

J. van Genabeek, A.M. Hazelzet, W.S. Zwinkels

Werkgelegenheidsvoorzieningen voor de Wsw-doelgroep: buitenlandse ervaringen

**Onderzoek uitgevoerd door TNO Arbeid, in opdracht van de Raad
voor Werk en Inkomen (RWI)**

De Raad voor Werk en Inkomen (RWI) is het overlegorgaan van werkgevers, werknemers en gemeenten. De RWI adviseert de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over arbeidsmarktbeleid. Doel van deze adviezen is zoveel mogelijk mensen aan het werk te helpen en te houden. Een andere taak is het bevorderen van transparantie en kwaliteit op de reïntegratiemarkt. Ook heeft de RWI een eigen subsidieregeling om werkgelegenheidsprojecten te stimuleren.

Voorwoord

Een groot gedeelte van het budget voor arbeidsgehandicaptenbeleid gaat in Nederland naar de sociale werkvoorziening. Momenteel is de vraag actueel of wij in Nederland wel effectief en efficiënt omgaan met werkgelegenheidsvoorzieningen voor de Wsw-geïndiceerden. De Raad voor Werk en Inkomen (RWI) heeft de Wsw als apart thema geagendeerd om de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid daarover te adviseren. Voor een goed advies wil de Raad inzicht in het beleid en de uitvoering van de sociale werkvoorziening in het buitenland om ideeën op te doen voor arbeidsmarkt- en reïntegratiebeleid.

TNO Arbeid is gevraagd de werkgelegenheidsvoorzieningen voor de SW-doelgroep in een vijftal landen in kaart te brengen. Met het oog op het maximaal te verwachten leereffect heeft TNO Arbeid in overleg met de RWI Australië, Denemarken, Groot-Brittannië, Oostenrijk en Zweden geselecteerd. Onafhankelijke experts uit die landen hebben in korte tijd ieder een rapport geschreven over beleid, uitvoering, knelpunten en oplossingen voor de SW-doelgroep in hun land. Op basis van deze beschrijvingen heeft TNO Arbeid aanknopingspunten geformuleerd voor het Nederlandse beleid en de uitvoering daarvan.

Wij willen onze experts hartelijk danken voor hun bijdrage en de prioriteit die zij op korte termijn in de vakantietijd (augustus) konden geven aan ons verzoek om een landenrapport te schrijven en de snelheid waarmee daarna aanvullende vragen van onze kant zijn beantwoord.

Wim Zwinkels,
(projectleider)

Inhoudsopgave

1	Inleiding, vraagstelling en aanpak	6
1.1	Inleiding	7
1.2	Vraagstelling	7
1.3	Aanpak	8
1.4	Opbouw van het rapport	9
2	De sociale werkvoorziening in internationaal perspectief	10
2.1	De Nederlandse Wsw in het kort	11
2.2	De Nederlandse problematiek nader bekeken	12
2.3	De Nederlandse SW in internationaal perspectief	15
2.4	Thema's binnen het onderzoek	17
3	Beleid en uitvoering voor de Wsw-doelgroep in vijf landen	20
3.1	Inleiding	21
3.2	Australië	21
3.2.1	Voorgeschiedenis	21
3.2.2	Instrumenten en voorzieningen	22
3.2.3	Doelgroep doelstellingen	23
3.2.4	Uitvoering van beleid	24
3.2.5	Financiering	25
3.2.6	Resultaten	25
3.3	Denemarken	27
3.3.1	Voorgeschiedenis	27
3.3.2	Instrumenten en voorzieningen	28
3.3.3	Doelgroep en doelstellingen	29
3.3.4	Uitvoering van beleid	30
3.3.5	Financiering	31
3.3.6	Resultaten	32
3.4	Groot-Brittannië	33
3.4.1	Voorgeschiedenis	33
3.4.2	Instrumenten en voorzieningen	34
3.4.3	Doelgroep en doelstellingen	34
3.4.4	Uitvoering van beleid	36
3.4.5	Financiering	38
3.4.6	Resultaten	38

3.5 Oostenrijk	39
3.5.1 Voorgeschiedenis	39
3.5.2 Instrumenten en voorzieningen	40
3.5.3 Doelgroep en doelstellingen	41
3.5.4 Uitvoering van beleid	42
3.5.5 Financiering	44
3.5.6 Resultaten	44
3.6 Zweden	45
3.6.1 Voorgeschiedenis	45
3.6.2 Voorzieningen en instrumenten	45
3.6.3 Doelgroep en doelstellingen	46
3.6.4 Uitvoering van beleid	47
3.6.5 Financiering	48
3.6.6 Resultaten	48
4 Aanknopingspunten voor Nederlands beleid	50
4.1 Bevindingen op hoofdlijnen	51
4.2 Aanknopingspunten	55
Literatuur	60
Bijlagen	62
Buitenlandse experts	63
Checklist	63
Summary	68
Colofon	74

INLEIDING, VRAAGSTELLING EN AANPAK

1.1 Inleiding

De Wet Sociale Werkvoorziening (Wsw) vormt een belangrijk onderdeel van het arbeidsmarkt- en reïntegratiebeleid voor (arbeids)gehandicapten. Uit verschillende evaluaties blijkt dat op een aantal essentiële onderdelen nog geen sprake is van een effectieve en efficiënte uitvoering van de Wsw.¹ De Raad voor Werk en Inkomen (RWI) rekent het vanuit zijn verantwoordelijkheid voor een verbetering van de werking van de arbeidsmarkt tot zijn taak te komen met voorstellen die kunnen bijdragen aan een betere werking van de Wsw en daarmee aan verbetering van de positie van gehandicapten op de arbeidsmarkt. Om die reden heeft de RWI in een eerste beleidsadvies “Beleidskader Werk en Inkomen 2002” aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de Wsw als adviesthema geagendeerd.

Het is goed mogelijk dat in het buitenland voorbeelden van effectief arbeidsmarkt- en reïntegratiebeleid voor de doelgroep voorhanden zijn. De thans beschikbare binnenlandse rapporten en studies over de Wsw besteden echter geen aandacht aan de vraag welke werkgelegenheidsvoorzieningen voor een soortgelijke doelgroep als die van de Wsw in het buitenland aanwezig zijn. De RWI heeft TNO Arbeid daarom gevraagd onderzoek te doen naar de wijze waarop deze werkgelegenheidsvoorzieningen in het buitenland zijn georganiseerd en welke aanknopingspunten op basis van buitenlandse ervaringen geformuleerd kunnen worden voor het Nederlandse beleid en de uitvoering ervan. De aanknopingspunten dienen gericht te zijn op het beter realiseren van het hoofddoel van de Wsw: het bieden van passende arbeid voor mensen met een handicap waarbij hun arbeidsbekwaamheden maximaal worden behouden en ontwikkeld.

1.2 Vraagstelling

Momenteel is de vraag actueel of in Nederland wel effectief en efficiënt wordt omgegaan met de sociale werkvoorziening. De huidige situatie kent verschillende knelpunten als gevolg van onderling conflicterende doelstellingen van betrokken partijen. Bovendien bestaat het idee dat in Nederland verhoudingsgewijs een grote groep werkzaam is in een beschutte werkomgeving, terwijl een relatief kleine groep bij een reguliere werkgever werkt in de vorm van begeleid werken of detachering.

Uitgangspunt voor de RWI is dat de groep arbeidsgehandicapten die is aangewezen op de sociale werkvoorziening in een zo regulier mogelijke werkomgeving werken. Dit betekent niet dat arbeidsgehandicapten zo snel mogelijk moeten uitstromen naar een reguliere arbeidsplaats zonder enige vorm van ondersteuning. De RWI heeft in zijn eerdere advies over gesubsidieerde arbeid al onderkend dat voor bepaalde groepen een permanente vorm van ondersteuning nodig blijft, zeker waar het gaat om de doelgroep van de Wsw. Zo regulier mogelijk betekent wel dat mensen bij voorkeur in dienst zijn bij een reguliere werkgever, waar nodig met behulp van voorzieningen in het kader van de wet REA, of via de instrumenten detachering of begeleid werken in de Wsw. Tegelijkertijd erkent de RWI dat een deel van de doelgroep aangewezen zal blijven op een beschutte werkplek binnen een sociale werkplaats.

De RWI wil weten of de Wsw wel in voldoende mate bijdraagt aan het zo regulier mogelijk maken van werk voor arbeidsgehandicapten. Voor een goed advies wil de RWI inzicht in het beleid en de uitvoering van de sociale werkvoorziening in het buitenland om ideeën op te doen voor een

1 Zie Interdepartementaal beleidsonderzoek IBO (2001) en Algemene Rekenkamer (2001).

effectief en efficiënt arbeidsmarkt- en reïntegratiebeleid dat gericht is op het verwezenlijken van een zo regulier mogelijke werkomgeving voor de Wsw-doelgroep.

De kernvraag in dit onderzoek luidt als volgt:

Welke werkgelegenheidsvoorzieningen bestaan er in het buitenland voor de SW-doelgroep, hoe worden deze uitgevoerd, wat zijn daarbij de resultaten en wat kan hiervan worden geleerd voor het Nederlandse beleid en de uitvoering daarvan?

Onderzoeksvragen daarbij zijn:

1. Hoe zijn de werkgelegenheidsvoorzieningen voor een soortgelijke doelgroep als die van de Wsw op dit moment in het buitenland georganiseerd? Wat zijn de beleidsontwikkelingen en mogelijke voorgenomen aanpassingen van het beleid? Welke overeenkomsten en verschillen zijn er met de Nederlandse voorzieningen?
2. Is in het buitenland de op de Wsw gelijkende doelgroep vaker werkzaam bij een reguliere werkgever? Zo ja, wat zijn hiervan de belangrijkste oorzaken?
3. Hoe gaat men in het buitenland om met de spanning tussen de sociale en economische doelstellingen bij het bieden van werkgelegenheidsvoorzieningen voor een soortgelijke doelgroep als die van de Wsw?
4. Wat kan Nederland leren van het buitenlandse beleid om voor mensen met een handicap passende arbeid te bieden waarbij hun arbeidsbekwaamheden maximaal worden behouden en ontwikkeld?

1.3 Aanpak

Nederlandse doelgroep uitgangspunt

Er is voor gekozen de Nederlandse doelgroep als uitgangspunt te nemen en vervolgens te kijken welke werkgelegenheidsvoorzieningen al dan niet aan deze doelgroep worden aangeboden. Op deze wijze proberen we te voorkomen dat buitenlandse regelingen onnodig buiten beeld blijven. Het onderzoek gaat verder dan alleen een beschrijving per land. Interessant is waarom men voor een bepaalde regeling of uitvoering heeft gekozen, wat de sterke en zwakke punten zijn en waarom bepaalde knelpunten zich voordoen.

Voor dit onderzoek hebben we niet kunnen volstaan met deskresearch vanuit Nederland. Voor een goed begrip van de buitenlandse situatie hebben we daarom buitenlandse experts gevraagd om aan de hand van een door TNO Arbeid ontwikkelde checklist een landenrapport te schrijven. Door gebruik te maken van onafhankelijke experts, werkzaam bij onderzoeksinstituten en universiteiten (en niet bijvoorbeeld experts in overheidsorganisaties als ministeries of organisaties voor sociale werkvoorziening), is objectiviteit gewaarborgd. Zeker waar het gaat om de praktische uitwerking en de resultaten van het beleid dient in de informatievoorziening geen sprake te zijn van 'window-dressing'. Bovendien hebben we de betrouwbaarheid van de landenrapporten proberen te vergroten door na afloop aanvullende vragen aan de experts voor te leggen en door zelf aanvullend literatuuronderzoek te verrichten.

De landenrapporten verschaffen een impressie van de sociale werkvoorziening en bijbehorende regelingen in vijf landen. De verschillende regelingen die in de landenrapporten worden beschreven en de ervaringen die daarmee zijn opgedaan, kunnen niet direct naar de Nederlandse situatie worden getransponeerd, omdat het arbeidsmarktbeleid in het buitenland vaak anders is ingericht. Wel kunnen de regelingen en ervaringen in het buitenland een belangrijke

inspiratiebron zijn bij het maken van (beleidsmatige) keuzes over de inrichting van Wsw-voorzieningen in Nederland. In hoofdstuk 4 hebben we op grond van de landenrapporten een aantal aanknopingspunten en ‘lessen’ voor Nederland uitgewerkt.

Stappen in het onderzoek

Achtereenvolgens zijn in het onderzoek de volgende stappen gezet:

- Met de RWI is een selectie van vijf landen gemaakt, waarbij gekeken is naar het maximaal te verwachten leereffect. Dit zijn: Australië, Denemarken, Groot-Brittannië, Oostenrijk en Zweden. De experts die het landenrapport voor hun land hebben opgesteld zijn te vinden in Bijlage A.
- Voor deze experts heeft TNO Arbeid een checklist ontwikkeld met punten waarop de rapportage diende in te gaan en richtlijnen voor de rapportage. Deze checklist is te vinden in Bijlage B.
- Op basis van deze checklist hebben de experts hun concept landenrapport geschreven.
- Met de RWI zijn deze landenrapporten besproken en zijn aanvullende en verdiepende vragen gesteld aan de experts.
- De experts hebben hun landenrapport aangepast.
- Via desk-research is aanvullend literatuuronderzoek verricht.
- TNO Arbeid heeft op basis van de landenbeschrijvingen aanknopingspunten voor Nederlands beleid geformuleerd.

Communicatie met de auteurs heeft steeds in het Engels plaatsgevonden, veelal per e-mail. De landenrapporten zijn derhalve ook in het Engels geschreven.

1.4 Opbouw van het rapport

Dit rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 wordt de Nederlandse problematiek nader onder de loep genomen en wordt de sociale werkvoorziening in internationaal perspectief geplaatst. Hoofdstuk 3 gaat in op beleid en uitvoering voor de Wsw-doelgroep in de vijf bestudeerde landen. De algemene bevindingen van de landenstudies en de aanknopings- c.q. leerpunten voor Nederlands beleid die daaruit voortvloeien, zijn in hoofdstuk 4 uitgewerkt. Er zijn bijlagen opgenomen met beschrijvingen van de buitenlandse experts die hebben meegewerkt aan het onderzoek en de Engelstalige checklist. Bovendien is aan het rapport een Engelstalige samenvatting van het onderzoek toegevoegd.

De sociale werkvoorziening
in internationaal perspectief

2

2.1 De Nederlandse Wsw in het kort

Doelgroep

De Wsw biedt voor mensen met een handicap een werkplek onder aangepaste omstandigheden. De werkomgeving en het werk moeten gericht zijn op het maximaal behouden en ontwikkelen van arbeidsbekwaamheden.

Tot de doelgroep van de Wsw worden personen gerekend die door een fysieke, verstandelijke of psychische handicap zijn aangewezen op werk onder aangepaste omstandigheden. Zij moeten in ieder geval in staat zijn regelmatig zonder verstoring van de arbeidsomgeving arbeid te verrichten. De persoon wordt tot regelmatige arbeid in staat geacht, indien deze naar het oordeel van de gemeente aan bepaalde eisen voldoet met betrekking tot de arbeidsprestatie, aaneengesloten werktijd, begrensde begeleidingstijd en functie-geschiktheid. Wie niet aan deze vereisten voldoet, heeft een positieve indicatie voor een vanuit de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) gefinancierde dagvoorziening.²

Drie vormen

Binnen de Wsw bestaan drie vormen van permanent gesubsidieerde arbeid:

- *Beschutte arbeidsplaatsen*: gemeenten kunnen zelf of samen met andere gemeenten beschutte arbeidsplaatsen voor personen met een handicap realiseren;
- *Detachering*: personen met een handicap kunnen alleen of groepsgewijs gedetacheerd worden bij een reguliere werkgever.
- *Begeleid werken*: personen met een handicap kunnen onder aangepaste omstandigheden en via een jobcoach door een reguliere werkgever in dienst genomen worden. De gemeente biedt de werkgever subsidie en financiert een begeleidingsorganisatie voor de begeleiding op de werkplek.

Uitgaande van cijfers van de Wsw-statistiek over 2001 wordt van het totale budget voor de Wsw 86 procent besteed aan beschutte arbeidsplaatsen; 13 procent aan detachering en 1 procent aan begeleid werken.³

Uitvoering en sturing

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wsw. Zij kunnen het SW-beleid zelfstandig uitvoeren, of gezamenlijk met andere gemeenten in een zogeheten werkvoorzieningschap. De meeste gemeenten doen het laatste. Bij de uitvoering in een werkvoorzieningschap maken de samenwerkende gemeenten gebruik van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Gemeenten dragen vrijwel alle bevoegdheden over aan het schap en sluiten veelal ook het gehele budget dat zij van het Rijk ontvangen door naar het schap zonder daaraan voorwaarden te verbinden. Ook stellen de meeste gemeenten geen voorwaarden aan de financiering van de arbeidsplaatsen bij de SW-bedrijven.

De SW-bedrijven zorgen voor de praktische uitvoering van het beleid door (aangepaste) werkplaatsen aan de doelgroep van de Wsw ter beschikking te stellen. In Nederland zijn circa 100 SW-bedrijven actief, waarvan circa 90 voor een werkvoorzieningschap werken en circa 10 direct voor gemeenten. Bijna alle SW-bedrijven worden ongeacht hun rechtsvorm met publieke middelen gefinancierd.

2 Besluit indicatie sociale werkvoorziening, Staatsblad (1997).

3 Verkaik e.a. (2001); Plooijs e.a. (2002).

Het begeleid werken in het kader van de Wsw wordt meestal door aparte begeleidingsorganisaties uitgevoerd. In de Wsw is vastgelegd dat SW-bedrijven begeleid werken zelf niet mogen uitvoeren, maar in de praktijk houden zij zich niet altijd aan dit verbod.

Indicatie

In 1998 is de vernieuwde Wsw in werking getreden. In de nieuwe wet is de indicatiestelling aangescherpt en de doelgroep beperkt tot mensen die door lichamelijk, verstandelijke of psychische beperkingen alleen in staat zijn tot werken onder aangepaste omstandigheden. Het accent van de beoordeling is meer komen te liggen op beantwoording van de vraag of een persoon terecht aanspraak maakt op een (relatief dure) gesubsidieerde arbeidsplaats in de sociale werkvoorziening. Hiermee is de mogelijkheid komen te vervallen om mensen met een sociale beperking krachtens de Wsw in de sociale werkvoorziening te plaatsen.

De gemeente is verantwoordelijk voor het instellen van een onafhankelijke, multidisciplinaire indicatiecommissie. Deze bepaalt aan de hand van beslistabellen of kandidaten tot de doelgroep van de Wsw behoren en adviseert de gemeente daarover. De indicatiecommissie maakt onderscheid tussen lichte, matige en ernstige gehandicapten. De mate van handicap is namelijk bepalend voor de hoogte van de subsidie die de gemeente voor de persoon in kwestie ontvangt. De gemeente neemt het uiteindelijke besluit of een kandidaat al dan niet tot de Wsw-doelgroep behoort.

Omvang doelgroep en kosten

Momenteel zijn circa 90.000 personen werkzaam via de Wsw. Dat is 22 procent van het totaal aantal werkenden met een arbeidshandicap. Nederland telde volgens de registratie van UWV in 2000 ruim 1,2 miljoen arbeidsgehandicapten.⁴ Van hen is 34,1 procent (413.000) aan het werk. De arbeidsdeelname van arbeidsgehandicapten is daarmee veel lager dan de arbeidsdeelname van mensen zonder een handicap (61 procent).⁵

Het budgettaire beslag van de Wsw op het totaal van de reïntegratiemiddelen is aanzienlijk (2 miljard euro in 2002). Bijna de helft van alle middelen voor reïntegratie en gesubsidieerde arbeid van het Ministerie van SZW gaat naar de Wsw.⁶ Daarmee zijn de eigen bijdragen van gemeenten voor SW-bedrijven nog buiten beschouwing gelaten.

2.2 De Nederlandse problematiek nader bekeken

Knelpunten Wsw

De recente wijzigingen in de Wsw hebben niet in alle gevallen de gewenste resultaten opgeleverd. Knelpunten blijven zich aftekenen zowel op beleidsmatig als op uitvoerend niveau, constateren zowel het Interdepartementaal Beleidsonderzoek IBO (2001) als de Algemene Rekenkamer (2001). De Introductie van het instrument begeleid werken heeft er niet toe geleid dat meer Wsw-geïndiceerden in een reguliere werkomgeving zijn gaan werken. Nog steeds is het overgrote deel van de SW'ers werkzaam in een beschutte werkomgeving in plaats van werkzaam bij een reguliere werk-

4 Jaaroverzicht arbeidsgehandicapten 2000, UWV, april 2002.

5 Rapport gehandicapten, SCP, 2002

6 Conceptbegroting SZW 2003.

gever in de vorm van begeleid werken en detachering. Ook is de positie van de cliënt en de ontwikkeling van arbeidsvaardigheden niet aantoonbaar centraal komen te staan.

Overigens onderschrijven SW-bedrijven de reïntegratiedoelstelling wel maar krijgen zij te weinig (financiële) prikkels. Gemeenten geven onvoldoende invulling aan hun regierol. Zij zien de Wsw vooral als een aparte sociale voorziening en niet als een onderdeel van een integraal arbeidsmarktbeleid. Veel gemeenten weten niet waar de personen blijven die voor de sociale werkvoorziening zijn afgewezen, waardoor een sluitende aanpak voor deze kansarme groep niet is gegarandeerd. Problemen in de uitvoering blijven zich ook voordoen met betrekking tot de lange wachttijden voor cliënten. Door een scherpere omschrijving van de doelgroep zijn de wachttijsten weliswaar verkort, maar de wachttijden voor de Wsw-geïndiceerden niet.⁷

Op 2 september 2002 heeft de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) een aantal principe afspraken gemaakt met het Ministerie van SZW. Gezamenlijk zijn zij van mening dat in de wenselijke situatie:

1. een uitnodiging moet plaatsvinden voor een intake gesprek binnen één maand na het indicatiebesluit;
2. de wachttijd niet langer dan een jaar mag zijn met de inspanningsverplichting voor gemeenten om een Wsw-geïndiceerde zo snel mogelijk te plaatsen op een Wsw-arbeidsplaats;
3. herindicatie volgt als na één jaar geen plaatsing is gerealiseerd.

Deze afspraken worden door het Ministerie van SZW in overleg met de VNG verder uitgewerkt. Daarnaast is met de VNG afgesproken dat met onderbrenging van de indicatiestelling bij de Centra voor Werk en Inkomen (CWI's) per 1 januari 2004 nadrukkelijk wordt gekeken naar vereenvoudiging en mogelijke verbeteringen van het gehele proces, van aanmelding tot plaatsing.

Doelstellingen veroorzaken trilemma

In de wet en bij de uitvoering van de Wsw worden drie doelstellingen tegelijk nagestreefd:

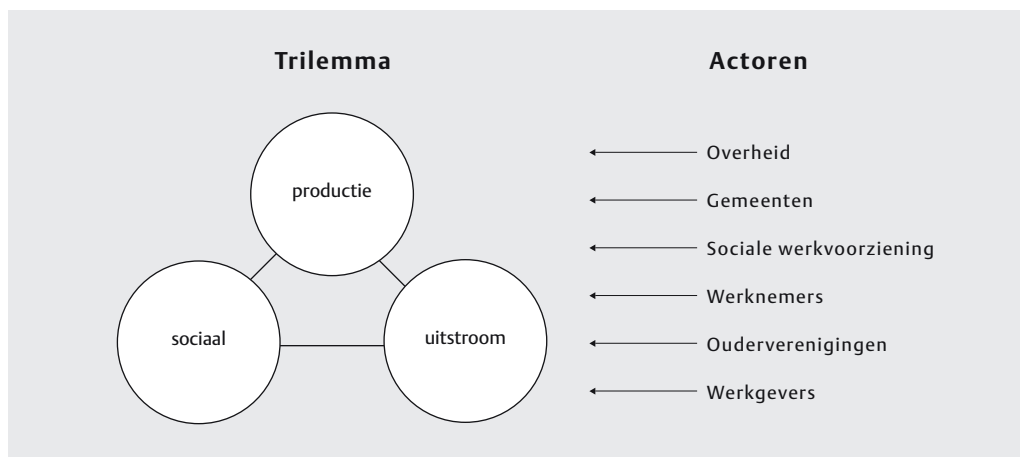
- De sociale doelstelling: de sociale werkvoorziening als vangnet voor arbeidsgehandicapte personen die niet regulier kunnen werken;
- De productiviteitsdoelstelling: het benutten van arbeidscapaciteit van de doelgroep door SW-bedrijven;
- De door- of uitstroomdoelstelling: het streven naar doorstroom binnen de regeling en uitstroom voor personen die in een reguliere werkomgeving kunnen werken.

Hoewel er in de praktijk een streven is naar persoonlijke ontwikkeling van de doelgroep, waarbij aan alle drie de doelstellingen tegemoet wordt gekomen, kunnen deze doelstellingen onderling ook conflicteren. Realisatie van de ene doelstelling kan ten koste gaan van een andere doelstelling. De sociale doelstelling komt in het gedrang als het SW-bedrijf teveel aandacht besteedt aan de productiedoelstelling. De productiviteitsdoelstelling komt in het gedrang als de meest productieve werknemers uitstromen naar een reguliere baan buiten de sociale werkvoorziening.

7 Zie ook Van Nes e.a. (2002).

De oorzaak van knelpunten in de sociale werkvoorziening wordt dus gevormd door het 'trilemma' van doelstellingen en diverse belangentegenstellingen. In figuur 1 is dit trilemma schematisch weergegeven.

Figuur 1: Trilemma van de sociale werkvoorziening



De geschetste spanningsvelden illustreren dat het niet gemakkelijk is oplossingen te vinden voor het trilemma waarmee de verschillende actoren zich geconfronteerd zien.

Heterogeniteit van de doelgroep

Een complicerende factor daarbij wordt gevormd door de heterogeniteit van de SW-doelgroep. Voor deze doelgroep dienen sociale en economische doelstellingen gerealiseerd te worden. Voor sommige personen zal echter alleen de sociale doelstelling relevant zijn. Bij anderen zal ook de economische doelstelling een rol spelen.

Indicatiestelling

Voorafgaand aan toelating tot de Wsw is er sprake van een indicering. Belangrijk is dat de indicatiestelling goed wordt uitgevoerd. Personen mogen niet 'te goed' en niet 'te slecht' voor de Wsw zijn. Gegeven het feit dat men tot de doelgroep behoort is het ook zaak om ervoor zorg te dragen dat de juiste vorm van sociale werkvoorziening bij de juiste persoon terecht komt.

Dynamiek

Binnen de uitvoering moet de reeds genoemde aandacht voor persoonlijke ontwikkeling ertoe leiden dat personen minder afhankelijk worden van de sociale werkvoorziening. Ofschoon bedacht moet worden dat bij een goede indicatiestelling met de doelgroep geen al te hoge uitstroom naar reguliere arbeid gerealiseerd kan worden, dienen het beleid en de uitvoering erop gericht te zijn meer cliënten door te laten stromen van de sociale werkplaats naar detacheringen en begeleid werken dan thans het geval is. De juiste vorm van sociale werkvoorziening voor de juiste persoon is dus geen eenmalige kwestie bij instroom in de Wsw maar dient geregeld gemonitord te worden.

Kortom, heterogeniteit van de doelgroep, indicatiestelling en dynamiek zijn aspecten om rekening te houden bij het optimaliseren van beleid en uitvoering van de sociale werkvoorziening.

2.3 De Nederlandse SW in internationaal perspectief

Systematisch overzicht gebrekkig

Er is slechts een gebrekkig systematisch overzicht van het beleid van postindustriële landen voor de SW-populatie. Weliswaar zijn in EU-verband enkele studies verricht naar het werkgelegenheidsbeleid voor (arbeids)gehandicapten of zijn concrete beleidsmaatregelen beschreven waarvan beschut en begeleid werken deel uitmaken.⁸ Maar deze studies verschaffen geen overkoepelend overzicht. Internationaal vergelijkend onderzoek naar de sociale werkvoorziening wordt bemoeilijkt doordat in de verschillende landen doelgroep en beleid anders worden gedefinieerd. Met name valt het op dat de doelgroep en het beleid in andere landen minder strak is afgebakend dan in Nederland, waardoor in het buitenland een breed scala aan werkgelegenheidsvoorzieningen voor de SW-doelgroep beschikbaar is. Samoy en Waterplas (1997) benadrukken dan ook dat er classificatieproblemen zijn en stellen daarbij dat de grens met reguliere arbeid steeds vager wordt.

Niettemin wordt over het algemeen geaccepteerd dat er een groep is die wegens een handicap niet zelfstandig in eigen arbeid kan voorzien. Om die reden hebben we ervoor gekozen de Nederlandse SW-doelgroep als uitgangspunt te nemen voor de landenbeschrijvingen en niet zozeer het SW-beleid of de SW-voorzieningen. Per land hebben we bekeken welke voorzieningen bestaan voor personen die passen in de omschrijving van de Nederlandse SW-doelgroep. Door deze bredere invalshoek hebben we voorkomen dat interessante werkgelegenheidsvoorzieningen in het buitenland over het hoofd zijn gezien.

Nederland koppositie aantal personen beschutte werkplaats

Ondanks problemen met de onderlinge vergelijkbaarheid is de conclusie gerechtvaardigd dat in Nederland relatief veel mensen in beschutte werkplaatsen werkzaam zijn.⁹ In Nederland werkt maar liefst 1% van de potentiële beroepsbevolking in een beschutte werkplaats. Nummer twee binnen de Europese Unie, Zweden, scoort met 0,63% aanzienlijk lager. Ook uitgedrukt als percentage van het bruto binnenlands product wordt in Nederland het meeste geld besteed aan beschutte arbeid, namelijk 0,5%. De gemiddelde kosten per deelnemer zijn daarentegen het hoogst in Denemarken (€ 46.800,- per persoon per jaar, tegen Nederland (€ 21.963,-).

De precieze oorzaken voor het relatief hoge aantal personen in de sociale werkvoorziening in Nederland zijn onbekend. Wel kunnen we een aantal mogelijke verklaringen geven. Allereerst spelen verschillen in afbakening van de doelgroep een rol. Samoy en Waterplas (1997) constateerden dat in Nederland ook grote groepen met alleen sociale problemen in de sociale werkvoorziening tewerkgesteld waren. Ondanks dat de doelgroepomschrijving met de invoering van de nieuwe Wsw is aangescherpt, zullen degenen die onder de oude wet voor de sociale werkvoorziening zijn geïndiceerd thans nog een aanzienlijk deel vormen van de totale populatie, gegeven de geringe uitstroom uit de regeling. Verder blijven in het buitenland mogelijk grote groepen buiten beeld omdat zij (al dan niet met een uitkering) niet op de arbeidsmarkt arbeid aanbieden en/of in de dagopvang zitten. Daarnaast is in Nederland de potentiële doelgroep, namelijk die van arbeidsgehandicapten, relatief omvangrijk. Op basis van gegevens uit afzonderlijke nationale surveys neemt Nederland de vijfde plaats in, op basis van gegevens van het European Community Household Panel zelfs een derde plaats, zoals blijkt uit tabel 2.1.

8 Zie onder meer Thornton en Lunt (1997), Ecotec (2000) en Van Lin e.a. (2002).

9 Zie Van Lin e.a. (2002).

Tabel 2.1 Percentage van personen in de leeftijdscategorie 16-64 jaar met zelfgerapporteerde handicap(s), volgens nationale surveys en ECHP (EU-gemiddelde 14.3% op basis van ECHP, exclusief Zweden)

Land	ECHP	nationale survey
Finland	22,9	5,0
Verenigd Koninkrijk	18,8	18,8
Nederland	18,6	16,4
Portugal	18,4	n.a.
Denemarken	17,4	7,0
Duitsland	17,3	6,9
Luxemburg	16,5	8,0
Frankrijk	15,3	3,1
België	12,9	17,0
Oostenrijk	12,5	29,0
Ierland	10,9	n.a.
Spanje	9,9	5,8
Griekenland	8,2	2,2
Italië	7,8	1,6
Zweden	n.a.	17,1

Bron: Zwinkels (2001).

Nederlandse problematiek geldt ook voor andere landen, oplossingen verschillen

De Nederlandse problematiek is niet uniek. Ook in andere Europese landen valt de doorstroom vanuit de beschutte werkplekken naar een meer reguliere werkomgeving tegen, ondanks het inzetten van instrumenten als begeleid werken en detachering.¹⁰ En ook andere landen kampen met het hierboven toegelichte trilemma tussen de sociale, productie en uitstroomdoelstellingen.¹¹ Om de doorstroom naar een reguliere werkomgeving te bevorderen zijn in enkele landen recentelijk de toetredingscriteria voor beschutte werkplekken aangepast en zijn nieuwe vormen van beschermd en begeleid werken ontwikkeld. Kortom, de sociale werkvoorziening is ook in de landen om ons heen in ontwikkeling.

In EU-verband wordt de laatste jaren veel aandacht besteed aan beleid voor mensen met een handicap. Via nationale actieplannen, die lidstaten jaarlijks moeten indienen, wordt het beleid gemonitord om de arbeidsmarktpositie van gehandicapten te verbeteren. Brussel bemoeit zich verder niet met het nationale beleid en de uitvoering. Wel wordt via voorschriften landen gesommeerd om anti-discriminatie wetgeving voor gehandicapten te implementeren. Ook is 2003 uitgeroepen tot Europees Jaar van de Gehandicapte.

Internationaal kunnen we een aantal specifieke trends in het arbeidsmarkt- en reïntegratiebeleid voor (arbeids)gehandicapten onderscheiden. Voor een deel zullen deze trends ook gelden voor specifiek beleid voor de sociale werkvoorziening. Van Lin e.a. (2002) onderscheiden een zestal trends, te weten:

¹⁰ Thornton en Lunt (1997).

¹¹ Van Lin e.a. (2002).

- *Activering*: proberen mensen vanuit een uitkeringssituatie actief op de arbeidsmarkt te (re)integreren.
- *Mainstreaming*: hoewel sommige beleidsinitiatieven voor specifieke doelgroepen of typen (arbeids)gehandicapten ontworpen worden, is de trend dat maatregelen breed opgesteld worden voor personen die werk zoeken; men probeert daarmee discriminatie en stigmatisering tegen te gaan.
- *Decentralisatie*: teneinde maatwerk te leveren wordt de uitvoering van het beleid waar mogelijk gedecentraliseerd.
- *Prikkels*: teneinde gewenst gedrag te bewerkstelligen worden prikkels ingevoerd voor cliënten (onder meer vermijden van armoedeval), werkgevers (premedifferentiatie en eigen risico) en uitvoerende instanties (bijvoorbeeld bonussen bij succesvolle plaatsing van cliënten).
- *Verbeteren van institutionele context en harmoniseren van beleid*: teneinde de effectiviteit van de uitvoering te vergroten en de efficiency van organisaties te verbeteren, wordt de institutionele context in diverse landen gereorganiseerd.
- *Case management*: er wordt in beleid en uitvoering meer aandacht besteed aan wensen van de cliënt, waarbij getracht wordt maatwerk te leveren.

Toekomst

De problematiek van de arbeidsmarktpositie voor mensen met een handicap wordt de komende jaren relevanter. Onder invloed van de vergrijzing zal de potentiële doelgroep van gehandicapten in relatieve omvang sterk toenemen. Ouderen zijn immers vaker gehandicapt. Bovendien draagt de stijging van het aantal psychische gehandicapten bij aan de groei van de potentiële doelgroep. Een goed arbeidsmarktbeleid voor mensen met een handicap in het algemeen en voor de sociale werkvoorziening in het bijzonder zal van (nog) groter belang worden, mede gezien de beleidsprioriteiten om het arbeidsaanbod te vergroten, de uitgaven aan uitkeringen en gezondheidszorg te verlagen, en de sociale uitsluiting tegen te gaan.¹²

2.4 Thema's binnen het onderzoek

In de vorige paragraaf hebben we gezien dat de problematiek in het buitenland grotendeels vergelijkbaar is met die in Nederland. Ook in de landen om ons heen is de sociale werkvoorziening onderwerp van discussie en zijn recentelijk nieuwe wijzigingen in beleid en uitvoering doorgevoerd. Daarom is het interessant te onderzoeken welke oplossingen men in het buitenland hanteert.

Bij ons onderzoek hebben we een aantal thema's meegenomen. Dit zijn:

- Doelgroep/beleid:
 - definitie en omvang soortgelijke doelgroep als die van de Wsw, doelstellingen van beleid voor deze doelgroep, plaats van dit beleid in het totale arbeidsmarktbeleid voor mensen met een (arbeids)handicap (reintegratiebeleid, (financiële) prikkels, antidiscriminatie, quotasysteem);
 - vormen van ondersteunend werk voor verschillende aan de Wsw verwante doelgroepen, bijdrage daarvan aan de ontwikkeling van arbeidsbekwaamheden en aan de uitstroom naar regulier werk;
 - wijze waarop persoonlijke ontwikkeling van deze doelgroep wordt vormgegeven;
 - wijze waarop indicatiestellingen worden uitgevoerd en wie daarbij betrokken zijn.

¹¹ Zie Zwinkels (2001).

- Voorzieningen/instrumenten:
 - soort regelingen, voorzieningen en instrumenten voor soortgelijke doelgroep als die van de Wsw, uitgesplitst naar vormen van ondersteunend werk, motieven hiervoor;
 - effectiviteit voorzieningen/instrumenten;
 - duur van deze voorzieningen;
 - resultaten in relatie tot doelstellingen en slaag- faalfactoren.
- Uitvoering van beleid:
 - taak- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen de verschillende actoren (overheid, aan de SW verwante organisaties, cliënten, werkgevers, gemeenten);
 - wijze waarop cliënten en werkgevers worden betrokken bij verschillende vormen van ondersteunend werk;
 - wijze waarop wordt omgegaan met de spanning tussen sociale doelstelling, productiviteitsdoelstelling en uitstroombestemming.
- Financiering:
 - omvang en samenstelling van het budget dat aan Wsw verwante doelgroepen wordt besteed;
 - aandeel van dit budget in relatie tot het totale budget voor arbeidsmarktbeleid;
 - aanbodgerichte versus aanbodgestuurde financiering;
 - prikkels in het systeem.

Beleid en uitvoering voor de Wsw-doelgroep in vijf landen

3

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we nader in op de werkgelegenheidsvoorzieningen voor de Wsw-doelgroep in Australië, Denemarken, Groot-Brittannië, Oostenrijk en Zweden. Per land geven we eerst een korte schets van de voorgeschiedenis van werkgelegenheidsvoorzieningen voor gehandicapten. Daarbij maken we onderscheid tussen beschutte werkplekken (gerealiseerd in sociale werkplaats of in een bedrijf), begeleid werken en detachering of nog andere vormen die gevonden zijn, waarna een uitleg volgt van de huidige voorzieningen en instrumenten. Speciale aandacht besteden we aan de doelgroep en de doelstellingen van de werkgelegenheidsvoorzieningen, de uitvoering van het beleid, de kosten en de wijze waarop de financiering wordt geregeld.¹³ De beschrijvingen over de afzonderlijke landen sluiten we af met een korte uiteenzetting van de resultaten van het beleid, de mogelijke knelpunten bij de uitvoering van het beleid, en de te verwachte toekomstige ontwikkelingen.

De diverse onderdelen zijn door de auteurs met verschillende diepgang uitgewerkt. Ten dele hangt dit samen met de auteur. Voor een ander deel ontstaat dit doordat de beschikbare informatie van land tot land verschilt, zo bleek bij navraag door TNO Arbeid. Bovendien hebben verschillen per land in de financiering en het meten van de resultaten tot gevolg dat de gepresenteerde data hierover niet onderling en niet met de Nederlandse data zijn te vergelijken. Wel geven deze data een indruk van de kosten en de resultaten van de buitenlandse voorzieningen.

3.2 Australië

3.2.1 Voorgeschiedenis

In Australië hebben de werkgelegenheidsvoorzieningen voor gehandicapten een lange geschiedenis. Reeds sinds het midden van de negentiende eeuw zetten charitatieve organisaties sociale werkplaatsen (*sheltered workshops*) voor gehandicapten op. Sedert de jaren '70 werden deze sociale werkplaatsen ter discussie gesteld. Met name de *disability right movement* pleitte voor afschaffing van de sociale werkplaatsen omdat deze de maatschappelijke segregatie van gehandicapten in de hand zouden werken. Tegelijkertijd wonnen 'principes van normalisatie' aan invloed, met name onder druk van progressieve en liberale krachten. In plaats van afzondering van de maatschappij door middel van het tewerkstellen in sociale werkplaatsen, was de heersende opinie dat gehandicapten zo actief mogelijk moesten deelnemen aan het arbeidsproces.

Met de totstandkoming van de *Disability Services Act (DSA)* in 1986 werden de principes van normalisatie in de praktijk gebracht. De sociale werkplaatsen werden omgevormd tot organisaties voor begeleid werken. Omdat deze omvorming moeizaam verliep, werd in 1991 de *Nationale Technical*

¹³ In enkele landenrapporten worden bedragen genoemd in de munteenheid van die landen. We hebben ervoor gekozen om deze bedragen in Euro's om te rekenen. Daarbij zijn we uitgegaan van de koersen in het derde kwartaal van 2002, die door de Nederlandsche Bank worden gepubliceerd:

Australië:	€ 1 = 1,7965 Australische dollar;
Denemarken:	€ 1 = 7,4281 Deense kronen;
Oostenrijk:	€ 1 = 13,7603 Oostenrijkse Schilling;
Groot-Brittannië:	€ 1 = 0,6353 Britse Pond Sterling;
Zweden:	€ 1 = 9,2301 Zweedse Kronen.

Advisory Unit (NTAU) ingesteld, waarin de centrale overheid, de werkgevers, de vakbonden en gehandicaptenorganisaties waren vertegenwoordigd. De NTAU kreeg tot taak de reorganisatie van de sociale werkplaatsen te ondersteunen. Zo was de NTAU betrokken bij het verbeteren van de mogelijkheden voor gehandicapte stagiaires om naar de reguliere arbeidsmarkt door te stromen. Bovendien trachtte de NTAU de lonen en arbeidsvoorwaarden te verbeteren voor gehandicapten die in aanmerking kwamen voor een van de werkgelegenheidsvoorzieningen voor gehandicapten. Tot de opheffing in 1993 speelde de NTAU een centrale rol bij de reorganisatie van de sociale werkvoorziening tot organisaties van begeleid werken. Beschutte werkplaatsen voor gehandicapten waren er sindsdien nauwelijks meer in Australië.

In 1990 gaf de Minister van Gezondheidszorg een discussiestuk uit over nationale werkgelegenheidsinitiatieven voor gehandicapten. Dit zogenaamde *Ronalds Report* was een verslag van openbare discussies en overleg met belangrijke maatschappelijke organisaties. Aan de hand daarvan werden criteria vastgesteld voor aanvaardbare loonhoogtes, wettelijke bescherming, aanvaardbare arbeidsomstandigheden, en gelijke werkgelegenheidskansen. Bovendien waren in het *Ronalds Report* voorstellen opgenomen voor verbetering van de belangenbehartiging door vakbonden.

Het *Ronalds Report* was voor de toenmalige linkse Labour regering aanleiding om een groot aantal veranderingen in de wet- en regelgeving door te voeren. In 1992 trad de *Disability Discrimination Act* in werking, waarmee allerlei vormen van discriminatie van gehandicapten verboden werden. Een jaar later lanceerde de Labour regering het *Disability Reform Package*. Dit was een pakket aan maatregelen voor het vergroten van de arbeidsparticipatie van gehandicapten. Ten slotte kwam dezelfde regering in 1994 met de *Supported Wages System*, voor een onafhankelijke beoordeling van de arbeidsproductiviteit van gehandicapten. Op grond van deze beoordeling konden gehandicapten aanspraak maken op een loonbetaling van tenminste het wettelijk minimumloon.

Tot 1995 zorgden de *Commonwealth Employment Service* en de *Commonwealth Rehabilitation Service* van het Ministerie van Werkgelegenheid voor de uitvoering van de werkgelegenheidsvoorzieningen voor gehandicapten. In 1995 voerde de rechtse coalitieregering van de Liberaal-Nationale Partij een reeks van radicale hervormingen door. Deze hervormingen leidden ertoe dat de overheid geen rol meer speelde als uitvoerder van werkgelegenheidsvoorzieningen voor gehandicapten, maar uitsluitend optrad als inkoper en toezichthouder. De uitvoering kwam geheel in handen van het zogenaamde *Job Network*, waaraan allerlei particuliere en publieke reïntegratiebedrijven deelnamen. Tegelijkertijd werden de overheidsdiensten voor arbeidsbemiddeling omgevormd tot één publiek centrum voor werk en inkomen, *Centrelink* geheten.

3.2.2 Instrumenten en voorzieningen

In Australië zijn twee werkgelegenheidsvoorzieningen voor gehandicapten vergelijkbaar met het begeleid werken binnen de Nederlandse Wsw. Het gaat om de zogenaamde *open employment services* en de *supported employment services*. De *open employment services* zijn voorzieningen om gehandicapten te begeleiden bij het verwerven en behouden van een baan in een regulier bedrijf. De *supported employment services* zijn voorzieningen om gehandicapten te begeleiden bij het verrichten van reguliere arbeid in een aangepaste werkomgeving (de zogenaamde *business services*). Zowel de *open* als de *supported employment services* maken het mogelijk dat gehandicapten zelfstandig inkomsten uit reguliere arbeid kunnen verwerven. Beschutte werkplaatsen voor gehandicapten bestaan sinds de jaren 1990 nauwelijks meer in Australië. Om die reden zullen we op deze voorzieningen niet nader ingaan.

Deelname aan de *open* en *supported employment services* is in principe vrijwillig. Niettemin worden gehandicapten tegenwoordig wel tot deelname aangezet. De huidige regering voert namelijk een beleid van rechten en plichten (*mutual obligation*), waarmee de inkomenssteun aan gehandicapten voor een groot gedeelte afhankelijk wordt gemaakt van deelname aan de *open* of *supported employment services*. In 1999-2000 kregen een kleine 54.000 gehandicapten ondersteuning via deze werkgelegenheidsvoorzieningen aangeboden.

Het is mogelijk om de *open* en *supported employment services* aan te vullen met de volgende voorzieningen:

- *Supported Wages System (SWS)*: Vergoeding aan werkgevers om de verminderde productiviteit van gehandicapten te compenseren in de vorm van loonaanvulling en het geven specifieke assistentie op de werkplek.
- *Wage Subsidy Scheme*: Tijdelijke loonsubsidies gedurende maximaal 13 weken aan potentiële werkgevers voor de verminderde productiviteit van gehandicapten.
- *Workplace modifications*: Subsidies voor aanpassingen van de werkplek tot een maximum van € 2.940,-.
- *Employers Making a Difference*: Financiering van *Special Employment Placement Offices (SEPO's)* in sleutelorganisaties en -bedrijven. De rol van SEPO's is om de tewerkstelling van gehandicapten in hun organisaties of bedrijven te stimuleren.

3.2.3 Doelgroep doelstellingen

Open employment services

De *open employment services* hebben tot doel gehandicapten in staat te stellen een betaalde baan te verwerven of te behouden in een regulier bedrijf. Er is veel aandacht voor de persoonlijke ontwikkeling van de cliënt. De ondersteuning die wordt geboden omvat training, begeleiding bij het werk en nazorg en is afgestemd op kennis, ervaring, vaardigheden en sociale omstandigheden van de cliënt. In het begin van het traject is de training en de begeleiding intensief, maar naarmate de cliënt vertrouwd raakt en ervaring opdoet met het werk worden deze geleidelijk afgebouwd. Er geldt geen maximum periode voor het traject. De training en begeleiding kunnen gedurende lange tijd voortduren. Ook is het mogelijk de training en de begeleiding opnieuw te beginnen, bijvoorbeeld als de functie binnen het bedrijf verandert, of als de gehandicapte van werkgever verandert.

Tot de doelgroep van de *open employment services* worden personen gerekend met verstandelijke, psychiatrische, zintuiglijke, of fysieke gebreken of een combinatie daarvan. Deze beperkingen dienen een permanent karakter te hebben en moeten resulteren in een aanzienlijke verminderde capaciteit tot communiceren, leren of mobiliteit. Bovendien moet er behoefte bestaan aan aanhoudende vormen van begeleiding. Van de *open employment services* maakten in 2001 ongeveer 4.600 personen gebruik.

Supported employment services

De doelstelling van de *supported employment services* is gehandicapten te begeleiden bij het verrichten van reguliere arbeid in een voor hun aangepaste werkomgeving (de zogenaamde *Business Services*). Bovendien kunnen gehandicapten begeleiding krijgen bij het volgen van een stage in een regulier bedrijf. De begeleiding is intensief en wordt voortgezet op een voor de cliënt aangepast niveau, zodat deze kan deelnemen aan betaalde arbeid in verschillende situaties. De

belangrijkste types in dit kader zijn de *mobile work crews*, de *enclaves*, het *small business model*, en het *medium/large business model*.¹⁴

Mobile work crews bestaan uit vijf of zes gehandicapten die tezamen contract arbeid verrichten op wisselende locaties (meestal tuinieren of schoonmaakwerk). Zij wonen meestal dicht bij elkaar in de buurt en reizen gezamenlijk naar het werk toe. De *crew trainer/supervisor* zorgt voor de begeleiding, training en vervoer van de gehandicapten.

De *enclaves* hebben betrekking op de tewerkstelling binnen een bedrijf van een aantal gehandicapten tegelijkertijd. De gehandicapten voeren dezelfde of zeer vergelijkbare taken uit, waarbij zij gezamenlijk begeleiding en training ontvangen.

Het *small business model* heeft betrekking op kleinschalige bedrijfsmatige projecten waarbinnen niet meer dan 20 gehandicapten bepaalde eenduidige werkzaamheden verrichten. Meestal zijn er verhoudingsgewijs veel begeleiders bij deze projecten betrokken. Er zijn duidelijke doelstellingen geformuleerd ten aanzien van de maatschappelijke integratie van de deelnemende gehandicapten. De kleinschalige bedrijfsmatige projecten kunnen ook de vorm krijgen van zogenaamde 'omgekeerde integratie'. Hierbij voeren gehandicapten en werknemers zonder handicaps het werk gezamenlijk uit.

Het *medium/large business model* ten slotte heeft betrekking op bedrijfsmatige projecten van 20 of meer gehandicapte werknemers. Deze projecten kennen een grote variëteit aan product- of servicelijnen en komen voor in verschillende bedrijfstakken.

De doelgroep van de *supported employment services* omvat alle personen die geen reguliere arbeid kunnen verrichten en die vanwege hun handicaps een continue begeleiding nodig hebben om een betaalde baan te verkrijgen of te behouden. In het kader van de *supported employment services* krijgen ongeveer 11.500 personen begeleiding bij hun werk. Daarnaast maken nog 1.723 personen van zowel *open* als *supported employment services* gebruik.

3.2.4 Uitvoering van beleid

Verdeling van verantwoordelijkheden

De *Commonwealth, State, and Territory Disability Agreement (CSTDA)* is een overeenkomst tussen de Australische overheden over de werkgelegenheidsvoorzieningen voor gehandicapten. Volgens deze overeenkomst is *The Commonwealth* (Centrale overheid) verantwoordelijk voor de financiering van de *open* en *supported employments services*, terwijl de staten en Territorien verantwoordelijk zijn voor de aanvullende voorzieningen (zoals werkplekaanpassingen).

Het Ministerie van Familiezaken en Vrijwilligerswerk (FaCS) is direct verantwoordelijk voor het aanbod van de werkgelegenheidsvoorzieningen voor gehandicapten. De uitvoering van de voorzieningen is in handen van de reïntegratiebedrijven uit het *Job Network*, waarmee FaCS contracten afsluit. In deze contracten worden afspraken gemaakt over de fiscale lasten, kwaliteitsgarantie, het voldoen aan standaarden en andere contracteisen, de resultaten die de werkgelegenheidsvoorzieningen moeten opleveren en de monitoring van deze resultaten. *Centrelink* verzorgt volgens het een-loket-model de doorverwijzing van gehandicapten naar de werkgelegenheidsvoorzieningen.

¹⁴ Zie ook: Commonwealth of Australia (2000).

Selectie en beoordeling

Om voor de *open* en *supported employment services* in aanmerking te komen moeten kandidaten tenminste 16 jaar oud zijn, nog niet de pensioengerechtigde leeftijd hebben bereikt; een inwoner zijn van Australië; een substantieel fysieke, verstandelijke of psychiatrisch gebrek of ziekte hebben; en langdurig arbeidsongeschikt zijn. Keuringsartsen van *Centrelink* beoordelen de kandidaten. De beoordeling vindt plaats conform de beoordeling van de arbeidsongeschiktheidsuitkering. Op deze wijze komen in principe alle uitkeringsgerechtigde arbeidsongeschikten automatisch ook voor de *open* en *supported employment services* in aanmerking. De keuringsartsen maken gebruik van zogenaamde *impairment tables of Work Ability Tables*. Deze tabellen bevatten een empirisch getoetste verzameling van criteria waarmee belemmeringen kunnen worden vastgesteld voor de uitvoering van taken die voor het werk essentieel zijn. Zij kennen een rangschikking van verschillende body systems en functionele gebreken die aan het werk gerelateerd zijn. Alleen bij langdurige of permanente gebreken komen kandidaten in aanmerking voor een van de beschikbare voorzieningen. Op grond van een complex schaalverdelingsysteem wordt een puntenscore vastgesteld. Eenmaal geselecteerd kunnen aanvullende eisen worden gesteld.

In de *Disability Services Act (DSA)* staat een persoonsgerichte benadering centraal. Om die reden kunnen de werkgelegenheidsvoorzieningen voor gehandicapten flexibel worden ingezet. Geselecteerde kandidaten ontvangen van de *Centrelink Disability Support Officer* informatie over de werkgelegenheidsvoorzieningen in hun regio. De *officer* bekijkt welke voorzieningen geschikt zijn voor de cliënt. Vervolgens verwijst *Centrelink* de cliënt door naar een reïntegratiebedrijf uit het Job Network. Het reïntegratiebedrijf voert een assessment uit en stelt een individueel werkgelegenheids- of begeleidingsplan op.

Spanning sociale en economische doelstellingen

Van een noemenswaardige spanning tussen sociale en economische doelstellingen van de DSA lijkt geen sprake te zijn. De doelstellingen van de DSA zijn namelijk hoofdzakelijk gericht op een 'zo normaal mogelijke' participatie op de arbeidsmarkt. De afschaffing van de sociale werkplaatsen in de jaren tachtig en negentig was primair bedoeld om paal en perk te stellen aan de maatschappelijke segregatie van gehandicapten. De werkgelegenheidsvoorzieningen moeten aldus bijdragen aan de maatschappelijke integratie, de onafhankelijkheid en het zelfvertrouwen van gehandicapten, waarmee ook het imago van de gehandicapten positiever wordt. De economische doelstelling van de DSA heeft hoofdzakelijk betrekking op het vergroten van de arbeidsparticipatie.

3.2.5 Financiering

De totale kosten van de werkgelegenheidsvoorzieningen voor gehandicapten bedroegen in 2000-2001 142 miljoen euro. De gemiddelde kosten per cliënt kwam op € 2.400,-. Het is niet mogelijk om de kosten uit te splitsen naar *open* en *supported employment services*.

3.2.6 Resultaten

In Australië neemt het aantal arbeidsgehandicapten al geruime tijd toe. In 1998 ervoer 11,7% van de beroepsbevolking (1,5 miljoen Australiërs) als gevolg van een handicap specifieke belemmeringen bij het uitvoeren van werk (*Australian Board of Statistics*, 1998). Van deze groep was 40% werkzaam, 6% was werkloos en 53% was in het geheel niet actief op de arbeidsmarkt.

Uit de statistieken van de arbeidsongeschiktheidsverzekering kan een toename van de arbeidsparticipatie van gehandicapten worden afgeleid. In 1994 ontving 5,9% van het aantal

personen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering inkomsten uit parttime werk. In 2000/2001 was dit percentage gestegen naar 9,1%, ofwel 57.000 personen. Niet alle gehandicapten profiteren in gelijke mate van de werkgelegenheidsvoorzieningen. Jongeren hebben een relatief grotere kans dan ouderen om naar betaalde arbeid door te stromen. En de arbeidsparticipatie van verstandelijk gehandicapten ligt aanzienlijk lager dan gemiddeld.

De meest recente evaluatie van de *open employment services* is verricht in 1998-1999 door de *Australian Institute of Health and Welfare*. In dat jaar werd aan ruim 34.300 gehandicapten begeleiding gegeven, waarvan de helft (17.500) al arbeid verrichtte. In totaal vonden 22.400 gehandicapten een baan.

De overheid tracht de resultaten van de *disability employment services* verder te verbeteren. Zo experimenteert Facs sinds 1999 met een systeem van financiering per cliënt; de zogenaamde *Case Based Funding System* (CBF). Het ministerie hoopt dat het CBF de bestaande trajectsubsidies (*block grants*) voor de *disability employment services* kan vervangen. Het CBF kent geen subsidie toe voor het gehele traject zoals bij de *block grants* gebeurt, maar voor afzonderlijke afrekenmomenten in het begeleidingstraject. Bovendien zijn er in het CBF vijf subsidieniveaus opgenomen. Toekenning van een van de niveaus hangt af van de assessment in het begin van het traject en de omvang van de vereiste begeleiding. Het CBF is bedoeld om de resultaten van de *disability employment services* te verbeteren door delen van de begeleidingstrajecten over te dragen aan de meer succesvolle uitvoerders. Het CBF-experiment is in twee fasen uitgevoerd, waarbij het beleid tussentijds is aangepast. De evaluatie van de laatste fase heeft in het najaar van 2002 plaatsgevonden.

Bij het CBF-experiment zijn 273 uitvoerders betrokken. Zij hebben in totaal 6.552 cliënten begeleid, waarvan 63% werk hebben gevonden. Na 13 weken was 44% aan het werk en na 26 weken nog 33%. Deze resultaten blijken beter te zijn dan voorzieningen onder de huidige trajectsubsidies. Tussen de *open* en *supported employment services* treden aanzienlijke verschillen op (zie tabel).

Tabel 3.1: Resultaten van het *Case Based Funding System* experiment

Characteristic	Open employment services	Supported employment services
Omvang dienstbetrekking	39 % incidenteel 24 % voltijd 35 % deeltijd	2 % incidenteel 57 % voltijd 39 % deeltijd
Aard dienstbetrekking	82 % permanent 18 % tijdelijk	95 % permanent 5 % tijdelijk
Gemiddeld aantal uren per week	22,2 uren	29,6 uren
Gemiddeld uurloon	€ 6,23	€ 1,28
Gemiddeld weekloon	€ 139,-	€ 38,43

Bron: Department of Family and Community Services (2002)

Toekomstige ontwikkelingen

Het werkgelegenheidsbeleid voor gehandicapten zal de komende jaren verder worden ontwikkeld. Het beleid zal gericht zijn op verbetering van de arbeidsvoorwaarden van gehandicapten, op het verminderen van de afhankelijkheid van arbeidsongeschiktheidsuitkeringen, en op het vergroten van de instroom in de *open en supported employment services*.

Inmiddels heeft de voortdurende toename van het aantal gehandicapten in Australië ertoe geleid dat er een tekort is ontstaan aan plaatsen voor begeleid werken. Om die reden heeft de Australische Regering in 2001 gelden gereserveerd voor 16.000 extra plaatsen in de *disability employment services*. Bovendien heeft de Regering een aantal vergaande maatregelen aangekondigd die grote gevolgen kunnen hebben voor de gehandicapten. Zo zijn er plannen om de poortwachtersrol van *Centrelink* uit te breiden naar alle arbeidsmarktprogramma's. Daarnaast zouden er nieuwe prikkels moeten komen voor uitkeringsgerechtigde arbeidsongeschikten om deel te nemen aan voorzieningen voor begeleid werken. Een meer controversieel plan heeft betrekking op de aanscherping van de toelatingscriteria van de arbeidsongeschiktheidswet, waardoor een groot aantal arbeidsongeschikten niet meer in aanmerking zal komen voor een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Zij zullen terugvallen op de Australische Werkloosheidswet, die lagere uitkeringen en slechtere aanvullende voorzieningen kent.

3.3 Denemarken

3.3.1 Voorgeschiedenis

Activering is de centrale beleidsdoelstelling voor werkgelegenheidsvoorzieningen voor gehandicapten in Denemarken. De kiemen van dit activeringsbeleid liggen in de jaren 1970, toen als gevolg van een stelselherziening uit 1965 het aantal uitkeringsgerechtigde gehandicapten sterk toenam. In 1984 leidde een nieuwe herziening van de arbeidsongeschiktheidsverzekering wederom tot een sterke stijging van het aantal uitkeringsgerechtigden. Zorg was er met name over het groeiend aantal jongeren dat wegens een gebrek of ziekte langdurig buiten het arbeidsproces stond.

Aan het einde van de jaren 1980 werd het grote aantal uitkeringsgerechtigde gehandicapten nadrukkelijk in verband gebracht met de massawerkloosheid van die tijd. Een veel gehoorde kritiek was dan ook dat de sociale voorzieningen de inactiviteit van met name de jeugd in de hand werkten. Uit een tweetal onderzoeken kwam naar voren dat personen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering zelden terugkeerden naar een reguliere baan. Aangespoord door de publieke opinie besloten beleidsmakers een meer activerend arbeidsmarktbeleid te voeren, waarbij zij de gemeentelijke overheden aanwezen als geschiktste uitvoerders.

Vanaf 1988 trachtten verschillende sociaal-democratische en liberale regeringen gemeenten bij de stimulering van de arbeidsparticipatie van gehandicapten te betrekken. In een aantal stappen werden de gemeenten verantwoordelijk gemaakt voor de toekenning van de uitkeringen en gedeeltelijk ook voor de financiering ervan. Bovendien kwamen de ziekengeld-, werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsverzekeringen nadrukkelijker in een reïntegratieperspectief te staan. Het uitgangspunt daarbij was dat al het mogelijke gedaan moest worden om personen die wegens ziekte, werkloosheid of gebreken buiten het arbeidsproces stonden, weer aan het werk te krijgen.

In 1994 startte het Ministerie van Sociale Zaken een landelijke campagne om gehandicapten en werklozen aan het werk te krijgen. Deze campagne zette sociale partners ertoe aan om in CAO's concrete afspraken te maken over het aantal aangepaste banen voor gehandicapten. Hoewel deze aangepaste banen in het kader van CAO-afspraken niet in statistieken werden opgenomen, bleek uit onderzoek, dat in 1998 3.600 gehandicapten op basis van CAO-afspraken aan werk waren geholpen.

Na een aantal jaren van voorbereiding kwam in 1998 de *Wet voor actief sociaal beleid* tot stand waarin twee regelingen voor begeleid werken waren opgenomen. De ene regeling had betrekking op de beschutte werkplekken in particuliere bedrijven (de zogenaamde *skånejobs*), de andere regeling op flexibele werkplekken voor gehandicapten in particuliere bedrijven (de zogenaamde *flexjobs*). Deze twee regelingen vervingen een duurzame loonsubsidieregeling, waarbij de overheid voor 50% van het minimumloon loonondersteuning verstrekke aan een arbeidsgehandicapte. Van deze loonsubsidieregeling werd echter weinig gebruik gemaakt. De provincies, die de helft van de kosten van de loonsubsidie voor hun rekening namen, toonden zich over het algemeen weinig bereidwillig om aan de regeling mee te werken.

De *Wet voor actief sociaal beleid* gaf gemeenten de mogelijkheid *skånejobs* en *flexjobs* in te stellen en daarvoor kandidaten te selecteren. Aanvankelijk financierde de landelijke overheid alle kosten van de *skånejobs* en de *flexjobs*. Sinds 2002 moeten de gemeenten voor 35% aan de kosten van de *flexjobs* bijdragen.

De regelingen voor *skånejobs* en *flexjobs* waren flexibeler van opzet dan de oude loonsubsidieregeling. Zo werd de hoogte van loonsubsidies meer afgestemd op de arbeidscapaciteit van de gehandicapte. De nieuwe regelingen vergrootte dan ook de bereidheid van werkgevers om gehandicapten in het arbeidsproces in te schakelen. Tot 1998 leverde de oude duurzame loonsubsidieregeling tussen de twee en drieduizend banen op. Het aantal *skånejobs* en *flexjobs* daarentegen groeide naar respectievelijk 5.700 en naar 15.000 in 2001.

De invoering van de regelingen voor *skånejobs* en *flexjobs* ging gepaard met allerlei aanvullende regelingen die tot doel hadden om de arbeidsinpassing van gehandicapten te bevorderen. Zo kreeg de Deense arbeidsvoorziening financiële middelen toebedeeld om de werkplekken van gehandicapten aan te passen. Ook kwam er een regeling voor persoonsgerichte begeleiding, waarmee gehandicapten, zelfstandigen, deelnemers aan het volwassenenonderwijs en werklozen assistentie konden krijgen bij het uitvoeren van een baan. Bovendien werd in 1998 de zogenaamde *Icebreaker* regeling ingevoerd, welke het mogelijk maakte om loonsubsidie te geven van 50% van het loon aan pas afgestudeerde gehandicapten. Op deze wijze zou het voor deze groep eenvoudiger worden om werkervaring op te doen. Ten slotte kregen de gemeenten vanaf 1999 de taak om zogenaamde coördinatie-commissies op te richten. Deze commissies, waarin vertegenwoordigers van de sociale partners, de gehandicaptenorganisaties en de organisatie van bedrijfsartsen waren opgenomen, moesten de gemeentebesturen adviseren over de arbeidsparticipatie van gehandicapten.

3.3.2 Instrumenten en voorzieningen

Binnen het Deense systeem wordt onderscheid gemaakt tussen de beschutte werkplekken binnen de sociale werkplaatsen (beskyttet beskaeftigelse) volgens de *Wet Sociale Werkvoorziening* en het begeleid werken in de vorm van *skånejobs* en *flexjobs* volgens de *Wet voor actief sociaal beleid*. De beschutte werkplekken binnen de sociale werkplaatsen kennen geen door- of uitstroombestelling en zijn primair bedoeld om gehandicapten een zinvolle dagbesteding te geven. De

skånejobs zijn bedoeld om gehandicapten met een arbeidsongeschiktheidsuitkering in de gelegenheid te stellen hun resterende arbeidscapaciteit aan te wenden voor het verwerven van aanvullende inkomsten. Bij deze groep is de door- of uitstroomdoelstelling beperkt. De *flexjobs* ten slotte zijn bedoeld om gehandicapten met een arbeidsongeschiktheidsuitkering begeleiding te geven zodat zij kunnen uitstromen naar een zo regulier mogelijke baan. De beschutte werkplekken in een sociale werkplaats, de *skånejobs* en de *flexjobs* zijn vrijwillig.

De gemeenten zijn primair verantwoordelijk voor de reïntegratie van gehandicapten in het algemeen en voor het creëren van *skånejobs* en *flexjobs* in het bijzonder. Het beleid van de centrale overheid is erop gericht de gemeenten (financieel) te ondersteunen bij de reïntegratie en de baanpreventie van gehandicapten.

Arbeidsvoorwaarden

Personen die werkzaam zijn op een beschutte werkplek in de sociale werkplaatsen ontvangen meestal naast hun uitkering een vast laag uurloon. Degenen die niet in aanmerking komen voor een arbeidsongeschiktheidsuitkering krijgen meestal het minimumloon uitbetaald. Voor de *skånejobs* geldt bijna altijd een betaling van eenderde van het minimumloon, bovenop de arbeidsongeschiktheidsuitkering. Deelnemers aan *flexjobs* ten slotte krijgen normaal gesproken het minimumloon uitbetaald. De hoogte van de minimum lonen zijn in CAO's vastgelegd.

De sociale zekerheid van gehandicapten in een *skånejob* of *flexjob* is geregeld in een aparte voorziening. Zij komen niet in aanmerking voor een werkloosheidsuitkering.

Belangenbehartiging

Er zijn in Denemarken verschillende organisaties actief die opkomen voor de belangen van de gehandicapten. Voor de werknemers op een beschutte werkplek in de sociale werkplaatsen bestaat er een organisatie van ouders van verstandelijk gehandicapte kinderen. Voor werknemers met *skånejobs* zijn verschillende belangenorganisaties actief die onderling samenwerken. De belangen van werknemers met *flexjobs* worden door de vakbonden behartigd. In de praktijk is tevens een belangrijke rol weggelegd voor het Centrum voor de gelijke behandeling van gehandicapten. Dit centrum treedt op als secretariaat voor de *Centrale Gehandicaptenraad*, waarin vertegenwoordigers van gehandicaptenorganisaties en overheden zitting hebben.

3.3.3 Doelgroep en doelstellingen

Het Deense sociale beleid richt zich sterk op het voorzien in de behoefte van de cliënt om op de arbeidsmarkt te participeren (*need-oriented*). Om die reden worden in het beleid geen specifieke doelgroepen omschreven. Kenmerkend voor het Deense stelsel is de nadruk die wordt gelegd op plaatsing van gehandicapten bij aanvang in het voor hen meest geschikte programma. Er bestaat voor de beschutte werkplekken in de sociale werkplaatsen, de *skånejobs*, en de *flexjobs* geen uitstroomdoelstelling. Afhankelijk van hun situatie kunnen cliënten verschillende ontwikkelingen doormaken. Zij kunnen permanent gebruik maken van de bestaande voorziening, zij kunnen doorstromen naar een meer actieve vorm van (begeleid) werken, of uitstromen naar de reguliere arbeidsmarkt.

Ondanks dat het Deense beleid geen specifieke doelgroepen omschrijft, kan wel een karakterisering worden gegeven van de personen die voor de beschutte werkplekken in de sociale werkplaatsen, de *skånejobs* en de *flexjobs* in aanmerking komen.

Beschutte werkplekken in de sociale werkplaatsen

Op de beschutte werkplekken van de sociale werkplaatsen zijn verstandelijk gehandicapten, zwaar fysiek gehandicapten en personen met ernstige sociale problemen werkzaam. Een fysieke handicap is op zichzelf onvoldoende reden om tot de sociale werkvoorziening toegelaten te worden. Deze moet dan samengaan met andere problemen, zoals gebrek aan opleiding of werkervaring, mentale problemen, etc. In 2001 waren 2.218 personen in de sociale werkplaatsen werkzaam.

Het doel van de beschutte werkplekken in de sociale werkplaatsen is de zwaar gehandicapten in staat te stellen een zo normaal mogelijk leven te leiden, en werk te verrichten dat overeenkomt met hun mogelijkheden. Slechts weinig personen stromen uit naar een regulier bedrijf. Daar waar uitstroom plaatsvindt gaat het om banen waarover de sociale werkplaats en de betreffende werkgever afspraken hebben gemaakt. Het beleid met betrekking tot de sociale werkplaatsen maakt geen onderdeel uit van het arbeidsmarktbeleid, maar van het sociale beleid.

Beschutte werkplekken in een reguliere setting (skånejobs)

De *skånejobs* zijn bedoeld voor gehandicapten met een arbeidsongeschiktheidsuitkering die alleen in beperkte mate en als aanvulling op hun uitkering reguliere arbeid kunnen verrichten. In 2001 hadden 5.736 gehandicapten een *skånejob*. Het doel van de *skånejobs* is gehandicapten een mogelijkheid te bieden de overgebleven arbeidscapaciteit aan te wenden teneinde aanvullende inkomsten te verwerven door een beroep uit te oefenen dat aansluit bij hun capaciteiten. Gehandicapten met een *skånejob* keren zelden volledig terug naar regulier werk.

Aangepaste werkplekken in een reguliere setting (flexjobs)

De *flexjobs* zijn bedoeld voor gehandicapten die in staat zijn onder aangepaste omstandigheden reguliere arbeid te verrichten, waarmee zij een zelfstandig inkomen kunnen vergaren. Flexjobs kunnen zowel permanent als tijdelijk zijn. In 2001 maakten circa 15.000 personen van de flexjob-regeling gebruik. Het doel van de *flexjobs* is de reïntegratie van gehandicapten met een arbeidsongeschiktheidsuitkering te bevorderen. Kandidaten komen pas voor een *flexjob* in aanmerking als zij niet in staat zijn zonder hulp uit te stromen naar regulier werk. Een *flexjob* kan een verplichtend karakter krijgen als een reïntegratietraject als voorwaarde wordt gesteld voor een arbeidsongeschiktheidsuitkering.

3.3.4 Uitvoering van beleid

Beschutte werkplekken in de sociale werkplaatsen

Volgens de *Wet Sociale Werkvoorziening* is het provinciaal bestuur verantwoordelijk voor het aanbieden van beschutte werkplekken in de sociale werkplaatsen. Meestal zijn de beschutte werkplekken ondergebracht in centra voor reïntegratie, instellingen voor verstandelijk gehandicapten en in opvangtehuizen voor dak- en thuislozen. Dit kunnen zowel overheids- als particuliere instellingen zijn. Kandidaten dienen zich zelf voor de beschutte werkplekken in de sociale werkplaatsen aan te melden. Vaak worden zij daarin geholpen door hun ouders of door maatschappelijk werkers. Personen met ernstige sociale problemen worden vaak ook nog gestimuleerd door hun case-manager of door de leiding van een opvangtehuis. De autoriteiten hebben er vaak belang bij dat bepaalde personen met sociale problemen werkzaam zijn op een beschutte werkplek in een sociale werkplaats, omdat deze anders overlast voor de omgeving kunnen veroorzaken. Over het algemeen kennen in Denemarken de beschutte werkplekken in de sociale werkplaatsen een sterk persoonsgerichte benadering.

Skånejobs

Skånejobs kunnen volgens de *Wet voor actief sociaal beleid* zowel in bedrijven als in publieke instellingen worden ondergebracht. Van de 5.736 Skånejobs in 2001 was 43% ondergebracht bij bedrijven. Het aantal banen bij overheidsinstellingen is sinds 1996 constant, terwijl het aantal plaatsen in particuliere bedrijven met bijna 1.000 is toegenomen. Het bemachtigen van een skånejob vergt vooral veel energie van de aanvragers en van de personen die hen helpen, bijvoorbeeld van de medewerkers van het *Disability Sports Information Centre*. De grens tussen een beschutte werkplek in een sociale werkplaats en een skånejob is overigens niet altijd scherp te trekken. Er zijn personen die op de grens zitten. Zij starten meestal in een sociale werkplaats en worden vervolgens voorbereid voor plaatsing in een skånejob.

Flexjobs

Voor de flexjobs ten slotte zijn de gemeenten primair verantwoordelijk. Personen worden meestal in het kader van een reïntegratietraject in een flexjob geplaatst. De gemeenten moeten mensen plaatsen in een zo actief mogelijke betrekking. Hiervoor geldt een 'ladder' van inactief (geen werk) naar actief (een reguliere baan) met als tussentreden de beschutte werkplekken in de sociale werkplaatsen, de skånejobs, en de drie typen flexjobs met een subsidie voor de werkgever van achtereenvolgens 67%, 50% en 33% van het loon. De lokale coördinatie-commissies spelen een belangrijke rol in het aanprijzen van flexjobs bij werkgevers.

Spanning tussen sociale en economische doelstellingen

De beschutte werkplekken in de sociale werkplaatsen en de skånejobs hebben hoofdzakelijk een sociale doelstelling, in de zin van een zinvolle dagbesteding. Er bestaat vrijwel geen productiviteitsdoel. Flexjobs daarentegen vormen een cruciaal onderdeel van het activerend arbeidsmarktbeleid. De afname van het aantal gehandicapten met een arbeidsongeschiktheidsuitkering in de afgelopen jaren is in belangrijke mate aan de flexjobs te danken. Bovendien hebben de flexjobs bijgedragen aan een groter besef van verantwoordelijkheid bij werkgevers om gehandicapten een plaats op de arbeidsmarkt te geven.

3.3.5 Financiering

Het budget voor de beschutte werkplekken in de sociale werkplaatsen en het begeleid werken (de skånejobs en de flexjobs) bedroeg in 2000 286 miljoen euro. In onderstaande tabel is een uitsplitsing gemaakt naar type voorziening en het gemiddelde budget per deelnemer.

Tabel 3.2: Componenten van het budget 2000

	Totaal budget (in miljoenen euro)	Aantal deelnemers	Gemiddelde budget per deelnemer in euro
Beschutte werkplekken in sociale werkplaatsen	129,75	2.773	46.800
Skånejobs	23,02	6.065	3.800
Flexjobs	121,40	10.648	11.400
Werkplek aanpassingen*	1,99	310	6.400
Persoonlijke ondersteuning	9,51	1.853	5.100
Icebreaker-regeling	0,12	25	4.800

* Van het budget voor de werkplekaanpassingen komt 1,75 miljoen euro voor de rekening van de gemeenten.

De beschutte werkplekken in de sociale werkplaatsen worden gefinancierd door de provincies en de gemeenten. De inkomsten uit arbeid dekt slechts een klein deel van de kosten.

Skånejobs worden door de centrale overheid en de werkgever gefinancierd. Het aandeel van de overheid is maximaal een zesde deel van het minimumloon en mag niet groter zijn dan het aandeel van de werkgever. Meestal krijgt de werknemer echter een derde deel van het minimumloon uitbetaald (bovenop zijn arbeidsongeschiktheidsuitkering) en er zijn zelfs gevallen waarin het loon nog hoger is.

Het subsidiegedeelte van de *flexjobs* wordt voor 65% gefinancierd door de centrale overheid en voor 35% door de gemeente. De subsidies voor de drie typen *flexjobs* bedragen 67%, 50% en 33% van het minimumloon. De subsidie wordt aan de werkgever verstrekt, die vervolgens het loon aan de houder van de *flexjob* uitbetaald. De werkgever moet het loon tot tenminste het minimumloon aanvullen, maar kan natuurlijk ook meer uitbetalen.

3.3.6 Resultaten

De beschutte werkplekken in de sociale werkplaatsen en de *skånejob*-regeling voldoen over het algemeen aan de behoefte. Gehandicapten die voor deze voorzieningen in aanmerking willen komen, kunnen meestal betrekkelijk snel en eenvoudig een werkplek vinden. De beschutte werkplekken in de sociale werkplaatsen en de *skånejob*-regeling hebben geen door- of uitstroomdoelstelling.

De resultaten van de *flexjobs* worden in het kader van het activeringsbeleid geëvalueerd. Uit berekeningen van de Deense Sociale Raad komt naar voren dat dit activeringsbeleid vruchten heeft afgeworpen. Het aandeel van de gehandicapten met een arbeidsongeschiktheidsuitkering is namelijk tussen 1998 en 2000 afgenomen van 10,3% naar 9,1% van de beroepsbevolking, terwijl het aandeel van de personen met een baan is toegenomen van 82,2% in 1998 naar 83,9% in 2000. Een belangrijk gedeelte van dit succes wordt op het conto van de *flexjob*-regeling geschreven.

Uit onderzoek blijkt echter ook dat het positieve resultaat van de *flexjob*-regeling enige nuancering behoeft. De afname van het aantal gehandicapten met een arbeidsongeschiktheidsuitkering moet namelijk gedeeltelijk worden toegeschreven aan de strengere toetredingscriteria van de arbeidsongeschiktheidsverzekering. Bovendien valt de groei van het aantal *flexjobs* tegen. Zo zal de oorspronkelijke raming van 40.000 *flexjobs* niet gehaald worden. Bovendien blijkt uit onderzoek dat *flexjobs* de integratie op de arbeidsmarkt kunnen bemoeilijken. Werknemers met een *flexjob* hebben binnen de bedrijven door hun aparte positie en de afwijkende arbeidsvoorwaarden vaak een lage status. Gehandicapten met een *flexjob* bekleden dan ook zelden een kernfunctie binnen het bedrijf. Wel blijkt dat arbeidsgehandicapten meer kans maken om op termijn door te stromen naar regulier werk als hun collega's bij de invulling van de *flexjob* worden betrokken. Dat geldt overigens niet voor bedrijven met prestatiebeloning op teamniveau. Grotere betrokkenheid van collega's kan in deze bedrijven juist leiden tot vergaande isolering op de werkvloer van de *flexjob*-werknemer.

3.4 Groot-Brittannië

3.4.1 Voorgeschiedenis

De historie van het Britse systeem van *Supported Employment* begint bij de *Disabled Persons (Employment) Act* uit 1944. Deze wet stelde de minister van Werkgelegenheid in staat beschutte werkplaatsen uit publieke middelen te financieren ten behoeve van oorlogsveteranen met fysieke beperkingen. In 1945 werd een particuliere beschutte werkplaats met publiek geld opgericht (*Remploy*). In 1951 groeide dit initiatief uit tot 90 beschutte werkplaatsen en fabrieken in heel Groot-Brittannië.

Het begeleid werken kent een minder lange historie en gaat terug tot 1985. Locale overheden en vrijwilligersorganisaties, de zogenaamde sponsors, namen arbeidsgehandicapten in dienst of zochten banen voor hen bij reguliere werkgevers. Als een reguliere werkgever een arbeidsgehandicapte in dienst nam, betaalde de sponsor de werkgever een financiële bijdrage ter compensatie van het productiviteitsverlies van de arbeidsgehandicapte. De hoogte van de financiële tegemoetkoming werd bepaald aan de hand van een productiviteitsmeting. *Remploy* ontwikkelde volgens dezelfde hoofdlijnen haar eigen begeleid werken programma (bekend als *Interwork*).

Het aantal deelnemers aan begeleid werken is sinds 1985 alleen maar toegenomen. In 1995 was 45% van alle deelnemers aan het *Supported employment Programme* werkzaam in kader van begeleid werken, terwijl het aantal personen in beschutte werkplaatsen vanaf eind jaren tachtig na een periode van groei begon af te nemen. In 2001 namen in totaal 23.000 mensen deel aan *Supported Employment*, 43% in beschutte werkplaatsen en 57% in de vorm van begeleid werken. Waarschijnlijk speelde promotie van de overheid voor begeleid werken bij deze toename een belangrijke rol.

Door de beperkte doorstroom naar regulier werk (2%) heeft er eind jaren negentig een heroriëntatie plaatsgevonden van het *Supported Employment Programme*. Dit heeft ertoe geleid dat de nadruk is komen te liggen op het stimuleren van de uitstroom naar regulier werk. Daarnaast is, in plaats van de financiële vergoeding aan werkgevers die arbeidsgehandicapten in dienst namen, meer aandacht gekomen voor ondersteuning 'in natura' in de vorm van job coaching, aanmoediging van collega's en leidinggevenden om arbeidsgehandicapten op de werkplek te begeleiden.

Het programma WORKSTEP heeft het *Supported Employment Programme* in 2001 vervangen. De belangrijkste wijzigingen ten opzichte van het *Supported Employment Programme* zijn:

- Geen beoordeling meer van productiviteit van de arbeidsgehandicapte om hoogte van de financiële vergoeding aan de werkgever te kunnen vaststellen.
- Nieuwe toetredingscriteria.
- Programmadoelstelling voor uitstroom naar regulier werk (*unsupported employment*).
- Nieuw subsidieregime.
- Introductie van kwaliteitsstandaarden.
- Nadruk op persoonlijke ontwikkeling.

3.4.2 Instrumenten en voorzieningen

Het Britse *Supported Employment Programme* kent twee vormen:

- beschutte werkplaatsen in fabrieken en bedrijven (*sheltered workshops*, later omgedoopt tot *supported factories*). Deze vorm wordt in deze landenbeschrijving aangeduid als beschutte werkplaats;
- begeleid werken (*Supported placements*) op de reguliere arbeidsmarkt. Deze vorm wordt in deze landenbeschrijving aangeduid als begeleid werken.

Deelname aan de voorzieningen is vrijwillig.

Arbeidsvoorwaarden

De Disability Discrimination Act uit 1995 bepaalt dat gehandicapte werknemers die werkzaam zijn in de sociale werkvoorziening hetzelfde loon moeten krijgen als niet-gehandicapten die hetzelfde werk verrichten.

Belangenbehartiging

De belangen van deelnemers aan WORKSTEP worden voornamelijk behartigd door vakbonden, die voorstanders zijn van het voortbestaan van beschutte werkplaatsen. De afname van het aantal plaatsen in beschutte werkplaatsen werd door verschillende arbeidsgehandicaptenorganisaties wisselend ontvangen. Zo pleitte de belangenorganisatie voor blinden voor het behoud van beschutte werkplaatsen omdat dit voor sommige blinden nu eenmaal een 'optimale omgeving' is. Daarentegen zijn er ook belangenorganisaties die het model voorstaan van uitstroom naar regulier werk, teneinde elke vorm van segregatie tegen te gaan.

3.4.3 Doelgroep en doelstellingen

Doelgroep

Tot de doelgroep van het Supported Employment Programme behoorden:

- Personen die vielen onder de definitie van een gehandicapte zoals opgenomen in de Disability Discrimination Act (1995): 'er is sprake van een fysieke of psychische beperking die een substantiële of lange termijn-effect heeft op het vermogen tot het uitvoeren van dagelijkse activiteiten'.
- Personen die in staat waren 30% tot 80% van de output te leveren van een niet-gehandicapte die hetzelfde werk verricht.
- Personen die als gevolg van de aard en mate van hun handicap niet in staat waren een reguliere baan te verwerven of te behouden.

Om in aanmerking te komen voor WORKSTEP geldt nog steeds dat een persoon valt binnen de definitie van gehandicapte zoals opgenomen in de *Disability Discrimination Act*. Daarnaast gelden de volgende extra toetredingscriteria:

- een bewijs dat WORKSTEP de enige geschikte optie is en dat alle andere vormen van ondersteuning wel overwogen zijn maar de cliënt niet aan een baan kunnen helpen. De *Employment Service Advisor* of de organisatie die een persoon in het kader van begeleid werken naar een baan wil toeleiden moeten voor de bewijsvoering zorgen;
- personen die als gevolg van hun handicap hun baan dreigen te verliezen, ondanks het feit dat hun werkgever alle mogelijke werkaanpassingen heeft gedaan en andere ondersteunende maatregelen heeft overwogen;
- personen die van het begeleid werken zijn doorgestroomd naar een reguliere baan, maar vervolgens zijn uitgevallen.

Enkele toetredingscriteria voor WORKSTEP hebben betrekking op de uitkeringsachtergrond:

- de persoon dient een arbeidsongeschiktheidsuitkering te ontvangen of;
- de persoon dient langer dan zes maanden een werkloosheidsuitkering te ontvangen of;
- de persoon ontvangt minder dan zes maanden een werkloosheidsuitkering, maar ontving direct daarvoor een arbeidsongeschiktheidsuitkering;
- de persoon komt door speciale omstandigheden niet in aanmerking voor een arbeidsongeschiktheidsuitkering.

Door de afname van de werkgelegenheid in de industrie werd het steeds moeilijker arbeidsproductiviteit van gehandicapte werknemers te meten. Dit is, naast het ontbreken van specifieke onderzoekstechnieken, een reden geweest om de beoordeling van de productiviteit voor het vaststellen van de hoogte van de financiële ondersteuning aan de werkgever, in het WORKSTEP programma te laten vervallen.

De volgende personen worden niet tot de doelgroep gerekend:

- gehandicapten die geen specialistische hulp nodig hebben voor behouden of vinden van een baan (zij zijn 'te goed');
- personen met leermoeilijkheden die bijvoorbeeld worden geplaatst in dagopvang (zij zijn 'te slecht').

Doelstelling

De doelstelling van WORKSTEP is: 'Bieden van ondersteuning aan mensen met een handicap die meer dan complexe barrières ondervinden bij het behoud en het verwerven van een baan, maar die met de juiste ondersteuning in staat zijn een waardevolle bijdrage in hun baan te leveren en daardoor kans hebben om door te stromen naar de reguliere arbeidsmarkt'.

Uit deze doelstelling kunnen drie doelen worden gedestilleerd:

1. ondersteunen van deelnemers die uit kunnen stromen naar regulier werk;
2. ondersteunen bij de persoonlijke ontwikkeling van deelnemers, ongeacht of zij wel of niet in staat zijn door te stromen naar regulier werk;
3. bieden van ondersteuning bij het werk van mensen die anders niet in staat zijn een baan te verwerven of te behouden.

In het licht van de toenemende nadruk op door- en uitstroom eind jaren negentig is het opvallend dat in het WORKSTEP programma de door- en uitstroomdoelstelling niet prominent naar voren komt. Geaccepteerd wordt dat er nu eenmaal een groep is die niet in staat is zonder ondersteuning te werken in een bedrijfsmatige omgeving. Daarentegen is er wel aandacht in het WORKSTEP programma voor persoonlijke ontwikkeling.

Persoonlijke ontwikkeling

In het algemeen wordt aangenomen dat het oude *Supported Employment Programme* heeft gefaald in het aanbieden van adequate training en in het vormgeven van een loopbaanontwikkeling. De training was alleen gericht op het leren uitoefenen van werk voor een specifieke baan in een specifiek bedrijf. Gehandicapten in dienst van *Employ* bleken niet door te stromen naar hogere functies. Ook was er kritiek op *Interwork* omdat deze geen training promootte met het oog op doorstroom naar regulier werk. Recentelijk is hiervoor meer aandacht gekomen. In 2001 realiseerde *Employ* trainingsfaciliteiten gericht op persoonlijke ontwikkeling. Al in hetzelfde jaar kon *Employ* melden dat er een toename was in de doorstroom naar *Interwork* en de uitstroom naar regulier werk van 7,4%, terwijl dit percentage het jaar ervoor op 5,3% had gelegen.

Voor elke nieuwe deelnemer aan WORKSTEP wordt een ontwikkelingsplan opgesteld met daarin opgenomen de ambities van de cliënt, het type gewenst werk, de houding ten opzichte van het vinden van werk, de benodigde ondersteuning en de leer- en ontwikkelingsmogelijkheden. Het is voorsnog niet mogelijk om de voortgang van de cliënten bij te houden. Het gevolg hiervan is dat de individuele ontwikkeling niet gemeten kan worden en de resultaten niet geëxtrapoleerd kunnen worden naar de totale groep deelnemers. Uit de studie valt niet op te maken in welke mate de cliënt zelf invloed kan uitoefenen op zijn of haar eigen plan en type ondersteuning is niet bekend.

3.4.4. Uitvoering van beleid

Verdeling van de verantwoordelijkheden

De publieke arbeidsvoorziening *Jobcentre Plus* is verantwoordelijk voor de uitvoering van het WORKSTEP programma. Zij sluit de contracten af met de aanbieders van beschutte werkplaatsen en begeleid werken en monitort deze. De *Disability Employment Adviser (DES)* van *Jobcentre Plus* beoordeelt of een persoon in aanmerking komt voor het WORKSTEP programma. De DES legt achtergrondinformatie over de cliënt vast en neemt vervolgens contact op met een aanbieder. De aanbieders moeten voldoen aan de kwaliteitsstandaard van *Jobcentre Plus*. Een vereiste is dat aanbieders aan de hand van deze kwaliteitsstandaard een zelfbeoordelingsplan opstellen en dit overhandigen aan de contractmanager van *Jobcentre Plus*. Onderzoek wijst uit dat de keuze voor een aanbieder afhangt van de kwaliteit van de aangeboden diensten, de aanwezige informatie over vrijwilligersorganisaties en lokale overheden in de regio, en de mogelijkheden tot plaatsing. In de meeste regio's zijn een of meer beschutte werkplaatsen en aanbieders van begeleid werken aanwezig. Sommige cliënten wonen echter in regio's waarin geen voorzieningen voorhanden zijn. Voor deze cliënten stelt de fabriek of het bedrijf speciaal vervoer beschikbaar of zorgt *Access to Work* voor de financiering van het vervoer.

In het WORKSTEP Programma worden drie aanbieders onderscheiden, die zowel beschutte werkplaatsen als begeleid werken in een reguliere omgeving verzorgen:

1. lokale overheden;
2. vrijwilligersorganisaties (door de overheid gesubsidieerde publieke en particuliere instellingen van vrijwilligers);
3. *Remploy* (een door de overheid gesubsidieerde particuliere onderneming).

In de onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de gemiddelde bezetting naar type plaatsing en type aanbieder.

Tabel 3.3: Gemiddelde bezetting naar type plaatsing en aanbieder, 2000-2001

	Uitvoerder	N=	%
Beschutte werkplaatsen	Remploy	6020	26
	Vrijwilligersorganisaties en lokale overheden	3970	17
	Totaal	9990	43
Begeleid werken	Remploy	4403	19
	Vrijwilligersorganisaties en lokale overheden	8636	38
	Totaal	13039	57
Beide types tezamen	Remploy	10423	45
	Vrijwilligersorganisaties en lokale overheden	12606	55
	Totaal	23029	100

De tabel laat zien dat het gemiddelde aantal deelnemers 23.029 bedraagt, waarvan 43% werkzaam is in beschutte werkplaatsen, en 57% in kader van begeleid werken een betrekking heeft.

De aanbieder is verantwoordelijk voor het opstellen van een persoonlijk ontwikkelingsplan. Bovendien moet de aanbieder ervoor zorgen dat de cliënt passend werk krijgt aangeboden, hetzij in een beschutte werkplaats, hetzij bij een reguliere werkgever in het kader van begeleid werken. De aanbieder bespreekt het ontwikkelingsplan met de werkgever en de cliënt. Indien een cliënt wordt geplaatst bij een reguliere werkgever, wordt de aanbieder verondersteld nazorg te verlenen in de vorm van bijvoorbeeld adviezen per telefoon, ondersteuning op de werkplek, en regelmatige gesprekken met cliënt en werkgever.

Selectie en beoordeling

De *Disability Employment Adviser (DES)* in dienst van *Jobcentre Plus* beoordeelt of een persoon in aanmerking komt voor het *WORKSTEP programme*.

Spanning tussen sociale en economische doelstellingen

De door- en uitstroom van de meest vakkundige en productieve medewerkers vanuit beschutte werkplaatsen naar regulier werk wordt erkend als een belangrijk knelpunt. De nadruk op persoonlijke ontwikkeling en de introductie van *outcome related funding* voor aanbieders (vrijwilligersorganisaties en lokale overheden) heeft dit probleem van beschutte werkplaatsen verergerd. *Jobcentre Plus* erkent dat het voor de continuïteit in de productie van beschutte werkplaatsen essentieel is dat goede medewerkers in dienst blijven. *Jobcentre Plus* hoopt dat een deel van deze medewerkers doorstromen naar een reguliere baan binnen de beschutte werkplaats. Onduidelijk is hoe dat gestalte moet krijgen.

Ondanks het belang dat beschutte werkplaatsen hechten aan het behoud van gekwalificeerde medewerkers, bieden zij toch ook steeds meer diensten aan die zijn gericht op de ontwikkeling van persoonlijke vaardigheden en op de voorbereiding op uitstroom naar een reguliere baan. Op deze wijze trachten zij te voldoen aan de uitstroomdoelstelling van WORKSTEP.

De spanning tussen sociale en economische doelstellingen speelt bij begeleid werken geen rol. In dit verband dient te worden opgemerkt dat de regering nooit expliciet heeft verklaard dat de baten van WORKSTEP moeten opwegen tegen de kosten. De sociale doelstelling weegt nog steeds zwaarder dan de economische doelstelling.

3.4.5 Financiering

Het *Department for Work en Pensions* financiert het WORKSTEP programma. In 2000-2001 bedroeg het totale budget 257 miljoen euro. Daarnaast is er voor de overgang van het *Supported Employment Programme* naar het WORKSTEP programma in 2001 in totaal 47 miljoen euro extra ter beschikking gesteld voor een periode van drie jaar. De gemiddelde kosten bedroegen in het jaar 2000-2001:

- € 19.000,- per deelnemer werkzaam in de *Remploy* fabrieken/bedrijven.
- € 18.100,- per deelnemer werkzaam in fabrieken van lokale en vrijwilligersorganisaties.
- € 7.300,- per deelnemer aan begeleid werken programma's.

Remploy krijgt van de landelijke overheid jaarlijks een subsidiebedrag toegekend. Ook wordt met de verantwoordelijke minister prestatiedoelstellingen afgesproken. De andere aanbieders krijgen een maandelijks bedrag uitbetaald, dat wordt aangevuld als een aantal stappen worden bereikt in het toeleidingsproces. Prestatiedoelstellingen zijn goedkeuring van het ontwikkelingsplan, starten met een baan, en duurzame uitstroom (langer dan 26 weken) naar regulier werk. Deze financieringsstructuur is pas in 2002 geïntroduceerd

3.4.6 Resultaten

Het oorspronkelijk doel van de hervorming van het *Supported Employment Programme* was de stimulering van uitstroom naar regulier werk om zodoende plaatsen vrij te maken voor nieuwe deelnemers aan WORKSTEP. In de jaren 1999 en 2000 stroomde 1,8% van de totale doelgroep uit naar regulier werk. De uitstroom van personen in begeleid werken verliep makkelijker dan de uitstroom uit beschutte werkplaatsen.

Uit onderzoek kwam een aantal economische factoren aan het licht die uitstroom uit het *Supported Employment Programme* bleken te belemmeren ('*disincentives*'). Enkele daarvan waren:

- Aanbieders die zowel beschutte werkplaatsen als begeleid werken verzorgden compenseerden verliezen van beschutte werkplaatsen met overschotten uit begeleid werken. Het gevolg was dat er niet geïnvesteerd werd in de ontwikkeling van begeleid werken programma's.
- Aanbieders sloten contracten af voor een specifiek aantal deelnemers. Betaling was gebaseerd op dit aantal. Uitstroom naar regulier werk betekende een verlies van deze inkomsten.
- De regel dat oud-deelnemers die langer dan 12 maanden waren uitgestroomd naar regulier werk niet terug mochten keren in het programma, weerhield aanbieders ervan hun cliënten toe te leiden naar regulier werk.

Tot op heden ontbreken betrouwbare gegevens over de effectiviteit van WORKSTEP. Mogelijk wordt de effectiviteit beperkt door de tegenstrijdige doelstellingen die WORKSTEP nastreeft. Aan de ene kant is namelijk de uitstroom uit het programma naar regulier werk een belangrijk doel, terwijl aan de andere kant het bieden van zinvolle arbeid aan gehandicapten wordt nagestreefd.

Deze spanning tussen de uitstroomdoelstelling en de werkgelegenheidsdoelstelling neemt de laatste tijd toe, omdat de overheid een uitstroomdoelstelling van 30% in twee jaar tijd heeft geformuleerd, terwijl vaststaat dat een groot aantal deelnemers aan het *Supported Employment Programme* voorlopig niet in staat zal zijn om naar regulier werk uit te stromen.

Overige knelpunten

Aanbieders die begeleid werken verzorgen kunnen problemen ondervinden bij het overreden van werkgevers geleidelijk af te zien van hun loonsubsidie. Ook is het mogelijk dat de meer traditionele organisaties die arbeidsgehandicapten in dienst hebben nog lange tijd nodig zullen hebben om hun kennis en vaardigheden te ontwikkelen op het gebied van begeleiding van de arbeidsgehandicapte werknemer.

In theorie kunnen ook 'moeilijk plaatsbaren' worden toegelaten tot WORKSTEP. Verondersteld wordt dat de nieuwe aan plaatsing gerelateerde financiering aanbieders van WORKSTEP ontmoedigen deze relatief moeilijke doelgroep te bedienen en juist hun inspanningen meer richten op de makkelijke doelgroep waarbij resultaat (plaatsing bij regulier bedrijf) meer voor de hand ligt.

Toekomstige ontwikkelingen

Ondanks de financiële belangen die de overheid heeft bij een zo hoog mogelijke uitstroom uit het WORKSTEP programma, is het besef doorgedrongen dat er altijd behoefte zal bestaan aan beschutte werkplekken voor mensen met ernstige beperkingen. Grote wijzigingen in het WORKSTEP programma worden niet verwacht. Wel is het aannemelijk dat aanpassingen zullen plaatsvinden op het gebied van monitoring en evaluatie.

3.5 Oostenrijk

3.5.1 Voorgeschiedenis

In 1977 lanceerde het toenmalige Oostenrijkse Ministerie van Sociale Zaken een nieuwe visie op de reïntegratie van gehandicapten. In dit beleidsstuk kwamen hoofdzakelijk revalidatie, begeleiding en het principe van beschutte arbeid in de sociale werkvoorziening aan de orde. Sindsdien is het beleid met betrekking tot gehandicapten sterk veranderd. Dat gebeurde mede onder invloed van de Verenigde Naties, die 1981 uitriepen als het jaar van de gehandicapten en daarop ook het decennium van de gehandicapten afkondigden voor de jaren 1983 tot 1992.

In 1992 kwam de Oostenrijkse bondsregering met een nieuwe geïntegreerde visie op de reïntegratie van gehandicapten. Deze visie was gebaseerd op een ruime definitie van het gehandicaptenbeleid, waarin rekening werd gehouden met alle facetten van het leven. De bondsregering sprak daarbij haar voorkeur uit voor de integratie van gehandicapten in de reguliere arbeidsmarkt boven beschutte arbeid in de sociale werkplaatsen. De toetreding in 1995 van Oostenrijk tot de Europese Unie resulteerde in verdere wijziging van het beleid. Extra financiële middelen kwamen beschikbaar waardoor vernieuwende instrumenten ontwikkeld en ingevoerd konden worden. In mei 2001 bracht het Ministerie van Sociale Zekerheid een nieuw beleidsstuk uit (*Bundesweites Arbeitsmarktpolitische Behindertenprogramm*), waarin de doelstellingen en de strategieën van beleid en de instrumenten voor de integratie van gehandicapten waren opgenomen. De regionaal opererende *Bundessozialämter* kregen de taak om op basis van het *Behindertenprogramm* regionale arbeids-

marktprogramma's voor gehandicapten op te stellen (*de Regionale Arbeitsmarktpolitische Programme*), waarbij zij rekening dienden te houden met de specifieke eigenschappen van de regionale arbeidsmarkt.

Het *Behindertenprogramm* was gebaseerd op het *European Programme Planning Document* (EPPD 2000-2006) over de (re)integratie van gehandicapten op de arbeidsmarkt. In het kader van het *EQUAL-programme* verleende de EU steun aan innovatieve arbeidsmarktprogramma's in Oostenrijk.

De snelle toename van het aantal werkloze gehandicapten noopte de federale regering tot snel handelen. Kort na de publicatie van het *Behindertenprogramm* startte de federale regering met een werkgelegenheidsoffensief (het zogenaamde *miljard schilling voor de arbeitsongeschikten*). De federale regering trok hiervoor 12,67 miljoen euro uit. Eenzelfde bedrag zou ook voor 2002 en mogelijk ook voor 2003 worden uitgetrokken. Het doel van het werkgelegenheidsoffensief was de integratie en reïntegratie in de reguliere arbeidsmarkt te bevorderen en de bedreigde banen van gehandicapten te beschermen.

3.5.2 Instrumenten en voorzieningen

In Oostenrijk wordt onderscheid gemaakt tussen de reguliere en de gesubsidieerde arbeidsmarkt. De gesubsidieerde arbeidsmarkt heeft betrekking op de werkgelegenheidsvoorzieningen voor gehandicapten die gedeeltelijk worden betaald met overheidssubsidies. In Oostenrijk is een grote variatie aan instrumenten en voorzieningen opgezet voor de gesubsidieerde arbeidsmarkt, gericht op kwalificatie, werkgelegenheid en begeleid werken.

De voorzieningen voor *kwalificatie* zijn gericht op de verbetering van kennis en vaardigheden van gehandicapten. Er worden subsidies verstrekt voor verschillende vormen van werkend leren, zoals het creëren van scholingsplaatsen binnen bedrijven en het bieden van de mogelijkheid om tijdens het werk te leren.

De *werkgelegenheidsvoorzieningen* hebben tot doel de werkgelegenheid van gehandicapten te bevorderen. In de eerste plaats kunnen gehandicapten beschutte arbeid verrichten in een sociale werkplaats. Daarnaast bestaat er een grote variatie aan aanvullende instrumenten en voorzieningen, zoals onderricht door collega's (de zogenaamde 'multiplier training'), loonkostensubsidies, giften voor het opzetten van een eigen bedrijf, speciale banen voor gehandicapten, subsidies voor werkplaatsaanpassingen en toelagen voor vervoer naar het werk. Een belangrijke werkgelegenheidsvoorziening is de zogenaamde overgangswerkgelegenheid, waarbij sociale werkplaatsen en andere non-profit organisaties gehandicapten een gesubsidieerde baan voor bepaalde tijd aanbieden, met als doel hen te begeleiden naar een reguliere baan. In de praktijk wordt deze begeleiding vaak uitbesteed aan een job-coach.

De voorzieningen voor *begeleid werken* hebben tot doel gehandicapten te begeleiden naar een zo regulier mogelijke baan. Hiervoor zijn in Oostenrijk de programma's *Arbeitsassistentz*, geïntegreerde advisering, *clearing* en detachering opgezet.

Het programma *Arbeitsassistentz* heeft betrekking op voorzieningen voor begeleid werken en beroepsadvies, welke tot doel hebben reguliere banen voor gehandicapten te verwerven en te beschermen. Het programma richt zich op zowel de gehandicapte werknemers als op de werkgevers die hen in dienst nemen. Centraal in de *Arbeitsassistentz* staat de persoonsgerichte benadering, die moet resulteren in een optimale match tussen de gehandicapte werknemer en diens

werkgever. Afhankelijk van de handicaps en de ontwikkelingsmogelijkheden van de werknemer kan de begeleiding tijdelijk zijn maar ook een lange tijd voortduren. De voorzieningen worden uitgevoerd door speciaal daarvoor in het leven geroepen *Arbeitsassistentz*-bureaus. Binnen deze bureaus zijn gekwalificeerde maatschappelijk werkers, psychologen en andere specialisten werkzaam. De job-coaches van de *Arbeitsassistentz*-bureaus onderhouden nauwe relaties met de bedrijven waarin gehandicapten geplaatst worden. Soms zijn zij zelf werkzaam bij de bedrijven waarin de gehandicapten worden geplaatst. *Arbeitsassistentz* wordt bekostigd door de Oostenrijkse overheid, met steun van het Europese Sociaal Fonds (ESF).

Bij de *Geïntegreerde advisering* wordt onderscheid gemaakt tussen outplacement en baanadvies. Een cliënt kan baanadviezen krijgen als hij op zoek is naar werk, maar ook als hij al werkzaam is. *Outplacement* vindt pas plaats als de cliënt behoefte heeft aan ondersteuning bij het leggen van contact met bedrijven. Het doel van de geïntegreerde advisering is wederom het verwerven en behouden van reguliere banen voor gehandicapten.

Clearing is een programma voor loopbaanbegeleiding van jonggehandicapten gedurende hun laatste schooljaar. De opzet van het clearingprogramma is dat jonge schoolgaande gehandicapten samen met hun ouders, onderwijskrachten, arbeidsmarktexperts en andere specialisten een persoonlijk loopbaanplan opstellen en uitvoeren. Op deze wijze wordt aan een aantal voorwaarden voldaan voor een succesvol begin van de loopbaan.

Bij *detachering* worden gehandicapten aan bedrijven uitgeleend, met als doel het uitleencontract naar verloop van tijd om te zetten in een vaste dienstbetrekking. Het instrument is opgezet voor de provincie Styria om werkgevers aldaar over te halen gehandicapte werknemers in dienst te nemen, zonder dat zij al op korte termijn met de risico's ervan worden geconfronteerd.

3.5.3 Doelgroep en doelstellingen

Doelgroep

De doelgroep van het *Behindertenprogramm* omvat alle personen met een handicap die begeleiding nodig hebben bij het verwerven en behouden van een baan. Drie groepen worden met name genoemd:

- jongeren van 13 tot 24 jaar met fysieke, mentale, psychologische en zintuiglijke gebreken;
- gehandicapten ouder dan 50 (vrouwen) en 55 (mannen);
- mensen die door fysieke, mentale, psychologische en zintuiglijke gebreken problemen ondervinden bij het verkrijgen en behouden van een reguliere baan. De gebreken en vaak ook de geringe kennis en ervaring bemoeilijken de reïntegratie op de arbeidsmarkt.

De *Bundessozialämter* zijn samen met de provinciale overheden verantwoordelijk voor de begeleiding van personen met ernstige handicaps die voorlopig op geen enkele wijze naar een reguliere baan kunnen uitstromen. Deze ernstig gehandicapte personen kunnen in de sociale werkplaatsen tewerkgesteld worden, of krijgen werk in een bedrijf onder aangepaste omstandigheden.

Het *Arbeitsassistentz*-programm was aanvankelijk met name bedoeld voor werknemers die wegens een handicap hun baan dreigden te verliezen. Later zijn daar werkloze gehandicapten bijgekomen. In het begin kwamen alleen personen met mentale problemen voor de *Arbeitsassistentz* in aanmerking. In de loop van de tijd is deze voorziening ook toegankelijk geworden voor verstan-

delijk gehandicapten, fysieke gehandicapten, doven en slechthorenden, blinden en slechtzienden, personen met verschillende gebreken en jonggehandicapten.

Het blijkt niet eenvoudig te zijn om voor Oostenrijk de omvang van de doelgroep te bepalen. Wel heeft de Oostenrijkse arbeidsvoorziening data verzameld over het aantal werklozen met een handicap. Daaruit valt af te leiden dat het aantal werklozen met een handicap is toegenomen van 78.000 in 1999 naar 83.500 in 2001. Uit opgaven van de *Bundessozialämter* valt op te maken dat het totaal aantal deelnemers aan de verschillende werkgelegenheidsvoorzieningen voor gehandicapten is toegenomen van 14.642 in 1999 naar 20.514 in 2001.

Doelstellingen

Alle hierboven beschreven voorzieningen en instrumenten maken onderdeel uit van het reïntegratiebeleid van de Oostenrijkse bondsregering. Het centrale doel van dit beleid is om gehandicapten op de arbeidsmarkt te integreren. Daarbij hecht de bondsregering evenveel belang aan het beschermen van huidige banen als aan het creëren van nieuwe banen. Een persoonsgerichte benadering staat centraal. De bondsregering gaat in haar beleid uit van de volgende principes:

- help mensen om zichzelf te helpen;
- werk in plaats van uitkering;
- integratie in plaats van segregatie;
- toegankelijkheid van de werkgelegenheidsvoorzieningen voor alle werknemers met gebreken;
- gelijke rechten voor mannen en vrouwen.

De deelname aan de werkgelegenheidsprogramma's voor gehandicapten is vrijwillig.

3.5.4 Uitvoering van beleid

Verantwoordelijkheidsverdeling

De Oostenrijkse staatsregeling kent geen algemene wetgeving voor reïntegratie- of werkgelegenheidsvoorzieningen voor gehandicapten. Het gevolg is dat de verantwoordelijkheden voor de reïntegratie van gehandicapten zijn vastgelegd in verschillende wetten en regels: de grondwet, federale wetten, provinciale wetgeving en allerlei overeenkomsten. Het gevolg is dat vier instituten verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het reïntegratiebeleid: het federale ministerie van Sociale Zekerheid, de arbeidsvoorziening, de uitvoeringsorganisaties van de sociale zekerheid en de provinciale overheden waaronder ook de *Bundessozialämter* vallen. Daar de verschillende wetten en regelgeving elkaar vaak overlappen, werken de betrokken instituten nauw met elkaar samen. Vertegenwoordigers van de instituten komen elkaar geregeld tegen in commissies waarin zij reïntegratieplannen opzetten en besluiten nemen over de financiering van de in te zetten voorzieningen en instrumenten. De samenstelling en taakstelling van deze commissies zijn in de Gehandicapten Werkgelegenheidswet wettelijk geregeld.

Het federale ministerie voor Sociale Zekerheid treedt op als centrale coördinator. Het Ministerie is verantwoordelijk voor het federale werkgelegenheidsprogramma, levert deskundigen aan en draagt zorg voor de controle- en evaluatieprocessen. Een niveau lager in de hiërarchie bevinden zich arbeidsvoorziening, de provincies en de *Bundessozialämter*. Arbeidsvoorziening is primair verantwoordelijk voor de reïntegratie van werkloze gedeeltelijk arbeidsongeschikten, terwijl de provincies zorgdragen voor de zwaar gehandicapte personen die niet in staat zijn zonder ondersteuning arbeid te verrichten.

De *Bundessozialämter* ontwikkelen het aanvullende arbeidsmarktbeleid. Zij coördineren de werkgelegenheidsmaatregelen die buiten de financiële kaders van arbeidsvoorziening en de provincies

vallen. Binnen het kader van een plaatselijke werkgelegenheid pact, werken zij samen met uitvoeringsorganisaties van de sociale zekerheid, bedrijfsleven, scholen, non-profit organisaties, sociale partners en vertegenwoordigers van de gehandicapten. De *Bundessozialämter* sluiten contracten af met de *Arbeitsassistenten*-bureaus en de sociale werkplaatsen over de financiering van de voorzieningen. Daarnaast leggen zij de taken, doelgroepen, financiering en eisen in richtlijnen vast. De samenwerking met de bedrijven is niet contractueel geregeld. De job-coaches zoeken de banen voor hun cliënten meestal bij de bedrijven die reeds met de *Arbeitsassistenten*-bureaus samenwerken.

Selectie en beoordeling

Om voor de sociale werkvoorziening of begeleid werken in aanmerking te komen stellen de *Bundessozialämter* de eis dat gehandicapten de Oostenrijkse nationaliteit hebben, EU-burger zijn of als vluchteling asiel hebben gekregen. Tevens moeten zij voor ten minste 50% arbeidsongeschikt zijn. Mensen die minder dan 50% arbeidsongeschikt zijn vallen onder de taakstelling van de arbeidsvoorziening, die voor gedeeltelijk arbeidsongeschikte werklozen aparte reïntegratie-trajecten heeft opgezet.

Arbeidsvoorziening levert kandidaten aan voor de sociale werkvoorziening of voor het begeleid werken. Met name in de landelijke gebieden spelen de regionale bureaus van arbeidsvoorziening een cruciale rol bij de selectie en toewijzing van kandidaten. In de steden waar de meeste gehandicapten woonachtig zijn, wordt deze taak relatief vaak verricht door job-coaches. Ook komt het voor dat gehandicapten zich op eigen initiatief aanmelden. In het geval van personen met mentale gebreken, werken de *Arbeitsassistenten*-bureaus dikwijls samen met ziekenhuizen, zelfhulp groepen en familieleden.

Het selectieproces van het *Arbeitsassistenten-programm* is systematisch van opzet en werkt volgens een sociaal-psychologische methodologie. Het kent idealiter de volgende negen stappen:

- beoordeling;
- opstellen van individueel loopbaanplan en reïntegratieplan;
- interventie binnen het bedrijf (voor kandidaten met een baan);
- sollicitatietraining (optioneel);
- beroepsscholing (optioneel);
- consultatie met andere adviescentra (zoals bureaus voor schuldsanering);
- hulp bij het zoeken naar vacatures;
- begeleiding bij sollicitatiegesprekken;
- nazorg;
- controle op succes.

De inrichting van het traject wordt op grond van een individueel loopbaanplan vastgesteld. De uitsplitsing naar verschillende soorten handicaps door *Arbeitsassistenten*-bureaus vergemakkelijkt het opstellen van een individuele loopbaanplanning. De job-coaches zijn gespecialiseerd in het omgaan met bepaalde problemen en het benutten van de sterke eigenschappen van de cliënten. Voor de personen met mentale gebreken bestaat er een richtlijn met diagnoses waarop is aangegeven wanneer een persoon in aanmerking komt voor *Arbeitsassistenten* en wanneer niet. Bij verwijzingen naar de job-coaches van de *Arbeitsassistenten* wordt rekening gehouden met de specifieke gebreken van de persoon. Zo is begeleid werken voor een slechthorende alleen mogelijk als de job-coach met gebarentaal kan communiceren.

Sinds *Arbeitsassistentz* bepaalde resultaten moet behalen, dreigt het probleem dat ook personen worden geselecteerd die zonder begeleiding een baan kunnen verwerven en behouden. Men probeert dit te voorkomen door de verschillende begeleidingstrajecten te monitoren. Elk *Arbeitsassistentz*-bureau moet per persoon gegevens bijhouden over de voortgang, welke op ieder moment opgevraagd kunnen worden.

Spanning tussen sociale en economische doelstelling

Er bestaat in Oostenrijk geen noemenswaardige spanning tussen de sociale en economische doelstellingen. Het beleid met betrekking tot de werkgelegenheid van gehandicapten wordt beschouwd als een algemeen belang.

3.5.5. Financiering

De overheid financiert de verschillende werkgelegenheidsinstrumenten en -voorzieningen voor gehandicapten. In 2001 werd hiervoor in totaal 227,5 miljoen euro beschikbaar gesteld. 30,2 miljoen euro werd gespendeerd aan de sociale werkvoorziening en de voorzieningen voor begeleid werken. De helft daarvan (15,6 miljoen) was afkomstig van het programma *miljard (schilling) voor de arbeidsongeschikten*, terwijl arbeidsvoorziening voor 6,4 miljoen euro bijdroeg, het gehandicapte compensatie fonds voor 4,4 miljoen euro, het ESF voor 2,6 miljoen euro en de provincies voor 1,2 miljoen euro.

In 2001 kostte de sociale werkvoorziening en de voorzieningen voor begeleid werken per deelnemer € 4.550,- tegen € 1.380,- in 2000.

3.5.6 Resultaten

Uit een studie over begeleid werken in Oostenrijk blijkt dat in 1997 41,6% van de trajecten succesvol waren.

Over de resultaten van de *Arbeitsassistentz* is meer informatie beschikbaar. Bij *Arbeitsassistentz* zijn de criteria voor succes het aantal personen met gebreken die gedurende ten minste zes maanden een baan bekleden en het aantal werklozen met gebreken die een baan vinden. Gegeven deze criteria schommelen de gemiddelde succespercentages van *Arbeitsassistentz* tussen de 25% en 52%. De job-coaches waren in staat om voor 25,8% van de cliënten een nieuwe baan te vinden en voor 15,8% van de cliënten een bestaande baan te behouden. Het succes van de *Arbeitsassistentz* blijkt sterk af te hangen van het type handicap en van de economische en arbeidsmarktomstandigheden in de regio's. De laagste slagingspercentages worden verwacht van mensen met mentale ziektes. Toch is de *Arbeitsassistentz* juist voor deze groep een succesvol instrument gebleken. De *Arbeitsassistentz* maakt het namelijk vaak mogelijk om personen met mentale gebreken naar een betaalde baan toe te leiden, daar waar andere reïntegratie-instrumenten weinig soulaas bieden.

Toekomstige ontwikkelingen

Nieuwe programma's op het gebied van begeleid werken worden de komende jaren niet verwacht. In het federale arbeidsmarktprogramma voor mensen met een handicap krijgen realisatie van het programma *miljard voor de arbeidsongeschikten* en continuering van de programma's die zich inmiddels hebben bewezen prioriteit boven nieuwe initiatieven.

3.6 Zweden

3.6.1 Voorgeschiedenis

Integratie van gehandicapten op de arbeidsmarkt heeft in Zweden al vele jaren een hoge politieke prioriteit. Hiermee probeert de overheid de krapte op de arbeidsmarkt te beperken, en discriminatie en sociale uitsluiting van gehandicapten te voorkomen. De belangrijkste maatregelen en initiatieven in dat licht die in de jaren negentig, begin 2000 zijn genomen betreffen:

- *Handicap Ombudsman*: Deze treedt op tegen onderdrukkende maatregelen in het juridisch systeem en het burgerlijk bestuur (1994).
- De invoering van een anti-discrimatiewet (1999).
- Introductie van het activeringsprincipe (1999) als belangrijk onderdeel van de arbeidsmarkt-politiek. Hiervoor geldt dat werk in een reguliere setting de voorkeur heeft boven gesubsidieerde arbeid en uitkering. Er is veel aandacht voor de aanpak van langdurige werkloosheid. Het is verplicht geworden om een persoonlijk actieplan te ontwikkelen voordat de termijn van drie maanden werkloosheid is verstreken. Bovendien zijn speciale subsidies voor werkgevers ingevoerd (*extended recruitment incentive*).
- De invoering van een *Activiteitsgarantie* (2001) voor mensen die in een langdurige uitkerings situatie terecht dreigen te komen. In dit kader worden geïntegreerde programma's aangeboden met zinvolle dagbesteding totdat zij een baan vinden of aan een opleiding of training beginnen. De verwachting is dat deze maatregel een belangrijke bijdrage zal leveren aan de verbetering van de situatie van achterstandsgroepen op de arbeidsmarkt.
- Nationaal actieplan speciaal voor mensen met een fysieke beperking (2000). Onderdeel van dat plan is onderzoek naar de voordelen die het in dienst nemen van mensen met fysieke beperkingen voor werkgevers opleveren.

3.6.2 Voorzieningen en instrumenten

In Zweden neemt het aandeel van mensen met functionele beperkingen op de totale bevolking snel toe. Onderzoek wijst uit dat 10,5% van de populatie in de leeftijd van 16-64 jaar functionele beperkingen heeft die leiden tot een verminderde arbeidscapaciteit. Het aantal personen met een verminderde arbeidscapaciteit bedraagt 584.000. Van deze groep hebben 300.000 personen een reguliere baan (51%), 27.000 (5%) van hen zijn werkzaam in beschutte werkplaatsen, en 60.000 (10%) van hen zijn met werkgelegenheidssubsidies in dienst bij reguliere werkgevers.

De arbeidsmarktprogramma's in Zweden omvatten een groot aantal voorzieningen en instrumenten. Deelname aan de voorzieningen is vrijwillig. De vijf belangrijkste voorzieningen en instrumenten worden in het kort toegelicht.

Speciale begeleiding bij introductie en voortgang van de dienstbetrekking (SIUS).

SIUS is een vorm van begeleid werken. De begeleiding vindt plaats in de begintijd van de dienstbetrekking en is gericht op het leren uitvoeren van taken. Een SIUS-consultant inventariseert samen met de werkgever welke taken zijn of haar cliënt kan gaan uitvoeren, en stelt een overzicht samen van ondersteunende maatregelen. Vervolgens geeft de SIUS consultant gedurende een introductieperiode begeleiding aan zijn of haar cliënt. Deze begeleiding wordt in de loop van de tijd geleidelijk afgebouwd. De SIUS-consultant zal in regel niet langer dan zes maanden gekoppeld zijn aan de werknemer in spé. Wel kan na verloop van tijd een follow-up plaatsvinden. Gedurende de introductieperiode is er geen werknemer-werkgeverrelatie. De 'werknemer' ontvangt een dagelijkse bijdrage. In 1999 kregen 666 gehandicapten begeleiding in het kader van SIUS.

Subsidie voor persoonlijke begeleiding op de werkplek

De subsidie bestaat uit financiële compensatie aan werkgevers, zelfstandige ondernemers of freelancers voor de extra kosten die voortvloeien uit het verrichten van arbeid met een handicap. Het subsidiebedrag kan oplopen tot € 5400,- per jaar. Voor zelfstandige ondernemers met ernstige functionele gebreken is het maximum subsidiebedrag zelfs € 10.900,- per jaar. De Zweedse arbeidsvoorziening besluit na advies te hebben ingewonnen van de lokale werkgeversorganisatie of en voor welk bedrag subsidie wordt gegeven.

Subsidies voor werkplekaanpassingen

Deze subsidies kunnen worden toegewezen aan gehandicapte werknemers voor de aanschaf van hulpmiddelen, of aan werkgevers voor speciale inrichtingen op de werkplek. Na 12 maanden subsidie te hebben ontvangen, dient de werkgever of de Sociale Verzekeringsbank de financiering over te nemen. De werkgevers en de arbeidsgehandicapte werknemers komen ieder voor maximaal € 5.400,- in aanmerking voor de subsidie voor werkplekaanpassingen.

Loonkostensubsidie

Een werkgever die een arbeidsongeschikte werknemer met een verminderde arbeidsproductiviteit in dienst neemt kan in aanmerking komen voor een loonkostensubsidie. De hoogte van de loonkostensubsidie is afhankelijk van de loonkosten en van de productiviteit van de arbeidsongeschikte werknemer. Over het algemeen geldt de loonkostensubsidie voor vier jaar. In 2001 verstrekte de Zweedse overheid per maand gemiddeld voor 55.000 gehandicapten loonkostensubsidies aan werkgevers.

Beschutte werkplekken in sociale werkplaatsen (Samhall)

Samhall is een conglomeraat van sociale werkplaatsen die over het land zijn verspreid. In totaal gaat het om 800 werkplaatsen op 300 locaties met in totaal 27.000 beschutte werkplekken voor gehandicapten. De werkplaatsen bieden banen aan voor personen met beperkingen (fysiek, verstandelijk, intellectueel, sociaal-medisch) en met verminderde arbeidsmogelijkheden, die er niet in slagen op de reguliere arbeidsmarkt werk te vinden. De sociale werkplaatsen van Samhall hebben een winstoogmerk. Zij leggen zich toe op de productie van allerlei producten waar op de markt vraag naar is.

3.6.3 Doelgroep en doelstellingen

De doelgroep en doelstellingen van de vijf voorzieningen verschillen. Hieronder volgt per voorziening een korte uiteenzetting van de inhoud, doelgroep en doelstellingen.

Subsidie voor persoonlijke begeleiding op de werkplek (SIUS)

De doelgroep van SIUS omvat alle personen met functionele beperkingen of met verminderde arbeidsmogelijkheden. Vaak gaat het om personen met mentale of verstandelijke handicaps. Het doel van SIUS is het leren uitvoeren van de essentiële taken van een functie.

Subsidie voor persoonlijke begeleiding op de werkplek

De doelgroep van de subsidie voor persoonlijke begeleiding op de werkplek omvat werkgevers die arbeidsgehandicapte werknemers in dienst hebben of in dienst willen nemen, alsmede arbeidsgehandicapte ondernemers en freelancers. Het doel van de subsidie is arbeidsgehandicapten in staat te stellen een baan te verwerven en te behouden.

Subsidies voor werkplekaanpassingen

De doelgroep van de subsidies voor werkaanpassingen omvat gehandicapte werknemers en werkgevers die gehandicapte werknemers in dienst hebben of willen nemen. Het doel van de subsidies voor werkplekaanpassingen is om arbeidsgehandicapten in de gelegenheid te stellen een baan te verkrijgen, of een eigen zaak te beginnen, en werkgevers de mogelijkheid te geven gehandicapte werknemers in dienst te nemen of te houden.

Loonkostensubsidie

De doelgroep van de loonkostensubsidie heeft betrekking op werkgevers die in principe bereid zijn arbeidsongeschikte werknemers een dienstbetrekking aan te bieden, maar terugschrikken voor de ongunstige verhouding tussen loonkosten en productiviteit. Het doel van de loonkostensubsidie is de financiële belemmeringen voor werkgevers weg te nemen om gehandicapte werknemers in dienst te nemen.

Beschutte werkplekken in sociale werkplaatsen (Samhall)

De doelgroep van de beschutte werkplekken in de sociale werkplaatsen omvat personen met beperkingen (fysiek, verstandelijk, intellectueel, sociaal-medisch) en met verminderde arbeidsmogelijkheden, die er niet in slagen op de reguliere arbeidsmarkt werk te vinden

Het doel van Samhall is voor deze doelgroep beschutte werkplekken aan te bieden en mogelijkheden te geven voor persoonlijke en professionele ontwikkeling. Samhall is voor het ontwikkelingsproces van de gehandicapte werknemers ISO 9000 gecertificeerd. Naast ontwikkelingsdoelstelling heeft Samhall ook een winstdoelstelling en gaat het de concurrentie aan met reguliere bedrijven. Een aantal concurrenten beschuldigt Samhall van concurrentievervalsing, omdat het bedrijf overheidssubsidies ontvangt.

3.6.4 Uitvoering van beleid

Verdeling van de verantwoordelijkheden

Elk jaar stelt de Zweedse regering doelen vast. De Nationale Arbeidsmarkttraad voor Zweden (AMV) dient binnen het beschikbare budget de doelen uit te werken op het gebied van plaatsingen, counseling, arbeidsreïntegratie, trainingen en andere arbeidsmarktprogramma's. Langdurige werkloosheid wordt aangepakt met programma's gericht op versterking van de arbeidsmarktpositie van werklozen. Mensen die geen baan kunnen verwerven krijgen een training. De 418 arbeidsbureaus die ressorteren onder de AMV bieden diensten aan op het gebied van werving, bemiddeling en plaatsing voor werklozen en werkgevers (waaronder de hierboven besproken SIUS). Voorts bieden de 110 werkgelegenheidsinstituten (AMI's) ondersteuning aan gehandicapten en andere mensen die speciale hulp nodig hebben bij het verwerven van een baan.

Zweden heeft een sterke traditie van samenwerking tussen de overheid en de sociale partners. Zowel bij de regering, als bij de werkgevers- en de werknemersorganisaties is het besef doorgedrongen dat kennis en arbeidsvaardigheden van mensen een van de belangrijkste voorwaarden zijn geworden voor economische ontwikkeling en groei. De sociale partners ondersteunen dan ook de verschillende werkgelegenheidsvoorzieningen voor gehandicapten.

Selectie en beoordeling

De selectie en beoordeling van kandidaten is nader uitgewerkt voor Samhall. Om tot Samhall's sociale werkplaatsen te worden toegelaten moeten kandidaten functionele handicaps hebben en

bovendien niet in staat zijn een reguliere baan te verkrijgen of te behouden. Consulents van de arbeidsbureaus of van de AMI's bepalen of een kandidaat in aanmerking komt voor een baan bij Samhall. Personen met mentale en verstandelijke handicaps die resulteren in een verminderde arbeidscapaciteit, krijgen voorrang.

Spanning tussen sociale en economische doelstellingen

Bij de voorzieningen voor begeleid werken zoals SIUS bestaat er geen spanning tussen de sociale en economische doelstellingen. Deze voorzieningen zijn primair bedoeld om werkloze gehandicapten te helpen uitstromen naar de reguliere arbeidsmarkt. Bij de sociale werkplaatsen van Samhall doet deze spanning zich echter wel voor. De sociale doelstellingen van Samhall die gericht zijn op de persoonlijke ontwikkeling van gehandicapten in het werk, conflicteren soms met de productiviteitsdoelstelling, zeker als de concurrentieverhoudingen vragen om een betrekkelijk hoge arbeidsproductiviteit. Ook de beperkte uitstroombestelling van Samhall kan conflicteren met de productiviteitsdoelstelling. De krachten die het gemakkelijkst naar de reguliere arbeidsmarkt kunnen uitstromen, leveren namelijk vaak de belangrijkste bijdrage aan de productiviteit van de sociale werkplaatsen.

3.6.5 Financiering

Van SIUS, de subsidie voor persoonlijke begeleiding op de werkplek, de subsidies voor werkplek-aanpassingen en de loonkostensubsidies zijn gegevens beschikbaar over de totale kosten. In 1999 bedroegen de totale kosten van de vier voorzieningen 725 miljoen euro, terwijl voor 2000 een bedrag van 740 miljoen euro was uitgetrokken.

Voor SIUS en de loonkostensubsidies valt een verdere uitsplitsing van de kosten te maken. De totale kosten van SIUS kwamen in 1999 uit op 5 miljoen euro. Per deelnemer per maand kostte SIUS € 2.100,-. Met de loonkostensubsidies was in 2001 voor het bedrijfsleven 600 miljoen euro gemoeid en voor de overheid 71 miljoen euro. De gemiddelde kosten per deelnemer per maand kwamen uit op respectievelijk € 1.000,- en € 1076,-.

Voor Samhall valt geen goed beeld van de kosten te krijgen. Het blijkt namelijk niet mogelijk een onderscheid te maken tussen de 'gewone' bedrijfskosten van de sociale werkplaatsen en de extra kosten die met de inschakeling van de gehandicapten gemoeid zijn. Bovendien is het niet duidelijk hoeveel de overheid via subsidies bijdraagt aan de sociale werkplaatsen van Samhall.

3.6.6 Resultaten

De werkgelegenheidsvoorzieningen in Zweden behalen over het algemeen goede resultaten. In onderstaande tabel worden de resultaten weergegeven van de loonkostensubsidies en SIUS, alsmede van alle Zweedse werkgelegenheidsvoorzieningen tezamen.

Tabel 3.4: Uitstroompercentages werkgelegenheidsvoorzieningen in 1999, binnen dertig dagen na aanvang deelname

Loonkostensubsidies bedrijfsleven	18 %
Loonkostensubsidie overheid (OSA)	22 %
SIUS	44 %
Totaal werkgelegenheidsvoorzieningen gehandicapten	20 %

De sociale werkplaatsen van Samhall kennen slechts een beperkte door- of uitstroomdoelstelling. Jaarlijks verlaat 3 tot 5% van de werknemers Samhall om in dienst te treden bij een reguliere werkgever. Daarnaast heeft Samhall ook nog andere doelstellingen, zoals het aanbieden van werk aan arbeidsgehandicapten die elders geen baan kunnen vinden, en het geven van mogelijkheden voor persoonlijke en professionele ontwikkeling. Het is moeilijk om op grond van deze doelstellingen de resultaten van Samhall te kwantificeren. Wel kan worden vastgesteld dat Samhall de afgelopen tien jaar 10.000 nieuwe banen in de dienstensector heeft gecreëerd.

Voor de komende jaren heeft Samhall zich de volgende doelen gesteld:

- Het aantal banen uit te breiden naar circa 35.000.
- Een uitstroompercentage bereiken van 3% tot 6%.
- Activiteiten uitbreiden in de dienstensector en in de industrie.
- Aan klanten oplossingen op maat aanbieden door een betere interne communicatie.
- Langdurige strategische partnerschappen sluiten met bedrijven.
- Detachering van de eigen werknemers in andere bedrijven stimuleren.
- Aanvullende trainings- en reïntegratievoorzieningen worden uitgebreid.
- Kwaliteitsprocedures worden gericht op de certificering van de productie van goederen en diensten, en op milieu- en persoonlijke ontwikkelingen.
- De overheidssubsidiëring wordt geleidelijk verminderd. In 2005 moeten de overheidssubsidies overeenkomen met 85% tot 90% van de loonkosten van het gehandicapte personeel.
- Samhall wil vervolgen met het verbeteren van het bedrijfsprofiel, met als doel het bewustzijn binnen het bedrijf te vergroten en het imago te verbeteren.

De komende jaren zal naar verwachting door de vergrijzing de krapte op de arbeidsmarkt in Zweden verder toenemen. Mede hierdoor zal de nadruk binnen het arbeidsmarktbeleid nog sterker komen te liggen op het bevorderen van de werkgelegenheid van gehandicapten. Veel aandacht zal besteed worden aan het flexibel inzetten van werkgelegenheidsvoorzieningen. Een persoonsgerichte benadering zal daarbij centraal staan. Naast de bestaande werkgelegenheidsvoorzieningen voor gehandicapten zal er ruimte komen voor nieuwe meer innovatieve initiatieven. Zo bestaan er plannen om levenslange scholing van gehandicapten te stimuleren door middel van fiscale prikkels. Een commissie is ingesteld om hierover voorstellen te doen.

AANKNOPINGSPUNTEN VOOR
NEDERLANDS BELEID



4.1 Bevindingen op hoofdlijnen

Overheden in Australië, Denemarken, Groot-Brittannië, Oostenrijk en Zweden hebben talrijke initiatieven genomen om de werkgelegenheid van gehandicapten te bevorderen. Op deze wijze proberen zij in te spelen op de voortdurende toename van het aantal gehandicapten in deze landen, mede als gevolg van de vergrijzende beroepsbevolking. Bovendien heeft de uitstoot van gehandicapten uit het arbeidsproces door veranderingen in de vraag naar arbeid en wijzigingen in de toelatingscriteria van arbeidsongeschiktheidsverzekeringen, overheden aangezet tot het nemen van extra initiatieven. Opvallend is dat in alle bestudeerde landen het niet kunnen uitoefenen van werk als gevolg van een (arbeids)handicap recht geeft op specifieke werkgelegenheidsvoorzieningen naast algemene voorzieningen voor werklozen.

Geheel nieuwe vormen van sociale werkvoorziening zijn we in de vijf landen niet tegengekomen. De voorzieningen en instrumenten in Australië, Denemarken, Groot-Brittannië, Oostenrijk en Zweden komen globaal overeen met de Nederlandse Wsw-voorzieningen: de beschutte werkplekken in sociale werkplaatsen, de detachering en het begeleid werken. Tabel 4.1 geeft een overzicht. Regelingen hebben soms sociale, soms economische (productiviteits)doelstellingen, veelal een mix. Ook wat dat betreft is er weinig verschil met de Nederlandse situatie. Niettemin zijn er duidelijke verschillen in de vormgeving en uitvoering van de verschillende regelingen. Deze verschillen bieden zeker aanknopingspunten voor aanpassingen in beleid en uitvoering van de Nederlandse Wsw.

Tabel 4.1: Wsw-voorzieningen en vergelijkbare voorzieningen in het buitenland

Nederland	• Beschutte arbeid	• Detachering	• Begeleid werken
Australië		• Supported employment services (in de vorm van stages)	• Open employment services • Supported employment services
Denemarken	• Beschutte werkplekken in sociale werkplaatsen • Beschutte werkplekken in reguliere bedrijven (Skånejobs)		• Skånejobs • Flexjobs • Icebreaker
Groot-Brittannië	• Beschutte werkplekken in sociale werkplaatsen (Remploy, gemeenten, vrijwilligers-organisaties)		• Supported placements • Job coaching • Job support
Oostenrijk	• Beschutte werkplekken in sociale werkplaatsen (Integratieve Betriebe)	• Detacherings-programma voor de provincie Styria	• Arbeidsassistenz • Geïntegreerde advisering • Clearing
Zweden	• Beschutte werkplekken in sociale werkplaatsen (Samhall)	• SIUS	• SIUS • Persoonlijke begeleiding • Werkplek-aanpassingen • Loonkostensubsidie

Algemene beleidsontwikkelingen

Wat betreft de algemene ontwikkeling in het beleid is Australië afwijkend ten opzichte van de onderzochte Europese landen. De gehandicaptenorganisaties hebben in de jaren '70 en '80 als onderdeel van hun antidiscriminatiepolitiek aangedrongen op het afschaffen van de beschutte werkplekken in de sociale werkplaatsen. Volgens de gehandicaptenorganisaties werkten de beschutte werkplekken maatschappelijke segregatie van gehandicapten in de hand. De overheid heeft de eisen van de gehandicaptenorganisaties grotendeels ingewilligd en in de jaren '80 een principiële keuze gemaakt voor begeleiding van gehandicapten naar een reguliere baan. Om gehandicapten zoveel mogelijk op de reguliere arbeidsmarkt in te passen, zijn in de loop van de jaren een tweetal voorzieningen voor begeleid werken opgezet.

De bestudeerde Europese landen hebben daarentegen een dergelijke beleidskeuze niet willen maken, mede vanwege het bewustzijn dat voor een deel van de arbeidsgehandicapte populatie beschutte werkplekken nodig blijven. In Denemarken, Groot-Brittannië, Oostenrijk en Zweden zijn voor gehandicapten uitgebreide stelsels van werkgelegenheidsvoorzieningen opgebouwd. Deze stelsels bieden gehandicapten mogelijkheden om afhankelijk van hun behoefte en capaciteiten een bepaald ontwikkelingsproces ('ladder') te volgen. De gehandicapten die geen reguliere functie kunnen uitoefenen komen veelal in aanmerking voor een beschutte werkplek in een sociale werkplaats. De gehandicapten die wel in staat zijn arbeid in een reguliere omgeving te verrichten kunnen aanspraak maken op bepaalde vormen van ondersteuning of begeleiding bij het verrichten van werk. Wel wordt in de bestudeerde Europese landen de laatste jaren begeleid werken extra gestimuleerd. Het gevolg is dat juist ten aanzien van het begeleid werken relatief veel vernieuwingen hebben plaatsgevonden.

De beleidsontwikkeling in Nederland vertoont de meeste overeenkomsten met de ontwikkelingen in de bestudeerde Europese landen. Ook in de Nederlandse Wsw bestaan namelijk naast de beschutte werkplekken in de sociale werkplaatsen regelingen voor begeleid werken.

Verschillen met Nederland

Een belangrijk verschil met de bestudeerde landen is echter dat in Nederland de nadruk meer ligt op beschutte arbeid en minder op werken in een reguliere werkomgeving met behulp van de instrumenten detachering en begeleid werken. Nederland neemt internationaal een koppositie in wat betreft relatieve aantallen personen die werken binnen een beschutte werkomgeving. Uitgedrukt als percentage van de potentiële beroepsbevolking, werkt in Nederland circa 1% in de beschutte werkplekken volgens de Wsw, terwijl dit percentage voor nummer twee binnen de Europese Unie (Zweden) uitkomt op ongeveer 0,6%. Ook uitgedrukt als percentage van het bruto binnenlands product wordt in Nederland het meeste geld besteed aan de tewerkstelling van gehandicapten in beschutte werkplekken, namelijk 0,5%. De gemiddelde kosten per deelnemer zijn daarentegen het hoogst in Denemarken (€ 46.800,- per persoon per jaar, tegen € 21.963 in Nederland).

De vraag is waarom in Nederland in vergelijking met het buitenland zoveel personen werkzaam zijn in een beschutte werkomgeving. De landenrapporten geven een aantal aanwijzingen ter verklaring van de Nederlandse koppositie. In de vijf bestudeerde landen wordt in het arbeidsmarktbeleid voor gehandicapten sowieso minder nadruk gelegd op beschutte arbeid dan in Nederland. Zo bestaan in een land als Australië nauwelijks beschutte werkplekken voor gehandicapten. In de bestudeerde Europese landen stellen de overheden in vergelijking met Nederland minder geld beschikbaar voor beschutte arbeid, waardoor relatief weinig beschutte

werkplekken gecreëerd kunnen worden. Bovendien vormen de voorzieningen voor begeleid werken in de vijf bestudeerde landen een goed alternatief voor de beschutte werkplekken in de sociale werkplaatsen. In de vijf landen zijn namelijk juist ten aanzien van begeleid werken vernieuwende en succesvolle instrumenten ontwikkeld. Ook verloopt in de vijf landen de doorstroming naar meer reguliere vormen van werk over het algemeen gemakkelijker dan in Nederland. Naast de sociale werkvoorziening zijn er ook andere onderdelen van het arbeidsmarkt-instrumentarium toegankelijk voor de doelgroep, terwijl de Nederlandse Wsw sterk van de andere werkgelegenheidsvoorzieningen (zoals die van de REA) is afgebakend. Daardoor is het risico in Nederland aanwezig dat personen langer in de Wsw verblijven dan strikt noodzakelijk.

Trilemma tussen sociale, productiviteits- en door- of uitstroomdoelstellingen

Het lijkt erop alsof in de vijf bestudeerde landen het dilemma tussen sociale, productiviteits-, en uitstroomdoelstellingen op beleidsniveau minder wordt ervaren dan in Nederland. Deels heeft dit te maken met de diversiteit van de buitenlandse regelingen, terwijl in Nederland sprake is van één Wsw. Bovendien komt het trilemma over het algemeen scherper naar voren bij beschutte arbeid in sociale werkplaatsen dan bij begeleid werk of detachering. Zoals hierboven is aangegeven ligt in Nederland meer dan in de bestudeerde vijf landen de nadruk op beschutte arbeid.

Op uitvoeringsniveau komt in de vijf bestudeerde landen het trilemma tussen sociale, productiviteits- en uit- of doorstroomdoelstellingen wel geregeld voor. Bij maatregelen waar instituties afgerekend worden op hun resultaten vindt afstroming plaats bij de selectie en wordt uitstroom belemmerd. Productieve werknemers zijn dan hard nodig om de productiedoelstelling te realiseren. Het probleem wordt herkend maar de oplossing zijn we niet tegengekomen.

Naar aanleiding van het trilemma kan worden geconstateerd dat landen met een volume-probleem de meeste nadruk leggen op doorstroming naar meer reguliere vormen van arbeid. Regels hiervoor kunnen overigens ook contraproductief werken. In Groot-Brittannië leidt bijvoorbeeld de regel dat men na het verwerven van een reguliere werkplek niet binnen 12 maanden mag terugkeren op een beschutte werkplek in de sociale werkvoorziening er juist toe dat men niet durft te kiezen voor door- of uitstroom.

Tabel 4.2: Overzicht instrumenten en voorzieningen per land

Landen	Voorzieningen	Definitie doelgroep	Aantal personen	% beroepsbevolking	Kosten per persoon in €
Australië	Begeleid werken in de vorm van Open employment services	Personen met verstandelijke, psychiatrische, zintuiglijke, of fysieke gebreken of een combinatie daarvan	4.600	0,17	2.400
	Begeleid werken in de vorm van Supported employment services	Personen met een handicap die geen arbeid kunnen verrichten en begeleiding nodig hebben om een betaalde baan te verkrijgen of te behouden	11.500		
	Totaal		16.100		
Denemarken	Beschutte werkplekken in de sociale werkplaatsen	Verstandelijk gehandicapten, zwaar fysieke gehandicapten en personen met ernstige sociale problemen	2.218	0,80	46.800
	Beschutte werkplekken in reguliere bedrijven (Skånejobs)	Gehandicapten met een arbeidsongeschiktheidsuitkering die alleen in beperkte mate en als aanvulling op hun uitkering reguliere arbeid kunnen verrichten	5.736		3.800
	Begeleid werken (Flexjobs)	Gehandicapten die in staat zijn onder aangepaste omstandigheden reguliere arbeid te verrichten	15.000		11.400
	Totaal		22.954		
Groot-Brittannië	Beschutte werkplekken in sociale werkplaatsen (waaronder Remploy)	- Personen met een fysieke of psychiatrische beperking die een substantiële of lange termijn-effect heeft op het vermogen tot het uitvoeren van dagelijkse activiteiten	9.990	0,08	18.500
	Begeleid werken	- Personen die in staat zijn 30 tot 80% van de output te leveren van een niet-gehandicapte die hetzelfde werk verricht - Personen die als gevolg van de aard en mate van hun handicap niet in staat zijn een reguliere baan te verwerven of te behouden	13.039		7.300
	Totaal		23.029		
Oostenrijk	Beschutte werkplekken in sociale werkplaatsen	Personen met ernstige handicaps die voorlopig op geen enkele wijze naar een reguliere baan kunnen uitstromen	12.110	0,52	4.550
	Begeleid werken	Personen met een handicap die begeleiding nodig hebben bij het verwerven en behouden van een baan	8.404		
	Totaal		20.514		
Zweden	Beschutte werkplekken in sociale werkplaatsen (Samhall)	Personen met fysieke, verstandelijke, intellectuele, of sociaal-medische beperkingen en met verminderde arbeidsmogelijkheden, die er niet in slagen op de reguliere arbeidsmarkt werk te vinden	27.000	0,63	Onbekend
	Begeleid werken en detachering (SIUS)	Personen met functionele beperkingen of met verminderde arbeidsmogelijkheden	666		2.065
	Totaal		27.666		
Nederland	Beschutte werkplekken in sociale werkplaatsen (Wsw)	Personen die door een fysieke, verstandelijke of psychische handicap zijn aangewezen op werk onder aangepaste omstandigheden	79.460	1,15	21.900
	Begeleid werken (Wsw)		12.620		21.900
	Detachering (Wsw)		810		21.900
	Totaal		92.890		

Bron beroepsbevolking: OECD Employment Outlook

4.2 Aanknopingspunten

Aandacht voor begeleid werken

Zoals gezegd wordt in Nederland in vergelijking met de vijf bestudeerde landen weinig gebruik gemaakt van het instrument begeleid werken. Bovendien zijn in de vijf landen juist ten aanzien van begeleid werken meer vernieuwingen tot stand gebracht en bestaan er meer variaties aan voorzieningen dan in Nederland. Begeleid werken lijkt het beste instrument te zijn voor het verwezenlijken van de doorstroom naar zo regulier mogelijk werken. Met name de Australische *open* en *supported employment services*, de Deense *Flexjobs*, de Oostenrijkse *Arbeitsassistentz* en het Zweedse *SIUS*-programma bieden interessante aanknopingspunten om het begeleid werken in Nederland te verbeteren.

Op twee aanknopingspunten willen we nader ingaan:

- **Begeleiding richten op de behoeftes en capaciteiten van de cliënt**
Het begeleid werken in het buitenland is meer dan in Nederland afgestemd op de behoeftes en capaciteiten van de cliënt. De voorzieningen voor begeleid werken in de verschillende landen bieden ruime mogelijkheden om gehandicapten in een reguliere werkomgeving te werk te stellen. Het gaat dan niet alleen om de meer gebruikelijke vergoedingen ter compensatie van verminderde arbeidsproductiviteit (loonaanvulling voor de werknemer of loonkostensubsidie voor de werkgever) en werkplekaanpassing, maar ook om nieuwe vormen. In Australië bijvoorbeeld kan begeleid werken de vorm krijgen van *mobile work crews* (ploegenwerk op wisselende locaties) en *enclaves* (plaatsing van verschillende arbeidsgehandicapten in één bedrijf). Bovendien wordt in de bestudeerde landen vaak meer dan in Nederland ingespeeld op de specifieke handicaps van de cliënt. Zo zijn via de *Arbeitsassistentz* in Oostenrijk goede vorderingen gemaakt met de persoonlijke begeleiding van mentaal en verstandelijk gehandicapten.
- **Ondersteunen van bedrijven om gehandicapten in dienst te nemen**
Buitenlandse ervaringen laten zien dat het effectief is wanneer gehandicapten bij een werkgever als het ware op een presenteerblaadje aangereikt worden. Het gaat daarbij niet alleen om het verstrekken van subsidies. Minstens zo belangrijk is een goede ondersteuning bij de tewerkstelling in het bedrijf. Bij het Oostenrijkse *Arbeitsassistentz* wordt bijvoorbeeld de intermediaire rol tussen cliënt en werkgever vaak vervuld door job-coaches, waarvan een aantal afkomstig is uit het bedrijfsleven zelf. Bij het Zweedse *SIUS* krijgen bedrijven gehandicapten op proef en worden daarmee gevrijwaard van alle lasten en verplichtingen die met het in dienst nemen van een werknemer verbonden zijn. Ook in Denemarken wordt bij de *flexjobs* gestreefd naar het zo functioneel mogelijk inzetten van gehandicapten in het arbeidsproces. In Australië wordt in het project *Employers making a difference* gebruik gemaakt van *Special Employment Placement Offices* (SEPO's) in sleutelorganisaties en -bedrijven. De rol van deze SEPO's is om de tewerkstelling van gehandicapten in hun organisaties of bedrijven te stimuleren.

Geen eenzijdige oriëntatie op begeleid werken

Ondanks de voordelen van begeleid werken, moet ervoor gewaakt worden dat eenzijdig de nadruk op dit instrument komt liggen. Met name in Australië, waar vrijwel alleen nog maar voorzieningen voor begeleid werken bestaan, blijken deze weinig toegankelijk te zijn voor de onderkant van de doelgroep. Niet alle gehandicapten kunnen immers naar een reguliere baan of omgeving begeleid worden. In Australië vallen met name veel ouderen en verstandelijk gehandicapten buiten de boot. Omdat ook in Groot-Brittannië de nadruk steeds meer op begeleid werken komt te liggen, dreigt daar in zekere zin hetzelfde te gebeuren. Beschutte arbeid blijkt voor gehandicapten aan de onderkant van de doelgroep vaak de aangewezen voorziening te zijn om een werkend bestaan op te bouwen.

Mobiliteit

De Wsw is gericht op het maximaal behouden en ontwikkelen van arbeidsbekwaamheden van mensen met een handicap. In de praktijk wordt dit streven echter vaak belemmerd door een gebrek aan mogelijkheden om naar ander werk of naar andere bedrijven door te stromen.

Vergeleken met de vijf bestudeerde landen is binnen de Nederlandse Wsw de speelruimte voor mobiliteit beperkt.

We kunnen in dit opzicht dan ook het nodige leren van de buitenlandse werkgelegenheidsvoorzieningen. Zo is het activeringsbeleid in Denemarken gericht op plaatsing van gehandicapten in het voor de individuele cliënt meest geschikte werkgelegenheidsprogramma (*need-oriented*).

Afhankelijk van hun situatie kunnen cliënten verschillende ontwikkelingen doormaken. Zij kunnen blijvend gebruik maken van de bestaande voorziening, zij kunnen doorstromen naar meer actieve vormen van (begeleid) werken, of uitstromen naar de reguliere arbeidsmarkt. Bovendien monitoren de overheden de mogelijkheden voor doorstroming. Hierbij dient aangekend te worden dat de situatie van de cliënt zich ook in negatieve zin kan ontwikkelen, bijvoorbeeld als zijn gezondheid verslechtert. Ook dan is het van belang om over informatie te beschikken teneinde de cliënt een stapje terug te laten doen.

Indicatiestelling Wsw onder één noemer met andere regelingen

Op grond van de buitenlandse rapportages kunnen we vaststellen dat de beoordeling in Nederland of een persoon in aanmerking komt voor de Wsw grote verschillen vertoont met beoordelingen die in dit kader in het buitenland plaatsvinden. In Nederland is in vergelijking met de andere landen sprake van een behoorlijk scherpe selectie: alleen personen met beperkingen van lichamelijke, verstandelijke of psychische aard die alleen tot werken in staat zijn onder aangepaste omstandigheden die niet realiseerbaar zijn in een normale arbeidsomgeving, komen voor de Wsw in aanmerking. Uiteraard hebben we het hier dan over de indicatiestelling van de nieuwe Wsw vanaf 1998. Voor die tijd was de indicatiestelling in Nederland namelijk juist minder scherp en werden ook allerlei mensen met sociale handicaps tot de sociale werkvoorziening toegelaten. In het buitenland kunnen arbeidsongeschikte personen die moeite hebben met het vinden van een reguliere baan gebruik maken van de diverse voorzieningen. Daaronder vallen ook personen die vergelijkbaar zijn met de Nederlandse WAO-/REA-populatie en zeer langdurig werklozen. In Nederland zouden deze personen er bij de indicatiestelling 'aan de bovenkant uitvallen' omdat de wet REA en bijvoorbeeld de Wiv voor deze groep voldoende ondersteuning bieden.

De valkuil van het Nederlandse systeem is dat mede door de afzonderlijke en strenge Wsw-indicering een sterk afgebakende sociale werkvoorziening bestaat, terwijl in feite toch sprake zou moeten zijn van een 'ladder' van sociale werkplaats tot regulier werk, met allerlei tussenstappen die eenvoudig te zetten zijn voor het individu zonder institutionele beperkingen. De minder strakke omschrijving van de doelgroep in de onderzochte landen brengt met zich mee dat een breed scala aan voorzieningen voor de Wsw-doelgroep beschikbaar is. Voorzieningen die in Nederland vallen onder de REA en de Wiv kunnen in de onderzochte landen zonder probleem ingezet worden voor de Wsw-doelgroep. Mede door de afzonderlijke indicering worden deze voorzieningen in Nederland vaak te geïsoleerd van elkaar ingezet. Er zijn dan ook goede redenen om de beoordelingen in het kader van de REA, de Wsw en mogelijk ook de Wiv onder één noemer te plaatsen. Voor de uitvoering van een dergelijke geïntegreerde indicatiestelling kan het één-loket-model in Australië een inspirerend voorbeeld zijn.

Samenwerking tussen SW-bedrijven

In Nederland is de dagelijkse uitvoering van de Wsw in handen van circa 100 min of meer zelfstandige SW-bedrijven. Hoewel het overgrote deel van deze bedrijven is georganiseerd in het Nationaal overlegorgaan sociale werkvoorziening (NOSW) is de onderlinge samenwerking beperkt. De buitenlandse landenstudies maken duidelijk dat in Nederland onbenutte mogelijkheden zijn tot samenwerking.

In Groot-Brittannië (Remploy) en Zweden (Samhall) maken de sociale werkplaatsen deel uit van één bedrijf. Door de samenbundeling zijn de mogelijkheden tot mobiliteit en ontwikkeling een stuk groter dan bij de versnipperde uitvoering van de Wsw. Doordat werknemers betrekkelijk eenvoudig naar andere sociale werkplaatsen kunnen doorstromen, ontstaan er extra mogelijkheden om elders een geschikte baan te vinden of om kennis en ervaring op te doen. Bovendien kan de samenbundeling bedrijfsmatig werken bevorderen.

De samenbundeling van de Nederlandse SW-bedrijven hoeft niet noodzakelijk tot stand te komen door middel van een fusie. Wel zouden de Nederlandse SW-bedrijven kunnen streven naar een betere kennis- en informatie-uitwisseling en een gemeenschappelijke vacaturebank.

Aparte aandacht voor doelgroep jongeren

In de Nederlandse situatie wordt thans alleen onderscheid gemaakt naar de ernst van de beperking (driedeling: licht, matig, ernstig). Een belangrijke categorie binnen de doelgroep wordt daarbij gevormd door jongeren. Jongeren hebben immers nog een groeipotentieel waardoor de nadruk in beleid en uitvoering op persoonlijke ontwikkeling en de monitoring daarvan extra belangrijk is. Jongeren zijn ook kansrijker op de arbeidsmarkt, zodat het makkelijker is om een werkgever te vinden. Daarbij kan men denken aan andere vormen van werk, bijvoorbeeld stages. Beleidsmatig is de groep ook interessant door de trendmatige stijging van de instroom in de Wajong. Ook bij de indicatiestelling zou rekening gehouden kunnen worden met de ontwikkelmogelijkheden van jongeren, waardoor zij minder snel in de dagopvang geplaatst worden. In de vijf bestudeerde landen bestaan verschillende werkgelegenheidsvoorzieningen die speciaal bedoeld zijn om de werkgelegenheid van jongere gehandicapten te bevorderen. Zo is het Oostenrijkse clearing-programma gericht op de loopbaanbegeleiding van jonggehandicapten gedurende hun laatste schooljaar. En het Deense *Icebreaker-programma* omvat een loonsubsidie voor pas afgestudeerden.

Betrokkenheid sociale partners

De sociale partners in de verschillende landen zijn nauw betrokken bij de vormgeving en uitvoering van de regelingen voor de beschutte arbeid, de detachering en het begeleid werken. Er bestaan vormen van institutioneel overleg tussen de sociale partners en de overheid die goed zouden passen binnen het Nederlandse poldermodel. Bovendien spelen in Denemarken sociale partners een initiërende rol door in CAO's nadere afspraken te maken over aangepaste vormen van werkgelegenheid voor gehandicapten. Deze afspraken hebben geleid tot extra werkplekken voor gehandicapten in reguliere bedrijven. Vergeleken met de vijf landen lijkt de betrokkenheid van de sociale partners in Nederland met de sociale werkvoorziening van gehandicapten gering te zijn. Op landelijk niveau zouden zij een belangrijkere rol kunnen spelen bij de vorming en uitvoering van beleid ten aanzien van gesubsidieerde arbeid. Daarnaast zouden de sociale partners op branche- en bedrijfsniveau aangezet kunnen worden om concrete initiatieven te ontplooiën tot vergroting van de arbeidsparticipatie van gehandicapten.

Persoonlijke ontwikkeling

In de praktijk houden de Nederlandse SW-bedrijven wegens bedrijfsbelangen soms onvoldoende rekening met de wensen en de mogelijkheden van gehandicapten. Zij zoeken een persoon bij een functie in het bedrijf in plaats van andersom. Ook bij het begeleid werken komt het nogal eens voor dat job-coaches en begeleidingsorganisaties te weinig rekening houden met de persoonlijke ontwikkeling van de cliënten. Vaak zijn zij onvoldoende op de hoogte van de arbeidsmarkt, hebben zij onvoldoende contacten met werkgevers en is de werklast te hoog.

In de verschillende landen wordt ten opzichte van Nederland relatief veel aandacht besteed aan de persoonlijke ontwikkeling van de cliënten. Daarbij valt de belangrijke rol van de job-coaches en arbeidsconsulenten op. In de Oostenrijkse Arbeidstassistentz en het Zweedse SIUS-programma zijn de job-coaches en consulenten professionele begeleiders die goed op de hoogte zijn van de mogelijkheden tot plaatsing in verschillende bedrijven. Zij zijn primair verantwoordelijk voor de uitvoering van het begeleid werken en worden daarop ook afgerekend door de verantwoordelijke overheden. Bovendien zijn voorbeelden te noemen van SW-bedrijven die hun interne bedrijfsorganisatie afstemmen op de persoonlijke ontwikkeling van de cliënten. Zo heeft het Zweedse Samhall zich voor het ontwikkelingsproces van de gehandicapte werknemers laten certificeren volgens het ISO.

In Nederland zou de persoonlijke ontwikkeling van de cliënt bevorderd kunnen worden door (delen van) succesvolle buitenlandse voorzieningen over te nemen en door SW-bedrijven ertoe aan te zetten zich voor het ontwikkelingsproces van de werknemers te laten certificeren. Een belangrijke taak is daarbij weggelegd voor de gemeenten. Zij zijn uiteindelijk verantwoordelijk voor de tewerkstelling en begeleiding van SW-clieënten. Momenteel hebben veel gemeenten geen zicht op de uitvoeringspraktijk binnen de sociale werkvoorziening, omdat zij vrijwel alle uitvoerende taken overdragen aan SW-bedrijven, begeleidingsorganisaties en job-coaches. Zij zouden invulling kunnen geven aan hun wettelijke verantwoordelijkheid ten aanzien van de sociale werkvoorziening door de uitvoering ervan te monitoren.

Meer aandacht voor monitoring en onderzoek

De effectiviteit en resultaten van de sociale werkvoorziening worden in de vijf bestudeerde landen nauwelijks gemonitord. Hetzelfde geldt voor Nederland. Weliswaar beschikt het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over een Wsw-monitor, maar deze bevat vooral statistische kenmerken van de populatie. Op microniveau is er nauwelijks een structureel informatiesysteem op basis waarvan personen wellicht kunnen door- of uitstromen of op basis waarvan verder gewerkt kan worden aan de persoonlijke ontwikkeling. Ook is er beperkte informatie over kosten en resultaten (doorstroom, uitstroom) en als deze er al is dan is het op geaggregeerd niveau zodat het uitermate lastig is kosten en resultaat aan elkaar te relateren en uitspraken te doen ten aanzien van de effectiviteit.

Een monitoring van ontwikkelingen, kosten en resultaten zou niet alleen een uitkomst zijn voor gemeenten, SW-bedrijven, job-coaches en cliënten, maar ook voor beleidsmakers. Bij een goede dataverzameling kan onderzoek gedaan worden naar karakteristieken van personen die uitstromen, in welke banen zij terecht gekomen zijn, hoe duurzaam de uitstroom is en welke mechanismen kritische succes- en faalfactoren daarbij vormen.

Public Relations en Marketing

In vergelijking met Nederland wordt in Australië, Denemarken en Oostenrijk veel aandacht besteed aan de marketing van de voorzieningen voor begeleid werken. Zo worden verschillende programma's van begeleid werken door middel van campagnes bij werkgevers en arbeidsgehandicapten aangeprezen. Dergelijke campagnes spelen bovendien een niet te verwaarlozen rol

bij het veranderen van attitudes, zowel bij werkgevers als bij cliënten. Het gevolg is dat deze programma's betrekkelijk bekend zijn en de bereidheid om erin te participeren zowel voor de werkgever als de cliënt groot is.

Literatuur

Algemene Rekenkamer (2001), *Sociale Werkvoorziening*, TK 28 130, Den Haag.

Commonwealth of Australia (2000), *A Viable Future. Strategic imperatives for Business Services*. Business Services Review, Canberra Australia

Ecotec (2000), *Benchmarking employment policies for people with disabilities*, European Commission, DG Employment and Social Affairs.

Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) (2001), *Eindrapport van de werkgroep Toekomst van arbeidsmarktbeleid. Aan de slag*, Den Haag.

Lin M. van, Prins R. en Kok J. de (2002), *Active Labour Market Policies for people with disabilities*, European Commission, DG Employment and Social Affairs.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2002), *Sociale Nota 2003*, Den Haag.

Nes P.J. van, Gravesteijn-Ligthelm J.H. en Goudriaan M. (2002), *Langwachtenden in de Wsw, Samenhangen tussen wachttijden en persoonskenmerken en kenmerken van gemeenten, beïnvloedende factoren en activiteiten tijdens de wachtlijstperiode*, SEOR.

OECD (2001), *Employment Outlook*.

Plooi, P, Mandos, E. en Van Santen, P. (2002), *Wsw-statistiek Jaarrapport 2001. Een onderzoek in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*. Research voor Beleid, Leiden.

Raad voor Werk en Inkomen (2002), *Beleidskader Werk en Inkomen 2002*, Den Haag.

Samoy E. en Waterplas L. (1997), *Sheltered employment in five member states of the Council of Europe: Austria, Finland, Norway, Sweden and Switzerland*, Council of Europe.

Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (1997), *Besluit van 6 oktober 1997, houdende regels inzake de indicatie voor de sociale werkvoorziening (Besluit sociale werkvoorziening)*.

Thornton P. en Lunt N. (1997), *Employment Policies for Disabled People in Eighteen Countries: A Review*. Social Policy Research Unit, University of York.

Verkaik A., Flinkenvlögel J., Martinot F. en Warmerdam M. (2001), *Evaluatie Wiw/Wsw, deelrapport Bereik en resultaat*. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag.

Zwinkels W. (2001), *The employment situation of people with disabilities in the European Union*, European Commission, DG Employment and Social Affairs.

BIJLAGEN

Bijlage A Buitenlandse experts

Australië

David Abello, Research Officer, Social Policy Research Centre, University of New South Wales

Tony Eardly, Senior Research Fellow, Social Policy Research Centre, University of New South Wales

Denemarken

Steen Bengtsson, Senior researcher, Danish National Institute of Social Research Copenhagen and Roskilde University

Jan Høgelund, Senior researcher, Danish National Institute of Social Research Copenhagen

Groot-Brittannië

Patricia Thornton, Senior Research Fellow, Social Policy Research Unit, University of York

Oostenrijk

Michaela Friedl-Schafferhans, Consultant, ÖSB-Unternehmensberatung

Zweden

Arne Svensson, Consultant, Professional Management, The University of Lund

Bijlage B Checklist

Country profile for the international project on sheltered / supported employment

1. Introduction

The Council for Work and Income in the Netherlands (RWI) has asked the research institute TNO Work and Employment to make a study of the policy, instruments and organisation of sheltered / supported employment in a few foreign countries. To this end the following countries are included in the project: Australia, Austria, Denmark, Sweden and United Kingdom. In every country an independent expert will write a country report on sheltered / supported employment. This memo contains the country profile for experts who are involved in the TNO Work and Employment project on sheltered / supported employment. In order to know the purpose of the study we will first give some background information on the project.

2. Background information on the project

Introduction

Since January 2002, the RWI is the official and independent consultative body for representatives of employers, employees and local authorities for the Dutch Minister of Social Affairs and Employment with reference to policy on work and income (for more information on the RWI, we refer to their website www.rwi.nl, which also contains an English part). The purpose of this study is to learn from practices abroad and to acquire useful ideas to improve the functioning of sheltered / supported employment in the Netherlands. With the help of the results the RWI will advise the Minister of Social Affairs and Employment.

The Dutch Sheltered Employment Act

The Dutch Sheltered Employment Act promotes opportunities for persons with physical, mental or psychological disabilities, who are only capable to work under adapted circumstances because of their impairment.

Three forms of sheltered work exist:

- sheltered employment in sheltered workshops;
- sheltered employment, which takes the form of detachment in the open labour market;
- supported employment in the open labour market.

The sheltered / supported employment budget is diverted to pay for the necessary Job Coach support, for wage subsidies and for adaptation of the workplace. Local authorities are entirely responsible for the implementation of the Sheltered Employment Act. If the candidate (worker) is not or no longer indicated for sheltered / supported employment, he/she will be referred to the municipality for other forms of subsidised work programs, or to the regional Job Centre for regular labour mediation or to so-called Day Care Facilities.

Trilemma of the Dutch Sheltered Employment Act

The Dutch Sheltered Employment Act has three purposes:

- the social purpose: it must create a safety net for persons who are not able to work in a regular way;
- the productivity purpose: it must contribute to increase the use of labour capacity of persons with certain disabilities to work;

- the outflow purpose: it must ensure the outflow from sheltered / supported employment to regular labour, or - given the difficulties of the target group - that persons work within sheltered employment as regular as possible.

These purposes are partly contradictory. The government attaches great importance to stimulate outflow, because it saves expenses of subsidised labour and it is a way to solve the scarcity on the labour market. However the productivity purpose is incompatible with the outflow of most productive workers from sheltered workshops to regular businesses. Moreover the social purpose will suffer when the sheltered workshop pays too much attention to the productivity purpose. The contradictions between the social, productivity and outflow purposes lead to the so-called trilemma of the Dutch policy on sheltered employment.

Questions of RWI

The RWI has the impression that other countries are more successful in organising sheltered employment for the similar target group. The RWI asks for special attention to the causes of the success of sheltered / supported employment abroad. Besides that the RWI has special interest in the question whether in other countries a tension exists between the various purposes of sheltered / supported employment and how these issues are dealt with.

The RWI poses in this regard the following central questions:

1. How is the sheltered / supported employment on behalf of a target group similar to that of the Dutch Sheltered Employment Act organised in other countries? What are the developments and possible proposed adaptations of the policy on sheltered / supported employment? Which similarities and differences to the Dutch provisions do exist?
2. Are the target groups in other countries who are similar to that of the Dutch Sheltered Employment Act more often put to work at a regular employer? If this is the case, what are the most important causes of this?
3. How do the proper authorities in other countries deal with the tension between the social and the more economic purposes of sheltered / supported employment?
4. What can the Netherlands learn from the policy in other countries in order to realise the purposes of the Dutch Sheltered Employment Act?

3. Profile for the country report

We ask you to compose the country reports on the basis of the checklist below. The starting point of your description should be the target group similar to the Dutch target group (persons with physical, mental or psychological disabilities, who are only capable to work under adapted circumstances because of their impairment) rather than the policy of sheltered or supported employment. We ask you to describe instruments for this target group. Furthermore, it is not our intention to look at job retention measures, i.e. supporting people at risk of losing their jobs and return to work after a period of illness.

The report will be a text (Microsoft Word) with free format of about 10-15 pages. You do not need to repeat the questions of the checklist.

We kindly ask you to build up your report amongst the numbers that are used in the profile. In this way it is possible for us to swiftly analyse the information on the countries studied. Your report will be added to the overall report of the study in an appendix.

In most cases we ask for actual information. For some questions you are invited to give your opinion or to refer to studies and evaluation.

This checklist is a reference. Please, feel free to add any information which you think that might be of help to gain ideas to improve the Dutch situation. In doubt, please contact TNO Work and Employment.

1. Target group and policy

- What is the background history of sheltered / supported employment? Which trends and changes since established take place and what are the reasons for this?
- What is the definition of the target group similar to that of the Dutch Sheltered Employment Act?
- What is the volume of this target group?
- What are the purposes of policy for this target group?
- What is the contribution of the supported labour to the development of labour capabilities and to the outflow to regular labour?
- What is the place of this policy in the midst of the entire labour market policy on behalf of the people with a disability (reintegration policy, financial incentives, anti-discrimination, quota system)? In particular: what instruments are used for those who are 'too good' or 'too bad' to belong to the target group?

2. Provisions and instruments

- What kind of regulations, provisions and instruments on behalf of the target group similar to that of the Dutch Sheltered Employment Act do exist in your country?
- Are these instruments only for the target group under 1. or also for other groups?
- What are the criteria for selection of the various instruments? Is participation obliged or on a voluntary basis?

3. Implementation of policy

- What are the division of tasks and the division of responsibilities between the different actors? (authorities, sheltered employment organisations, clients, and employers)
- How does the selection process take place?
- How is, in the light of the heterogeneity of the target group ensured that the right instruments are used for the right person?
- Is there a tension between the social and the more economic purposes of sheltered employment and, if this is the case, how do the parties involved deal with it?

4. Financing

- What is the volume of the budget for the target group and the various instruments under 2.?
- What are the components of this budget?
- How are the various instruments funded?
- Do financial incentives exist in the system of sheltered / supported employment and the instruments under 2.?

5. Evaluation and impact

- How effective are the provisions and instruments under 2. (scope, inflow, throughflow, outflow, duration of employment)?
- What are the results of the regulations, provisions and instruments for sheltered / supported employment in relation to the purposes and the factors of success and failure? Can you indicate bottlenecks? If so, what are these bottlenecks?

- What are the attitudes towards the various forms of sheltered and supported employment (employers, clients, colleagues, disability organisations, public)?
- What lines of policy do exist in the field of sheltered / supported employment? What policy developments can be expected in the near future?

SUMMARY

1 Summary

1.1 Sheltered employment in the Netherlands

The Dutch Sheltered Employment Act (Wet Sociale Werkvoorziening: Wsw) regulates the organisation of sheltered employment in the Netherlands. The Act offers opportunities for people with physical, mental or psychological disabilities, who are only capable of work under adapted circumstances because of their impairment. Three forms of sheltered employment¹ exist:

- sheltered employment in sheltered workshops;
- sheltered employment, which takes the form of detachment in the open labour market;
- supported employment in the open labour market.

Local authorities are entirely responsible for the implementation of the Sheltered Employment Act. If the candidate (worker) is not or no longer indicated for sheltered employment, he or she will be referred to the municipality for other forms of subsidised work programmes, or to the regional Job Centre for regular labour mediation or to day care facilities.

In 1998 the revised Sheltered Employment Act was implemented. In the revised Act the definition of the target group has been restricted and the responsibility of the local authorities enlarged.

1.2 Key question

At the moment the question arises whether the Dutch sheltered employment instruments are used in an effective and efficient way. In the Netherlands a relatively large group is employed in sheltered workshops, while a relatively small group works at a regular employer by means of supported employment or detachment.

The Dutch Council for Work and Income (Raad voor Werk en Inkomen: RWI) is of the opinion that the target group of the Sheltered Employment Act should work within sheltered employment as regular as possible.² As regular means that they should be preferably employed at a regular employer, if necessary by way of detachment or supported employment. The Council for Work and Income wants to know whether the Sheltered Employment Act sufficiently contributes to making sheltered employment as regular as possible.

To advise the Dutch Minister of Social Affairs and Employment the Council for Work and Income wants to gain insight into the policy and implementation of sheltered employment in a few foreign countries. In doing so, it wants to gain insight in effective and efficient experiences from abroad of employment policies for the target group and in the implementation of those policies. Therefore the Council for Work and Income has asked TNO Work and Employment to make a study on the policy, services and instruments of sheltered employment in a few foreign countries.

The key question of this research is:

Which employment services for a target group similar to that of the Dutch Sheltered Employment Act exist in foreign countries, how do the responsible authorities implement these services, what are the results, and what can be learnt for the benefit of Dutch policy and its implementation?

1 We use 'sheltered employment' as a catchall term for these three forms.

2 Since 1 January 2002, the Council for Work and Income (RWI) is the official and independent consultative body for representatives of employers, employees and local authorities for the Minister of Social Affairs and Employment of the Netherlands with reference to policy on work and income in the broadest sense.

Research questions are:

- How is the sheltered / supported employment for a target group similar to that of the Dutch Sheltered Employment Act organized in other countries? What are the developments and possible proposed adaptations of the policy on sheltered employment? Which similarities and differences to the Dutch services do exist?
- Are the target groups in other countries who are similar to that of the Dutch Sheltered Employment Act more often found work at a regular employer? If this is the case, what are the most important causes of this?
- How do the responsible authorities in other countries deal with the tension between the social and the more economic purposes of sheltered employment?
- What can the Netherlands learn from the policy in other countries in order to realize the purposes of the Dutch Sheltered Employment Act?

1.3 Approach

For a clear understanding of the sheltered employment in foreign countries TNO Work and Employment has consulted an independent foreign expert in every selected country. These experts have written a country report based on a profile provided by TNO Work and Employment.

So that relevant employment services are not omitted, TNO Work and Employment has taken the target group of the Dutch Sheltered Employment as a starting point. So different disability employment services on behalf of target groups similar to that of the Dutch Sheltered Employment Act are involved.

In consultation with the Council for Work and Income TNO Work and Employment has made a selection of five countries. The most important criterion was that the country was likely to have practices and experiences from which Dutch policy can learn the most. The ultimately selected countries are Austria, Australia, Denmark, Great Britain, and Sweden. The experts who have written the reports of their country can be found in appendix A of this final report.

1.4 Findings

Governments in Austria, Australia, Denmark, Great Britain and Sweden have taken numerous initiatives to improve the employment of disabled people. In this way these governments try to anticipate the continuous increase of the number of unemployed disabled persons in these countries, which is partly a consequence of the ageing of the population. Moreover, the outflow of disabled persons from work which was caused by changes of labour demand and modifications in the eligibility criteria for disability benefits have incited governments to take additional initiatives.

In the research, completely new types of sheltered employment have not been encountered in the five countries. The services and instruments in Austria, Australia, Denmark, Great Britain and Sweden correspond roughly to those of the Dutch Sheltered Employment Act: sheltered employment in sheltered workshops, detachment in the open labour market and supported employment in the open labour market. Some arrangements have social purposes, others have more economic purposes, but in most cases there is a combination of these two. Also in this respect the situation in the five countries hardly deviates from the Dutch situation. Nevertheless, there are clear differences in design and implementation of the various arrangements. These differences offer certainly a starting point for discussions on the policy and implementation of the Dutch Sheltered Employment Act.

A basic difference in the Netherlands is the relatively large emphasis on work in sheltered workshops and less on regular work with the help of detachment or supported employment. Internationally the Netherlands have a leading position regarding the relative numbers of disabled persons who work in sheltered workshops.

What are the causes of so many persons in the Netherlands being employed in sheltered workshops? The country reports point out a number of indications for explanation. In the five countries studied within the labour market policies for disabled people less emphasis is laid on sheltered employment. In Australia for instance hardly any sheltered workshops for disabled persons exist. In the European countries studied the governments provide less budget for sheltered workshops than is the case in the Netherlands, as a result of which relatively few places in sheltered workshops can be created. In the five countries studied the supported employment services constitute a more popular alternative than the sheltered workshops. The fact is, in the countries concerned innovative and efficient instruments are developed with regard to supported employment. Therefore the outflow to more regular forms of work generally proceeds more easily in the five countries than in the Netherlands. Beside the sheltered workshops, there are also some other labour market instruments open to the target group, whereas the Dutch Sheltered Employment Act is strictly delineated from the other employment services. Therefore in the Netherlands the risk exists of disabled persons staying longer in sheltered workshops than strictly necessary.

Trilemma between social, productivity and outflow purposes

It seems as if in the five countries studied a trilemma between social, productivity and outflow purposes is experienced less strongly than in the Netherlands. Partly this has to do with the diversity of the arrangements, whereas in the Netherlands there is only one Sheltered Employment Act. Moreover the trilemma arises more sharply in the case of sheltered workshops than of detachment or supported employment. As indicated previously, in the Netherlands more emphasis is laid on employment in sheltered workshops than in the five countries studied.

1.5 Suggestions for policy directions

The country reports have yielded a number of suggestions for Dutch policy directions.

Attention on supported employment

As said in the Netherlands, compared to the five countries, less use is made of the instrument of supported employment. Besides, in these foreign countries more innovations are brought about particularly regarding supported employment and more variety exists in services. Supported employment seems to be the best instrument for the accomplishment of the outflow to the most regular work possible. Another striking fact is that supported employment from abroad is more adjusted to the clients' needs and capacities. Moreover, foreign experiences show that it is effective if disabled people are handed to employers on a silver platter. With that not only the granting of subsidies is involved. At least as important is to support the employer in employing the disabled person.

In spite of the advantages of supported employment, one has to make sure no one-sided emphasis should be laid on this instrument. Especially in Australia, where practically only supported employment arrangements exist, these turn out to be not very open to people around the lower threshold.

Outflow

The Sheltered Employment Act is aimed at keeping and developing the maximum labour capacities of disabled people. In practice this ambition however is often limited by inadequate opportunities to flow out to other work. Compared to the five countries studied the margin for outflow is limited within the Dutch sheltered employment.

Assessments for different services: an integrated approach

In the Netherlands the sheltered employment is clearly delineated through separate and relatively severe criteria for selection. As a result the various Dutch employment services are often applied isolated from each other. In the five foreign countries however, the target groups of the various employment services are less strictly defined (sometimes hardly any difference has been made between target groups). Defining the target group less strictly implies that a broad scale of services is available for disabled persons. For this there are good reasons to integrate the assessments as part of the Re-employment Act for the Disabled (in Dutch: Wet REA), the Sheltered Employment Act and the Re-employment Act for the unemployed (in Dutch: WIW). Australia's one shop model can be an inspiring example to implement such an integrated system of assessment.

Cooperation between sheltered workshops

The foreign country reports make clear that a potential exists for cooperation and amalgamation of sheltered workshops in the Netherlands. Cooperation and amalgamation enlarge the possibilities for mobility and development. Moreover, the amalgamation of sheltered workshops could stimulate an efficient operational management.

Special attention to young people

In the Dutch Sheltered Employment Act special employment services for young disabled people are lacking. This is striking because working youngsters have relatively favourable prospects on the labour market, so they can easier find an appropriate employer. In Austria and Denmark there are different employment services which are intended exclusively for young disabled people.

Involvement of the social partners

The representatives of employers and employees in Denmark and Sweden are closely involved in the creation and implementation of the arrangements for sheltered employment, detachment and supported employment. In comparison with that, the involvement of the social partners in the Netherlands with the sheltered employment of disabled people seems to be meagre. On the national level they could play a more important role in the creation and implementation of policy regarding subsidised labour. Besides the social partners could be incited to launch tangible initiatives on the level of business and branches of industry in order to enlarge the labour participation of the disabled.

Personal development

In the different foreign countries more attention is paid to the personal development of disabled people. What is striking is the important role of job-coaches and labour advisers. Moreover, examples can be put forward of sheltered workshops which tailor their internal business organization to the personal development of the disabled workers. Samhall in Sweden has even an ISO-certification for its employees' developing programme.

Closer attention to monitoring and research

The effectiveness and results of the sheltered employment are hardly monitored in the five countries studied. The same applies for the Netherlands. To monitor developments, costs and results would be a benefit not only for local authorities, sheltered workshops, job-coaches and disabled people, but also for policy makers. With the help of a well functioning database research can be done on the characteristics of out flowing disabled persons, which jobs they end up, how sustainable the outflow is, and which mechanisms are key factors for success or failure.

Public Relations and Marketing

Compared to the Netherlands in Austria, Australia and Denmark a lot of attention is paid to the marketing of supported employment. In this way different programmes of supported employment are recommended to employers and disabled persons through campaigns. Such campaigns play a major role in changing attitudes of both employers and disabled persons. As a result these programmes are relatively well-known and the willingness to participate in them is high.

(Footnotes)

Colofon

Werkgelegenheidsvoorzieningen voor de Wsw-doelgroep: buitenlandse ervaringen, is een uitgave van de Raad voor Werk en Inkomen.

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode juni 2002 tot en met december 2002

Oranjestraat 4
2514 JB Den Haag
Postbus 16101
2500 BC Den Haag
www.rwi.nl

© Raad voor Werk en Inkomen, Den Haag. Niets uit deze uitgave mag op enige manier worden vervaelvoudigd zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Vormgeving: Ontwerpbureau Smidswater BNO, Den Haag
Verkoop: Reed Business Information b.v.
Afdeling klantenadministratie
Postbus 808
7000 AV Doetichem
Tel: 0314 358 358
Fax: 0314 349 048
klantenservice@reedbusiness.nl

ISBN 90 5901 223 2
Maart 2003

