



Opdrachtgever

Wetenschap



Wetenschap

Opdrachtnemer

Universiteit Leiden i.o.v. Ministerie van
BZK / J. Cheretis

Onderzoek

Einddatum – 10 juli 2012

Categorie

Interventies/re-integratie-interventies

Onderzoek bonus-malus binnen rijksoverheid

Conclusie

Tijdens het Wetgevingsoverleg, de dato 14 november 2011 is door de Tweede Kamer een door het Kamerlid Heijnen ingediende motie aangenomen, kamerstuk 3300 VII, nr. 28, vergaderjaar 2011-2012, waarin de regering werd verzocht te onderzoeken of het invoeren van een bonus-malussysteem zou leiden tot meer plaatsingen van personeel met een WSW- of Wajong-indicatie. Onderhavige studie is hiervan het resultaat. Onderzoek is gedaan naar de ervaringen van een bonus-malus systeem bij Nederlandse gemeenten, en in de omliggende landen, namelijk Duitsland, België, Groot-Brittannië, Denemarken en Zweden. Belangrijkste conclusie: invoering van een bonus-malussysteem is niet wenselijk. Enerzijds werkt een dergelijke regeling veelal averechts, anderzijds ontbreken vaak de middelen, de tijd en de (politieke) wil om een bestraffings- en beloningssysteem te handhaven. Bron: Bibliotheek SZW.

Link naar bestand

<http://www.onderzoekwerkeninkomen.nl/rapporten/go7w6rf9>



Universiteit Leiden

Onderzoek Bonus-Malus binnen Rijksoverheid

Een onderzoek naar de toepasbaarheid van een bonus-malus systeem binnen de Rijksoverheid ter bevordering van het aantal personen met een WIA-, WSW-, of Wajong-indicatie

Een onderzoek in opdracht van ministerie van Binnenlandse
Zaken en Koninkrijksrelaties

Instituut Bestuurskunde, Universiteit Leiden
Door: Janna Cheretis
Contactpersoon BZK: Ad de Ruijter

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1: Inleiding	2
Hoofdstuk 2: Theoretisch Kader	3
Hoofdstuk 3: Bonus – malus in wetgeving mbt de doelgroep: beknopte historische context	5
3.1 Reden afschaffing malus	5
Hoofdstuk 4: Lokaal vergelijkend onderzoek	6
4.1 Vereniging Nederlandse Gemeenten	6
4.2 Gemeente Culemborg	6
4.3 Gemeente Amsterdam.....	6
Hoofdstuk 5: Internationaal vergelijkend onderzoek	7
5.1 België	7
5.2 Groot-Brittanie	8
5.3 Duitsland.....	8
5.4 Zweden	9
5.5 Denemarken	10
Hoofdstuk 6: Conclusie en Aanbeveling	12
Literatuur	14

1. Inleiding

In deze rapportage presenteer ik de resultaten van het onderzoek naar de invoering van een bonus-malus systeem binnen de Rijksoverheid, met betrekking tot mensen met een WIA, WSW- of Wajong-indicatie.

Aanleiding voor dit onderzoek is de Kamervraag van Kamerlid Pierre Heijnen (PvdA), of het invoeren van een bonus-malus systeem voor organisatieonderdelen van de Rijksoverheid mogelijk tot meer plaatsingen leidt van personeel met een WIA, WSW- of Wajong-indicatie.

Door middel van een bonus-malus systeem zouden Rijksinstellingen aangemoedigd moeten worden om ten minste 1 procent van hun werknemersbestand te laten bestaan uit mensen met een WSW-, WIA- of Wajong-indicatie. Wanneer ministeries de 1 procent normering niet halen of daaronder komen, zal er een malus worden toegepast. Ministeries die meer mensen uit de doelgroep hebben geplaatst ontvangen een bonus.

Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Dit onderzoek is geheel gebaseerd op bestaande literatuur en kwalitatief onderzoek.

Er is hier gebruik gemaakt van een vergelijkende manier van onderzoeken. Er is gekeken naar casussen op lokaal en op internationaal niveau. Op lokaal niveau is er gekeken naar gemeenten die al ervaring hebben met de bonus-malus. De Vereniging Nederlandse Gemeenten, gemeente Culemborg en gemeente Amsterdam hadden hier informatie over. Op internationaal niveau zijn de praktijkvoorbeelden van België, Duitsland, Groot-Brittannië, Zweden en Denemarken gebruikt.

Naast dit kwalitatief, vergelijkend onderzoek is ook naar het bonus-malus systeem op zich gekeken, vanuit het oogpunt van het Triade-model. Dit model bekijkt gedrag vanuit het perspectief van motivatie, capaciteit en gelegenheid.

Tot slot doe ik vier aanbevelingen met betrekking tot het invoeren van de bonus-malus binnen organisatieonderdelen van de Rijksoverheid.

Deze aanbevelingen luiden, kort samengevat:

1. Bewustzijn vergroting van de sociaal-maatschappelijke verantwoordelijkheid van werkgevers
2. Aandacht besteden aan motivatie, capaciteit en gelegenheid,
3. Een pragmatische aanpak kiezen met accent op bonus
4. Het bonus-malus systeem niet in te voeren.

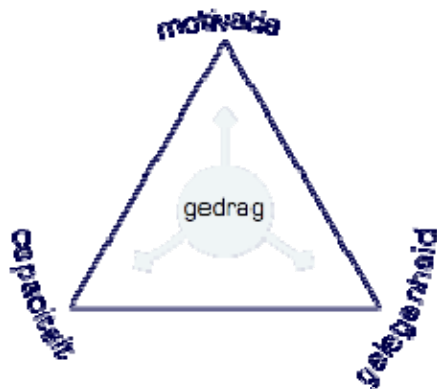
2. Theoretisch kader

Om gedrag effectief te kunnen sturen moet volgens het Triade-model van Prof. dr. T.B.C. Poiesz¹ aan drie aspecten aandacht worden besteed: de motivatie, de capaciteit en de gelegenheid. Ofwel, willen, kunnen en mogen.

- *Motivatie*: de mate waarin iemand een doel wil bereiken of interesse heeft in het vertonen van een bepaald gedrag. Motivatie voor het behalen van quota kan gebaseerd zijn op persoonlijke drijfveren, maar kan daarnaast ook worden bepaald door de bedrijfscultuur, en/of geïnspireerd worden door voorbeeldgedrag door leidinggevenden.
- *Capaciteit*: de mate waarin iemand over eigenschappen, vaardigheden of instrumenten beschikt om een bepaald gedrag uit te voeren. De 'Capaciteit' wordt bepaald door kennis en vaardigheden. Ook het 'netwerken' kan een doelmatige werkwijze zijn om ervaring uit te wisselen en kennis op te doen.
- *Gelegenheid*: de mate waarin buiten de persoon gelegen omstandigheden bevorderend of juist remmend werken op een bepaald gedrag. De 'Gelegenheid' wordt - voor zover niet door externe factoren (bijvoorbeeld wetgeving) gebonden - vooral bepaald door de interne bedrijfscultuur. In hoeverre is er ruimte voor ondernemerschap, innovatie en veilig experimenteren, zonder afgerekend te worden op missers?

De essentie van het Triade-model is, dat alle drie factoren tezamen bepalend zijn voor het gewenste gedrag en dus het eindresultaat.

Figuur 1. Triade-model



¹ Hoogleraar Economische Psychologie en hoogleraar Healthcare Management verbonden aan TiasNimbas Business School, universiteiten Tilburg en Eindhoven.

Binnen de Rijksoverheid wil men meer mensen met een beperking in dienst nemen. Zowel bij werkgevers als werknemers moet hiervoor de motivatie aanwezig zijn. Vertrouwen en commitment is hiervoor bij alle partijen van belang en intrinsieke motivatie is de beste stimulans.

Werkgevers en directe medewerkers weten vaak niet goed hoe men om moet gaan met personen die afwijken van de norm. 'Onbekend maakt onbemind'.

Over hoe dit aan te pakken is veel relevante informatie te vinden bij organisaties als Divosa, de vereniging van managers van sociale diensten, (<http://www.divosa.nl/>) en bij Cedris, de brancheorganisatie voor sociale werkgelegenheid & arbeidsintegratie (<http://www.cedris.nl/>).

De processen en mechanismen van 'onbekend maakt onbemind' doen/deden zich ook voor bij instroom en behoud van Nederlanders met een niet-oorspronkelijk Nederlandse afkomst en bijvoorbeeld 'vrouwen naar de top'.

Veel en nuttige instrumenten zijn hiervoor ontwikkeld, die wellicht met enige aanpassingen ook toepasbaar zijn voor de instroom en behoud van de hier bedoelde doelgroep. Zie bijvoorbeeld Forum, www.forum.nl, de NSvP, <http://www.innovatiefinwerk.nl/> en Talent naar de Top, <http://www.talentnaardetop.nl/>.

Kernbegrippen voor succes zijn het organiseren van de betrokkenheid, over en weer kunnen en willen leren en vooral communicatie en goede informatievoorziening. Als de barrière is doorbroken zal de barrière om mensen met een beperking aan te nemen minder hoog zijn.

Mensen met een beperking en werkgevers dienen de gelegenheid te krijgen om te werken aan goede arbeidsrelaties. Dit betekent het scheppen van faciliteiten waardoor mensen met een beperking aan het werk kunnen. Hiervoor dient een breed gedragen werkprogramma te worden opgesteld.

3. Bonus – malus in wetgeving m.b.t. de doelgroep: beknopte historische context.

De Wet Terugdringing Arbeidsongeschiktheidsvolume (Wet TAV 1992 – 1995) had als doel de instroom in de arbeidsongeschiktheidsregelingen te belemmeren en de uitstroom te bevorderen. Hiervoor werd een bonus-malus systeem gebruikt. De gedachte hierachter was dat er zodoende meer aandacht zou komen voor werkhervatting. De premie voor de Ziektewet werd gedifferentieerd met als doel de betrokkenheid van werkgever en werknemer te vergroten bij terugdringen van het ziekteverzuim. Daarnaast werd de uitkering verlaagd en afhankelijk gemaakt van het arbeidsverleden. Een van de redenen van afschaffing van de wet was dat het volumebeleid niet tot de gewenste resultaten leidde en juridisch bleek het systeem uit de TAV zeer kwetsbaar.

Met de Wet Terugdringing Ziekteverzuim (Wet TZ 1994 - 1996) werd de loondoorbetalingsplicht voor de werkgever op zes weken gesteld. Daarnaast werd verplicht om een ziekteverzuimbeleid in te voeren. Bij de invoering van de Wet Afschaffing Malus en Bevordering re-integratie (Wet Amber 1995 – 2006, feitelijk opvolger van de Wet TAV) werden de subsidieregelingen om arbeidsongeschikten weer aan het werk te krijgen uitgebreid. Maar de malusregeling, die in 1992 gold, werd afgeschaft.

3.1 Reden afschaffing malus

Als een van de bezwaren werd aangevoerd dat de malus zélf juist contraproductief werkte². De kansen op de arbeidsmarkt van personen die gedeeltelijk arbeidsgeschikt zijn of die in de ogen van werkgevers gereede kans lopen arbeidsongeschikt te worden, verminderen juist doordat werkgevers de mogelijkheid willen vermijden in de toekomst de malus te moeten betalen. Dit was uiteraard een onbedoeld neveneffect.

De achterliggende reden om de malus af te schaffen was dat bij introductie van marktwerking en premiedifferentiatie in de WAO, gegarandeerd werd dat er voldoende financiële prikkels voor een werkgever aanwezig waren om binnen de onderneming een beleid te voeren dat gericht was op de beperking van beroep op de arbeidsongeschiktheidsregelingen. Immers, door de malus af te schaffen op het moment waarop ook de premiedifferentiatie en marktwerking in de WAO worden ingevoerd, wordt de ene financiële prikkel voor de werkgever vervangen door de andere. Deze koppeling lag ook voor de hand omdat het bonus-malussysteem onderdeel uitmaakte van een zorgvuldig afgewogen pakket van maatregelen, dat op 1 maart 1992 in het kader van de Wet TAV van kracht werd. Kern van dit evenwichtige pakket was een evenredige verdeling tussen werkgevers en werknemers van de financiële prikkels om het beroep op de arbeidsongeschiktheidsregelingen terug te dringen.

Bij het voornemen de malus af te schaffen, speelde de aanhoudende kritiek op de malus een belangrijke rol. Deze kwam vooral van de kant van de werkgeversorganisaties. De kritiek hield op hoofdlijnen in dat de malus vaak onredelijk uitwerkt, omdat het voor de werkgever in een aanzienlijk aantal gevallen in redelijkheid niet mogelijk is passende arbeid aan de werknemer aan te bieden. Daarnaast werd het als onredelijk ervaren dat de malus ook verschuldigd is als de arbeidsongeschiktheid geheel, dan wel nagenoeg geheel, in de privésfeer ligt.

Op dit effect werd ook gewezen door organisaties van chronisch zieken en gehandicapten. Ook in het parlement is kritiek uitgeoefend op de werking van de malus. In de Tweede Kamer heeft dit geleid tot het indienen van een initiatiefwetsontwerp tot afschaffing van het bonus-malussysteem (Kamerstukken II 1993-1994, 23 691, nr. 2). In de Eerste Kamer heeft dit geleid tot de kamerbreed ondertekende motie-Gelderblom c.s. (Kamerstukken I 1993-1994, 22 899, nr. 83g).

² http://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/24221_wet_afschaffing_malus_en

4. Nationaal vergelijkend onderzoek

In Nederland hebben enkele gemeenten geëxperimenteerd met het invoeren van een bonus-malus systeem binnen de eigen organisatie. In dit hoofdstuk zullen de ervaringen van de Vereniging Nederlandse Gemeenten de gemeente Culemborg en Amsterdam de revue passeren.

Overigens laat onderzoek van Berenschot³ zien dat een prestatiecontract met een bonus-malus regeling over het algemeen geen goed instrument is om doelen te verwezenlijken. Het bonus-malussysteem zal op langere termijn aan effect verliezen: wanneer namelijk eenmaal is begonnen met een dergelijk beloningssysteem lijkt het onmogelijk om jaar op jaar een verbetering te laten zien (in het veld ook wel het 'cocaïne-effect' genoemd: op enig moment is de prikkel uitgewerkt).

4.1 Vereniging Nederlandse Gemeenten

De Vereniging Nederlandse Gemeenten heeft vooruitlopend om de invoering van de Wet Maatschappelijke Onderneming (WMO, ingetrokken november 2010) een praktische handleiding⁴ opgesteld. Eén van de punten in de handleiding betreft is de invoering van een bonus-malus systeem.

In de handleiding van de VNG is te lezen (P.32) dat een bonus beter als stimulans werkt om tot goede kwaliteit te komen dan de invoer van een malus. Advies van de VNG is dan ook om zoveel mogelijk stimulansen in te bouwen als bonus in plaats van malus. Hierbij moeten de metingen en beoordelingen vanzelfsprekend objectief, transparant en betrouwbaar zijn.

4.2 Gemeente Culemborg

Gemeente Culemborg heeft de wetswijzing van de WSW geïmplementeerd binnen de gemeente. De gemeente heeft zich hierbij ook gebogen over de vraag of het implementeren van een bonus-malus systeem wenselijk en uitvoerbaar is en is tot de volgende conclusies gekomen: het bonus-malus systeem zal langzamerhand worden uitgevoerd. Hierbij wordt er door de gemeenten geen extra geld beschikbaar gesteld voor bonussen; bonussen moeten gefinancierd worden uit de malussen. De implementatie van het systeem is echter nog niet ingevoerd.

4.3 Gemeente Amsterdam.

Bij inwerkingtreding van de Wet TAV zijn maatregelen getroffen gericht op vermindering van het ziekteverzuim, de beperking van langdurige arbeidsongeschiktheid en bevordering van inschakeling van arbeidsongeschikte werknemers in het arbeidsproces, met als doel om de instroom in het invaliditeitspensioen (ABP), dan wel de WAO zoveel mogelijk te voorkomen.

Een bonus-malus systeem werd hierbij van toepassing: indien de gemeente iemand in dienst (contractduur 1 jaar of langer) nam die hieraan voorafgaand recht had op een arbeidsongeschiktheidsuitkering, dan had de gemeente als werkgever recht op een bonus.

De inningen van bonus-malus werd decentraal geregeld. Met de afschaffing van de wet TAV werd ook de bonus-malus binnen de gemeente afgeschaft.

³ Eindevaluatie pilot kwaliteitsfinanciering van de WSW-indicatiestelling

⁴ http://www.invoeringwmo.nl/sites/default/documenten/inkopen_aanbested_zw_v02.pdf

5. Internationaal vergelijkend onderzoek

Het bonus-malus systeem heeft in dit kader als doel de arbeidsparticipatie van de doelgroep te vergroten. Maar hoe zit dit in het buitenland? Wat zijn daar de ervaringen? In dit onderzoek is gekeken naar het beleid in België, Groot-Brittannië, Duitsland, Engeland, Zweden en Denemarken.

In het OESO rapport *Transforming disability into ability*⁵, zijn 20 landen onderzocht met betrekking tot hun beleid ten aanzien van arbeidsgehandicapten. Volgens het rapport zijn de afgelopen 10 jaar de WAO kosten in bijna alle OECD landen gestegen. In het rapport worden verschillende conclusies getrokken over hoe de manier waarop beter kunnen re-integreren in het arbeidsproces. Een belangrijke functie die wordt genoemd is de invoering van wederzijdse verplichtingen. De focus van het overheidsbeleid is over het algemeen in de eerste plaats gericht op die van inkomensvervangings. Hier moet volgens het rapport verandering in komen. Gehandicaptenbeleid moet niet gezien worden als passieve inkomenssteun maar als activeringsprogramma. Een andere beleidsconclusie is om werkgevers vroeg in het dit proces te betrekken: cruciaal voor de re-integratie van mensen met een beperking. Hiervoor bestaan verschillende methoden, variërend van morele druk en antidiscriminatie wetgeving tot het opzetten van quota. De effectiviteit van deze maatregelen hangt zeer nauw samen met de bereidheid van de werkgevers om mensen met een beperking aan een baan te helpen.

Beleid gestoeld op werkgeversquota is doorgaans van toepassing op grote werkgever verplichtingen (Italië) of kleinere verplichtingen. Speciale werkvoorwaarden in antidiscriminatie- wetgeving neigt al naar een bovengemiddelde verplichting van de werkgever. Vaak verplicht het de werkgever tot het bieden van bepaalde voorzieningen zoals flexibele werkschema's, betere toegang etc. Naast deze nominale verplichting zijn twee beleidselementen zeer relevant bij het bepalen van de werkgeversverplichting: zijn er passende *sancties* voor werkgevers die hun verplichtingen niet nakomen én zijn er adequate *beleidsinstrumenten* om deze sancties af te dwingen. Volgens de OECD is het de combinatie van deze twee beleidselementen die garanderen dat óf antidiscriminatie wet maatregelen óf verplichte quota's de werkgever zal dwingen verantwoordelijkheden te nemen. Sancties zijn vaak boetes, maar kunnen ook niet-financiële elementen betreffen. In de praktijk zit de moeilijkheid in het feit dat voor de meeste culturen het beboeten van een werkgever een grote stap is. In Europa zit er groot verschil tussen landen met het toepassen van sancties. Spanje maakt bijvoorbeeld weinig gebruik van sancties, Polen en Italië zeer veel. Het probleem in het gebruik van sancties is vaak het gebrek aan instrumenten ter handhaving.

Enkele EU landen nader bekeken:

5.1 België

In de studie van de OESO worden de OESO landen onderzocht en gerangschikt naar typologie van beleid ten aanzien van arbeidsgehandicapten. Dit beleid is gebaseerd op twee dimensies: integratiebeleid en compensatiebeleid. Van alle 20 landen bleek België het dichtst bij het gemiddelde te liggen. Het arbeidsmarktbeleid en arbeidsongeschiktheid beleid wordt vormgegeven door een evenwicht na te streven in de arbeidsmarktstromen: enerzijds wordt ervoor gezorgd dat niet te veel arbeidsongeschikten de arbeidsmarkt verlaten, anderzijds dat er voldoende nieuwe gedeeltelijk geschikten de markt opkomen. België heeft hierbij een stabiel aantal arbeidsongeschikten in de regelingen, vergeleken met het aanhoudend hoge aantal uitkeringsgerechtigden in Nederland.

⁵ Rapport OESO 2003: Transforming disability into Ability; policies to promote work and income security for disabled people.

In België is – in navolging van Frankrijk – 40 jaar geleden een wet van kracht geworden die bedrijven verplicht een quotum gehandicapten in dienst te nemen. Die wet is nog van kracht maar naleving door particuliere ondernemingen is niet verplicht. Om toch een goed voorbeeld te geven, is er voor de overheid een quotum bepaald. Maar mogelijk vanwege het ontbreken van elke vorm van sanctie, wordt de wet slecht nageleefd.

5.2 Groot Brittannië

De 'sticks and carrot' benadering is kenmerkend voor de beleidsontwikkeling en -uitvoering in Groot-Brittannië en is een combinatie van twee beleidsvormen: beleid gericht op prikkels en beleid gericht op verplichtingen. De Britse overheid is van mening dat met behulp van adequate ondersteuning een groot aantal personen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering in staat is om 'Sustainable employment' te vinden. In 2025 zouden personen met een beperking in Groot-Brittannië dezelfde mogelijkheden en keuzes moeten hebben als mensen zonder beperking, zodat ze de kwaliteit van leven kunnen verbeteren. Ze dienen gerespecteerd te worden als gelijken in de samenleving. Drie belangrijke beweegredenen om personen met een beperking naar werk te leiden zijn volgens de Britse overheid:

1. maatschappelijke integratie;
2. de ambitie om een 80%-arbeidsdeelname te realiseren van de Britse bevolking;
3. balans te vinden tussen rechten en plichten.

De overheid heeft in Groot-Brittannië op verschillende terreinen een 'sticks'- (dreiging van korting op de uitkering als men niet meewerkt) and 'carrots'- beleid ontwikkeld. 'Sticks' zijn de dreigende kortingen op de uitkeringen wanneer een persoon niet voldoende meewerkt. Dit zijn negatieve prikkels. Onder 'carrots' verstaan we in dit licht een serie van financiële en andere ondersteuningsmogelijkheden om mensen aan het werk te helpen. Denk bijvoorbeeld aan counseling, werkervaringsplaatsen en trainingen.

5.3 Duitsland

In Duitsland heerste jarenlang de visie dat personen met een ernstige handicap gescheiden van de maatschappij moesten leven. Uitgaande van deze opvatting zijn er speciale instituten, scholen, beroepstrainingeninstituten en werkplaatsen in het leven ontstaan. Gaandeweg erkende men de discriminerende kant en dit beleid bleek schadelijk te zijn voor de economische en sociale integratie van personen met een beperking: het huidige Duitse beleid kent een aanpak die meer gericht is op integratie.

In Duitsland krijgen werkgevers ten gevolge van bepalingen in de gelijke behandelingswetgeving veel verplichtingen opgelegd, zoals een quotumregeling, verplichtingen ten aanzien van het aanpassen van de werkplek, de bereikbaarheid van het werk en het aanpassen van werkschema's. De bureaucratie, vele wetten en regels om personen met een beperking te beschermen worden door Duitse werkgevers echter juist ervaren als hindernissen voor de (re)-integratie van personen met een beperking.

In het publieke domein zijn speciale instanties opgericht die de integratietaken gericht op personen met een handicap of beperkingen uitvoeren. Een van deze instanties is de Integrationsämter, die zich bezighoudt met o.a. werkplekaangelegenheden, quotumheffing, ontslagbescherming aanvullende uitkeringen voor mensen met ernstige beperkingen. Het is het aanspreekpunt voor alle vragen over personen met een beperking en werk. Ook zijn in Duitsland werkgevers wettelijk verplicht vacatures te beoordelen op geschiktheid voor mensen met ernstige beperkingen.

Zowel publieke als private werkgevers met meer dan 20 werknemers zijn verplicht om 5 procent van het aantal arbeidsplaatsen ter beschikking te stellen aan gehandicapte werknemers. Wanneer het opgelegde percentage niet gerealiseerd wordt, betaalt de werkgever een maandelijks compensatiebedrag aan de overheid:

- € 105 voor een quotum van minder dan 5% maar meer dan 3%
- €180 voor een quotum van minder dan 3% maar meer dan 2%; en
- €260 voor een quotum van 2% of minder

De praktijk wijst uit dat de meeste werkgevers (zowel privaat als publiek) niet aan de quota voldoen en het compensatiebedrag betalen.

Tabel 1. Quota in Duitsland, België, Groot-Brittannië en Ierland

Land	Verplichte quota?	Publiek/Privaat?
Duitsland	Ja	Publiek en Privaat
België	Ja	Publiek
Groot-Brittannië	Nee, afgeschaft	n.v.t.
Ierland	Ja	Alleen publiek

In theorie worden verschillende quotaregelingen toegepast, maar in de praktijk lijken vaak de middelen, maatregelen en de politieke wil te ontbreken om er voor te zorgen dat bedrijven (en de overheden zelf) zich ook houden aan de verplicht opgestelde quota.

Als er alternatieven worden geboden dan wordt daar vaak gebruik van gemaakt.

5.4 Zweden

In Zweden wordt de sociale economie ook wel aangeduid als 'derde sector'. Naast de overheid en het reguliere bedrijfsleven bestaat er een coöperatieve beweging met activiteiten voor specifieke groepen. Zweden kent een lange traditie van verbruiks-, en landbouwcoöperaties. Ongeveer vijfentwintig jaar geleden kwamen daar de sociale coöperaties bij. Binnen sociale coöperaties kunnen mensen met psychische, fysieke of sociale beperkingen beschutte arbeid verrichten, scholingstrajecten volgen en werkervaring opdoen. De coöperaties bepalen zelf wie in aanmerking komt voor het lidmaatschap en de daaraan verbonden diensten. Het aantal sociale coöperaties nam in de loop van de jaren negentig snel toe tot ongeveer negentig bedrijven medio 2007.

De sociale coöperaties functioneren als aanvulling op de omvangrijke sociale werkvoorziening van Samhal⁶. Zij richten zich op groepen die binnen Samhal moeilijk plaatsbaar zijn, zoals psychiatrische patiënten en drugsverslaafden, en ontwikkelen activiteiten in regio's waar Samhal niet of nauwelijks aanwezig is. Ook spelen ze een belangrijke rol bij de economische ontwikkeling van achterstandsgebieden. Sociale coöperaties krijgen in principe dezelfde behandeling van de overheid als het reguliere bedrijfsleven. Er bestaat geen specifieke stimuleringsregeling, noch een voorkeursbehandeling bij de aanbesteding van overheidsopdrachten. Wel ontvangen de bedrijven voor een groot aantal werknemers loonkostensubsidies. Ook trekken ze relatief veel profijt van overheidskredieten voor de economische ontwikkeling van landelijke achterstandsgebieden. Bijzonder is dat de overheidssubsidies en -kredieten die sociale coöperaties ontvangen, nauwelijks ten koste gaan van de autonomie van sociale coöperaties

⁶ Samhal: Zweeds staatsbedrijf dat sociale werkvoorziening biedt aan mensen met een handicap.

5.5 Denemarken

Denemarken gaat uit van het principe van gelijke kansen en mogelijkheden voor mensen met en zonder een beperking, maar heeft dit niet geregeld in wetgeving. De Deense overheid en gehandicaptenorganisaties zijn geen voorstander van wetgeving op dit terrein, omdat dit zou kunnen leiden tot individualisering waarmee het solidariteitsprincipe, dat kenmerkend is voor de Deense samenleving en het beleid, wordt ondermijnd.

Het Deense beleid ten aanzien van de integratie van personen met beperkingen is gebaseerd op de volgende principes:

- sector responsibility: de werkgever (zowel overheid als bedrijfsleven) is verantwoordelijk voor de voorzieningen, diensten en/of hulp die door hen aan burgers in het algemeen wordt geboden, dient ook te bewerkstelligen (en te financieren) dat mensen met een beperking gebruik kunnen maken van deze voorzieningen;
- compensation: de maatschappij stelt voorzieningen en hulp beschikbaar om de consequenties/nadelige gevolgen van beperkingen zoveel mogelijk weg te nemen en:
- equal opportunities: scheppen van maximaal gelijke kansen voor iedereen.

Burgers met een beperking zouden in de ogen van Denemarken door gelijke behandelingswetgeving gezien worden als een aparte groep binnen de samenleving. In 1993 nam de Deense regering de parlementaire resolutie aan betreffende de gelijkheid van mogelijkheden en kansen voor mensen met en zonder beperkingen. Werknemers met beperkingen hebben in Denemarken voorrang bij banen in de publieke sector. Ze kunnen gebruik maken van het recht om op een sollicitatiegesprek te komen. De publieke werkgever zal moeten beargumenteren waarom deze de betreffende persoon met beperkingen die gebruik maakt van het recht om uitgenodigd te worden voor een gesprek, niet heeft aangenomen. Gelijke mogelijkheden en kansen betekenen volgens de Deense rapporteur overigens niet 'gelijke behandeling'. Het betekent vaak juist aparte behandeling omdat mensen met een beperking een ander startpunt hebben dan mensen zonder beperking.

De Deense verzorgingsstaat kenmerkt zich dus door het solidariteitsbeginsel. Denemarken heeft geen antidiscriminatiewetgeving. Het beleid is vooral gebaseerd op positieve prikkels, vrijwilligheid en informatievoorziening.

Verder is het uitgangspunt in Denemarken om hulp zo dicht mogelijk bij het individu te organiseren. De praktijk laat echter zien dat sommige groepen van personen met een beperking zo klein in omvang zijn dat de hulp toch nationaal wordt georganiseerd. Het blijkt niet altijd mogelijk om op lokaal niveau de nodige expertise in huis te hebben om bepaalde doelgroepen te helpen.

Voor- en tegenstanders van verplichtende maatregelen gebruiken verschillende argumenten. De tabel hieronder geeft de voornaamste argumenten aan die we terugvinden in deze discussie, onder experts en in de literatuur.

Tabel 2. Schema argumenten⁷

Argumenten tegen	Argumenten voor
Economische argumenten: <i>Undue hardship</i> en overlast voor bedrijven, verlaging functiekwalificaties, daling economische performance oneerlijke concurrentie	Effectiviteitargument: Resultaat op instroom
Psychologische argumenten: Stigmatisering, creatie nieuwe achterstandsgroepen, groeps- i.p.v. individuele belangen	Sociale argumenten: Responsabilisering, signaal naar de doelgroep
Legaal argument: Algemene wettelijkheid	Ethisch-politieke argumenten: 'Schuld'-gevoel of verantwoordelijkheidsbesef, principe van <i>reasonable accommodation</i>
Praktische argumenten: Streefcijfers, internalisering en doorstroom, afdwingbaarheid, middelen ondersteuning, verdringing binnen doelgroepen, substitutie-effecten	Legaal argument: Rechtvaardigheid van de wet

⁷ Rapport Katholieke Universiteit Leuven 2002: Integratie in het Kwadraat

6. Conclusie en aanbeveling

In de laatste jaren zijn door de Nederlandse overheid veel activiteiten ondernomen om het beleid rondom de plaatsing van personen met een beperking in het algemeen en in het bijzonder WSW, WIA of Wajong indicatie te stimuleren. Naar aanleiding van de Kamervraag van Kamerlid Pierre Heijnen (PvdA) is door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties onderzocht of het invoeren van een bonus-malus systeem voor de Rijksoverheid mogelijk tot meer plaatsing zal leiden van mensen met een dergelijke indicatie.

In het onderzoek zijn nationale en lokale initiatieven beschreven en methodieken uit het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, België, Zweden en Denemarken bekeken. In het bijzonder is onderzocht wat er tot op heden daadwerkelijk in genoemde landen is geïmplementeerd, en welke effecten hun bonus-malus beleid heeft met betrekking tot een grotere plaatsing van WSW-, WIA- en Wajong'ers.

Centrale conclusie is dat het onderzoek aantoont dat het invoeren van een quotaregeling met de daarbij horende sancties in gevallen juist averechts werkt. Daarnaast ontbreken vaak de middelen, de tijd en de (politieke) wil om een bestraffing- en beloningssysteem te handhaven. Onderzoek (Berenschot) toont aan dat prestatiecontracten met een bonus-malus regeling geen goed instrument is om doelen te verwezenlijken. Het systeem kan op lange termijn aan effect verliezen.

Vele wetten in het verleden die een bonus-malus element kenden, zoals wet Amber en wet TAV, zijn door de tijd heen ingetrokken, doorgaans de complexiteit en moeilijkheid van de handhaving van de wetten. Ook in het buitenland wordt geëxperimenteerd met quotaregelingen. Dit beleid verschilt echter en ook de uitkomsten van het beleid verschillen. In België horen werkgevers zich aan een quotum te houden, wat niet wordt gedaan. Waar Groot-Brittannië zich kenmerkt zich door de sticks- en carrots methode, kenmerkt Duitsland zich haar Integrationsfirmen die boetes moeten betalen als zij hun quota niet halen. Dit beleid is echter vanwege de hoogte van de boete niet effectief. Zweden en Denemarken gaan meer uit van de social responsibility en zien geen toegevoegde waarde in sancties.

Op basis van voorgaande wordt geadviseerd om:

1. Bewustzijn te vergroten van de sociaal-maatschappelijke verantwoordelijkheid van werkgevers
2. Aandacht te besteden aan motivatie, capaciteit en gelegenheid
3. Een pragmatische aanpak te kiezen met accent op bonus
4. Bonus-malus als totaalsysteem niet in te voeren.

Aanbeveling 1 Bewustzijn vergroting van de sociaal-maatschappelijke verantwoordelijkheid van werkgevers.

Het in dienst nemen van werknemers met een beperking heeft voordelen. Deze voordelen laten zich vertalen in een businesscase. ten aanzien van de samenleving en in de meeste gevallen ook naar werkgevers, maar zeker in sociaal opzicht. Het hebben van werk – ook werk naar vermogen – verhoogt het persoonlijk welbevinden. En daarvan ondervindt directe omgeving van betrokkene en de maatschappij als geheel voordeel. In navolging van Denemarken en Zweden is het aanbevelenswaardig dat in Nederland meer de nadruk wordt gelegd op positieve prikkels (zie 3) en een beroep op de persoonlijke- en morele verantwoordelijkheid van de werkgevers.

Aanbeveling 2 Aandacht besteden aan motivatie, capaciteit en gelegenheid

Wanneer men bij de Rijksoverheid meer mensen met een beperking in dienst wenst te nemen is het zaak notie te nemen van het Triade-model en te kijken naar motivatie, capaciteit en gelegenheid. Motivatie moet zowel bij de werkgever als de werknemer aanwezig zijn. Commitment en vertrouwen over en weer zijn hierbij sleutelbegrippen, intrinsieke motivatie veruit de beste stimulans. Motiverend werkt doorgaans het communiceren van successen maar ook het in gesprek gaan en leren van andere grote arbeidsorganisaties, die het Rijk voorgingen. Capaciteit bestaat uit een goede informatievoorziening, gedegen kennis over de doelgroep, het scheppen van goede faciliteiten, concrete plannen en afspraken. Ook moet er de gelegenheid zijn: uitgangspunt zou veel meer moeten zijn de mogelijkheden waartoe iemand uit de doelgroep wél in staat is en het samenstellen van een daarbij behorend werkpakket, dat voortkomt uit het primaire werkproces van de organisatie, verankerd in de HRM-instrumenten van het Rijk. Hierbij is het goed in de breedte te kijken naar instrumenten die voor eerdere ‘doelgroepen’ werden ontwikkeld en succesvol bleken.

Aanbeveling 3 Een pragmatische aanpak kiezen met accent op bonus

De minister wenst meer mensen met een beperking op te nemen in het personeelsbestand van het Rijk. Hiervoor moeten werkgevers bij ministeries gestimuleerd worden en – zo blijkt uit dit onderzoek – geen straf in het vooruitzicht gesteld worden: het accent op de bonus, niet op de malus. Deze bonus moet echter wel realistisch zijn en geen grote kostenpost vormen. Gedacht kan worden aan ministeries die het ‘goed doen’ te belonen in de zin van ‘in het zonnetje zetten’ maar ook henzelf de successen te laten uitdragen en het (periodiek) roemen door het (top)management, b.v. tijdens teamoverleg, bijeenkomsten, nieuwjaarsrecepties etc.. Een jaarlijkse oorkonde kan tot de mogelijkheden behoren maar ook als beloning het laten volgen van relevante trainingen of cursussen van medewerkers en managers die het beleid in de praktijk tot een succes maakten.

Aanbeveling 4 Het bonus-malussysteem niet in te voeren.

In dit onderzoek zijn geen aantoonbare en succesvolle voorbeelden gevonden waarbij een bonus-malussysteem heeft geleid tot een toename van de doelgroep in het arbeidsproces. Het invoeren van een bonus-malus als totaalsysteem wordt daarom ontraden.

7. Literatuur

- Arbeidsparticipatie van jonggehandicapten. Een onderzoek naar Europese systemen en praktijken (2008). Drs. I.W.C.M. Borghouts-van de Pas, Prof. mr. F.J.L. Pennings OSA, Institute for Labour Studies Tilburg. Vakgroep Sociaal Recht, Universiteit van Tilburg
- Rapport: Disability Law in Germany: An Overview of Employment, Education and Access Rights. Door Martin Kock
- Rapport: Integratie in het kwadraat, Katholieke Universiteit Leuven
- Rapport OESO 2003: Transforming disability into Ability; policies to promote work and income security for disabled people.
- VNG: Rapport 'sociaal overwogen aanbesteden'. in opdracht van het Ministerie van VWS en de VNG, samengesteld door Significant
- http://www.tno.nl/downloads/APAR_ArtPartInitiatief_8664-11_SB1107.pdf