

Quotum voor gehandicapten heeft beperkt werkgelegenheidseffect

De arbeidsdeelname-achterstand van gehandicapten is in Nederland groter dan in andere EU-landen. Een quotum voor arbeidsgehandicapten kan de werkgelegenheid voor deze groep verhogen, maar ervaringen uit het buitenland laten zien dat dit effect beperkt is. De invoering van een quotum leidt namelijk vaak tot een verschuiving in de werkgelegenheid of tot het labelen van bestaande werknemers met een gezondheidsbeperking als zijnde ‘gehandicapt’.

RIENK PRINS

Lector aan de Capabel Hogeschool, Utrecht

DANIËL VAN VUUREN

Hoofd sector Arbeid en Onderwijs bij het Centraal Planbureau

De arbeidsmarktachterstand van mensen met een handicap is in Nederland groter dan in andere EU-landen. De netto arbeidsparticipatie van niet-gehandicapten bedraagt 80 procent, wat hoger is dan in andere EU-landen (figuur 1). Maar de Nederlandse arbeidsdeelname van gehandicapten is slechts 43 procent, wat lager is dan in vergelijkbare landen en ook lager dan het EU-gemiddelde van 47 procent. Dat een hoge arbeidsdeelname goed samen kan gaan met een kleine achterstand van gehandicapten is in de figuur zichtbaar voor Zweden. Net als Nederland kennen Denemarken en het Verenigd Koninkrijk een hoge arbeidsparticipatie, maar tevens een relatief grote achterstand van gehandicapten. De achterstand is echter in geen ander EU-land zo groot als in Nederland.

Sinds de jaren negentig daalt in Europa de gemiddelde arbeidsparticipatie van mensen met een handicap (OESO, 2010). Daarom passen EU-landen verschillende beleidsmaatregelen toe om mensen met een handicap aan het werk te krijgen en te houden. Een maatregel die in veel EU-landen wordt toegepast, is een verplicht quotum voor werkgevers. Bij een quotumregeling gaat het om een wettelijke verplichting voor bepaalde categorieën werkgevers

om een vastgelegd percentage van de werkplekken door mensen met een (arbeids)handicap of een gezondheidsbeperking te laten bezetten.

In Nederland bestaat op dit moment geen quotumregeling. Maar deze kan wel worden ingevoerd als blijkt dat de banenafspraken uit het Sociaal Akkoord (april 2013) niet wordt gerealiseerd. Volgens de banenafspraken moeten er in 2025 125.000 extra banen zijn gecreëerd voor mensen met een arbeidsbeperking: 100.000 in de marktsector en (vanaf 2023) 25.000 bij de overheid. Bij de invoering van een eventuele quotumregeling worden bedrijven met meer dan 25 werknemers verplicht om een minimum aan arbeidsgehandicapten in dienst te hebben. Bij het niet voldoen aan het quotum geldt een heffing per niet ingevulde arbeidsplaats. In het licht van de mogelijke invoering van een quotumregeling in Nederland is het interessant om te onderzoeken wat de ervaringen in andere landen leren over de werkgelegenheidseffecten voor gehandicapten.

QUOTAREGELINGEN IN EUROPESE LANDEN

De meeste EU-landen kennen een quotumregeling voor gehandicapten. Slechts zeven EU-landen kennen zo'n regeling niet: Denemarken, Estland, Finland, Letland, Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Zweden (Fuchs, 2014).

De criteria waaraan een gehandicapte moet voldoen om mee te tellen voor het quotum verschillen per land. In alle landen is registratie als erkende gehandicapte vereist. Deze status wordt door een medische deskundige bij een publiek orgaan vastgesteld. In Duitsland heeft het quotum betrekking op mensen met een beperking wat betreft de algemene dagelijkse levensverrichtingen. In andere landen is het criterium arbeidsongeschiktheid. In Portugal geldt het quotum alleen voor werknemers die een bedrijfsongeval of beroepsziekte hebben gekregen. In Polen hebben dergelijke werknemers voorrang bij plaatsing. In Oostenrijk is men arbeidsongeschikt bij een verlies van minimaal de helft van de verdiencapaciteit.

Er is grote variatie tussen landen wat betreft het quotumpercentage, de doelgroep en sancties (tabel 1). Het percentage werkplekken dat door gehandicapten bezet zou moeten worden varieert van twee procent (Spanje) tot zeven procent (Italië). In sommige landen geldt het quotum alleen voor de publieke sector (bijvoorbeeld in België en Ierland), in de meeste echter voor zowel private als overheidswerkgevers. Kleine werkgevers vallen meestal niet onder de quotumverplichting, waardoor de regeling niet van toepassing is voor de grote meerderheid van de werkgevers. De definitie van 'klein' verschilt daarbij per land tussen de twintig en vijftig werknemers.

Quotumregelingen verschillen naar verplichtend karakter en handhaving. Het kan gaan om wettelijke aanbevelingen, wettelijke verplichtingen zonder effectieve sancties of wettelijke verplichtingen met effectieve sancties (Greve, 2009). Sancties bij het niet naleven kunnen in het geheel ontbreken (bijvoorbeeld in Spanje) of uiteenlopende percentages van de loonkosten bedragen (tabel 1). De geïnde boetes worden doorgaans besteed aan de re-integratie van gehandicapten.

Voor de meeste landen is er weinig bekend over de mate van naleving. Volgens recente schattingen voldoet – internationaal gezien – dertig tot zeventig procent van de werkgevers aan de quotumregeling. Duitsland, Oostenrijk en Frankrijk worden als landen met een hoge naleving (zo'n zestig procent) beschouwd (OESO, 2010; Fuchs, 2014).

Een quotumregeling kan diverse voordelen hebben voor de werknemer. In de Duitse regeling brengt de handicapstatus een uitgebreidere ontslagbescherming en het recht op een week extra vakantie met zich mee. Duitse werkgevers ontvangen subsidie voor aanpassing van de werkplek en voor (bij)scholing van de gehandicapte, of enkele jaren loonkostensubsidie (tot maximaal vijftig procent) voor bepaalde categorieën gehandicapten.

QUOTUM IS GUNSTIG VOOR BAANBEHOUD

De OESO vindt op macroniveau geen duidelijke correlatie tussen een quotum en de werkgelegenheid voor arbeidsgehandicapten (OESO, 2010; Fuchs, 2014). Landen kennen echter grote institutionele, sectorale en culturele verschillen, die ook allemaal van belang zijn als verklaring voor de arbeidsmarkttuitkomsten van gehandicapten. Het causale effect van een quotum moet daarom worden geschat met behulp van microdata.

De schaarse empirische studies laten zien dat een quotum vooral meer zekerheid biedt voor gehandicapten met een baan, maar dat het de kansen om een baan te vinden nauwelijks vergroot. Deze evidentie is voor het grootste deel gebaseerd op Oostenrijkse ervaringen. De Oostenrijkse *Behinderteneinstellungsgesetz* bestaat al sinds 1970 en is sinds de jaren negentig sterk uitgebreid. De wet behelst een quotumregeling, ruimere ontslagbescherming voor gehandicapten en verschillende loon- en scholingssubsidies.

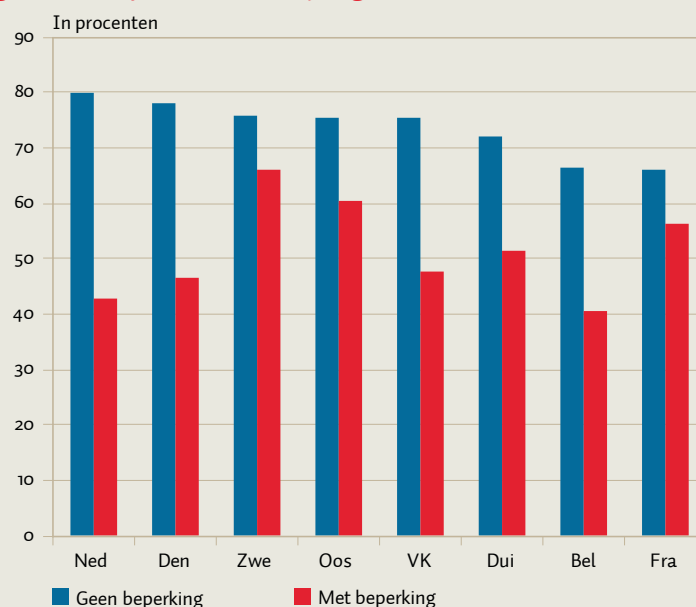
Rond de eeuwwisseling vonden in Oostenrijk twee aanpassingen plaats. In 1999 werden de werkgeverssubsidies verlaagd en in 2001 werd de boete voor het niet voldoen aan het quotum verhoogd. Een analyse op basis van microdata, die onder andere gebruikmaakt van deze variaties, laat zien dat gehandicapten met een baan baat heb-

ben bij de wet, want zij worden langer in dienst gehouden. De kans op een baan daalt echter voor werkzoekende gehandicapten (Humer *et al.*, 2007). Volgens de auteurs is dit voor een belangrijk deel het gevolg van de hogere ontslagbescherming voor gehandicapten. De ontslagbescherming is gunstig voor gehandicapten met een baan, maar maakt werkgevers huiverig om gehandicapten aan te nemen. De studie vindt daardoor per saldo een negatief werkgelegenheidseffect.

In een vervolgstudie is specifiek gekeken naar de rol van de quotumregeling. De Oostenrijkse quotumregeling werkt in stappen van 25 werknemers: van iedere 25 werknemers dient er steeds minimaal één gehandicapt te zijn om te voldoen aan het quotum. Dit betekent dat een bedrijf van 24 werknemers een quotum van 0 procent heeft en een bedrijf van 25 werknemers een quotum van 4 procent. Evenzo heeft een bedrijf van 49 werknemers een quotum van (afgerond) 2 procent en een bedrijf van 50 werknemers weer een quotum van 4 procent. Op basis van deze discontinuïteiten kan worden geschat wat het effect is van de quotumregeling op het aantal gehandicapte werknemers binnen een bedrijf. Daarbij dient te worden gecorrigeerd voor de endogene keuze van bedrijfsgrootte. Bedrijven kunnen immers het aantal werknemers zodanig kiezen dat zij minder last hebben van de quotumregeling. Wanneer dit netjes wordt gedaan, blijkt dat de Oostenrijkse quotumregeling een positief effect heeft op de werkgelegenheid van arbeidsgehandicapten (Lalive *et al.*, 2013). Bij kleine bedrijven stijgt de werkgelegenheid voor gehandicapten als gevolg van het quotum met 12 procent. De werkgelegenheidsstijging is het sterkst bij laagbetaalde banen. De gevonden werkgelegenheidsstijging is louter het gevolg van een langere baanduur van gehandicapte werknemers. Het quotum leidt dus niet tot hogere baanvindkansen van werkzoekende gehandicapten.

Arbeidsparticipatie van niet-gehandicapte en gehandicapte 15- tot 64-jarigen, 2011

FIGUUR 1



Bron: Eurostat, 2014

In de analyse kiezen de onderzoekers de periode zodanig dat andere elementen dan de quotumregeling in de Behinderteneinstellungsgesetz constant zijn. Het geschatte effect is daardoor een causaal effect van de quotumregeling op de werkgelegenheid van gehandicapten. Dat neemt niet weg dat de specifieke Oostenrijkse institutionele context van invloed is op de resultaten. De resultaten van Lalive *et al.* (2013) geven daarom weliswaar een goede indicatie van de te verwachten effecten van een quotum in andere Europese landen, maar de effectgroottes zijn niet rechtstreeks van toepassing op die landen.

Een andere studie voor Oostenrijk kijkt specifiek naar het effect van de boeteverhoging in 2001. Een eenvoudige vergelijking voor en na de boeteverhoging leert dat de werkgelegenheidsstijging van gehandicapten op korte termijn ongeveer 2,5 procent bedroeg. Na achttien maanden steeg dit aantal zelfs tot ruim zes procent (Wuellrich, 2010). In deze studie was echter geen sprake van een duidelijke controlegroep, zodat het effect minder robuust geschat is dan de effecten in Lalive *et al.* (2013).

De Spaanse quotumregeling voor gehandicapten is op een soortgelijke manier geëvalueerd als in Lalive *et al.* (2013). De onderzoekers vinden echter een dusdanig klein effect dat zij de Spaanse quotumregeling als ‘ineffectief’ bestempelen (Malo en Pagan, 2014). Volgens hun schattingen stijgt de werkgelegenheid van gehandicapten met minder dan één procent. Als verklaring voor dit magere effect wordt genoemd dat de Spaanse quotumregeling geen boetes kent en de Oostenrijkse wel. Met andere woorden, het relatieve succes van de Oostenrijkse quotumregeling wordt voor een belangrijk deel toegeschreven aan de boetes

die daar gelden bij het niet voldoen aan het quotum. Het ontbreken van boetes kan ook een verklaring zijn voor de magere prestatie van België.

SALDO WERKGELEGENHEIDSEFFECT IS BEPERKT

Een quotumregeling kan dus tot een werkgelegenheidsstijging voor gehandicapten leiden. Indien er sancties gelden bij het niet voldoen hieraan, wordt het voor werkgevers immers duurder gemaakt om géén gehandicapten in dienst te nemen. In de praktijk zijn er echter redenen waarom de werkgelegenheidsstijging tegenvalt (Van Vuuren en Hoekstra, 2013).

Werkgevers kunnen er bewust voor kiezen om een boete te betalen in plaats van extra gehandicapten aan te nemen (Theissen, 2013). Het betalen van de boete kan financieel aantrekkelijker zijn, zeker als het om een beperkt bedrag gaat. Een quotumregeling heeft dan weliswaar een gunstig effect op de overheidsfinanciën – via een lastenverzwaring voor bedrijven – maar niet op de werkgelegenheid voor gehandicapten. In Oostenrijk bleek het boetebedrag van de quotumregeling een significant effect te hebben op het werkgelegenheidseffect (Lalive *et al.*, 2013). Werkgevers geven daarbij overigens zelf aan dat de aanpassingskosten van de werkomgeving een nog belangrijkere rol spelen bij de beslissing om een gehandicapte al dan niet in dienst te nemen (Fuchs, 2014).

Bij de toepassing van een quotum wordt vaak een deel van het zittende werknemersbestand alsnog gelabeld als zijnde ‘gehandicapt’. Onder de werkende populatie bevinden zich in de regel mensen met gezondheidsbeperkingen die kunnen meetellen voor het quotum. Bij de invoering

Kenmerken van quotumregelingen in een selectie van EU-landen

TABEL 1

Land	Percentage van personeels bestand	Sectoren	Werkgevers	Sanctie per ontbrekende gehandicapte werknemer
België	3	Publiek	> 20 werknemers	Geen sancties
Duitsland	5	Publiek en privaat	> 20 werknemers	Boete: • € 115 per maand (bij 3%–<5%) • € 200 per maand (bij 2%–3%) • € 290 per maand (bij <2%)
Frankrijk	6	Publiek en privaat	> 20 werknemers	Alternatieven: • Bijdrage: 600 × minimum-uurloon (indien drie opeenvolgende jaren: 1500 × minimum-uurloon) • Werk uitbesteden aan sociale werkbedrijven
Italië	7	Publiek en privaat	> 50 werknemers	€ 1075 per maand
Ierland	3	Publiek	Alle werkgevers	Geen sancties
Oostenrijk	4	Publiek en privaat	> 24 werknemers	Boete: • € 244 per maand • € 345 per maand (bij > 100 werknemers) • € 364 per maand (bij > 400 werknemers) Bonus: De werkgever ontvangt hetzelfde bedrag bij het aanstellen van een gehandicapte leerling
Polen	6	Publiek en privaat	> 25 werknemers	Boete: 40% van het gemiddelde loon van een niet bezette werkplek (met max.)
Spanje	2 5	Privaat Publiek	> 50 werknemers	Positieve prikkel: Per bezette werkplek ontvangt de werkgever een reductie van de bijdrage aan sociale verzekeringen

Bron: Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen, 2014; Fembek *et al.*, 2013; Mercer, 2014; MISSOC; Zero Project, 2014.

van een quotum ontstaat er dan niet per se extra werkgelegenheid. In plaats daarvan blijven werknemers met gezondheidsbeperkingen in dienst. Uit onderzoek voor Oostenrijk komt naar voren dat ongeveer de helft van het werkgelegenheidseffect een labelingeffect is (Lalive *et al.*, 2013). Ofwel, de helft van de aldaar gecreëerde werkgelegenheid voor gehandicapten bestond al binnen het bedrijf zelf. Bij de invoering van een quotum kan dit effect overigens eenvoudig worden ondervangen door een nulmeting te doen.

Als derde kan de bestaande werkgelegenheid voor gehandicapten worden herverdeeld onder verschillende werkgevers, zodat meer werkgevers aan het quotum voldoen zonder dat de totale werkgelegenheid voor gehandicapten stijgt. De gehandicapten die al aan het werk zijn, zijn waarschijnlijk de meest gewilde, want de meest productieve werknemers. Werkgevers die niet aan het quotum voldoen kunnen gehandicapten aantrekken vanuit werkgevers die wel aan het quotum voldoen of vanuit werkgevers waar geen quotum op van toepassing is (met name kleine werkgevers). In Oostenrijk bleek herschikking van werknemers naar aanleiding van het quotum veelvuldig voor te komen (Lalive *et al.*, 2013).

Tot slot is de uitvoering en handhaving van een quotumregeling bewerkelijk en kostbaar. Het leidt tot administratieve lasten voor werkgevers en de noodzaak van extra keuringen (erkenning als gehandicapte), registratie, inspectie, handhaving en inning van boetes. Uitzonderingsbepalingen voor bepaalde bedrijven leiden tot bureaucratie. Handhaving van het quotum is essentieel om gunstige effecten voor de werkgelegenheid en de overheidsfinanciën te bereiken, maar is ook tijdrovend en duur (Andriessen *et al.*, 2012). De benodigde mankracht voor de uitvoering van de Duitse quotumregeling in het Rijnland (9,5 miljoen inwoners, 845.000 gehandicapten) is geschat op 100 fte voor medische beoordelingen, 310 fte voor advisering van werkgevers en werknemers, en 8 fte per 15.000 werkgevers voor de controle van werkgevers en de inning van boetes (Knoepfel, 2011).

VERDRINGING EN STIGMATISERING

Een nadeel van een quotumregeling is dat het tot verdringing kan leiden van bijvoorbeeld mensen die net niet het label 'gehandicapt' dragen. Om aan het quotum te voldoen, bieden werkgevers vooral werk aan werknemers met lichte beperkingen (Greve, 2009), wat ten koste kan gaan van de werkgelegenheid van mensen met lichte beperkingen die niet het label 'gehandicapt' ontvangen.

En tenslotte is er het nadeel dat een quotum tot stigmatisering van gehandicapten kan leiden. Mede daarom werd het quotum nooit in de Scandinavische landen ingevoerd. Bovendien zou het de intrinsieke motivatie van werkgevers verminderen om gehandicapten in dienst te nemen (Andriessen *et al.*, 2012).

CONCLUSIE

Nederland kent internationaal gezien een grote achterstand van gehandicapten op de arbeidsmarkt. Ook is Nederland een van de weinige Europese landen zonder quotumregeling. Het invoeren van een quotum lijkt dus voor de hand te liggen.

Het schaarse empirische bewijs voor andere landen laat zien dat een quotum alleen enig effect heeft op de werkgelegenheid voor gehandicapten als zij al een baan hebben. Werkzoekende gehandicapten zijn met een quotum nauwelijks geholpen. Redenen voor het beperkte effect van een quotum zijn dat werkgevers er bewust voor kunnen kiezen om een boete te betalen, dat zij vaak aan het quotum kunnen voldoen zonder dat de totale werkgelegenheid voor gehandicapten toeneemt en dat handhaving voor de overheid vaak niet plaatsvindt omdat die (te) kostbaar is. De ervaring in Oostenrijk laat zien dat de effectiviteit van een quotum wordt versterkt door een hoger boetebedrag.

Het is niet duidelijk of een quotum nu meer of minder effectief is dan alternatief beleid. Het is in beginsel een voor de overheid goedkoop re-integratie-instrument, omdat de last bij werkgevers wordt gelegd. En als werkgevers die taak niet direct op zich nemen, dragen zij indirect (via een re-integratiebudget gebaseerd op geïnde boetes) toch bij aan de integratie van mensen met beperkingen. Een quotum alleen lijkt echter niet voldoende om de werkgelegenheid van gehandicapten een serieuze impuls te geven. Daarbij kent een quotum twee nadelen: het kan leiden tot verdringing van werkgelegenheid van niet-gehandicapten en het werkt mogelijk de stigmatisering van gehandicapten in de hand.

LITERATUUR

- Andriessen, S., P. Brouwer, A. Smit en R. Blonk (2012) Een quotum voor arbeidsgehandicapten: is dat verstandig? *Sociaal Bestek*, december, 35–37.
- Fuchs, M. (2014) *Quota systems for disabled persons: parameters, aspects, effectivity*. Wenen: European Centre for Social welfare Policy and Research.
- Greve, B. (2009) *The labour market situation of disabled people in European countries and implementation of employment policies: a summary of evidence from country reports and research studies*. Onderzoeksrapport. Leeds: ANED.
- Humer, B., J. Wuellrich en J. Zweimüller (2007) Integrating severely disabled individuals into the labour market: the Austrian case. *IZA Discussion Paper*, 2649.
- Knoepfel, R. (2011) *Integrationsquote: Lösung oder Problem: ein Apfel-und-Birnen-Vergleich über Grenzen hinweg*. Presentatie op de IV-Stellen-Konferenz. 27 mei, Zug.
- Lalive, R., J. Wuellrich en J. Zweimüller (2013) Do financial incentives for firms promote employment of disabled workers? A regression discontinuity approach. *Journal of the European Economic Association*, 11(1), 25–58.
- Malo, M. en R. Pagan (2014) Hiring workers with disabilities when a quota requirement exists: the relevance of firm's size. In: M. Malo en D. Sciuilli (red.) *Disadvantaged workers*. New York: Springer, 49–63.
- OESO (2010) *Sickness, disability and work, breaking the barriers; a synthesis of findings across OECD countries*. Parijs: OESO.
- Schaffner, U. (2011) *Quotenregelungen in vier europäischen Ländern*. Bern: Agile.
- Theissen, B. (2013) Warum Arbeitgeber sich von der Behinderten-Quote freikaufen. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 2 december.
- Tsiachristas, A., P. de Jong en C. van Hout (2008) *Wat werkt? Buitenlandse ervaringen met arbeidsvoorzieningen voor gehandicapten*. Den Haag: Ape.
- Vuuren, D. van, en K. Hoekstra (2013) *Quotum arbeidsgehandicapten matig effectief*. Me Jucide, 21 maart.
- Wuellrich, J. (2010) The effects of increasing financial incentives for firms to promote employment of disabled workers. *Economics Letters*, 107(2), 173–176.