

De arbeidsmarktpositie van mensen met een arbeidshandicap

Frans Nijhuis & Fred Zijlstra*

Inleiding

De samenleving wordt steeds complexer, en aan het verrichten van arbeid worden steeds hogere eisen gesteld. Dit heeft als gevolg dat een steeds groter wordende groep mensen niet meer in staat is om te participeren in reguliere arbeid. Dit lijkt in tegenspraak met de bedoelingen van recente wetgeving, zoals de *Participatiewet*. Deze wet heeft namelijk als uitgangspunt dat iedereen die over enig arbeidsvermogen beschikt, regulier dient te werken. Dit leidt ertoe dat werknemers in de Sociale Werkvoorziening met een (geschat) arbeidsvermogen van meer dan 30% regulier geplaatst moeten worden. Het leidt er ook toe dat de beoordelingscriteria om voor een volledige Wajong-uitkering in aanmerking te komen aanmerkelijk aangescherpt worden. Het gevolg is dat deze groep met (beperkte) arbeidsmogelijkheden zich op de reguliere arbeidsmarkt moet begeven.

Om voor de doelgroep van mensen die niet zelfstandig in staat zijn om het minimuminkomen te verdienen, de kansen op de reguliere arbeidsmarkt te vergroten, hebben werkgevers en overheid afgesproken dat zij in de komende tien jaar 125.000 *extra banen* (100.000 door het reguliere bedrijfsleven en 25.000 door de rijksoverheid) zullen creëren. Als werkgevers en overheid er niet in slagen om dit aantal te realiseren, zal de *Quotumwet* in werking treden. De vraag of deze maatregelen effectief zullen zijn, wordt bepaald door de vraag wat de reële kansen op de arbeidsmarkt zijn voor mensen die nu aangewezen zijn op een beschermde werkplek (Sociale Werkvoorziening) of met een uitkering thuis zitten.

Ongeschikt voor reguliere arbeid

Nederland kent verschillende groepen mensen die vanwege een beperking niet deel kunnen nemen aan het reguliere productieproces. Dat betreft mensen in de Sociale Werkvoorziening, jongeren met een beperking (Wajong), een deel van diegenen die aanspraak maken op een bijstandsuitkering, en een deel van de oudere langdurig werklozen. Afhankelijk van de tellingswijze betreft het 1 à 1,5 miljoen mensen. Deze groep van mensen die niet meer passen op de huidige arbeidsmarkt, groeit nog steeds. Steeds meer mensen lijken niet in aanmerking te komen voor een plaats op de reguliere arbeidsmarkt door een groeiende misfit tussen

* Frans Nijhuis is Atlant hoogleraar Inclusieve Arbeidsorganisaties, Universiteit Maastricht. E-mail: frans.nijhuis@maastrichtuniversity.nl. Fred Zijlstra is hoogleraar Arbeids- en Organisatiepsychologie, Universiteit Maastricht.

hun mogelijkheden en capaciteiten, en de eisen die de reguliere arbeidsmarkt stelt.

Voor een belangrijk deel is deze misfit op de arbeidsmarkt ontstaan doordat functies op de reguliere arbeidsmarkt in de afgelopen jaren steeds complexer zijn geworden (zie ook Zijlstra et al., 2012). Het was in het begin van de twintigste eeuw dat Frederick Taylor op basis van observaties, tijdsstudies en de mogelijkheden van de techniek de grondlegger werd van de lopende band, met de daarbij horende functies. Functies die gekenmerkt werden door een sterk repetitief karakter en weinig eigen verantwoordelijkheid. Een aantal jaren later bleek dat lopende band arbeid een groot aantal negatieve consequenties met zich mee bracht: hoog verzuim, geringe motivatie en ongewenst gedrag, zoals sabotage. Door de negatieve consequenties van de lopende band arbeid, arbeid die niet aansloot bij de eisen van een groot deel van de werknemers, en de technologische ontwikkelingen ontstond aandacht voor nieuwe functiebenaderingen. Dat leidde tot een snelle groei van functies die meer gevarieerd zijn (job enlargement), die meer verantwoordelijkheden en niveaus hebben (job enrichment) en tot het steeds meer werken in teams, waarbij de teams ook steeds meer een eigen regie kunnen voeren over de wijze waarop het werk georganiseerd wordt. Dit laatste eist van teamleden dat zij breed inzetbaar en uitwisselbaar zijn. Dergelijke ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat de taakeisen voor reguliere functies steeds verder omhoog gingen. Moderne functies worden dan ook gekenmerkt door: een hoge mate van flexibiliteit en verantwoordelijkheid, een hoge werkdruk, werken in teams en een hoge mate van uitwisselbaarheid van medewerkers en door relatief complexe taken. Binnen bedrijven, maar ook binnen de vakbeweging is het beeld ontstaan dat dergelijke uitdagende, veeleisende functies de standaard moeten zijn en dat eenvoudige functies met een repetitief karakter eigenlijk niet meer passend zijn in de huidige samenleving.

Op de arbeidsmarkt zien we dan ook twee tegengestelde tendensen. Aan de bovenkant van het functiegebouw zien we de tendens om mensen zoveel mogelijk in te zetten op hun competenties, blijkend uit een steeds verdergaande specialisatie. Terwijl aan de onderkant van de arbeidsmarkt vooral functies in elkaar geschoven worden. Voor mensen met beperkingen verminderen daardoor de kansen om te participeren op de reguliere arbeidsmarkt. Ganzeboom en Luijkx (1995) laten zien dat tussen het midden van de jaren vijftig en negentig van de vorige eeuw het aantal hogere beroepen is toegenomen en het aantal lagere beroepen sterk is afgenomen. Den Boer (2010) laat zien dat deze tendens zich ook daarna onverminderd heeft voortgezet. Tekenend voor de gestegen arbeidsmarktkwalificaties is dat de startkwalificatie gedefinieerd is op mbo 2-niveau, een niveau dat meer dan 25% van de potentiële Nederlandse beroepsbevolking of van de leerlingen nooit zal kunnen bereiken.

Het verdwijnen van eenvoudige functies

Er zijn verschillende oorzaken waardoor in de afgelopen jaren veel eenvoudige werkzaamheden in de vorm van functies verdwenen zijn. Op de eerste plaats

heeft de automatisering er voor gezorgd dat een aantal werkzaamheden vervallen is. Op de tweede plaats zijn veel eenvoudige werkzaamheden geoutsourced, voor een deel naar gespecialiseerde dienstverleners (bijvoorbeeld schoonmaakwerkzaamheden), maar ook zijn veelal productiewerkzaamheden verplaatst naar lage-lonenlanden. Op de derde plaats zijn bij inkrimpingen en reorganisaties veel eenvoudige werkzaamheden toegevoegd aan het takenpakket van hoger opgeleide medewerkers. Voor de bestaande functies betekent deze toevoeging van andere werkzaamheden een taakverzwaring. Veel werktijd blijkt in de praktijk weg te vloeien in werkzaamheden waarvoor de zittende medewerker overgekwalificeerd is. Zo is het in veel bedrijven normaal geworden dat je je eigen gasten moet ophalen bij de receptie, dat je je eigen vergaderafspraken moet plannen, de archivering en administratie moet doen en dat je ook medeverantwoordelijk bent voor het netjes houden van de vergaderlocatie. Dat deze eenvoudige werkzaamheden eenvoudigweg toebedeeld worden aan zittende medewerkers, gebeurt vaak vanuit een bezuinigingsoperatie. De grote vraag is echter of het goedkoper wordt als werktijd van hoger gekwalificeerde medewerkers onzichtbaar wegvloeit naar minder gekwalificeerde werkzaamheden. Wordt een procesoperator productiever als hij 20% van zijn tijd kwijt is aan logistieke werkzaamheden, of wordt een beleidsambtenaar productiever als hij geen ondersteuning meer heeft? Het antwoord op deze vragen lijkt helder, maar de ontwikkeling van de moderne functie lijkt daarmee in strijd.

Deze ontwikkeling, het verdwijnen van elementaire functies, blijkt ook uit het gegeven dat veel bedrijven geen medewerkers meer hebben die in de onderste loonschalen zitten en dat in steeds meer bedrijven gewerkt wordt met nog maar een zeer beperkt aantal functie-omschrijvingen, die echter wel heel breed zijn. Dit laatste impliceert dat werknemers steeds minder op specifieke functies worden aangenomen, maar op een allround functie geplaatst worden.

Consequentie van het verdwijnen van elementaire functies

Deze daling van het aantal elementaire functies heeft ertoe geleid dat er voor mensen met een beperking, met onvoldoende capaciteiten, geen plaats meer is op de huidige arbeidsmarkt. En juist de mensen die aanspraak kunnen maken op de extra banen vanuit het Sociaal Akkoord zijn aangewezen op deze elementaire functies. Voor hen geldt namelijk dat zij niet zelfstandig in staat zijn om op de reguliere arbeidsmarkt het minimuminkomen te verdienen. Het betreft daarbij mensen die aanspraak maken op een Wajong-uitkering, mensen die geïndiceerd zijn voor de Sociale Werkvoorziening en een deel van diegenen die aanspraak maken op een bijstandsuitkering.

Dit levert ook meteen het probleem op van het creëren van functies voor deze groep omdat beschikbare functies per definitie niet passend zijn. De ervaring van veel werkgevers is dat zij geen geschikte functies hebben voor mensen uit de doelgroep. Werkgevers benadrukken regelmatig dat zij best hoogopgeleide werknemers met een beperking willen aannemen, maar dat de huidige werkprocessen geen functies kennen die passend zijn voor de genoemde doelgroep. Natuurlijk is

dit per definitie wáár: de doelgroep wordt namelijk gekenmerkt door het feit dat zij *per definitie* niet past op bestaande functies; zij zijn niet in staat om zelfstandig het minimuminkomen te verdienen. Vanuit dat gegeven zal het ook duidelijk zijn dat we slechts kunnen komen tot een realistisch arbeidsmarktperspectief voor mensen met een beperking en geringe arbeidsmarktkwalificaties indien we in staat zijn om functies *te creëren* die aansluiten bij de competenties en mogelijkheden van de doelgroep.

Om tot een goede fit te komen tussen de doelgroep van de Participatiewet en mogelijke functies bij werkgevers moet aan twee voorwaarden worden voldaan. Op de eerste plaats moet een goed inzicht bestaan in de capaciteiten en mogelijkheden van diegenen die deel uitmaken van de doelgroep. Het gegeven dat twee derde van diegenen met een Wajong-status deze status hebben gekregen op grond van een ontwikkelingsstoornis geeft weinig informatie over de *mogelijkheden* waarover elk individu beschikt. Om uiteindelijk een goede match te kunnen maken met eventuele functies of te verrichten werkzaamheden zal meer informatie noodzakelijk zijn. Op de tweede plaats moeten er functies gecreëerd worden die passen bij de competenties van de doelgroep. Globaal gesproken geldt voor taken die passend zijn bij een aanzienlijk deel van de doelgroep, dat deze: (1) eenvoudig aan te leren zijn, (2) geen verantwoordelijkheid met zich mee brengen, (3) een vastliggende en eenduidige structuur kennen met (4) een beperkte werkdruk en (5) met weinig verstoringen of flexibiliteit. Er zijn een aantal methodieken ontwikkeld om op basis van een analyse van de bestaande werkzaamheden te komen tot nieuwe passende functies voor mensen uit de doelgroep. De verschillende methodieken onderscheiden zich ten aanzien van hun uitgangspunten. De ene methodiek neemt de persoon, met zijn competenties en mogelijkheden, als uitgangspunt. Daarbij worden uit bestaande functies elementen weggehaald die aansluiten bij de competenties van de werknemer met beperkingen. Deze methodiek wordt 'job carving' genoemd. Het betreft hier een uitruil van taken tussen functies of personen op basis van de mogelijkheden van de werknemer met zijn beperkingen. Daarnaast zijn er ook methodieken ontwikkeld die vooral gericht zijn op een herinrichting van de werkprocessen. Met behulp van een analyse worden bestaande werkprocessen in kaart gebracht en wordt gekeken of de processen ook anders ingericht kunnen worden, zodat er mogelijkheden ontstaan voor nieuwe functies die passen bij meer generieke aspecten van de doelgroep. Hierdoor ontstaan structureel nieuwe laaggeschoolde functies. Dit is het uitgangspunt van de methodiek IHW (Inclusief Herontwerp van Werkprocessen). Deze methodiek is inmiddels bij een groot en divers aantal organisaties toegepast, zoals verschillende verpleeg- en ziekenhuizen (waaronder het Slotervaartziekenhuis), de Nederlandse Spoorwegen en het Rijk, en veel andere organisaties. De methodiek laat zien dat op basis van een gedegen arbeidsanalyse het mogelijk is om de eenvoudige taken weer te combineren tot nieuwe functies die passen bij de doelgroep. Het betreft dus een vorm van functiedifferentiatie aan de onderkant van het functiehuis. Hierdoor worden nieuwe duurzame elementaire functies gecreëerd. Duurzaam, omdat niet uitgegaan wordt van additionele werkzaamheden, maar van bestaande, noodzakelijke werkzaamheden en omdat het afsplitsen

van deze elementaire taken tot nieuwe functies ook kosteneffectief is gebleken (Nijhuis et al., 2014; Van der Pas, 2014). Kosten-batenanalyses laten zien dat de kostenbesparing ontstaat doordat de uitvoering van deze elementaire werkzaamheden niet meer gebeurt door mensen die overgekwalificeerd en dus duurder zijn.

De rol van de Sociale Werkvoorziening

Een andere manier waarop in de afgelopen jaren functies zijn gecreëerd voor de doelgroep, heeft plaatsgevonden binnen de Sociale Werkvoorziening (SW). Vooral in Nederland heeft deze vorm van separate (beschermde) werkplaatsen voor mensen met een beperking een grote vlucht genomen. Naast de reguliere werkgelegenheid is in Nederland een 'beschermde' werkgelegenheid gecreëerd voor diegenen die, vanwege hun beperking, niet meer op de reguliere arbeidsmarkt pasten. Maar deze mensen beschikken nog wel over voldoende arbeidsmogelijkheden om in een meer beschutte setting te kunnen werken. Potentiële kandidaten moeten zichzelf aanmelden en vervolgens wordt iemand al dan niet geïndiceerd voor een plaatsing binnen de SW. Op dit moment werken 100.000 medewerkers binnen de Sociale Werkvoorziening en staan ongeveer 30.000 SW-geïndiceerde werknemers op een wachtlijst. Daarmee kent Nederland, in omvang, een van de grootste Sociale Werkvoorzieningen van de wereld. Uiteindelijk doel van de Sociale Werkvoorziening is, indien mogelijk, plaatsing bij een reguliere werkgever. Op dit moment is ruim een derde van de SW-medewerkers werkzaam bij een reguliere werkgever, meestal gedetacheerd.

Bij de Sociale Werkvoorziening wordt ook gebruikgemaakt van een analyse van bestaande werkprocessen om het werk op te splitsen in separate deeltaken die uitvoerbaar zijn voor mensen met een beperking. In eerste instantie gebeurde dat intern binnen de muren van de Sociale Werkvoorziening, maar steeds meer zien we dat mensen met een beperking vanuit de Sociale Werkvoorziening geplaatst worden op aangepaste functies bij werkgevers, meestal in de vorm van een detachering. In de afgelopen jaren hebben een aantal SW-bedrijven zich erop toegelegd om gehele of gedeeltelijke werkprocessen bij werkgevers over te nemen, deze werkprocessen op te delen in elementaire werkzaamheden en daarop door middel van bijvoorbeeld groepsdetachering mensen vanuit de Sociale Werkvoorziening te plaatsen. Een groot voordeel van een dergelijke groepsdetachering is dat daarbij uitgegaan kan worden van een 'mixed-people' model, een model waarbij de detacheringsgroep bestaat uit: SW-medewerkers met een relatief groter arbeidsvermogen in combinatie met SW-medewerkers met zeer beperkte arbeidsmogelijkheden. De inhurende werkgever betaalt uiteindelijk voor de totaal geleverde prestatie en is in principe niet geïnteresseerd in de vraag met hoeveel mensen die prestatie gerealiseerd wordt (Van Lierop et al., 2014).

In de Participatiewet is bepaald dat de Sociale Werkvoorziening in zijn huidige vorm moet verdwijnen en dat het merendeel van diegenen die nu vanuit de Sociale Werkvoorziening werken regulier moeten gaan werken. Het lijkt erop dat de wetgever, bij de assumptie dat iedereen die nog over enige arbeidsmogelijkheden beschikt regulier moet gaan werken, onvoldoende kennis heeft genomen van de

randvoorwaarden waaronder deze wet en de daaruit voortvloeiende doelstelling gerealiseerd kan worden. De ervaringen met het functioneren van de Sociale Werkvoorziening laat zien dat detachingsconstructies juist voor deze doelgroep aantrekkelijk kunnen zijn. Op de eerste plaats omdat bij een dergelijke constructie veel risico's bij de inlenende werkgever worden weggehaald, maar ook omdat de door de werkgever gevraagde flexibiliteit niet onder druk komt te staan. En in de tweede plaats omdat het uitvalrisico bij deze doelgroep hoog is, bijvoorbeeld ten gevolge van de beperkingen, en het mogelijk is om de werknemer snel te plaatsen bij een andere werkgever op een meer passende functie. Bij dit laatste is het vooral van belang dat uitval niet leidt tot blijvende non-participatie, maar tot een snelle werkhervatting op andere passende werkzaamheden.

Voorts heeft een groepsdetachering, met de daarbij behorende arbeidsanalyse en het opsplitsen van het werk in elementaire taken, het voordeel dat ook mensen met een beperking en een geringe arbeidscapaciteit geplaatst kunnen worden.

Individuele plaatsingen bij een reguliere werkgever, zoals beoogd in de Participatiewet, blijken in de praktijk erg lastig te zijn, omdat de productiviteit van de arbeidsgehandicapte vaak erg laag is, en de begeleiding zwaar en intensief kan zijn. Individuele plaatsing betekent dat er ook eisen worden gesteld aan de collega's en leidinggevend (hoe om te gaan met deze nieuwe collega?). Maar bovenal is meestal niet duidelijk dat ten gevolge van de toegenomen complexiteit van arbeid de groep die op 'afstand tot de arbeidsmarkt' staat alleen aan het werk geholpen kan worden door de afstand tot de arbeidsmarkt te verkleinen. Dat kan alleen worden bereikt door weer eenvoudig werk te creëren.

Concluderend

De uitgangspunten van de Participatiewet om mensen met een beperking ook in de arbeidssituatie te includeren zijn positief en passen binnen een grote internationale consensus over non-discriminatie van mensen met een beperking. Echter, een analyse van de ontwikkelingen op de huidige arbeidsmarkt laat zien dat, zonder aanvullend beleid, de participatiegraad van mensen met een beperking verder zal afnemen. Het opleggen van een (zelfgekozen) quotum moet dan ook positief beschouwd worden. Of de doelstelling van 125.000 extra banen gerealiseerd gaat worden, hangt af van de mate waarin werkgevers openstaan voor andere manieren om hun werkprocessen te organiseren. Op de eerste plaats kan het opnieuw vormgeven van de werkprocessen leiden tot vergroting van de diversiteit aan arbeidsmogelijkheden, waarmee tegemoetgekomen wordt aan de diversiteit binnen de Nederlandse beroepsbevolking. Er zijn inmiddels voldoende goede praktijkervaringen opgedaan om te concluderen dat een dergelijke verandering plaats kan hebben op een duurzame en kosteneffectieve manier. Deze inzichten sluiten aan bij een bredere ontwikkeling gericht op een 'duurzame inzetbaarheid' van mensen op de arbeidsmarkt. Steeds meer zullen bedrijven moeten omgaan met een groeiende diversiteit onder hun werknemers, niet alleen wat betreft etniciteit, maar ook wat betreft capaciteit en leeftijd. De groei van het aantal oudere werknemers zal vragen om vergelijkbare innovaties, met betrekking tot de herin-

richting van functies, om een optimale inzetbaarheid tot de stijgende pensioenge-rechtigde leeftijd mogelijk te maken. Op de tweede plaats kunnen werkgevers meer dan nu het geval is gehele ondersteunende werkprocessen (logistiek, productie en of facilitair) overdragen aan externe organisaties, zoals SW-bedrijven, onder de voorwaarde dat deze werkzaamheden op een zodanige wijze worden georganiseerd dat zij passen bij de competenties van de doelgroep van de Participatiewet.

Op de derde plaats moeten deze nieuwe werkvormen in overeenstemming zijn met belangrijke economische trends, zoals de noodzaak van flexibilisering. Vormen van detachering maken het mogelijk om de doelstelling van flexibiliteit te behalen, maar tegelijkertijd ontzorgen zij de werkgever omdat de risico's van het aannemen van mensen met een beperking worden geminimaliseerd. Bovendien maakt detachering ook mogelijk dat medewerkers met een beperking die opnieuw dreigen uit te vallen, door veranderingen in het werk of door veranderingen in de belastbaarheid, uitgeplaatst worden en ingezet worden op andere werkzaamheden bij dezelfde of bij een andere werkgever.

Op de vierde plaats is het van belang dat de begeleiding van de medewerker met een beperking gegarandeerd kan worden, zonder dat deze risico's bij de werkgever komen te liggen. Zo nodig moet deze begeleiding levenslang gegeven kunnen worden en niet afgetopt worden op een beperkt aantal jaren. Detachering vanuit bijvoorbeeld een SW-bedrijf maakt het mogelijk om deze begeleiding goed te kunnen waarborgen. Op de vijfde plaats is het van belang dat de werkgever arrangementen kan ontwikkelen die het beste bij hem passen en het beste beantwoorden aan de doelstelling die zijn bedrijf heeft. Dwingende regelgeving, zoals het geven van vaste aanstellingen en begeleiding vanuit meerdere partijen, zullen de slaagkans van de doelstelling van de Participatiewet en het Sociaal Akkoord minimaliseren.

Literatuur

- Boer, P. den (2010). *Tijdreeksen werkzame beroepsbevolking naar beroepsprestige, sociaal-economische status en sociale klasse*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Ganzeboom, H.B.G. & Luijkx, R. (1995). Intergenerationele beroepsmobiliteit in Nederland: patronen en historische veranderingen. In J. Dronkers & W.C. Ultee (red), *Verschuivende ongelijkheid in Nederland. Sociale gelaagdheid en mobiliteit* (pp. 31-45). Assen: Van Gorcum.
- Lierop, B. van, Haas, T. de & Nijhuis, F. (2014). *Werkwijzer: Overname van werkprocessen*. Den Haag: SBCM.
- Nijhuis, F.J.N., Zijlstra, F.R.H., Ruitenbeek, G.M.C. van, Mulder, M.J.G.P. & Nelissen, P.T.J.H. (2014). *Eindrapportage Wajongproject 'Een passende baan bij het Slotervaartziekenhuis'*. Maastricht: Universiteit Maastricht.
- Pas, H.A. van der (2014). *Financiële business cases Functiecreatie*. Den Haag: SBCM.
- Zijlstra, F.R.H., Mulders, H.P.G. & Nijhuis, F.J.N. (2012). Inclusieve organisaties. Op weg naar duurzame arbeidsparticipatie. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 28(1), 21-29.