

Verschillende landen kennen een quotum voor werkgevers en/of overheden. Ze zijn verplicht een bepaald percentage werknemers met beperkingen in dienst te hebben. PvdA en VVD stellen in het regeerakkoord een quotum voor grotere bedrijven voor. Is dat verstandig?

DOOR Saskia Andriessen, Peter Brouwer, Aukje Smit en Roland Blonk

Voor- en nadelen van de nieuwe maatregel

Een quotum voor arbeidsgehandicapten: is dat verstandig?

In een aantal Europese landen (Duitsland, Oostenrijk, Frankrijk, Italië) is na de Eerste Wereldoorlog, mede gestimuleerd door de International Labour Organization ILO, een quotum ingevoerd om de vele oorlogsinvaliden een betere kans op werk en inkomen te bieden.¹ Nederland heeft jarenlang gekozen voor andere beleidsmaatregelen.

Prikkels

Het Nederlandse beleid heeft onvoldoende gewerkt. De meeste werkgevers, inclusief die bij de overheid, nemen mensen met een beperking niet uit eigen beweging aan. De belangrijkste strategie van de overheid was tot nu toe om werkgevers te stimuleren via financiële prikkels (subsidies, bonus-malusregelingen, boete bij onvoldoende re-integratie-inspanningen) om kwetsbare werknemers in dienst nemen en te houden. Daarnaast probeert men de houding van werkgevers te beïnvloeden (campagnes als 'Geknipt voor de juiste baan') en hen te ontzorgen en meer zekerheid te geven (werkgeversloketten, overnemen administratieve rompslomp, no risk-polis, detachingsmogelijkheden). De Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte is ingevoerd en er is de laatste jaren meer aandacht voor een goede beroepsopleiding voor arbeidsgehandicapte jongeren. Desondanks krijgen arbeidsgehandicapten veel minder vaak

een substantiële baan dan 'gezonde' personen. Zelfs in een periode met gunstige economische conjunctuur (2005-2007) was er sprake van een dalende arbeidsparticipatie van arbeidsgehandicapten.² De re-integratiemaatregelen van de overheid zorgen er wel voor dat iets meer mensen aan het werk komen. Gemiddeld gaat het om een positief effect van enkele procentpunten.³

De overheid richt zich daarom de laatste tijd op aanvullende maatregelen met een (nog) meer verplichtend karakter. De afgelopen jaren zijn Rijk, provincies en gemeenten steeds meer 'social return bij aanbestedingen' gaan inzetten: de verplichting voor opdrachtnemers om voor een bepaald bedrag kwetsbare groepen in te zetten. Social return draagt bij aan het aan het werk helpen van kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt, al is nog onduidelijk hoe veel.⁴ Het effect kan door een betere vormgeving en uitvoering nog toenemen.⁵ De regering verwacht blijkbaar toch onvoldoende resultaat van social return en wil nu een quotum invoeren. Er is veel onderzoek gedaan naar ervaringen, effecten en kosten-baten van quotumverplichtingen.

Doelgroepen

Een quotumregeling die gehandhaafd wordt, kan meer reguliere banen voor arbeidsgehandicapten opleveren. Daarnaast kan geld uit heffingen of boetes

gebruikt worden voor extra ondersteunende maatregelen en gesubsidieerde banen. Doelgroepen hebben daardoor meer kans om aan het werk te komen. Ook bij een goed gehandhaafd quotum met een redelijk hoge boete, zoals in Duitsland, blijft er echter een groot aantal bedrijven dat geen arbeidsgehandicapten aanneemt.^{6,7} Voorkeursregelingen of quota blijken stigmatiserend te kunnen werken voor de betreffende werknemers. Hun beperking of achterstand krijgt door de regeling meer nadruk, bijvoorbeeld door de verplichte registratie als gehandicapte. Scandinavische landen vinden dat discriminerend en kennen daarom geen quota.⁸ Er wordt getwijfeld aan hun capaciteiten omdat ze hun baan via de regeling hebben gekregen. Hun banen hebben daardoor ook minder aanzien. Anderzijds: misschien is het beter om te werken in een baan met minder aanzien dan om helemaal niet te werken, als de kwaliteit van het werk tenminste gewaarborgd is.⁹ Een baan levert meer inkomsten op dan een uitkering, en kan ontwikkelmogelijkheden en sociale contacten bieden. Een punt om rekening mee te houden is dat de werkgelegenheid voor andere kwetsbare groepen, voor wie de regeling niet geldt, door de regeling kan verslechteren. Denk aan bijstandsgerechtigden, oudere werknemers, allochtonen, jongeren en laagopgeleiden.



Een blinde werknemer leest met behulp van een brailleleesregel.

Werkgevers

Werkgevers houden niet van verplichtingen zoals een quotumregeling. Ze willen zelf de regie houden over wie ze aan nemen. Ze vinden de extra administratieve lasten van zo'n regeling vervelend. Ze ervaren problemen met de privacy bij het vaststellen welke werknemers onder de regeling kunnen vallen. Dat blijkt nu ook voor de rijksoverheid een probleem bij het uitvoeren van de eigen 1%-regeling.¹⁰

Veel werkgevers denken dat inzetten van kwetsbare groepen in hun bedrijf onvoldoende mogelijk is, bijvoorbeeld vanwege het gevraagde opleidingsniveau. Het Rijk heeft zich als werkgever sinds 2010 weer tot doel gesteld om 1% van de bezetting in fte's te bestemmen voor doelgroepen met een (grote) afstand tot de arbeidsmarkt. Dat blijkt ondanks het beperkte percentage moeilijk te realiseren.¹¹

Werkgevers die wél doelgroepen inzetten, gebruiken hun activiteiten op dat vlak om zich te profileren op het gebied van maatschappelijk verantwoord ondernemen. Met een quotumregeling wordt dat lastiger doordat ze zich niet meer kunnen profileren door het feit alleen dat ze deze mensen werk bieden. Dat kan dan alleen door dat op een kwalitatief goede manier te doen en/of door meer werknemers met een kwetsbare arbeidsmarktpositie in te zetten dan verplicht is.

Een quotumregeling is voor werkgevers een eenvormiger en daardoor beter voorspelbare regeling dan social-return-verplichtingen die per opdrachtgever verschillen (daar klagen werkgevers vaak over). Werkgevers weten waar ze aan toe zijn en kunnen beleid ontwikkelen op de verplichting.

Een quotumregeling laat werkgevers kennismaken met de voordelen die het inzetten van doelgroepen mee kan brengen. Deze werknemers blijken zich te kunnen ontwikkelen tot vakman, ze beïnvloeden de werksfeer soms positief, het levert soms financieel voordeel op om ze in te zetten en hun 'beperking' kan een voordeel zijn. Zie voor dat laatste bijvoorbeeld een recent project van TNO en bedrijfsleven over cameratoezicht door mensen met autisme.

Overheid

Een quotum geeft de overheid een drukmiddel om bedrijven meer mensen met een kwetsbare arbeidsmarktpositie te laten aannemen. In Duitsland zijn bijvoorbeeld relatief veel gehandicapten aan het werk, ook bij de overheid (2009 6,3 procent bij de overheid, 3,9 procent in het bedrijfsleven; hoger, respectievelijk lager dan het verplichte quotum van 6 en 5 procent).¹² Deze hoge participatiegraad is niet alleen toe te schrijven aan het quotum, maar ook het gevolg van de aanvullende maatregelen voor gehandicapten en bedrijven.¹³

De bestaande quota zijn veelal in orde van grootte van 2 tot 6 procent en gelden vooral voor grotere bedrijven. Uit de Werkgevers Enquête Arbeid 2010 van TNO blijkt dat 100+bedrijven in Nederland gemiddeld bij benadering zo'n 1 procent kwetsbare medewerkers (met een beperking of langdurig werkloos) in dienst hebben. Voor bedrijven met 10 tot 49 werknemers ligt dat rond de 5 procent. Bij grote bedrijven is dat dus flink lager dan in landen-met-quota gehanteerde percentages.

Voordeel van een quotum is ook dat het om meer duurzame banen gaat. Met een quotumverplichting creëer je niet het 'draaideureffect' dat bij social-returnverplichtingen (inzet beperkt tot de duur van het aanbestede project) kan optreden.

Het verplichtend karakter van een quotum heeft als risico dat werkgevers onvoldoende investeren in de kwaliteit

van het werk voor de doelgroepen. Dat kan allerlei negatieve gevolgen hebben voor de gezondheid en inzetbaarheid van de doelgroepen. Een beleidsmaatregel om binnen een quotum regeling toch kwaliteit van werk te genereren is de Franse optie om een deel van het quotum in te vullen met afnemen van goederen of diensten van een sociale onderneming.

Fonds

In sommige landen hebben werkgevers de mogelijkheid om de quotumverplichting af te kopen. Bijvoorbeeld door een heffing te betalen. Duitsland kent boetes die werkgevers niet van de plicht tot aannemen ontheffen. Dan levert de regeling geld op in plaats van reguliere banen. Frankrijk financiert met het heffingsfonds onder andere extra beroepsscholing voor gehandicapten en bewustwordingscampagnes voor werkgevers en vakbonden. Het kent ook subsidies toe aan niet-quotumplichtige kleine bedrijven die mensen met beperkingen in dienst nemen. Duitsland zet de boetes in voor ondersteunende maatregelen voor werkgevers mét arbeidsgehandicapten en voor gesubsidieerde werkplekken.

Handhaven

Handhaving blijkt voorwaarde voor de effectiviteit van een quotum. Het draagvlak bij werkgevers voor quota werd in de loop van de vorige eeuw kleiner toen de doelgroep uitgebreid werd naar andere groepen dan oorlogsinvaliden. Daarnaast waren boetes vaak te laag om het gedrag van werkgevers te beïnvloeden.

Eind jaren '70 van de vorige eeuw voldeed twee derde van de Britse werkgevers niet aan het toen geldende quotum van 3 procent voor arbeidsorganisaties vanaf 20 werknemers, en begin jaren '90 geen enkele overheidswerkgever. De lage boetes en geringe handhaving hebben daarin een rol gespeeld.¹⁴ In 1996 is het quotum in Groot-Brittannië afgeschaft. Uit ervaringen daar blijkt, dat het voor de overheid moeilijk is enerzijds een goede relatie met werkgevers op te bouwen om mensen met beperkingen in hun bedrijf te kunnen plaatsen en anderzijds het quotum te handhaven. Effectief handhaven is tijdrovend en duur. Bij het bepalen van de kosten-

baten van het invoeren van een quotum moet dat meewegen, naast mogelijk averechtse effecten op andere maatregelen waarvoor een goede relatie met werkgevers nodig is.

Een punt van aandacht is de mogelijke juridische knelpunten die een quotum zou kunnen opleveren vanwege strijdigheid met wetgeving op het gebied van privacy en anti-discriminatie.¹⁵

Conclusie

In het buitenland zijn de ervaringen met een quotum zeer gemengd. Een verplicht quotum blijkt geen gemakkelijke manier om veel mensen met een zwakke arbeidsmarktpositie aan het werk te krijgen en heeft veel nadelen (zie tabel). Nederland heeft jarenlang een groot aantal stimulerings- en drukmiddelen uitgeprobeerd, recent nog 'social return bij aanbesteding'. Deze hebben tot nu toe onvoldoende banen opgeleverd: de arbeidsparticipatie van kwetsbare groepen blijft nog steeds flink achter.

Beoordelingscriterium voor nieuwe maatregelen moet zijn: meer mensen aan het werk in passend werk en met goede begeleiding. Een verplicht quotum heeft het risico dat werkgevers onvoldoende investeren in de duurzame inzet van deze groep mensen. Terwijl sommige werkgevers gebruik zullen maken van de mogelijkheid om het quotum af te kopen. Daarom is het belangrijk aan te sluiten bij de intrinsieke¹⁶ (sociale en zakelijke) motivatie van werkgevers om doelgroepen in te zetten. Werkgevers richten zich in steeds grotere mate op MVO, wat kansen biedt om meer banen voor kwetsbare groepen te realiseren. Zo is dit jaar het werkgeversplatform De Normaalste Zaak opgericht en kunnen werkgevers zich sinds juni onderscheiden met de Prestatieladder Socialer Ondernemen (PSO).¹⁷ Het is juist de combinatie van social-return bij aanbesteding met een waardering van inclusief ondernemen dat een vliegwieleffect kan creëren en leiden tot groei van duurzame werkgelegenheid voor doelgroepen (en dan niet alleen voor arbeidsgehandicapten).

Concluderend: er zijn verschillende beleidsopties die nog beter benut kunnen worden en kansen bieden voor een hogere arbeidsparticipatie van kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt. Een

Tabel: Quotumregeling: voor- en nadelen

	Voordelen	Nadelen
Doelgroepen	Meer kans op werk (als quotum gehandhaafd) Duurzamer banen	Stigma's Banen met minder aanzien Privacyproblemen (registreren als doelgroep) Werkgever zet zich mogelijk onvoldoende in voor passend werk Mogelijk nadelig voor andere doelgroepen
Werkgevers	Eenvormige regeling Meer ervaring met doelgroepen en met mogelijke voordelen	Profileren op MVO minder mogelijk Extra administratie en kosten Minder grip op wie je aanneemt Regeling houdt geen rekening met verschillen in mogelijkheden tussen bedrijven en sectoren Privacyproblemen
Overheid (beleid)	Meer banen (als gehandhaafd), zowel regulier als gesubsidieerd Geld uit boetes/ heffingen voor aanvullende maatregelen	Hoge kosten handhaving Slechtere relatie bedrijven met overheid Benodigd personeel handhaving (grotere overheid) Passende banen en voldoende begeleiding? Stimuleert MVO niet Botst mogelijk met wetgeving m.b.t. gelijke behandeling en privacy Overheid moet goede voorbeeld geven en slaagt daarin onvoldoende

quotum is gezien de nadelen niet te prefereren.

Saskia Andriessen, Peter Brouwer, Aukje Smit en Roland Blomk zijn onderzoeker bij TNO.
Contact: saskia.andriessen@tno.nl

Noten

1. Patricia Thornton, Neil Lunt. Employment Policies for Disabled People in Eighteen Countries: A Review. Cornell University ILR School 1-1-1997.
2. Versantvoort & Van Echtelt (red.). Belemmerd aan het werk. SCP/CBS/TNO/UWV, Den Haag, 2012.
3. Beleidsdoorlichting artikel 23 SZW.
4. Peter Brouwer e.a. Social Return bij het Rijk; Effecten op arbeidsmarkt- en re-integratiebeleid. Hoofddorp: TNO i.o.v. het Ministerie van SZW, 2010.
5. Andriessen e.a. Beter samenwerken rond social return. Hoofddorp: TNO, 2012.
6. Apostolos Tsiachristas, e.a. Wat werkt? Buitenlandse ervaringen met arbeidsvoorzieningen voor gehandicapten. Onderzoek i.o.v. het Ministerie van SZW. Den Haag: APE, 2008.
7. SoVD. Berufliche Teilhabe behinderter Menschen mit wirksamen Maßnahmen stärken. Berlin, 04.05.2012.
8. Apostolos Tsiachristas, e.a. Wat werkt? Buitenlandse ervaringen met arbeidsvoorzie-

ningen voor gehandicapten. Onderzoek i.o.v. het Ministerie van SZW. Den Haag: APE, 2008.

9. P Butterworth e.a. The psychosocial quality of work determines whether employment has benefits for mental health: results from a longitudinal national household panel survey. Occup. Environ. Med. 14 March 2011.
10. Brief van de minister aan de Tweede Kamer van 28 april 2011.
11. Brief van de minister aan de Tweede Kamer van 28 april 2011.
12. Robert L. Metts. Disability issues, trends and recommendations for the World Bank, 2000; Stefan Vetter. Schwerbehinderte finden nur schwer einen Job Zeit Online. Saarbrücker Zeitung, 03.04.2012.
13. Apostolos Tsiachristas, e.a. Wat werkt? Buitenlandse ervaringen met arbeidsvoorzieningen voor gehandicapten. Onderzoek i.o.v. het Ministerie van SZW. Den Haag: APE, 2008.
14. Colin Barnes. Disability and Employment. Department of Sociology & Sociology, the University of Leeds, July 1992.
15. Laurien Koster. Voorkeursbehandeling niet in strijd met de wet, quota wél. Volkskrant, 17 maart 2009.
16. Deci, E., & Ryan, R. (Eds.), (2002). Handbook of self-determination research. Rochester, NY: University of Rochester Press.
17. Peter Brouwer e.a. (H)erkenning voor inclusieve bedrijven. Social Bestek, augustus/ september 2012.