

Hoe zijn de 125.000 extra banen te realiseren?

# Investeren in duurzaam werken voor mensen met een arbeidsbeperking

DOOR Henny Mulders en Erik Voerman

**De regering en sociale partners hebben afgesproken om in twaalf jaar tijd (2015-2026) 125.000 banen extra te realiseren voor mensen met een arbeidsbeperking. Hoe ziet deze doelgroep eruit? Wat betekent dat voor de aard van de banen, en de inspanningen om de doelstellingen op tijd te realiseren?**

**D**e doelgroep van de banenafpraak (en de quotumwet) bestaat uit mensen met een arbeidsbeperking die voor arbeidsondersteuning een beroep doen op de gemeente en die naar het oordeel van UWV niet in staat zijn om honderd procent van het WML te verdienen. Verder mensen met een Wsw indicatie, en Wajongers, tenzij na herbeoordeling vaststaat dat iemand volledig en duurzaam arbeidsongeschikt is. VNG en sociale partners hebben afgesproken om de komende jaren prioriteit te geven aan Wajongers en mensen op de Wsw wachtlijst.<sup>1</sup> Hoe in de komende jaren de doelgroep van de Participatiewet er uit zal zien laat zich op dit moment het best afleiden vanuit een aantal kenmerken van de heterogene groep mensen die onder de wet Wajong vallen. Enerzijds omdat zij

vooral nog getalsmatig sterk oververtegenwoordigd zullen zijn in de doelgroep van de banenafpraak. Anderzijds,

omdat de Wajongers met arbeidsvermogen, naar verwacht mag worden, in veel opzichten niet zullen afwijken van

## Waarom banenafpraak en quotumwet?

Met een arbeidsbeperking kom je moeilijk aan de slag, nog moeilijker dan andere werkzoekenden. En als het je lukt, dan is dat door allerlei factoren vaak niet van lange duur. Dat is geen conjunctuurverschijnsel, op de arbeidsmarkt nemen mensen met een arbeidsbeperking structureel een achterstandspositie in. Om die onwenselijke status quo te doorbreken hebben de overheid, en de organisaties van werkgevers en werknemers afgesproken om in twaalf jaar tijd (2015-2026) voor hen 125.000 extra banen te realiseren en in stand te houden. Het gaat oom 100.000 in de marktsector (inclusief zorg) en 25.000 bij de overheid.

### Voor wie?

Deze 'garantiebanen' zullen worden gereserveerd voor mensen die vanwege een arbeidsbeperking niet het wettelijk minimumloon kunnen verdienen. In de komende jaren zijn die banen primair bestemd voor mensen vanuit de Wajong en de wachtlijst Wsw.

### Wat voor banen?

Deze mensen zijn hoofdzakelijk aangewezen op werk dat is afgestemd op hun mogelijkheden, overwegend in ondersteunende functies, met meer begeleiding dan doorgaans gebruikelijk is in bedrijven en instellingen.

### Wat is daarvoor nodig?

Het vereist een andere organisatie van het werk, herverdeling van taken om tot geschikte functies te komen en een solidaire bedrijfscultuur, van de top tot op de werkvloer. Om tot duurzame arbeidsparticipatie van deze doelgroep te komen is het bovendien noodzakelijk om extra te investeren in de *employability* van deze werknemers, in de ontwikkeling van hun kennis en vaardigheden. Bovendien is er vanuit publieke middelen (gemeenten en UWV) voor de werkgever financiële compensatie nodig, zowel voor de lagere productiviteit als voor de extra begeleidingskosten.

## Statement van de auteurs:

'Mensen met een arbeidsbeperking hebben alleen een faire kans op een duurzame baan in reguliere bedrijven als het werk wordt aangepast aan hun mogelijkheden en er adequate begeleiding op de werkvloer wordt geboden, omdat ze er welkom zijn'.



de werkzoekenden uit de wachtlijst sw, en ook niet van het merendeel van de burgers die zich vanaf 1 januari 2015 zullen melden bij de gemeenten met een verzoek om arbeids- en inkomensondersteuning. In de Wajong zullen naar verwachting vanaf 2015 jaarlijks nog 6.000 mensen instromen. Dit zijn mensen die duurzaam geen arbeidsvermogen hebben. De overige 10.000 personen die wel kunnen werken en jaarlijks in de Wajong zouden stromen, zullen vanaf 1 januari 2015 immers bij de gemeenten een beroep doen op de Participatiewet voor deze ondersteuning.

### Typering

Wajongers hebben recht op arbeids- en inkomensondersteuning omdat zij niet zelfstandig tenminste 75 procent van het WML kunnen verdienen in regulier werk ('gangbare arbeid'), 'vanwege beperkingen in functioneren als gevolg van ziekte of gebrek'. Dit recht wordt vastgesteld middels sociaal-medische beoordeling door verzekeringsartsen en arbeidsdeskundigen van UWV.

De aard van de aandoeningen van Wajongers is zeer divers, en in meer dan de helft van de gevallen is er sprake van meer dan één aandoening. Vaak speelt daarnaast sociale problematiek een rol. Bij de instroom in de Wajong van mensen met arbeidsvermogen is het beeld globaal als volgt.

Eén op de tien van hen heeft uitsluitend een lichamelijke aandoening, die varieert van ziekten van het bewegingsapparaat, tot MS en niet-aangeboren hersenletsel, en aandoeningen van de zintuigen. De anderen hebben te kampen met problematiek van psychische of mentale aard. Het merendeel (7 van de 10) is gediagnosticeerd met een ontwikkelingsstoornis. De grootste groep daarvan heeft in meer of mindere mate een verstandelijke beperking (4 van de 10), de anderen hebben vormen van gedragsproblematiek, waaronder autisme of ADHD. Ten slotte is er een groep (2 van de 10) met psychische aandoeningen als depressie, angststoornissen en psychosen.

In contacten met werkgevers blijkt keer op keer dat het hen verrast dat maar een op de tien Wajongers uitsluitend een lichamelijke aandoening heeft. Hun eerste associatie is iemand met visuele, auditieve, of motorische beperkingen. Het



ANP / Lex van Lieshout

Het aantal werkzame personen in elementaire industriële en agrarische beroepen is de laatste jaren sterk afgenomen.

stereotype van de jonge vrouw met de donkere bril en die mooie hond of van de jongeman in de rolstoel blijkt hardnekkig dominant in de beeldvorming. Dat is echter niet zo vreemd wanneer je bedenkt dat maar vijf procent van de werkgevers in de praktijk zelf ervaring heeft met een Wajonger als werknemer. Eveneens onverwacht voor werkgevers is het opleidingsniveau van de meeste Wajongers: slechts een op de tien heeft een opleiding op hbo/wo niveau (al dan niet afgerond), het overgrote deel heeft geen startkwalificatie (vanaf mbo-2, afgeronde havo/vwo). Toch gaan de meeste werkgevers er vanuit dat er binnen deze doelgroep voor hen voldoende kandidaten te vinden zijn met een adequate opleiding of beroepskwalificatie, voor de functies waarvoor zij een kandidaat vanuit de Wajong een kans willen geven. Vaak zoeken ze dan een hoger opgeleide (hbo/wo), of op zijn minst iemand met een startkwalificatie. De weinige Wajongers die aan deze opleidingseisen voldoen zijn over het algemeen al aan het werk, of anders studeren ze nog of zijn ze in behandeling.

### Banen?

Het heersende verwachtingspatroon onder werkgevers behoeft forse bijstelling om tot een juist beeld te komen van de aard van de banen die geschikt zijn als garantiebannen. Dat zijn banen die rekening houden met de aard van de beperkingen van de meeste Wajongers die over arbeidsvermogen beschikken. Ondanks de verschillen in diagnoses blijken er grote overeenkomsten te zijn in de manier waarin deze aandoeningen tot uiting komen in het dagelijks functioneren. Globaal kan worden gesteld, dat:

- a) ze zijn aangewezen op elementaire taken waarvoor geen specifieke opleiding vereist is;
- b) de meesten beperkingen ondervinden in sociaal functioneren (communicatie);
- c) de helft daarnaast ook beperkt is in zelfstandigheid en initiatief;
- d) een kwart bovendien nog beperkt is in cognitief functioneren (geheugen, aandacht).

Met deze beperkingen is het ook niet mogelijk om zonder meer aan de slag te gaan in elementaire functies, waarvoor



## Inclusieve arbeidsorganisatie in de praktijk van het Slotervaartziekenhuis

Het Slotervaartziekenhuis heeft in de periode 2010-2013 samen met UWV en de Universiteit Maastricht een praktijkexperiment uitgevoerd om geschikt werk voor Wajongers te organiseren. Met systematische analyse van de werkprocessen in het ziekenhuis zijn elementaire taken opgespoord en gecombineerd tot elementaire functies ter ondersteuning van de vakkrachten. Een deel van die elementaire functies wordt gebruikt als opleidingsplaats voor Wajongers, die een jaar lang een interne bedrijfsopleiding volgen. Dit is een opleiding op mbo-1 niveau tot zorg-assistent of facilitair medewerker, die in het ziekenhuis wordt verzorgd in samenwerking met het roc van Amsterdam. De jongeren werken twee tot vier dagen per week in elementaire functies en gaan een dag per week naar school. De docenten van het roc van Amsterdam verzorgen de opleiding op locatie, in het ziekenhuis. Op de werkplek zorgen collega's voor het inwerken, toezicht en begeleiding. Professionals van UWV zorgen voor werving, assessment, selectie en voorbereiding van de kandidaten. Ze monitoren en stimuleren de voortgang in de ontwikkeling van deze jongeren in periodiek overleg met de afdeling P&O en de interne begeleiders van het ziekenhuis.

### Resultaten

In de periode 2010-2013 zijn er 75 jongeren met een arbeidsbeperking ingestroomd in de interne bedrijfsopleiding van het Slotervaartziekenhuis: 8 leerlingen zijn nog in opleiding, 22 hebben de opleiding voortijdig afgebroken en 45 leerlingen hebben de opleiding afgerond met diploma: 67% geslaagd. Twee keer per jaar start er een nieuwe groep leerlingen, in september inmiddels voor de negende keer. Het slagingspercentage komt overeen met het reguliere mbo-onderwijs bij vergelijkbare opleidingen (gemiddeld 60%).<sup>11</sup> Van de geslaagden is ongeveer twee derde aansluitend aan het werk gekomen of aan een vervolgopleiding begonnen (43% van alle jongeren die aan de opleiding begonnen zijn), en ongeveer een derde is op zoek gegaan naar werk, onder begeleiding van UWV of een re-integratiebedrijf (2 zijn tijdelijk niet beschikbaar voor werk wegens medische behandeling).

geen opleiding na het basisonderwijs is vereist. Er werken in Nederland 600.000 mensen in elementaire beroepen. Dit aantal is de laatste jaren stabiel, maar er is ook op elementair beroepsniveau een grote verschuiving opgetreden in de aard van het werk: het aantal werkzame personen in agrarische en industriële beroepen is sterk afgenomen en er is een toename van werknemers in beroepen in de dienstverlening en zorg.<sup>2</sup> In elementaire beroepen zijn tegenwoordig ook competenties vereist waarover de meeste Wajongers (nog) niet, of onvoldoende beschikken, zoals zelfstandigheid, initiatief, verantwoordelijkheid en communicatieve vaardigheden. De meesten zijn echter wel in staat om onderdelen van deze functies uit te voeren, afzonderlijke elementaire taken (in assistent-functies), met meer dan de doorgaans gebruikelijke begeleiding van collega's en leidinggevenden

### Genoeg?

De meeste organisaties zijn exclusief ingericht voor mensen zonder arbeidsbe-

perking en met de juiste vooropleiding en ervaring. Bij een ruime arbeidsmarkt geven werkgevers bovendien de voorkeur aan kandidaten met een surplus aan opleiding. Recente mediaberichten over de verdringing van kandidaten met een startkwalificatie (mbo-2 en 3) door hoger opgeleiden (mbo-4 en hbo) illustreren dit fenomeen. Geschikt werk, zoals boven geschetst, is in reguliere bedrijven niet zonder meer voorhanden. In de meeste bedrijven is zulk werk echter wel latent aanwezig, als neventaak in functies waarvoor middelbare of hogere opleidingen vereist zijn.

Dat is een resultaat van de decennia-lange ontwikkeling naar steeds meer complexe functies voor medewerkers die multifunctioneel uitwisselbaar en flexibel inzetbaar moeten zijn, soepel in teamverband moeten kunnen werken, communicatief vaardig moeten zijn in persoonlijke contacten met collega's, opdrachtgevers en klanten. Bovendien ondervinden werknemers werkdruk omdat ze moeten voldoen aan als

krap ervaren normtijden, 'targets' en 'deadlines'. Deze trend heeft geleid tot uitstoot en uitsluiting van een groot deel van de lager opgeleide beroepsbevolking en vormt een grote drempel voor de arbeidsparticipatie van mensen met een arbeidsbeperking.

Zo bezien moet er dus nog veel veranderen in de komende periode om arbeidsorganisaties (weer) toegankelijker te maken voor mensen met een arbeidsbeperking en weinig opleiding.

### Arbeidsparticipatie

De arbeidsparticipatie van Wajongers schommelt de afgelopen jaren rond de 25 procent. Dat wil zeggen dat de toename in het aantal werkende Wajongers min of meer gelijke tred houdt met de toename van het bestand. Eind 2014 zal dit bestand 250.000 mensen omvatten, van wie er naar schatting 140.000 in staat zijn om te werken.<sup>3</sup> Van deze groep zijn momenteel ruim 50.000 Wajongers al aan het werk. Iets minder dan de helft van hen is duurzaam aan het werk in dienst van een sw-bedrijf. In het vervolg zullen we ons beperken tot de 28.000 Wajongers die allerminst duurzaam werkzaam zijn bij een reguliere werkgever. Zij werken in alle bedrijfstakken, maar naar verhouding het vaakst in de bedrijfstakken 'Landbouw, Visserij, Voeding', 'Bouw en Hout' en 'Winkelbedrijf en Groothandel'. Ze werken overwegend parttime, er zijn veel kleine contracten, ze verrichten meestal ondersteunend werk, met een aangepast takenpakket en krijgen extra begeleiding. Zeventig procent verdient minder dan het minimumloon, en heeft een aanvullende uitkering.<sup>4</sup>

Het bestand werkende Wajongers kent een grote dynamiek, er is veel verloop omdat er vaak wordt gewerkt op basis van kortdurende tijdelijke contracten en omdat er veel uitval is. De meeste Wajongers in dienst bij een reguliere werkgever zijn beneden de 35 jaar (ruim 80%). Ook bij jongeren zonder arbeidsbeperking beneden de 35 jaar is er groot verloop, maar de uitval onder Wajongers is twee keer zo hoog in die leeftijdsgroep. Van alle Wajongers die in 2011 aan het werk kwamen bij een reguliere werkgever was een jaar later de helft nog aan het werk. Maar ook dit cijfer suggereert meer stabiliteit dan er in werkelijkheid is, onder deze groep vonden ook de nodige baan-



wisselingen plaats in dat jaar: maar 37 procent is het hele jaar aaneengesloten aan het werk geweest.<sup>5</sup> Deze dynamiek in de arbeidsparticipatie van Wajongers die aan de slag gaan bij reguliere werkgevers is door onderzoekers al vanaf 2000 aangetroffen.<sup>6</sup>

Om deze ongewenste gang van zaken te doorbreken is een andere aanpak nodig, gericht op de vraagkant (geschikte banen in reguliere arbeidsorganisaties) en gericht op de aanbodkant (meer investeren in de employability van de doelgroep). Van beide wordt hierna een voorbeeld beschreven.

### Inclusief

Op beperkte schaal is er in de afgelopen jaren ervaring opgedaan met recent ontwikkelde methodes om duurzaam geschikt werk voor mensen met een arbeidsbeperking te realiseren in reguliere arbeidsorganisaties. Geschikt werk is doorgaans niet zonder meer voorhanden in die bedrijven, maar valt wel degelijk te organiseren en ook op een bedrijfs-economisch verantwoorde manier, via een doordachte herverdeling van taken. Daarvoor is een methodiek ontwikkeld

door UWV en de Universiteit van Maastricht gezamenlijk (Inclusief Herontwerp van Werkprocessen), die in de praktijk is beproefd in het Slotervaartziekenhuis in Amsterdam, en daarna in tal van andere bedrijven (zie kader).

Deze methodiek wordt sinds 2013 door zo'n zestig adviseurs van UWV landelijk toegepast voor het bedrijfsadvies Inclusieve Arbeidsorganisatie, in allerlei organisaties bij overheid en bedrijfsleven. Vanuit de sw-sector is een vergelijkbare ontwikkeling in gang gezet, onder de vlag van 'functiecreatie'.<sup>8</sup>

### Employability

De toekomstscenario's voor een gelukkig en welvarend Nederland concentreren zich op hoger opgeleiden die de kennis-economie gestalte moeten geven (bijvoorbeeld: WRR-thema employability, een leven lang leren, en werkzekerheid,<sup>9</sup> WRR-thema innovatiekracht van Nederland 2013).<sup>10</sup>

Een groot deel van de mensen die ook deel uit (willen) maken van de beroepsbevolking komt daarbij amper aan

bod. Als het gaat om mensen met een arbeidsbeperking, die het minimumloon niet kunnen verdienen, gaat het immers vaak om mensen die vooral zijn aangewezen op leren in de praktijk, door na te doen en te oefenen wat er gedaan moet worden.

Het wordt echter tijd dat we ook meer gaan investeren in de 'employability' van deze mensen met arbeidspotentieel ('work potentials'), vooral door ze te trainen en op te leiden tijdens het werk. Als de nieuwkomers hoger opgeleid zijn, en worden gezien als 'high potentials', dan gaan organisaties er als vanzelfsprekend van uit dat zij als werknemer pas van toegevoegde waarde kunnen zijn als ze goed worden ingewerkt in hun functie, en opgenomen worden in de organisatie, zodat ze zich daar thuis voelen en er de weg weten. Daarom organiseren bedrijven voor hoger opgeleide nieuwkomers ook allerlei vormen van introductie en begeleiding, individueel (mentoraat) of groepsgewijs (traineeship). Alles is er op gericht om deze nieuwe werknemers systematisch op te nemen in de organisatie, en daarvoor worden voldoende tijd en middelen uitgetrokken. Trainees leren tijdens een periode van doorgaans een jaar wat er nodig is om een bijdrage te leveren – van toegevoegde waarde te zijn – vakmatig en in sociaal opzicht.

Ook bij nieuwkomers met een arbeidsbeperking en weinig vooropleiding blijkt het goed mogelijk op lager niveau een 'traineeship' te organiseren. Zij hebben – misschien nog wel meer dan hoger opgeleide nieuwkomers – baat bij zo'n investering in hun employability. De meesten hebben immers geen beroepsopleiding gevolgd en niet of nauwelijks werkervaring opgedaan in stage, vakantiebaantje of bijbaan. Ze moeten nog leren wat werken is, wat er van hen in een werksituatie verwacht wordt en hoe ze daaraan kunnen voldoen. Op beperkte schaal wordt deze aanpak al toegepast in Nederland, onder andere bij Nuon en Alliant. Het Slotervaartziekenhuis in Amsterdam is een mooi voorbeeld van een organisatie met een interne bedrijfsopleiding op mbo-1 niveau, specifiek voor jongeren met een arbeidsbeperking en weinig vooropleiding (zie kader). De combinatie van werken en leren blijkt zeer geëigend om deze nieuwkomers op de arbeidsmarkt de kennis en vaardig-

## Methodiek Inclusieve Arbeidsorganisatie

De methodiek Inclusieve Arbeidsorganisatie kent diverse werkwijzen en instrumenten die nodig zijn om tot duurzame arbeidsparticipatie van mensen met een arbeidsbeperking te komen, onder andere voor werving en selectie van geschikte kandidaten, begeleiding op de werkplek en loopbaanontwikkeling. Essentieel onderdeel om tot geschikte banen te komen is de methode Inclusief herontwerp van werkprocessen (IHW).<sup>7</sup> Dat is een methode om werkgevers die mensen met een arbeidsbeperking en weinig opleiding duurzaam willen opnemen in hun arbeidsorganisatie te adviseren en te ondersteunen. Dit kan in de vorm van:

- a) eenvoudige werkzaamheden
- b) in een gestructureerde werkomgeving
- c) met adequate begeleiding.

Middels arbeidsanalyse worden in bestaande werkprocessen de elementaire taken opgespoord. Dat zijn werkzaamheden die geen vooropleiding vereisen, vaak routinematig van aard. De vereiste vaardigheden kunnen al doende worden aangeleerd (learning on the job). In de meeste bedrijven zijn dit type werkzaamheden wel latent voorhanden, maar dan als onderdeel van functies die op zijn minst een startkwalificatie vereisen (MBO-2, HAVO, VWO). Tevens wordt nagegaan of de elementaire taken aan bestaande functies kunnen worden onttrokken zonder dat dit leidt tot verstoringen van de werkprocessen, of ongewenste neveneffecten voor andere werknemers. Combinatie van deze elementaire taken levert een takenpakket op waarvoor vervolgens geschikte kandidaten uit de doelgroep worden gezocht. Met adequate begeleiding zijn deze nieuwe medewerkers binnen een aantal maanden goed ingevoerd in de organisatie en kunnen zij, naar vermogen, een productieve bijdrage leveren. De andere medewerkers kunnen zich daardoor op hun kerntaken richten, de taken waarvoor zij bij uitstek gekwalificeerd zijn. Deze herverdeling van taken is dus ook vanuit bedrijfseconomisch oogpunt interessant.

heden te laten opdoen die nodig zijn om van toegevoegde waarde te kunnen zijn voor een arbeidsorganisatie. Op een enkele uitzondering na hebben alle gediplomeerde leerlingen op het eind van het leertraject hun arbeidsvermogen zodanig ontwikkeld, dat hun arbeidsprestatie dan het wettelijk minimumloon waard is. ■

**Henny Mulders** is adviseur inclusief werken bij UWV. **Erik Voerman** is business adviseur WERKbedrijf bij UWV.

### Noten

1. Memorie van Toelichting Wetsvoorstel banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten. <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2014/07/01/wetsvoorstel-banenafpraak-en-quotum-arbeidsbeperkten.html>
2. SCP (2010). Minder werk voor laagopgeleiden? UKV 2011-3, paragraaf 3.3 Literatuurstudie onderkant arbeidsmarkt.
3. Memorie van Toelichting Wetsvoorstel banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten. <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2014/07/01/wetsvoorstel-banenafpraak-en-quotum-arbeidsbeperkten.html>
4. UWV Monitor Arbeidsparticipatie 2013, [www.uwv.nl](http://www.uwv.nl)
5. UWV Monitor Arbeidsparticipatie 2013, [www.uwv.nl](http://www.uwv.nl)
6. Gerde Jehoel-Gijsbers (red.): Beperkt aan het werk, deel II Wajong (pp. 91-160), SCP, Den Haag (2010).
7. Nijhuis, Mulders en Zijlstra (2010). Inclusief Herontwerp van werkprocessen. *Aan de slag*, maandblad voor re-integratie, 1/2-2011, pp. 20-23.  
Zijlstra, Mulders, Nijhuis (2012). Inclusieve Arbeidsorganisaties, op weg naar duurzame arbeidsparticipatie. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, (28) 1.  
Ruitenbeek, Mulders, Zijlstra, Nijhuis en Mulders (2013). Een alternatieve benadering voor herontwerp van werk. Ervaringen met de methode Inclusief Herontwerp Werkprocessen. *Gedrag en Organisatie*, (26) 1.
8. SBCM kennisorganisatie voor de sw-branche (2013), Handboek Functiecreatie. Ook afzonderlijke sw-bedrijven hebben eigen vraaggerichte methoden ontwikkeld. Daarvan vertoont de 'Atlantmethode', van sw-bedrijf Atlant in Helmond, de meeste overeenkomst met de methode IHW.
9. WRR 2007, Investeren in werkzekerheid
10. <http://www.wrr.nl/publicaties/publicatie/article/naar-een-lerende-economie-1/>
11. Voor dit reguliere beroepsopleiding komen deze Wajongers echter niet in aanmerking, gezien hun beperkingen.