

# Meer banen voor arbeidsgehandicapten: vrijwillige afspraken of een verplicht quotum?

---

Een a priori beleidsanalyse

Miral Scheffer

Scriptiebegeleider Universiteit Utrecht: Prof. dr. Peter Groenewegen

Augustus 2013



Universiteit Utrecht

**Berenschot**

# Meer banen voor arbeidsgehandicapten: vrijwillige afspraken of een verplicht quotum?

---

Een a priori beleidsanalyse

Miral Scheffer

3168085

Scriptiebegeleider Universiteit Utrecht: Prof. dr. Peter Groenewegen

Tweede beoordelaar Universiteit Utrecht: Dr. Arieke Rijken

Stagebegeleider Berenschot: Dorrit de Jong MA

Augustus 2013

Thesis voor de Master 'Vraagstukken van Beleid en Organisatie'

## Voorwoord

Voor u ligt mijn scriptie ‘Meer banen voor arbeidsgehandicapten: vrijwillige afspraken of een verplicht quotum?’ over verschillende beleidsvormen om de arbeidsparticipatie van arbeidsgehandicapten te verhogen. De afgelopen zes maanden heb ik uitgekeken naar het moment waarop ik dit voorwoord zou schrijven. Deze scriptie vormt namelijk de afsluiting van Master ‘Vraagstukken van Beleid en Organisatie’ en daarmee ook de afsluiting van mijn leven als student.

In februari 2013 ben ik gestart met mijn stage bij Berenschot. Hier kreeg ik de vrijheid om zelf mijn scriptie onderwerp te kiezen. Ik heb er toen voor gekozen om mijn scriptie te schrijven over de quotumregeling voor arbeidsgehandicapten, onderdeel van de Participatiewet. Het onderwerp interesseerde mij al sinds het regeerakkoord ‘Bruggen Slaan’ was gepubliceerd. Het onderwerp kreeg in de media veel aandacht. Het leidde tot opschudding bij veel werkgevers. Daarnaast zijn quotumregelingen uitzonderlijk in de Nederlandse beleidsvoering.

Tijdens het schrijven van deze scriptie heb ik veel gehad aan de begeleiding van mijn collega’s bij Berenschot en in het bijzonder mijn stagebegeleider. Ik wil Dorrit de Jong dan ook bedanken voor haar begeleiding tijdens het schrijven van deze scriptie. Zij heeft mij vaak geholpen door met een frisse blik te kijken naar mijn scriptie. Vaak kwamen daar nieuwe en verhelderende tips of ideeën uit voort waar ik mee verder kon.

Ook wil ik mijn scriptiebegeleider van de Universiteit Utrecht, Peter Groenewegen, bedanken. Tijdens onze gesprekken vond ik altijd weer nieuwe invalshoeken die ik nader kon onderzoeken. Dankzij zijn kritische vragen en opmerkingen werd mijn scriptie stap voor stap compleet.

Daarnaast wil ik ook mijn vrienden en studiegenoten bedanken voor alle leuke dagen dat we samen aan onze scripties werkten in de Universiteitsbibliotheek. Tot slot wil ik mijn vriend Pieter Roeleveld bedanken voor zijn hulp en steun de afgelopen zes maanden.

Miral Scheffer

Augustus 2013



# Samenvatting

## Aanleiding

Deze scriptie gaat over het overheidsbeleid op het gebied van het verhogen van de arbeidsparticipatie van arbeidsgehandicapten. De vraag hierbij is welke vorm van beleid zal de arbeidsparticipatie van arbeidsgehandicapten het meest verhogen? Toen begonnen werd met het schrijven van deze scriptie zou er een quotumregeling worden ingevoerd maar tijdens het schrijven van deze scriptie is het beleid veranderd. Er zijn vrijwillige afspraken voor in de plaats gekomen. In deze scriptie worden daarom de volgende soorten beleid onderzocht:

- Vrijwillige afspraken
- Vrijwillige afspraken met op de achtergrond de dreiging van een quotum
- Quotum met boete- of beloningssysteem

## Onderzoeksvragen

In deze scriptie wordt een antwoord gezocht op de vraag:

*In hoeverre mag verwacht worden dat beleidsmaatregelen op basis van vrijwilligheid, vrijwilligheid met de dreiging van een quotum of een quotum tot extra arbeidsplaatsen voor arbeidsgehandicapten zullen leiden?*

## Methoden

Om een antwoord te vinden op de onderzoeksvraag worden twee dingen gedaan. Ten eerste zal er een reconstructie van de beleidstheorie voor de verschillende vormen van beleid worden gemaakt. Vervolgens wordt er een enquête gehouden onder werkgevers om er achter te komen bij welke vorm van beleid zij de kans het grootst achten dat zij arbeidsgehandicapten in dienst gaan nemen.

## Resultaten en conclusie

Concluderend kan gesteld worden dat een quotum de grootste kans van slagen heeft van de verschillende vormen van beleid. Van vrijwillige afspraken mag weinig tot niks verwacht worden. Verwacht wordt dat een quotum de arbeidsparticipatie zal kunnen verhogen mits de boete of beloning van het juiste niveau is. De huidige economische omstandigheden zijn een beperkende factor voor alle vormen van beleid. Belangrijke voorwaarden om het beleid te laten slagen zijn de invoering van loonkostensubsidie en de bemiddeling tussen werkgevers en arbeidsgehandicapten door de Werkbedrijven.

## Beleidsaanbevelingen

1. Wanneer de huidige vrijwillige afspraken niet gaan werken is het verstandig om zo snel mogelijk een quotumregeling in te voeren ter vervanging van de vrijwillige afspraken. Een beloningssysteem is hierbij wellicht iets gunstiger, maar het verschil met een boete systeem is zeer klein.
2. Het is belangrijk dat er verder onderzoek wordt gedaan naar de reden waarom werkgevers die nu arbeidsgehandicapten in dienst hebben graag meer arbeidsgehandicapten in dienst willen nemen. Als die reden duidelijk is kan dat wellicht gebruikt worden bij voorlichting over het beleid aan andere werkgevers..
3. De huidige economische omstandigheden komen als beperkende factor naar voren in dit onderzoek. Door de slechte economische omstandigheden zijn er echter werkgevers die niemand in dienst kunnen nemen. Dit speelt vooral bij kleine bedrijven. Bij een quotum zoals beschreven in het regeerakkoord hoeven deze bedrijven niet te voldoen aan het beleid. Dit dient gehandhaafd te blijven.
4. Om het beleid te kunnen monitoren moet er een manier waarop bedacht worden. Dit kan via een integraal systeem waarbij werkgevers zelf arbeidsgehandicapten aanmelden die bij hen in dienst zijn zoals in Duitsland. Monitoring is erg belangrijk om vast te kunnen stellen welke bedrijven zich aan de afspraken houden en welke niet. Ook om vervolgonderzoek te kunnen doen naar de werking van het beleid zal het beleid gemonitord moeten worden.

# Inhoudsopgave

<b>1. Inleiding</b>	<b>8</b>
1.1 Aanleiding	8
1.2 Probleemstelling	10
1.3 Relevantie	11
1.4 Leeswijzer	13
<b>2. Theoretisch kader</b>	<b>14</b>
2.1 Wat is een beleidstheorie?	14
2.2 Hoe wordt een beleidstheorie gereconstrueerd?	15
2.3 Voorbeelden van reconstructies van de beleidstheorie	16
2.4 Conclusie	21
<b>3. Onderzoeksmethoden</b>	<b>22</b>
3.1 Reconstructie Beleidstheorie	22
3.2 Enquêtes	24
3.2.1 Respondenten	24
3.2.2 Enquête	24
3.2.3 Analyse	25
<b>4. De drie verschillende maatregelen nader bekeken: een reconstructie van de beleidstheorie</b>	<b>26</b>
4.1 Omstandigheden bij invoering van het beleid	26
4.2 Doelen van de drie vormen van beleid	29
4.3 Vrijwillige afspraken	30
4.3.1 Instrument	30
4.3.2 Beleidstheorie	32
4.3.3 Vergelijking met soortgelijke instrumenten	33
4.3.4 Conclusie	34
4.4 Vrijwillige afspraken met de dreiging van een quotum	35
4.4.1 Instrument	35
4.4.2 Beleidstheorie	36
4.4.3 Vergelijking met soortgelijke instrumenten	37
4.4.4 Conclusie	37
4.5 Quotumregeling	38
4.5.1 Instrument	39
4.5.2 Beleidstheorie	40
4.5.3 Vergelijking met soortgelijke instrumenten	40
4.5.4 Conclusie	43
<b>5. Wat zeggen de werkgevers? Resultaten enquête onder werkgevers</b>	<b>46</b>
5.1 Respons	46
5.2 Huidig aantal arbeidsgehandicapten in dienst	46
5.3 Bereidheid van werkgevers om arbeidsgehandicapten in dienst te nemen	47

5.4 Verschillen de sectoren van elkaar?	49
5.5 Maakt de grootte van de bedrijven een verschil?	50
5.6 Nu al arbeidsgehandicapten in dienst: maakt dat een verschil?	51
5.7 Conclusie	52
<b>6. Conclusie</b>	<b>54</b>
<b>7. Discussie</b>	<b>57</b>
7.1 Beperkingen van het onderzoek	57
7.2 Mogelijkheden voor vervolgonderzoek	57
<b>8. Beleidsaanbevelingen</b>	<b>58</b>
8.1 Aanbevolen beleidsvorm	58
8.2 Nog verder te onderzoeken	58
8.3 De huidige economische omstandigheden als beperkende factor	58
8.4 Monitoring	58
<b>9. Literatuurlijst</b>	<b>60</b>
<b>10. Bijlage 1: Enquête</b>	<b>63</b>



# 1. Inleiding

Deze scriptie gaat over het overheidsbeleid op het gebied van het verhogen van de arbeidsparticipatie van arbeidsgehandicapten. Dit onderzoek vindt plaats in een situatie waarin nog veel onduidelijk was over het beleid en er nog van alles veranderd is. Dat is geen reden om te wachten met een onderzoek naar de achterliggende beleidstheorie. Wanneer gewacht zou worden tot alles duidelijk is wat betreft welk beleid gevoerd gaat worden, is het te laat voor een dergelijke analyse. Toen begonnen werd met het schrijven van deze scriptie zou er een quotumregeling worden ingevoerd maar tijdens het schrijven van deze scriptie is het beleid veranderd. Deze veranderingen van het beleid in de afgelopen 10 maanden zijn ook terug te zien in deze scriptie. De verschillende vormen van beleid die de revue hebben gepasseerd komen aan de orde. Er wordt gekeken naar wat de onderliggende veronderstellingen van het beleid zijn en welke mogelijke gevolgen daar bij horen. Uiteindelijk zal er een beleidsadvies gegeven worden.

## 1.1 Aanleiding

Uit het regeerakkoord 'Bruggen slaan' (VVD & PvdA, november 2012) blijkt dat het nieuwe kabinet het wetsvoorstel Werken naar Vermogen wil vervangen door een nieuwe Participatiewet. In de Participatiewet worden de Wet Werk en Bijstand (WWB), de Wet Sociale Werkvoorziening (WSW) en een deel van de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong) samengevoegd. Deze Participatiewet stond op de agenda om ingevoerd te worden op 1 januari 2014. Een onderdeel van deze Participatiewet was de quotumregeling voor arbeidsgehandicapten, zoals deze beschreven wordt in het regeerakkoord 'Bruggen slaan' (VVD & PvdA, 2012). Hiermee wil het kabinet onder andere het teruglopende aantal plaatsen in de sociale werkvoorziening opvangen. Wanneer de Participatiewet wordt ingevoerd stromen er geen nieuwe mensen meer in bij de sociale werkvoorziening. Het plan was om de quotumregeling vanaf 1 januari 2015 in te voeren over een periode van zes jaar. De regeling zou gelden voor bedrijven met 25 of meer medewerkers en houdt in dat deze bedrijven 5 procent arbeidsgehandicapten in dienst moeten hebben. Het regeerakkoord 'Bruggen slaan' (VVD & PvdA, 2012) geeft aan dat wanneer een bedrijf zich niet aan de quotumregeling houdt deze een boete van € 5.000 ontvangt per jaar per werkplaats voor een arbeidsgehandicapte die niet ingevuld is.

In de media worden verschillende te verwachten problemen geuit rondom het quotum voor arbeidsgehandicapten. In het NRC (Kleijwegt, 2013) wordt kritiek geuit op de quotumregeling zoals deze beschreven is in het regeerakkoord. Aanvankelijk werd in het regeerakkoord aangegeven dat de quotumregeling arbeidsplaatsen zou creëren voor 100.000 arbeidsgehandicapte werknemers, maar dat blijkt een rekenfout te zijn gemaakt tijdens de onderhandelingen over het regeerakkoord

tussen de VVD en PvdA. Zo beslaat de quotumregeling een groep van 170.000 werknemers. De VVD geeft aan dit te veel te vinden.

Staatssecretaris van Sociale Zaken, Jetta Klijnsma, zegt dat werkgevers de quotumregeling flexibel mogen gebruiken (ANP, 2013). Zij spoort werkgevers aan om met innovatieve en verhelderende ideeën te komen. Volgens GroenLinks blijft er dan niks meer over van het quotum, doordat werkgevers er makkelijk onderuit kunnen komen.

Op 11 april 2013 is er een sociaal akkoord gesloten tussen het kabinet en de centrale werkgevers- en werknemersorganisaties die vertegenwoordigd zijn in de Stichting van de Arbeid. In dit sociaal akkoord wordt de Participatiewet en daarmee het quotum uitgesteld. Er zijn vrijwillige afspraken gemaakt tussen de regering en werkgevers. Deze afspraken bestaan uit het creëren van extra arbeidsplaatsen voor arbeidsgehandicapten vanaf 2014 door het bedrijfsleven en de overheid. Het aantal extra banen neemt geleidelijk toe. Wanneer de extra banen niet tot stand komen wordt alsnog het verplichte quotum ingevoerd zoals dat in het regeerakkoord besproken is. Het aantal extra banen wordt eind 2016 gemeten.

Met deze nieuwe maatregelen uit het sociaal akkoord van 11 april 2013 is de quotumregeling een stok achter de deur geworden. Werkgevers hebben de afgelopen maanden negatief gereageerd op het quotum. De regering rekent erop dat werkgevers zich aan de vrijwillige afspraken zullen houden, zo niet dan wordt alsnog het quotum ingevoerd. Dit moet dienen als extra stimulans om de vrijwillige afspraken te laten slagen.

Op 27 juni 2013 heeft Jetta Klijnsma een brief aan de Tweede Kamer gestuurd met meer uitleg over de maatregelen uit het sociale akkoord met betrekking tot de Participatiewet en het quotum. Hierin komt onder andere de definitie die zij hanteert voor arbeidsgehandicapten aan bod. Daarnaast blijven de afspraken zoals afgesproken in het sociaal akkoord gehandhaafd. Zowel het bedrijfsleven als de overheid gaan extra banen creëren. Onder overheid wordt verstaan alle overheidssectoren die zijn verenigd in het Verbond Sectorwerkgevers Overheid. Dat houdt in dat naast het rijk, de provincies en gemeenten ook het onderwijs, de waterschappen, politie, Defensie, en de rechterlijke macht onder het kopje overheid vallen. Het aantal extra banen wordt gemeten in 2016, met een nulmeting op 1 januari 2013. De staatssecretaris geeft aan dat het kabinet het volste vertrouwen heeft in de afspraken met werkgevers- en werknemersorganisaties.

Verder werd er in het regeerakkoord nog gesproken over loondispensatie. In het sociaal akkoord is afgesproken om in plaats van loondispensatie, loonkostensubsidie toe te passen (zie Informatievak 1 op pagina 28).

Om de discussie over de toekomst van arbeidsgehandicapten binnen dit nieuwe beleid te kunnen voeren, en om er achter te komen welke vorm van beleid het meest effectief zal zijn, is er een a priori beleidsanalyse nodig naar de bedoelde en onbedoelde effecten van de maatregelen.

De doelstelling van dit onderzoek is inzicht te krijgen in de mogelijke gevolgen van de beleidsmaatregelen omtrent het creëren van extra banen voor arbeidsgehandicapten, al voor ze feitelijk zijn ingevoerd middels een a priori beleidsanalyse. Dit betekent dat het beleid geanalyseerd zal worden voordat het daadwerkelijk is uitgevoerd. De centrale vraag hierbij is of het effect van het beleid negatief of positief zal uitpakken voor het aantal arbeidsplaatsen voor arbeidsgehandicapten en waarom. Ook de rol van werkgevers zal daarin betrokken worden.

## 1.2 Probleemstelling

Binnen dit onderzoek zal het voorgenomen overheidsbeleid omtrent het creëren van extra banen voor arbeidsgehandicapten geëvalueerd worden middels een a priori beleidsanalyse.

Uit bovenstaande informatie komen twee vormen van beleid naar voren. Een derde vorm kan ook nog benoemd worden. Ten eerste de quotumregeling zoals deze staat beschreven in het regeerakkoord 'Bruggen Slaan' (2012). Dit is de strengste vorm van de drie soorten beleid. In april 2013 werd er een sociaal akkoord bereikt tussen de overheid en werkgevers- en werknemersorganisaties. Hierin werd de quotumregeling vervangen door vrijwillige afspraken. Wanneer niet aan deze vrijwillige afspraken wordt voldaan volgt alsnog het quotum. Deze vorm van beleid is zwakker dan het quotum, maar er is een nog zwakkere vorm van beleid denkbaar, namelijk alleen vrijwillige afspraken. De Nederlandse overheid maakt veel gebruik van deze vorm van beleid door bijvoorbeeld convenanten. Hier is veel literatuur over te vinden en op basis van die literatuur zal deze vorm van beleid besproken worden.

De probleemstelling die centraal staat in dit onderzoek luidt:

*In hoeverre mag verwacht worden dat beleidsmaatregelen op basis van vrijwilligheid, vrijwilligheid met de dreiging van een quotum of een quotum tot extra arbeidsplaatsen voor arbeidsgehandicapten zullen leiden?*

Om de drie vormen van beleid te kunnen onderzoeken zal er een beleidstheorie worden opgesteld. Een beleidstheorie is het geheel van veronderstellingen dat aan beleid ten grondslag ligt (van Heffen, 2003). Hiertoe zullen de volgende vragen worden beantwoord op grond waarvan de beleidstheorie wordt geëvalueerd:

1. Wat zijn de oorzaken en gevolgen van het probleem waarop dit beleid zich richt?
2. Wat zijn de te verwachte omstandigheden bij invoering van het beleid?

3. Wat zijn de doelen van het beleid, hoe specifiek en meetbaar zijn die geformuleerd en zijn de doelen strijdig met andere doelen van overheidsbeleid?
4. Welke beleidsinstrumenten worden ingezet om de doelen te bereiken, wat is de theoretische onderbouwing en de empirische evidentie van de relaties tussen instrumenten en doelen?
5. Tot welke bedoelde en onbedoelde uitkomsten zal het beleid leiden?
6. In welke mate leidt het doel van het beleid tot een oplossing voor de gevolgen van het probleem?

Om deze vragen te beantwoorden wordt gebruik gemaakt van de volgende strategie:

- Analyse van de verschillende beleidsdocumenten die de overheid de afgelopen maanden naar buiten heeft gebracht.
- Het bestuderen van wetenschappelijke literatuur over beleidsinstrumenten in relatie tot de doelen van beleid.
- Voorbeelden van evaluaties van de inzet van soortgelijke beleidsinstrumenten uit het verleden.
- Enquête onder werkgevers om vast te stellen bij welk beleid werkgevers de kans het grootst achtten dat zij arbeidsgehandicapten in dienst zullen nemen. Hierbij wordt ook gekeken of er verschillen zijn tussen werkgevers.

### 1.3 Relevantie

De quotumregeling voor arbeidsgehandicapten is een onderwerp waar al een aantal jaar over gesproken wordt maar nu voor het eerst binnen de beleidsvorming wordt betrokken. Daarom is het van belang dat er een a priori beleidsanalyse wordt uitgevoerd naar deze nieuwe beleidsvorm. Zo wordt er meer duidelijk over de bedoelde en onbedoelde gevolgen van het beleid. Verder is er binnen de onderzoeksliteratuur nog weinig ervaring met a priori beleidsanalyses. Het toepassen van deze vorm van onderzoek is daarom zeer relevant om meer ervaring te vergaren wat betreft de toepassing ervan (Leeuw, 2003). Verder is het analyseren van beleid zeer relevant om zowel empirische en theoretische redenen (Leeuw, 1991). Er is empirisch bewijs voor het feit dat dit soort onderzoek vaak goed laat zien waarom bepaald beleid soms niet succesvol is of zelfs grote onbedoelde gevolgen heeft. Verder kunnen dit soort analyses worden ingezet tijdens alle fasen van het beleidsproces; zowel tijdens de problemdiagnose als tijdens het maken, uitvoeren en evalueren van het beleid (Leeuw, 1991).

In dit onderzoek zullen de assumpties die worden gemaakt in het beleid empirisch worden onderzocht en wordt er gebruik gemaakt van de wetenschappelijke kennis die er al is.

De positie van arbeidsgehandicapten op de arbeidsmarkt onderzoeken middels een a priori beleidsanalyse raakt twee van drie hoofdvragen van de sociologie, namelijk sociale ongelijkheid en rationaliteit (Ultee, Arts, & Flap, 1992).

- *Sociale ongelijkheid*: Op inhoudelijk niveau raakt het thema van deze scriptie sociale ongelijkheid. Het probleem rondom de ongelijke positie op de arbeidsmarkt van arbeidsgehandicapten in tegenstelling tot niet arbeidsgehandicapten sluit hier op aan. Er bestaat veel ongelijkheid op de arbeidsmarkt voor arbeidsgehandicapten (SCP, 2012b).
- *Rationaliteit*: Op metaniveau sluit de vorm waarop deze scriptie wordt vormgegeven aan bij rationaliteit. Er worden steeds meer eisen gesteld aan beleid binnen de samenleving. De toepassing van een a priori beleidsanalyse sluit hier op aan.

De quotumregeling voor arbeidsgehandicapten is een actueel onderwerp binnen het maatschappelijk debat. Toen het regeerakkoord werd gepubliceerd op 29 oktober 2012 werd de discussie aangewakkerd over hoe invulling moet worden gegeven aan een quotumregeling voor werkgevers. Ook de gevolgen hiervan voor de arbeidsgehandicapten werden bediscussieerd. De vragen die in het maatschappelijk debat veel besproken zijn gaan bijvoorbeeld over de toepassing van de quotumregeling. Hoe zouden werkgevers dit oppakken? Zouden zij arbeidsgehandicapten in dienst gaan nemen of ook detacheren? Verder was er ook veel onduidelijk over de gevolgen van de quotumregeling voor de arbeidsgehandicapten zelf. Daarnaast was het ook onduidelijk hoe het boetesysteem van het quotum precies zou werken.

Ook met de verandering van verplicht quotum naar vrijwillige afspraken blijven veel van deze vragen bestaan. Daar komt nog de vraag bij in hoeverre werkgevers gaan meewerken aan de vrijwillige afspraken omtrent het creëren van banen voor arbeidsgehandicapten. Daar staat tegenover dat als ze het niet doen, het quotum nog steeds ingevoerd kan worden.

Het verhogen van de arbeidsparticipatie van arbeidsgehandicapten is voor de arbeidsgehandicapten zelf belangrijk om twee redenen. De eerste is het ervaren van autonomie (Barnes & Mercer, 2005; SCP, 2012a). Door te werken ontwikkelen arbeidsgehandicapten meer eigenwaarde en kunnen ze beter zelfstandig leven. Daarnaast zijn ook de relaties met collega's die worden opgebouwd belangrijk om een sociaal isolement te voorkomen (SCP, 2012a).

## 1.4 Leeswijzer

De opbouw van deze scriptie is als volgt. Eerst zal in hoofdstuk twee het theoretische kader geschetst worden rondom het reconstrueren van de beleidstheorie. Hierin wordt besproken wat een beleidstheorie is en hoe deze gereconstrueerd kan worden. Daarna zullen in hoofdstuk drie de onderzoeksmethoden die gebruikt zijn in dit onderzoek worden besproken. Vervolgens worden de resultaten hiervan besproken. In hoofdstuk vier is de reconstructie van de beleidstheorie van de drie verschillende soorten beleid te vinden. In hoofdstuk vijf worden de resultaten besproken van de enquête onder werkgevers. Vervolgens zullen in hoofdstuk zes de conclusies van het onderzoek worden besproken en in hoofdstuk zeven de discussiepunten van het onderzoek. Tot slot worden er in hoofdstuk acht beleidsaanbevelingen gedaan.

## 2. Theoretisch kader

In dit hoofdstuk wordt de theoretische achtergrond van dit onderzoek geschetst. Deze theoretische achtergrond bestaat uit de wetenschappelijke kennis die er bestaat over beleidstheoriën en het reconstrueren van een beleidstheorie. Daarnaast zullen er ook enkele voorbeelden van reconstructies van beleidstheoriën getoond worden

### 2.1 Wat is een beleidstheorie?

Een beleidstheorie is een systeem van sociale en gedragsassumpties die ten grondslag liggen aan beleid (Leeuw, 1991). Deze assumpties worden geformuleerd in de vorm van proposities. Deze proposities geven de veronderstellingen van de beleidsmakers weer op het gebied van de cognities, houdingen en gedragingen van de doelgroep van het beleid. Samengevat is een beleidstheorie het geheel van veronderstellingen dat aan beleid ten grondslag ligt (van Heffen, 2003; Hoogerwerf, 2003; Leeuw, 1989). De beleidstheorie is een theorie uit de beleidspraktijk en dus geen wetenschappelijk theorie maar een beleidstheorie kan wel op wetenschappelijke kennis gebaseerd zijn. Dit wordt ook wel evidence based policy genoemd (van Heffen, 2003). Een beleidstheorie kan gereconstrueerd worden en daarna geëvalueerd voordat het beleid is ingevoerd.

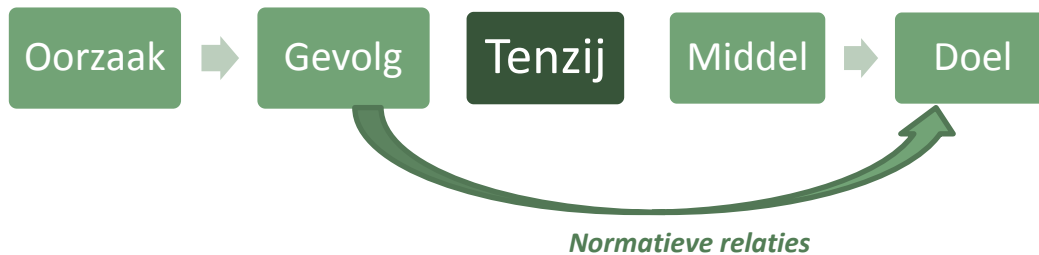
Hoogerwerf (2003) en van Heffen (2003) stellen dat er drie verschillende relaties zijn te onderscheiden waarop de veronderstellingen over beleid worden gedaan. De eerste is de relatie tussen doelen en middelen, ook wel finale relaties genoemd. De tweede gaat over de relaties tussen oorzaken en gevolgen oftewel de causale relaties. Tot slot noemen Hoogerwerf (2003) en van Heffen (2003) de relatie tussen waarden en de in het beleid gebruikte normen, ook wel de normatieve relaties genoemd. Kennis van de beleidstheorie is erg belangrijk (Hoogerwerf, 2003). Wanneer de veronderstelling die aan het beleid ten grondslag liggen niet juist zijn is er een grote kans dat het beleid niet doeltreffend, doelmatig en aanvaardbaar is.

Hieronder wordt in afbeelding 1 de beleidstheorie volgens van Heffen (2003) schematisch weergegeven. Dit is een reconstructie van de theoretische relatie tussen oorzaken en gevolgen van het probleem en de middelen en doelen van het beleid. De oorzaak van het probleem leidt tot een bepaald gevolg (causale beleidstheorie) tenzij de middelen en doel van het beleid (finale beleidstheorie) worden ingezet. De causale beleidstheorie is de analyse van waarom arbeidsgehandicapten zich zo vaak buiten het arbeidsproces bevinden. De finale beleidstheorie is de analyse van welke middelen of beleidsinstrumenten er ingezet moeten worden om meer arbeidsgehandicapten aan het werk te krijgen. Daarnaast zijn er nog de normatieve relaties. Deze bevat de negatieve waardering van de maatschappij van de gevolgen van het probleem en daarnaast

de positieve waardering van de maatschappij wat betreft de doelen van het beleid. De beleidstheorie ziet er schematisch als volgt uit:

*Causale deel van de beleidstheorie*

*Finale deel van de beleidstheorie*



Afbeelding 1: Schematische weergave van de beleidstheorie (van Heffen, 2003)

## 2.2 Hoe wordt een beleidstheorie gereconstrueerd?

Met het reconstrueren van de beleidstheorie wordt bedoeld: *'Het langs wetenschappelijke weg opsporen en herformuleren van het geheel aan veronderstellingen dat aan beleid ten grondslag ligt'* (Hoogerwerf, 1984, p. 502). Een beleidstheorie is in de meest gevallen niet direct zichtbaar in het beleidsdocument (van Heffen, 2003). Om een analyse te kunnen verrichten over de beleidstheorie zullen dus eerst de veronderstellingen die ten grondslag liggen aan het beleid opgespoord moeten worden. Vervolgens kunnen de verschillende veronderstellingen met elkaar in verband worden gebracht (van Heffen, 2003).

Om de beleidstheorie te evalueren zijn er een aantal wetenschappelijke criteria waarmee rekening dient te worden gehouden (Leeuw, 1989). Aan de beleidstheorie kunnen gelijke eisen worden gesteld als aan een wetenschappelijke theorie (van Hoesel, Leeuw & Mevissen, 2005). Ten eerste moeten begrippen zo geformuleerd en uitgelegd zijn dat het duidelijk is wat er onder het begrip wordt verstaan (begripsprecisie). De beleidstheorie moet niet uit onweerlegbare uitspraken bestaan (informatiegehalte) en de theorie moet geen tegenstrijdigheden bevatten (consistentie). Tot slot dient een goede beleidstheorie empirisch onderbouwd te kunnen worden (empirisch gehalte). Dit leidt tot de volgende criteria:

- Begripsprecisie
- Informatiegehalte
- Consistentie
- Empirisch gehalte



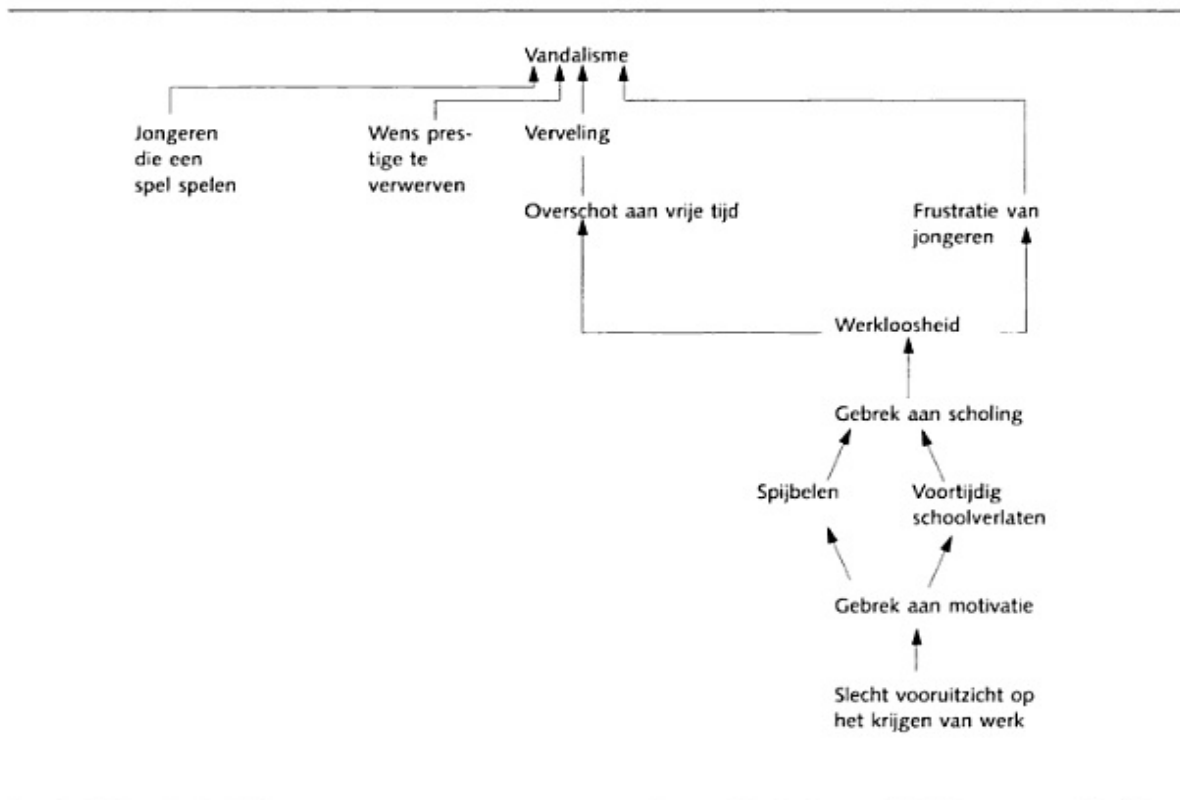
Om een beleidstheorie te reconstrueren is er een stappenplan opgesteld dat kan dienen als richtlijn (van Heffen, 2003). Dit stappenplan is sterk gebaseerd op literatuur over hoe een beleidstheorie gereconstrueerd dient te worden volgens Hoogerwerf (1984) en Leeuw (1989). Deze zes stappen worden in vrijwel alle recente literatuur waarin beleidstheoriën worden gereconstrueerd gebruikt. Dit leidt tot de volgende stappen:

1. verzamel uitspraken van de beleidsactoren over het beleid in kwestie;
2. spoor de oorzaak-gevolgrelaties op (causale relaties);
3. spoor de doel-middelrelaties op (finale relaties);
4. spoor de expliciete normatieve relaties op.
5. Reconstrueer het geheel van de hypothesen uit stappen 2, 3 en 4 tot een systematisch opgebouwd en samenhangend geheel. Dit is de beleidstheorie.
6. Eventueel kan het geheel van hypothesen schematisch weergegeven worden.

### 2.3 Voorbeelden van reconstructies van de beleidstheorie

Er zijn verschillende manieren waarop het eindresultaat van de stappen zoals beschreven in paragraaf 2.2 worden weergegeven.

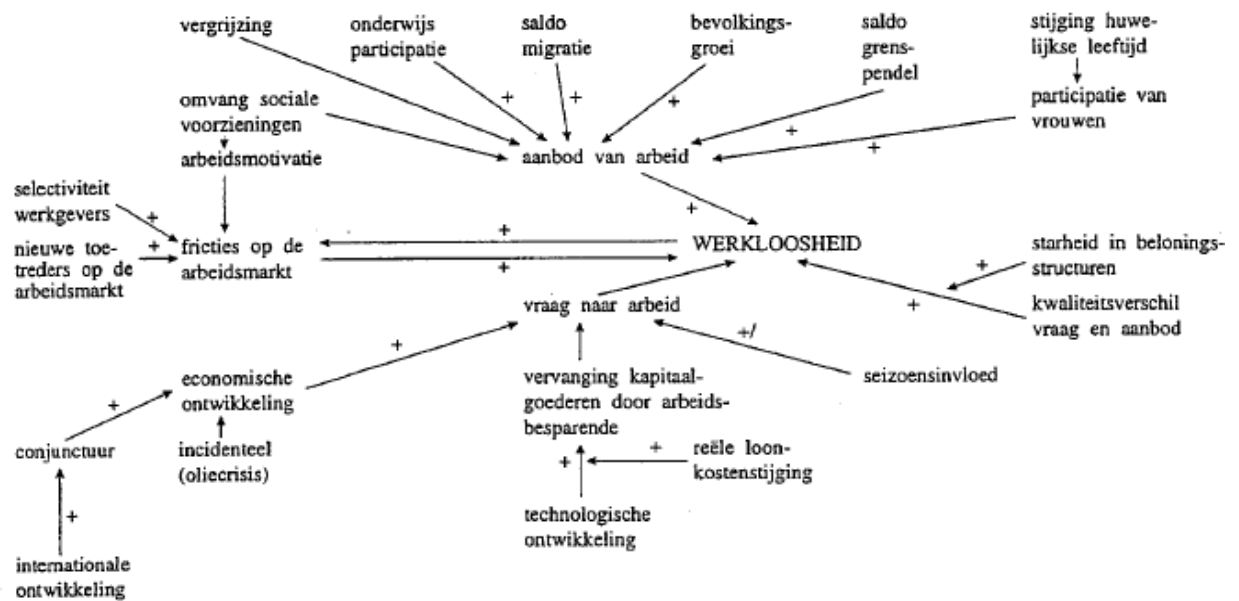
Vaak worden de causale en finale beleidstheorie apart weergegeven zoals te zien is in afbeelding 2, 3 en 4.



Afbeelding 2. Causale beleidstheorie van de Gemeente Schiedam in de periode 1982-1989 over vandalisme

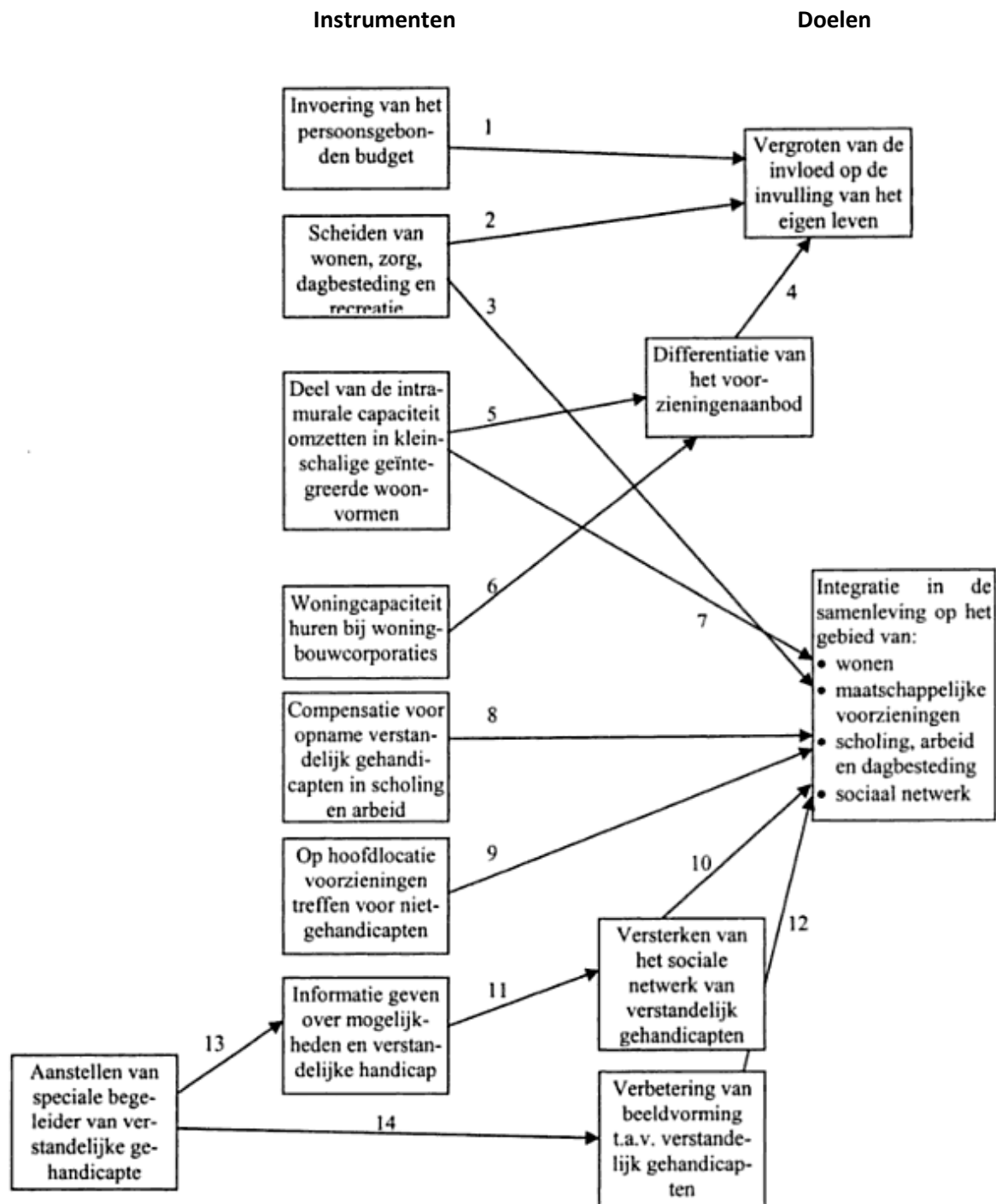
Bron: Heffen, O. van. (1993). *Beleidsontwerp, resultaat en omgeving. Proefschrift*. Enschede

De pijlen in afbeelding 3 geven aan of de relatie positief of negatief is.



Afbeelding 3. Grafische weergave van een beleidstheorie over de oorzaken van werkloosheid (causale beleidstheorie)

Bron: Beleidswetenschap, 1987, nr. 3 in Bressers, J.T.A. and Hoogerwerf, A. (1995) *Het beleid en het beleidsveld*. In: Bressers, J.T.A. and Hoogerwerf, A., *Beleidsvaluatie*. Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, pp. 50-69.



Afbeelding 4. Finale beleidstheorie van overheidsbeleid voor verstandelijk gehandicapten

Bron: Overkamp, E. (2000). *Instellingen nemen de wijk*. Uitgeverij Van Gorcum.

Daarnaast kan de beleidstheorie ook uitgeschreven worden in plaats van in een figuur (zie afbeelding 5).

### **Arbeidsomstandighedenwet 1998**

Normatief argument:

- De werkgever zorgt voor de veiligheid en de gezondheid van de werknemers inzake alle met de arbeid verbonden aspecten en voert daartoe een beleid dat is gericht op zo goed mogelijke arbeidsomstandigheden.

Causale argumenten:

- Wanneer werkgever en werknemers een actieve rol vervullen bij het realiseren van goede arbeidsomstandigheden leidt dit tot meer bewustwording van risico's en het belang van veilig werken bij werkgever en werknemers.
- Hoge regeldruk roept weerstand op en inactieveert. Vermindering van de regeldruk zal de arbeidsomstandigheden dus ten goede komen

Finale argumenten:

- Wanneer werkgevers en werknemers meer verantwoordelijkheid krijgen resulteert dit in betere arbeidsomstandigheden.
- Wanneer de Arboret meer ruimte biedt voor maatwerk resulteert dit in betere arbeidsomstandigheden.
- Wanneer de administratieve lasten en regeldruk verminderd worden resulteert dit in beter arbeidsomstandigheden.

### **Wijziging Arbeidsomstandighedenwet 1998**

Normatieve argumenten:

- Werkgevers en werknemers dienen meer ruimte te krijgen om invulling te geven aan hun verantwoordelijkheid voor het arbeidsomstandighedenbeleid.
- De Arboretgeving dient meer ruimte te bieden voor maatwerk.
- De administratieve lasten en regeldruk dienen verminderd te worden.

Causale argumenten:

- Door zoveel als mogelijk doelvoorschriften op te nemen in de regelgeving en middelvoorschriften te beperken, krijgen werkgevers en werknemers de mogelijkheid om zelf invulling te geven aan het bereiken van de wettelijke doeleinden.
- Doordat middelvoorschriften (wanneer niet Europees opgelegd) geschrapt kunnen worden resulteert de maatregel in vermindering van de administratieve lasten en regeldruk.
- Door de verantwoordelijkheid voor het arbeidsomstandighedenbeleid te leggen bij de werkgever en werknemers kunnen zij het arbeidsomstandighedenbeleid toesnijden op de sector en de onderneming. Daardoor ontstaat meer draagvlak en een efficiënter arbeidsomstandighedenbeleid.

Finale argumenten:

- De overheid omschrijft met behulp van doelvoorschriften het te bereiken beschermingsniveau van werknemers. Werkgever en werknemers bepalen op welke manier zij aan de doelvoorschriften willen voldoen waardoor hun verantwoordelijkheid toeneemt.
- De inzet van het instrument arbocatalogi leidt tot vergroting van de verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers.
- Handhaving geschiedt op basis van de Arboretgeving, waarbij de arbocatalogus als referentiekader wordt gebruikt, waardoor de zelfwerkzaamheid en verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers wordt vergroot.

Afbeelding 5. Grafische weergave van een uitgeschreven beleidstheorie over de Arbeidsomstandighedenwet 1998

Bron: Coenen, L., Ruig, L., de & Engelen, M. (2010). *Reconstructie beleidstheorie Arbeidsomstandighedenwet. Eindrapport*. Zoetermeer: Research voor Beleid.

## 2.4 Conclusie

Dit hoofdstuk heeft laten zien dat een beleidstheorie uit drie delen bestaat; de causale en finale beleidstheorie en de normatieve relaties. In de zes stappen van van Heffen (2003) om een beleidstheorie te reconstrueren komen deze drie delen terug. In hoofdstuk 4 zal de beleidstheorie gereconstrueerd worden middels deze zes stappen. Daarnaast zullen de causale en finale beleidstheorie apart schematisch weergegeven worden. Hier is voor gekozen omdat het om verschillende soorten beleid gaat en daarom niet in één figuur weergegeven kan worden. Dit wordt te onoverzichtelijk. De normatieve relaties zullen niet in een figuur staan maar worden in de tekst van datzelfde hoofdstuk behandeld. Om de beleidstheorie te kunnen beoordelen wordt de begripsprecisie, het informatiegehalte, de consistentie en het empirisch gehalte van het beleid kritisch bekeken.

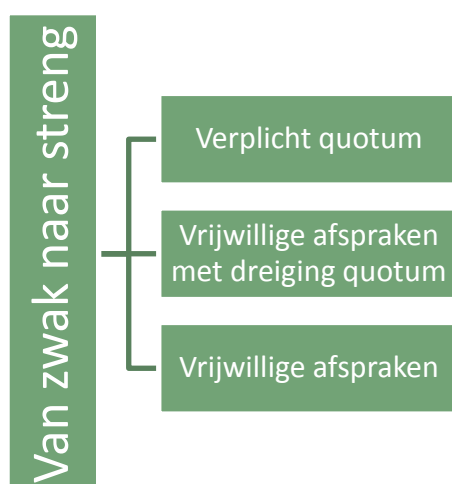
In het volgende hoofdstuk zullen methoden worden besproken omtrent de wijze van reconstructie van de beleidstheorie zoals deze in hoofdstuk 4 gereconstrueerd zal worden. Daarnaast worden de enquêtes die gehouden zullen worden onder werkgevers besproken.

### 3. Onderzoeksmethoden

Binnen dit onderzoek zal het overheidsbeleid omtrent het creëren van extra banen voor arbeidsgehandicapten geëvalueerd worden. Dit zal op twee op elkaar volgende manieren worden gedaan. Ten eerste wordt de beleidstheorie over de drie verschillende vormen beleid gereconstrueerd volgens het stappenplan van van Heffen (2003). Hiernaast zullen enquêtes worden gehouden onder werkgevers om de gereconstrueerde beleidstheorie te testen en aanvullende informatie te vinden over de te verwachte resultaten van het beleid. In dit hoofdstuk wordt uitgelegd hoe de beleidstheorie gereconstrueerd zal worden en hoe de enquêtes worden vormgegeven.

#### 3.1 Reconstructie Beleidstheorie

Er zal een reconstructie van de beleidstheorie worden gemaakt van de drie vormen van beleid (zie afbeelding 6) zoals eerder besproken. Het quotum komt aan bod zoals dit in het regeerakkoord stond. Verder worden de huidige vrijwillige afspraken, met de dreiging van een quotum als deze afspraken niet worden nageleefd, besproken. Verder is er nog een derde vorm van beleid denkbaar waar de Nederlandse overheid vaak gebruik van maakt en dat zijn afspraken op basis van vrijwilligheid zonder de dreiging van een quotum. Verder zal er gezocht worden naar een empirische onderbouwing bij de assumpties die gemaakt worden in het beleid bijvoorbeeld op het gebied van de hoogte van de boete.



Afbeelding 6: De drie vormen van beleid

Om de reconstructie van het beleid te kunnen maken wordt gebruik gemaakt van het stappenplan van van Heffen (2003) zoals besproken in paragraaf 2.2.

Om via dit stappenplan tot de beleidstheorie te komen zullen een aantal documenten over het beleid worden bestudeerd (zie tabel 1). Deze documenten zijn gezocht via de site van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aangezien de rijksoverheid één van de beleidsactoren is. Daarnaast zijn er documenten gezocht waarin informatie staat over het beleid vanuit de andere beleidsactoren namelijk; de werkgevers- en werknemersorganisaties, Chronisch zieken en Gehandicapten Raad Nederland (CG-Raad) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).

Tabel 1

*Documenten die bestudeerd worden om de Beleidstheorie op te stellen*

<b>Datum</b>	<b>Titel</b>	<b>Auteur</b>
2012	Regeerakkoord "Bruggen slaan"	VVD & PvdA
2013, april 11	Kamerbrief Resultaten Sociaal Overleg	Asscher, L.F. & Klijnsma, J.
2013, juni 27	Kamerbrief over Participatiewet en quotum na sociaal akkoord	Klijnsma, J.
2013, april 11	Quotum van tafel: wat komt ervoor terug?	CG-Raad
2013	Raadgever: Decentralisatie Participatiewet	VNG
2013	Sociale werkvoorziening	Abvakabo FNV
2012, november 2	Nordelijk bedrijfsleven tegen quotum arbeidsgehandicapten	VNO-NCW

In het volgende hoofdstuk wordt de beleidstheorie gereconstrueerd. Er wordt gestart met het opstellen van de causale beleidstheorie. De causale beleidstheorie beschrijft hoe het komt dat de arbeidsparticipatie van arbeidsgehandicapten zo laag is. Daarna zal de finale beleidstheorie worden opgesteld. Hiertoe zullen eerst de doelen van het beleid worden besproken en de verwachte omstandigheden bij de invoering van het beleid. Vervolgens zullen voor de drie soorten beleid zoals weergegeven in afbeelding 6 apart de volgende onderwerpen worden besproken: de beleidsinstrumenten, de theorie achter het beleid, en er wordt een vergelijking gemaakt met de inzet van soortgelijke beleidsinstrumenten. Dit vergelijkbaar beleid komt uit documenten via scholar.google.com (zoektermen; convenant, quotum) en via documenten gevonden in de Universiteitsbibliotheek. Ook wordt er een voorbeeld aangehaald over het quotum in Duitsland.



Deze informatie is verkregen via een conferentie van Berenschot over de Participatiewet waarbij Mw. Bonde, voormalig staatssecretaris sociale zaken in de deelstaat Schleswig Holstein, sprak en ook geïnterviewd is.

Om tot een goede reconstructie van de beleidstheorie te komen worden ook de in hoofdstuk 2 genoemde criteria meegenomen in het opstellen van de beleidstheorie. Dit zijn de volgende criteria:

- Begripsprecisie
- Informatiegehalte
- Consistentie
- Empirisch gehalte

## 3.2 Enquêtes

Er zullen enquêtes worden gehouden onder werkgevers. Om iets te kunnen zeggen over de effectiviteit van de beleidsmaatregelen is er voor gekozen werkgevers te bevragen. De mogelijke gevolgen van de verschillende vormen van beleid kunnen naar voren komen uit evaluaties van vergelijkbare beleidsinstrumenten zoals in hoofdstuk 4 besproken wordt. Om nog meer informatie te verkrijgen over hoe werkgevers zullen reageren op de verschillende vormen van beleid is er voor gekozen om een enquête onder werkgevers te houden. In deze enquête worden ook bepaalde assumpties uit de gereconstrueerde beleidstheorie getoetst zoals de boetegrens van het quotum.

### 3.2.1 Respondenten

De respondenten komen uit een database van Berenschot. Het gaat hierbij om een database van HR managers en directeuren waar verschillende bedrijven in zitten. Het gaat hierbij om interne HR professionals uit (midden)grote organisaties maar ook HR professionals als HR-adviseurs en directeuren van HR-bureaus. Deze database wordt gebruikt voor een jaarlijks HR onderzoek van Berenschot. Aan het eind van dat onderzoek wordt respondenten gevraagd of zij open staan voor ander onderzoek. 498 van de 1.092 respondenten hebben deze vraag met 'ja' beantwoord. Deze 498 respondenten vormen de respondentengroep van dit onderzoek.

### 3.2.2 Enquête

In de enquête worden werkgevers gevraagd naar de volgende algemene kenmerken van hun bedrijf:

- Sector waarin zij opereren
- Grootte van het bedrijf
- Of ze arbeidsgehandicapten in dienst hebben en zo ja, hoeveel dat er zijn en in welke functies.

Daarnaast wordt aan de werkgevers gevraagd hoe waarschijnlijk het is dat zij arbeidsgehandicapten zouden aannemen bij verschillende vormen van beleid. Is dat op basis van vrijwillige afspraken of wanneer er ook een dreiging van een quotum is. Of gaan ze pas arbeidsgehandicapten in dienst nemen op het moment dat de quotumregeling er daadwerkelijk is? En dan bij een quotum met boete of beloning? Deze vragen kunnen worden beantwoord aan de hand van een schaal van 1 tot 10, van zeer onwaarschijnlijk naar zeer waarschijnlijk.

Daarnaast wordt er doorgevraagd over het quotum en de boete of beloning. Namelijk hoe hoog moet de boete of de beloning zijn? Hiervoor zijn antwoordcategorieën opgesteld.

### **3.2.3 Analyse**

De enquêtes zullen worden geanalyseerd middels SPSS. Dit zal vooral een beschrijvende analyse zijn. Hierin zal worden bekeken bij welke vorm van beleid de kans het grootst is dat werkgevers een arbeidsgehandicapte zullen aannemen. Daarnaast zal ook gekeken worden naar de hoogte van de boete of beloning bij een quotum. Ook wordt er bekeken hoeveel arbeidsgehandicapten bedrijven nu in dienst hebben en of dat een verschil maakt voor bedrijven om in de toekomst bij de verschillende beleidsvormen meer arbeidsgehandicapten in dienst te nemen.

Ook wordt er gekeken of de sector waarin het bedrijf zich bevindt of de grootte van het bedrijf van invloed zijn op de kans dat bedrijven arbeidsgehandicapten in dienst zullen nemen bij de verschillende vormen van beleid.

Ook zullen de meer algemene achtergrond van de respondentengroep worden bekeken zoals beschreven in paragraaf 3.2.2.

In het volgende hoofdstuk wordt de beleidstheorie die ten grondslag ligt aan de verschillende vormen van beleid gereconstrueerd.

## 4. De drie verschillende maatregelen nader bekeken: een reconstructie van de beleidstheorie

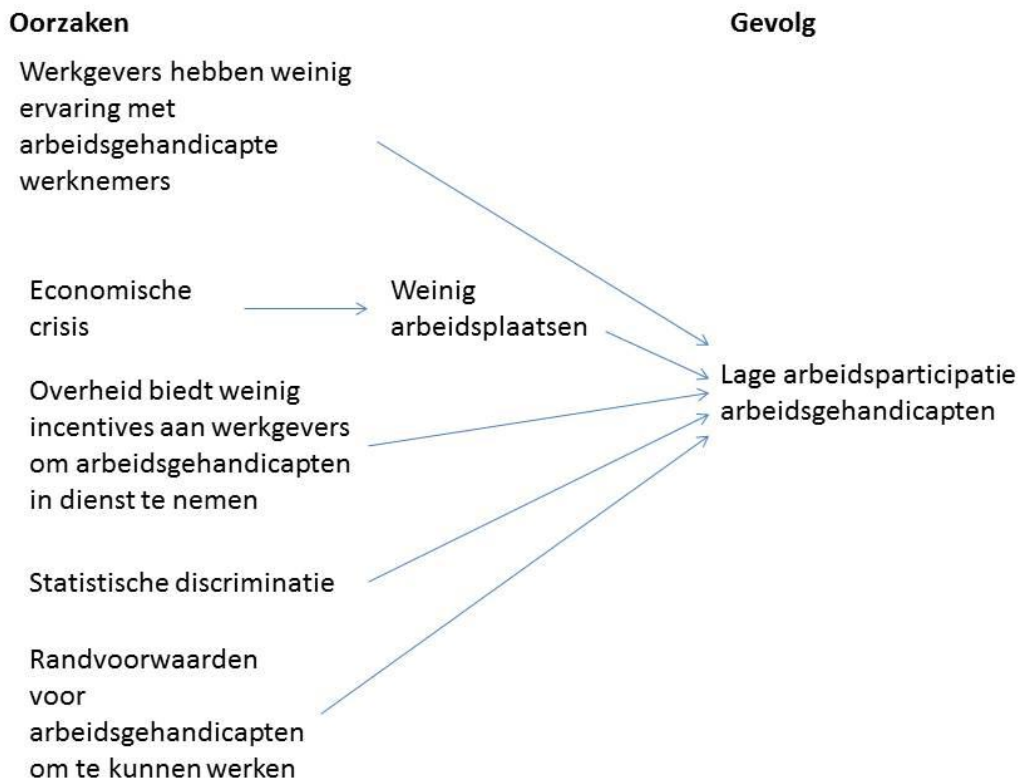
In dit hoofdstuk zal de beleidstheorie gereconstrueerd worden. Dit zal gebeuren voor de drie soorten beleid die zouden moeten leiden tot meer banen voor arbeidsgehandicapten. Ten eerste voor de quotumregeling zoals deze staat beschreven in het regeerakkoord 'Bruggen Slaan' (2012). Dit is de strengste vorm van de drie soorten beleid. In april 2013 werd er een sociaal akkoord bereikt tussen de overheid en werkgevers- en werknemersorganisaties. Hierin werd de quotumregeling vervangen door vrijwillige afspraken. Wanneer niet aan deze vrijwillige afspraken wordt voldaan volgt alsnog het quotum. Deze vorm van beleid is zwakker dan het quotum, maar er is een nog zwakkere vorm van beleid denkbaar, namelijk alleen vrijwillige afspraken. De Nederlandse overheid maakt veel gebruik van deze vorm van beleid door bijvoorbeeld convenanten te sluiten met het bedrijfsleven. Hier is veel literatuur over te vinden en op basis van die literatuur zal deze vorm van beleid besproken worden.

Deze drie vormen van beleid zullen worden geanalyseerd op doel, omstandigheden, instrumenten en gevolgen. Dit zal gebeuren middels de zes stappen van van Heffen (2003) zoals besproken in paragraaf 2.2. Om deze vier aspecten van het beleid te kunnen analyseren zijn er eerst uitspraken verzameld van de beleidsactoren over het beleid in kwestie (stap 1). De oorzaak-gevolg relaties komen aan bod in paragraaf 4.1 over de omstandigheden bij invoering van het beleid (stap 2). Vervolgens wordt in paragraaf 4.2 het doel van het beleid besproken (eerste deel van stap 3). Aangezien het doel en de omstandigheden voor alle drie de vormen hetzelfde zijn, zullen deze eerst integraal behandeld worden. In deze twee paragrafen komen ook de normatieve relaties aan bod (stap 4). De overige twee aspecten worden daarna per vorm van beleid behandeld (tweede deel van stap 3). Aan het eind van die paragrafen wordt steeds een conclusie geformuleerd en de finale beleidstheorie. Stap 5 bestaat uit systematisch beschrijven van het geheel van hypothesen en vormt daarmee dit hele hoofdstuk.

### 4.1 Omstandigheden bij invoering van het beleid

In deze paragraaf wordt stap 2 uitgevoerd van het stappenplan van van Heffen (2003). Dit betekent dat de oorzaak-gevolgrelaties worden opgespoord en worden weergegeven in het figuur van de causale beleidstheorie.

Op dit moment zijn er te weinig arbeidsplaatsen voor arbeidsgehandicapten. Hierdoor is de arbeidsmarktpositie van arbeidsgehandicapten slecht. De causale beleidstheorie van dit probleem ziet er uit zoals in afbeelding 7.



Afbeelding 7: Causale beleidstheorie achter de drie vormen beleid.

Slechts 16 procent van de werkgevers nam in de periode 2008 tot 2010 arbeidsgehandicapten aan (SCP, 2012a). Hieruit komt naar voren dat veel werkgevers geen ervaring hebben met het in dienst hebben arbeidsgehandicapte werknemers. Zij hebben geen goed beeld van wat een arbeidsgehandicapte kan en niet kan en zijn daarom terughoudend met het in dienst nemen van arbeidsgehandicapten (SCP, 2012a).

Als gevolg van de economische crisis gaat het slechter met veel organisaties. Hierdoor moeten organisaties krimpen. Hierbij is het de vraag of organisaties (ook de overheid) op dit moment wel zoveel arbeidsgehandicapten kunnen aannemen. Als de economie niet aantrekt in de komende jaren, en er dus minder arbeidskrachten nodig zijn, dan zullen bedrijven niet vrijwillig arbeidsgehandicapten aantrekken. Hieruit volgt de verwachting dat de vrijwillige afspraken in de context van deze omstandigheden niet haalbaar zijn. De incentives voor bedrijven om nu niet deel te nemen aan deze afspraken zijn namelijk te groot. De huidige economische omstandigheden lijken te vragen om meer dwangmatigheid in de afspraken. De dreiging van een quotum zal hier wellicht al meer op lijken, maar een quotum heeft de grootste mate van dwang van deze maatregelen. Bij een quotum moeten de kosten die bedrijven maken bij het in dienst nemen van een

arbeidsgehandicapte wel opwegen tegen de boete die ze moeten betalen als ze deze arbeidsgehandicapte niet in dienst nemen. Of de beloning die ze ontvangen wanneer ze dat wel doen. Ook is loonkostensubsidie een incentive die wel werkt (Koning, 2012).

### **Informatievak 1**

#### Loondispensatie en Loonkostensubsidie

**Loondispensatie** houdt in dat de werkgever een loon mag betalen aan de werknemer dat onder het wettelijk minimum loon (WML) ligt. De overheid geeft dan nog een aanvulling tot het WML aan de werknemer.

**Loonkostensubsidie** wordt door de overheid aan de werkgever betaald. Deze loonkostensubsidie moet het verschil tussen de loonwaarde van de werknemer en het WML compenseren om het zo voor werkgevers aantrekkelijker te maken om een arbeidsgehandicapte in dienst te nemen. De werkgever betaalt het verschil tussen het WML en het CAO-loon.

Verder is statische discriminatie nog een oorzaak van de lage arbeidsparticipatie van arbeidsgehandicapten. Werkgevers willen zo min mogelijk risico nemen en nemen daarom geen arbeidsgehandicapten in dienst. Hierbij schrijven zij de gemiddelde kenmerken van de groep (arbeidsgehandicapten) toe aan een individu, terwijl die kenmerken helemaal niet overeen hoeven te komen.

Daarnaast zijn er nog een aantal randvoorwaarden waar werkgevers arbeidsgehandicapten tegemoet in moeten komen (Maurits, Rijken & Friele, 2013). Onder deze randvoorwaarden vallen zaken als flexibele werktijden, werkplek dicht bij huis, aangepaste werkplek en extra scholing. Deze randvoorwaarden zijn wellicht niet bij alle werkgevers mogelijk en belemmeren arbeidsgehandicapten om te participeren op de arbeidsmarkt.

Daarnaast is er nog een ander soort relevante omstandigheid. Heeft de overheid namelijk wel voldoende mensen en middelen beschikbaar om het beleid te monitoren? Het is lastig om daar een antwoord op te geven. De overheid moet flink bezuinigen, ook op het aantal ambtenaren die ze in dienst hebben. Het antwoord lijkt hierdoor richting nee te gaan. Aan de andere kant kan er wellicht ook veel geld bespaard worden aan sociale verzekeringen als er meer arbeidsgehandicapten bij een

werkgever is dienst treden. Dan zou er gesteld kunnen worden dat het beleid geld bezuinigt en deels kan dat gebruikt worden om de monitoring te bekostigen.

## 4.2 Doelen van de drie vormen van beleid

Deze paragraaf vormt het eerste deel van stap 3 van het stappenplan van van Heffen (2003). In stap 3 worden de doel-middelrelaties opgespoord. In deze paragraaf komen de doelen van het beleid aan de orde. In de drie volgende paragrafen 4.3, 4.4 en 4.5 worden deze doelen gekoppeld aan de beleidsinstrumenten (middelen) en worden relaties besproken.

Het doel van alle drie de vormen van beleid is hetzelfde, namelijk het creëren van extra arbeidsplaatsen voor arbeidsgehandicapten door werkgevers en de overheid. Dit is nog niet eerder vastgelegd in een convenant. Hierbij geldt voor de vrijwillige afspraken met de dreiging van een quotum (het beleid dat in het sociaal akkoord is overeengekomen) dat dit zal moeten leiden tot 100.000 extra banen voor arbeidsgehandicapten in het bedrijfsleven in 2026. Ook de overheid gaat extra banen creëren voor arbeidsgehandicapten en dit zal leiden tot een totaal aantal extra banen van 25.000 in 2026. Het doel is hiermee zeer specifiek gemaakt. Om vast te stellen of het doel ook bepaald is zal het beleid gemonitord worden. Hiertoe zal een nulmeting worden gedaan met als peildatum 1 januari 2013.

Wat betreft het quotum (het beleid dat opgenomen was in het regeerakkoord) moeten de werkgevers met 25 of meer werknemers minimaal vijf procent arbeidsgehandicapten in dienst hebben. Dit zou moeten leiden tot 100.000 extra banen voor arbeidsgehandicapten in 2020, maar dit blijkt een rekenfout. Het quotum zal leiden tot 170.000 extra banen voor arbeidsgehandicapten.

Wat lange tijd miste was een eenduidige definitie van het begrip arbeidsgehandicapt. Het CBS (2012) gebruikt in zijn Enquête Beroepsbevolking (EBB) de volgende definitie: *“Een arbeidsgehandicapte is in dit artikel een persoon tussen de 15 en 64 jaar die vanwege een langdurige aandoening, ziekte of handicap belemmerd wordt in het uitvoeren of verkrijgen van werk”*.

In de hoofdlijnennotitie Participatiewet van 27 juni 2013 wordt de volgende doelgroep geformuleerd: *“mensen met een arbeidsbeperking die niet zelfstandig het wettelijk minimum loon (WML) kunnen verdienen en voor mensen met een arbeidsbeperking die minimaal het WML kunnen verdienen door gebruik te maken van een voorziening gericht op persoonlijke ondersteuning op de werkplek (een jobcoach)”*. De definitie die het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid nu gebruikt is meer meetbaar dan de definitie die al jaren door het CBS wordt gebruikt. Het begrip ‘arbeidsbeperking’ zoals deze in de definitie wordt gebruikt is niet verder toegelicht waardoor het onduidelijk is wat daaronder wordt verstaan. Het wettelijk minimum loon (WML) wordt als

meetpunt gebruikt, maar ook hier blijft het een lastig punt om vast te stellen of iemand niet in staat is om het WML te verdienen. Dit kan ook afhangen van de regionale arbeidsmarkt. In gebied waar de werkloosheid relatief laag is (Utrecht) zijn wellicht meer kansen voor arbeidsgehandicapten dan in gebieden met een hoge werkloosheid (Groningen).

In 2010 waren er bijna 1,7 miljoen arbeidsgehandicapten in Nederland (CBS Statline, 27-07-2013). Bijna 40 procent van de arbeidsgehandicapten heeft een baan van 12 uur per week of meer. De netto arbeidsparticipatie was daarom 39 procent in 2010. Onder niet arbeidsgehandicapten was de netto arbeidsparticipatie meer dan 70 procent.

Verder valt op te merken dat de doelen van het beleid in strijd zijn met andere doelen van de overheid. De overheid moet de komende jaren namelijk flink gaan bezuinigen op het ambtenarenapparaat. Dit staat in contrast met het creëren van extra arbeidsplaatsen voor arbeidsgehandicapten. Daarnaast leiden de maatregelen tot meer administratieve lasten, dat is strijdig met het doel van de overheid om deze lasten voor bedrijven te verminderen. Bedrijven zullen namelijk actief moeten gaan bijhouden hoeveel arbeidsgehandicapten zij in dienst hebben en of dat voldoet aan de afspraken.

Bij de verschillende vormen van beleid is een normatieve relatie gevonden. Normatieve relaties zijn de relaties tussen gevolg doel (zie afbeelding 1 op pag. 15). De normatieve relatie luidt als volgt: *bedrijven kunnen door deel te nemen aan de beleidsmaatregelen om meer arbeidsgehandicapten in dienst te nemen een positiever imago krijgen in de samenleving.*

### 4.3 Vrijwillige afspraken

Deze paragraaf vormt het tweede deel van stap 3 van het stappenplan van van Heffen (2003). In stap 3 worden de doel-middelrelaties opgespoord. In deze paragraaf komen de beleidsinstrumenten van het beleid aan de orde. Aan het einde van de paragraaf wordt de finale beleidstheorie opgesteld wat betreft beleid gebaseerd op vrijwillige afspraken.

#### 4.3.1 Instrument

Het instrument van deze vorm van beleid zijn vrijwillige afspraken tussen werkgevers- en werknemersorganisaties en de overheid. Deze vrijwillige afspraken worden niet met individuele bedrijven gemaakt, maar meestal met een bepaalde sector als geheel. Om de incentives voor werkgevers om een arbeidsgehandicapte in dienst te nemen te verhogen wordt loonkostensubsidie ingezet (zie box 1) en worden er Werkbedrijven opgericht (informatievak 2 op pag. 34). Deze loonkostensubsidie sluit aan bij een van de oorzaken van de lage arbeidsparticipatie van arbeidsgehandicapten, namelijk de lage incentives voor werkgevers om een arbeidsgehandicapte in dienst te nemen. Verder het maakt het ook aantrekkelijker om arbeidsgehandicapten in dienst te

nemen in deze economische crisis. De Werkbedrijven spelen ook in op één van de oorzaken rondom de lage arbeidsparticipatie van arbeidsgehandicapten, namelijk het feit dat werkgevers weinig ervaring hebben met arbeidsgehandicapten. het Werkbedrijf koppelt werkgevers en arbeidsgehandicapten aan elkaar en ondersteund bij eventuele aanpassingen die er moeten worden gedaan op de werkplek of in de functieomschrijving.

Vrijwillige afspraken worden vast gelegd in een convenant. Pröpper & Herweijer (1992) omschrijven een convenant als een document waarin een overheid in ruil voor een tegenprestatie toezeggingen doet over de inhoud van haar beleid. Fleurke & Herweijer (1992) voegen daaraan toe dat de afspraken worden gemaakt met andere overheden, instellingen of bedrijven en op het moment van ondertekening openbaar worden gemaakt. Ook de (politieke) belanghebbenden worden dan pas geïnformeerd. Een convenant kan alleen tot stand komen als de partijen elkaar weten te vinden op basis van vrijwilligheid en dat gebeurt alleen als beide partijen voordeel bij hebben bij het convenant (Fleurke & Herweijer, 1992; Wayenberg, 2002). Deze vrijwilligheid kan leiden tot een positieve inzet van de betrokkenen om het convenant ook effectief uit te voeren en kan zelfs leiden tot een positiever imago in de maatschappij (Wayenberg, 2002). Dit positieve imago speelt zeker een rol wanneer het gaat om de arbeidsparticipatie van arbeidsgehandicapten te verhogen. Dat is een onderwerp waarmee bedrijven zich zeer maatschappelijke betrokken kunnen presenteren aan de maatschappij (normatieve relatie). Convenanten worden toegepast binnen veel verschillende beleidsvlakken zoals sociale vernieuwing, milieubeleid, volkshuisvesting, ontwikkelingssamenwerking, gezondheidszorg en rijkswegebouw (Pröpper & Herweijer, 1992).

In de oudere bestuurskundige wetenschappelijke literatuur is veel te vinden over de werking van convenanten, in de recente wetenschappelijke literatuur komt het onderwerp minder naar voren. Segerson & Micelli (1998) stellen dat vrijwillige afspraken kunnen werken wanneer er wordt voldaan aan bepaalde voorwaarden. Eén van deze voorwaarden is dat er een dreiging op de achtergrond is. Deze dreiging moet sterk genoeg zijn waardoor bedrijven meer incentives hebben om zich te conformeren aan de vrijwillige afspraken. Andere voorwaarden zijn een goede onderhandelingspositie van de overheid naar bedrijven toe bijvoorbeeld door het aanbieden van subsidies die de vrijwillige afspraken helpen realiseren. Wanneer de overheid het voor bedrijven aantrekkelijk en makkelijk maakt om deel te nemen aan de vrijwillige afspraken om de arbeidsparticipatie van arbeidsgehandicapten te verhogen hebben zij een betere onderhandelingspositie richting de bedrijven. Daarnaast concluderen Segerson & Micelli (1998) dat wanneer aan deze voorwaarden wordt voldaan vrijwillige afspraken net zo goed werken als andere beleidsinstrumenten en misschien wel beter doordat vrijwillige afspraken kunnen zorgen voor een



cultuurverandering, die plaats moet vinden over het al dan niet in dienst nemen van arbeidsgehandicapten, op de lange termijn. Lyon & Maxwell (2003) stellen daarentegen dat vrijwillige afspraken niet altijd de beste optie zijn. Als er veel dreiging achter vrijwillige afspraken zit kunnen overheden beter direct gebruik maken van deze dreiging door bijvoorbeeld een boete te heffen wanneer bedrijven zich niet aan de afspraken houden.

Een nadeel van een convenant is dat de overheid een belangenafweging moet maken tijdens het onderhandelen over het convenant (Fleurke & Herweijer, 1992). Hierin moet zij de belangen van de andere ondertekenaars afwegen tegen het algemeen belang. Door al deze belangen kan de overheid minder goed een objectieve afweging maken over het algemeen belang (Fleurke & Herweijer, 1992). Daarnaast stellen Fleurke & Herweijer (1992) dat er een aantal factoren zijn omtrent een convenant die de juistheid van de beleidstheorie die ten grondslag ligt aan het beleid in gevaar brengen. Zo is de toetsing van de veronderstellingen die aan het convenant ten grondslag liggen selectief die wordt namelijk gedaan door de overheid. Daarnaast staat een convenant onder grote druk van uitvoerders en doelgroepen. Zij waren immers niet allemaal bij de onderhandelingen aanwezig (slechts een vertegenwoordiging) en kunnen pas achteraf hun mening geven over het convenant. Dit zal leiden tot verlies aan flexibiliteit van het convenant. Deze flexibiliteit op het gebied van inhoud en procedure maken een convenant juist een aangewezen instrument voor maatwerk (Wayenberg, 2002).

#### **4.3.2 Beleidstheorie**

De finale beleidstheorie achter deze vorm van beleid luidt: als er vrijwillige afspraken zijn tussen werkgevers- en werknemersorganisaties en de overheid, dan worden er extra banen gecreëerd voor arbeidsgehandicapten.

Deze beleidstheorie kan vergeleken worden met de sociaalwetenschappelijke theorie over sociale dilemma's. Volgens Dawes (1980) heeft een sociaal dilemma twee kanten. De eerste is dat ieder individu de hoogste individuele beloning ontvangt wanneer het niet mee werkt aan de productie van het collectieve goed maar de andere deelnemers wel. De tweede is dat het individu beter af is wanneer iedereen meewerkt aan de productie van het collectieve goed dan wanneer niemand dat doet. Dit zegt iets over de vrijwillige afspraken omdat werkgevers er voor kunnen kiezen om mee te doen aan iets dat bijdraagt aan de maatschappij. Maar hun individuele beloning is het grootst wanneer ze dit niet doen maar de andere werkgevers wel. Het dilemma hierbij is dat een bedrijf geen belang heeft bij deelname als er geen garantie is dat alle andere bedrijven ook meedoen. Dit kan worden doorbroken door deelname af te dwingen door quota en boetes of individuele bedrijven te belonen door loonkostensubsidie. Alleen dan kan het maatschappelijke probleem, betreffende te

weinig arbeidsplaatsen voor arbeidsgehandicapten, opgelost worden. Bij deze redenering wordt ervan uitgegaan dat bedrijven op dezelfde manier rationeel handelen als individuen.

Bij een sociaal dilemma zoals zojuist geschetst zijn twee aspecten van belang. Ten eerste de zichtbaarheid van deelname. Wanneer de zichtbaarheid groot is zullen organisaties meedoen omdat ze er voor willen zorgen dat ze een goed imago houden. Een convenant kan hier aan bijdragen (Wayenberg, 2002). Daarnaast is het aantal bedrijven waarop de vrijwillige afspraken in principe van toepassing zijn belangrijk. Wanneer er minder organisaties mee doen wordt de zichtbaarheid van een individuele organisatie groter en zullen er meer organisaties meedoen (en zich houden aan het convenant). De samenwerking in arbeidsmarktregio's middels Werkbedrijven (zie informatievak 2 op pag. 34) sluit daar bij aan. Door in regio's te werken en niet op landelijk niveau worden de groepen werkgevers kleiner. Hierdoor is de zichtbaarheid groter.

Flache (1996) stelt dat het oplossen van een sociaal dilemma bevordert wordt door een hecht netwerk in een bepaalde groep. Hieruit volgende zou je kunnen stellen dat wanneer de verschillende werkgevers die moeten voldoen aan het quotum onderling hechtere banden hebben en het convenant beter werkt doordat er meer werkgevers deelnemen. Dit onder twee voorwaarden; 1) de bijdrage aan het collectieve goed zorgt voor hoge individuele kosten en 2) de groepsleden zijn afhankelijk van elkaars sociale waardering (Flache, 1996). Dit kan bewerkstelligt worden middels de 35 regionale Werkbedrijven (zie informatievak 2 op pag. 34).

#### **4.3.3 Vergelijking met soortgelijke instrumenten**

Een soortgelijk instrument dat ook te maken heeft met een sociaal dilemma is het convenant Instroom etnische minderheden in het midden- en kleinbedrijf gesloten tussen het toenmalige kabinet, MKB-Nederland en Arbeidsvoorziening. Dit convenant werd ingevoerd in 2000 en het was dat de bedoeling dat het binnen een jaar 20.000 extra banen zou creëren voor etnische minderheden binnen het midden- en kleinbedrijf (Berkhout, Odé & Weening, 2001).

Arbeidsvoorziening zou deze etnische minderheden bemiddelen naar een baan binnen het midden- en kleinbedrijf. Van het midden- en kleinbedrijf werd verwacht dat zij actief zouden werven via het arbeidsbureau en bereid zijn om hierbij te putten uit het aanbod allochtonen. Er zouden minimaal 30.000 vacatures uitgezet worden bij het arbeidsbureau door het midden- en kleinbedrijf (Berkhout et al., 2001). Deze 30.000 vacatures zijn ook daadwerkelijk gehaald. De 20.000 extra banen zijn wel gecreëerd maar niet altijd door Arbeidsvoorziening ingevuld door een allochtoon (Berkhout et al., 2001). Er zijn volgens Berkhout et al. (2001) drie factoren te onderscheiden die hebben bijgedragen aan de bemiddeling van allochtonen naar werk. De eerste is de intensieve bemiddeling van Arbeidsvoorziening. Daarnaast is gebleken dat ook de intensieve dienstverlening van

Arbeidsvoorziening aan het midden- en kleinbedrijf zeer succesvol was. Ten derde heeft het convenant er voor gezorgd dat werkgevers en allochtone werkzoekenden elkaar beter konden vinden door de gemeenschappelijke partner Arbeidsvoorziening.

Een ander voorbeeld van een convenant dat te maken heeft met een sociaal dilemma is de Meerjarenafpraak Energie Efficiency 2008-2020 (MJA-3). In de MJA-3 hebben bedrijven en de overheid middels afspraken vastgelegd energie effectiever en efficiënter te willen inzetten. Het doel is om een toename van de energie efficiency van twee procent per jaar te behalen (Ecorys, 2013). Dit doel is behaald. Uit het evaluatieonderzoek uitgevoerd door Ecorys (2013) blijkt echter dat het behalen van het doel niet geheel door het instrument MJA-3 komt. Vijftig procent komt door de MJA-3 en over de andere vijftig procent geven bedrijven aan dat ze die ook zouden hebben bereikt zonder de MJA-3. Dit zouden ze hebben gedaan door al bestaande regels. Maar liefst 85 procent van de respondenten geeft aan ook aandacht aan het onderwerp te besteden zonder de MJA-3.

#### **4.3.4 Conclusie**

Uit het voorbeeld convenant Instroom etnische minderheden in het midden- en kleinbedrijf valt op te merken dat het convenant heeft bijgedragen aan de arbeidsparticipatie van allochtonen. Al is het doel van 20.000 banen gecreëerd door Arbeidsvoorziening niet gehaald. Voorwaarde hierbij is wel een intensieve bemiddeling door, in dit geval, Arbeidsvoorziening. Deze intensieve bemiddeling komt terug in de vrijwillige afspraken die gemaakt zijn in het sociaal akkoord over het verhogen van de arbeidsparticipatie van arbeidsgehandicapten. Er komen namelijk 35 regionale werkbedrijven en ook de gemeenten en het UWV krijgen een rol.

#### **Informatievak 2**

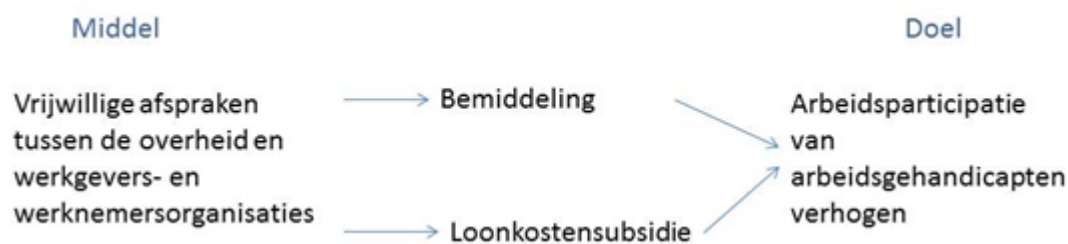
##### Regionale Werkbedrijven

*De dienstverlening aan werkgevers en werkzoekenden zal worden geregeld via 35 arbeidsmarktregio's met elk een Werkbedrijf. Deze Werkbedrijven vormen de schakel tussen werkgevers en arbeidsgehandicapten. Het Werkbedrijf wordt momenteel nog verder uitgewerkt in de Werkkamer door gemeenten en sociale partners.*

Het doel van de vrijwillige afspraken en de daarmee gepaard gaande aantallen arbeidsgehandicapten die middels deze afspraken aan het werk zullen gaan zijn zeker ambitieus te noemen. In 2011 waren er 505.000 arbeidsgehandicapten aan het werk. Bijna 1,2 miljoen arbeidsgehandicapten had geen werk. Het creëren van arbeidsplaatsen voor 100.000 extra is een stijging van bijna 20 % (CBS Statline, 9 juli 2013).

Vrijwillige afspraken alleen leiden waarschijnlijk niet tot het gewenste einddoel. Vanuit het sociale dilemma zijn de incentives voor het gezamenlijke doel te klein. Het werkt alleen als iedereen mee doet, en dat lijken deze vrijwillige afspraken niet af te dwingen. De incentives voor werkgevers om voor hun eigen belang te kiezen zijn te groot ondanks het middel van loonkostensubsidie die bij de vorm van beleid wordt gehanteerd. Daarnaast spelen de huidige economische omstandigheden een grote rol. Op basis daarvan is er de verwachting dat er niks van deze afspraken terecht zal komen.

Hieronder wordt in afbeelding 8 de finale beleidstheorie van deze vorm van beleid weergegeven.



Afbeelding 8: De finale beleidstheorie van de vrijwillige afspraken

#### 4.4 Vrijwillige afspraken met de dreiging van een quotum

In deze paragraaf wordt beleid besproken zoals in het sociaal akkoord van 11 april 2013 staat. Deze paragraaf vormt het tweede deel van stap 3 van het stappenplan van van Heffen (2003). In stap 3 worden de doel-middelrelaties opgespoord. In deze paragraaf komen de beleidsinstrumenten van het beleid aan de orde. Aan het einde van de paragraaf wordt de finale beleidstheorie opgesteld wat betreft beleid gebaseerd op vrijwillige afspraken met de dreiging van een quotumregeling.

##### 4.4.1 Instrument

Het instrument van deze vorm van beleid zijn de vrijwillige afspraken tussen werkgevers- en werknemersorganisaties en de overheid. Echter wanneer die afspraken niet worden behaald dreigt er een quotumregeling. Om de incentives voor werkgevers om ook arbeidsgehandicapten in dienst te nemen te vergrootten worden de middelen loonkostensubsidie (informatievak 1 op pag. 28) en

bemiddeling door 35 Werkbedrijven (informatievak 2 op pag. 34) ingezet. deze instrumenten sluiten aan op de verschillende oorzaken van de lage arbeidsparticipatie van arbeidsgehandicapten (zie paragraaf 4.3.1).

Deze afspraken zijn vastgelegd in een sociaal akkoord. De afspraken houden in dat door werkgevers en de overheid extra banen voor arbeidsgehandicapten worden gecreëerd vanaf 2014. Dit zal gebeuren door middel van een geleidelijke opbouw waarbij elk jaar een hoger aantal extra banen gecreëerd dient te worden. Zo worden er in 2014 2.500 extra banen gecreëerd, in 2015 5.000 en dit neemt toe tot 10.000 extra banen in de jaren 2020 tot 2026. In totaal zal dit leiden tot 100.000 extra banen bij werkgevers voor arbeidsgehandicapten. Ook de overheid gaat extra banen creëren voor arbeidsgehandicapten. Vanaf 2014 worden er jaarlijks 2.500 extra banen gecreëerd bij de overheid voor arbeidsgehandicapten. Dit zal gebeuren gedurende 10 jaar en leidt tot een totaal aantal extra banen van 25.000. Er zal een nulmeting plaatsvinden met peildatum 1 januari 2013. Vanaf die datum wordt elk jaar gemonitord door de overheid hoeveel extra arbeidsplaatsen voor arbeidsgehandicapten er zijn gecreëerd. Hoe deze nulmeting en monitoring plaats zal vinden is niet bekend. In 2016 moeten dit 11.000 extra arbeidsplaatsen zijn. Wordt dit aantal niet gehaald dan wordt alsnog de quotumregeling zoals besproken zal worden in paragraaf 3.5 ingevoerd.

De afspraken zijn precies geformuleerd, maar missen wel nog diepgang over hoe bijvoorbeeld de nulmeting en monitoring zal plaatsvinden en wie daar verantwoordelijk voor is. Verder is er niet duidelijk hoe snel de quotumregeling ingevoerd zal worden op het moment dat geconstateerd wordt dat niet is voldaan aan de vrijwillige afspraken.

Segerson & Micelli (1998) stellen dat vrijwillige afspraken kunnen werken wanneer er wordt voldaan aan bepaalde voorwaarden. Eén van deze voorwaarden is dat er een dreiging op de achtergrond is. Deze dreiging moet sterk genoeg zijn waardoor bedrijven meer incentives hebben om zich te conformeren aan de vrijwillige afspraken. Of de dreiging van een quotumregeling sterk genoeg is nog niet duidelijk. De overheid onderkent dit ook in de beleidsbrief van 27 juni. Dit is verder onderzocht in de enquête die uitgezet is onder werkgevers en wordt besproken in Hoofdstuk 4.

#### **4.4.2 Beleidstheorie**

De finale beleidstheorie achter deze vorm van beleid luidt: als er vrijwillige afspraken zijn tussen werkgevers- en werknemersorganisaties en de overheid, en als die niet gehaald worden een quotum dreigt, dan worden er extra banen gecreëerd voor arbeidsgehandicapten.

Ook deze theorie is te vergelijken met de sociaalwetenschappelijke theorie over sociale dilemma's volgens Dawes (1980) zoals besproken in paragraaf 4.3.2. Het verschil is wel dat er nu een sanctie dreigt die individuele gevolgen heeft. Als alle werkgevers bijdragen aan de vrijwillige afspraken dan

komt er geen quotum. Daar profiteert elke individuele werkgever van. De voorbereiding van de quotumwet zijn namelijk in voorbereiding en deze wet moet op 1 januari 2015 klaar zijn. Wanneer in 2015 en 2016 niet het afgesproken aantal arbeidsgehandicapten in dienst treedt bij een werkgever gaat het wettelijk werken.

#### **4.4.3 Vergelijking met soortgelijke instrumenten**

Dit sociale dilemma komt ook naar voren bij andere vrijwillige afspraken wat betreft beleid voor een bepaalde groep. Verhoeven & Martens (2004) pleiten voor de invoering van een quotumregeling voor meer arbeidsplaatsen voor allochtonen in België. Er is gebleken dat werkgevers zich niet aan vrijwillige afspraken houden en een quotum wordt daarom gezien als enige oplossing om meer allochtonen aan het werk te helpen (Verhoeven & Martens, 2004).

Van Vugt, Van Lange, Meertens & Joireman (1996) hebben een evaluatie geschreven over een convenant met een dreiging met betrekking tot een carpool rijstrook. Het sociale dilemma dat hierbij werd onderzocht was: in hoeverre kiezen mensen ervoor om het milieu te sparen door te carpoolen? Hierin vonden zij dat mensen die worden geconfronteerd met een carpool plek negatiever over carpoolen gaan denken. De incentive die ze hebben om niet te carpoolen, namelijk flexibiliteit, werd belangrijker gevonden dan meedoen aan het carpoolen waardoor je het milieu minder belast. De individuele incentive werd door de maatregel, die collectief zou moeten worden aangepakt, alleen maar sterker (Van Vugt et al., 1996). Bij deze maatregel waren de onbedoelde gevolgen dus groter dan de bedoelde gevolgen. De straf die staat op niet carpoolen betreft het betalen van meer belasting. Ondanks deze straf bleef de incentive om voor carpoolen te kiezen kleiner dan voor niet carpoolen. Dit voorbeeld laat zien dat met het sluiten van een convenant ook bereikt kan worden wat juist niet de intentie was. Dit omdat mensen worden gedwongen om na te denken en daarbij hun eigen belangen afwegen tegen het gezamenlijke belang.

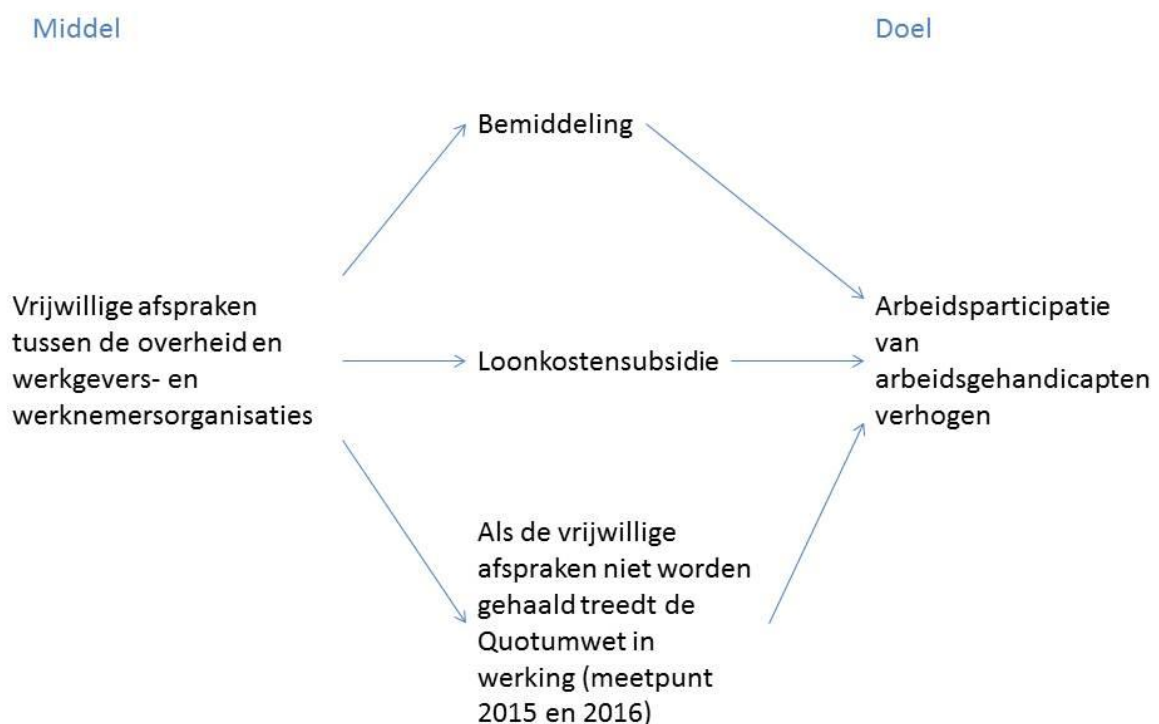
#### **4.4.4 Conclusie**

Vrijwillige afspraken alleen leiden waarschijnlijk niet tot het gewenste einddoel zoals beschreven in paragraaf 3.3.4. Vanuit het sociale dilemma zijn de incentives voor het gezamenlijke doel te klein, maar met de dreiging van een quotum erbij worden deze incentives ineens een stuk groter. Het voorkomen dat de quotumregeling er komt door te voldoen aan de afspraken lijkt een meer gedragen gezamenlijk doel. Het werkt alleen als iedereen mee doet, en dat lijken deze vrijwillige afspraken met de dreiging van een quotum al meer te bereiken dan de vrijwillige afspraken alleen. De incentives voor werkgevers om voor hun eigen belang te kiezen zijn nog steeds groot. Vooral kleine bedrijven, met minder dan 25 werknemers, kunnen nu makkelijk kiezen voor hun eigen belang aangezien de quotumregeling voor hen niet geldt. Op die manier kiezen niet alle bedrijven

voor het collectieve belang waardoor ook de vrijwillige afspraken met de dreiging van een quotum hun doel naar verwachting niet zullen halen.

Daarnaast kan nog het onbedoelde gevolg ontstaan uit het voorbeeld over carpoolen uit paragraaf 4.4.3. Hierin werd de incentive om juist niet voor carpoolen te kiezen alleen maar groter. Dit omdat mensen nu extra werden geconfronteerd met de voordelen van alleen rijden. Dit kan een risico zijn bij de vrijwillige afspraken, hoewel dit moreel valt te bezien. De kans dat bedrijven door de afspraken juist denken dat ze beter af zijn zonder arbeidsgehandicapten is klein.

De finale beleidstheorie van deze vorm van beleid is te zien in afbeelding 9.



Afbeelding 9: De finale beleidstheorie van vrijwillige afspraken met dreiging van de quotumregeling.

## 4.5 Quotumregeling

In deze paragraaf wordt het beleid rondom de quotumregeling besproken zoals staat beschreven in het regeerakkoord 'Bruggen Slaan' (2012). Deze paragraaf vormt het tweede deel van stap 3 van het stappenplan van van Heffen (2003). In stap 3 worden de doel-middelrelaties opgespoord. In deze paragraaf komen de beleidsinstrumenten van het beleid aan de orde. Aan het einde van de paragraaf wordt de finale beleidstheorie opgesteld wat betreft beleid gebaseerd op een quotum.

Over dit quotum is er veel discussie geweest in de media. Partijen lijken lijnrecht tegenover elkaar te staan. Zo geven de werkgevers aan een quotum echt niet te zien zitten (VNO-NCW, 2012). De meeste vinden het een slechte regeling. Werkgevers die het wel een goede regeling vinden geven aan dat ze het niet uitvoerbaar achten binnen het eigen bedrijf. Belangenorganisaties van de arbeidsgehandicapten geven juist aan dat een quotumregeling een ontwikkeling de goede kant op zou zijn (CG-Raad, 2013; Advokabo FNV, 2013). Zij willen dat werkgevers en werknemers bindende afspraken maken en deze vast leggen. Een quotum voldoet hieraan. Daarnaast stellen zij ook dat deze afspraken nodig zijn omdat in het verleden is gebleken dat vrijwillige afspraken niet voldoende zijn om de arbeidsparticipatie van arbeidsgehandicapten te verhogen.

#### **4.5.1 Instrument**

Het instrument achter deze vorm van beleid is de quotumregeling voor arbeidsgehandicapten. Het quotum bestaat uit verschillende aspecten. Eén van deze aspecten is dat het quotum alleen geldt voor werkgevers met 25 of meer werknemers. Dit betekent dat kleine bedrijven buiten het quotum vallen. Verder moeten de werkgevers met 25 of meer werknemers minimaal vijf procent arbeidsgehandicapten in dienst hebben. Dat betekent voor een bedrijf met 25 werknemers dat ze 1,25 arbeidsgehandicapten in dienst moeten hebben om te voldoen aan het quotum. Voor een bedrijf met 500 werknemers zijn dat er 25. Wanneer een bedrijf niet aan het quotum voldoet wordt er een boete van €5.000 per jaar opgelegd per arbeidsplaats niet gevuld met een arbeidsgehandicapte. Deze boete grijpt in op één van de oorzaken van de lage arbeidsparticipatie van arbeidsgehandicapten, namelijk de lage incentives voor werkgevers. Hoe de overheid heeft bepaald dat de boete €5.000 per jaar bedraagt is onbekend. Of dit bedrag optimaal is kan worden betwijfeld omdat dit bedrag ver onder het minimum jaarloon ligt. Aan de andere kant hangt het bedrag af van de te verwachte productiviteit van de arbeidsgehandicapte. Als dit minder dan €5000 is dan bij een niet arbeidsgehandicapte is het aantrekkelijk een arbeidsgehandicapte in dienst te nemen. Wordt het verschil in productiviteit groter dan gaat de werkgever een verlies maken. In dit geval zal een rationele werkgever geneigd zijn de boete te betalen in plaats van een arbeidsgehandicapte in dienst te nemen.

Volgens Intermediair.nl (9 juli 2013) zijn er in Nederland 954.000 mensen in dienst van de overheid. Vijf procent daarvan is 47.700. Dat is het aantal arbeidsgehandicapten dat de overheid in dienst moet hebben om te voldoen aan het quotum. In het sociaal akkoord heeft de overheid toegezegd 25.000 arbeidsgehandicapten in dienst te zullen nemen verspreid over tien jaar. Dat is bijna de helft minder. Wil de overheid zelf voldoen aan het quotum zullen ze er hard voor moeten werken om van 25.000 in tien jaar naar 47.700 in zes jaar te komen.



#### 4.5.2 Beleidstheorie

De finale beleidstheorie achter deze vorm van beleid luidt: als er een quotumregeling is voor werkgevers met een boete voor individuele werkgevers, dan worden er extra banen gecreëerd voor arbeidsgehandicapten.

De rationele keuze theorie voor individuen zoals beschreven in Ultee et al. (2003) stelt dat mensen hun keuzes baseren op rationeel denken. Hierbij wordt een afweging gemaakt tussen een aantal keuzemogelijkheden. De uiteindelijke keuze is gebaseerd op een rationele, logische afweging van de verschillende opties, waarbij het maximaal haalbare voor het individu centraal staat (Ultee et al., 2003). Het individu kiest dus wat voor zichzelf de gunstigste optie is. Daarnaast dient een individu rekening te houden met zijn omgeving als hij keuzes maakt; Sen (2005) noemt dit commitments. Deze commitments heeft een bedrijf intern naar zijn werknemers maar ook extern richting klanten. Je kunt stellen dat deze commitments voor bedrijven groter zijn dan voor individuen. Daarom zullen bedrijven rationeler handelen dan individuen en ook een rationele afweging maken of zij zullen deelnemen aan het quotum of bijvoorbeeld een boete betalen.

#### 4.5.3 Vergelijking met soortgelijke instrumenten

Een soortgelijk instrument is gebruikt in de in 1994 ingevoerde wet: Wet Bevordering Evenredige Arbeidsdeelname Allochtonen (Jonkers, 2003). Deze wet zou de arbeidsparticipatie van allochtonen moeten bevorderen. Werkgevers werden verplicht om het aantal werknemers dat in dienst was te registreren en om beleid te formuleren om meer allochtonen in dienst te laten treden en te behouden (Jonkers, 2003). Wanneer werkgevers zich hier niet aan hielden kregen zij een boete van maximaal fl. 25.000 of een jaar gevangenisstraf krijgen. Er is geen evidentie gevonden of deze straffen ooit zijn opgelegd aan een bedrijf. Uit onderzoek van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bleek in 1996 dat het beleid weinig werd nageleefd. Het instrument, het quotum, leidde niet tot het doel, meer arbeidsparticipatie door allochtonen doordat het beleid niet werd afgedwongen. Dit kwam naar voren in het feit dat weinig werkgevers het aantal allochtonen in dienst registreerden en verder leidde het beleid enkel tot administratieve handelingen in plaats van actieve werving van allochtonen. Dit leidde tot een aanpassing van de wet. De nieuwe Wet Stimulering Arbeidsdeelname Minderheden, ook wel Wet SAMEN genoemd, werd ingevoerd in 1998 en was van kracht tot en met 2003. Het doel van de Wet SAMEN was om ondernemers te ondersteunen in het voeren van een multicultureel personeelsbeleid wat volgens de beleidstheorie achter deze wet weer leidt tot een betere arbeidsmarktpositie voor allochtonen. Bedrijven met meer dan 35 werknemers werden verplicht elk jaar een rapport Wet SAMEN op te stellen waarin de kenmerken van de werknemers werden weergegeven en waarin maatregelen werden geformuleerd om de diversiteit van het personeelsbestand te bevorderen. Vertegenwoordigers van het personeel

werd gevraagd een oordeel te vellen over dit rapport. Door de Arbeidsinspectie zou ieder jaar gecontroleerd worden of elk bedrijf het rapport had ingediend. Zo niet, dan zou het principe van 'naming and shaming' optreden. Dit betekende dat het openbaar was wie geen rapport had ingediend. Het was aan andere ondernemers of de pers om de ondernemers hier op aan te spreken. Deze informatie is nergens terug te vinden. Hierdoor lijkt het erop dat de bedrijven die deze rapporten niet hebben ingeleverd nooit openbaar zijn gemaakt. 'Naming and shaming' werkt als de organisatie die zich moet schamen wel de mogelijkheid heeft om te verbeteren (Braithwaite, 1989; Pawson, 2002). Dat is hier niet gebeurd.

De wet heeft geleid tot meer bewustwording bij werkgevers over de verscheidenheid van hun werknemers (Essafi, van Ijzeren, Kolthoff, & Vonk, 2003). Ook heeft de wet er voor gezorgd dat werkgevers meer beleid formuleren over het behoud van allochtone werknemers (Essafi et al., 2003). De uitvoering van dit beleid door werkgevers blijft achterwege. Verder zien werkgevers de Wet SAMEN vooral als een grote administratieve klus (Essafi et al., 2003).

Eind 2003 werd er een voorstel ingediend tot verlenging van de wet. Hierop heeft de Raad van State een advies gegeven. In dit advies staat dat de Wet SAMEN een tijdelijke wet is en omdat het doel van bewustwording bij werkgevers is bereikt, volgens het onderzoek dat Essafi et al. (2003) voor het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid hebben uitgevoerd, er niet voldoende reden is om deze wet te verlengen. Dit klopt niet met het aanvankelijke doel van het beleid. Dat was niet bewustwording bij werkgevers, maar het verhogen van de arbeidsparticipatie van allochtonen. Er lijkt dus een doelverschuiving te hebben plaatsgevonden.

De Wet SAMEN heeft vooral geleid tot meer bewustwording bij werkgevers, dit is ook een doel van de quotumregeling (Regeerakkoord 'Bruggen Slaan', 2012). Dit lijkt dus te werken. Bewust worden is een positieve houding maar heeft niet geleid tot het meer aannemen van allochtonen. Het verschil met de quotumregeling is dat werkgevers niet werden verplicht om een bepaald aandeel van hun werknemers uit allochtonen te laten bestaan. Dit was wel het geval bij de eerder genoemde Wet Bevordering Evenredige Arbeidsdeelname Allochtonen (Jonkers, 2003) maar daarvoor lijken de sancties niet te zijn opgelegd. De invoering van de boete zoals bij de quotumregeling arbeidsgehandicapten is een ander strafmiddel dan de openbare afkeuring zoals deze bij de Wet SAMEN was. Hieruit volgt dat een quotum zonder sancties niet werkt.

Een ander instrument waarmee de quotumregeling te vergelijken is, is de quotumregeling voor arbeidsgehandicapten in Duitsland die na de Eerste Wereldoorlog is ingevoerd om gehandicapte soldaten aan het werk te helpen. In Duitsland is er een quotum voor arbeidsgehandicapten dat geldt voor bedrijven met twintig medewerkers en meer en houdt in dat bij deze bedrijven minimaal 5

procent van het werknemersbestand uit arbeidsgehandicapten moet bestaan (Jakobs, 2004; Koller, Schnabel & Wagner, 2006). De boete die erop staat wanneer niet aan het quotum wordt voldaan, is ingedeeld in drie categorieën:

- 3 tot 5 procent arbeidsgehandicapten in dienst: € 105 per maand per onbezette arbeidsplaats
- 2 tot 3 procent arbeidsgehandicapten in dienst: € 180 per maand per onbezette arbeidsplaats
- minder dan 2 procent arbeidsgehandicapten in dienst: € 260 per maand per onbezette arbeidsplaats.

Uit Duits onderzoek in de stad Bremen blijkt dat 33,3 procent van de bedrijven voldoet aan het quotum van 5 procent (Jakobs, 2004). De overige 66,7 procent bestaat uit twee groepen. 38 Procent van de werkgevers geeft aan liever de boete te betalen dan extra tijd en kosten te besteden aan het in dienst nemen van een arbeidsgehandicapte. De overige 28,7 procent probeert wel te voldoen aan het quotum, maar slaagt hier niet in. In Duitsland staat het quotum niet ter discussie (Jakobs, 2004; Koller et al., 2006). De eerste vorm van de quotumregeling voor arbeidsgehandicapten werd daar ingevoerd na de Eerste Wereldoorlog en is daardoor helemaal ingeburgerd. Het quotum heeft daar verschillende vormen gekend door de jaren heen maar heeft altijd gewerkt met een boetesysteem. Daarnaast heeft de monitoring plaatsgevonden doordat bedrijven zelf opgeven welke arbeidsgehandicapten er bij hen werken. De arbeidsgehandicapten moeten zich bij een kantoor in hun gemeente laten keuren en eventueel registreren als arbeidsgehandicapte. De namen die werkgevers doorgeven worden naast deze database gelegd. In Nederland krijgen de gemeentes een rol bij de uitvoering van het beleid (VNG, 2013). Of ze ook een rol krijgen bij de monitoring van het beleid is niet duidelijk.

Mw. Bonde, voormalig staatssecretaris sociale zaken in de deelstaat Schleswig Holstein, sprak in een persoonlijk interview ten behoeve van dit onderzoek over haar ervaringen met het quotum in Duitsland. Het quotum heeft een lange geschiedenis en is langzamerhand uitgebreid van alleen publieke organisaties naar ook private werkgevers, en met hogere boetes. Zij vertelde dat werkgevers in Duitsland de quotumregeling op een manier van 'internal recruitment' toepassen. Hiermee wordt bedoeld dat werkgevers kijken wie ze al in huis hebben en of daar potentiële arbeidsgehandicapten bij zitten. Zo ja, worden deze mensen naar het gemeentelijk kantoor gestuurd om zich daar te laten keuren en eventueel registreren als arbeidsgehandicapte. Op deze manier wordt het quotum vaak gebruikt om terugval van eigen werknemers op te vangen. Er worden dan geen werkloze arbeidsgehandicapten in dienst genomen, maar er wordt voorkomen dat bestaande werknemers door ziekte of een beperking buiten het arbeidsproces komen. In Nederland hebben

we hiervoor de poortwachtersregeling.

Het effect van de quotumregeling in Duitsland is klein: er is een lichte stijging in het percentage werkgevers dat het quotum haalt, en dat zijn met name de publieke werkgevers zoals te zien is in tabel 2. Wel belangrijk is dat werkgevers zich tenminste (door de administratieve lasten) bewust zijn dat er een probleem is; ze moeten immers één keer per jaar opgeven hoeveel werknemers met een beperking ze het jaar daarvoor in dienst hadden (Koller et al, (2006). Dat zal volgens mw. Bonde in Nederland ook zo zijn omdat volgens haar de boete voor werkgevers te laag is.

Tabel 2

*Het aantal arbeidsgehandicapten (in procenten) dat werkzaam is in Duitsland middels het quotum*

	Quota daadwerkelijk gehaald in %										
Werkgevers	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Totaal	3.7	3.8	3.8	4.0	4.1	4.2	4.3	4.2	4.3	4.5	4.5
Private Werkgevers		3.4	3.4	3.6	3.7	3.7	3.7	3.7	3.7	3.9	4.0
Publieke Werkgevers		5.1	5.2	5.4	5.6	5.7	5.9	6.0	6.1	6.3	6.4

Bron: Statistik der Bundesagentur für Arbeit in Presentatie Mw. Bonde, april 2013 te Utrecht.

Volgens Elgar (2010) leidt een quotum tot veel negatieve berichten in de pers omdat het discriminerend zou zijn. Een bepaalde groep mensen komt eerder in aanmerking voor een bepaalde baan dan anderen. Dit kan ook weer leiden tot conflicten tussen collega's doordat collega's veronderstellen dat iemand alleen is aangenomen omdat deze tot een bepaalde groep behoort en niet omdat deze persoon de beste kandidaat is. Dit zou een onbedoeld gevolg van het quotum zijn.

#### **4.5.4 Conclusie**

De Wet SAMEN heeft uiteindelijk niet zijn doel bereikt. De wet heeft niet geleid tot meer arbeidsplaatsen voor allochtonen. Het resultaat van deze wet is wel dat werkgevers bewuster werden van hoeveel allochtonen zij in dienst hadden. Dit kan je een resultaat noemen al heeft de doelgroep daar weinig aan gehad en sluit het niet aan bij het oorspronkelijke doel.

In Duitsland bestaat de quotumregeling voor arbeidsgehandicapten al tientallen jaren en is volledig ingeburgerd. De quotumregeling heeft daar geleid tot een lichte stijging van de arbeidsparticipatie van arbeidsgehandicapten. Verder leidt het quotum tot meer bewustzijn onder werkgevers over de lage arbeidsparticipatie van arbeidsgehandicapten. Dit komt met name door de administratieve lasten die ze ondervinden door het quotum. Veel werkgevers kiezen er toch voor om de boete te betalen.

Wanneer deze twee conclusies samen worden genomen kan gesteld worden dat een quotum een klein tot geen effect zal hebben op de arbeidsparticipatie van arbeidsgehandicapten.

Daarnaast kan een quotum leiden tot meer stigmatisering op de werkvloer. Wordt de nieuwe collega namelijk aangenomen omdat hij de beste kandidaat is of toch omdat hij een arbeidshandicap heeft en de werkgever zo aan het quotum kan voldoen?

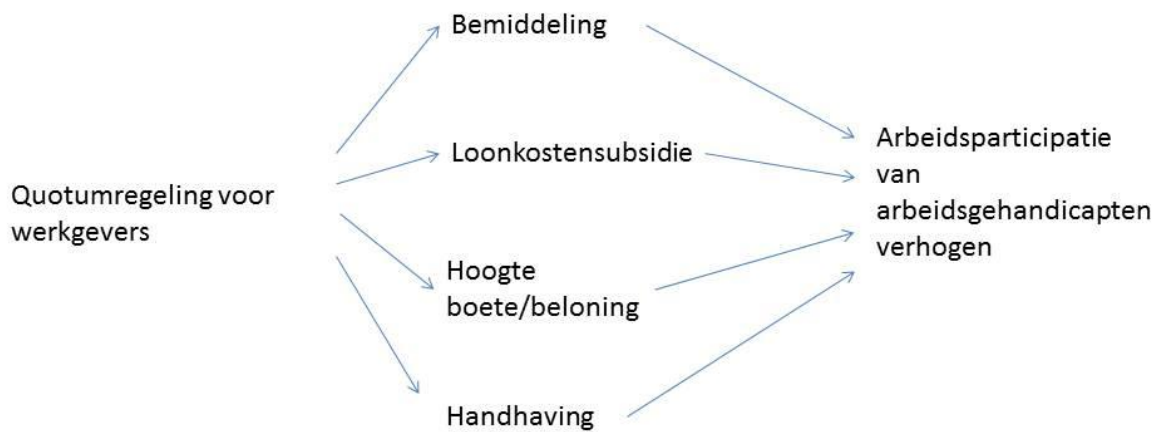
Een quotum kan een bedrijf wel een beter imago geven. Dit kan naar de buitenwereld toe zijn maar ook intern richting de eigen werknemers. Bedrijven waarvan de corebusiness weinig maatschappelijk is kunnen zo toch iets bijdragen aan de maatschappij. Ook het eigen personeel kan hier meer voldoening uithalen doordat zij werken voor een maatschappelijk bewust bedrijf.

Ook is de grootte van de deelnemende organisaties van belang. Een kleine organisatie hoeft maar één arbeidsgehandicapte in dienst te nemen om te voldoen aan de afspraken, een grote organisatie misschien wel 25. Dit kan voor problemen zorgen wanneer de corebusiness van de organisatie bestaat uit taken die niet door een arbeidsgehandicapte kunnen worden gedaan. Hierbij valt te denken aan het voorbeeld van een bouwbedrijf. Het bouwen kan niet door arbeidsgehandicapten worden gedaan en de stafafdelingen, zoals personeel & organisatie en financiën, zijn klein. Daar is het lastig om 25 arbeidsgehandicapten te plaatsen.

Hieronder is in afbeelding 10 de finale beleidstheorie te zien van de quotumregeling.

Middel

Doel



Afbeelding 10: De finale beleidstheorie van de quotumregeling.

In dit hoofdstuk is de causale beleidstheorie geformuleerd. Ook zijn per beleidsvorm de finale relaties opgespoord. Allen zijn weergegeven in figuur. Wanneer er van al deze figuren één figuur wordt gemaakt wordt het erg onoverzichtelijk. Dit komt door de verschillende vormen van beleid. Hiertoe is er voor gekozen om dit niet te doen.

In het volgende hoofdstuk worden de resultaten van de enquête onder werkgevers besproken. In deze enquête komen ook enkele onderwerpen aan bod uit de reconstructie van de beleidstheorie zoals deze in dit hoofdstuk is gedaan.

## 5. Wat zeggen de werkgevers? Resultaten enquête onder werkgevers

In dit hoofdstuk zullen de resultaten worden besproken van de enquête die is uitgezet onder werkgevers. Deze enquête is gehouden om iets te kunnen zeggen over de effectiviteit van de beleidsmaatregelen. De mogelijke gevolgen van de verschillende vormen van beleid kunnen worden ingeschat door werkgevers te bevragen. In deze enquête worden ook bepaalde assumpties uit de gereconstrueerde beleidstheorie getoetst zoals de boetegrens van het quotum. Er komen een aantal onderwerpen aan bod. Ten eerste zal de respons van de enquête besproken worden. Hierna wordt besproken hoeveel bedrijven hebben aangegeven arbeidsgehandicapten in dienst te hebben. Vervolgens wordt de bereidheid van werkgevers om arbeidsgehandicapten in dienst te nemen besproken. Daarna worden de verschillen tussen de verschillende sectoren en de grootte van bedrijven besproken. Hierna wordt er gekeken of er een verschil is tussen bedrijven die al dan niet aangeven bij een boete van € 5.000 (bij een quotum) arbeidsgehandicapten in dienst te nemen. Tot slot wordt besproken of er verschillen zijn tussen bedrijven die al arbeidsgehandicapten in dienst hebben en bedrijven die dat niet hebben.

### 5.1 Respons

Er is een enquête verstuurd aan 498 vertegenwoordigers van bedrijven. Er zijn 203 respondenten begonnen met invullen van de enquête, 174 respondenten hebben deze volledig ingevuld. Die zijn meegenomen in de analyse. De respons is 34,9 procent. De grootste groepen respondenten bevinden zich in de sectoren zakelijke dienstverlening en industrie. 25,9 procent van de respondenten vertegenwoordigt een bedrijf van 1 tot 25 werkzame personen, 22,4 procent vertegenwoordigt een bedrijf dat 100 tot 250 medewerkers telt. In totaal bestaat het merendeel van de respondenten uit vertegenwoordigers van het midden- en kleinbedrijf (78,7 procent).

### 5.2 Huidig aantal arbeidsgehandicapten in dienst

52,3 Procent van de respondenten gaf aan op dit moment geen arbeidsgehandicapten in dienst te hebben, 8,6 procent wist niet of ze arbeidsgehandicapten in dienst hebben en 39,1 procent gaf aan wel arbeidsgehandicapte medewerkers te hebben. Van die laatste groep heeft 54,4 procent één of twee arbeidsgehandicapten in dienst. Slechts 8,8 procent geeft aan meer dan 15 arbeidsgehandicapte medewerkers in dienst te hebben. Landelijk gezien is niet bekend hoeveel procent van de werkgevers arbeidsgehandicapten in dienst heeft. Wel is bekend dat in de periode 2008 tot 2010 16 procent van de werkgevers arbeidsgehandicapten in dienst nam (SCP, 2012a). Dit is een stuk lager dan de 39,1 procent van de respondenten, hoewel deze data niet één op één te vergelijken is.

### 5.3 Bereidheid van werkgevers om arbeidsgehandicapten in dienst te nemen

In tabel 3 is te zien hoe groot werkgevers de kans achten dat zij een arbeidsgehandicapte in dienst zullen nemen bij de verschillende soorten beleid. De respondenten konden deze vragen beantwoorden op een schaal van 1 tot 10.

Tabel 3

*Bereidheid van werkgevers om arbeidsgehandicapten in dienst te nemen bij de verschillende vormen van beleid op een schaal van 1 tot 10 (N=174)*

Situatie	Gemiddelde	Standaard deviatie
Alleen vrijwillige afspraken	4,93	2,253
Vrijwillige afspraken met dreiging quotum	5,19	2,223
Quotum met boete	6,03	2,552
Quotum met beloning	6,19	2,381

In tabel 3 is te zien dat alleen vrijwillige afspraken het laagst scoort met een gemiddelde van 4,93. Vrijwillige afspraken met op de achtergrond de dreiging van een quotum scoort iets hoger met een gemiddelde van 5,19. De quotumregeling zoals deze er nu ligt met een boete scoort weer iets hoger met een gemiddelde van 6,03. Het hoogst scoort een quotum met een beloningssysteem met een gemiddelde score van 6,19. De standaarddeviaties liggen dicht bij elkaar tussen de 2,22 en 2,55. De score van alleen vrijwillige afspraken en vrijwillige afspraken met de dreiging van een quotum liggen dicht bij elkaar. Daarnaast liggen de scores van een quotum met boete of beloning ook dicht bij elkaar en hoger dan de andere twee vormen van beleid. Het verschil in de kans van slagen van de vormen van beleid uit zich tussen vrijwillige afspraken (al dan niet met de dreiging van een quotum) en een quotumregeling (met boete of beloning).

Daarnaast is ook bevraagd wat de hoogte van de boete en beloning zou moeten zijn opdat een werkgever ervoor kiest een arbeidsgehandicapte in dienst te nemen.



Tabel 4

*Hoogte boete bij quotum*

<b>Hoogte boete</b>	<b>Frequentie</b>	<b>Percentage</b>
1 € 1 tot € 2.000	57	32,8
2 € 2.000 tot € 5.000	37	21,3
3 € 5.000 tot € 7.500	21	12,1
4 € 7.500 tot € 10.000	17	9,8
5 € 10.000 tot € 15.000	17	9,8
6 € 15.000 of meer	25	14,4

In bovenstaande tabel 4 is te zien dat de twee grootste groepen respondenten aangeven dat ze al bij een lage boete van €1 tot €2.000 en €2.000 tot €5.000 ervoor zouden kiezen een arbeidsgehandicapte aan te nemen. Voor de helft van de respondenten zou een boete zoals vastgesteld in het regeerakkoord 'Bruggen Slaan' (2012) voldoende zijn. De andere helft van de respondenten zou wellicht eerder de boete betalen dan een arbeidsgehandicapte aan te nemen.

In onderstaande tabel 5 zijn de scores wat betreft een beloning in de vorm van een loonkostensubsidie weergegeven. Hierin is te zien dat de grootste groep kiest voor de categorie met de laagste beloning van €1 tot €2.000. Daarna worden de groepen steeds kleiner naarmate de beloning steeds groter wordt.

Tabel 5

*Hoogte beloning (loonkostensubsidie) bij quotum*

<b>Hoogte beloning (loonkostensubsidie)</b>	<b>Frequentie</b>	<b>Percentage</b>
1 € 1 tot € 2.000	42	24,1
2 € 2.000 tot € 5.000	35	20,1
3 € 5.000 tot € 7.500	34	19,5
4 € 7.500 tot € 10.000	23	13,2
5 € 10.000 tot € 15.000	22	12,6
6 € 15.000 of meer	18	10,3

## 5.4 Verschillen de sectoren van elkaar?

In deze paragraaf worden de verschillen tussen sectoren besproken. Dit gebeurt door informatie uit kruistabellen.

Hieronder zijn in tabel 6 de gemiddelde kansen met standaard deviaties te zien per vorm van beleid en per sector. De scores onder de vijf zijn blauw gekleurd en boven de vijf groen.

Tabel 6

*Verschillen tussen soorten beleid (kolommen) en sectoren (rijen)*

	respondenten	vrijwillig		dreiging		boete		beloning	
		gem. kans	standaard dev.	gem. kans	standaard dev.	gem. kans	standaard dev.	gem. kans	standaard dev.
Landbouw, jacht en bosbouw	2	6	2	7,5	1,5	8	1	8	0
Industrie	31	4,1	2	4,48	1,8	5,4	1,8	5,5	1,9
Bouwnijverheid	4	3,8	0,38	5,25	1,3	7	1,5	6,5	1,5
Reparatie van consumentenartikelen en handel	7	5,3	0,9	5,29	0,9	6,7	1,7	6,4	1,6
Horeca	5	5	1,6	5,2	1,8	8	1,6	7,4	1,7
Vervoer, opslag en communicatie	4	7	0,5	7	0,5	8,8	1,3	8,3	0,9
Financiële instellingen	5	5,6	2,08	5,6	2,1	6,4	2,2	6,8	2,3
Zakelijke dienstverlening verhuur/handel onroerend goed, ver	35	4,5	1,67	4,86	1,7	5,8	2,2	6	1,6
Openbaar bestuur, overheidsdiensten en verplichte sociale	8	6,6	1,88	6,75	1,8	6,9	1,7	6,9	1,6
Onderwijs	8	5,5	1,38	6,25	0,9	6	1,8	6,6	1,1
Gezondheids- en welzijnszorg	20	6	1,46	6,15	1,6	7	1,8	7,4	1,7
Milieudienstverlening, cultuur, recreatie en overige dienst	6	4,8	2,17	5,67	2	6,7	2,7	6,8	2,8
Anders, namelijk...	39	4,6	1,87	4,56	1,8	5,1	1,7	5,3	1,8

De sector industrie geeft aan dat de kans zeer klein is dat zij een arbeidsgehandicapte in dienst zullen nemen wanneer er vrijwillige afspraken (al dan niet met de dreiging van een quotum zijn). Dit geldt ook voor de sectoren zakelijke dienstverlening en de categorie overig. Binnen de sectoren bouwnijverheid en milieudienstverlening en cultuur geven de respondenten aan dat de kans zeer klein is dat zij een arbeidsgehandicapte in dienst zullen nemen. De sector vervoer acht de kans bij alle vormen van beleid groot zij een arbeidsgehandicapte in dienst zullen nemen. Ook de sector

openbaar bestuur acht de kans bij alle vormen van beleid afgerond een 7 dat zij arbeidsgehandicapten in dienst zullen nemen.

De sector horeca geeft aan dat de kans een stuk groter wordt dat zij een arbeidsgehandicapte in dienst zullen nemen wanneer er een quotumregeling is dan wanneer er vrijwillige afspraken zijn. Binnen de sector zakelijke dienstverlening geeft meer dan de helft van de respondenten aan dat zij de kans middel tot groot achten dat zij een arbeidsgehandicapte in dienst zullen nemen wanneer er een quotumregeling met boetesysteem is.

Over het algemeen is er weinig verschil tussen vrijwillige afspraken met of zonder dreiging van een quotum. Dit geldt ook voor een quotum met boete- of beloningssysteem.

Verder is er een correlatietoets uitgevoerd. Hieruit blijkt dat er geen samenhang is tussen de verschillende vormen van beleid en de sectoren.

## 5.5 Maakt de grootte van de bedrijven een verschil?

In deze paragraaf worden de verschillen tussen de grootte van bedrijven besproken. Dit gebeurt door informatie uit kruistabellen.

Hieronder zijn in tabel 7 de gemiddelde kansen met standaard deviaties te zien per vorm van beleid en per grootte van bedrijven. De scores onder de vijf zijn blauw gekleurd en boven de vijf groen.

Tabel 7

*Verschillen tussen soorten beleid (kolommen) en de grootte van bedrijven (rijen)*

	respondenten	vrijwillig		dreiging		boete		beloning	
		gem. kans	standaard dev.	gem. kans	standaard dev.	gem. kans	standaard dev.	gem. kans	standaard dev.
1 tot 25 werkzame personen	45	3,53	2,01	3,62	1,96	3,96	2,4	4,49	2,19
25 tot 50 werkzame personen	22	4,86	1,8	5,09	1,83	6,5	1,95	6,14	2,12
50 tot 100 werkzame personen	31	4,48	1,53	4,87	1,39	6,35	1,81	6,29	1,67
100 tot 250 werkzame personen	39	5,44	1,33	5,67	1,15	6,31	1,42	6,67	1,18
250 tot 500 werkzame personen	12	6,33	1,28	6,58	1,25	7,08	0,76	7,08	0,61
500 of meer werkzame personen	25	6,56	1,58	7,08	1,22	8	1,2	8	1,2

Grotere bedrijven met (250 of meer medewerkers) schatten de kans dat zij een arbeidsgehandicapte in dienst zullen nemen wanneer er vrijwillige afspraken (al dan niet met de dreiging van een quotum) zijn groter in dan het midden- en kleinbedrijf. De kleinste bedrijven met

1 tot 25 medewerkers schatten de kans klein dat zij een arbeidsgehandicapte in dienst zullen nemen bij alle vormen van beleid. Opvallend is dat bij deze kleine bedrijven de kans om een arbeidsgehandicapte in dienst te nemen pas iets groter wordt wanneer er sprake is van een quotumregeling met beloningssysteem. Over het algemeen is de kans het grootst bij een quotum met boete- of beloningssysteem.

Verder is er een correlatietoets uitgevoerd. Hieruit blijkt dat er geen samenhang is tussen de verschillende vormen van beleid en de grootte van bedrijven.

## 5.6 Nu al arbeidsgehandicapten in dienst: maakt dat een verschil?

Door middel van kruistabellen zijn de respondenten vergeleken op het feit of ze op dit moment arbeidsgehandicapten in dienst hebben.

Hieronder zijn in tabel 8 de gemiddelde kansen met standaard deviaties te zien per vorm van beleid en per bedrijven die arbeidsgehandicapten momenteel in dienst of niet (of dat niet weten). De scores onder de vijf zijn blauw gekleurd en boven de vijf groen.

Tabel 8

*Verschillen tussen soorten beleid (kolommen) en wel of niet momenteel in dienst hebben van arbeidsgehandicapten (rijen)*

	respondenten	vrijwillig		dreiging		boete		beloning	
		gem. kans	standaard dev.	gem. kans	standaard dev.	gem. kans	standaard dev.	gem. kans	standaard dev.
Ja	68	6,06	1,54	6,32	1,47	7,15	1,49	7,41	1,33
Nee	91	3,99	1,73	4,27	1,8	5,12	2,14	5,31	1,94
Weet ik niet	15	5,47	1,3	5,6	1,28	6,47	1,64	6	1,47

Bedrijven die op dit moment al arbeidsgehandicapten in dienst hebben geven aan dat de kans groot is dat ze bij welke vorm van beleid dan ook arbeidsgehandicapten zullen aannemen. Bedrijven die geen arbeidsgehandicapten in dienst hebben schatten de kans laag in dat ze arbeidsgehandicapten zullen aannemen bij de verschillende vormen van beleid. De kans dat zij arbeidsgehandicapten in dienst zullen nemen is groter bij een quotum dan bij vrijwillige afspraken. Het quotum met een beloningssysteem scoort hierbij iets beter dan het quotum met een boetesysteem.

Verder zijn er significante correlaties gevonden tussen de verschillende soorten beleid en het al dan niet arbeidsgehandicapten in dienst hebben. Dit wil zeggen dat er een bepaalde mate van samenhang is tussen de verschillende soorten beleid en het al dan niet arbeidsgehandicapten in dienst hebben. De correlatie, en daarmee de samenhang, zijn niet sterk.

De correlaties zijn  $r(172) = .285$  bij vrijwillige afspraken,  $r(172) = .296$  bij vrijwillige afspraken met de dreiging van een quotum,  $r(172) = .253$  bij een quotum met boetesysteem en  $r(172) = .336$  bij een quotum met beloningssysteem.

Zowel de respondenten die arbeidsgehandicapten in dienst hebben als de respondenten die geen arbeidsgehandicapten geven aan dat een boete of beloning niet hoger hoeft te zijn dan €5.000. De respondenten die geen arbeidsgehandicapten in dienst hebben kiezen wel vaker voor de laagste categorie (€ 1 tot € 2.000) dan de respondenten die wel arbeidsgehandicapten in dienst hebben. Er is geen significante samenhang gevonden tussen het al dan niet een arbeidsgehandicapte in dienst hebben en de hoogte van een boete of beloning bij een quotum.

## 5.7 Conclusie

Op basis van de resultaten van de enquête kan geconcludeerd worden dat de meest gunstige vorm van beleid waarbij werkgevers arbeidsgehandicapten in dienst zullen nemen het quotum is. Hierbij krijgt een beloningssysteem een voorkeur boven een boetesysteem. Een boete van € 5.000 is hierbij een goede grens. Dit geldt ook als bedrag voor een beloning. Vrijwillige afspraken met of zonder dreiging van een quotum scoren lager.

Wat betreft de verschillende sectoren zijn er twee sectoren die de kans dat zij arbeidsgehandicapten in dienst zullen nemen zeer klein achten, namelijk de industrie en zakelijke dienstverlening. Deze kans is wel groter bij een quotum dan bij vrijwillige afspraken. De sectoren vervoer en openbaar bestuur zijn de sectoren die het meest positief staan tegenover het aannemen van arbeidsgehandicapten.

Grote bedrijven zijn bij vrijwillige afspraken meer bereid arbeidsgehandicapten in dienst te nemen dan het midden- en kleinbedrijf. Dit heeft te maken met het feit dat uit het onderzoek blijkt dat de grote bedrijven al meer arbeidsgehandicapten in dienst hebben dan de kleinere bedrijven. De kleinste bedrijven (1 tot 25 werknemers) geven bij alle vormen van beleid aan dat de kans klein is dat ze arbeidsgehandicapten zullen aannemen.

Bijna 40 procent van de respondenten heeft op dit moment al arbeidsgehandicapten in dienst, waarvan meer dan de helft slechts één of twee. Die bedrijven zullen meer arbeidsgehandicapten in dienst nemen bij alle vormen van beleid dan bedrijven die geen arbeidsgehandicapten in dienst

hebben. Dit kan er op duiden dat de bedrijven die al arbeidsgehandicapten in dienst hebben hier tevreden over zijn en het niet als een probleem zien om meer arbeidsgehandicapten in dienst te nemen.

In het volgende hoofdstuk zullen uit deze resultaten en de resultaten van de reconstructie van de beleidstheorie uit hoofdstuk 4 conclusies worden getrokken over de verschillende vormen van beleid. Ook zal de hoofdvraag beantwoord worden in het volgende hoofdstuk.

## 6. Conclusie

In deze conclusie zal de hoofdvraag van het onderzoek beantwoord worden. Deze luidt als volgt:

*In hoeverre mag verwacht worden dat beleidsmaatregelen op basis van vrijwilligheid, vrijwilligheid met de dreiging van een quotum of een quotum tot extra arbeidsplaatsen voor arbeidsgehandicapten zullen leiden?*

Om deze vraag te beantwoorden en de drie vormen van beleid te kunnen onderzoeken is er een beleidstheorie opgesteld in hoofdstuk 4. Hiertoe zullen de volgende vragen worden beantwoord:

1. Wat zijn de oorzaken en gevolgen van het probleem waarop dit beleid zich richt?
2. Wat zijn de te verwachte omstandigheden bij invoering van het beleid?
3. Wat zijn de doelen van het beleid, hoe specifiek en meetbaar zijn die geformuleerd en zijn de doelen strijdig met andere doelen van overheidsbeleid?
4. Welke beleidsinstrumenten worden ingezet om de doelen te bereiken, wat is de theoretische onderbouwing en de empirische evidentie van de relaties tussen instrumenten en doelen?
5. Tot welke bedoelde en onbedoelde uitkomsten zal het beleid leiden?
6. In welke mate leidt het doel van het beleid tot een oplossing voor de gevolgen van het probleem?

Vragen 1 tot en met 4 kunnen beantwoord worden op basis van de reconstructie van de beleidstheorie zoals opgesteld in hoofdstuk 4. Vraag 6 kan worden beantwoord door de informatie die uit de enquêtes onder werkgevers naar voren is gekomen zoals besproken in hoofdstuk 5. Vraag 5 kan beantwoord worden door middel van informatie uit zowel de reconstructie van de beleidstheorie als de enquête onder werkgevers.

Uit de reconstructie van de beleidstheorie blijkt dat de doelen specifiek zijn geformuleerd. Of de doelen meetbaar zijn is nog de vraag. De overheid heeft nog niet duidelijk hoe zij het beleid en de uitkomsten van het zullen monitoren. Hierover is alleen duidelijk dat er een nulmeting zal plaatsvinden en dat in 2016 wordt bepaald of de vrijwillige afspraken succesvol zijn of dat er alsnog een quotum komt. De doelen van het quotum zijn specifiek en beter meetbaar dan van de vrijwillige afspraken.

Verder blijkt uit de reconstructie van de beleidstheorie dat vrijwillige afspraken met de dreiging van een quotum beter zullen werken dan vrijwillige afspraken alleen. Er zijn voorbeelden waarbij vrijwillige afspraken werken met behulp van andere instrumenten zoals intensieve bemiddeling

tussen arbeidsgehandicapten en werkgevers. Dit komt terug in het huidige overheidsbeleid in de vorm van 35 Werkbedrijven. Vrijwillige afspraken alleen leiden niet tot het gewenste einddoel omdat de incentives voor het gezamenlijke doel te klein zijn. Het werkt alleen als iedereen mee doet, en dat lijken deze vrijwillige afspraken niet af te dwingen.

Vanuit het sociale dilemma zijn de incentives voor het gezamenlijke doel te klein, maar met de dreiging van een quotum erbij worden deze incentives groter. Het voorkomen dat de quotumregeling er komt door te voldoen aan de afspraken lijkt een meer gedragen gezamenlijk doel. Het werkt alleen als iedereen mee doet, en dat lijken deze vrijwillige afspraken met de dreiging van een quotum al meer te bereiken dan de vrijwillige afspraken alleen. De incentives voor werkgevers om voor hun eigen belang te kiezen zijn nog steeds groot. Vooral kleine bedrijven, met minder dan 25 werknemers, kunnen nu makkelijk kiezen voor hun eigen belang aangezien de quotumregeling voor hen niet geldt. Op die manier kiezen niet alle bedrijven voor het collectieve belang waardoor ook de vrijwillige afspraken met de dreiging van een quotum hun doel naar verwachting niet zullen halen.

Wat betreft de quotum regeling blijkt uit het voorbeeld van de Wet SAMEN dat dit quotum uiteindelijk alleen heeft bereikt dat werkgevers bewuster werden van hoeveel allochtonen zij in dienst hadden. In Duitsland heeft de quotumregeling geleid tot een lichte stijging van de arbeidsparticipatie van arbeidsgehandicapten. Verder leidt het quotum tot meer bewustzijn onder werkgevers over het probleem dat er is rondom deze arbeidsparticipatie van arbeidsgehandicapten. Wanneer deze twee conclusies samen worden genomen kan er gesteld worden dat een quotum een klein effect zal hebben op de arbeidsparticipatie van arbeidsgehandicapten. Een quotum kan een bedrijf ook een beter imago geven.

Beperkende factor voor alle vormen van beleid is de huidige economische crisis. Hierbij is het de vraag of organisaties (ook de overheid) op dit moment wel zoveel arbeidsgehandicapten kunnen aannemen. Als de economie niet aantrekt in de komende jaren, en er dus minder arbeidskrachten nodig zijn, dan zullen bedrijven niet vrijwillig arbeidsgehandicapten aantrekken. Hieruit volgt de verwachting dat de vrijwillige afspraken in de context van deze omstandigheden niet haalbaar zijn. De huidige economische omstandigheden lijken te vragen om meer dwangmatigheid in de afspraken. Een quotum heeft de grootste dwangmatigheid van de besproken maatregelen. Bij een quotum moeten de kosten die bedrijven maken bij het in dienst nemen van een arbeidsgehandicapte wel opwegen tegen de boete die ze moeten betalen als ze deze arbeidsgehandicapte niet in dienst nemen. Of de beloning die ze ontvangen wanneer ze dat wel doen.



Loonkostensubsidie en de bemiddeling tussen werkgevers en arbeidsgehandicapten door de Werkbedrijven lijken belangrijke voorwaarden voor alle vormen van beleid om het beleid te laten slagen.

Op basis van de resultaten van de enquête kan geconcludeerd worden dat de meest gunstige vorm van beleid waarbij werkgevers arbeidsgehandicapten in dienst zullen nemen het quotum is. Hierbij krijgt een beloningssysteem een voorkeur boven een boetesysteem. Een boete van € 5.000 is hierbij een goede grens. Dit geldt ook als bedrag voor een beloning. Vrijwillige afspraken met of zonder dreiging van een quotum scoren lager.

De sectoren industrie en zakelijke dienstverlening geven aan dat zij de kans klein achten arbeidsgehandicapten in dienst te nemen. De sectoren vervoer en openbaar bestuur achten deze kans groot. Het verschil tussen deze sectoren kan komen door de bedrijfscultuur maar ook de fysieke eisen die aan een werknemer gesteld worden kunnen meespelen.

Verder blijkt uit dit onderzoek dat grote bedrijven meer bereid zijn arbeidsgehandicapten in dienst te nemen dan het midden- en kleinbedrijf. Dit heeft te maken met het feit dat de grote bedrijven al meer arbeidsgehandicapten in dienst hebben dan de kleinere bedrijven. Doordat ze al arbeidsgehandicapten in dienst hebben weten ze beter waar ze aan begin. Dit kan er op duiden dat de bedrijven die al arbeidsgehandicapten in dienst hebben hier tevreden over zijn en het niet als een probleem zien om meer arbeidsgehandicapten in dienst te nemen. Dit hangt weer samen met het feit dat het ook vooral de grote bedrijven zijn die op dit moment al arbeidsgehandicapten in dienst hebben.

Concluderend kan gesteld worden dat een quotum de grootste kans van slagen heeft van de verschillende vormen van beleid. Van vrijwillige afspraken mag weinig tot niks verwacht worden. Verwacht wordt dat een quotum de arbeidsparticipatie zal kunnen verhogen mits de boete of beloning van het juiste niveau is. De huidige economische omstandigheden zijn een beperkende factor voor alle vormen van beleid. Belangrijke voorwaarden om het beleid te laten slagen zijn de invoering van loonkostensubsidie en de bemiddeling tussen werkgevers en arbeidsgehandicapten door de Werkbedrijven. Daarnaast kan een beter imago krijgen door deel te nemen aan de beleidsmaatregelen ook als incentive dienen voor werkgevers.

## 7. Discussie

### 7.1 Beperkingen van het onderzoek

De interne validiteit van dit onderzoek is hoog. De documenten die gebruikt zijn voor de reconstructie van de beleidstheorie hebben een grote inhoudelijke waarde die veel vragen heeft beantwoord. Dit geldt ook de vragen die gesteld zijn aan de werkgevers.

Binnen dit onderzoek is getracht om de externe validiteit van de enquête te garanderen. De enige beperkende factor hierin is geweest dat alleen de respondenten uit de database van Berenschot zijn gebruikt die hebben aangegeven dat ze geïnteresseerd zijn om mee te doen aan andere onderzoeken. Er is echter geen bewijs gevonden dat hierdoor een bepaalde sector of groep bedrijven buiten de respondenten groep is gevallen.

De betrouwbaarheid van de enquête onder werkgevers kan gekleurd zijn door de belangen die werkgevers hebben bij het invullen van de enquête. Zij kunnen namelijk zo hebben geantwoord dat bijvoorbeeld de boete niet te hoog wordt (want dat moeten ze straks gaan betalen) maar in hun achterhoofd het idee hebben gehad dat ze eigenlijk pas bij een veel hogere boete arbeidsgehandicapten in dienst nemen.

### 7.2 Mogelijkheden voor vervolgonderzoek

Er zijn verschillende mogelijkheden voor vervolgonderzoek. Zo kwam uit de resultaten van de enquête naar voren dat bedrijven die al arbeidsgehandicapten in dienst hebben de kans groter achtten meer arbeidsgehandicapten in dienst te zullen nemen dan bedrijven die nog geen arbeidsgehandicapten in dienst hebben. Dit kan er op duiden dat de bedrijven die al arbeidsgehandicapten in dienst hebben hier tevreden over zijn en het niet als een probleem zien om meer arbeidsgehandicapten in dienst te nemen. De tevredenheid onder werkgevers over hun arbeidsgehandicapte werknemers zou verder onderzocht kunnen worden.

Verder kan er uit de gegevens van de enquête niet worden gehaald hoeveel van de werkgevers nu zouden voldoen aan een quotumregeling van 5 procent. Dit komt doordat er geen precieze aantallen werknemers zijn bevraagd maar categorieën. Het zou zeker interessant zijn om te weten hoeveel procent van het werknemersbestand van werkgevers uit arbeidsgehandicapten bestaat.

## 8. Beleidsaanbevelingen

Er zijn verschillende beleidsvormen mogelijk om de arbeidsparticipatie van arbeidsgehandicapten te verhogen. Het gaat hierbij om vrijwillige afspraken al dan niet met de dreiging van een quotum en een quotumregeling met een boete of een beloningssysteem. Al deze vormen van beleid zijn besproken in deze scriptie. De doelstelling van dit onderzoek was om de mogelijke gevolgen van de verschillende vormen van beleid in kaart te brengen zoals beschreven in hoofdstuk 6. Op basis van de gevolgen kunnen er beleidsaanbevelingen worden gedaan.

### 8.1 Aanbevolen beleidsvorm

Uit dit onderzoek blijkt dat een quotumregeling het beleidsinstrument is dat de arbeidsparticipatie van arbeidsgehandicapten het meest zal verhogen. Dit blijkt uit de onderzochte literatuur en uit de resultaten van de enquête onder werkgevers. Wanneer de huidige vrijwillige afspraken niet gaan werken is het dan ook verstandig om zo snel mogelijk een quotumregeling in te voeren ter vervanging van de vrijwillige afspraken. Een beloningssysteem is hierbij wellicht iets gunstiger, maar het verschil met een boete systeem is zeer klein.

### 8.2 Nog verder te onderzoeken

Ook is het belangrijk dat er verder onderzoek wordt gedaan naar de reden waarom werkgevers die nu arbeidsgehandicapten in dienst hebben graag meer arbeidsgehandicapten in dienst willen nemen. Als die reden duidelijk is kan dat wellicht gebruikt worden bij voorlichting over het beleid aan andere werkgevers. Uit de enquête blijkt namelijk dat er veel werkgevers zijn die niet bereid zijn arbeidsgehandicapten aan te nemen. Bij deze werkgevers dient een cultuuromslag gecreëerd te worden. Deze informatie kan daarbij ondersteunen.

### 8.3 De huidige economische omstandigheden als beperkende factor

De huidige economische omstandigheden komen als beperkende factor naar voren in dit onderzoek. De overheid zal hiertoe moet trachten om het in dienst nemen van arbeidsgehandicapten door werkgevers zo aantrekkelijk mogelijk te maken. Hiertoe sluit een quotumregeling met beloningssysteem het meest aan. Door de slechte economische omstandigheden zijn er echter werkgevers die niemand in dienst kunnen nemen. Dit speelt vooral bij kleine bedrijven. Bij een quotum zoals beschreven in het regeerakkoord hoeven deze bedrijven niet te voldoen aan het beleid. Dit dient gehandhaafd te blijven.

### 8.4 Monitoring

Om het beleid te kunnen monitoren moet er een manier waarop bedacht worden. Dit kan via een integraal systeem waarbij werkgevers zelf arbeidsgehandicapten aanmelden die bij hen in dienst zijn zoals in Duitsland. Monitoring is erg belangrijk om vast te kunnen stellen welke bedrijven zich aan de

afspraken houden en welke niet. Ook om vervolgonderzoek te kunnen doen naar de werking van het beleid zal het beleid gemonitord moeten worden.

## 9. Literatuurlijst

- ANP. (2013, January 30). Quotum arbeidsgehandicapten mag flexibel worden toegepast. *De Volkskrant*.
- Asscher, L.F. & Klijsma, J. (2013, 11 april). Kamerbrief Resultaten Sociaal Overleg. Den Haag
- Abvakabo FNV (2013). Sociale werkvoorziening.
- Barnes, C., & Mercer, G. (2005). Disability, work, and welfare challenging the social exclusion of disabled people. *Work, Employment & Society*, 19(3), 527-545.
- Braithwaite, J. (1989). *Crime, shame and reintegration*. Cambridge University Press.
- Bressers, J.T.A. and Hoogerwerf, A., *Beleidsvaluatie*. Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, pp. 50-69.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2012). Enquête Beroepsbevolking.
- CG-Raad (2013, april 11). Quotum van tafel: wat komt ervoor terug?
- Coenen, L., Ruig, L., de & Engelen, M. (2010). *Reconstructie beleidstheorie arbeidsomstandighedenwet. Eindrapport*. Zoetermeer: Research voor Beleid.
- Dawes, R. M. (1980). Social Dilemmas. *Annual Review of Psychology*, 31, 169-193
- Elgar, E. (2010). International Handbook on Diversity Management at Work.
- Essafi, M., Ijzeren, J. van, Kolthoff, E.W. & Vonk, V. (2003). 'De partners aan het woord' Evaluatie Wet SAMEN; feiten, ervaringen en visies. KPMG
- Flache, A. (1996). *The double edge of networks: An analysis of the effect of informal networks on cooperation in social dilemmas*. Amsterdam: Thesis Publishers.
- Heffen, O. van. (1993). *Beleidsontwerp, resultaat en omgeving. Proefschrift*. Enschede
- Heffen, O., van (2003). Beleidstheorieën uit de beleidspraktijk. In: Hoogerwerf, A., & Herweijer, M. (red.). *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap (7e druk)*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Herweijer, M. & Fleurke F.(1992) Hoe en wanneer bevorderen plannen en convenanten de effectiviteit van beleid. In: Pröpper, I.M.A.M. en Herweijer, M. (red.). *Effecten van plannen en convenanten*. Deventer: Kluwer.
- Hoesel, P.H., van, Leeuw, F. L & Mevissen, J. W. M. (2005). *Beleidsonderzoek in Nederland: kennis voor beleid: ontwikkeling van een professie*. Uitgeverij Van Gorcum.

- Hoogerwerf, A. (1984). Beleid berust op veronderstellingen: de beleidstheorie. *Acta Politica*, 4, p. 493-531.
- Hoogerwerf, A. (2003). Beleid, processen en effecten. In: Hoogerwerf, A., & Herweijer, M. (red.). *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap (7e druk)*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Jakobs, A. (2004). Beschäftigungspflicht und Ausgleichsabgabe – zentrale Instrumente zur Beschäftigungsförderung schwerbehinderter Menschen. *Gesundheits- und Sozialpolitik* 58(2004)7-8: 30-41
- Jonkers, P. (2003). *Diskwalificatie van wetgeving: de totstandkoming en uitvoering van de Wet bevordering evenredige arbeidsdeelsname allochtonen (Wbeaa)*. Het Spinhuis.
- Kleijwegt, A. (2013, januari 29). VVD: quotum arbeidsgehandicapten in regeerakkoord herzien. *NRC Handelsblad*.
- Klijnsma, J. (2013, juni 27). Kamerbrief over Participatiewet en quotum na sociaal akkoord. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Koller, L., Schnabel, C. & Wagner, J. (2006). Arbeitsrechtliche Schwellenwerte und betriebliche Arbeitsplatzdynamik: Eine empirische Untersuchung am Beispiel des Schwerbehindertengesetzes. *Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung* 39, 181-199.
- Koning, P. (2012). Beter een stok dan een wortel. Toeleiding naar werk. In: Uitermark, J., Gielen, A. & Ham, M. *Wat werkt nu werkelijk? Politiek en praktijk van sociale interventies*. Amsterdam: van Genneep.
- Leeuw, F. L. (1989). Beleidstheorieën: veronderstellingen achter beleid. In: Hoogerwerf, A., & Herweijer, M. (red.). *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap (7e druk)*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Leeuw, F. L. (1991). Policy theories, knowledge utilization, and evaluation. *Knowledge & Policy*, 4(3), p. 73-90.
- Leeuw, F. L. (2003). Reconstructing program theories: methods available and problems to be solved. *American journal of evaluation*, 24(1), 5–20.
- Lyon, T. P., & Maxwell, J. W. (2003). Self-regulation, taxation and public voluntary environmental agreements. *Journal of Public Economics*, 87(7), 1453-1486.
- Maurits, E., Rijken, M. & Friele, R. (2013). *Kennissynthese: Chronisch ziek en werk. Arbeidsparticipatie door mensen met een chronische ziekte of lichamelijke beperking*. Utrecht: Nivel.
- Overkamp, E. (2000). *Instellingen nemen de wijk*. Uitgeverij Van Gorcum.
- Pawson, R. (2002). Evidence and policy and naming and shaming. *Policy studies*, 23(3), 211-230.

- Pröpper, I.M.A.M. & Herweijer, M. (1992). *Effecten van plannen en convenanten*. Deventer: Kluwer.
- SCP. (2012a). Belemmerd aan het werk.
- SCP. (2012b). Startklaar voor vier jaar. Een verkenning van publieke prestaties voor de kabinetsformatie 2012.
- Segerson, K., & Miceli, T. J. (1998). Voluntary environmental agreements: good or bad news for environmental protection?. *Journal of environmental economics and management*, 36(2), 109-130.
- Sen, A. (2005). Why exactly is commitment important for rationality?. *Economics and Philosophy*, 21(01), 5-14.
- Stout, L. (2003). On the proper motives of corporate directors (or, why you don't want to invite homo economicus to join your board). *Delaware Journal of Corporate Law*, 28, 1-25.
- Ultee, W. C., Arts, W. A., & Flap, H. D. (1992). *Sociologie: vragen, uitspraken, bevindingen*. Wolters-Noordhoff.
- Verhoeven, H., & Martens, A. (2004). Enkel via het invoeren van quota's kan de evenredige arbeidsdeelname voor allochtonen worden gerealiseerd binnen een redelijke termijn. *Globaal werk, vakbondswerk! Globalisering en Vlaanderen*.
- Van Vugt, M., Van Lange, P. A., Meertens, R. M., & Joireman, J. A. (1996). How a structural solution to a real-world social dilemma failed: A field experiment on the first carpool lane in Europe. *Social Psychology Quarterly*, 364-374.
- VNG (2013, Juni). Raadgever: Decentralisatie Participatiewet.
- VNO-NCW (2012, november 2). Noordelijk bedrijfsleven tegen quotum arbeidsgehandicapten.
- VVD & PvdA (2012). Regeerakkoord "Bruggen slaan". Den Haag.
- Wayenberg, E. (2002). Het covenant als 'good governance'-instrument. Studiedag Convenants

## 10. Bijlage 1: Enquête

Welkom bij het onderzoek arbeidsgehandicapten. Dit onderzoek gaat over de quotumregeling voor arbeidsgehandicapten en de vrijwillige afspraken uit het sociaal akkoord (april 2013).

Het doel van deze enquête is om meer inzicht te krijgen in de motieven van werkgevers om een arbeidsgehandicapte in dienst te nemen.

Ik, Miral Scheffer, student Master Vraagstukken van Beleid en Organisatie en stagiair bij Berenschot, voer dit onderzoek uit t.b.v. mijn afstudeerscriptie.

Het invullen van de enquête duurt ongeveer vijf minuten. Alvast hartelijk bedankt voor uw medewerking!

In deze enquête worden bedragen genoemd. Deze bedragen zijn op jaarbasis per volledige arbeidsplaats.

Verder wordt onder arbeidsgehandicapte het volgende verstaan: Een arbeidsgehandicapte is in dit artikel een persoon tussen de 15 en 64 jaar die vanwege een langdurige aandoening, ziekte of handicap belemmerd wordt in het uitvoeren of verkrijgen van werk (CBS, 2012).

Invulinstructie:

De vragen in de enquête zijn te beantwoorden door het antwoord aan te klikken of in het tekstvak uw antwoord in te vullen. Wanneer u alle vragen op het scherm heeft beantwoord, klik dan op 'Verder' onderaan het scherm. U komt dan vanzelf bij de volgende vraag. Als u de enquête niet in één keer kunt invullen, kunt u een volgende keer verder gaan waar u gebleven bent door het opnieuw aanklikken van de link.

1.

Tot welke sector behoort uw bedrijf?

- Landbouw, jacht en bosbouw
- Visserij
- Winning van delfstoffen
- Industrie
- Productie en distributie van en handel in elektriciteit, aardgas, warm water
- Bouwnijverheid
- Reparatie van consumentenartikelen en handel
- Horeca
- Vervoer, opslag en communicatie
- Financiële instellingen
- Zakelijke dienstverlening verhuur/handel onroerend goed, verhuur roerende goederen
- Openbaar bestuur, overheidsdiensten en verplichte sociale verzekeringen
- Onderwijs



- Gezondheids- en welzijnszorg
- Milieudienstverlening, cultuur, recreatie en overige dienstverlening
- Anders, namelijk...

2. Hoeveel medewerkers telt uw bedrijf?

- 1 tot 25 werkzame personen
- 25 tot 50 werkzame personen
- 50 tot 100 werkzame personen
- 100 tot 250 werkzame personen
- 250 tot 500 werkzame personen
- 500 of meer werkzame personen

3. Heeft u op dit moment arbeidsgehandicapten in dienst?

- Ja
- Nee → Ga verder met vraag Participatiewet
- Weet ik niet → Ga verder met vraag Participatiewet

4. Hoeveel arbeidsgehandicapten heeft u op dit moment in dienst?

... arbeidsgehandicapte(n)

5. In welke functie(s) is/zijn deze arbeidsgehandicapte(n) werkzaam?

## Participatiewet

Eind 2012 werd er een nieuwe regering gevormd. Deze regering wilde de Participatiewet gaan invoeren op 1 januari 2014. Een onderdeel van deze Participatiewet is de quotumregeling voor arbeidsgehandicapten, zoals deze beschreven wordt in het regeerakkoord 'Bruggen slaan'.

Op 11 april 2013 is er een sociaal akkoord gesloten tussen het kabinet en de centrale werkgevers- en werknemersorganisaties die vertegenwoordigd zijn in de Stichting van de Arbeid. In dit sociaal akkoord wordt de Participatiewet en daarmee het quotum uitgesteld.

Er zijn vrijwillige afspraken gemaakt tussen de regering en de centrale werkgevers- en werknemersorganisaties. Deze afspraken bestaan over het creëren van extra arbeidsplaatsen voor arbeidsgehandicapten vanaf 2014. Het aantal extra banen neemt geleidelijk toe. Wanneer deze extra banen niet tot stand komen wordt alsnog het verplichte quotum ingevoerd. Het aantal extra banen wordt eind 2016 gemeten. Tijdens deze eerste meting zouden er in totaal 11.000 extra banen gecreëerd moeten zijn voor arbeidsgehandicapten.

Er volgen hieronder drie situaties die betrekking hebben op dit beleid van de overheid.

6.

Hoe groot is de kans dat u een arbeidsgehandicapte in dienst neemt als er uitsluitend vrijwillige afspraken zijn tussen werkgevers- en werknemersorganisaties en de overheid?

Zeer onwaarschijnlijk                      1 2 3 4 5 6 7 8 9 10                      Zeer waarschijnlijk

7.

Hoe groot is de kans dat u een arbeidsgehandicapte in dienst neemt als er vrijwillige afspraken zijn tussen werkgevers- en werknemersorganisaties en de overheid met de dreiging dat er een quotumregeling wordt ingevoerd als deze vrijwillige afspraken niet worden nageleefd?

Zeer onwaarschijnlijk                      1 2 3 4 5 6 7 8 9 10                      Zeer waarschijnlijk

8.

Hoe groot is de kans dat u een arbeidsgehandicapte in dienst neemt als er een quotumregeling is met een boetesysteem?

Zeer onwaarschijnlijk                      1 2 3 4 5 6 7 8 9 10                      Zeer waarschijnlijk

9.

Hoe hoog moet de boete per jaar van de quotumregeling zijn opdat u er voor kiest een arbeidsgehandicapte in dienst te nemen in plaats van de boete te betalen?

- € 1 tot € 2.000
- € 2.000 tot € 5.000
- € 5.000 tot € 7.500
- € 7.500 tot € 10.000
- € 10.000 tot € 15.000
- €15.000 of meer

10.

Hoe groot is de kans dat u een arbeidsgehandicapte in dienst neemt als er een quotumregeling is met een beloningssysteem?

Zeer onwaarschijnlijk                      1 2 3 4 5 6 7 8 9 10                      Zeer waarschijnlijk

11.

Hoe hoog moet de beloning (loonkostensubsidie) per jaar van de quotumregeling zijn opdat u er voor kiest een arbeidsgehandicapte in dienst te nemen?

- € 1 tot € 2.000
- € 2.000 tot € 5.000
- € 5.000 tot € 7.500
- € 7.500 tot € 10.000
- € 10.000 tot € 15.000
- €15.000 of meer

De onderzoeksresultaten zullen op geaggregeerd niveau worden verwerkt in mijn scriptie.

12. Wilt u een exemplaar van mijn scriptie ontvangen?

- Ja
- Nee → Ga verder met vraag 14.

13. Voor een goede afhandeling kunt u hieronder uw e-mailadres invullen.

14. Indien u nog vragen dan wel opmerkingen heeft, kunt u deze hieronder kwijt.

Dit is het einde van de vragenlijst.

Hartelijk dank voor het invullen!