kenmerken van hun arbeid die onder deze noemer geschaard zouden kunnen worden.

2.1 DE DOELGROEP: 'PERSONEN MET EEN BEPERKING'

2.1.1 DE DOELGROEP IN HET NEDERLANDSE BELEID

Zoals we in hoofdstuk 1 aangaven is de definitie van de doelgroep van het VN-verdrag handicap veel breder dan de doelgroep van verschillende onderdelen van het beleid in Nederland. Het Nederlandse beleid ten aanzien van de arbeidsdeelname van mensen met een beperking is sterk gericht op personen die aanspraak maken op een arbeidsongeschiktheidsuitkering, zoals in het verleden de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW), de wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) en de Wajong en tegenwoordig de wet WIA (Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen) en de Participatiewet (incl. de banenafspraken). Daarvoor gelden meer specifieke criteria dan voor de doelgroep van het verdrag. Zo maakt men alleen aanspraak op een volledige arbeidsongeschiktheidsuitkering (Inkomensvoorziening Volledig duurzaam Arbeidsongeschikten, IVA) in het kader van de wet WIA indien men 'als rechtstreeks en objectief medisch vast te stellen gevolg

van ziekte, gebrek, zwangerschap of bevalling duurzaam slechts in staat is om met arbeid ten hoogste 20% te verdienen van het maatmaninkomen per uur.' (WIA art. 4.1). Deze definitie past dus in het medische model dat hierboven is besproken. Volgens de wet WIA valt men onder de werkhervatting gedeeltelijk arbeidsgeschikten (WGA) indien men 'als rechtstreeks en objectief medisch vast te stellen gevolg van ziekte, gebrek, zwangerschap of bevalling slechts in staat is met arbeid ten hoogste 65% te verdienen van het maatmaninkomen per uur, doch die niet volledig en duurzaam arbeidsongeschikt is' (WIA art.5). Deze categorie is 'gedeeltelijk arbeidsgeschikt'. Onder de personenkring van de WGA vallen ook degenen wier arbeidsongeschiktheid weliswaar 'volledig' is (in bovengenoemde zin), maar naar verwachting niet duurzaam. Deze definities passen dus in het medische model dat hierboven is besproken.

Meer toegespitst op arbeidsdeelnemers kende Nederland specifieke criteria om toegelaten te worden tot de sociale werkvoorziening. In de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) wordt een arbeidshandicap gedefinieerd als: 'het vanwege lichamelijke, verstandelijke of psychische beperkingen verminderd vermogen om arbeid te verrichten' (Wsw art. 1.1). Voor het zogenaamde doelgroepregister voor de banenafpraak gelden echter weer andere criteria (zie kader). Deze criteria verwijzen deels naar verschillende uitkeringsregelingen (zoals de Participatiewet en de Wajong), deels naar de Wsw en deels naar een aantal andere categorieën.

Doelgroepregister⁴

Het doelgroepregister is bestemd voor de volgende werkzoekenden:

- Mensen die onder de Participatiewet vallen en niet zelfstandig 100% van het wettelijk minimumloon kunnen verdienen.
- Schoolverlaters van het voortgezet speciaal onderwijs en het praktijkonderwijs.
- Mensen met een Wsw-indicatie.
- Mensen met oude (1998) Wajong of Wajong 2010 die kunnen werken.
- Mensen met een WIW-baan (voormalige Wet inschakeling werkzoekenden) of een ID-baan (voormalig Besluit in- en doorstroombanen).
- Mensen die instromen via de Praktijkroute.
- Mensen met een ziekte of handicap die is ontstaan voor hun 18e verjaardag of tijdens hun studie, die alleen met een werkvoorziening (bijvoorbeeld een vervoersvoorziening of een brailletoetsenbord) het wettelijk minimumloon kunnen verdienen.

2.1.2 STATISTISCHE INFORMATIE OVER ARBEIDSGEHANDICAPTEN

Er is in Nederland slechts zeer beperkt informatie beschikbaar over de arbeidsmarktpositie van mensen met een (arbeids)handicap. Het CBS heeft voor de jaren 2003-2017 een beperkte hoeveelheid gegevens gepubliceerd over de arbeidsmarktpositie van mensen die zelf (in de Enquête Bevoepsbevolking, EBB) aangeven dat zij 'een langdurige ziekte, aandoening of handicap hebben en hierdoor belemmerd worden bij het uitvoeren of verkrijgen van werk.' Deze definitie sluit redelijk goed aan bij die van het verdrag, zodat de gegevens over deze groep wellicht de beste indicatie vormen voor de mate waarin in Nederland de doelen van het VN-verdrag handicap worden gehaald. Helaas heeft het CBS voor de jaren 2018 en 2019 alleen gegevens gepubliceerd over de mensen met een arbeidshandicap die *niet* werken, waardoor er geen recente cijfers beschikbaar zijn over het aantal werkende arbeidsgehandicapten (vanaf 2020 zal het CBS

⁴ Stand van zaken in oktober 2020. De definitie van de doelgroep is herhaaldelijk gewijzigd en uitgebreid, waardoor een grotere groep zich in het register kon laten registreren.

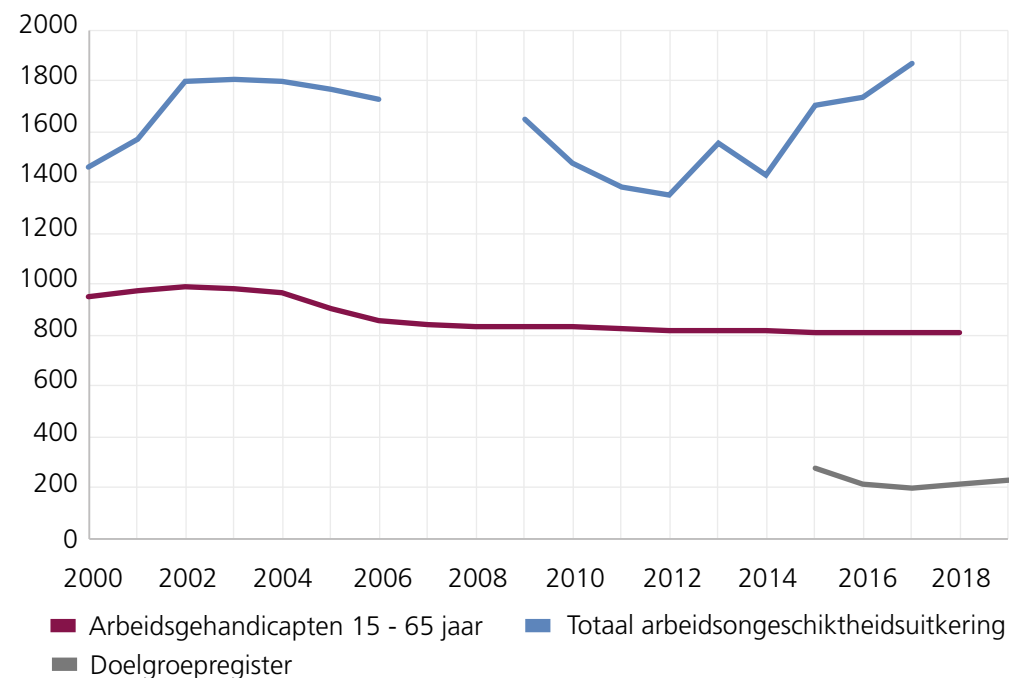
ook weer cijfers over het aantal werkenden met een arbeidshandicap publiceren). Daarnaast sluiten de cijfers voor de jaren 2015-2017 door een definitiewijziging van de beroepsbevolking⁵ niet geheel aan bij die voor de jaren 2003-2014, waardoor het lastig is de ontwikkeling over de gehele periode 2003-2017 in beeld te brengen. Naast de CBS-cijfers zijn er ook cijfers over de arbeidsdeelname van arbeidsgehandicapten verzameld door het Nederlands Instituut voor Onderzoek van de Gezondheidszorg, Nivel. Deze zullen hieronder eveneens worden gepresenteerd en vergeleken met die van het CBS.

2.2 DE ONTWIKKELING VAN HET AANTAL (WERKENDE) ARBEIDSGEHANDICAPTEN IN NEDERLAND SINDS 2000

Figuur 2.1 vergelijkt CBS-cijfers over het aantal personen tussen 15 en 65 jaar dat zegt een arbeidshandicap te hebben met het aantal personen dat een arbeidsongeschiktheidsuitkering ontvangt en het aantal personen in het doelgroepregister van de banenafspraken. Hieruit blijkt dat het aantal personen dat zichzelf als arbeidsgehandicapt beschouwt fluctueert tussen iets minder dan 1,4 miljoen en bijna 1,9 miljoen. Wat deze forse schommelingen over de tijd verklaart is onduidelijk. Er lijkt enig verband te zijn met de economische conjunctuur: het aantal personen met een arbeidshandicap is lager tijdens een laagconjunctuur. Een mogelijke verklaring zou kunnen zijn dat in economisch ongunstige tijden minder mensen zichzelf als arbeidsgehandicapt beschouwen omdat andere zorgen de overhand nemen of omdat men de conjunctuur dan meer als een belemmering voor het vinden van werk ervaart dan een handicap.

⁵ De belangrijkste wijziging is dat de leeftijdsgrenzen van de (potentiële) beroepsbevolking zijn verruimd van 15 tot 65 jaar naar 15 tot 75 jaar. Om een vergelijking met eerdere jaren mogelijk te maken hebben de gegevens die hierna gepresenteerd worden voor de jaren 2015-2017 toch steeds betrekking op de leeftijdsgroep van 15 tot 65 jaar.

Figuur 2.1 Aantal arbeidsgehandicapten (van 15 tot 65 jaar), ontvangers van een arbeidsongeschiktheidsuitkering en aantal personen in het doelgroepregister (x 1.000), 2000-2019



Bron: CBS (Statline), UWV

Het aantal personen dat een arbeidsongeschiktheidsuitkering ontvangt (deze groep omvat de oude WAO en wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (WAZ), de Wajong en de wet WIA) daalde tussen 2002 en 2007 fors van bijna 1 miljoen tot ongeveer 850.000, om daarna nog licht verder te dalen en zich rond 800.000 te stabiliseren. Dit betekent dat het aantal personen dat een arbeidsongeschiktheidsuitkering ontvangt minder dan de helft bedraagt van het aantal personen dat zichzelf als arbeidsgehandicapt beschouwt. Overigens beschouwde volgens een SCP-onderzoek in 2010 een op de vier ontvangers van een arbeidsongeschiktheidsuitkering zichzelf niet als arbeidsgehandicapt (Versantvoort

& Van Echtelt, 2012: p.67). Het ging hierbij voor een belangrijk deel om gedeeltelijk arbeidsongeschikten die wel (aangepaste) werkzaamheden kunnen verrichten en zich daarom niet als arbeidsgehandicapt zien. Anderzijds zijn er ook relatief veel mensen met een werkloosheidsuitkering (WW en bijstand) die (langdurige) gezondheidsproblemen hebben.

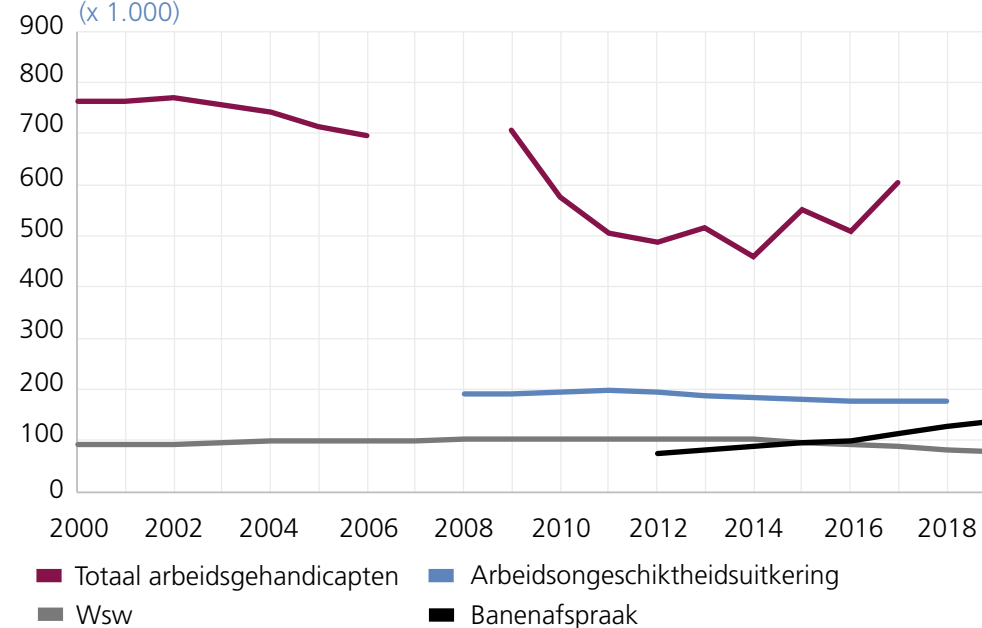
Nadat de sociale partners en de overheid in het sociaal akkoord van 2013 de banenafpraak maakten, is er een doelgroepregister ingesteld voor personen die door een arbeidshandicap niet zonder ondersteuning aan het werk kunnen komen. In dit doelgroepregister, dat door het UWV wordt beheerd, zijn circa 230.000 personen opgenomen (vierde kwartaal 2019). Dit betekent dat in 2017 ongeveer een op de negen personen die zichzelf als arbeidsgehandicapt beschouwen in dit doelgroepregister was opgenomen. De criteria om in het doelgroepregister te worden opgenomen zijn dan ook veel strikter dan de algemene omschrijving van een arbeidshandicap in de Enquête Beroepsbevolking van het CBS, waarop het totale aantal personen met een arbeidshandicap is gebaseerd. Ook als de banenafpraak ertoe zou leiden dat iedereen in dit doelgroepregister aan het werk komt (de officiële doelstelling is overigens lager, namelijk 125.000 in 2026), gaat het dus nog maar om een relatief klein deel van alle personen die een arbeidshandicap hebben.⁶ Hiernaast zijn overigens ook nog ruim 7.000 personen door UWV geïndiceerd voor beschut werk, omdat hun arbeidsbeperking zo ernstig is dat zij alleen met intensieve begeleiding of toezicht en/of met technische of organisatorische aanpassingen (die normaal gesproken niet door een werkgever gerealiseerd kunnen worden) regelmatig werk kunnen doen (UWV kwartaalrapportage tweede kwartaal 2020, Ministerie van SZW, 2019).

Figuur 2.2 geeft een beeld van het aantal arbeidsgehandicapten dat werkt volgens verschillende definities. Van de mensen die zichzelf arbeidsgehandicapt noemden waren aan het begin van deze eeuw bijna 800.000 aan het werk. Daarna is dit aantal gestaag afgenomen, vooral na 2009. Tussen 2011 en 2014 waren er nog slechts rond een half miljoen werkende

⁶ De realisatie van deze doelstelling wordt afgezet tegen de situatie in 2012, zodat alleen de banen die vanaf 2013 zijn gecreëerd worden meegeteld. Het jaar 2012 geldt dus als ijkpunt voor de banenafpraak.

arbeidsgehandicapten. Sindsdien is dit aantal weer gegroeid tot 600.000 in 2017, toch nog altijd aanzienlijk minder dan in 2000. Deze cijfers suggereren dat vooral tijdens de economische crisis van 2009-2014 honderdduizenden arbeidsgehandicapten, ongeveer een derde van het totaal, hun werk zijn kwijt geraakt. Of dit ook daadwerkelijk het geval is, is moeilijk vast te stellen. Hierboven stelden we al vast dat tussen 2009 en 2014 ook het totale aantal arbeidsgehandicapten is afgenomen. Het is denkbaar dat een deel van de werkenden die zichzelf voor de crisis als arbeidsgehandicapt beschouwden, zich midden in de crisis niet meer als zodanig zag, wellicht uit angst om ontslagen te worden. Het kan echter evenmin worden uitgesloten dat tijdens de crisis wel degelijk vele werkenden met een arbeidshandicap hun werk hebben verloren. Tot slot is het ook mogelijk dat de afname vooral komt doordat minder niet-werkende arbeidsgehandicapten aan het werk zijn gegaan.

Figuur 2.2 Werkende arbeidsgehandicapten in verschillende doelgroepen (x 1.000)



Bron: CBS (Statline), UWV

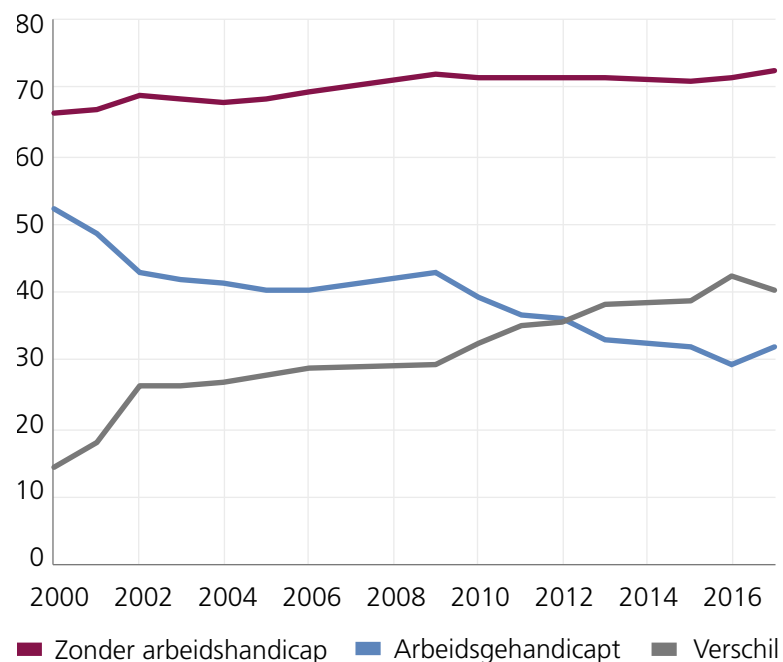
Figuur 2.2 laat ook zien dat sinds 2000 een redelijk constant aantal van rond de 100.000 werknemers in de sociale werkvoorziening aan de slag is. Sinds de invoering van de Participatiewet in 2015 begint dit aantal geleidelijk terug te lopen, doordat er geen nieuwe instroom in de Wsw meer plaats vindt. UWV rapporteert ook hoeveel ontvangers van een arbeidsongeschiktheidsuitkering (WAO, WIA, (Wet) Wajong) werken. Dit aantal lag tussen 2008 en 2011 rond de 200.000, maar is sindsdien geleidelijk afgenomen tot 179.000 in 2018. Tot slot laat Figuur 2.2 het aantal personen zien dat in het kader van de banenafspraken werk heeft gevonden. Hoewel de banenafspraken officieel pas sinds mei 2015 geldt, wordt het aantal arbeidsgehandicapten dat in 2012 werkzaam was en dat aan de criteria voldoet als ijkpunt genomen. Sindsdien is het aantal werkzame arbeidsgehandicapten met 56.000 toegenomen (het einddoel is 125.000 in 2026). Overigens bestaat er overlap tussen de verschillende categorieën werkenden met een arbeidsbeperking die in Figuur 2.2 zijn vermeld. De aantallen kunnen dus niet bij elkaar worden opgeteld om een totaalcijfer vast te stellen.

Als we de cijfers over het totale aantal arbeidsgehandicapten (van 15 tot 65 jaar) combineren met die van de werkende arbeidsgehandicapten, kunnen we berekenen welk deel van de arbeidsgehandicapten in Nederland werk heeft. Figuur 2.3 laat zien dat het aandeel werkenden onder de arbeidsgehandicapten in 2000 nog iets meer dan 50% bedroeg en in 2017 was gedaald naar iets meer dan 30%. In dezelfde periode is de werkgelegenheidsgraad (of netto arbeidsparticipatie) van mensen zonder arbeidshandicap juist gestegen, van 66% naar 73%. Het verschil in arbeidsdeelname tussen mensen met en zonder een arbeidshandicap is dan ook sterk toegenomen: bedroeg deze 'kloof' in 2000 nog 14%, in 2017 was dit 40%.

De daling in de arbeidsdeelname van gehandicapten heeft zich vooral voorgedaan tussen 2000 en 2002 en tussen 2009 en 2016. Dit waren beide periodes van economische teruggang (al was er in 2016 al weer geruime tijd sprake van economisch herstel), hetgeen suggereert dat werkenden met een arbeidshandicap extra kwetsbaar zijn in economisch zware tijden, zoals recent ook is geconstateerd door het SCP (Muns, Olsthoorn, Kuyper, & Vlasblom, 2020). Opvallend is dat het effect van deze economische crises in de arbeidsdeelname van mensen zonder handicap nauwelijks zichtbaar is.

Dit zou kunnen betekenen dat werkgevers in economisch zware tijden de reductie van hun personeelsbestand vooral (proberen te) realiseren door werkenden met een arbeidshandicap te laten afvloeien.

Figuur 2.3 Werkgelegenheidsgraad van mensen met en zonder een arbeidshandicap (15 tot 65 jaar) en verschil tussen beide, 2000-2017 (procenten)



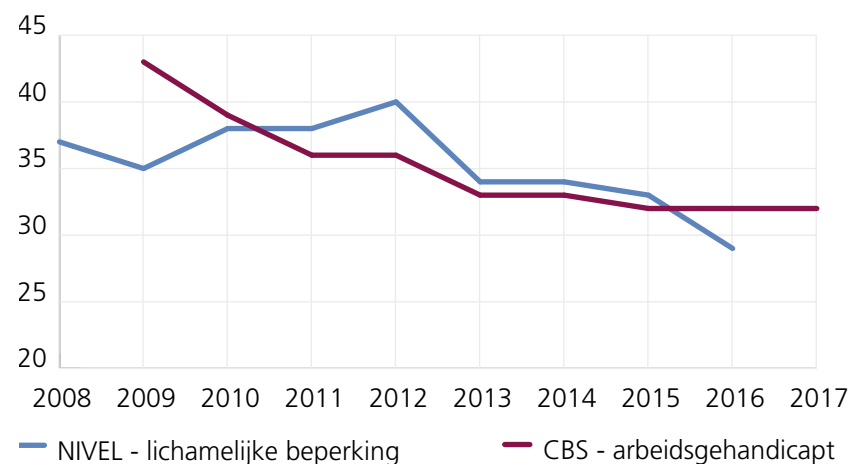
Bron: CBS (Statline); bewerking door de auteurs

Deze cijfers komen ten dele overeen met die van het Nivel (Van Hees, Oldenkamp, De Putter, Van der Hoek, & Boeije, 2018a; van Hees, Oldenkamp, De Putter, Van der Hoek, & Boeije, 2018b), dat de arbeidsdeelname vaststelt op basis van een eigen onderzoek onder de bevolking met een

beperking. Het onderzoek van het Nivel beperkt zich tot zelfstandig wonende mensen met een chronische aandoening of een lichamelijke beperking. Daarnaast doet het Nivel ook onderzoek onder mensen met een verstandelijke beperking (zie hierna), maar niet onder mensen met een psychische beperking. De totale groep waarnaar het Nivel onderzoek doet is dus beperkter dan de totale doelgroep van het VN-verdrag handicap. Bovendien verschilt de groep van de definitie van het CBS, hetgeen ook deels de verschillen tussen de cijfers kan verklaren.

Volgens het Nivel had in 2016 29% van de personen met een lichamelijke beperking werk van tenminste 12 uur per week tegenover 70% van de gehele bevolking. De arbeidsparticipatie van mensen met een lichte lichamelijke beperking bedroeg volgens het Nivel 44%, voor mensen met een matige beperking 19% en voor mensen met een zware beperking 10% (Van Hees et al., 2018a: 21). Terwijl de CBS-cijfers sinds 2009 een daling in de arbeidsdeelname van arbeidsgehandicapten laten zien, duiden de cijfers van het Nivel (van Hees et al., 2018b) op een lichte stijging tussen 2009 en 2012, gevolgd door een daling tussen 2012 en 2016 (Figuur 2.4).⁷ De twee bronnen komen dus overeen ten aanzien van de daling van de arbeidsdeelname sinds 2012.

Figuur 2.4 Werkgelegenheidsgraad van arbeidsgehandicapten volgens het CBS en van personen met een lichamelijke beperking volgens het Nivel (procenten)



Bron: CBS (Statline); Nivel (2018); bewerking door de auteurs

Het Nivel (van Hees et al., 2018b) verzamelt ook cijfers over de participatie van personen met een verstandelijke beperking, door middel van een enquête onder zowel de groep zelf als hun naasten. Hierbij wordt echter geen onderscheid gemaakt tussen betaald en onbetaald werk. Volgens de doelgroep zelf schommelt de participatie tussen 52 en 55%, volgens de naasten vertoont de participatie een dalende trend, van 44% in 2009 en 2019 naar 35% in 2016.

2.3 KENMERKEN VAN HET WERK VAN ARBEIDSGEHANDICAPTEN

Over de aard en kwaliteit van het werk van arbeidsgehandicapten in Nederland is weinig bekend. Zoals in hoofdstuk 1 (par.1.3.2) is aangegeven kan kwaliteit op uiteenlopende aspecten van het werk betrekking hebben. Op basis van de CBS-gegevens uit de Enquête Beroepsbevolking kan echter alleen een beeld worden geschetst van de contractvorm, de arbeidsduur en het beroep van werkenden met een beperking. Deze kenmerken kunnen

⁷ Volgens het Nivel zijn de verschillen tussen 2008 en 2016 en tussen 2013 en 2016 statistisch niet significant (op 1%-niveau). Helaas wordt niet aangegeven of het (grotere) verschil tussen 2012 en 2016 wel significant is.

met enige goede wil een indicatie geven in hoeverre sprake is van 'rechtvaardige en gunstige arbeidsomstandigheden'.

We beperken ons hier tot een schets van de situatie in het jaar 2017, het meest recente jaar waarvoor cijfers beschikbaar zijn (Tabel 2.1). Werkenden met een beperking werken iets minder vaak in loondienst en iets vaker als zelfstandige dan werkenden zonder beperking. Werkenden met een beperking hebben niettemin iets vaker dan werkenden zonder beperking een vast contract en beduidend minder vaak een flexibel contract. Als mensen met een beperking als zelfstandige werken, is dit meestal als zelfstandige zonder personeel. Werkenden met een beperking zijn minder vaak dan werkenden zonder beperking zelfstandige met personeel. Dat werkenden met een beperking vaker dan werkenden zonder beperking een vaste baan hebben, duidt erop dat voor degenen die werken een beperking niet leidt tot minder baanzekerheid. Er zou echter ook sprake kunnen zijn van een selectie-effect: werkenden met een beperking en met een vaste baan verliezen waarschijnlijk minder vaak hun baan dan werkenden met een beperking met een flexibele baan en zijn daardoor oververtegenwoordigd onder de werkenden. Een ander factor die kan meespelen is dat bijna alle werkenden in de sociale werkvoorziening een vaste aanstelling hebben. Het wat grotere aandeel zzp'ers onder mensen met een beperking kan wellicht komen doordat zij als zzp'er gemakkelijker hun werktijden en werkplek kunnen aanpassen aan hun specifieke behoeften en mogelijkheden.

Mensen met een beperking werken veel vaker dan mensen zonder beperking in deeltijd: bijna twee derde werkt minder dan 35 uur per week, terwijl dit voor iets minder dan de helft van de werkenden zonder beperking geldt. Het hoge percentage deeltijders onder werkenden met een beperking hangt *niet* samen met een oververtegenwoordiging van vrouwen. Integendeel, het zijn juist de mannen met een beperking die veel vaker in deeltijd werken (43%) dan mannen zonder beperking (26%). Omdat ook vrouwen zonder beperking veel in deeltijd werken (74%) is bij hen het verschil met vrouwen met een beperking (82%) kleiner. Dat werkenden met een beperking – ook mannen – zo vaak in deeltijd werken, komt waarschijnlijk doordat velen van hen niet in staat zijn fulltime te werken.

Tabel 2.1 Kenmerken van werk van werkenden met en zonder arbeids-handicap (% van werkzame beroepsbevolking) en over/ondervertegenwoordiging van personen met een arbeidshandicap, 2017

Kenmerk van het werk	Zonder arbeidshandicap	Met arbeidshandicap	Onder/oververtegenwoordiging ^a
Arbeidsrelatie			
Werknemer	84,4	82,4	0,98
Werknemer met vaste arbeidsrelatie	62,2	63,8	1,03
Werknemer met flexibele arbeidsrelatie	22,2	18,6	0,84
Zelfstandige	15,6	17,6	1,13
Zelfstandige zonder personeel (zzp)	11,6	14,1	1,21
Zelfstandige met personeel	3,7	3,0	0,80
Arbeidsduur per week			
Minder dan 20 uur per week	18,6	27,2	1,47
20 tot 35 uur per week	29,2	36,3	1,24
35 uur of meer per week	52,3	36,5	0,70
Beroepsniveau			
1 (laagst)	8,5	12,1	1,42
2	41,9	45,4	1,09
3	16,7	15,4	0,92
4 (hoogst)	31,4	25,2	0,80

Noot a: berekend als het percentage van de werkenden met handicap gedeeld door het percentage van de werkenden zonder handicap. Een waarde groter dan 1 betekent dat personen met een handicap zijn oververtegenwoordigd in de betreffende categorie.

Bron: CBS (Statline): bewerking door de auteurs.

Als er vier beroepsniveaus worden onderscheiden, werken mensen met een beperking relatief vaak op de laagste twee beroepsniveaus: dit geldt voor bijna drie op de vijf werkenden met een beperking tegenover de helft van de werkenden zonder beperking. Hoewel werkenden met een beperking gemiddeld lager zijn opgeleid dan werkenden zonder beperking, is dit niet de enige verklaring dat zij op een lager beroepsniveau werken. Ook van de hoogopgeleide mensen met een beperking werkt een iets hoger percentage (19%) op de lagere beroepsniveaus dan van de hoogopgeleide mensen zonder beperking (16%). Dat mensen met een beperking een lager opleidingsniveau hebben, kan overigens ook een gevolg zijn van minder opleidingskansen voor jonggehandicapten.

De aard van het werk dat mensen met een beperking verrichten kan meer gedetailleerd in kaart worden gebracht ten aanzien van het beroep dat zij uitoefenen. Tabel 2.2 geeft een overzicht van de tien beroepen waarin werkenden met een beperking het sterkst zijn oververtegenwoordigd ten opzichte van hun aandeel in de totale werkzame bevolking. Dit zijn grotendeels relatief eenvoudige beroepen, maar in de top-10 bevinden zich ook twee kunstzinnige beroepen, namelijk fotografen en interieurontwerpers en uitvoerend kunstenaars. Ook in andere kunstzinnige beroepen, zoals auteurs, beeldend kunstenaars en grafisch vormgevers zijn mensen met een beperking oververtegenwoordigd. De beroepsgroepen waarin werkenden met een beperking het meest ondervertegenwoordigd zijn, zijn de ICT-beroepen en de managers: in deze beroepen heeft slechts rond de 4% van de werkenden een arbeidshandicap. Enkele andere beroepen met relatief weinig werkenden met een beperking zijn commerciële beroepen (zoals verkopers en vertegenwoordigers) en politie- en brandweerpersoneel.

Tabel 2.2 Top-10 van beroepen waarin arbeidsgehandicapten het sterkst zijn oververtegenwoordigd, 2017

	Aandeel arbeidsgehandicapten	Oververtegenwoordiging arbeidsgehandicapten ^a
0772 Assemblagemedewerkers	17,2	2,45
1115 Conciërges en teamleiders schoonmaak	17,1	2,43
1116 Verleners van overige persoonlijke diensten	15,4	2,19
0222 Fotografen en interieurontwerpers	15,0	2,13
0755 Medewerkers drukkerij en kunstnijverheid	14,8	2,11
092 Hulpkrachten landbouw	14,8	2,11
078 Hulpkrachten bouw en industrie	14,5	2,06
0751 Slagers	12,5	1,78
1121 Schoonmakers	12,5	1,78
0215 Uitvoerend kunstenaars	12,0	1,71
Alle beroepen	7,0	1,00

Noot a: berekend als het percentage van de werkenden met handicap in het betreffende beroep gedeeld door het percentage gehandicapten onder alle werkenden. Een waarde groter dan 1 betekent dat personen met een handicap in het betreffende beroep zijn oververtegenwoordigd ten opzichte van personen zonder handicap..

Bron: CBS (Statline); bewerking door de auteurs

Op basis van de bovenstaande gegevens is het lastig een oordeel te vellen over de kwaliteit van het werk van mensen met een beperking. Sowieso is de kwaliteit van het werk een subjectief gegeven: niet iedereen beoordeelt bepaalde kenmerken van het werk op gelijke wijze. Zo waarderen sommige werkenden een vaste baan in loondienst hoger dan werk als zelfstandige, terwijl dit voor anderen het omgekeerde geldt. Recent onderzoek op basis de Waarde van Werk Monitor 2019 laat zien dat de kwaliteit van werk op sommige aspecten nauwelijks verschilt tussen werkenden met en zonder beperking. Dit geldt voor bijvoorbeeld de aansluiting

ting tussen vaardigheden en taken en het volgen van trainingen. Er zijn daarnaast een aantal aspecten waar werkenden met een beperking een lagere kwaliteit van werk ervaren dan werkenden zonder beperking. Zo ervaren mensen met een beperking meer financiële onzekerheid, minder ruimte voor initiatief, minder carrièremogelijkheden en daarnaast vaker verschillende vormen van mentale en fysieke belasting (Conen & De Beer, 2020).

Bevindingen uit de expertmeetings over de kwaliteit van werk

In de expertmeetings die zijn gehouden in het kader van dit project, is ook de kwaliteit van werk besproken. Volgens de experts is dit een blinde vlek in Nederlands beleid. Mensen met een beperking hebben niet altijd gelijke kansen op promotie, arbeidsvoorwaarden en persoonlijke ontwikkeling.

Dat mensen met een beperking vaker in deeltijd werken wordt genoemd als een van de verklaringen voor het gebrek aan doorgroeimogelijkheden. Functiehuizen binnen organisaties kunnen doorgroeimogelijkheden eveneens in de weg zitten, bijvoorbeeld omdat iemand met een beperking niet voldoende uren kan werken of niet alle taken kan uitvoeren om door te groeien.

Werkzekerheid, voldoende inkomen en ondersteuning voor wie dat nodig heeft zijn allemaal aspecten die bijdragen aan de kwaliteit van werk en die belangrijk zijn voor werknemers met en zonder beperking. Volgens de experts verdient dit meer aandacht in het beleid.

2.4 CONCLUSIE

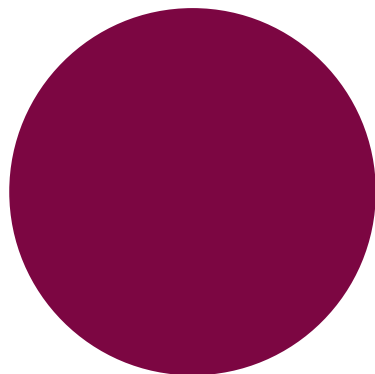
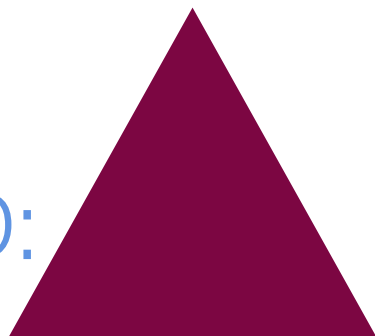
Er doen uiteenlopende definities en afbakeningen van mensen met een (arbeids)handicap de ronde, waardoor het niet eenvoudig is een goed beeld te krijgen van de omvang en de arbeidsmarktpositie van mensen met een beperking. Het VN-verdrag handicap hanteert een brede definitie, waarin een handicap zowel door medische kenmerken ("langdurige fysieke, mentale, intellectuele of zintuiglijke beperkingen") als door sociale belemmeringen ("drempels") wordt gekenmerkt. Verschillende onderdelen van het Nederlandse beleid richten zich echter op een veel smallere doelgroep, zoals personen die aanspraak maken op een arbeidsongeschiktheidsuitkering of de personen die in het doelgroepregister van de banenafpraak zijn opgenomen. Op basis van een enquête van het CBS onder de Nederlandse bevolking kunnen we vaststellen dat in 2017 bijna 1,9 miljoen personen van 15 tot 65 jaar zich als arbeidsgehandicapt beschouwden, terwijl 800.000 personen een arbeidsongeschiktheidsuitkering ontvingen en 200.000 personen waren geregistreerd in het doelgroepregister. Volgens de CBS-cijfers verrichtten 600.000 arbeidsgehandicaptten, dus iets minder dan een op de drie, in 2017 betaald werk. Bijna 100.000 waren werkzaam in de sociale werkvoorziening.

De CBS-cijfers duiden erop dat het aantal werkenden met een beperking sinds het begin van deze eeuw gestaag is afgenomen, van bijna 800.000 tot rond een half miljoen in de crisisjaren 2011-2014, om daarna weer toe te nemen tot 600.000 in 2017. De netto-arbeidsparticipatie van mensen met een beperking is per saldo gedaald van 50% rond 2000 naar iets meer dan 30% in 2017.

Over de aard van het werk van mensen met een beperking is maar weinig bekend. Werkenden met een beperking werken vaker als zzp'er en vaker in een vast dienstverband dan werkenden zonder beperking, en dus minder vaak op een flexibel contract. Zij werken ook vaker in deeltijd dan werkenden zonder beperking, en dat geldt zowel voor mannen als vrouwen. Ten slotte werken mensen met een beperking vaker op de onderste twee (van in totaal vier) beroepsniveaus. Zij werken ook relatief vaak in kunstzinnige beroepen.

HOOFDSTUK 3

BELEIDS- INSPANNINGEN VAN NEDERLAND: MAATREGELEN EN EFFECTEN



In dit hoofdstuk richten we ons op het Nederlandse beleid om de arbeidsmarktpositie van mensen met een beperking te verbeteren en proberen de vraag te beantwoorden wat dit beleid heeft opgeleverd. We beschrijven eerst in vogelvlucht de ontwikkeling van de Nederlandse regelgeving en het beleid ten aanzien van het recht op werk van mensen met een beperking in de afgelopen halve eeuw. Daarna richten we ons meer specifiek op de belangrijkste beleidswijzigingen sinds het jaar 2000 en vragen ons af wat deze hebben opgeleverd in termen van arbeidsdeelname, kwaliteit van het werk en behoud van het werk van mensen met een beperking.

3.1 HET NEDERLANDSE ARBEIDSGEHANDICAPTEN- BELEID DOOR DE JAREN HEEN

Reeds in de vroege naoorlogse sociale zekerheid was er oog voor de bijzondere positie van mensen met een beperking, of zoals dit nadien zou gaan heten, een arbeidshandicap. Hun bestaan was aanleiding tot de inrichting van een sociale werkvoorziening (Wsw 1969) en tot de invoering van een volksverzekering tegen langdurige arbeidsongeschiktheid (AAW 1976), als evenknie van de sociale verzekering voor werknemers (WAO 1967). De volksverzekering bleek uiteindelijk juridisch niet houdbaar en is daarom vervangen door een inkomensvoorziening voor jonggehandicapten (Wajong, 1998) en een sociale arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen (WAZ 1998).⁸ Maar als al die voorzieningen volstromen, wint de idee veld dat het compenseren van inkomensschade en het 'wegzetten' in de Wsw eerder een laatste redmiddel dienen te zijn dan de eerst aangewezen weg ("Nederland is ziek") en gaat het roer van de verzorgingsstaat om. Waren de regels voorheen overwegend gericht op

⁸ Deze laatste regeling was geen lang leven beschoren. In 2004 werd de WAZ afgesloten voor nieuwe toetreders.

bescherming en het compenseren van inkomensschade, in het herziene stelsel worden preventie en activering de sleutelbegrippen (Knegt & Westerveld, 2008). Wel legde het klassieke stelsel nog een strikte scheiding aan tussen werkzoekenden op de reguliere arbeidsmarkt en degenen die zijn aangewezen op werken met begeleiding en voorzieningen zoals verstrekt op basis van bijvoorbeeld de Wsw of Wajong (begeleiding, werkaanpassingen, loonkostensubsidie of loondispensatie). Die scheiding is inmiddels verlaten maar voor een goed begrip van de ontwikkeling in regelgeving en beleid is de tweedeling regulier werk versus 'speciaal' (gesubsidieerd) werk wel bruikbaar. Wij houden deze dus in eerste instantie in onderstaande beschrijving aan.

3.1.1 REGULIER WERK: VAN INKOMENSVERZEKERING NAAR ACTIVEREND ARBEIDSMARKTBELEID

Centrale begrippen van de perspectiefwijziging uit de jaren tachtig en negentig zijn 'instroompreventie' en 'uitstroombevordering', waarbij het te vermijden of in duur beperkt te houden 'domein' staat voor uitkeringsafhankelijkheid. De wijziging leidt tot een verplaatsing van het ziekterisico van de sociale verzekeringen naar werkgevers en de invoering van op preventie gerichte prikkels in de WAO, de sociale werknemersverzekering tegen langdurende arbeidsongeschiktheid. Wel wordt onderkend dat een op uitstroomcijfers gericht *carrot and stick*-systeem de kans op werk van mensen met beperkingen kan verkleinen. Om dat effect te minimaliseren komt er een keuringsverbod op niet strikt voor de functie noodzakelijke aanstellingskeuringen (WMK 1998) en er komen instrumenten die werkgevers over de streep moeten trekken om het toch met een sollicitant te proberen, ondanks een (reëel of vermeend) nadeel (noriskpolis-ZW, loonkostensubsidie, arbeidsplaatsvoorzieningen (zie Westerveld, 2009).

Daarnaast zijn er specifiek op de arbeidsdeelname van gehandicapten gerichte regelingen zoals de Wet Arbeid Gehandicapte Werknemers (WAGW) uit 1986⁹ en, ruim tien jaar later, de wet op de Re-integratie Arbeidsgehandicapten (REA, 1998). Deze laatste regeling was bedoeld

⁹ De WAGW was op zijn beurt weer de opvolger van de Wet Plaatsing Mindervalide Arbeidskrachten (WMPV) uit 1947. Hierover uitgebreider hoofdstuk IV.6 en VIII,3 (Klosse, 1990).

om het bestaande instrumentarium (uit de WAGW) te verbeteren en beter te laten werken. Onderkend wordt dat "nieuwe ideeën op dit punt (...) schaars (zijn)" en dat men dus niet de illusie moet hebben dat een andere aanpak de problemen geheel zou kunnen oplossen. "Daarvoor is de problematiek waarmee – tenminste een deel van – deze populatie kampt te ernstig."¹⁰

Voor het centrale begrip 'arbeidsgehandicapt' wordt een ruime definitie gehanteerd, dat aansluit bij het sociale model (zie hoofdstuk 1). Het gaat bij deze term immers om arbeidsgeschikte personen voor wie niet zozeer de feitelijke belemmeringen het probleem zijn, als wel de negatieve beeldvorming die uitgaat van een arbeidsongeschiktheidsverleden of de aanwezigheid van een handicap. De definitie houdt, anders gezegd, rekening met de maatschappelijke perceptie dat iemand vanwege zijn arbeidsongeschiktheidsverleden minder goed zal presteren. Tegelijk wordt een zekere inperking op zijn plaats geacht: mensen zonder resterende verdien capaciteit vallen buiten de definitie, evenals degene van wie de ongeschiktheid van voorbijgaande aard is. Immers, "het gaat bij deze regeling om een intensivering van re-integratie-inspanningen met het doel de achterstand van een bepaalde categorie op te heffen of in ieder geval aanzienlijk te verminderen. Naarmate de grenzen van die categorie wijder worden getrokken treedt een zekere verwatering op en neemt het beoogde effect af."¹¹ Ook mag het label 'arbeidsgehandicapt' nooit een stempel zijn waar degene om wie het gaat niet vanaf kan. "Als iemand meent dat het zijn sollicitatiekansen niet bevordert door aan te voeren dat hij arbeidsgehandicapt is, hoeft hij dit niet te doen. De kwalificatie mag ook niet zonder iemands toestemming aan derden worden meegedeeld en een werkgever mag er niet naar vragen. Dat betekent, bijvoorbeeld, dat een werkgever alleen aanspraak kan maken op een (her)plaatsingsbudget als de werknemer die mogelijkheid zelf aan hem meldt."¹²

¹⁰ MvT wet REA, *Kamerstukken II*, 1996-1997, nr 3, p. 4.

¹¹ Id. p. 28.

¹² Id. p. 31.

Zes jaar later wordt het thema 'mededelingsplicht en vraagrecht' verder aangescherpt. De antidiscriminatiewet gelijke behandeling handicap of chronische ziekte (Wgbh/cz 2004) perkt het vraagrecht van de werkgever en de mededelingsplicht van de sollicitant verder in. Arbeidsbeperkingen horen in de fase voordat de arbeidsovereenkomst wordt getekend, alleen aan de orde te komen in verband met doeltreffende aanpassingen. De sollicitant kan met het aanklaarten hiervan wachten tot het laatste stadium van de sollicitatiefase.¹³ Echt opgelost is het dilemma 'wanneer zeg ik het wel, wanneer niet?' met deze handreiking niet. Met name voor sollicitanten met niet bij voorbaat kenbare beperkingen blijft dit iets dat soms kan wringen (Hendriks, 2006). Een meer substantiële verbetering is de plicht om een doeltreffende aanpassing aan te brengen, behalve wanneer dit voor de (beoogde) werkgever een onevenredige belasting vormt. Daarmee betekent de regeling een eerste wettelijke erkenning van het feit dat de (re)integratie van mensen met een beperking soms vergt dat er voorzieningen worden getroffen en dat de werkgever zich er niet achter kan verschuilen dat dit voor hem te duur of te belastend is.

In datzelfde jaar (2004) wordt het uitgangspunt uit de wet REA van een overkoepelende regeling voor alle arbeidsgehandicapten alweer verlaten. Dit gebeurt met de wet WIA, de opvolger van de klassieke werknemersverzekering WAO. Diverse ontwikkelingen, zoals de marktwerking in de uitvoering, de aanscherping van verantwoordelijkheden van werkgevers bij ziekte, de herschikking van re-integratie instrumenten en het feit dat een aantal van deze instrumenten wordt afgeschaft dan wel nader vormgegeven, geven aanleiding voor een nieuwe invulling en positionering van het instrumentarium voor mensen met een handicap, aldus de minister.¹⁴ Het REA-budget gaat op in het budget van de wet WIA en de overige nog relevante bepalingen verhuizen naar de materiewetten, of naar de uitvoeringswet SUWI (Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen) of de financieringsregeling Wfsv (Wet financiering sociale verzekeringen).

¹³ *Handelingen I 2002/03*, 28169, 20, p. 636.

¹⁴ MvT wet WIA, *Kamerstukken II*, 2004/05, 300 34, nr 3, p. 42/43.

Een voor onze doelgroep misschien nog wel wezenlijker regeling dan werknemersverzekeringen zoals de ziektewet (ZW), de werkloosheidswet (WW) of de WAO, is de inkomensvoorziening voor jonggehandicapten (Wajong 1998). De Wajong (oud en nieuw) kende twee belangrijke verschillen met de bijstand (voorheen WWB, nu Pw). Een Wajong uitkering werd toegekend ongeacht de leefsituatie van de rechthebbende en zonder bijvoorbeeld acht te slaan op inkomen van een partner. Ook was het bijverdien-regime gunstiger dan in de bijstand. Ook deze regeling stroomde geleidelijk aan 'vol' en ook deze wet werd om die reden op een meer activerende leest geschoeid. De hervorming die hieraan gestalte gaf, vond plaats in 2010 (Wet Wajong 2010). Met de invoering van de Participatiewet in 2015, werd de toegang tot de Wajong sterk ingeperkt tot alleen die personen die duurzaam geen enkel arbeidsvermogen hebben. Vanaf dat moment vielen nieuw instromende jonggehandicapten onder het regime van de Participatiewet en hebben ze door de striktere voorwaarden van deze wet minder vaak recht op een uitkering. Wel is de gemeente voor hen - als 'NUG-er' (niet-uitkeringsgerechtigde) - de reïntegratieverantwoordelijke partij.

3.1.2 BESCHUT WERK: VAN SOCIALE WERKVOORZIENING NAAR PARTICIPATIEWET

Ruim een halve eeuw geleden kwam er een aparte sociale werkvoorziening voor mensen met een beperking tot stand (Wsw 1969). Net als bij de WAO groeit ook het beroep op deze regeling in de loop der jaren sterker dan verwacht. Ook vindt niet of nauwelijks 'uitstroom' plaats. Mensen met een beperking die een arbeidsplaats in de sociale werkvoorziening hebben gekregen blijven hierin in veel gevallen zitten tot ze door overlijden, (zeer toegenomen) arbeidsongeschiktheid uitvallen of de pensioenleeftijd bereiken. Die omstandigheid is - ook hier - in de jaren negentig aanleiding tot een fundamentele bezinning op doel en vormgeving van de sociale werkvoorziening. In de woorden van de toenmalige minister van SZW: "Gewijzigde opvattingen over de betekenis van de sociale werkvoorziening als werkgelegenheidsinstrument voor personen met een handicap, veranderingen in de bestuurlijke omgeving en de noodzaak tot afstemming met (...) instrumenten zoals de banenpools en de Jeugdwerkgarant-

tiewet, maakten een bredere herijking (...) gewent...¹⁵ Deze herijking resulteert aanvankelijk (1998) in een wat anders opgezette Wsw en in de jaren daarna in een aantal 'modernisering' (kwalificatie van Fenger et al., 2011). Veel SW-bedrijven stappen over op een methode 'van binnen naar buiten', waarbij stapsgewijs wordt toegewerkt naar uitplaatsing naar regulier werk. Wel is de scheidslijn tussen 'beschut' en 'regulier' fluïde, in de praktijk komen diverse tussenvormen voor, zoals begeleid werken en (groeps)detachering (Van der Torre & Fenger, 2015). De uitplaatsingen worden gefaciliteerd door loonkostensubsidies, begeleiding/jobcoaching, de al genoemde norisk-polis ZW en – heel belangrijk om koudwatervrees bij de werkende weg te nemen - een terugkeergarantie voor degene die de overstap maakt van een conventionele Wsw-arbeidsplaats naar begeleid werken bij een reguliere werkgever.

In 2013 komen de sociale partners en de overheid in een sociaal akkoord overeen dat meer mensen met een beperking op een reguliere arbeidsplaats moeten worden aangenomen (de banenafpraak, zie hierna) en alleen indien dit niet mogelijk is een 'speciale' werkplek krijgen. Als uitvloeisel hiervan wordt de Wet sociale werkvoorziening in 2015 afgesloten voor nieuwe toetreders. Een eigen werkvoorziening voor mensen met een beperking is in de visie van de regering niet meer van deze tijd, de inzet dient gericht te zijn op integratie in regulier werk. Bovendien wordt met deze hervorming gekozen voor het uitgangspunt van 'lokalisering': de regelingen aan de onderkant – Wsw, bijstandswet en Wajong – gaan op in de Participatiewet, die wordt uitgevoerd en op bepaalde onderdelen beleidsmatig vormgegeven door gemeenten. Het doel van de Participatiewet is eveneens om het aantal regelingen voor mensen met een verminderd arbeidsvermogen te verkleinen en de rechten en plichten van de verschillende regelingen meer gelijk te trekken. Tegelijk gaat de rijksbijdrage voor de Wsw omlaag net als voor de - gelijktijdig gedecentraliseerde - wet op de Jeugdzorg en de Wmo De verlaging wordt ook wel aangeduid als 'efficiëntiekorting', omdat ze is ingegeven door de gedachte dat decen-

¹⁵ MvT w.v. *Kamerstukken II*, 1995/96, 24787, 3 p. 2. Deze observatie is van medio jaren negentig. Voordien waren al diverse maatregelen getroffen om de toegang tot de arbeidsmarkt voor zekere doelgroepen te vergroten, zoals de hier genoemde banenpools en het op jongeren gerichte Jeugdwerkgarantieplan.

tralisatie gemeenten beter in staat zal stellen een integraler beleid te ontwikkelen en aan hun inwoners een afgestemd, gecombineerd (en dus per saldo goedkoper) hulpaanbod te doen met voorzieningen vanuit alle drie deze 'domeinen'.

3.1.3 RECENTE ONTWIKKELINGEN: BANENAFSPRAAK, QUOTUM-PLICHT, BESCHUT WERK

Zoals gezegd maken de overheid en de sociale partners in 2013 een afspraak om extra banen te creëren voor mensen met een beperking. De gedachte hierachter is dat dankzij deze extra banen arbeidsgehandicapten die in het verleden in de Wsw betaald aan de slag zouden zijn gekomen, nu (met ondersteuning) op een reguliere arbeidsplaats aan het werk kunnen. Werkgevers die een arbeidsgehandicapte in dienst nemen van wie de productiviteit ('loonwaarde' in jargon) onder het wettelijk minimumloon ligt, hebben recht op een loonkostensubsidie om dit verschil te overbruggen. De afspraken zijn niet vrijblijvend: als het afgesproken aantal niet wordt gehaald, wordt een wettelijke quotumregeling van kracht inclusief een boete (heffing) vanwege het onvoldoende nakomen van eerdere afspraken. In 2017 wordt bekend dat de marktsector het voor dat moment afgesproken aantal heeft gerealiseerd, maar de overheidssector niet. Besloten wordt dan ook de quotumplicht voor de sector overheid per 1 januari 2018 te activeren, de boete (heffing) zou ingaan voor het jaar 2019 (SZW, 2018). Dit is echter uitgesteld tot 2022. Dit hangt samen met de beoogde vereenvoudiging van de Wet banenafpraak.

Omdat erkend wordt dat niet alle arbeidsgehandicapten die in het verleden in de Wsw werk vonden op een reguliere baan aan het werk kunnen, moeten gemeenten op termijn 30.000 beschutte werkplekken creëren. Deze voorziening komt echter traag van de grond, waardoor eind 2019 maar twee derde van het beoogde aantal is gerealiseerd, en iets meer dan een achtste van het uiteindelijke streefaantal (dat overigens pas in 2045 hoeft te zijn bereikt).

3.2 WAT HEEFT HET BELEID OPGELEVERD?

Nadat in de vorige paragraaf in vogelvlucht het Nederlandse beleid ten aanzien van de arbeidsdeelname van arbeidsgehandicapten sinds de jaren negentig is besproken, proberen we in deze paragraaf de vraag te beantwoorden wat dit beleid heeft opgeleverd. Daarbij houden we als toetssteen de doelstelling van het VN-verdrag handicap aan. Hebben arbeidsgehandicapten een meer gelijkwaardige positie verkregen ten aanzien van de toegang tot arbeid, de kwaliteit van hun werk en het behoud van hun werk?

Helaas bieden beschikbare evaluatiestudies en rapporten maar beperkt inzicht in deze vragen. Hiervoor zijn verschillende redenen. Zoals we in het vorige hoofdstuk al aangaven komen de doelgroepen van verschillende onderdelen van het Nederlandse beleid niet overeen met die van het verdrag. Evaluatiestudies die zich richten op een specifiek beleid bieden alleen inzicht in de effecten voor de doelgroep van dat beleid, maar niet voor de bredere doelgroep van het verdrag.

Een tweede probleem is dat het Nederlandse beleid er sterk op gericht was en is om het beroep op de sociale uitkeringen voor arbeidsongeschikten (WAO, Wajong, wet WIA) te beperken en minder om de kansen op de arbeidsmarkt te vergroten. Veel evaluatieonderzoek richt zich dan ook vooral op de vraag of de instroom in een regeling is verminderd en niet of minder op de vraag of degenen die niet in een uitkering zijn ingestroomd ook aan het werk zijn gekomen of gebleven en wat de kwaliteit van dat werk is.

In de derde plaats is het meestal moeilijk om het effect van beleid vast te stellen omdat we niet weten wat er gebeurd zou zijn zonder dat beleid. Ook bij een verandering in het beleid (zoals de vervanging van de WAO door de wet WIA of het opgaan van een deel van de Wajong in de Participatiewet) is het effect ervan moeilijk vast te stellen omdat zich tegelijkertijd ook andere veranderingen voordoen (bijvoorbeeld in de economische conjunctuur), die van invloed kunnen zijn op de uitkomsten van het beleid.

Met deze problemen in het achterhoofd geven we in deze paragraaf niettemin een overzicht van enkele recente onderzoeken die meer licht werpen op het effect van de belangrijkste beleidswijzigingen sinds 2000 op de arbeidsmarktpositie van mensen met een beperking. Allereerst bespreken we de uitkomsten van een aantal recente evaluatieonderzoeken naar het effect van een drietal beleidswijzigingen op de arbeidsdeelname van mensen met een arbeidshandicap: de overgang van de WAO naar de wet WIA, de afsluiting van de Wsw in combinatie met de banenafpraak, en het opgaan van een deel van de Wajong in de Participatiewet. Een uiteenzetting over de wijze waarop de verschillende studies de effecten schatten, is te vinden in de bijlage bij dit hoofdstuk. Vervolgens gaan we na wat we op grond van dezelfde studies kunnen zeggen over de effecten van de beleidswijzigingen op de kwaliteit van het werk en het behoud van werk van arbeidsgehandicapten. Daarna bespreken we praktijkervaringen met betrekking tot de arbeidsmarktpositie van mensen met een beperking op basis van gesprekken met (praktijk)deskundigen. Tot slot trekken we enkele conclusies over de effectiviteit van het Nederlandse beleid, waarbij we ook de conclusies betrekken van enkele andere organisaties die de uitvoering van het VN-verdrag handicap in Nederland volgen.

3.2.1 BEVORDERING VAN DE ARBEIDSPARTICIPATIE VAN ARBEIDSGEHANDICAPTEN

In deze paragraaf bespreken we achtereenvolgens de effecten van de overgang van de WAO naar de wet WIA, de afsluiting van de Wsw in combinatie met de banenafpraak, en het opgaan van een deel van de Wajong in de Participatiewet op de arbeidsdeelname van mensen met een beperking.

Invoering van de wet WIA

Het vervangen van de WAO door de wet WIA in 2006 heeft geleid tot een sterke afname van de instroom in de arbeidsongeschiktheidsuitkering. Maar betekent dit ook dat meer (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten aan het werk zijn gebleven? In een recent onderzoek schatten Van Sonsbeek, Kantarci en Zhang (2019) het effect van de wet WIA op de arbeidsdeelname van arbeidsgehandicapten die onder de twee jaar loondoorbetaling bij

ziekte vallen, die voorheen in de WAO zouden zijn gestroomd. Van degenen die onder het WIA-regime vielen bleef ongeveer 1,8% méér aan het werk dan van de WAO-groep. Per saldo heeft de overgang van de WAO naar de wet WIA dus een klein positief effect gehad op de arbeidsdeelname van langdurig zieken die anders in de WAO zouden zijn gestroomd. Als gevolg hiervan zijn sinds de invoering van de wet WIA jaarlijks zo'n 6.000-8.000 extra personen die (gedeeltelijk) arbeidsongeschikt zijn geworden, aan het werk gebleven. Over de gehele periode sinds de invoering van de wet WIA tot en met 2019 zou dit neerkomen op zo'n 90.000 tot 110.000 personen, dat is 11 à 13% van het totale aantal ontvangers van een arbeidsongeschiktheidsuitkering of 5 à 6% van het aantal personen dat zichzelf als arbeidsgehandicapt beschouwt.

We concluderen dat de vervanging van de WAO door de wet WIA heeft geleid tot een procentueel beperkte, maar in absolute aantallen toch forse toename van het aantal langdurig zieken dat aan het werk is gebleven. Wat het effect hiervan is geweest op het aantal werkenden met een arbeidshandicap is niet bekend.

Afsluiting Wsw en banenafpraak

Het besluit om met ingang van 2015 de toegang tot de sociale werkvoorziening (Wsw) af te sluiten moet in samenhang worden gezien met de banenafpraak van de sociale partners en de overheid om tot 2026 125.000 banen voor arbeidsgehandicapten te creëren. De gedachte hierachter is dat dankzij deze extra banen arbeidsgehandicapten die in het verleden in de Wsw aan het werk zouden kunnen, nu met voorzieningen en begeleiding op een reguliere arbeidsplaats aan het werk zouden komen (met als stok achter de deur de quotumwet die in werking zou treden als de streefaantallen niet worden gerealiseerd). In eerste instantie was de afspraak om 100.000 banen te realiseren door de private sector, deze afspraak is door de overheid uitgebreid door zichzelf bij dit akkoord een taakstelling op te leggen van 25.000 banen. Inmiddels zijn deze afspraken samengebracht en is er een doelstelling van in totaal 125.000 banen in 2025. In aanvulling hierop zouden op termijn door gemeenten 30.000 beschutte werkplekken moeten worden gecreëerd.

Hoewel regelmatig cijfers worden gepubliceerd over het aantal arbeidsgehandicapten dat in het kader van de banenafpraak aan het werk is geholpen (zie hoofdstuk 2), bieden deze cijfers geen inzicht in het netto-effect van de banenafpraak. Het is immers niet bekend welk deel van de mensen die via de banenafpraak werk vinden, ook anders aan het werk zou zijn gekomen.

Panteia concludeert in een evaluatie van de banenafpraak dat het effect verschilt voor verschillende groepen in het doelgroepregister (Fris, Witkamp, & Walz, 2019). Voor personen die onder de Participatiewet vallen en niet zelfstandig het minimumloon kunnen verdienen, zou de kans op werk met ongeveer 11% zijn toegenomen. Wajongers zouden 3 à 4% meer kans op werk hebben, terwijl de kans op werk voor Wsw'ers juist met ca. 12% is gedaald. Doordat er in 2015 meer in het overheidsbeleid is veranderd dan alleen de banenafpraak en ook de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt van invloed kunnen zijn, benadrukt Panteia dat niet vaststaat dat de gevonden effecten daadwerkelijk zijn toe te schrijven aan de banenafpraak.

Het SCP heeft het effect van de afsluiting van de Wsw onderzocht en concludeert dat de kans op werk voor mensen die anders voor de Wsw in aanmerking zouden zijn gekomen, na 2014 is gedaald van 55% naar 40% (SCP, 2019). Deze afname met 15% is dus iets groter dan de afname met 12% die Panteia schat. Volgens onze schatting zouden hierdoor in de periode 2014-2019 in totaal zo'n 9.500 potentiële Wsw'ers minder aan het werk zijn gekomen dan zonder de afsluiting van de Wsw het geval zou zijn geweest.

Het aantal arbeidsgehandicapten op een beschutte werkplek blijft tot nog toe achter bij de doelstelling. Halverwege 2020 ging het om niet meer dan 4.488 personen (Van Delft, 2020). Het effect hiervan op de kans op werk van arbeidsgehandicapten lijkt vooralsnog dan ook klein. Uit een evaluatie van beschut werk door de Inspectie SZW (2019) blijkt dat veel gemeenten de regeling als complex ervaren en vinden dat de bestaande regelingen (voor beschut werk, dagbesteding en de banenafpraak) onvoldoende flexibiliteit bieden om in te spelen op de grote variatie binnen de doelgroepen.

Combineren we de verschillende schattingen (zie de bijlage) dan concluderen we, met de nodige slagen om de arm, dat het totale effect van de banenafpraak en de afsluiting van de Wsw op de kans op werk voor personen in het doelgroepregister licht negatief lijkt te zijn, namelijk een afname met ca. 2%. Deze schatting moet wel met voorzichtigheid worden geïnterpreteerd omdat verschillende doelgroepen elkaar overlappen. Per saldo lijkt de combinatie van de banenafpraak en de afsluiting van de Wsw dus geen positief effect te hebben gehad op de werkgelegenheidskansen van mensen met een beperking.

Van Wajong naar Participatiewet

In 2015 werd de toegang tot de Wajong beperkt tot die jonggehandicapten die duurzaam geen arbeidsvermogen hebben. Wie tot en met 2014 tot de Wajongdoelgroep zou zijn gerekend, kwam voortaan onder het regime van de Participatiewet. SEO Economisch Onderzoek (2019) heeft het effect hiervan geschat op de kans op werk van personen die voorheen tot de doelgroep Wajong zouden hebben gehoord (hier kortweg als ex-Wajongers aangeduid) (SEO Economisch Onderzoek, 2019). Uit deze analyse blijkt dat de kans op werk van ex-Wajongers met arbeidsvermogen is gestegen van 26% naar 35%. Als we rekening houden met het feit dat niet alle (ex-)Wajongers arbeidsvermogen hebben, kunnen we het aantal jonggehandicapten dat hierdoor extra aan het werk is gekomen op ca. 16.000 schatten.

We concluderen dan ook dat het (grotendeels) opgaan van de Wajong in de Participatiewet een bescheiden positief effect heeft gehad op de arbeidsdeelname van jonggehandicapten. We tekenen hier overigens bij aan dat de effecten van de veranderingen in de Wajong, de Wsw en de Participatiewet niet strikt gescheiden kunnen worden, onder meer omdat bijna de helft van de werkende Wajongers in de Wsw werkzaam was.

3.2.2 EFFECTEN OP DE KWALITEIT VAN HET WERK EN BEHOUD VAN WERK

In evaluatiestudies van het overheidsbeleid ligt de nadruk op de kwantitatieve effecten: hoeveel arbeidsgehandicapten zijn dankzij de beleidswijzingen extra (of juist niet) aan het werk gegaan. Er is weinig bekend over kwalitatieve effecten, zoals de duurzaamheid van het werk en de beloning. Het SCP constateert dat zowel de Wsw-doelgroep (d.w.z. de voormalige Wsw-geïndiceerden die eind 2014 op de Wsw-wachlijst stonden) als de vroegere Wajong-doelgroep minder vaak een vaste baan vindt (SCP, 2019). Van de arbeidsgehandicapten die niet meer in de Wsw konden instromen maar wel aan het werk gingen, had na drie en vier jaar een aanzienlijk kleiner deel een vaste baan dan van de oudere cohorten op de Wsw-wachlijst (SCP, 2019: 133). Het aandeel jonggehandicapten dat een vaste baan vindt is tussen 2007 en 2018 meer dan gehalveerd (SCP, 2019, p.111). Dit effect is groter dan te verwachten zou zijn op grond van de algehele groei van flexibel werk. De ex-Wajongers die in 2015 en 2016 werk vonden hadden bovendien een lager gemiddeld jaarinkomen dan de Wajongers die in eerdere jaren werk vonden (SCP, 2019: 113).

Hoewel de contractvorm en de beloning slechts twee indicatoren zijn voor de kwaliteit van het werk, duiden deze resultaten erop dat de kwaliteit van het werk van de groep die vroeger tot de doelgroep Wajong of Wsw zou hebben behoord, als gevolg van de beleidswijzigingen eerder verslechterd dan verbeterd is.

Over de effecten van de beleidswijzigingen op het behoud van werk van arbeidsgehandicapten is vrijwel niets bekend. Van de langdurig zieken die ten gevolge van de invoering van de wet WIA aan het werk bleven, is niet bekend of dat bij dezelfde werkgever was of dat zij elders werk hebben gevonden. Niettemin is het aannemelijk dat een substantieel deel van hen (1,8% van de langdurig zieken) hun 'oude' baan heeft behouden.

Van de potentiële Wsw'ers uit 2014 die in een van de volgende drie jaren aan het werk gingen, vond het SCP dat slechts de helft voor een jaar of langer betaald werk had, terwijl dit voor de oudere cohorten 66%-70%

was (SCP, 2019: 132). De potentiële Wsw'ers die vanaf 2015 aan het werk zijn gekomen slagen er dus minder vaak in duurzaam aan het werk te blijven dan voor het afsluiten van de Wsw. Deze conclusie wordt bevestigd door een verkenning van het CAOP (Smit en Scheeren, 2018).

We concluderen dat de kwaliteit van het werk van ex-Wajongers en ex-Wsw'ers als gevolg van de beleidswijzigingen eerder is verslechterd dan verbeterd. Terwijl langdurig zieken dankzij de wet WIA vaker aan het werk zijn gebleven, is de kans van potentiële Wsw'er om duurzaam aan het werk te blijven juist afgenomen.

3.2.3 PRAKTIJKERVARINGEN

Naast de verschillende evaluatiestudies en -rapporten die hiervoor zijn besproken, zijn er inmiddels ook veel praktijkervaringen met de ingrijpende veranderingen die in 2015 zijn doorgevoerd met de invoering van de Participatiewet, de banenafpraak, het afsluiten van de Wsw en het grotendeels afschaffen van de Wajong. Hoewel het vaak moeilijk is te bepalen hoe representatief deze ervaringen zijn, is het verstandig de kritische geluiden uit de praktijk serieus te nemen.

Zo is er vanuit de sociale werkvoorziening op gewezen dat het moeilijk was om de omvangrijke korting op het budget op te vangen. Dat was ook niet realistisch, aldus de directeur van koepelorganisatie Cedris: "Met een groep die kleiner en ouder wordt, kun je niet steeds meer productie draaien." Bovendien is 'de pot met geld' waar de staatssecretaris naar verwees, hier niet voor bedoeld. "Je kunt daar niet alle problemen van jeugdzorg, bijstand, Wsw en bijstand uit betalen."¹⁶

Niet alleen in 2015, maar ook in daaropvolgende jaren kregen alle betrokken actoren – gemeenten, UWV en werkgevers – te maken met een groot aantal nieuwe regels. Het effect van deze regelstroom – circa 25 maatregelen plus vijf voorstellen tot wijziging – is tweemaal. Werkgevers hebben hierdoor – zoals ook bedoeld was – meer eenduidigheid gekregen en ook

¹⁶ De Volkskrant 18.6.2018, tweemaal bijstand in de tekst.

ontzorging. Bij de uitvoering (UWV/gemeenten) is de regeldruk echter dermate toegenomen dat ze nog nauwelijks zicht hebben op de eigen regelruimte (Oden, Beukeveld, & Offers, 2018). Dit is temeer problematisch, omdat ondernemers ook zonder wettelijke verplichtingen best bereid zijn tot inclusief werkgeverschap, maar daarbij wel behoefte hebben aan ambtenaren die creatief meedenken, en aan ruimte om zelf invulling te geven aan de inzet van kandidaten (Van der Woude & Oden, 2019). Deze observatie is een echo van de overwegingen ten tijde van de invoering van de wet REA die er ook was gekomen om bestaande regelingen te stroomlijnen en daardoor beter te laten werken. Kennelijk is de praktijk op dit punt weerbarstig.

In enkele expertmeetings die wij zelf hebben georganiseerd met deskundigen kwamen ook tal van belemmeringen naar voren die de huidige regelgeving opwerpt (De Beer, Westerveld, & van der Zwan, 2019). Veel regels worden als te ingewikkeld ervaren, zowel door het grote aantal categorieën dat wordt onderscheiden als door de wijze van berekening van loonwaarde en loonkostensubsidie. Ze hebben hierdoor onbedoelde of zelfs perverse effecten. Die doen zich bijvoorbeeld voor als mensen net niet aan de eisen voor het doelgroepregister voldoen en daardoor niet geselecteerd worden door werkgevers om een vacature te vervullen. Een grote groep arbeidsgehandicapten valt hierdoor buiten de boot. De arbeidsgehandicapten zijn ook kritisch over de uitvoering. Die zou onvoldoende rekening houden met hun specifieke mogelijkheden en behoeften. Zij worden te veel op grond van formele kenmerken en criteria behandeld in plaats van op grond van wat zij kunnen en willen.

Vergelijkbare kritische geluiden waren te horen in een aantal rondetafelgesprekken die het College voor de Rechten van de Mens (CRM, 2020) organiseerde over de positie van jonggehandicapten. De complexiteit van de regelgeving was daarin ook een belangrijk punt van kritiek. Daarnaast zouden veel opeenvolgende maatregelen nadelig uitwerken voor jonggehandicapten, "terwijl veel van de maatregelen die hen meer regie en maatwerk zouden moeten kunnen bieden in de (uitvoerings)praktijk niet goed blijken te werken."

3.2.4 CONCLUSIE: WAT HEBBEN DE BELEIDSWIJZIGINGEN OPGELEVERD?

In deze paragraaf hebben we in kaart gebracht wat er bekend is over de effecten van de belangrijkste beleidswijzigingen sinds het jaar 2000. Om de eerder genoemde redenen is het niet goed mogelijk om een totaalbeeld te krijgen van die effecten. Doordat verschillende onderdelen van het beleid – en daarom ook de evaluatiestudies daarvan – zich op verschillende groepen richten, zijn deze niet eenvoudig te interpreteren in termen van de kans op werk van de totale groep arbeidsgehandicapten. Als we de geschatte effecten van alle besproken beleidswijzigingen – de overgang van de WAO naar de wet WIA, de afsluiting van de Wsw en de banenafpraak, en het opgaan van een deel van de Wajong in de Participatiewet – optellen, dan kunnen we het totale effect schatten op maximaal zo'n 120.000 extra werkenden.¹⁷ Hierbij gaat het om een optelsom van langdurig zieken, ex-Wsw'ers, personen in het doelgroepregister en ex-Wajongers die extra aan het werk zijn. Tot de eerste groep (langdurig zieken) behoren waarschijnlijk ook veel mensen die niet als arbeidsgehandicapt kunnen worden aangemerkt omdat zij na verloop van tijd herstellen van hun ziekte, terwijl de andere groepen tezamen slechts ongeveer een kwart van alle arbeidsgehandicapten uitmaken.

Als we niettemin van dit aantal van 120.000 uitgaan, zou het totale aantal werkende arbeidsgehandicapten door de verschillende beleidswijzigingen sinds 2000 met zo'n 20% zijn gestegen. Dit komt overeen met ca. 7% van alle arbeidsgehandicapten van 15 tot 65 jaar in 2017. Tegelijkertijd hebben we in hoofdstuk 2 geconstateerd dat het totale aantal werkende arbeidsgehandicapten tussen 2003 en 2017 per saldo met zo'n 150.000 is afgenomen. Het is onduidelijk hoe deze ogenschijnlijk tegenstrijdige cijfers met elkaar te rijmen zijn. Het is denkbaar dat het aantal werkenden met een beperking zonder de genomen maatregelen nog sterker zou zijn gedaald, al is er niet direct een verklaring voorhanden voor een dergelijke

¹⁷ Namelijk maximaal 110.000 door de invoering van de WIA, een afname met ca. 6.000 door de banenafpraak en het afsluiten van de Wsw en een toename met 16.000 door het opgaan van een deel van de Wajong in de Participatiewet.

sterke daling. In ieder geval lijkt het effect van de beleidswijzigingen bij lange na niet voldoende te zijn geweest om het tegengestelde effect te compenseren van andere ontwikkelingen die de arbeidsmarktpositie van mensen met een beperking hebben verzwakt.

De zeer schaarse informatie over de kwaliteit van het werk en het behoud van werk van arbeidsgehandicapten, duidt er evenmin op dat er vooruitgang is geboekt. Het werk van ex-Wsw'ers is minder duurzaam dan voorheen en ex-Wajongers die aan het werk zijn gedaan verdienen minder dan in het verleden. Wel zijn meer langdurig zieken aan het werk gebleven.

Wij concluderen dat, ondanks alle beleidsinspanningen, het doel van een meer gelijkwaardige arbeidsmarktpositie van arbeidsgehandicapten – zowel in termen van arbeidsparticipatie als in termen van kwaliteit en behoud van werk – in de afgelopen vijftien jaar niet naderbij is gebracht.

Deze conclusie wordt op hoofdlijnen gedeeld door verschillende organisaties die de uitvoering van het VN-verdrag handicap in Nederland monitoren. In 2017 stelde de UN Economic and Social Council:

“While noting that, according to the Participation Act and the Jobs and Jobs Quota Act, in 2015 the interim targets to employ persons with disabilities [d.w.z. de banenafpraak] were met, the Committee is concerned that some persons with disabilities are excluded from the system, as only those registered may benefit from the quota system. The Committee is further concerned that, despite the measures taken, the unemployment rate among persons with disabilities is almost twice as high as among persons without a disability and that persons with disabilities often work at levels below their qualifications (arts. 2 and 6).”

Ook het recentere ANED-rapport¹⁸ voor Nederland is kritisch: “The reform package shows positive results”, maar: “employment of this group is limited and still below the level reached in 2008” (Smits, 2019: 9). De

¹⁸ Het Academic Network for European Disability Experts (ANED), ingesteld door de Europese Commissie om een pan-Europees netwerk op het gebied van gehandicapten te creëren.

Alliantie VN-verdrag Handicap concludeert in haar Schaduwrapportage (2019): “Het totale pakket aan nieuwe maatregelen vanaf 2015 om arbeidsparticipatie van mensen met een beperking te verhogen heeft onvoldoende effect.” Verder constateert de Alliantie dat de banenafpraak vaak tot onzeker werk leidt en dat veel ex-Wajongers onder het minimumloon werken vanwege de loondispensatieregeling (Schoonheim & Smits, 2019).

3.3 CONCLUSIE

Al lang voor het VN-verdrag handicap nam de Nederlandse overheid tal van beleidsinitiatieven om de kansen van arbeidsgehandicapten op de arbeidsmarkt te verbeteren. Deze beleidsinspanningen richtten zich deels op regulier werk (onder meer door middel van een verbod op aanstellingskeuringen, de noriskpolis-ZW, loonkostensubsidie, en subsidies op arbeidsplaatsvoorzieningen) en deels op gesubsidieerd werk (via de Wsw). Vanaf de jaren negentig werd in aanvulling hierop ernaar gestreefd om de sociale zekerheid activerender te maken door de instroom in de arbeidsgeschiedheidsuitkeringen (WAO, wet WIA, Wajong) te beperken en de uitstroom naar werk te bevorderen. In de geest van het VN-verdrag handicap (en in het bijzonder art.27 lid 1e: “de kans op werk en carrièremogelijkheden voor personen met een handicap op de arbeidsmarkt te bevorderen, alsmede hen te ondersteunen bij het vinden, verwerven en behouden van werk, dan wel de terugkeer naar werk”) heeft de Nederlandse overheid dus veel inspanningen verricht om de kans op werk van arbeidsgehandicapten te vergroten. Wel waren deze inspanningen vaak gericht op specifieke groepen arbeidsgehandicapten en minder op de groep als geheel. Zo zijn er in het algemeen minder beleidsinspanningen gericht op mensen met een beperking die geen uitkering ontvangen.

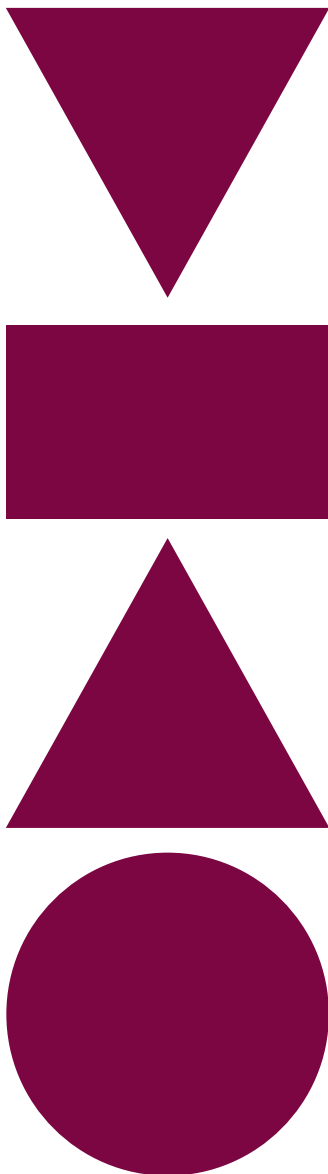
In het Nederlandse beleid is er echter niet veel aandacht (geweest) voor de kwaliteit van het werk dat arbeidsgehandicapten doen, zoals met name voorgeschreven in art.27 lid 1b. “het recht van personen met een handicap op voet van gelijkheid met anderen te beschermen op rechtvaardige en gunstige arbeidsomstandigheden, met inbegrip van gelijke kansen en gelijke beloning voor werk van gelijke waarde, een veilige en gezonde

werkomgeving, waaronder bescherming tegen intimidatie, alsmede de mogelijkheid tot rechtsherstel bij grieven”. Dit is overigens een constatering die niet alleen geldt voor het beleid gericht op arbeidsgehandicapten, maar voor het arbeidsmarktbeleid van de afgelopen decennia in algemene zin, zoals de WRR onlangs constateerde (WRR, 2020).

Om te kunnen vaststellen of de overheid, conform het VN-verdrag handicap, “passende maatregelen, onder meer door middel van wetgeving” heeft genomen, is het van belang inzicht te hebben in de effecten van die maatregelen. In dit hoofdstuk hebben we in kaart gebracht wat we op grond van beschikbare evaluatiestudies en het oordeel van deskundigen weten over de effecten van de belangrijkste beleidswijzigingen sinds 2000. Dat bleek om verschillende redenen niet eenvoudig. We kunnen dan ook geen al te stellige uitspraken doen over de effecten van het beleid en dus ook niet over de vraag in hoeverre het beleid voldoet aan het VN-verdrag handicap. In ieder geval lijkt de ratificatie van het verdrag door Nederland in 2016 geen speciale effecten te hebben gehad, omdat de belangrijkste beleidswijzigingen al in de periode daarvoor zijn doorgevoerd. De beleidswijzigingen in de afgelopen vijftien jaar lijken een bescheiden positieve bijdrage te hebben geleverd aan de arbeidsparticipatie van mensen met een beperking, al verschillen de effecten tussen verschillende groepen. Zo zijn meer langdurig zieke werknemers aan het werk gebleven en zijn meer jonggehandicapten die niet meer een beroep op de Wajong konden doen, aan het werk gegaan, maar zijn minder ex-Wsw'ers aan het werk gekomen. In de effecten op de kwaliteit van het werk en het behoud van werk is nog minder inzicht, maar er zijn aanwijzingen dat de duurzaamheid en de beloning van het werk van arbeidsgehandicapten zijn afgenomen.

We concluderen dat de Nederlandse overheid weliswaar veel beleidsinspanningen heeft verricht, maar dat deze slechts een bescheiden effect hebben gehad, niet hebben kunnen voorkomen dat het aantal werkenden met een beperking sinds 2000 is afgenomen en te eenzijdig zijn gericht op kwantitatieve doelstellingen (meer arbeidsgehandicapten aan het werk) en te weinig op kwalitatieve doelstellingen (beloning, duurzaamheid).

HOOFDSTUK 4 WAT VERKLAART VERSCHILLEN TUSSEN LANDEN IN DE ARBEIDSMARKT- DEELNAME VAN ARBEIDS- GEHANDICAPTEN?



Met enige regelmaat wordt er in discussies of beleidsnota's op gewezen dat er in Nederland een brede kloof gaapt tussen de arbeidsdeelname van mensen met en mensen zonder beperking. Vaak wordt een verschil van zo'n 40 procentpunten genoemd. Andere landen zouden het in dit opzicht beter doen.

Het is duidelijk dat een zo grote kloof op gespannen voet staat met het VN-verdrag handicap, dat immers is gericht op een gelijkwaardige arbeidsmarktpositie. In dit hoofdstuk onderzoeken we of de kloof in arbeidsdeelname tussen mensen met en zonder beperking in Nederland inderdaad groot is in vergelijking met die in andere landen en welke factoren de grootte van die kloof verklaren.¹⁹ Overigens is het belangrijk erop te wijzen dat het VN-verdrag handicap niet alleen over de arbeidsdeelname op zich gaat, maar bijvoorbeeld ook over de kwaliteit van het werk. Op dit aspect zullen we in dit hoofdstuk niet ingaan, omdat het bijzonder moeilijk is daarvan een betrouwbare vergelijking tussen landen te maken.

4.1 ONDERZOEKSMETHODE

Centraal in dit hoofdstuk staat de werkgelegenheidskloof van arbeidsgehandicapten, afgekort tot WKA. Hiermee bedoelen we het verschil in netto-arbeidsparticipatie (ook wel werkgelegenheidsgraad genoemd, dat is het percentage van de bevolking dat betaald werk verricht) tussen mensen van 18 t/m 65 jaar zonder beperking en mensen met een beperking. Dit verschil drukken we uit in procentpunten. Dus als 70% van de bevolking van 18 t/m 65 jaar zonder beperking betaald werk heeft en 40% van de bevolking van

¹⁹ Dit hoofdstuk is een sterk verkorte versie van het AIAS-HSI working paper 'Explaining the disability employment gap in European countries: the influence of labour market policies and public opinion towards people with a disability' van Roos van der Zwan en Paul de Beer. Voor nadere informatie over de gebruikte data, variabelen en analysemethode verwijzen we naar dit working paper.

18 t/m 65 jaar met een beperking, dan bedraagt de WKA 30 procentpunten (70-40). Als van de eerste groep 60% werkt en van de tweede 30% bedraagt de WKA eveneens 30 procentpunten. De WKA geeft dus aan welk percentage van de bevolking van 18 t/m 65 jaar met een beperking *extra* aan het werk zou moeten gaan om een gelijke arbeidsdeelname te realiseren.

Voor de landen van de EU kunnen we de WKA berekenen met behulp van het jaarlijkse onderzoek EU-SILC. Dit onderzoek brengt voor alle EU-lidstaten op basis van een representatieve steekproef de inkomens- en leef-situatie van de bevolking in beeld. Hierbij wordt onder meer gevraagd of men betaald werk verricht en of men een beperking heeft. Deze laatste is gebaseerd op zelfrapportage, dat wil zeggen dat aan iedere ondervraagde de vraag wordt voorgelegd: "In welke mate bent u vanwege problemen met uw gezondheid sinds 6 maanden of langer beperkt in activiteiten die mensen gewoonlijk doen?" Hierbij kunnen de ondervraagden kiezen uit de antwoordmogelijkheden 'ernstig beperkt', 'wel beperkt, maar niet ernstig' en 'helemaal niet beperkt'.

Deze vraagstelling sluit goed aan bij de omschrijving van een handicap in het VN-verdrag handicap. Niettemin is het belangrijk erop te wijzen dat het om een subjectieve beoordeling van een handicap gaat en dat niet kan worden uitgesloten dat mensen in verschillende landen de vraag verschillend interpreteren.

Wat is de beste bron om de werkgelegenheidskloof te meten?

Bij het vaststellen van de werkgelegenheidskloof tussen mensen met en zonder beperking in verschillende landen doet zich het probleem voor dat het niet onmiddellijk duidelijk is wat de beste databron is.

Idealiter zouden we de *European Labour Force Survey* (ELFS) gebruiken (in Nederland de Enquête Beroepsbevolking, EBB), die in alle lidstaten van de EU wordt afgenomen om de werkgelegenheid en werkloosheid te meten.

In deze survey wordt echter alleen incidenteel aan de respondenten gevraagd of zij een beperking hebben. Voor het laatst is dit gebeurd in 2011, zodat er geen recente gegevens op basis van de ELFS beschikbaar zijn en het niet mogelijk is veranderingen over de tijd te meten. Overigens bleek uit deze ene meting dat de WKA in Nederland in 2011 41% bedroeg, tegenover 30% gemiddeld in de EU, waardoor het beeld heeft postgevat dat in Nederland de kloof erg groot is.

Een andere mogelijke bron van informatie is de *European Quality of Life Survey* (EQLS) die sinds 2003 om de vier à vijf jaar wordt gehouden door de European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (kortweg Eurofound). Hierin wordt aan de respondenten gevraagd of zij in hun dagelijkse activiteiten worden gehinderd door chronische (langdurige) fysieke of mentale gezondheidsproblemen, ziekte of invaliditeit. De steekproef voor dit onderzoek telt in de meeste landen echter niet meer dan zo'n 1.000 respondenten, wat aan de kleine kant is voor verfijnde analyses. Omdat er bovendien slechts voor een beperkt aantal jaren gegevens beschikbaar zijn, is dit databestand minder geschikt voor onze analyses.

Een derde bron van informatie is de *European Social Survey* (ESS), die sinds 2002 iedere twee jaar wordt gehouden. Niet alle EU-landen nemen echter aan elke editie van deze survey deel. De ESS bevat een soortgelijke vraag over handicaps als de EQLS. De steekproefomvang van de ESS is groter dan van de EQLS, namelijk in de meeste landen zo'n 1.500-2.000. Door de grotere frequentie en de grotere steekproef is de ESS geschikter voor onze analyses dan de EQLS.

Ten slotte is er de *EU-Statistics on Income and Living Conditions* (EU-SILC), een onderzoek naar het inkomen en de leefsituatie dat sinds 2004 jaarlijks in alle EU-lidstaten wordt gehouden. De EU-SILC bevat veel meer respondenten dan de EQLS en ESS – voor Nederland variërend tussen 15.000 en 25.000 – en maakt daardoor meer betrouwbare en gedetailleerde analyses mogelijk. De vraagstelling over handicaps (zie de hoofdstekst) is vergelijkbaar met die van de andere surveys. Vanwege de veel grotere steekproefomvang en het feit dat het onderzoek jaarlijks wordt gehouden, is

EU-SILC de meest geschikte databron om de werkgelegenheidskloof te analyseren.

Voor de zekerheid hebben we ook een aantal analyses uitgevoerd op de ESS. Hoewel de uitkomsten daarvan enkele verschillen hebben met die van EU-SILC, komen hieruit globaal dezelfde landen naar voren met de kleinste WKA. Volgens zowel de ESS en EU-SILC behoren Italië en Finland tot de landen met de kleinste WKA. Ook uit een eerder onderzoek (Geiger, Van Der Wel, & Tøge, 2017) blijkt dat beide landen een relatief kleine WKA hebben. Op grond hiervan kunnen we dan ook concluderen dat onze uitkomsten robuust zijn en niet sterk worden beïnvloed door het gebruik van een bepaald databestand.

Dit is overigens een bezwaar dat aan alle beschikbare internationale databestanden met gegevens over mensen met een (arbeids)beperking kleeft (zie het kader over verschillende databronnen).

Zoals gezegd wordt in EU-SILC een onderscheid gemaakt tussen 'beperkingen' en 'ernstige beperkingen'. Vanwege de relatief kleine aantallen respondenten die zeggen dat zij ernstig beperkt zijn, hebben wij in de analyses beide categorieën samengevoegd. Daarom zullen we verder kortweg van mensen met een beperking of arbeidsgehandicapten spreken.

Door per land het percentage van de bevolking van 18 tot en met 65 jaar met en zonder beperking dat werkt te vergelijken, krijgen we een beeld van de variatie in de WKA in de EU. Omdat we niet voor alle landen alle benodigde gegevens voor onze analyses hebben, beperkt de vergelijking zich tot 23 lidstaten.²⁰

Vervolgens onderzoeken we welke factoren de verschillen in WKA tussen landen kunnen verklaren. Allereerst gaan we na of die verschillen samenhangen met sociaaldemografische kenmerken, zoals leeftijd, geslacht, huishoudenssamenstelling en opleidingsniveau. Ter illustratie: aangezien ouderen vaker dan jongeren een arbeidshandicap hebben en minder vaak

werkzaam zijn, zou in een land met een meer vergrijsde (beroeps)bevolking de WKA groter kunnen zijn dan in een land met een jongere bevolking. Hiervoor corrigeren we in deze stap.

Hierna onderzoeken we of de kloof (ook) wordt beïnvloed door het overheidsbeleid ten aanzien van mensen met een beperking. Allereerst gaan we na of het moment waarop het VN-verdrag handicap door een land is geratificeerd van invloed is op de WKA. We onderzoeken of de WKA kleiner is naarmate het langer geleden is dat een land het verdrag heeft geratificeerd en dus meer tijd heeft gehad om in lijn met het verdrag beleid te ontwikkelen gericht op een gelijkwaardige (arbeidsmarkt)positie van mensen met een beperking. Daarna gaan we na of een aantal specifieke vormen van beleid van invloed zijn op de WKA. Hierbij maken we gebruik van macro-indicatoren voor onder andere het actieve arbeidsmarktbeleid gericht op arbeidsgehandicapten (zoals beschut werk), de regulering van de arbeidsmarkt en het socialezekerheidsstelsel. Tot slot onderzoeken we of de kloof samenhangt met culturele factoren, in het bijzonder de opvattingen onder de bevolking over de maatschappelijke positie van mensen met een beperking. We gaan na of mensen met een beperking, naarmate de bevolking positiever is over hun maatschappelijke positie, ook vaker aan het werk zijn, bijvoorbeeld doordat werkgevers minder stereotypen of vooroordelen hebben over mensen met een beperking.

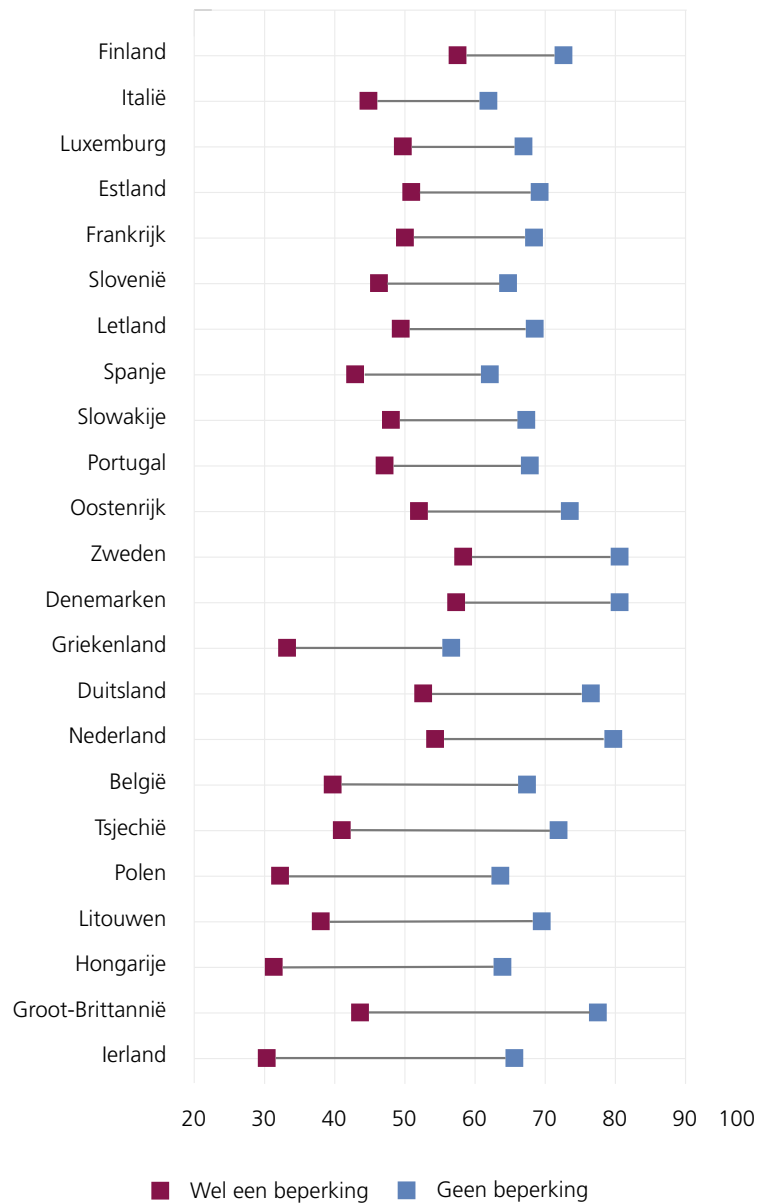
We voeren de analyses uit voor de jaren 2004-2017.

4.2 WELKE LANDEN HEBBEN DE KLEINSTE WERKGELEGENHEIDSKLOOF?

Figuur 4.1 toont de variatie in WKA tussen de 23 EU-landen die we hebben onderzocht, waarbij de landen zijn geordend naar oplopende WKA. In alle landen is de arbeidsdeelname van mensen met een beperking bedeutend lager dan van mensen zonder beperking. Maar de omvang van de kloof varieert sterk, van 15 procentpunten in Finland tot 35 procentpunten in Ierland. Nederland zit, met een kloof van 25 procentpunten, in het midden van deze spreiding.

²⁰ Bulgarije, Cyprus, Kroatië, Malta en Roemenië ontbreken.

Figuur 4.1 Werkgelegenheidsgraad van mensen met en zonder handicap



Bron: EU-SILC, 2004-2017

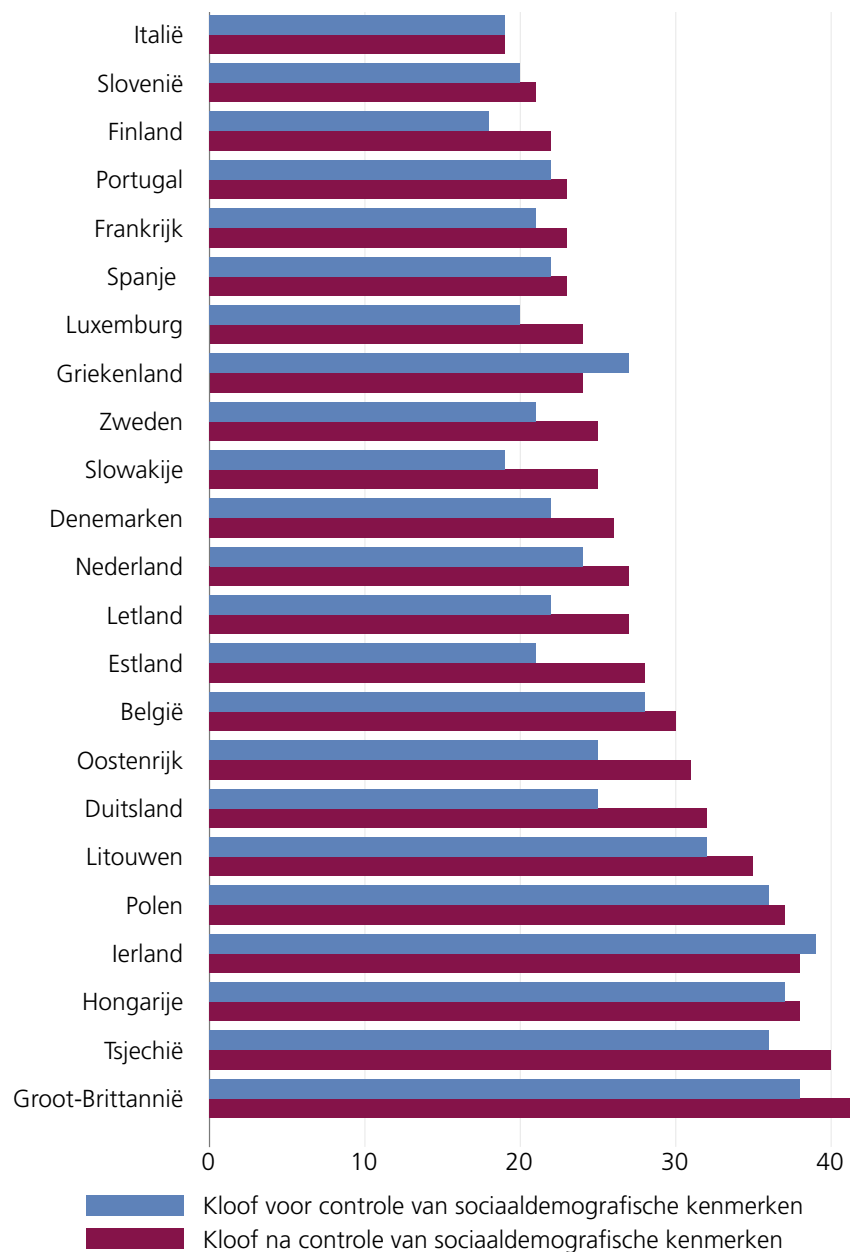
We onderzoeken achtereenvolgens in welke mate verschillende factoren de variatie in de kloof kunnen verklaren.²¹ Omdat er grote verschillen zijn tussen de arbeidsdeelname van vrouwen en mannen, analyseren we de kloof voor beide groepen afzonderlijk.

Allereerst gaan we na of de verschillen tussen de landen blijven bestaan als we rekening houden met verschillen in de bevolkingssamenstelling van de landen. We controleren voor de invloed van drie sociaal-demografische kenmerken: leeftijd, huishoudenssituatie en opleidingsniveau. Inderdaad zijn al deze factoren van invloed op de arbeidsdeelname van individuele personen. Maar ook als we hiermee rekening houden is er nog steeds een groot en sterk effect van het hebben van een beperking op de arbeidsdeelname. Bij mannen is dit effect nog groter dan bij vrouwen. Hieruit volgt dat de verschillen in WKA tussen landen dus niet kunnen worden verklaard uit verschillen in de bevolkingssamenstelling naar leeftijd, huishoudenssamenstelling en opleiding.

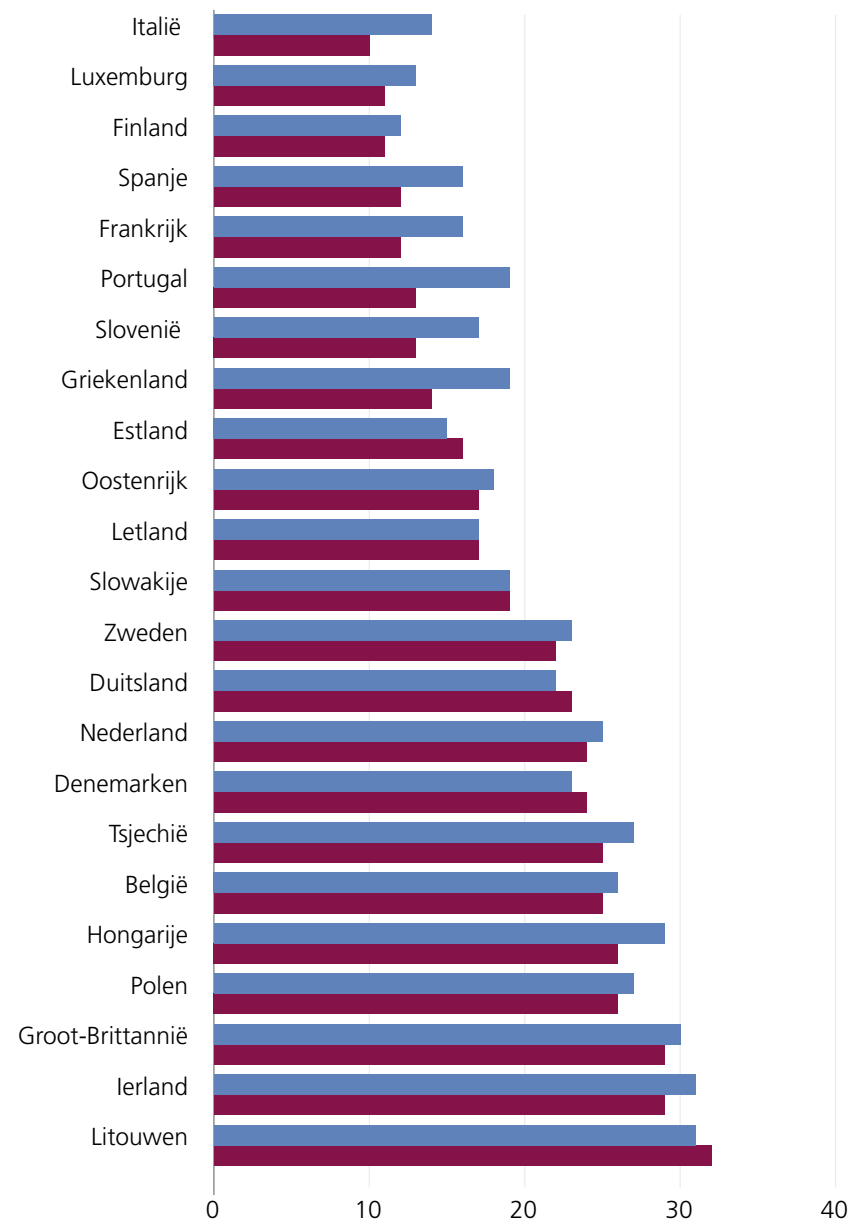
In Figuur 4.1 zagen we dat de kloof in arbeidsparticipatie tussen mensen met en zonder beperking in de EU varieert van 15 procentpunten tot 35 procentpunten. Hoe verandert deze spreiding in de WKA en de relatieve positie van verschillende landen als we rekening houden met verschillen in de sociaaldemografische samenstelling van de bevolking? Figuur 4.2 toont zowel de 'ruwe' WKA, zoals die in Figuur 4.1. is weergegeven als de 'gecorrigeerde' WKA, die resulteert na controle voor sociaaldemografische kenmerken. Omdat we afzonderlijke analyses hebben uitgevoerd voor mannen en vrouwen, tonen we deze voor beide groepen afzonderlijk.

²¹ Telkens als we hierna over 'effecten' spreken gaat het om samenhangen die statistisch significant zijn bij een betrouwbaarheidsinterval van 95%.

Figuur 4.2a WKA voor en na controle voor sociaaldemografische kenmerken – mannen



Figuur 4.2b WKA voor en na controle voor sociaaldemografische kenmerken – vrouwen



Bron: EU-SILC, 2004-2017

Zowel voor mannen als voor vrouwen blijkt de 'gecorrigeerde' WKA in Italië het kleinst te zijn. Als we corrigeren voor sociaaldemografische kenmerken, resteert er in Italië een 'onverklaarde' kloof van 19 procentpunten voor mannen en 10 procentpunten voor vrouwen. Bij mannen is de gecorrigeerde WKA ook relatief klein in Slovenië en Finland en bij vrouwen in Luxemburg en Finland. Nederland zit in beide gevallen in de middenmoot van Europa, met een gecorrigeerde WKA van 27 procentpunten voor mannen en van 24 procentpunten voor vrouwen. Voor mannen is de gecorrigeerde WKA het grootst in Groot-Brittannië (42 procentpunten) en voor vrouwen in Litouwen (32 procentpunten). Er zijn dus nog steeds grote verschillen in de werkgelegenheidskloof die we niet kunnen verklaren uit de landenkenmerken die we in de voorgaande analyses hebben meegenomen.

Opvallend is dat er ook geen samenhang lijkt te zijn tussen het type verzorgingsstaat en de grootte van de WKA. Zo heeft van de Scandinavische (sociaaldemocratische) verzorgingsstaten Finland een relatief kleine WKA, terwijl Denemarken en Zweden tot de middengroep behoren. Van de continentale verzorgingsstaten heeft Frankrijk een relatief kleine WKA en hebben België, Duitsland en Oostenrijk juist een relatief grote kloof. Ook bij de Mediterrane en Oost-Europese verzorgingsstaten zien we zowel landen met een kleine WKA (Italië en Portugal resp. Slovenië) als landen met een beduidend grotere WKA (Griekenland resp. Hongarije, Litouwen en Tsjechoë). Overigens is het goed op te merken dat het type verzorgingsstaat wel van invloed is op het *absolute* niveau van arbeidsdeelname van mensen met een beperking. Deze is het hoogst in de Scandinavische landen (Denemarken, Finland en Zweden) en het laagst in enkele Oost-Europese landen (Hongarije, Polen) en in Ierland, zoals te zien is in Figuur 4.1

4.3 WAT VERKLAART DE VARIATIE IN WERKGELEGENHEIDSKLOOF?

In de volgende stappen gaan we na of het overheidsbeleid ten aanzien van arbeidsgehandicapten van invloed is op de WKA. Om te beginnen onderzoeken we of het uitmaakt hoe lang geleden een land het VN-verdrag handicap heeft geratificeerd. Onze verwachting is dat ratificatie van het verdrag gepaard gaat met grotere aandacht in het overheidsbeleid voor de arbeidsmarktpositie van mensen met een beperking en dat dit (gewijzigde) beleid een groter effect zal hebben op de WKA naarmate het verdrag langer geleden is geratificeerd. Alle landen die we onderzoeken, hebben het VN-verdrag handicap geratificeerd, Tabel 4.1 laat zien in welk jaar dat was. We vinden echter geen samenhang tussen het aantal jaren dat is verstreken sinds het verdrag is geratificeerd en de arbeidsdeelname van mensen met een beperking. Dit suggereert dat ratificatie van het VN-verdrag handicap op zichzelf niet leidt tot een effectiever beleid ten aanzien van de arbeidsdeelname van mensen met een beperking. Een mogelijke verklaring is dat het moment van ratificatie mede afhankelijk is van de strategie van het land en van de hoeveelheid bestaand beleid en aandacht voor inclusie. In sommige landen worden dergelijke verdragen snel geratificeerd en wordt er daarna gekeken of dit gevolgen moet hebben voor het gevoerde beleid. In andere landen worden juist eerst wijzigingen in het beleid doorgevoerd voordat het verdrag geratificeerd wordt. In Nederland is bijvoorbeeld eerst nagegaan of en zo ja, welke aanvullende wetgeving nodig was om het VN-verdrag handicap te kunnen ratificeren.

Tabel 4.1: Ratificatie VN-verdrag handicap

Land	Jaar	Land	Jaar
Hongarije	2007	Frankrijk	2010
Spanje	2007	Letland	2010
Oostenrijk	2008	Litouwen	2010
Slovenië	2008	Slowakije	2010
Zweden	2008	Luxemburg	2011
België	2009	Estland	2012
Tsjechië	2009	Griekenland	2012
Denemarken	2009	Polen	2012
Duitsland	2009	Finland	2016
Italië	2009	Nederland	2016
Portugal	2009	Ierland	2018
Groot-Brittannië	2009		

Bron: <https://indicators.ohchr.org/>

4.3.1 ACTIEF ARBEIDSMARKTBELEID

Vervolgens onderzoeken we het effect van een aantal meer specifieke vormen van beleid op de WKA. Allereerst richten we ons op het actieve arbeidsmarktbeleid dat direct gericht is op arbeidsgehandicapten. Het gaat hierbij om overheidssteun voor beschermt en gesubsidieerd werk en voor beroepsmatige revalidatie voor mensen met een beperkt arbeidsvermogen, uitgedrukt in procenten van het bruto binnenlands product (bbp).²² Hoewel dit beleid specifiek bedoeld is voor arbeidsgehandicapten, vinden we hier niet de verwachte effecten. De uitgaven voor dit beleid hebben geen invloed op de arbeidsdeelname van mannen met een beperking, terwijl we voor vrouwen met een beperking vinden dat in landen die meer aan dergelijk beleid uitgeven, de kans op werk juist kleiner is. Een mogelijke verklaring voor dit laatste zou kunnen zijn dat er sprake is van een 'lock-in' effect, dat wil zeggen dat zolang arbeidsgehandicapten deelnemen aan specifiek arbeidsmarktbeleid zij juist niet op de (reguliere) arbeidsmarkt aan het werk gaan.

²² De gegevens hierover zijn ontleend aan de OESO.

4.3.2 REGULERING VAN ONTSLAGBESCHERMING

Een tweede beleidselement waarvan we het effect onderzoeken, is de regulering van verschillende contractvormen. Het effect dat we hiervan verwachten is overigens niet eenduidig. Enerzijds zou een meer flexibele arbeidsmarkt extra kansen kunnen creëren voor mensen met een beperking, omdat werkgevers dan minder terughoudend zouden zijn om personen met een beperking aan te nemen. Anderzijds maakt een meer flexibele arbeidsmarkt het voor werkgevers gemakkelijker om mensen met een beperking te ontslaan, hetgeen negatief zou kunnen uitwerken op hun arbeidsdeelname. We maken onderscheid tussen de ontslagbescherming voor werknemers met een vast contract (arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd) en voor werknemers met een flexibel contract (arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd en uitzendkrachten).²³ We constateren dat zowel een meer strikte ontslagbescherming voor vaste werknemers als een meer strikte regulering van flexibele contracten een positief effect heeft op de arbeidsdeelname van mensen met een beperking vergeleken met mensen zonder beperking. Méér ontslagbescherming werkt dus in het voordeel van mensen met een beperking. Mogelijk komt dit doordat werknemers die gehandicapt worden in dat geval minder gemakkelijk kunnen worden ontslagen. Dat ook een striktere regulering van flexibel werk positief uitpakt voor de arbeidsdeelname van mensen met een beperking, is lastiger te verklaren.²⁴

4.3.3 ARBEIDSONGESCHIKTHEIDSUITKERING

Een derde aspect van het overheidsbeleid waarvan we het effect onderzoeken, zijn de uitgaven voor arbeidsongeschiktheidsuitkeringen in procenten van het bbp.²⁵ Naarmate arbeidsongeschiktheidsuitkeringen gemakkelijker toegankelijk en genereuzer zijn, ondervinden arbeidsge-

²³ Deze indicatoren zijn afkomstig van de OESO.

²⁴ Een mogelijke verklaring zou zijn dat er in landen met een meer strikte regulering van flexibel werk verhoudingsgewijs meer vaste dienstverbanden zijn, waardoor arbeidsgehandicapten ook meer kans hebben op een goed beschermde vaste baan. Echter, als in de analyse het aandeel flexibele banen in een land als verklarende variabele wordt opgenomen, blijkt deze geen significant (negatief) effect te hebben op de arbeidsdeelname van arbeidsgehandicapten.

²⁵ De gegevens hierover zijn afkomstig van Eurostat.

handicapten een minder sterke financiële prikkel om werk te zoeken of te aanvaarden. Daarom verwachten we dat hogere uitgaven aan arbeidsongeschiktheidsuitkeringen samengaan met een grotere kloof in arbeidsparticipatie tussen mensen met en zonder beperking. In onze analyse vinden we echter geen effect van de uitgaven aan arbeidsongeschiktheidsuitkeringen op de arbeidsdeelname van mensen met een beperking.²⁶

4.3.4 LOONDOORBETALING BIJ ZIEKTE

Het vierde en laatste beleidsaspect waarop we de aandacht richten is de loondoorbetaling bij ziekte. In het Nederlandse debat wordt regelmatig betoogd dat de verplichting van werkgevers om gedurende twee jaar een groot deel van het loon van een zieke werknemer door te betalen hen zeer terughoudend maakt om kandidaten aan te nemen bij wie zij een verhoogd risico op ziekte verwachten (al is het verboden om dat via een medische keuring vast te stellen en is er een no-risk polis om werkgevers tegemoet te komen). Gegevens over het maximale aantal dagen dat werkgevers het loon van zieke werknemers moeten doorbetalen ontlenen we aan het MISSOC-databestand. Uit onze analyse blijkt echter dat er geen enkel verband is tussen het aantal dagen loondoorbetaling bij ziekte en de arbeidsdeelname van mensen met een beperking.²⁷

²⁶ De gerapporteerde bevindingen zijn afkomstig uit het AIAS-HSI working paper 'Explaining the disability employment gap in European countries: the influence of labour market policies and public opinion towards people with a disability' van Roos van der Zwan en Paul de Beer. We hebben extra analyses gedaan om de robuustheid van de resultaten na te gaan, een two-step multilevel analyse. De resultaten hiervan laten wel een positief effect van de uitgaven aan arbeidsongeschiktheidsuitkeringen op de arbeidsdeelname van mannen met een beperking zien. Causaliteit is in dit geval lastig te bepalen, maar dit resultaat kan erop duiden dat er een groter beroep op uitkeringen is naarmate de arbeidsparticipatie van mannen met een beperking hoger is. Hogere uitgaven aan arbeidsongeschiktheidsuitkeringen lijken dus niet ontmoedigend werken wat betreft de arbeidsdeelname van *mannen* met een beperking.

²⁷ De extra two-step multilevel analyses laten wel een positief verband zien tussen het aantal dagen loondoorbetaling bij ziekte en de arbeidsdeelname van mensen met een beperking. Hoewel dit verschil in uitkomsten lastig te verklaren is, kan het erop duiden dat een langere loondoorbetaling door de werkgever bijdraagt aan preventie.

4.4 OPVATTINGEN OVER ARBEIDSGEHANDICAPTEN

Tot slot onderzoeken we of de dominante opvattingen over mensen met een (arbeids)beperking in een land van invloed zijn op de WKA. Onze veronderstelling is dat meer positieve opvattingen over de maatschappelijke rol en positie van mensen met een beperking zouden kunnen bijdragen aan een hogere arbeidsdeelname in vergelijking met mensen zonder beperking. Immers, in dat geval zouden er minder stereotypen en vooroordelen over mensen met een beperking kunnen bestaan en zouden zij bij wervingsprocedures minder vaak te maken hebben met discriminatie. Helaas is er in de periode die wij onderzoeken voor slechts één jaar informatie beschikbaar over de opvattingen onder de Europese bevolking over mensen met een beperking. Het betreft een viertal vragen uit de Eurobarometers van 2012. We moeten hierdoor noodgedwongen uitgaan van de veronderstelling dat de opvattingen over mensen met een beperking in de loop van de tijd gelijk zijn gebleven en kunnen geen gebruik maken van variatie over de tijd. Deze vier vragen zijn:

- In welke mate bent u het ermee eens dat mensen met een handicap net zo in staat zouden moeten zijn om deel te nemen aan de maatschappij als mensen zonder een handicap? Dit betekent bijvoorbeeld dat ze naar school zouden moeten kunnen gaan, een baan krijgen, toegang hebben tot winkels en supermarkten, op vakantie gaan enz...
- Wanneer een bedrijf iemand wil aannemen in Nederland, en de keuze heeft tussen twee kandidaten met dezelfde vaardigheden en kwalificaties, welke van de volgende criteria zouden, naar uw mening, een kandidaat kunnen benadelen? ... Een handicap.
- Kunt u mij voor elk van de volgende types discriminatie vertellen of deze, naar uw mening, zeer vaak, tamelijk vaak, tamelijk weinig of zeer weinig in Nederland voorkomen? ... Handicap.
- Discriminatie kan plaatsvinden buiten het werk. Bijvoorbeeld, in het onderwijs, wanneer mensen gaan winkelen, restaurants/bars bezoeken, proberen een accommodatie te huren of een eigendom proberen kopen of naar een dokter of een ziekenhuis gaan. Kunt u mij vertellen of, naar uw mening, discriminatie buiten het werk zeer veel, tamelijk vaak, tamelijk weinig of zeer weinig voorkomt in Nederland? Discriminatie op basis van ... Handicap.

Terwijl de eerste vraag over de eigen mening van de respondenten gaat, betreffen de andere drie de perceptie van de respondenten van de mate waarin er in hun land sprake is van discriminatie van gehandicapten. De laatste twee vragen, die beide betrekking hebben op discriminatie in het algemeen en niet specifiek in de sfeer van het werk, hebben we samengevoegd tot één indicator voor de perceptie van discriminatie in de samenleving. We verwachten dat een hogere score op de eerste vraag en een lagere score op de andere vragen samengaan met een hogere arbeidsdeelname van mensen met een beperking. Uit onze analyse blijkt echter dat de gemiddelde score van een land op de eerste twee vragen geen significante samenhang heeft met de arbeidsdeelname van mensen met een beperking. Bij de combinatie van de laatste twee is dat wel het geval. Echter, naarmate de bevolking van een land meent dat er méér sprake is van discriminatie van gehandicapten is de arbeidsdeelname van mensen met een beperking in dat land in vergelijking met mensen zonder beperking juist hoger. Dit is het omgekeerde van wat we zouden verwachten. Een mogelijke verklaring voor deze verrassende uitkomst is dat naarmate de kloof in arbeidsparticipatie tussen mensen zonder en met een beperking in een land kleiner is, de bevolking juist kritischer staat tegenover de resterende verschillen en deze eerder aan discriminatie toeschrijft. Zo is de kloof in arbeidsdeelname tussen mensen met en zonder beperking in Italië relatief klein en denkt toch iets meer dan de helft van de bevolking dat discriminatie op grond van een beperking zeer vaak of tamelijk vaak voorkomt. Overigens vinden we ook in dit geval dat, na controle voor het effect van de opinie van de bevolking, nog steeds het overgrote deel van de variatie in de WKA onverklaard blijft.

4.5 CONCLUSIE

De arbeidsparticipatiekloof varieert van 15 procentpunten tot 35 procentpunten tussen verschillende EU-landen. Nederland behoort met 25 procentpunten tot de middenmoot. Italië en Finland behoren tot de landen waar de WKA relatief het kleinst is, zowel voor mannen als voor vrouwen. Zelfs als we corrigeren voor sociaaldemografische kenmerken, blijft er een kloof bestaan. Daarom onderzochten we eveneens de invloed van overheidsbeleid rondom mensen met een beperking en in hoeverre dat de kloof beïnvloedt.

De resultaten uit dit hoofdstuk laten zien dat we slechts weinig aanwijzingen vinden dat het overheidsbeleid van invloed is op de kloof in arbeidsdeelname tussen mensen met en zonder handicap. De periode die is verstreken sinds het ratificeren van het VN-verdrag handicap, de uitgaven aan actief arbeidsmarktbeleid gericht op arbeidsgehandicapten (i.h.b. beschut en gesubsidieerd werk en beroepsrevalidatie), de uitgaven aan arbeidsongeschiktheidsuitkeringen en de loondoorbetaling bij ziekte hebben geen van alle een effect op de arbeidsdeelname van mensen met een beperking vergeleken met mensen zonder beperking. Ook de opvattingen van de bevolking over mensen met een beperking hadden geen effect op de WKA. Alleen de striktheid van ontslagbescherming heeft een effect. Zowel meer strikte ontslagbescherming voor vaste werknemers als meer strikte regulering van flexibele dienstverbanden gaat samen met een hogere arbeidsdeelname van gehandicapten in vergelijking met mensen zonder handicap. We interpreteren dit vooral als een effect op het behoud van werk van werknemers die arbeidsgehandicapt worden. De verschillen in ontslagbescherming tussen landen verklaren echter maar een heel klein deel van de verschillen in WKA. Ook na controle voor de mate van ontslagbescherming blijft de 'onverklaarde' variatie in WKA erg groot.

Uiteindelijk kunnen we dus maar een klein deel van de verschillen in de kloof in arbeidsdeelname verklaren uit de verschillende macrofactoren die we in onze modellen hebben opgenomen. Dit betekent niet per se dat het overheidsbeleid en de opvattingen van de bevolking slechts een klein effect hebben op de arbeidsdeelname van mensen met een beperking. Het kan ook komen doordat de beschikbare indicatoren niet verfijnd genoeg zijn om de relevante verschillen tussen de landen vast te stellen. Zo konden we voor het actieve arbeidsmarktbeleid gericht op gehandicapten en voor de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen alleen de hoogte van de uitgaven in procenten van het bbp meenemen. Deze cijfers bieden geen inzicht in de precieze (kwalitatieve) verschillen in beleid en regelingen tussen landen die er wellicht meer toe doen dan de omvang van de uitgaven. De gegevens over de opvattingen onder de bevolking hebben, zoals opgemerkt, slechts op één jaar betrekking. Het is dus goed denkbaar dat we bij een meer diepgaande analyse van het beleid en/of de opvattingen in verschillende landen een groter deel van de verschillen in WKA zouden kunnen verklaren. Dit is dan ook een belangrijke reden om in het volgende hoofdstuk twee landen aan een nader onderzoek te onderwerpen.



HOOFDSTUK 5 CASE STUDIES: WAT KUNNEN WE LEREN VAN FINLAND EN ITALIË?

Hoewel Nederland ten aanzien van een gelijke arbeidsdeelname van mensen met en zonder beperking zeker niet het slechtst scoort in de EU, zijn er flink wat landen waar de kloof beduidend kleiner is. Omdat we in de analyse in hoofdstuk 4 geen overtuigende verklaring hebben kunnen vinden voor deze kloof (hierna kortheidshalve WKA), zullen we in dit hoofdstuk twee landen nader onder de loep nemen die een relatief kleine WKA hebben. Italië heeft zowel voor mannen als voor vrouwen de kleinste gecorrigeerde WKA zodat dit land een voor de hand liggende keuze is voor een nader onderzoek. Daarnaast behoort ook Finland zowel bij de mannen als bij de vrouwen tot de landen met de kleinste gecorrigeerde WKA, terwijl Slovenië, Portugal, Spanje en Luxemburg alleen voor een van beide seksen tot de top-vier behoren. Daarom zullen we naast Italië ook Finland in dit hoofdstuk aan een meer diepgravend onderzoek onderwerpen.

In een aantal tekstblokken vergelijken we de inzichten die we hebben opgedaan in Finland en Italië met de beleidsaanpak in Nederland, om na te gaan of er uit de ervaringen in deze landen voor Nederland lessen te trekken zijn. Hierbij maken we ook gebruik van de reacties van een aantal Nederlandse experts, aan wie we in een tweetal expertmeetings de uitkomsten van ons onderzoek in Finland en Italië hebben voorgelegd.

5.1 ONDERZOEKSMETHODE

Waar we ons in hoofdstuk 4 baseerden op grootschalige surveygegevens en gekwantificeerde beleidskenmerken, gebruiken we in hoofdstuk 5 een kwalitatieve onderzoeksmethode. In dit hoofdstuk richten we ons op twee landen die op basis van EU-SILC-gegevens een relatieve kleine WKA hebben in vergelijking met andere Europese landen. Naar aanleiding van deze uitkomst trachten we in dit hoofdstuk te achterhalen wat de verklaringen zijn voor deze relatief kleine WKA. Daarnaast onderzoeken we of er in deze landen beleid bestaat om de arbeidsmarktpositie van mensen met een beperking te verbeteren en of dat beleid aanknopingspunten geeft voor Nederland.

Deze vragen beantwoorden we met behulp van een literatuuronderzoek en expertinterviews. Met het literatuuronderzoek brengen we de wet- en regelgeving rondom arbeidsgehandicapten in kaart en de effecten van het beleid. Hierbij kijken we zowel naar wetenschappelijke literatuur als de zogenaamde grijze literatuur (bijvoorbeeld beleidsrapporten, beleidsevaluaties of werkdocumenten). Vervolgens hebben we experts op dit onderwerp geïnterviewd voor een beter begrip van het beleid en de effecten ervan. Het doel van deze interviews was om te toetsen in hoeverre de situatie in de praktijk overeenkomt met de cijfers en wet- en regelgeving. We verwachtten dat de experts specifieke, praktische kennis zouden hebben op basis van hun ervaring in het veld, die we niet zouden kunnen ontleenen aan de literatuur (Bogner, Littig, & Menz, 2018).

We hebben experts van verschillende organisaties geïnterviewd. Ze waren onder andere werkzaam bij belangenorganisaties, als beleidsmaker, als onderzoeker bij een universiteit, overheid of uitvoeringsinstelling of bij werkgevers- of werknemersorganisaties. Sommigen hadden een breder perspectief op het onderwerp en sommigen hadden juist meer gespecialiseerde kennis. De respondenten zijn daarom geselecteerd op basis van een doelgerichte steekproef en de sneeuwbalmethode (zie kader). We hebben semigestructureerde interviews afgenomen met een duur van 1-1,5 uur. Alle respondenten zijn tussen januari en juni 2020 geïnter-

viewd. De interviews in Finland zijn *face to face* gehouden, vanwege de COVID-19-pandemie werden de interviews in Italië via Skype afgenomen.²⁸

Selectie van experts

Uit het literatuuronderzoek kwam een aantal experts naar voren met wie we contact hebben gezocht. Iedereen die we benaderden voor een interview, hebben we gevraagd naar suggesties voor andere relevante experts om te interviewen. Een gevolg van de selectiemethode was dat veel van de Italiaanse respondenten uit met name Noord-Italië en Lombardije kwamen. Omdat bekend is dat de noordelijke regio's beter presteren op het gebied van de arbeidsdeelname van personen met een handicap, hebben we hierdoor meer gehoord over de best practices in deze regio's.

Om te beginnen hebben we in de interviews gevraagd naar de arbeidsdeelname van gehandicapten. We wilden op deze manier achterhalen in hoeverre de cijfers overeenkomen met het beeld van experts in deze twee landen. Vervolgens hebben we gevraagd naar verklaringen voor de arbeidsdeelname en naar succesvol beleid in deze landen.²⁹

5.2 DEFINITIE

Tijdens de interviews is ook gevraagd naar de definitie van een (arbeids) handicap in beide landen. De definitie geeft een eerste inzicht in hoe men tegen mensen met een beperking aankijkt. In Finland viel op dat de na-

²⁸ De vragenlijsten, een overzicht van de respondenten en de samenvattingen van de interviews zijn beschikbaar op aanvraag. De interviews waren voor het merendeel in het Engels. Enkele van de interviews met Italiaanse experts zijn waren in het Italiaans. Ter wille van de leesbaarheid zijn de citaten uit de interviews naar het Nederlands vertaald. De interviews die in het Italiaans waren, zijn tweemaal vertaald: eenmaal vanuit het Italiaans in het Engels en vervolgens uit het Engels in het Nederlands.

²⁹ Meer informatie over het beleid rondom mensen met een beperking en hun arbeidsmarktpositie in deze landen is te vinden in het OECD rapport 'Sickness, Disability and Work. Breaking the barriers' uit 2010.

druk lag op de definitie die zich richt op een gediagnosticeerde handicap en het daaraan gerelateerde recht op een uitkering. Een meer recente term die vaak werd genoemd is gedeeltelijke arbeidsgeschiktheid. Recent beleid richt zich op mensen die deels nog kunnen werken en hoe de overheid hen kan helpen aan het werk te komen en te blijven. In Italië ligt de nadruk op de juridische definitie. Verschillende experts benoemden dat de *International Classification of Functioning, Disability and Health* (ICF) op veel gebieden het uitgangspunt is. Dit bio-psychosociale model kan worden gezien als een combinatie van het medische en het sociale model. Een van de wetten waarnaar werd verwezen gebruikt een definitie die grotendeels overeenkomt met het VN-verdrag handicap en waar een breed spectrum aan beperkingen onder valt. Ook werd vaak verwezen naar de quotumwet (wet 68/1999). Hierin staat dat mensen met een beperking recht hebben op werk dat past bij hun individuele competenties en vaardigheden.

5.3 BELEID OM DE ARBEIDSDEELNAME VAN ARBEIDSGEHANDICAPTEN TE STIMULEREN

Tijdens de interviews bleek dat zowel experts in Finland als in Italië niet meteen het beeld herkenden dat de WKA in hun land (relatief) klein is. Dat komt onder andere door een gebrek aan betrouwbare cijfers over de arbeidsparticipatie van mensen met een beperking. Zowel in Finland als in Italië gaven experts aan dat ze niet precies weten hoeveel mensen met een beperking aan het werk zijn. De cijfers zijn versnipperd over verschillende bronnen en bovendien zijn er regionale verschillen. Wel lijkt er een correlatie te bestaan tussen de arbeidsdeelname van arbeidsgehandicapten en de stand van de (regionale) economie: in Italië doet het noorden het beduidend beter dan het zuiden, onder andere omdat de economie in noord-Italië er beter voorstaat. In Finland is het juist het zuiden dat het beter doet, daar liggen de meeste grote steden, waar de kansen voor mensen met een beperking groter zijn.

Finland ratificeerde het VN-verdrag handicap, net als Nederland, in 2016. Een van de respondenten gaf aan dat eerst het beleid op orde moest zijn voordat het VN-verdrag handicap geratificeerd werd. Toch gaven verschillende geïnterviewde deskundigen aan dat de positie van mensen met een beperking niet is verbeterd sinds de ratificatie, alleen dat het bewustzijn over het belang van de arbeidsdeelname van mensen met een beperking bij beleidsmakers iets is toegenomen. Italië ratificeerde het verdrag al in 2009, maar ook in Italië lijkt de positie van mensen met een beperking niet samen te hangen met de ratificatie. Net als in Finland, gaven de experts wel aan dat het bewustzijn over dit thema was toegenomen.

Toch zijn er in beiden landen verschillen in het beleid en ook in de beeldvorming van mensen met een beperking die de omvang van de WKA wellicht kunnen verklaren. In de literatuur over de arbeidsdeelname van mensen met een beperking worden verschillende typen staten onderscheiden, vergelijkbaar met het onderscheid in verzorgingsstaatregimes. Een van die indelingen gaat uit van drie typen regimes: een *Nordic* regime, een *Liberal* regime en een *Intermediate* regime (Böheim & Leoni, 2018). Tabel 5.1 laat zien dat Finland en Nederland tot het *Nordic* type horen en Italië tot de tussencategorie tussen *Nordic* en *Liberal*. Het *Nordic* regime wordt gekenmerkt door hoge (inkomens)compensatie wat betreft uitkeringen, maar ook door geringe activering van uitkeringsafhankelijken. Het *Intermediate* regime wordt gekenmerkt door een gemiddelde compensatie (deze is laag in het *Liberal* regime) en weinig aandacht voor revalidatie. Deze typen geven een eerste idee van de verschillen in het beleid rondom arbeidsgehandicapten, waarbij Finland en Italië dus, ondanks hun relatief kleine WKA, tot verschillende typen behoren. De uitwerking van het beleid kan vervolgens ingedeeld worden in drie componenten: of het beleid zich richt op compensatie van arbeidsgehandicapten, op preventie of op activering (Boheim & Leoni, 2016). We zullen nagaan in hoeverre deze factoren een rol spelen in Finland en Italië en hoe zich dat verhoudt tot de situatie in Nederland.

Tabel 5.1 EU-landen ingedeeld naar type beleid rondom arbeidsgehandicapten

Nordic	Intermediate	Liberal
Duitsland, Denemarken, Finland , Nederland , Noorwegen, Zweden, Zwitserland	Oostenrijk, België, Spanje, Frankrijk, Ierland, Italië , Luxemburg, Polen	Groot-Brittannië

Bron: Boheim et al., 2018

5.3.1 COMPENSATIE

De eerste component heeft betrekking op compensatie en gaat vooral over de hoogte van de uitkeringen voor mensen met een beperking. De meeste experts uit Finland geven aan dat uitkeringen voor mensen met een beperking ruim voldoende zijn om van te leven. Een aantal experts is daar kritischer over, maar geeft wel aan dat naast een arbeidsongeschiktheidsuitkering, mensen met een beperking ook aanspraak kunnen maken op andere uitkeringen en tegemoetkomingen, zoals voor een huis. Daarmee is het mogelijk om rond te komen. De arbeidsongeschiktheidsuitkering is bovendien beschikbaar voor mensen met en zonder arbeidsverleden. Deze compensatie komt ook voort uit het idee dat het geen keuze is om een beperking te hebben en daardoor minder of niet te kunnen werken:

“Ik denk bijvoorbeeld niet dat als we arbeidsongeschiktheidsuitkeringen afschaffen, we veel meer mensen zouden hebben, bijvoorbeeld met een verstandelijke beperking, in regulier werk. Het is niet hun schuld, als het systeem is wat het is. Nogmaals, we hebben een ondersteuningssysteem nodig om mensen met een verstandelijke beperking in de echte wereld te helpen. En als je eraan denkt om te solliciteren, is dat voor mensen zonder beperking soms al lastig. Dus, hoe moeilijk is het voor mensen met een verstandelijke beperking, sterker nog, hoe moeilijk is het voor hen om te weten wat voor soort banen er zijn en wat ze moeten doen en waar ze heen kunnen om een baan te vinden? Hun kennis wordt niet beter als de uitkeringen worden weggenomen.” (Interview met een onderzoeker en een ar-

beidsspecialist van de Finnish Association on Intellectual and Developmental Disabilities, Finland)

In Italië zijn er veel verschillende vormen van uitkeringen en tegemoetkomingen voor mensen met een beperking, waarbij evenals in Nederland onderscheid gemaakt wordt tussen mensen met en zonder arbeidsverleden. Een deel van de uitkeringen hangt bovendien af van het inkomen van de uitkeringsafhankelijke en een ander deel is een vast bedrag. Wat opvalt in Italië zijn de aparte uitkeringen en regelingen voor mensen met een zintuigelijke beperking die (vrij snel) na WOII zijn ingesteld. Zo waren er lange tijd specifieke banen die door blinden werden gedaan, zoals telefonist en fysiotherapeut. Ook zijn er in Italië allerlei tegemoetkomingen mogelijk voor mensen met een beperking, zoals korting op ziektekosten. Uit de interviews ontstaat een beeld dat er uitkeringen zijn voor mensen met een beperking die écht niet kunnen werken, maar dat de bedragen niet erg hoog zijn.

Finland en Italië verschillen dus ten aanzien van deze component en we kunnen op basis hiervan niet concluderen dat genereuze of juist lage uitkeringen voor mensen met een beperking de arbeidsdeelname vergroten. In de analyses in hoofdstuk 4 vonden we – tegen onze verwachting in – niet dat hogere uitgaven aan arbeidsongeschiktheidsuitkeringen samengaan met een grotere kloof in arbeidsparticipatie tussen mensen met en zonder handicap. De *case studies* over Finland en Italië bieden wellicht een verklaring voor onze bevinding dat hogere uitgaven aan arbeidsongeschiktheidsuitkeringen niet samengaan met een grotere WKA. Beide landen hebben een kleine WKA, terwijl in Finland de uitkeringen relatief hoog zijn en in Italië juist gemiddeld. Dit duidt erop dat landen met verschillende strategieën ten aanzien van compensatie een vergelijkbare uitkomst kunnen hebben.

Compensatie in Nederland

Net als Finland behoort Nederland tot het *Nordic* regime wat betreft beleid rondom arbeidsgehandicapten, gekenmerkt door relatief hoge uitkeringen. In Nederland bestaan er verschillende uitkeringen voor mensen met een beperking. Werknemers die door een ziekte of beperking niet meer of minder kunnen werken hebben recht op doorbetaling van loon door hun werkgever voor een periode van twee jaar. Daarna kunnen ze aanspraak doen op de wet WIA. Er zijn twee varianten, de WGA-uitkering en de IVA-uitkering. De WGA-uitkering is er voor mensen die twee jaar of langer ziek zijn (geweest) en weer kunnen werken, maar niet meer dan 65% van hun vroegere loon kunnen verdienen en voor mensen die nu nog niet maar in de nabije toekomst wel weer kunnen werken. De IVA-uitkering is er voor mensen die niet meer kunnen werken en waarbij de kans klein is dat ze in de toekomst wel weer kunnen werken. Deze uitkeringen zijn alleen beschikbaar voor mensen met een arbeidsverleden. Mensen die op jonge leeftijd een ziekte of handicap kregen en daardoor nooit meer kunnen werken, hebben recht op een Wajong-uitkering. Mensen zonder werk die op latere leeftijd door ziekte of beperking niet kunnen werken zijn aangewezen op de bijstand mits zij geen partner hebben of over vermogen beschikken.

5.3.2 PREVENTIE

De tweede component van wet- en regelgeving rondom de arbeidsdeelname van mensen met een beperking betreft preventie. Preventiebeleid kan op twee manieren zorgen voor een hogere arbeidsdeelname van mensen met een beperking. Bij primaire preventie ligt de nadruk op het voorkomen van uitval door een ziekte of handicap. Dit kan bijvoorbeeld met beleid dat werkgevers stimuleert een gezonde werkomgeving te creëren. Als primaire preventie een grote rol speelt in beleid, kan dit zorgen voor minder uitval en dus een hogere arbeidsdeelname van mensen met een beperking. Secundaire preventie gaat over beleid dat ervoor zorgt dat mensen na uitval door ziekte of een beperking weer aan de slag gaan. Hierin kan geïnvesteerd worden met revalidatiebeleid en eveneens met beleid om werkgevers te stimuleren bij te dragen aan re-integratie.

Uit het onderzoek blijkt dat vooral in Finland preventie een grote rol speelt in het beleid rondom arbeidsgehandicapten. Zo is er beroepsgezondheidszorg in Finland, waar bijna alle werknemers toegang tot hebben. De kwaliteit van de gezondheidszorg is hoog in Finland, maar de beroepsgezondheidszorg onderscheidt zich door de snelle toegang tot zorg. Werknemers kunnen op veel plekken en vaak snel terecht in geval van ziekte of een beperking:

“Hier in Finland zijn deze zeer goede diensten bedoeld voor degenen die werk hebben, dus [...] voor degenen die geen baan hebben, zijn de diensten niet zo goed [...] het is meer gericht op degenen die al werk hebben, om die aan het werk te houden. [...] Een voorbeeld. Op dit moment begin ik me een beetje ziek te voelen. Misschien heb ik koorts, ik pak mijn telefoon en maak een afspraak, ik heb binnen, denk ik, 30 minuten een afspraak met een dokter. In ieder geval binnen een uur. “

“Daarnaast.. in mijn geval, als ik gezondheidsproblemen heb die verband houden met mijn beperking, kan ik veel sneller hulp krijgen via dit systeem.” (Interview met een senior beleidsmedewerker en een onderzoeker van het ministerie van werkgelegenheid en economie, Finland)

De experts die zijn geïnterviewd, gaven ook aan dat het preventiebeleid, met name de beroepsgezondheidszorg, zorgt voor aandacht voor een gezonde werkomgeving en toegang tot kwalitatief goede gezondheidszorg. Een kanttekening die hierbij werd gemaakt, is dat deze beroepsgezondheidszorg zorgt voor een tweedeling in de samenleving. Mensen zonder werk hebben vaak al een zwakkere positie in de samenleving en dus ook minder snel toegang tot de gezondheidszorg. Dit heeft nadelige effecten voor mensen met een (ernstige) beperking zonder werk.

Daarnaast worden werkgevers gestimuleerd om een gezonde werkomgeving te creëren, bijvoorbeeld met premiekortingen. Wat betreft secundaire preventie is deeltijd ziekteverlof vrij gebruikelijk in Finland. Werknemers kunnen bij ziekte of een beperking parttime aan de slag, waarbij hun salaris wordt aangevuld met een uitkering. Dit kan worden ingezet om werknemers weer te laten integreren op de werkvloer, maar kan uiteindelijk leiden tot een permanente gedeeltelijke arbeidsongeschiktheidsuitkering gecombineerd met deeltijdwerk. Hoewel parttime werken in Finland (net als in Italië)

niet heel gebruikelijk is en minder vaak voorkomt dan in Nederland, bleek uit de interviews dat werkenden met een beperking relatief vaak parttime werken.

In de literatuur en de interviews in Italië kwam preventie nauwelijks aan bod. Dit duidt erop dat preventie geen belangrijke factor is in het verklaren van de kleine WKA in Italië. Terwijl de preventie van een arbeidshandicap in Finland een relatief grote rol speelt in het beleid, is dit in Italië nauwelijks het geval. Ook nu zien we dus dat twee Europese landen met een kleine WKA, er heel ander beleid op nahouden.

Preventie in Nederland

Een opvallende uitkomst wat betreft deze component is dat Finland veel vergelijkbare wet- en regelgeving kent als Nederland. Het grootste verschil tussen de twee landen is dat er in Nederland geen beroepsgezondheidszorg bestaat en dat de nadruk meer ligt op secundaire dan op primaire preventie. Nederland kende bijvoorbeeld ook premiekortingen, maar die zijn sinds 2018 niet meer toepasbaar. In plaats daarvan kunnen werkgevers gebruik maken van loonkostenvoordelen. Nederland kent daarnaast de poortwachtersregeling, waarbij de werkgever medeverantwoordelijk is voor de re-integratie van zieke werknemers. In Finland bestaat de zogenaamde 30-60-90 regeling die veel overeenkomsten vertoont met de poortwachtersregeling, ook daar zijn werkgevers medeverantwoordelijk voor re-integratie bij ziekte. Uitzonderlijk is dat in Nederland de werkgever tot twee jaar loon doorbetaalt bij ziekte. In andere landen, inclusief Finland en Italië, is dit veel korter. Maar net als in Finland kent Nederland deeltijdwerk als onderdeel van re-integratie op de werkvloer. Evaluatiestudies over dergelijk beleid zijn schaars. Het is daarom lastig te achterhalen in hoeverre dit beleid daadwerkelijk invloed heeft op de WKA en of de uitvoering en effectiviteit van het beleid verschilt tussen Finland en Nederland.

In de expertmeetings die zijn gedaan in het kader van ons onderzoek, bleek dat veel experts vinden dat het preventiebeleid in Nederland ver-

sterkt mag worden. Hoewel er al veel van werkgevers wordt gevraagd rondom preventiebeleid, zou er meer aandacht mogen zijn voor secundaire preventie, met name vanuit de overheid. Er is bijvoorbeeld niet veel geregeld voor mensen in de ziektewet of met een tijdelijk contract. Meer regulering rondom re-integratie na ziekte voor mensen met een tijdelijk contract, bijvoorbeeld een uitbreiding van de no-risk polis zodat die ook geldt voor langdurig zieken, is een mogelijkheid om het preventiebeleid te verbeteren.

Ook bleek uit de expertmeetings dat een systeem zoals in Finland waarbij mensen met een band met de arbeidsmarkt eerder in aanmerking komen voor gezondheidszorg dan mensen zonder werk, op weinig bijval kan rekenen. De experts vonden het nadeel van een tweedeling in de gezondheidszorg niet opwegen tegen het mogelijke voordeel van een snellere re-integratie van wie al werk heeft.

5.3.3 ACTIVERING

De laatste component is activering. Er zijn allerlei beleidsmaatregelen om de arbeidsdeelname van mensen met een beperking te stimuleren. Dit kan de vorm hebben van trainingen, hulp bij solliciteren of het faciliteren van begeleiding op de werkvloer.

Uit het onderzoek blijkt dat er in Finland verschillende activeringsinstrumenten bestaan, maar dat ze niet allemaal op grote schaal worden gebruikt. Het meest gebruikelijk zijn gedeeltelijk ziekteverlof (wat ook gezien kan worden als secundaire preventie) en revalidatie na een periode van ziekte of handicap. Ook zijn er allerlei mogelijkheden om de kansen op de arbeidsmarkt te vergroten, zoals het volgen van een training of studie. Revalidatie is sterk geconcentreerd op mensen met een arbeidsverleden. Daarnaast zijn er mogelijkheden voor begeleid werk en jobcoaches. De experts geven aan dat dit goed werkt, voornamelijk voor mensen met een verstandelijke beperking. Toch wordt dit instrument niet op grote schaal ingezet. De inzet van jobcoaches verschilt per regio en wordt vooral in de grotere steden in het zuiden van Finland gebruikt. Dat de inzet beperkt

is, komt onder andere omdat het moeilijk is jobcoaches te vinden, er zijn specifieke vaardigheden voor nodig maar er is geen opleiding voor. Voor mensen met een verstandelijke beperking is er geïntegreerd beschut werk. Dit betekent dat ze, vaak met begeleiding, in een regulier bedrijf werken, bijvoorbeeld in restaurants of in supermarkten, met behoud van hun uitkering. Voor mensen met een ernstige beperking is er de mogelijkheid om een persoonlijk assistent te hebben, bijvoorbeeld om te helpen met het huishouden of bij sociale activiteiten. Deze persoonlijke assistent kan ook ingezet worden op de werkvloer. De mensen die hier recht op hebben, hebben echter vaak een beperking die zo ernstig is, dat ze niet actief zijn op de arbeidsmarkt.

In Italië speelt activering een grote rol in de arbeidsdeelname van mensen met een beperking. Er zijn verschillende instrumenten om de arbeidsdeelname te stimuleren, de belangrijkste zijn de quotumregeling en de sociale coöperatie. Veel landen in Europa hebben een quotum om bedrijven te stimuleren mensen met een beperking aan te nemen (Sargeant, Radevich-Katsaroumpa, & Innessi, 2018). In Italië is dit quotum relatief hoog. Elk bedrijf, zowel in de publieke als private sector, met meer dan vijftien medewerkers moet ten minste een werknemer met een beperking in dienst hebben. Voor bedrijven met 36-50 werknemers, zijn dat ten minste twee werknemers. Voor bedrijven met meer dan 50 werknemers, is het quotum 7% van het personeelsbestand. Er bestaat een register dat vergelijkbaar is met het Nederlandse doelgroepregister. Mensen met een beperking kunnen zich daarvoor aanmelden (na een beoordeling door een medische commissie). Wanneer bedrijven een nieuwe werknemer zoeken, kunnen ze gebruik maken van dit register om een geschikte kandidaat te vinden.

De quotumregeling wordt aangevuld door andere stimulerende maatregelen. Zo zijn er belastingvoordelen voor bedrijven die aan het quotum voldoen. Deze voordelen zijn er eveneens voor kleinere bedrijven (minder dan vijftien werknemers) voor wie de quotumregeling dus niet geldt. Bedrijven die geen geschikte plek hebben wegens de aard van het werk of om een andere reden niet (kunnen) voldoen aan het quotum, betalen een vergoeding. Deze vergoeding wordt op regionaal niveau geïnvesteerd in beleid of projecten gericht op de arbeidsparticipatie van mensen met een

beperking. Elk bedrijf moet jaarlijks een verslag opstellen over in hoeverre het aan het quotum voldoet. Van bedrijven die niet aan het quotum voldoen, wordt verwacht dat zij een plan maken om te zorgen dat ze in de toekomst wel voldoende werknemers met een beperking kunnen aanwerven. Ieder bedrijf met vijftien of meer werknemers, is dus actief bezig met de arbeidsdeelname van mensen met een beperking en dit wordt gestimuleerd met een systeem van zowel straffen (betalen voor wie er niet aan voldoet) als belonen (belastingvoordelen).

Een tweede belangrijk instrument ter activering zijn de zogenaamde sociale coöperaties. De eerste sociale coöperaties dateren uit de jaren '70 en zijn opgericht door gezinnen van personen met een beperking. Door de zwakke verzorgingsstaat in Italië zijn deze coöperaties gestart om werk te bieden aan mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt en hen te integreren in de samenleving. De ontwikkeling van sociale coöperaties begon rond dezelfde tijd dat het inclusieve onderwijsstelsel in Italië werd geïntroduceerd. In Italië is geen speciaal onderwijs, alle kinderen gaan naar een reguliere basis- of middelbare school. Voor kinderen met een beperking is ondersteuning beschikbaar. Ouders wilden voorkomen dat hun gehandicapte kinderen na hun afstuderen geen kansen zouden krijgen op de arbeidsmarkt in hun volwassen leven en begonnen dus de eerste sociale coöperaties.

Inmiddels zijn sociale coöperaties onderdeel van nationaal beleid. Ze zijn er niet specifiek voor mensen met een beperking, maar voor iedereen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Er zijn twee typen sociale coöperaties. Type A is een sociale voorziening, die onder andere dagbesteding biedt aan mensen met zeer ernstige beperkingen, maar ook bijvoorbeeld trainingen om de kansen op de arbeidsmarkt te vergroten. Type B omvat private non-profit bedrijven in allerlei sectoren, bijvoorbeeld in de schoonmaak of groenwerk. Het verschil is dat sociale coöperaties Type A vóór mensen met een beperking werken en sociale coöperaties Type B mét mensen met een beperking:

“Sociale Coöperaties Type A werken voor personen met een beperking, het kan een coöperatie van verpleegkundigen zijn, het kan van alles zijn. Bij sociale coöperaties Type B werken ook mensen met

een beperking samen met collega's zonder beperking in de coöperatie. [...] in type A werken ze voor, in type B werken ze samen, dat is het belangrijkste verschil." (interview met de medische directeur van Associazione scuola viva Onlus, voorzitter van GLADNET en vicepresident van EASPD, Italië)

Bij sociale coöperaties Type B, moet ten minstens 30% van de werknemers een afstand tot de arbeidsmarkt hebben. Als inderdaad 30% van het personeel een afstand tot de arbeidsmarkt heeft, betaalt de overheid tot 35% van de loonkosten van die werknemers. Dit kunnen mensen met een beperking zijn, maar ook migrantenvrouwen of ex-gedetineerden. Zij hebben een contract en ontvangen salaris en alle werknemers zijn aandeelhouder. Bij ongeveer 80% van de sociale coöperaties is er een persoonlijk plan voor werkintegratie voor alle werknemers met een afstand tot de arbeidsmarkt. Daarnaast zijn er mentoren die hen kunnen begeleiden op de werkvloer. Veel sociale coöperaties hebben bovendien een medewerker in dienst die het welzijn van de werknemers in de gaten houdt en contact onderhoudt met sociale voorzieningen en de gezondheidszorg.

Volgens verschillende experts is de verhouding van 30% van het personeelsbestand met een achterstand op de arbeidsmarkt en 70% zonder, precies goed. Het zorgt voor een goede mix van het personeelsbestand, waardoor de sociale coöperaties productief zijn en niet afhankelijk van overheidssubsidies. In sociale coöperaties Type B werken vaak mensen met een psychische of verstandelijke beperking. Degenen met een ernstige beperking, krijgen in het begin simpele taken en kunnen, als het goed gaat, doorgroeien en steeds meer en complexere taken uitvoeren. Er zijn doorgaans dan ook geen vacatures, mensen worden doorverwezen door arbeidsbureaus, artsen of sociale voorzieningen. Sociale coöperaties Type B worden door de experts gezien als een goede voorziening voor mensen met een beperking. Er is voldoende kennis aanwezig om deze groep mensen te ondersteunen op de werkvloer en het is echt werk met een arbeidscontract en salaris.

"Binnen sociale coöperaties zien we een combinatie van verschillende vaardigheden: leidinggevend, ondernemend, maar tegelijkertijd sociale, psychologische kennis en kennis van praktische dienstverlening. Dit is de kritische factor voor hun succes. Het is natuurlijk belangrijk om te vermelden dat sociale coöperaties hun activiteiten kunnen uitoefenen dankzij belangrijke fiscale aftrekposten, die worden gegarandeerd om arbeidsintegratie te stimuleren sinds de inwerkingtreding van wet 381/1991. Sociale coöperaties hebben daarmee de juiste capaciteiten voor de integratie van kansarme werknemers, en aangezien ze tegelijkertijd ook winst maken, kunnen ze meer mensen aannemen, die dankzij deze competenties opnieuw worden opgeleid. In de private sector weet niemand hoe je met kansarme werknemers moet omgaan." (Interview met een assistent professor social enterprise management en accounting, Italië)

Ook wordt artikel 14 (wet 276/2003) door verschillende experts aangehaald als een bruikbaar instrument tot activering. Dit artikel maakt het mogelijk om mensen met een zeer ernstige beperking toch in of voor een regulier bedrijf te laten werken. In deze constructie betreft het een samenwerking tussen reguliere bedrijven en sociale coöperaties Type B, waarbij reguliere bedrijven een opdracht kunnen uitzetten waarvoor iemand met een beperking wordt ingehuurd. Afhankelijk van de opdracht komt die persoon in het bedrijf zelf te werken, of wordt het werk uitgevoerd in de sociale coöperatie. Hierdoor komen ook mensen met een zeer ernstige beperking aan het werk in kleine en middelgrote bedrijven. Het inhuren van mensen met een beperking via dit artikel kan deels meetellen om aan de quotumregeling te voldoen, maar nooit helemaal. Een van de geïnterviewden, beschrijft dit mechanisme als volgt:

"Bijvoorbeeld, als je een sociale coöperatie hebt die expert is in de uitgeverij en een bedrijf geeft je een project voor het drukken van catalogussen. De persoon met een beperking die voor een dergelijk project wordt ingehuurd, zal bij de coöperatie zelf werken, aangezien het bedrijf dat de opdracht geeft geen drukpers heeft. Aan de andere kant, als de coöperatie actief is in de schoonmaaksector, zal de persoon met een beperking die via het project is ingehuurd niet

alleen werken bij het bedrijf dat het project heeft toegewezen, maar ook voor andere bedrijven die schoonmaakdiensten nodig hebben. [...] Eigenlijk heeft het bedrijf/ de werkgever (in de reguliere markt) de opdracht toegewezen aan de sociale coöperatie, die de taak heeft de gehandicapte werknemer zo te plaatsen dat de kosten voor het project worden gedekt.” (Interview met een vertegenwoordiger van de werkgeversorganisatie Confcommercio Milaan, Italië)

Activering in Nederland

Zoals Finland en Italië kent Nederland verschillende activeringsinstrumenten. Vergelijkbaar met Finland bestaat er in Nederland eveneens activeringsbeleid in de vorm van ondersteuning op de werkvloer, jobcoaches en trainingen om de kansen op de arbeidsmarkt te vergroten. De Italiaanse quotumregeling vertoont overeenkomsten met de Nederlandse banenafspraken. Zo bestaat er een register dat vergelijkbaar is met het doelgroepregister. Wanneer bedrijven mensen uit dit register aannemen, telt dat mee voor het verplichte quotum waar ze aan moeten voldoen. De banenafspraken is echter minder uitgebreid dan het activeringsbeleid op dit gebied in Italië. Anders dan in Nederland gaat het niet om streefcijfers maar is er een wettelijk quotum, dat ook nog eens vrij hoog is. Er wordt bovendien niet gekeken naar het aantal banen voor mensen met een beperking per sector, maar per bedrijf (met meer dan vijftien werknemers).

Uit de expertmeetings blijkt dat de meeste experts de banenafspraken in de huidige vorm te eenzijdig vinden. Arbeidsgehandicapten die niet in het doelgroepregister staan krijgen geen kans omdat sommige werkgevers, voornamelijk overheidsorganisaties, te veel gericht zijn op de banenafspraken. Dit leidt tot minder kans op een baan voor arbeidsgehandicapten die hierbuiten vallen. Daarnaast zijn werkzoekenden in het doelgroepregister bij bepaalde overheidsorganisaties afhankelijk van beschikbare functies, zoals in de groenvoorziening. Het niveau van het werk en het aantal werkuren zijn niet voor iedereen geschikt. Maatwerk binnen de banenafspraken is dus lastig. Een verbreding van de doelgroep zou dit probleem

deels oplossen. Wel is een goede balans hierbij belangrijk zodat de mensen voor wie deze regeling oorspronkelijk bedoeld is, nog steeds bereikt worden. Uit de casestudie van Italië blijkt bijvoorbeeld dat de quotumwet leidt tot afroming, vooral de mensen met een matige (en niet met een ernstige) arbeidshandicap komen via deze wet aan het werk.

Een ander activeringsinstrument in Nederland is beschut werk, de opvolger van de sociale werkvoorziening. Beschut werk zoals dat vanaf 2015 in Nederland bestaat, toont zowel overeenkomsten met het Finse geïntegreerd beschut werk als met werk in Italiaanse sociale coöperaties. Bij al deze werkvormen is het doel om mensen met een relatief ernstige beperking en met een grote begeleidingsbehoefte te laten participeren op de arbeidsmarkt en zo veel mogelijk in regulier werk. Er zijn ook belangrijke verschillen. In Nederland is de gemeente verantwoordelijk voor beschut werk, ze kunnen dergelijke werkplekken realiseren binnen de gemeente of bijvoorbeeld bij sociale werkbedrijven. Werknemers die via beschut werk aan het werk zijn, hebben een arbeidscontract. In Finland wordt geïntegreerd beschut werk vooral ingezet voor mensen met een verstandelijke beperking. Zij kunnen aan de slag bij reguliere bedrijven, zoals een supermarkt. Dit kost de werkgever niets omdat zij aan de slag gaan met behoud van hun uitkering en zonder arbeidscontract. De Italiaanse sociale coöperaties Type B vallen niet onder de verantwoordelijkheid van de overheid en werknemers met een beperking hebben er een arbeidscontract. In Nederland bestaan wel sociale ondernemingen. Als norm voor sociaal ondernemen is er het PSO-keurmerk en het PSO 30+ certificaat. PSO staat voor de Prestatieladder Socialer Ondernemen en is een kwaliteitskeurmerk van TNO. Organisaties die het PSO 30+ certificaat hebben komen in aanmerking voor aanbestedingen voor sociale bedrijven. Voorheen kwamen alleen sociale werkplaatsen hiervoor in aanmerking.

Tijdens de expertmeetings is de vraag voorgelegd in hoeverre sociale coöperaties geschikt zijn voor Nederland. Hieruit kwam naar voren dat er enkele interessante aspecten zijn die in Nederland gebruikt kunnen worden. De mix van werkenden met en zonder een beperking wordt gezien als een positief aspect dat kan bijdragen aan insluiting. Er zou bij een dergelijk initiatief wel rekening gehouden moeten worden met de bestaande

sociale ondernemingen zodat ze niet concurreren met sociale coöperaties. Een ander interessant aspect is de praktijk dat 35% van de arbeidskosten wordt vergoed door de overheid als ten minste 30% van het personeel een afstand heeft tot de arbeidsmarkt. In Nederland worden loonkosten-subsidies toegekend voor individuele werknemers en dit is een complexe procedure. Het zou eenvoudiger zijn als een onderneming, net als de sociale coöperaties in Italië, één collectieve vergoeding zou ontvangen voor alle werknemers in het doelgroepregister die zij in dienst heeft. Als een dergelijke vergoeding voor de gehele groep werkenden uit de doelgroep wordt toegekend, ongeacht het soort onderneming, is er bovendien ook geen concurrentie tussen sociale ondernemingen en sociale coöperaties.

Effectiviteit van activeringsbeleid

Resumerend valt op dat vooral in Italië activering in het beleid veel aandacht krijgt. In Finland is er veel mogelijk, maar wordt lang niet alles toegepast. Wel zijn ten aanzien van Italië enkele kanttekeningen op hun plaats. Ten eerste blijft het lastig om uitspraken te doen over de effectiviteit van activeringsbeleid (dit geldt overigens ook voor Finland). Evaluatiestudies zijn er nauwelijks en door de regionale verschillen in Italië in zowel de uitvoering van het beleid als in de betrouwbaarheid van statistieken hierover, is het lastig in kaart te brengen hoeveel mensen met een beperking via de quotumregeling en sociale coöperaties aan het werk zijn. De meest recente cijfers van het Italiaans bureau voor de statistiek laten zien dat er in 2015 775.000 mensen met een beperking in het register voor de quotumregeling stonden. In datzelfde jaar waren er 92.000 nieuwe aanmeldingen voor het register voor de quotumregeling, van deze nieuwe registraties vond ongeveer 30% een baan. In 2015 waren er daarnaast bijna 15.000 sociale coöperaties met in totaal 400.000 werknemers. Hiervan waren 5200 Type B coöperaties of een mix tussen Type A en Type B, waar ongeveer 97.000 mensen werkten. Van die 97.000 zijn er tussen de 17.000 en 18.000 werknemers met een beperking. Met een beroepsbevolking van 26 miljoen (in 2019) is dat niet veel. Maar er zijn grote regionale verschillen, vooral in Zuid-Italië is de arbeidsdeelname van mensen met een beperking lager en de effectiviteit van het beleid kleiner dan in

het midden en noorden van Italië. Wat bovendien duidelijk werd tijdens de interviews, is dat ondanks dat het beleid geen onderscheid maakt in de ernst of het type beperking, dat in de uitwerking van het beleid wel het geval is. Mensen met een milde en/of fysieke beperking, komen vooral aan de slag via de quotumregeling omdat bedrijven liever geen werknemers met ernstige beperkingen willen. Meerdere experts geven aan dat bedrijven het liefst de werknemers kiezen die het makkelijkst te integreren zijn op de werkvloer. Mensen met psychische problemen of een verstandelijke beperking, komen juist vaak terecht bij sociale coöperaties Type B en voor de mensen met ernstige beperkingen, is werk vinden erg lastig. Voor die groep is de sociale coöperatie Type A het meest voor de hand liggend. Ook zijn er nog altijd bedrijven die liever een vergoeding betalen dan mensen met een beperking in dienst nemen, maar betrouwbare gegevens over de omvang van deze categorie ontbreken. Wel dragen deze bedrijven indirect bij aan de arbeidsdeelname van mensen met een beperking, omdat de 'vergoeding' regionaal in deze arbeidsdeelname geherinvesteerd wordt.

“Mensen die werkzaam zijn in bedrijven die het quotumsysteem moeten respecteren, [...] zijn voornamelijk mensen met fysieke beperkingen. Omdat mensen met psychiatrische/psychologische problemen in dienst kunnen worden genomen, maar bedrijven niet verplicht zijn om ze in dienst te nemen. Ze zijn dus ingeschreven in het register, maar het is duidelijk dat bedrijven [...] niet erg geïnteresseerd zijn. Ten tweede kunnen mensen werk vinden in sociale coöperaties type B. De derde situatie is om aan de slag te gaan in beschut werk – niet als formele werknemer –, wat wordt aangeboden door een sociale coöperatie type A of door een willekeurig type organisatie. [...] We hebben verenigingen van gezinnen met een gezinslid met een beperking die hun eigen sociale coöperatie type A hebben ontwikkeld. Ze bieden beschut werk. Dan hebben we nog een vierde model, namelijk [...] opleidingsbeurzen, niet voor een echte baan maar voor het opdoen van ervaring, die in elk type organisatie beschikbaar zijn. Niet alleen sociale coöperaties type A of B, maar ook in openbare diensten of welk type werkgever dan ook. [...] En tot slot zijn er kansarme mensen die niets doen en thuis

blijven. Deze zijn, naar mijn mening, nu echt een minderheid omdat we al deze instrumenten hebben. [...] Ik heb het gevoel dat de mees- te kansarme mensen zich in een van deze situaties bevinden, niet thuis.” (Interview met een hoogleraar in economisch beleid, Italië)

5.4 ALTERNATIEVE VERKLARINGEN

Andere verklaringen voor de kleine WKA in deze landen, die niet direct samenhangen met arbeidsmarktbeleid, kwamen eveneens aan bod in de interviews. In beide landen werd het inclusieve schoolsysteem genoemd als mogelijke verklaring. Finland heeft onderwijs van hoge kwaliteit. Ouders van kinderen met een beperking kunnen kiezen voor een reguliere school of voor speciaal onderwijs. In principe is regulier onderwijs voor alle kinderen beschikbaar. In Italië bestaat geen speciaal onderwijs. Het is denkbaar dat kinderen met een beperking die vanaf jonge leeftijd op reguliere scholen zitten, meer kansen hebben op de arbeidsmarkt. Tegelijkertijd is het mogelijk dat het juist een positief effect heeft op medeleerlingen, die wellicht met minder vooroordelen over mensen met een beperking opgroeien.³⁰

In Finland werd de publieke opinie over mensen met een beperking genoemd als een mogelijke verklaring voor de WKA. Volgens een aantal experts is de publieke opinie het afgelopen decennium positiever geworden. Dit is wellicht te verklaren door een normalisering van mensen met een beperking in de media. Een aantal voorbeelden zijn een reality-tv serie over een groep vrienden met het syndroom van Down, de deelname van een band met bandleden met het syndroom van Down aan het Eurovisie Songfestival in 2015 en paralympisch sporter Leo-Pekka Tahti, die in 2016 sportpersoon van het jaar werd. Dit lijkt echter een algemene ontwikkeling in de samenleving te zijn die niet zozeer door beleidsmaatregelen is gestimuleerd.

³⁰ Het nader onderzoeken van het onderwijssysteem als verklaring, valt helaas buiten dit onderzoek. We weten dus niet in hoeverre een inclusief onderwijssysteem de kansen van arbeidsgehandicapten op de arbeidsmarkt vergroot.

Onderwijs en publieke opinie in Nederland

In Nederland bestaan er wel speciale scholen voor kinderen met een beperking, zowel in het basisonderwijs als in het voortgezet onderwijs. Overigens is er in het Nederlands beleid wel aandacht voor kinderen met een beperking in het reguliere onderwijs. Een voorbeeld daarvan is de Wet passend onderwijs die in 2014 werd ingevoerd. Het doel van deze wet was ervoor te zorgen dat kinderen een plek krijgen op een school die bij hen past, ook als zij extra ondersteuning nodig hebben wegens een beperking of leerachterstand. Een passende plek kan dus zowel op een reguliere school als op een speciale school zijn. Uit de evaluatie van de wet passend onderwijs blijkt echter dat sinds 2016 het aantal leerlingen in het speciaal onderwijs toeneemt (Ledoux & Waslander, 2019).

Wat betreft de publieke opinie zijn er in Nederland voldoende voorbeelden van tv-programma's over mensen met een beperking. Voorbeelden zijn Down met Johnny, Down the road, Je zal het maar hebben, The dateables, verkiezing Minister van Gehandicapenzaken en FC de Helden. Het is evenwel maar de vraag of en in hoeverre dergelijke programma's bijdragen aan de normalisering van mensen met een beperking. Tijdens de expertmeetings gaven met name experts vanuit de doelgroep aan dat sommige van deze programma's stereotypen juist in stand houden.

Een positieve ontwikkeling is de doventolk die sinds de start van de COVID-19-pandemie regelmatig op tv te zien is. Dit heeft er (deels) toe bijgedragen dat de Tweede Kamer gebarentaal als officiële taal wil erkennen. Echter, op de werkvloer is het, aldus meerdere experts, slecht gesteld met de beeldvorming over mensen met een beperking. Dit staat een verbetering van hun positie in de weg omdat ze nog te vaak worden gezien als duur en risicovol. Er ligt hier een rol voor de overheid om het goede voorbeeld te geven, want juist de overheid schiet hier tekort. Als zij zelf meer mensen met een beperking zou aannemen, ook in het onderwijs (inclusief universiteiten), is dat ondersteunend aan het overheidsbeleid rondom arbeidsgehandicapten, aldus de deskundigen.

5.5 OVEREENKOMSTEN EN VERSCHILLEN IN AANPAK EN BELEID

Een gedetailleerder beeld van de drie componenten van wet- en regelgeving rondom de arbeidsdeelname van mensen met een beperking laat zien dat twee Europese landen die een relatief kleine WKA hebben, een heel andere focus hebben in hun beleid. In Finland zijn de uitkeringen relatief hoog en ligt de nadruk op preventie. Hier probeert men uitval ten gevolge van arbeidshandicaps te voorkomen waar mogelijk en als dat niet lukt, is er voldoende compensatie beschikbaar. Dit beleid met adequate compensatie en aandacht voor preventie kan een verklaring zijn voor de kleinere kloof tussen mensen met en zonder beperking op de arbeidsmarkt. Een gevolg is dat veel beleid zich richt op mensen met een arbeidsverleden. Vaak zijn dat degenen die makkelijker aan het werk te krijgen zijn dan mensen met een beperking zonder arbeidsverleden:

“Ik denk dat er de neiging is om de nadruk te leggen op de personen die het makkelijkst te integreren zijn. [...] Als je meer in de richting wil van de moeilijkst te integreren, moet je veel dingen regelen. En een daarvan heeft betrekking op de prestatiemeting van degenen die diensten verlenen aan gehandicapten, waarbij extra lonende prikkels nodig zijn voor het plaatsen van degenen die moeilijk te integreren zijn.” (Interview met een onafhankelijk onderzoeker gespecialiseerd in de arbeidsmarktparticipatie van mensen met een beperking, Finland)

“Ik denk dat het vanzelfsprekend is dat de focus ligt op degenen die het gemakkelijkst te integreren zijn. [...] Het is altijd zo dat wanneer de arbeidsmarkt beter wordt, de focus ligt op die mensen die het gemakkelijkst op de arbeidsmarkt te plaatsen zijn en als de goede tendens aanhoudt, ga je steeds verder.” (Interview met twee ontwikkelingsmanagers van Vates, Finland)

In Italië ligt er veel minder nadruk op preventie en zijn de uitkeringen niet bijzonder hoog of laag. Er is veel aandacht voor activering, in de vorm van

de quotumregeling en sociale coöperaties, zoals omschreven door een van de respondenten:

“Ze hebben natuurlijk ook bescherming nodig. Maar deze bescherming wordt gegeven om hen te stimuleren deel te nemen aan de samenleving. Het is niet het een of het ander: we doen het een, om het ander te stimuleren.” (Interview met een beleidsmedewerker van het ministerie van onderwijs, universiteit en onderzoek, Italië)

Hoewel er dus wel overeenkomsten bestaan in het beleid van Finland, Italië en Nederland, verschilt de uitwerking en focus per land. Italië valt op met de sociale coöperaties Type B, die in Nederland en Finland niet gebruikelijk zijn. Nederland kent de banenafpraak en Italië een quotum, Finland heeft geen wetten of afspraken over het in dienst nemen van mensen met een beperking. Daarnaast is het in Finland goed mogelijk dat een deel van de mensen met een beperking geen werk heeft, geen arbeidsongeschiktheidsuitkering, maar een andere uitkering. Deze mensen zijn dan niet in beeld, wat wellicht een ondervertegenwoordiging kan geven van het aantal mensen met een handicap dat aan het werk is. In Italië lijkt de verklaring deels te liggen in het beleid om de arbeidsdeelname van mensen met een beperking te stimuleren. Ook in Nederland zijn er verschillende beleidsmaatregelen om de arbeidsdeelname van mensen met een beperking te stimuleren.

5.6 CONCLUSIE

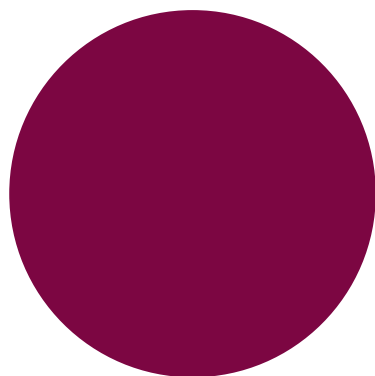
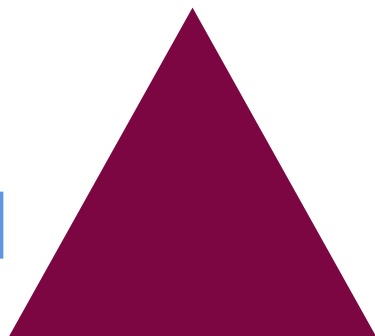
Dit hoofdstuk ging dieper in op het beleid in Finland en Italië om te achterhalen of dit aanknopingspunten biedt voor beleid in Nederland. Het literatuuronderzoek en de interviews hebben ten eerste duidelijk gemaakt dat twee landen met een relatief kleine kloof in de arbeidsparticipatie van mensen met en zonder beperking een heel andere strategie kunnen hebben om de arbeidsdeelname van mensen met een beperking te vergroten. Ten tweede blijkt uit het onderzoek dat veel wet- en regelgeving in beiden landen overeenkomt met die in Nederland. Bovendien vonden we niet een beleidsmaatregel die eruit springt en een kleine WKA zou kunnen verklaren.

We ontdekten dat Finland een systeem heeft met passende compensatie: er is een uitgebreid systeem van uitkeringen voor personen met een handicap. Bovendien zijn er veel beleidsmaatregelen en praktijken met betrekking tot bedrijfsgezondheidszorg, preventie en activering. Veel activeringsbeleid is gericht op mensen met een arbeidsverleden, zoals gedeeltelijke arbeidsongeschiktheidsuitkeringen en beroepsrevalidatie. Alles bij elkaar genomen is er geen specifiek beleid dat in grote mate verschilt van Nederland en aanknopingspunten biedt voor beleid. Het bestaande beleid en de bredere maatschappelijke context in Finland lijken er samen voor te zorgen dat de WKA kleiner is dan in de meeste EU-landen. Het ontbreken van activeringsmaatregelen voor personen buiten de arbeidsmarkt die een arbeidsongeschiktheidsuitkering ontvangen, belemmert echter een volledig inclusieve samenleving en het is nog maar de vraag in hoeverre dat in lijn is met het VN-verdrag handicap. De bevindingen suggereren wel dat inspanningen om te zorgen voor adequate inkomenscompensatie en primaire en secundaire preventie in combinatie met maatregelen die een inclusieve samenleving stimuleren, kunnen helpen om de arbeidsmarktsituatie van personen met een handicap te verbeteren.

Italië kent wel activeringsbeleid dat verschilt van Nederland. Zowel de quotumregeling als sociale coöperaties zijn gericht op activering en de deelname van personen met een beperking op de arbeidsmarkt. Hoewel de wetten met betrekking tot handicaps niet specifiek gericht zijn op een bepaald type handicap, lijkt het erop dat de quotumregeling het meest gunstig is voor personen met lichte en/of lichamelijke beperkingen, terwijl personen met ernstigere beperkingen eerder werken bij sociale coöperaties Type B. Voor personen met de meest ernstige beperkingen die niet kunnen werken, bieden sociale coöperaties Type A de mogelijkheid tot dagbesteding. Ook al is dit geen betaalde baan, het is toch een manier van participeren. Het beleid met betrekking tot de quotumregeling en sociale coöperaties wordt ondersteund door andere prikkels voor werkgevers om personen met een beperking in dienst te nemen, zoals belastingverlagingen en vergoedingen. De combinatie van deze regels en voorschriften is belangrijk om het systeem te laten werken.

Zowel in Finland als in Italië bestaan er dus interessante beleidsmaatregelen rondom de arbeidsdeelname van mensen met een beperking. In hoeverre dit aanknopingspunten biedt voor Nederland, komt in hoofdstuk 6 aan bod.

HOOFDSTUK 6 CONCLUSIE EN BELEIDS- AANBEVELINGEN



In de eerdere hoofdstukken van dit rapport hebben we proberen te achterhalen wat de invloed is (geweest) van het overheidsbeleid op de arbeidsmarktpositie van mensen met een beperking en wat we kunnen leren van landen waar het verschil in arbeidsmarktdeelname tussen mensen met en zonder beperking kleiner is dan in Nederland. In dit laatste hoofdstuk recapituleren we de belangrijkste bevindingen en beantwoorden we onze onderzoeksvragen. Op basis daarvan formuleren we een aantal aandachtspunten voor beleidsmakers, doen enkele aanbevelingen voor verbetering van het (overheids)beleid en geven enkele suggesties voor nader onderzoek.

6.1 WAT BEVORDERT DE ARBEIDSPARTICIPATIE VAN MENSEN MET EEN BEPERKING?

Het uitgangspunt van dit onderzoek was artikel 27 van het VN-Verdrag handicap. Volgens dit artikel zouden mensen met en zonder beperking gelijke kansen moeten hebben tot en op de arbeidsmarkt.

In hoofdstuk 2 en 3 hebben we laten zien dat Nederland in de afgelopen decennia een groot aantal maatregelen heeft genomen en beleidswijzigingen heeft doorgevoerd die gericht waren op de arbeidsdeelname van mensen met een beperking. In het beleid lag de nadruk echter sterk op de groep mensen met een beperking die een beroep (kunnen) doen op de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen en niet op de bredere groep die onder de definitie van het VN-verdrag handicap valt. Over die bredere doelgroep weten we ook weinig, omdat de beschikbare statistieken voor het grootste deel betrekking hebben op de officiële doelgroep(en) van het overheidsbeleid, die voornamelijk uit (potentiële) uitkeringsgerechtigden bestaat. Zo omvat de doelgroep van de banenafpraak slechts ongeveer een op de acht à negen personen met een beperking in Nederland. Ook

het meeste onderzoek naar de effecten van beleidswijzigingen richt zich op de doelgroep van het desbetreffende beleid. Het inzicht dat we hebben in de opbrengst van het Nederlandse beleid is daarom selectief en nogal versnipperd. Op grond van een reeks evaluatiestudies die de afgelopen jaren zijn uitgevoerd, concluderen we niettemin dat het effect van de beleidswijzigingen sinds het begin van deze eeuw op de arbeidsdeelname van mensen met een beperking relatief beperkt is geweest.

Een tweede stap in dit onderzoek was een analyse van de arbeidsparticipatie van mensen met een beperking in Nederland in vergelijking met andere Europese landen. Ons onderzoek laat zien dat in alle Europese landen die we onderzochten, de kans op werk voor mensen met een beperking substantieel kleiner is dan voor mensen zonder beperking. Ook in Nederland bestaat er nog steeds een kloof van 25 procentpunten in de arbeidsdeelname tussen mensen met en zonder beperking. Er wordt wel eens gesuggereerd dat Nederland het wat betreft de arbeidsparticipatie van mensen met een beperking in internationaal perspectief slecht doet. We vonden echter dat Nederland het in vergelijking met andere EU-landen niet heel slecht, maar ook niet heel goed doet. We nemen een middenpositie in, maar als we Nederland vergelijken met de landen met de kleinste kloof in arbeidsparticipatie, lijkt er wel ruimte voor (aanzienlijke) verbetering.

Onze kwantitatieve analyse, waarin we een groot aantal Europese landen met elkaar vergeleken, bood echter maar weinig aanknopingspunten voor verbetering van het beleid. Het belangrijkste resultaat van deze analyse is dat een meer strikte regulering van zowel vaste contracten (in de vorm van ontslagbescherming) als van flexibele contracten (zoals het maximale aantal en de maximale duur van tijdelijke contracten) het verschil in arbeidsdeelname tussen mensen met en zonder een beperking lijkt te verminderen. We interpreteren dit vooral als een positief effect van meer strikte regulering op de kans om aan het werk te blijven van een werknemer die een beperking heeft of krijgt.

Vervolgens onderzochten we wat Nederland kan leren van landen waarin het verschil in arbeidsdeelname tussen mensen met en zonder beperking

beduidend kleiner is dan in ons land. Het landenvergelijkende onderzoek liet zien dat in zowel Finland als Italië de werkgelegenheidskloof van arbeidsgehandicapten relatief klein is. Daarom hebben we in deze twee landen nader onderzoek gedaan op basis van literatuurstudie en gesprekken met een fors aantal deskundigen. Overigens bleken deze deskundigen zelf zich er niet van bewust dat hun land bij internationale vergelijking zo goed scoort. Uit deze *case studies* blijkt allereerst dat veel beleid in deze landen overeenkomt met het beleid in Nederland. Zo bestaat er in Finland een uitgebreid stelsel van uitkeringen voor mensen met een beperking. Daarnaast kent Finland, zoals Nederland, verschillende preventiemaatregelen om re-integratie op de werkvloer te stimuleren van mensen die als gevolg van (gedeeltelijke) arbeidsongeschiktheid uit het arbeidsproces vallen. Het beleid richt zich in Finland met name op mensen met een beperking die een arbeidsverleden hebben. In het Italiaanse beleid ligt de nadruk juist sterker op activering van mensen die geen (recent) arbeidsverleden hebben, waarvoor verschillende instrumenten worden ingezet. Zo is er een verplichte quotumregeling voor bedrijven om mensen met een arbeidshandicap aan te nemen, waarbij vooral voor grotere bedrijven een relatief hoog quotum geldt (7% van het personeelsbestand). Daarnaast bieden zogenaamde sociale coöperaties Type B een werkplek aan mensen met afstand tot de arbeidsmarkt, waaronder mensen met een beperking. Als minimaal 30% van hun personeel een afstand tot de arbeidsmarkt heeft, profiteren zij van een belastingkorting van 35% over het loon van deze groep.

Uit ons onderzoek kunnen we een aantal conclusies trekken die van belang zijn voor beleidsmakers in Nederland.

- De vele inspanningen die in Nederland in de afgelopen decennia zijn verricht om de arbeidsmarktpositie van mensen met een beperking te verbeteren, zijn niet afdoende geweest om de kloof in arbeidsparticipatie merkbaar te verkleinen en hiermee te voldoen aan de eisen van het VN-verdrag handicap.
- Er zijn grote verschillen in de arbeidsparticipatiekloof tussen mensen met en zonder beperking in de Europese landen en Nederland neemt

een middenpositie in. Dit betekent dat een grote arbeidsparticipatiekloof niet per se onvermijdelijk en onveranderlijk is, maar dat er nationale factoren zijn die deze kloof groter of kleiner (kunnen) maken.

- Tegelijkertijd zijn wij er niet in geslaagd vast te stellen welke factoren dit precies zijn. In het kwantitatieve landenvergelijkende onderzoek konden wij slechts een klein deel van de verschillen in arbeidsparticipatiekloof tussen landen verklaren en ook de *case studies* in twee landen met een relatief kleine kloof leverde geen *silver bullet* op.
- Hoewel het beleid van Finland en Italië een aantal overeenkomsten kent met dat in Nederland, zijn er ook enkele opvallende verschillen die mogelijk mede verklaren waarom de participatiekloof in deze landen kleiner is. In Finland gaat het vooral om de sterke nadruk op (secundaire) preventie, onder meer via beroepsgezondheidszorg. In Italië gaat het juist meer om activering, via een verplichte quotumregeling en sociale coöperaties.

6.2 LASTIGE BELEIDSKEUZES

Alvorens enkele beleidsaanbevelingen te formuleren, is het belangrijk om in meer algemene zin te wijzen op een aantal lastige keuzes die beleidsmakers moeten maken. Het gaat in zekere zin om dilemma's, omdat men nooit alles tegelijk kan doen en een keuze voor de ene of de andere optie onvermijdelijk ook een aantal nadelen met zich meebrengt.

- *Een brede versus smalle doelgroep van het beleid.* De doelgroep van de banenafpraak in Nederland is relatief smal. Hierdoor vallen veel mensen met een minder ernstige beperking, die niettemin een kwetsbare arbeidsmarktpositie hebben, buiten de doelgroep en lijken hierdoor juist minder kans op werk te maken, omdat werkgevers bij voorkeur mensen uit het doelgroepregister aannemen.³¹ Ook mensen met een beperking die nu al werken vallen deels buiten het doelgroep-

³¹ In welke mate er van dergelijke verdringing sprake is bij de banenafpraak is echter niet bekend (zie CPB/SCP, 2018, p.72).

register, waardoor zij bijvoorbeeld minder kans maken als zij op een andere baan solliciteren. Verruiming van de doelgroep kan echter ook een onbedoeld negatief effect hebben. Hoe breder de doelgroep van het beleid, hoe meer mensen met een beperking hierbij baat kunnen hebben, maar ook hoe groter het risico van afroming, d.w.z. dat de meest kansrijken onder de groep mensen met een beperking het eerst aan het werk komen ten koste van degenen met een ernstiger beperking. Beleidsmakers dienen zich dus af te vragen of zij zich primair willen richten op de minst kansrijke en meest kwetsbare groepen (met als gevolg dat mensen met minder ernstige beperkingen weinig of geen ondersteuning krijgen) of op een bredere doelgroep (met als risico dat de meest kwetsbare groepen aan het kortste eind trekken).

- *Specifiek versus generiek beleid.* De regelgeving rond banenafpraak, doelgroep en loonkostensubsidie is nu zeer specifiek en gedifferentieerd en hierdoor complex. Bovendien worden de regels vaak gewijzigd om deze aan te passen aan nieuwe inzichten. Hier speelt ook nog mee dat (de uitvoering van) het beleid grotendeels is gedecentraliseerd, waardoor de regelingen tussen gemeenten kunnen verschillen. De regels zouden eenvoudiger kunnen worden als zij globaler zouden worden geformuleerd en meer ruimte aan uitvoerende professionals (zoals klantmanagers) zouden bieden om eigen keuzes te maken. De loonkostensubsidie kan eenvoudiger worden als niet voor iedere individuele werknemer een berekening van de loonwaarde wordt gemaakt, maar een werkgever één subsidie zou ontvangen voor alle werknemers uit de doelgroep die hij in dienst heeft (vgl. de belastingkorting voor sociale coöperaties in Italië). Het is ook denkbaar dat de belastingaftrek of subsidie afhankelijk wordt gemaakt van het hebben van een PSO-keurmerk. Meer globale regels en loonkostensubsidies voor de onderneming in plaats van voor individuele medewerkers hebben weliswaar het voordeel dat zij minder complex en eenduidiger zijn en met minder uitvoeringskosten gepaard gaan, maar het nadeel is dat zich afroming kan voordoen doordat bedrijven voor mensen met een lichte en met een ernstige beperking dezelfde (financiële) ondersteuning krijgen. Bovendien kunnen meer discretionaire bevoegdheden van uitvoerende professionals leiden tot rechtsongelijkheid en willekeur.

Onder de afweging tussen specifiek en generiek beleid valt ook de keuze om beleid al dan niet te richten op specifieke beperkingen. Verschillende landen kennen aparte regelingen of voorzieningen voor specifieke beperkingen (zoals voor blinden in Italië). Voor dergelijke specifieke regelingen valt iets te zeggen omdat het soort belemmeringen dat mensen met een beperking ondervinden sterk kan verschillen al naar gelang het soort beperking. Bepaalde handicaps vormen nu eenmaal een ernstiger belemmering om aan werk te komen en het werk te behouden dan andere. Als voorbeeld van zo'n grote barrière wordt wel op verstandelijke en psychische beperkingen gewezen. Specifiek beleid maakt dan meer maatwerk mogelijk. Hier staat tegenover dat er ook tussen mensen met een zelfde soort beperking grote verschillen kunnen bestaan (ieder mens is uniek) en een specifiek beleid er toe kan leiden dat de ene groep wordt 'voorgetrokken' ten opzichte van een andere of dat een subjectieve afweging moet worden gemaakt welk soort beperking we ernstiger vinden.

- *Preventie versus activering.* Het relatieve succes van Finland lijkt samen te hangen met de sterke nadruk op (vooral secundaire) preventie, terwijl Italië juist veel nadruk op activering legt. Het ligt voor de hand dat beide nodig zijn. Maar als de beschikbare (overheids)middelen beperkt zijn, zullen in de praktijk toch keuzes moeten worden gemaakt. Meer nadruk op preventie is voor de overheid aantrekkelijk, omdat de primaire verantwoordelijkheid hiervoor bij de werkgevers en werknemers ligt en de overheid hier in beginsel geen middelen voor hoeft vrij te maken. Tegelijkertijd kunnen zware eisen aan bedrijven ook een averechts effect sorteren doordat het hen kritischer maakt om personeel aan te nemen, waardoor juist sollicitanten met een beperking in het nadeel kunnen zijn. Omgekeerd is activering voor de overheid vaak kostbaarder, bijvoorbeeld omdat zij zelf gesubsidieerde arbeidsplaatsen moet creëren of bedrijven die mensen met een beperking aannemen een loonkostensubsidie of belastingkorting moet bieden. Als dit beleid succesvol is, levert het echter in het algemeen ook weer een besparing op uitkeringsgelden op. Een andere afweging die een rol kan spelen bij de keuze tussen meer nadruk op preventie versus activering is dat preventie gericht is op personen met een (vaak later in het leven ontstane)

beperking die al een positie op de arbeidsmarkt hebben verworven, terwijl activering zich richt op personen die nog geen of geen recent arbeidsverleden hebben (en veelal van jongs af aan een beperking hebben) en daardoor vaak een grotere achterstand hebben ten opzichte van mensen zonder beperking.

- *Kwantiteit versus kwaliteit.* Het succes van arbeidsmarktbeleid voor mensen met een beperking wordt vaak afgelezen aan het percentage mensen met een beperking dat werkt (zoals we ook in ons onderzoek hebben gedaan). Dat mensen met een beperking werk hebben, betekent echter nog niet dat zij gelijkwaardig werk hebben als werkenden zonder beperking. Hoewel er weinig informatie beschikbaar is over de *kwaliteit* van het werk van mensen met een beperking, zijn er meer dan genoeg aanwijzingen dat deze kwaliteit vaak te wensen overlaat en voor werkenden met een beperking gemiddeld lager is dan voor werkenden zonder beperking. In de geest van het VN-verdrag handicap kan dan ook niet worden volstaan met alleen te streven naar een hogere arbeidsdeelname van mensen met een beperking, maar zal ook de kwaliteit van hun werk (meer) aandacht moeten krijgen. De vraag is echter of meer aandacht voor de kwaliteit niet ten koste gaat van het aantal banen dat beschikbaar komt voor mensen met een beperking. En is een kwalitatief minder goede baan dan toch niet beter dan in het geheel geen baan?

Zoals gezegd zijn dit aandachtspunten voor beleidsmakers en spreken wij geen voorkeur uit hoe hun afweging moet uitvallen (behalve bij het laatste punt, zie hierna). Het gaat immers in essentie om politieke afwegingen, waarbij voor iedere keuze wel iets te zeggen valt. Niettemin is er op grond van ons onderzoek ook een aantal beleidsaanbevelingen te formuleren waarbij niet of minder sprake is van een afweging tussen concurrerende doeleinden en die in die zin dus minder politiek geladen zijn. In de volgende paragraaf formuleren we deze aanbevelingen.

6.3 BELEIDSAANBEVELINGEN

In deze paragraaf doen we drie aanbevelingen aan de overheid en aan werkgevers om het beleid ten aanzien van de arbeidsmarktpositie van mensen met een beperking effectiever te maken. Deze drie aanbevelingen pretenderen geenszins een compleet beleidspakket te zijn. Integendeel, het gaat om aanbevelingen om, in aanvulling op het bestaande beleid, speciale aandacht te besteden aan drie aspecten die in het huidige beleid onderbelicht blijven.

Aanbeveling 1: Meer aandacht voor de kwaliteit van het werk

In het re-integratie- en activeringsbeleid is er tot nu toe weinig tot geen aandacht voor de kwaliteit van arbeid, vooral in de zin van werk krijgen op je eigen niveau, met de mogelijkheid door te groeien of je door arbeid te ontwikkelen. De nadruk ligt op activering van wie nog geen werk heeft met als premisse dat het doel bereikt is op het moment dat iemand met een beperking aan het werk is. Deze eenzijdige focus is in het licht van de voorschriften van het VN-verdrag handicap een blinde vlek. Het verdrag schrijft immers, naast activering, ook het scheppen van kansen om op eigen niveau te werken en hierin door te groeien voor.

Wij bevelen dan ook aan om, in samenspraak met vertegenwoordigers van belangenorganisaties, 'kwaliteit' een integraal onderdeel te maken van het activeringsbeleid (scheppen van banen), het re-integratiebeleid en het personeelsbeleid. Dit betekent tevens dat in rapportages over en evaluaties van het beleid hieraan expliciet aandacht moet worden besteed.

Aanbeveling 2: Functies aanpassen aan mensen met een beperking

Ondanks alle inspanningen is er nog altijd geen sprake van een inclusieve arbeidsmarkt, waarop ieder gelijke kansen op volwaardig werk en beloning heeft. Toch is het beleid er primair op gericht om mensen met een beperking te ondersteunen bij het vinden en vervullen van *bestaande* functies. Dit betekent dat bij de selectie van een persoon met een beperking vooral wordt gekeken of zij/hij geschikt is om een bestaande functie te vervullen. Het ware wenselijk om vaker de omgekeerde weg te bewandelen, dat wil zeggen om functies te creëren voor of aan te passen aan

de mogelijkheden van mensen met een beperking. De mensen met een beperking moeten zich dan niet aanpassen aan of inpassen in de bestaande arbeidsmarkt, maar de arbeidsmarkt wordt aangepast aan de mogelijkheden en beperkingen van de (potentiële) werkenden. Deze omgekeerde weg kan langs verschillende wegen worden gerealiseerd, waarbij het uitgangspunt dient te zijn dat alle bedrijven en instellingen een (inspannings) verplichting hebben om hieraan bij te dragen. Eén weg om functies aan te passen is via *job carving*, waarbij van complexe functies de eenvoudiger taken worden afgesplitst, waarmee vervolgens een nieuwe functie wordt gecreëerd die geschikt is voor een medewerker met een beperking. Hierbij dient wel de kwaliteit van de nieuwe functie in het oog te worden gehouden. Een andere mogelijkheid is via *job crafting*, waarbij een functie wordt aangepast aan de mogelijkheden en wensen van degene die de functie vervult, bijvoorbeeld door de meest belastende taken voor een persoon met een beperking af te splitsen. Een derde mogelijkheid is dat er specifiek voor iemand met een beperking een nieuwe functie wordt gecreëerd die geheel is afgestemd op haar/zijn mogelijkheden. Het is van belang hierbij ook de ontwikkelingsmogelijkheden van werkenden met een beperking in het oog te houden. Dit kan betekenen dat 'functiegebouwen' moeten worden aangepast, zodat ook medewerkers met een beperking (die bijvoorbeeld maar een beperkt aantal uren per week inzetbaar zijn) meer kans hebben om door te groeien naar een hogere functie. Vooral bij de overheid zijn functieomschrijvingen vaak zo strikt, dat al (te) snel wordt geconcludeerd dat er geen geschikte functies zijn voor mensen met een beperking of alleen functies op het laagste niveau.

Aanbeveling 3: Dwingende quotumregeling met positieve prikkels
Volgens de Wet banenafspraken en quotum arbeidsbeperkten, die in 2015 in werking is getreden, wordt in Nederland vooralsnog geen verplichtend quotum ingevoerd, maar streven het bedrijfsleven en de overheid er op vrijwillige basis naar om tot 2026 in totaal 125.000 mensen met een beperking aan het werk te helpen in het kader van de banenafspraken. Alleen als de geformuleerde streefaantallen voor het bedrijfsleven en voor de overheid in de tussentijd niet worden gerealiseerd, kan alsnog de quotumregeling in werking treden waarbij aan bedrijven een heffing (boete) wordt opgelegd als zij niet aan het quotum voldoen.

Eind 2019 is besloten om de streefaantallen voor bedrijfsleven en overheid samen te voegen, zodat de quotumregeling in ieder geval in de jaren 2019, 2020 en 2021 niet gaat gelden voor de overheidswerkgevers, ondanks het feit dat de overheid de streefaantallen niet heeft gehaald. Hiermee heeft de quotumregeling in Nederland tot nog toe een zeer vrijblijvend karakter, waarbij er voor individuele bedrijven en instellingen geen (financiële) prikkel bestaat om aan het quotum te voldoen. In Italië heeft de quotumregeling wel een dwingend karakter en is bovendien het quotum beduidend groter dan in Nederland (7% van het personeel voor grotere bedrijven). Tegelijk hebben de financiële prikkels voor individuele bedrijven een meer positief karakter: bedrijven die aan het quotum voldoen, ook als dit niet verplicht is, ontvangen een belastingkorting. En bedrijven die niet aan het quotum voldoen krijgen geen 'boete', maar moeten een vergoeding afdragen die op regionaal niveau wordt geïnvesteerd in beleid of projecten gericht op de arbeidsparticipatie van mensen met een beperking. Wij bevelen aan het Italiaanse voorbeeld te volgen en nu ook in Nederland door te pakken met de Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten. Het wetsvoorstel 'vereenvoudiging van de banenafpraak en de quotumregeling voor arbeidsbeperkten', dat in het voorjaar van 2020 in Internetconsultatie is gegaan, zet een aantal stappen in deze richting. Onderdeel hiervan is onder meer de invoering van een (structurele) bonus voor bedrijven die meer personen uit het doelgroepregister in dienst hebben dan volgens de quotumregeling (indien deze geactiveerd wordt) vereist is. De boete die een organisatie verschuldigd is indien men niet aan het quotum voldoet, wordt een 'inclusiviteitsopslag' (op de sociale premies), maar dat lijkt vooral een taalkundig verandering. Wij pleiten ervoor om deze wetswijziging snel door te voeren, maar ook enkele punten aan te passen. Evenals in Italië zou de opslag die organisaties betalen die niet aan het quotum voldoen, gebruikt moeten worden om meer werkgelegenheidsmogelijkheden voor mensen met een beperking te creëren. In dit kader valt ook te overwegen om sociale ondernemingen die (mede) tot doel hebben om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt werk te bieden fiscaal te ondersteunen, bijvoorbeeld door middel van een belastingkorting die gerelateerd is aan het aantal medewerkers met een beperking.

6.4 AANBEVELINGEN VOOR TOEKOMSTIG ONDERZOEK

Aan het begin van ons onderzoek hoopten we door een blik over de grens te werpen en lering te trekken uit de ervaringen van andere landen, maatregelen op het spoor te komen die ons zouden kunnen helpen om het Nederlandse beleid effectiever te maken om zo beter te kunnen voldoen aan de doelen van het VN-verdrag handicap. De eerlijkheid gebiedt ons te erkennen, dat onze zoektocht maar in beperkte mate inzichten heeft opgeleverd die direct aanknopingspunten bieden voor verbetering van het beleid in Nederland. Een belangrijke oorzaak hiervan is dat er, ook in internationaal (vergelijkend) onderzoek nog nauwelijks harde bewijzen zijn gevonden voor de effectiviteit van verschillende beleidsopties. Bovendien zijn er grote tekortkomingen in de dataverzameling, waardoor we een zeer onvolledig en niet erg betrouwbaar beeld hebben van de arbeidsmarktpositie van mensen met een beperking (dat geldt ook voor Nederland).

Het mag misschien wat gemakzuchtig lijken om een onderzoek naar de arbeidsmarktpositie van mensen met een beperking af te sluiten met een oproep tot meer (gedegen) onderzoek, toch is daar alle reden voor. Dat onderzoek zou zich onder meer moeten richten op een aantal thema's die in onze expertmeetings meermalen ter sprake kwamen, maar waarover nog erg weinig bekend is.

Thema 1: Kwaliteit van werk. De kwaliteit van werk van mensen met een beperking is onderbelicht in onderzoek en evaluatiestudies. Er is nauwelijks iets bekend over indicatoren als werkplezier, autonomie, doorgroeimogelijkheden, etc. Het is daarom zeer wenselijk dat hiernaar meer onderzoek wordt gedaan. Omdat 'kwaliteit' een diffuus begrip is, is het wenselijk hierbij tevens afspraken te maken over de betekenis en operationalisering van verschillende dimensies van de kwaliteit van werk. Hiervoor zou kunnen worden aangesloten bij de omschrijving van kwaliteit van werk in het VN-verdrag handicap (zie hoofdstuk 1, par. 1.3.2). Informatie over de kwaliteit van het werk van mensen met een beperking zou, in combinatie met informatie over het aantal werkenden met een

beperking, kunnen worden gebruikt om een 'dashboard' op te stellen van de arbeidsmarktpositie van mensen met een beperking, die periodiek (minimaal jaarlijks) wordt geactualiseerd om de voortgang van de realisatie van de doelstellingen van het VN-verdrag te monitoren.

Thema 2: Effect van het schoolsysteem. Italië kent een inclusief schoolsysteem zonder speciale scholen voor kinderen met een beperking. Het is onduidelijk in hoeverre dit een rol speelt in de relatief kleine arbeidsparticipatiekloof. Het zou interessant zijn om nader te onderzoeken wat het effect is van (de mate van inclusiviteit van) het schoolsysteem op de arbeidsmarktpositie van mensen met een beperking. Dit effect zou langs twee wegen kunnen lopen, namelijk door een meer positieve beeldvorming over mensen met een beperking (zie thema 3) en doordat een inclusief schoolsysteem kinderen met een beperking beter voorbereidt op de arbeidsmarkt. Op basis van de resultaten van dit onderzoek zou kunnen worden bepaald of een aanpassing in het Nederlandse schoolsysteem perspectief biedt om de arbeidsmarktpositie van mensen met een beperking in de toekomst (verder) te verbeteren.

Thema 3: Beeldvorming. De (negatieve) beeldvorming en stereotypen van mensen met een beperking werden door onze gesprekspartners (zowel in Nederland als in het buitenland) regelmatig genoemd als factoren die de arbeidsmarktkansen van mensen met een beperking kunnen belemmeren. Er is echter nog weinig inzicht in hoe deze beeldvorming kan worden verbeterd en hoe dat doorwerkt in de arbeidsmarktpositie van mensen met een beperking (zo vonden wij in ons landenvergelijkend onderzoek geen effect van enkele – overigens zeer onvolkomen – indicatoren voor de publieke opinie over mensen met een beperking). Voor een betere beeldvorming en het wegnemen van stereotypen volstaat het waarschijnlijk niet dat mensen met een beperking meer zichtbaar zijn (bv. in de media). Integendeel, het benadrukken van een beperking zou ook vooroordelen kunnen versterken. Wat dan wel bijdraagt aan een betere beeldvorming en vermindering van stereotypen zou in vervolgonderzoek (wellicht in de vorm van experimenten) nader kunnen worden onderzocht.

LITERATUUR

- Barnes, C. (2012). The Social Model of Disability: Valuable or Irrelevant? In N. Watson, A. Roulstone, & C. Thomas (Eds.), *The Routledge Handbook of Disability Studies* (pp. 12–29). London: Routledge.
- Beer, P. de, Westerveld, M., & van der Zwan, R. (2019). *Arbeidsgehandicapten weten zelf het beste welke baan ze willen*. Sociale Vraagstukken. Retrieved from <https://www.socialevraagstukken.nl/arbeidsgehandicapten-weten-zelf-het-beste-welke-baan-ze-willen/>
- Bogner, A., Littig, B., & Menz, W. (2018). Generating qualitative data with experts and elites. In U. Flick (Ed.), *The SAGE Handbook of Qualitative Data Collection* (pp. 652–667). Sage Publications.
- Böheim, R., & Leoni, T. (2016). Disability Policies: Reform Strategies in a Comparative Perspective. *NBER Working Paper*, 22206.
- Böheim, R., & Leoni, T. (2018). Sickness and disability policies: Reform paths in OECD countries between 1990 and 2014. *International Journal of Social Welfare*, 27(2), 168–185.
- Conen, W., & De Beer, P. (2020). *De waarde van werk in Nederland. Resultaten van de Waarde van Werk monitor 2019*. Amsterdam: AIAS-HSI.
- CPB/SCP (2018). *Verdringing op de arbeidsmarkt. Beschrijving en beleving*. Den Haag: Centraal Planbureau/Sociaal en Cultureel Planbureau.
- CRM. (2020). *De positie van mensen met een arbeidsbeperking van jongeren af aan in het licht van het VN-verdrag handicap. Breed advies*. College voor de Rechten van de Mens.
- Delft, M. van (2020) *Rapportage beschut werk. Tweede kwartaal 2020*. Amsterdam: UWV Gegevensdiensten.

- Eurostat. (2015). *Disability statistics introduced*. Retrieved from http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Disability_statistics_introduced#Types_of_surveys_used_for_data_collection
- Fenger, M., Steen, van der M., Groeneveld, S., Torre, van der L., Wal, de M., Frissen, P., & Bekkers, V. (2011). *Sociaal beleid en legitimiteit: Achtergronden, ontwikkelingen en dilemma's*. Nijmegen: VOC Uitgevers.
- Fris, P., Witkamp, A., & Walz, G. (2019). *Meer kansen voor mensen met een arbeidsbeperking? Evaluatie Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten*. Panteia.
- Geiger, B., Van Der Wel, K., & Tøge, A. G. (2017). Success and failure in narrowing the disability employment gap: Comparing levels and trends across Europe 2002-2014. *BMC Public Health*, 17(1), 928.
- Goldschmidt, J. (2016). Van gelijke behandeling naar inclusie: het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap. *VN Forum Digitaal Tijdschrift Nederlandse Vereniging Voor de Verenigde Naties*, (1/2).
- Hees, S. van, Oldenkamp, M., De Putter, I., Van der Hoek, L., & Boeije, H. (2018a). *Participatiemonitor 2008 - 2016: Deelname aan de samenleving van mensen met een beperking en ouderen*. Utrecht: Nivel.
- Hees, S. van, Oldenkamp, M., De Putter, I., Van der Hoek, L., & Boeije, H. (2018b). *Participatiemonitor 2008 - 2016: Deelname aan de samenleving van mensen met een beperking en ouderen. Tabellenbijlage*. Utrecht: Nivel.
- Hendriks, C. (2006). Zeg ik het of zeg ik het niet? *Nederlands Juristenblad*, (19), 1044–1048.
- IIEP. (2019). *On the Road to Inclusion*. Paris: UNESCO International Institute for Educational Planning (IIEP).
- Inspectie SZW (2019). *Eindrapport evaluatie beschut werk*. Den Haag: Inspectie SZW.
- Klosse, S. (1990). *Menselijke schade: vergoeden of herstellen? De werking van (re)integratieregelingen voor gehandicapten in de Bondsrepubliek Duitsland en Nederland*. Antwerpen: Uitgeverij Maklu.
- Knegt, R., & Westerveld, M. (2008). Sickness and Disability: going Dutch as a cure for a "Dutch disease". In *The Employment Contracts as an exclusionary device: an analysis on the basis of 25 years of developments in the Netherlands* (Social Eur, pp. 75–100). Antwerpen: Intersentia.
- Ledoux, G., & Waslander, S. (2019). *Stand van zaken Evaluatie Passend Onderwijs Onderwijs. Deel 5: Tussenstand*. Amsterdam/Tilburg: Kohnstamm Instituut/TIAS School for Business and Society.
- Ministerie van SZW (2019). *Beschut werk in de Participatiewet. Kennisdocument*. Den Haag: Ministerie van SZW.
- Muns, S., Olsthoorn, M., Kuyper, L., & Vlasblom, J. D. (2020). *Beleidssignalement maatschappelijke gevolgen coronamaatregelen. Kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Oden, P., Beukeveld, M., & Offers, E. (2018). *Partnerschap door regelruimte. De samenwerking van ondernemers met gemeenten bij de Participatiewet*. Marian van Os Centrum voor ondernemerschap, Hanzehogeschool Groningen.
- OECD. (2010). *Sickness, Disability and Work. Breaking the Barriers. A synthesis of findings across OECD countries*. OECD.
- SCP (2019). *Eindevaluatie van de Participatiewet*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

- SEO Economisch Onderzoek. (2019). *Jonggehandicapten onder de Participatiewet*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek/Panteia/VU.
- Sargeant, M., Radevich-Katsaroumpa, E., & Innessi, A. (2018). Disability quotas: Past or future policy? *Economic and Industrial Democracy*, 39(3), 404–421.
- Schoonheim, J., & Smits, J. (2019). *Schaduwrapportage Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap in Nederland*. Utrecht: Alliantie VN-verdrag Handicap.
- Smit, A., & Scheeren, J. (2018). *Dienstverbanden en arbeidsvoorwaarden doelgroep Participatiewet. Een verkenning in opdracht van SBCM*. Den Haag: CAOP.
- Smits, J. (2019). *European Semester 2018/2019 country fiche on disability: The Netherlands*. The Academic Network of European Disability experts (ANED).
- Sonsbeek, J. M. van, Kantarci, T., & Zhang, Y. (2019). WIA stimuleert arbeidsdeelname en inkomen meer dan WAO. *ESB*, 2–6.
- SZW. (2018). *Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten - kennisdocument (versie voorjaar 2018)*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Thomas, C. (2004). How is disability understood? An examination of sociological approaches. *Disability and Society*, 19(6), 569–583.
- Torre, L. van der, & Fenger, M. (2015). Van Sociale Werkvoorziening naar Participatiewet. *Tijdschrift Voor Arbeidsvraagstukken*, 31(1), 73–80.
- Trömel, S. (2009). A Personal Perspective on the Drafting History of the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities. *European Yearbook of Disability Law*, 1(1), 115–137.
- UPIAS. (1976). *Fundamental Principles of Disability*. London: Union of the Physically Impaired against Segregation.
- Versantvoort, M., & Van Echtelt, P. (2012). *Belemmerd aan het werk. Trendrapportage ziekteverzuim, arbeidsongeschiktheid en arbeidsdeelname personen met gezondheidsbeperkingen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Westerveld, M. (2009). Klantgericht re-integratierecht. Een kijkje in de snoeptrommel van de overheid. *TRA*, 10, 12–15.
- WHO. (2002). *Towards a Common Language for Functioning, Disability and Health ICF*. Geneva: World Health Organization. Retrieved from <http://www.who.int/classifications/icf/training/icfbeginnersguide.pdf>
- Woude, S. van der, & Oden, P. (2019). Ondernemers en de regeldruk bij de Participatiewet. *Nederlands Juristenblad*, 21(6), 1373–1741.
- WRR. (2020). *Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht*. (WRR-Rapport 102). Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.



BIJLAGE I

TOELICHTING OP DE ANALYSES VAN DE BELEIDS- EFFECTEN IN HOOFDSTUK 3

I.1 VAN WAO NAAR WIA

In een recent onderzoek vergelijken Van Sonsbeek, Kantarci en Zhang (2019) de arbeidsdeelname van de 'laatste' groep langdurig zieken (minimaal een half jaar ziek) die nog in de WAO konden instromen (degenen die eind 2003 ziek werden) met de eerste groep die in de wet WIA kon instromen (degenen die begin 2004 ziek werden). Van de eerste groep stroomde 23% twee jaar later in de WAO, van de tweede groep stroomde slechts 13% in de wet WIA. Van de laatste groep ontving tien jaar later (in 2015) alsnog 17% een WIA-uitkering, terwijl het beroep op de WAO in de eerste groep iets was afgenomen (tot 22%). Op langere termijn werd het aanvankelijke verschil in uitkeringsgebruik tussen de twee groepen dus gehalveerd van 10%-punten naar 5%-punten. Van de groep die onder het WIA-regime viel, bleef aanvankelijk 1,8%-punten méér aan het werk dan van de WAO-groep. Dit verschil was na 10 jaar nog ongeveer even groot. Dit betekent dat de invoering van de wet WIA het aandeel werkenden onder de langdurig zieken met een kleine 2% heeft verhoogd. Per saldo heeft de overgang van de WAO naar de wet WIA dus een klein positief effect gehad op de arbeidsdeelname van langdurig zieken die anders in de WAO zouden zijn gestroomd. Veruit het grootste deel van de daling van de instroom in de arbeidsongeschiktheidsuitkering was echter toe te schrijven aan mensen die een andere uitkering kregen (zoals WW of bijstand) of die hun werk verloren en geen uitkering ontvingen.

Op een oorspronkelijke instroom in de WAO van 23% van de langdurig zieken betekent een toename van het aantal blijvende werkenden met 1,8%-punten door de overgang van WAO naar wet WIA, dat het aantal extra werkenden 8% van de jaarlijkse instroom in de WAO zou bedragen. Aangezien in de 20 jaar voor de invoering van de wet WIA de instroom in de WAO gemiddeld zo'n 80.000-100.000 personen per jaar bedroeg, komt dit neer op jaarlijks ca. 6.000-8.000 meer werkende personen. Over de gehele periode sinds de invoering van de wet WIA tot en met 2019 zou dit betekenen dat hierdoor het aantal werkenden met zo'n 90.000 tot 110.000 is gestegen. Dit is een schatting die met grote onzekerheden is omgeven, maar die niettemin een indicatie biedt voor de orde van grootte

van het positieve effect van deze wet op de arbeidsdeelname. Dit aantal komt neer op 11 à 13% van het totale aantal ontvangers van een arbeidsongeschiktheidsuitkering of 5 à 6% van het aantal personen dat zichzelf als arbeidsgehandicapt beschouwt (al behoren zeker niet alle langdurig zieken of arbeidsongeschikten tot de groep arbeidsgehandicapten).

I.2 BANENAFSPRAAK EN AFSLUITING WSW

In een recente evaluatie van de banenafpraak heeft Panteia gepoogd het netto-effect van de banenafpraak op de kans op werk voor de mensen in het doelgroepregister te schatten (Fris et al., 2019). Hiertoe is voor alle personen die in 2017 in het doelgroepregister stonden ingeschreven nagegaan of hun kans op werk in de jaren 2015-2018 groter was dan in de jaren 2007-2014. Hierbij wordt zoveel mogelijk gecontroleerd voor achtergrondkenmerken (leeftijd, geslacht, herkomst, woonregio) en voor de conjunctuur. Er zijn afzonderlijke analyses uitgevoerd voor de verschillende 'doelgroepen' binnen het doelgroepregister, te weten Wsw'ers, Wajongers, personen die onder de Participatiewet vallen en niet zelfstandig het minimumloon kunnen verdienen (kortweg P-wetters) en overige. Doordat er in 2015 meer in het overheidsbeleid is veranderd dan alleen de banenafpraak, benadrukt Panteia dat niet vaststaat dat de gevonden effecten daadwerkelijk zijn toe te schrijven aan de banenafpraak. Panteia vindt overwegend kleine effecten op de kans om werk te vinden: voor P-wetters zou die kans met ongeveer 11% zijn toegenomen, voor Wajongers met 3 à 4% en voor Wsw'ers juist met ca. 12% zijn gedaald. Voor de overige, veel kleinere groepen in het doelgroepregister kon de verandering van de kans op werk niet worden geschat. Panteia oppert dat een mogelijke verklaring voor de kleinere baankans van Wsw'ers is, dat met het afsluiten van de toegang tot de Wsw in 2015 er geen instroom meer was van nieuwe, jongere Wsw'ers die meer kans op werk hebben dan de oudere Wsw'ers.

Het SCP heeft getracht het effect van de afsluiting van de Wsw te bepalen door de kans op werk van degenen die in 2014 op de wachtlijst van de Wsw stonden maar niet meer in de Wsw konden instromen te vergelijken

met degenen die in 2010-2013 op die wachtlijst stonden, toen er nog wel instroom in de Wsw was (SCP, 2019). Het SCP stelt vast dat de kans op werk voor het 2014-cohort in de daaropvolgende vier jaar minder dan 40% was, terwijl deze kans voor de oudere cohorten 55% bedroeg. Deze afname met 15% is dus iets groter dan de afname met 12% die Panteia schat. Aangezien de Wsw-wachtlijst in de periode 2009-2014 gemiddeld 17.000 mensen omvatte, zouden door de afsluiting van de Wsw ca. 2.500 personen minder aan het werk zijn gekomen. Onder de veronderstelling dat, indien de Wsw niet was afgesloten, jaarlijks zo'n 9.000 nieuwe personen op de Wsw-wachtlijst zouden zijn geplaatst,³² zouden in de jaren 2015-2019 nog eens zo'n 7.000 personen minder aan het werk zijn gekomen.³³ In totaal zouden daarmee tussen 2014 en 2019 9.500 potentiële Wsw'ers minder aan het werk zijn gekomen dan zonder de afsluiting van de Wsw.

Als we deze geschatte baanvindkansen combineren en rekening houden met het aandeel van de drie groepen die Panteia onderscheidt in het doelgroepregister, zou het totale effect van de banenafpraak en de afsluiting van de Wsw op de kans op werk van personen in het doelgroepregister licht negatief zijn (namelijk een afname met ca. 2%).³⁴ Het zij nogmaals benadrukt dat deze effecten ook kunnen samenhangen met andere beleidswijzigingen. Deze analyse maakt niettemin duidelijk dat de combinatie van de banenafpraak en de afsluiting van de Wsw per saldo geen positief effect heeft gehad op de werkgelegenheidskansen van mensen met een handicap.

I.3 VAN WAJONG NAAR PARTICIPATIEWET

In 2015 werd de toegang tot de Wajong beperkt tot die jonggehandicapten die duurzaam geen arbeidsvermogen hebben. Degenen die

³² Dit aantal is gebaseerd op een jaarlijkse uitstroom naar werk van 55% en een gemiddelde omvang van de wachtlijst in de periode 2009-2014 van 17.000 personen, zodat deze omvang bij een instroom van ca. 9.000 personen constant zou zijn.

³³ Namelijk 15% van 9.000 gedurende vijf jaar.

³⁴ Deze berekening is niet door Panteia uitgevoerd, maar door ons zelf.

tot en met 2014 tot de Wajongdoelgroep zouden hebben behoord en wel arbeidsvermogen hebben, kwamen voortaan onder het regime van de Participatiewet. SEO Economisch Onderzoek (2019) heeft het effect hiervan geschat op de kans op werk van Wajongers (zie ook SCP, 2019). Hiertoe zijn 18-jarigen in 2015 die dezelfde kenmerken hadden als hun leeftijdgenoten die in 2014 in de Wajong zaten, met elkaar vergeleken. Het verschil in de kans op werk tussen de 'echte' Wajongers uit 2014 en de 'quasi-Wajongers' uit 2015 kan men interpreteren als het effect van de beleidswijziging. Het gaat hierbij alleen om jonggehandicapten in de zogenaamde werk- en studieregeling van de Wajong, die enig arbeidsvermogen hebben. De jonggehandicapten zonder arbeidsvermogen (in de uitkeringsregeling) zijn buiten beschouwing gelaten omdat zij per definitie (nagenoeg) geen kans op werk hebben. Hierbij is tevens rekening gehouden met het effect van de conjunctuur. In het onderzoek is gekeken naar de kans op werk tot drie jaar later. Uit deze analyse blijkt dat de kans op werk na 2015 met 9%-punten is toegenomen, van 26% naar 35%. Hoewel de analyse alleen kon worden uitgevoerd voor 18-jarigen duiden de cijfers erop dat ook de kans op werk voor jonggehandicapten van 19-27 jaar groter is geworden (SCP, 2019: 109).

Als we aannemen dat een derde van de (quasi-)Wajonger geen arbeidsvermogen heeft en dus ook niet naar werk kan uitstromen,³⁵ kan de toename van het aantal werkende jonggehandicapten op ca. 16.000 worden geschat, dit is iets minder dan 1% van het totale aantal personen met een arbeidshandicap.³⁶

³⁵ Deze veronderstelling is gebaseerd op het gegeven dat door de wetswijziging in 2015 de instroom in de Wajong met ruim twee derde is afgenomen. Aangezien nu alleen nog jonggehandicapten zonder arbeidsvermogen in de Wajong stromen, suggereert dit dat ongeveer een derde van de vroegere Wajongers geen arbeidsvermogen had. Waarschijnlijk ligt dit aandeel hoger, omdat Wajongers zonder arbeidsvermogen minder vaak uitstromen dan Wajongers met arbeidsvermogen, waardoor in het bestand van Wajongers het aandeel zonder arbeidsvermogen groter was dan hun aandeel in de instroom in de Wajong.

³⁶ Omdat het grootste deel van de ontvangers van een Wajong-uitkering ouder is dan 25 jaar heeft het geen zin om dit aantal te relateren aan alleen de jonge ontvangers van een Wajong-uitkering.

BIJLAGE II

BEGELEIDINGS- COMMISSIE

Patricia van Echtelt
Aart van der Gaag
Branko Hagen
Heleen Heinsbroek
Hans Spigt

Sociaal en Cultureel Planbureau
VNO/NCW, Op naar de 100.000 banen
Zelfstandig adviseur werk en inkomen
Cedris
Arbeidsdeskundig Kennis Centrum

ENGLISH SUMMARY

People with a disability are still at a great disadvantage in the labour market compared to people without a disability, despite many years of government policy aimed at changing this situation. According to the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities, of which the Netherlands is a signatory, people with a disability have the same right to participate in the labour force as people without a disability. In this report we will look at how our country is doing compared to other countries. In addition, we will review whether we can learn from other countries in this respect. Are there countries that are doing better, and, if so, can the explanation for that be found in the application of different policies? Can such policies also be applied in the Netherlands?

Chapter 2 of the report provides an overview of the state of affairs in the Netherlands with regard to the position of people with a disability in the labour market. This shows that the target group of the Dutch policy is somewhat narrower than that set out in the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities. In the Netherlands, government policy particularly focuses on people who can claim disability benefits, or people who have been entered in the jobs quota target group register, whereas hardly any figures are available for the wider target group. However, figures from Statistics Netherlands do show that the number of workers with a disability has decreased in the past decade. The net labour participation of people with a disability has, on balance, fallen from 50% around the year 2000 to a little more than 30% in 2017. In addition, the scarce data available on the quality of work shows that workers with a disability are more often self-employed, more often have fixed employment, more often work part time, and more often work at a lower professional level.

In chapter 3 we focus on Dutch government policy and what the results of this policy have been. Since the year 2000 there have been various important policy changes, although it is not always possible to determine the related effects. On the basis of various studies, we have concluded that the policy changes have made a modest positive contribution to the par-

ticipation in the labour market of people with a disability. The effects do differ between groups. For example, more chronically ill employees have remained in work and more young people previously in receipt of disability benefits (Wajong) have been employed, but fewer people previously receiving assistance under the Sheltered Employment Act (Wsw) have found employment. There is little information available about the effects of policy changes relating to the quality and retention of work, but there are indications that the duration of, and remuneration for, the work done by workers with a disability have decreased. Our conclusion is that the significant efforts taken in the Netherlands in the past decades have not been sufficient to noticeably reduce the gap in labour force participation.

A next step in this study is to review the Netherlands' position from an international perspective. In Chapter 4 we therefore review, with the help of large-scale questionnaire data (EU-SILC), the gap in participation in the labour force between people with a disability and people without a disability in the Netherlands and 22 other European countries. In all these countries the chance of employment for people with a disability is substantially smaller than for people without a disability. In the Netherlands too there is still a gap of 25 percentage points. Italy and Finland are the countries where the gap in labour participation is the smallest. We then study to what extent a government policy that is geared towards people with a disability influences the gap. The most important result is that the more stringent regulation of both fixed contracts (in the form of protection from dismissal) and of flexible contracts (such as the maximum number and maximum duration of temporary contracts) appears to reduce the difference in labour participation between people with a disability and people without a disability. We interpret this as a particularly positive effect of the stringent regulation of the opportunity to remain employed if an employee should become disabled.

We then studied Finland and Italy in further detail as they are countries with a relatively small gap compared to other European countries. The goal of Chapter 5 is to determine by means of a review of the literature and interviews with experts whether there is policy in these countries to improve the labour participation of people with a disability and whether

that policy provides some potential leads for the Netherlands. These two countries actually appear to have a completely different strategy for increasing the labour participation of people with a disability. Nevertheless, a lot of the legislation and regulations in both countries appears to correspond with that in the Netherlands. The most important differences are that Finland focuses in particular on compensation and prevention, while Italy places the emphasis on activation. Finland has a system of relatively high benefits for people with a disability and there are various prevention measures for promoting reintegration on the work floor. This prevention policy is particularly geared to people with a disability who have an employment history. The policy in Italy is highly geared to the activation of people without a(n) (recent) employment history by means of a mandatory quota scheme and via Type B social cooperatives which provide a work place for people who are at a disadvantage in entering the labour market (including people with a disability).

On the basis of the findings in this study, we have formulated a number of points of attention for policymakers. There are various ways to improve the labour market position of people with a disability, each choice inevitably also entails disadvantages and consequently a dilemma. A first dilemma is the choice for a wide or a narrow policy target group. The wider the target group of the policy, the greater the number of people who may benefit from it, but also the greater the chance that the most promising in the group with a disability will find employment first, to the detriment of people with a more serious disability. A second dilemma relates to specific versus generic policy. The current government policy is fairly specific. More global rules and payroll subsidies for companies, instead of for individual employees, may indeed have the advantage of being less complex, clearer and cheaper, but the disadvantage is that a "creaming off" might occur because companies will receive the same (financial) support for people with a mild disability as they do for people with a more severe disability. The third dilemma is the emphasis on prevention on the one part or activation on the other. More emphasis on prevention is appealing for the government because the primary responsibility for this lies with the employers and employees and, moreover, is cheaper. This could, however, make employers more critical in terms of hiring people with a disability.

If the emphasis is on activation, this is often more costly for the government, for example because it has to create subsidised jobs itself. However, if this policy is successful, it will result in a savings on benefit expenditure. The latter dilemma relates to quantity versus quality. Whether a policy seeking to encourage participation of people with a disability in the labour market is successful is usually determined on the basis of the percentage of people with a disability who are working. However, on the basis of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities, it is not sufficient to simply strive for a higher labour participation of people with a disability, but the quality of their work also deserves attention. The question is therefore more about whether a greater focus on quality could end up being at the expense of the number of jobs which become available for people with a disability.

Lastly, in this study we make three recommendations to the government and to employers in order to make the policy relating to the labour market position of people with a disability more effective, and three recommendations for future research. The policy recommendations are, in supplementation of existing policy, to pay attention to three aspects which do not currently receive a lot of attention. The first recommendation is to pay more attention to the quality of the work. We recommend, in consultation with representatives of interest groups, to make 'quality' part of the incentivisation of active participation, reintegration and personnel policy. The second recommendation is to also pay more attention to the creation of positions for, or to modify the options for, people with a disability. It is important to not only look at how people with a disability can go to work within the existing work framework. It would be more effective and, moreover, more in line with the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities, to gear as many positions as possible to people with a disability. The third recommendation is to push ahead with the Jobs and Jobs Quota (Disabled Persons) Act in the Netherlands and to establish quotas for workers with a disability, and a mandatory quota scheme with positive incentives. In this respect, we recommend following the Italian example. Individual companies and institutions will then be obliged to comply with the quota scheme and the contribution made by organisations which do not satisfy the quota will be used to create more employment opportunities for people with a disability.

There are also three subjects which should be researched further, as little is known about them at this time. The first subject is the quality of work. Very little is known about indicators such as work enjoyment, autonomy, possibilities for career advancement, etc. It is therefore highly desirable that more research is conducted in this area. In addition, there should be research into the effect of the school system. The degree of inclusivity of the school system could have an effect on the labour market position of people with a disability in two ways, i.e. by a more positive image forming of people with a disability and because an inclusive school system better prepares children with a disability for the labour market. Finally, we call for more research into the influence of image forming on the labour market position of people with a disability. There is currently still little insight into how image forming can be improved and what the effect of this is on the labour market position of people with a disability.

Mensen met een beperking hebben op de arbeidsmarkt nog altijd een grote achterstand op mensen zonder beperking, ook na vele jaren van activeringsbeleid. Volgens het VN-verdrag voor de rechten van personen met een handicap, dat Nederland heeft ondertekend, hebben mensen met een handicap echter dezelfde rechten op arbeidsdeelname als mensen zonder handicap. In het rapport 'Arbeidsgehandicapten: hoe benutten we hun potentieel?' onderzochten we hoe ons land het in vergelijking met andere landen doet. We bekijken daarnaast of er in dit opzicht iets van andere landen valt te leren. Zijn er landen die het beter doen en zo ja, zit de verklaring hiervoor in ander beleid? En is dat beleid ook in Nederland toepasbaar? Het rapport is ook te vinden op onze website: <https://aias-hsi.uva.nl/>.

Amsterdams Instituut voor Arbeidsstudies – Hugo Sinzheimer Instituut (AIAS-HSI), Universiteit van Amsterdam

Roos van der Zwan, Paul de Beer en Mies Westerveld
Contact: r.vanderzwan@uva.nl; p.t.debeer@uva.nl; m.westerveld@uva.nl

Deze studie kwam tot stand met financiering van Instituut Gak
www.instituutgak.nl