



# Eerste Kamer *der Staten-Generaal*

## Gelijk recht doen Deelrapport Arbeidsmarkt

bij het parlementair onderzoek naar de mogelijkheden  
van de wetgever om discriminatie tegen te gaan

**Casusonderzoek**  
**Eerste Kamer der**  
**Staten-Generaal**

**Casusonderzoekers**  
Hans Bosselaar  
Tomás Kocsis  
**Onderzoekskoördinator**  
Ashley Terlouw

*Juni 2022*



# Inhoud

<b>Samenvatting</b>	<b>4</b>
<b>1. Onderzoek naar antidiscriminatiebeleid op de arbeidsmarkt</b>	<b>14</b>
1.1 Inleiding	14
1.2 Wetgeving en beleid in vogelvlucht	14
1.3 Antidiscriminatiewetgeving en wettelijk voorkeursbeleid	16
1.3 Onderzoeksvraag	17
1.4 Uitwerking van de onderzoeksvraag	17
<b>2. Keuze van de te onderzoeken discriminatieproblemen op de arbeidsmarkt</b>	<b>21</b>
<b>3. Onderzoeksmethoden</b>	<b>25</b>
<b>4. Discriminatie bij de toegang tot werk vanwege een beperking</b>	<b>27</b>
4.1. Het vraagstuk	27
4.2 Mechanismen en de veranderingstheorie	27
4.3 Doorwerking van de aanpak in arbeidsorganisaties en sectoren	34
4.4 Resultaten	40
4.5 Reflectie op de veranderingstheorie	41
4.6 Good practices	44
4.7 Conclusies	46
<b>5. Discriminatie t.a.v. toegang tot werk vanwege leeftijd</b>	<b>49</b>
5.1 Inleiding	49
5.2 Mechanismen	51
5.3 Maatregelen	55
5.4 Conclusie	73
<b>6. Discriminatie op het werk in verband met etniciteit</b>	<b>75</b>
6.1 Inleiding	75
6.2 Mechanismen	77
6.3 Maatregelen	80
6.4 Good practices/oplossingsrichtingen	97
6.5 Conclusie	100

<b>7. Discriminatie van vrouwen wat betreft hun economische zelfstandigheid (discriminatiegrond M/V)</b>	<b>102</b>
7.1 <i>Inleiding</i>	102
7.2 <i>Mechanismen en de veranderingstheorie</i>	103
7.3 <i>Doorwerking en resultaten</i>	107
7.4 <i>Reflectie op de veranderingstheorie</i>	108
7.5 <i>Good practices</i>	110
7.6 <i>Conclusies</i>	111
<b>8. Overall conclusies en lessen</b>	<b>112</b>
8.1 <i>Algemene conclusies</i>	112
8.2 <i>Conclusies met het oog op de wetgeving en het wetgevingsproces</i>	114
8.3 <i>Enkele lessen voor maatregelen op de arbeidsmarkt</i>	118
<b>Bronvermelding</b>	<b>119</b>
<b>Bijlage I Verantwoording van de keuze van de te onderzoeken discriminatieproblemen</b>	<b>137</b>
1.1 <i>Wetgeving of beleid?</i>	137
1.2 <i>Selectiecriteria</i>	137
1.3 <i>Het discours over (anti)discriminatie van werkzoekenden en werkenden met een beperking op de arbeidsmarkt</i>	138
1.4 <i>Het discours over (anti)discriminatie op de arbeidsmarkt in verband met etniciteit</i>	141
1.5 <i>Het discours over (anti)discriminatie op de arbeidsmarkt van leeftijd</i>	144
1.6 <i>Het discours over (anti)discriminatie van werkzoekende en werkende vrouwen</i>	146
1.7 <i>Samenvatting: de cases in dit onderzoek</i>	150
<b>Bijlage II De wetsgeschiedenis voorafgaand aan de Participatiewet en de Wet banenafpraak</b>	<b>151</b>

# Samenvatting

## Aanleiding

De Parlementaire onderzoekscommissie effectiviteit antidiscriminatiewetgeving (POC) is op 23 maart 2021 door de Eerste Kamer ingesteld met als doel meer inzicht te krijgen in de oorzaken van en mogelijke oplossingen voor de kloof tussen antidiscriminatiewetgeving op papier en in de praktijk, en de rol van de wetgever daarin. Vier domeinen met verschillende mate van overheidsbetrokkenheid (te weten: arbeidsmarkt, onderwijs, sociale zekerheid en politie) zijn door de onderzoekscommissie geselecteerd voor casuonderzoeken. Deze samenvatting presenteert de bevindingen uit het casuonderzoek op het domein arbeidsmarkt.

Structurele uitsluiting op de arbeidsmarkt is een hardnekkig probleem. In het maatschappelijke en politieke debat wordt veelal gesproken over ‘geinstitutionaliseerde’ of ‘institutionele’ discriminatie. Dat betekent dat zich in organisaties en sectoren *normen, gewoonten en regels* hebben ontwikkeld waarmee discriminatie ingebakken is geraakt, zoals de Eerste Kamer het verwoordt in de aanleiding voor dit onderzoek.<sup>1</sup> Het gaat daarbij dan niet om directe discriminerende bejegening, maar om *indirecte* discriminatie, waarbij ogenschijnlijk neutrale praktijken systematisch nadelig uitpakken voor bepaalde categorieën werknemers en werkzoekenden. Dit gebeurt bij het verlenen van toegang tot werk, bij het volwaardig participeren op de werkplek en bij het bieden van economische zelfstandigheid via betaald werk, de centrale thema's in dit onderzoek.

Het doorbreken van institutionele discriminatie is een belangrijke zorg en taak van de overheid, maar is niet eenvoudig. In dit onderzoek onderzochten we de omvang en achtergrond ('mechanismen') van institutionele discriminatie op de arbeidsmarkt en de wijze waarop in de cyclus van wetgeving, beleidsvorming, implementatie en handhaving de afgelopen decennia is geprobeerd deze te doorbreken. Dit alles met het doel om lessen te formuleren om de effectiviteit van deze cyclus in de toekomst te verhogen.

## Het onderzoek in het domein arbeidsmarkt

We deden onderzoek naar maatregelen voor het bestrijden van institutionele discriminatie bij de toegang tot werk van mensen met een *beperking* (jonggehandicapten) of een *relatief hoge leeftijd*. Daarnaast onderzochten we maatregelen gericht op het bestrijden van discriminatie in verband met etniciteit van werkenden op de werkplek en van *vrouwen* bij het realiseren van economische zelfstandigheid via participatie op de arbeidsmarkt. We onderzochten de mechanismen die aan de uitsluiting ten grondslag liggen, zoals het passeren van kandidaten met een beperking en ouderen vanwege de aanname dat zij relatief vaak ziek zijn. Vervolgens onderzochten we welke maatregelen worden ingezet om de mechanismen te doorbreken en onder welke voorwaarden deze maatregelen al dan niet succesvol zijn. Daarbij gaat het niet alleen om de maatregelen die in (formele) wetgeving zijn neergelegd, maar ook om de randvoorwaarden die de overheid schept om de toepassing van de maatregelen te realiseren: de uitvoering en handhaving door lagere organen, de faciliterende en voorlichtende rol van de overheid en de samenwerkingsverbanden met stakeholders.

De centrale vraag die we beantwoorden is:

*Wat zijn de oorzaken van en mogelijke oplossingen voor de geconstateerde kloof tussen de wet op papier en de wet in praktijk als het gaat om het terugdringen van institutionele*

<sup>1</sup> Kamerstukken I 2020/21, CXLIH, A, p. 3-4.

*discriminatie op de arbeidsmarkt van werkzoekenden met een beperking (jonggehandicapten), oudere werkzoekenden, werkenden met een migratieachtergrond en vrouwen die met betaalde arbeid economische zelfstandigheid willen verwerven?*

Doel van het beantwoorden van deze onderzoeksvraag is om inzicht te geven in de vraag waarom in de cyclus van wetgeving, beleid, uitvoering en ervaringen haperingen optreden bij het bestrijden van institutionele discriminatie op de arbeidsmarkt en in andere wetgevings-domeinen en wat het parlement kan doen om zulke haperingen te voorkomen of te redresseren.

### **De onderzochte discriminatieproblemen**

In de opzet van het onderzoek naar de effectiviteit van discriminatie is gekozen om in het domein arbeid de discriminatiegronden beperking, etniciteit, leeftijd en het onderscheid man-vrouw (m/v) centraal te stellen.

Per discriminatiegrond inventariseerden wij de discriminatieproblemen waar betrokkenen tegenaan lopen. Op basis van deze inventarisatie (zie Bijlage 1), selecteerden we één probleem voor de nadere bestudering in het kader van dit onderzoek. Hierbij hanteerden we de volgende criteria:

- De omvang en impact van het probleem.
- De politiek-maatschappelijke aandacht voor het probleem.
- De beschikbare (onderzoeks)kennis over het probleem.
- De link tussen het probleem en de bestaande wetgeving/rol van de wetgever.

Op basis van uiteenlopende bronnen, zoals meldingen en klachten bij organisaties als het College voor de Rechten van de Mens, kranten- en tijdschriftartikelen, rapportages van professionele- en belangenorganisaties en wetenschappelijke artikelen, selecteerden we de onderwerpen die het meest actueel en informatief waren ter beantwoording van de centrale onderzoeksvraag, te weten:

- Structurele uitsluiting bij de toegang tot werk op basis van een *beperking* of relatief hoge *leeftijd*.
- Structurele uitsluiting van werkenden in verband met etniciteit op de werkplek.
- Structurele belemmeringen van *vrouwen* om via werk economische zelfstandigheid te realiseren.

### **De aanpak**

Uitgangspunt van het onderzoek is dat de maatregelen die in Nederland zijn ontwikkeld en uitgevoerd om discriminatie tegen te gaan, kennelijk onvoldoende effectief zijn geweest om structurele uitsluiting te bestrijden. We onderzochten daarom waarom dit het geval is geweest en welke lessen hieruit getrokken kunnen worden. Hiervoor hebben we de volgende stappen gezet:

Stap 1) Op basis van de wetenschappelijke literatuur inventariseerden we de kennis over de mechanismen achter de institutionele discriminatie van de hiervoor genoemde groepen op de beschreven arbeidsmarktthema's.

Stap 2) Vervolgens inventariseerden we de maatregelen die in Nederland zijn ontwikkeld en ingezet om de institutionele discriminatie te voorkomen of te bestrijden: op welke mechanismen beogen de aanpakken in te grijpen?

Stap 3) Op basis van stap 2 reconstrueerden we de veranderingstheorieën van deze maatregelen. Oftewel, we onderzochten de vraag *hoe* de maatregelen worden geacht in te werken op de mechanismen die de discriminatie veroorzaken (zie stap 1).

Stap 4) Vervolgens voerden we per maatregel of set van maatregelen een assessment uit van de wetenschappelijke houdbaarheid van de onderliggende veranderingstheorie (plausibiliteit).

Stap 5) Daarna deden we, aan de hand van interviews en beleidsevaluaties, onderzoek naar de *haalbaarheid* van de veranderingstheorie van de maatregelen in de praktijk.

Stap 6) Op basis van de achtereenvolgende stappen verkregen we inzicht in de sterke en zwakke kanten van methoden. Dat maakte het mogelijk om, op basis van de onderlinge vergelijking, lessen te formuleren over de in de toekomst door de te voeren methoden om institutionele discriminatie op de arbeidsmarkt tegen te gaan.

### Het theoretisch kader

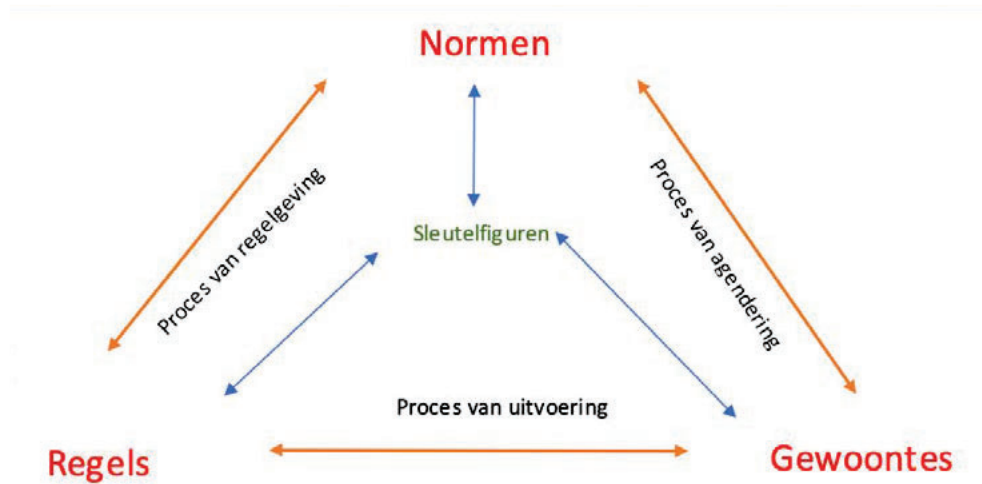
Op basis van ons onderzoek concluderen we dat voor de bestrijding van institutionele discriminatie op de arbeidsmarkt het inzetten van één enkele maatregel over het algemeen niet effectief is, terwijl een set aan maatregelen dat wel kan zijn (zie verderop). Dit heeft te maken met de veelkoppigheid van uitsluiting en discriminatie. Mensen discrimineren bewust en onbewust. In het ene geval is onderscheid maken wel sociaal en wettelijk geaccepteerd en in het andere niet. Daarnaast zijn vormen van discriminatie vaak subtiel of ‘ingebakken’ in een heel systeem; er hebben zich mechanismen ontwikkeld waardoor gebeurtenissen als vanzelf plaatsvinden. Dat komt doordat zich in de loop van de tijd in organisaties en sectoren normen, gewoontes en regels ontwikkelen die niet zomaar zijn te veranderen en in de dagelijks praktijk juist worden bevestigd. Dat wordt het proces van institutionaliseren genoemd en vandaar dat we spreken van institutionele discriminatie. Het opsporen en doorgronden van uitsluitende mechanismen is dan ook het begin van het doorbreken van institutionele discriminatie. Bijvoorbeeld door de onderliggende norm van een dagelijkse praktijk kritisch onder de loep te nemen (maakt een arbeidsbeperking iemand volledig arbeidsongeschikt?), de gewoontes ter discussie te stellen (waarom zijn MT-vergaderingen in ons bedrijf altijd om 17.00 uur en kunnen vooral vrouwelijke collega's vaak niet deelnemen?) of de ingesleten regels overboord te gooien (is onze plicht om op kantoor te werken nog wel realistisch?).

Een voorbeeld. Bedrijf x neemt een nieuwe productie leider aan die voorheen manager was bij het lokale sociaal werkbedrijf. In het eerste jaar neemt hij op zijn afdeling bewust drie medewerkers aan met een beperking. De zittende collega's zijn aanvankelijk niet enthousiast, maar na verloop van tijd verdwijnt de weerstand. De productie leider heeft dezelfde ervaring met het managementteam. Ook hier verdwijnt de weerstand na verloop van tijd en besluiten de managers gezamenlijk om bepaalde functies te reserveren voor mensen met een beperking. En met succes. In overleg met de HRM-afdeling en in samenwerking met de gemeente worden opnieuw enkele medewerkers met een beperking aangenomen. In de HRM-richtlijnen wordt vastgelegd dat in alle vacatureteksten komt te staan dat mensen met een beperking nadrukkelijk worden uitgenodigd om te solliciteren. En zo wordt in bedrijf x langzaam het in dienst nemen van mensen met een beperking ‘geinstitutionaliseerd’.

Het kan ook de andere kant op werken en dit is in de praktijk vaak het geval. Dan ontwikkelen zich in organisaties, vaak op basis van stereotypen en vooroordelen, blinde vlekken voor de capaciteiten en inzetbaarheid van bepaalde groepen. Dit wordt in het Engels *bias* genoemd. Ideeën over bijvoorbeeld de productiviteit van groepen mensen, het ziekteverzuim, de (kosten van) extra aandacht en begeleiding of de aansluiting bij het team, vestigen zich in de cultuur en structuur van organisaties. Dit neemt dan dusdanige vormen aan dat mensen zich, zelfs ondanks hun individuele overtuigingen, volgens de sociale normen en opgebouwde gewoontes gaan gedragen en, meestal onbewust, aan de uitsluiting van deze groepen meewerken en deze zelfs versterken.

Wie dit wil veranderen, zoals de nieuwe productie leider in ons voorbeeld, zal een actieve rol moeten gaan spelen in het proces van normeren, normaliseren en reguleren. En waar de productie leider in dat proces een sleutelfiguur in een organisatie kan zijn, kan de wetgever dat zijn voor de hele arbeidsmarkt.

Het proces van institutionaliseren verloopt zoals in onderstaande afbeelding is weergegeven.



### De bevindingen in het arbeidsmarktonderzoek

We deden concreet onderzoek naar de recente wetgeving, het beleid en de uitvoering van de aanpak van discriminatie bij de toegang tot werk vanwege een beperking of leeftijd, discriminatie in verband met etniciteit op de werkplek en discriminatie op het terrein van economische zelfstandigheid van vrouwen. Dit zijn onze bevindingen:

#### De mechanismen

1. Een deel van de werkenden en werkzoekenden wordt in wetgeving, beleid en praktijk als risicogroep beschouwd, waardoor zij bewust en onbewust worden gediscrimineerd bij de toegang tot de arbeidsmarkt en de volwaardige bejegening op de werkvloer.
2. Toegang tot en erkenning van nieuwe groepen op de arbeidsmarkt is daardoor lastig, waardoor de diversiteit in organisaties vaak langzaam toeneemt en, in ieder geval aanvankelijk, als bedreigend wordt beschouwd vanwege:
  - De vermeende risico's ten aanzien van het ontstaan van extra kosten (zoals bovengemiddeld ziekteverzuim, extra begeleiding).
  - De vermeende risico's ten aanzien van de productiviteit en continuïteit van de organisatie (zoals beperking, zwangerschap).
  - De vermeende risico's ten aanzien van de sociale homogeniteit in de organisatie (zoals culturele verschillen, genderverschillen, verschillen in maatschappelijke ambitie, verschillen in zorgafhankelijkheid).

3. Het denken in financiële en productiviteitsrisico's is een erfenis van het traditionele stelsel van sociale zekerheid, waarin zittende en potentiële werknemers vooral als productiefactor werden beschouwd en zowel werkgevers als werknemer beschermd dienden te worden tegen de financiële gevolgen van gehele of gedeeltelijke uitval (werkloosheid, ziekte, ouderdom). In dit stelsel stond traditioneel de inkomensbescherming van de (mannelijke) kostwinner centraal.
4. Het traditionele denken in risico's zit diep en bevestigt en versterkt de positie van de zittende en potentiële medewerkers aan wie veelal de minste risico's worden toegeschreven en verzwakt mutatis mutandis die van de andere groepen, die (vervolgens) als 'kwetsbaren' onderwerp van aanvullende wetgeving en beleid worden.

#### *De maatregelen, onderbouwing en resultaten*

1. De standaard aanpak in wet- en regelgeving is de 'risicogroepen' en hun werkgevers te ondersteunen bij het voldoen aan de heersende norm(werknemer) binnen arbeidsorganisaties. Een expliciete, onderbouwde en (ex ante) getoetste veranderingstheorie voor de werking van een dergelijke aanpak ontbreekt in alle door ons onderzochte maatregelen.
2. De wetgever is de laatste decennia actief geweest in het doorbreken van het traditionele, normatieve sociale zekerheidsdenken en het bestrijden van discriminatie op de arbeidsmarkt ten aanzien van de door ons onderzochte discriminatiegronden. Alleen ten aanzien van de economische zelfstandigheid van vrouwen is relatief weinig actie ondernomen om het traditionele kostwinnersdenken, dat debet is aan het gebrek aan economische zelfstandigheid van vrouwen, te doorbreken.
3. Bij het bevestigen of veranderen van normen ten aanzien van de arbeidsparticipatie van groepen, kiest de wetgever er doorgaans voor om voor de implementatie een beroep te doen op de verantwoordelijkheid van werkgevers (zelfregulering). De rol van de overheid beperkt zich veelal tot het uitvoeren van beeldvormings- en voorlichtingscampagnes waarin de potentie van de betreffende doelgroep wordt benadrukt (zelfregulering). Deze campagnes blijken over het algemeen weinig effectief, in ieder geval als zij als enige instrument worden ingezet om institutionele discriminatie tegen te gaan.
4. In een enkel geval gaat wet- en regelgeving verder en worden voorzieningen ontwikkeld en aangeboden om de, al dan niet vermeende, risico's van werkgevers weg te nemen.
5. De wetgever is terughoudend wat betreft het dwingend opleggen van inspanningen aan werkgevers om de toegang tot of de positie op de arbeidsmarkt van bepaalde groepen te verbeteren.
6. De effectiviteit van wet- en regelgeving op de door ons onderzochte terreinen is het grootst geweest wat betreft het bevorderen van participatie van jonggehandicapten in reguliere arbeid. Voor deze groep is een combinatie gekozen van nieuwe normstelling (jonggehandicapten zijn niet langer per definitie arbeidsongeschikt), het stimuleren van nieuwe praktijken binnen organisaties (beeldvormingscampagnes, het bieden van voorzieningen gericht op (vermeende) risico's en dwingende wetgeving (banenafpraak en quotumverplichting). Dit sluit aan bij de wetenschappelijke theorieën over hoe praktijken, zoals discriminatie, 'ingebakken raken' (institutionaliseren) en hoe dit kan worden doorbroken.



7. In lijn met de institutionele theorie neemt het boeken van resultaten, in casu voor jonggehandicapten, veel tijd in beslag en is het belangrijk gebleken om de implementatie met alle stakeholders te monitoren en waar nodig maatregelen aan te passen, aan te vullen of in te trekken.
8. Bij het ontwikkelen van wet- en regelgeving hebben groepen die (meer) toegang tot en erkenning op de arbeidsmarkt willen, een zwakke positie en kunnen deze vooral versterken door hun anders zijn te benadrukken en een bijzondere positie in wetgeving, beleid en uitvoering te claimen (emancipatieparadox).
9. Wet- en regelgeving om een sterkere positie voor uitgesloten groepen te stimuleren of af te dwingen, leiden in veel organisaties tot een vinkjescultuur waarbij het bereiken van de onderliggende diversiteitsdoelstelling ondergeschikt wordt aan het uitvoeren van oplopende administratieve verplichtingen (prestatieparadox) en waarbij door (het praten over) stapeling van wet- en regelgeving de 'bedoeling' uit beeld dreigt te raken (doel-regelparadox).

### **De conclusies met het oog op de wetgeving en het wetgevingsproces**

Op basis van het uitgevoerde onderzoek kunnen we de volgende lessen voor de wetgevingspraktijk formuleren:

#### *Analyse, visie en onderbouwing*

1. Veel discriminatie op de arbeidsmarkt is onbedoeld en wordt veroorzaakt door ingesleten normen, gewoonten en regels. Hierdoor ontwikkelen werkgevers, werkzoekenden, zittende of potentiële collega's, dienstverleners en vele anderen (sociale) mechanismen die de discriminatie in stand houden of zelfs versterken. We noemen dit institutionele discriminatie.
2. Om institutionele discriminatie te doorbreken, is het van belang de mechanismen op te sporen, te analyseren (wat zijn de ingesleten normen, gewoonten en regels?) en deze met een onderbouwde aanpak, op basis van wetenschappelijke-, professionele- en ervaringskennis te bestrijden. Dit is de veranderingstheorie.
3. Een effectieve veranderingstheorie bestaat uit een uitgebalanceerde strategie om gedrag te veranderen. Dat gebeurt via normeren (beïnvloeding van de heersende sociale norm), normaliseren (beïnvloeding van de bestaande gewoonten) en reguleren (aanpassing en of beïnvloeding van de actuele regels).
4. Ons onderzoek naar institutionele discriminatie op de arbeidsmarkt leert dat de wetgever vaak geen expliciete veranderingstheorie heeft en dat de onderbouwing van de keuze voor bepaalde maatregelen en de te verwachten werking vaak fragmentarisch is of ontbreekt.

#### *Integrale institutionele veranderingstheorie*

5. De vergelijking van diverse sets aan maatregelen in dit onderzoek laat zien dat institutionele discriminatie zich niet via een of enkele afzonderlijke normerende, normaliserende of regulerende maatregel laat bestrijden. Met name op grond van het onderzoek naar de toegang tot de arbeidsmarkt van mensen met een beperking concluderen we dat een 'integrale' institutionele veranderingstheorie de praktijken in organisaties en sectoren het meest effectief beïnvloedt.

### *Handelingsperspectief*

6. Een integrale veranderingstheorie is uiteindelijk gericht op gedragsverandering op het lokale en sectorale niveau. Dit impliceert dat de wetgeving concrete handvatten (voorzieningen, kennis, sanctiedreiging, e.d.) en ondersteuning (geld, advies, menskracht) biedt voor *sleutelfiguren* in bedrijven en sectoren (*change agents*) die de beoogde verandering daadwerkelijk op gang kunnen brengen en borgen.

### *Gedeelde verantwoordelijkheid*

7. Bij arbeidsmarktbeleid, ook waar het terugdringen van discriminatie betreft, kiest de wetgever nadrukkelijk voor zelfregulering door werkgevers (en werknemers). Door de nadruk te leggen op *zelfregulering*, biedt de overheid aan arbeidsorganisaties en sectoren de gelegenheid om de beoogde verandering af te stemmen op de sociale normen, gewoontes en regelingen binnen de eigen organisaties en sectoren.
8. De meest effectieve zelfregulering in ons onderzoek is die waarin de overheid partijen concreet blijft aanspreken op het realiseren van de beoogde verandering.
9. Succesvolle en duurzame werkgeversinitiatieven hanteren eveneens een strategie gebaseerd op samenhang tussen normeren, normaliseren en reguleren.
10. Het risico is echter reëel, zo leert ons onderzoek, dat van zelfregulering (te) weinig terecht komt, omdat de beoogde verandering in de dagelijkse praktijk onvoldoende prioriteit krijgt. Van de ervaringen rond het terugdringen van institutionele discriminatie van werkzoekende jonggehandicapten leren we dat het effectief is om over de voortgang van de implementatie voortdurend de vinger aan de pols te houden, en waar nodig enerzijds responsief te zijn wat betreft de onbedoelde gevolgen van de maatregelen en anderzijds de druk op de betrokken organisaties tot gedragsverandering op te voeren (i.c. *quotumverplichting*).
11. *Tussentijdse aanpassing* van de strategieën is daarom veelal noodzakelijk vanwege de onvermijdelijke onbedoelde gevolgen van de ingezette strategie en de veranderende (externe) omstandigheden. Het is zaak om de voortgang van de verandering te monitoren, inhoudelijk te evalueren en zo nodig bij te stellen.
12. Dit alles vraagt van de wetgever, beleidsmakers en uitvoerders de nodige flexibiliteit en kennis van (en begrip voor) de dagelijkse praktijk. Op dit terrein valt veel te leren van de dynamische implementatie van de Wet banenafpraak en de voorzieningen uit de Participatiewet.
13. Bij de aanpak is het zaak er rekening mee te houden dat het ingrijpen op regels van organisaties of sectoren er niet meteen toe leidt dat de normen en gewoontes veranderen en dat er altijd sprake zal zijn van onverwachte en onbedoelde gevolgen. Institutionele verandering gaat in *kleine stappen* en kost *tijd, geld, aandacht, inspanning en doorzettingsvermogen*.

### *Normeren, normaliseren en reguleren*

14. De institutionele verandering op de arbeidsmarkt is de afgelopen decennia gericht op het bevorderen van de participatie van zoveel mogelijk ingezetenen. Na de introductie en implementatie van het activerend arbeidsmarktbeleid in brede zin, is het beleid in de loop der jaren gericht geraakt op de activering van de groepen die (nog steeds) geen (volwaardige) plek op de arbeidsmarkt verkregen. Op dit punt is de afgelopen jaren een zekere voortuitgang geboekt. Steeds duidelijker is geworden dat bepaalde groepen

structureel minder kansen hebben op de arbeidsmarkt en extra ondersteuning nodig hebben om deze achterstand in te lopen. Het streven naar een inclusieve arbeidsmarkt (normering) heeft in de meeste sectoren postgevat en op veel terreinen is wet- en regelgeving geïmplementeerd om deze norm te realiseren en/of te handhaven. Belangrijkste knelpunt zit hem in de ingesloten gewoontes binnen organisaties en sectoren en de vraag hoe deze rechtstreeks te beïnvloeden (beeldvormingscampagnes e.d.) of via een proces van normering en regulering.

15. Omdat zelfregulering centraal staat in de strategie van de wetgever, kiest zij er veelal voor om via beeldvormingscampagnes bij te dragen aan het doorbreken van gewoontes in organisaties die tot systematische uitsluiting leiden. Deze aanpak leidt tot bewustwording in organisaties, maar niet per se tot ander gedrag. Belangrijk hierbij is dat het beschermende 'sociale zekerheidsdenken' nog breed aanwezig is in organisaties en sectoren en zich niet eenvoudig laat combineren met het denken vanuit activering of vanuit inclusie.

16. Het bestrijden van institutionele discriminatie impliceert hierdoor het omgaan met een drietal paradoxen:

**De emancipatieparadox.** In de decennia na WO II is een stelsel van sociale zekerheid opgebouwd vanuit een opvatting over werk en werknemers die niet meer aansluit bij deze tijd. Zo werd van vrouwen en mensen met een beperking niet verwacht dat zij zouden (kunnen) werken. Hetzelfde gold voor mensen boven de 65 en vrouwen met kinderen. Met name de toentertijd feitelijke en veronderstelde beperkte inzetbaarheid werd in het stelsel van sociale zekerheid opgevangen, maar ook geïnstitutionaliseerd in arbeidsorganisaties. Vanaf de jaren 80 kwam hier een kentering in, waarbij de opvattingen van zowel de groepen zelf als van de samenleving veranderden. Veel onderzoek laat zien dat de regels inmiddels wel veranderd zijn, maar dat de oude beelden en verwachtingen ten aanzien van deze groepen hardnekkig zijn. Met betrekking tot deze groepen wordt nog steeds gesproken over kwetsbaren of mensen met een achterstand op de arbeidsmarkt. En ook bij de totstandkoming en uitvoering van nieuwe regelingen gaat het nog steeds over de risico's die deze groepen voor werkgevers met zich meebrengen wat betreft de kosten (van bijvoorbeeld verzuim, begeleiding), de continuïteit van de bedrijfsvoering (zwangerschap, verzuim) en de culturele homogeniteit van de organisatie.

Het paradoxale zit hem erin dat het benadrukken van de mogelijkheden van doelgroepen en het ondersteunen van hun inzetbaarheid met bijzondere voorzieningen en incentives het bestaande beeld van de kwetsbaarheid en de risico's van de doelgroepen bevestigt en zelfs versterkt. Wanneer een doelgroep, zoals de hoger opgeleide arbeidsbeperkte, niet langer als kwetsbaar door de wetgever wordt beschouwd, vallen de voorzieningen en subsidies weg en is de kans groot dat de concurrentiepositie op de arbeidsmarkt (verder) verslechtert. De paradox speelt ook binnen bedrijven. Werkgevers, staffunctionarissen en collega's gaan in het aanname-, functionerings- en bevorderingsbeleid onbewust vaak uit van de modelwerknemer. Werknemers die niet volledig aan dit beeld voldoen, krijgen minder kansen om toe te treden tot arbeidsorganisaties en minder kansen tot volwaardige participatie en ontwikkeling binnen de organisatie. Het vraagt van de werknemers uit bijzondere doelgroepen, paradoxaal genoeg, dat zij zich zoveel mogelijk als modelwerknemer manifesteren en derhalve zo min mogelijk een beroep doen op voorzieningen en regelingen die juist voor hen in het leven zijn geroepen.

**De performance paradox.** Om de arbeidsparticipatie van bepaalde groepen te bevorderen, kan de wetgever bedrijven bepaalde regels en gedragingen opleggen. Van het tellen en verantwoorden van aantallen werknemers uit een doelgroep tot en met het opleggen van quota. Uit divers onderzoek blijkt dat het opleggen van dergelijke regels organisaties en

functionarissen daadwerkelijk in beweging kan brengen. Zij doen daardoor ervaring op met werknemers die doorgaans niet werkzaam zijn in de organisatie. Deze ervaring wordt in de praktijk vaak overschaduwd door de praktijk dat de naleving ervan centraal komt te staan en zich een nieuwe gewoonte ontwikkelt rond de toepassing van de regel. Voorbeelden zijn er van werkgevers die alleen nog maar werknemers met een beperking aannemen als zij zijn opgenomen in het doelgroepregister. Immers alleen zo voldoet de organisatie aan de eisen uit de Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten. Andere mensen met een beperking of met een andere achterstand op de arbeidsmarkt hebben in zo'n organisatie geen kans. Ook laat onderzoek zien dat na het aannemen van personen vanwege hun opname in het doelgroepregister, zij nog steeds niet mee kunnen doen als volwaardig medewerker van de organisatie (door het ontbreken van job-development, promotiekansen e.d.). Ook wanneer bedrijven zichzelf een streefcijfer of intern quotum opleggen op het terrein van bijvoorbeeld culturele diversiteit, komt het accent al gauw op (instroom)cijfers te liggen en raken het behoud van werknemers en doorstroom op de achtergrond. Omgekeerd geldt dat het voor een bedrijf vrij eenvoudig is hoog te scoren op medewerkerstevredenheid en ervaren inclusie als het personeelsbestand binnen een organisatie homogeen is en men geen rekening hoeft te houden met onderlinge verschillen.

Dezelfde paradox zien we in het arbeidsomstandighedenrecht, waarbinnen bepaalde verplichtingen voor werkgevers gelden ten aanzien van discriminatie. Verplichtingen op dit terrein kunnen een belangrijke stok achter de deur vormen om thema's als discriminatie, seksuele intimidatie en sociale veiligheid serieus te nemen. Het risico bestaat dat er een 'afvinkcultuur' ontstaat, waarbij het voldoen aan de minimumeisen leidend is en werkelijke verandering op het niveau van de organisatiecultuur onbewust of bewust wordt vermeden.

### **De doel-regel-paradox**

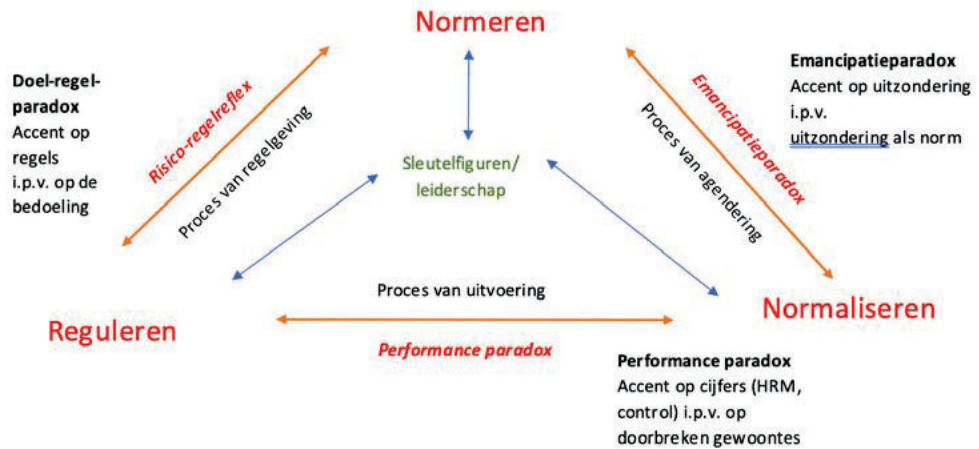
In de relatie tussen het realiseren van een nieuwe norm in arbeidsorganisaties en de interne regelvorming bestaat eveneens voortdurend spanning. Het vestigen van een nieuwe norm waarbij het draagvlak nog ontbreekt, leidt er in veel organisaties toe dat erkenning en medewerking wordt afgedwongen met regels. Als blijkt dat bepaalde regels vanwege het ontbreken van draagvlak niet werken of worden omzeild, is de reactie om weer met nieuwe regels te komen. Er ontwikkelt zich binnen de organisaties of het brede institutionele veld een heel circus aan functionarissen die afbakenen en categoriseren, regels (bij)stellen, de uitvoering monitoren en handhaven, terwijl de norm of de bedoeling steeds verder uit beeld verdwijnt. Ook hiervan zijn vele voorbeelden in de dagelijkse praktijk.

Het omgaan met paradoxen is onvermijdelijk voor de wetgever en voor sleutelfiguren in organisaties. Het leidt er vaak toe dat keuzes worden gemaakt ten gunste van de ene kant van de paradox, die na verloop van tijd gecompenseerd wordt door de keuze voor de andere kant van de paradox. Het is waarom in de wetenschappelijke literatuur wordt gesproken over beleid maken en uitvoeren als een proces van doormodderen. Het kan ook geduid worden als lerende wetgeving.<sup>2</sup> De winst zit hem erin dat de wetgever zich hiervan bewust is en voortdurend monitort wat de bedoelde en onvoldoende effecten zijn van haar keuzes en de maatregel eventueel aanpast, aanvult of juist intrekt.

---

<sup>2</sup> Ontleend aan het openbare gesprek met H. Ghorashi in *Kamerstukken I, vergaderjaar 2021/22, CXLVI, U*.

Een en ander wordt verbeeld in figuur 2:



### *Sleutelfiguren doen ertoe*

17. De laatste conclusie over het terugdringen van institutionele discriminatie is dat sleutelfiguren in organisaties en sectoren heel belangrijk zijn. Zij brengen met hun ideeën en handelen beweging in ingebakken praktijken. Sleutelfiguren weten dat zij dit nooit alleen kunnen, dit vraagt tijd, begrip voor de ander, doorzettingsvermogen, flexibiliteit en creativiteit. De wetgever kan zich als sleutelfiguur opwerpen, maar zij is dit nooit alleen. Een open, actieve, coöperatieve en realistische houding is van eminent belang en vormt de basis voor daadwerkelijk leiderschap.

Ten slotte formuleren we nog enkele lessen voor het terugdringen van institutionele discriminatie op de arbeidsmarkt

### *Lessen voor maatregelen op de arbeidsmarkt*

- Diversiteit en inclusie (D en I) is de gemeenschappelijke norm waarin werkgevers, werknemers, werkzoekenden en dienstverleners zich in toenemende mate herkennen als basis voor het nieuwe narratief voor de arbeidsmarkt van nu en de toekomst. Deze norm veronderstelt van betrokkenen een zeker aanpassingsvermogen en welwillendheid om oplossingen te formuleren in plaats van vermeende risico's uit de weg te gaan. Het is van groot belang niet alleen naar diversiteit bij instroom (werving en selectie) te kijken, maar ook naar de mate waarin werknemers zichzelf kunnen zijn en zich thuis voelen binnen een organisatie (inclusiviteit).
- Voor een activerend en inclusief arbeidsmarktbeleid is het volgens veel betrokkenen (aan de vraag- en aanbodkant van de arbeidsmarkt) belangrijk om definitief af te rekenen met het traditionele beschermende en uitsluitende sociale zekerheidsdenken van voor en na de Tweede Wereldoorlog.
- Met de transformatie van het sociale zekerheidsdenken naar het denken vanuit activering is de focus verlegd van de vermeende kwetsbaarheden naar het belang van employability en zelfredzaamheid. De meeste aanpassingen worden vooralsnog verwacht van werkzoekenden, waardoor uitsluitingsmechanismen op de arbeidsmarkt maar ten dele worden geadresseerd. In de omslag naar een inclusieve arbeidsmarkt is het daarom belangrijk om de focus verder te verbreden van de aanbod(werknemers)kant naar de werkgeverskant. Het denken in mogelijkheden in plaats van in beperkingen zal ook het mantra van de moderne werkgever moeten worden.

# 1. Onderzoek naar antidiscriminatiebeleid op de arbeidsmarkt

## 1.1 Inleiding

Dit rapport maakt deel uit van een set van vier onderzoeksrapporten die zijn opgesteld ten behoeve van het hoofdrapport van de Parlementaire onderzoekscommissie effectiviteit antidiscriminatiewetgeving van de Eerste Kamer, getiteld 'Recht doen'. De commissie onderzocht wat de wetgever kan doen om directe en indirecte discriminatie tegen te gaan. Met dit doel is antidiscriminatiewetgeving en de implementatie ervan onderzocht in vier domeinen: de arbeidsmarkt, het onderwijs, de politie en de sociale zekerheid. Dit zijn domeinen waar, hoewel er antidiscriminatiewetgeving van toepassing is, duidelijk sprake is van (ervaren) discriminatie. Het verschil tussen de vier domeinen ligt in de mate van overheidsbemoediging bij de uitvoering: van veel overheid (politie, sociale zekerheid) stapsgewijs naar minder directe overheidsbemoediging (onderwijs en arbeidsmarkt).

Dit rapport gaat in op de wetgeving en de implementatie ervan die tot doel heeft de discriminatie van groepen werkenden en werkzoekenden op de arbeidsmarkt terug te dringen.

## 1.2 Wetgeving en beleid in vogelvlucht

Het voorkomen en bestrijden van discriminatie op de arbeidsmarkt is een belangrijk onderdeel van het Nederlandse arbeidsmarktbeleid dat beoogt het functioneren van de arbeidsmarkt te beïnvloeden. Dit beleid is een competentie van zowel de centrale overheid als van werkgeversorganisaties, vakbonden, ondernemingen en lokale overheden.<sup>3</sup> Arbeidsmarktbeleid betreft de beschikbaarheid en verdeling van werk (werkgelegenheid), maar ook maatregelen gericht op bijvoorbeeld de concrete toegang tot werk, arbeidsvoorwaarden, arbeidsomstandigheden en beleid omtrent de duurzaamheid van arbeidscontracten. Tot de jaren 60, in de opbouwfase na WO II, is er nauwelijks sprake van arbeidsmarktbeleid vanwege de volledige werkgelegenheid in die tijd. In de jaren 70 verdwijnen de arbeidstekorten, waarna de werkloosheid snel toeneemt, leidend tot massawerkloosheid in de jaren tachtig. Zijn in 1980 56.000 personen geregistreerd als langer dan een jaar werkloos, in 1985 bedraagt dit aantal 400.000. Daarvan zijn ruim 250.000 personen langer dan twee jaar werkloos.<sup>4</sup>

Al vanaf de jaren 70, zelfs vóór de oliecrisis van 1973, proberen achtereenvolgende kabinetten het tij te keren met uitgebreide werkgelegenheidsprogramma's. Vanaf de jaren 80 worden de pijlen in het beleid niet alleen op de werkgelegenheid gericht, maar verschuift de aandacht ook richting het 'passiverende' stelstel van sociale zekerheid. Dit zogenoemde activerende (arbeidsmarkt)beleid heeft tot doel om het arbeidsmarktpotentieel op te schroeven en de volledige werkgelegenheid te herstellen. Via aanpassingen in de arbeidsongeschiktheids- en werkloosheidswetgeving, en later in de bijstand en de AOW, wordt de toegang tot en de duur van diverse uitkeringen beperkt om uitkeringsgerechtigden te motiveren om bij (dreigende) arbeidsongeschiktheid of werkloosheid meer te doen om via betaalde arbeid uitkeringsafhankelijkheid te voorkomen of te beperken en economische zelfstandigheid te realiseren.

<sup>3</sup> Activerend Arbeidsmarktbeleid 1987.

<sup>4</sup> Activerend Arbeidsmarktbeleid 1987.

### Zelfregulering

Onder het activerende arbeidsmarktbeleid komt een stroom aan wetgeving tot stand die niet alleen bestaat uit de versoering van sociale zekerheidsarrangementen, maar die werkgevers en werknemers met en zonder werk moet steunen en motiveren een actievere houding ten opzichte van werkloosheid en arbeidsongeschiktheid aan te nemen. Dit is een wezenlijke omslag in het arbeidsmarktbeleid, omdat niet langer uitsluitend de overheid maar ook werkgevers en werknemers(organisaties) verantwoordelijk worden geacht voor de ontwikkeling en (met name) implementatie van het arbeidsmarktbeleid.<sup>5</sup> Dit wordt voor het eerst zichtbaar in wetgeving ter bestrijding van arbeidsongeschiktheid, de Wet arbeid gehandicapte werknemers (WAGW) uit 1986. Artikel 2 lid 1 van de WAGW vermeldt:

*Werkgevers, organisaties van werkgevers en organisaties van werknemers hebben tot taak, voor zover dat redelijkerwijs in hun vermogen ligt, gelijke kansen van gehandicapte en niet-gehandicapte werknemers voor wat betreft de deelname aan het arbeidsproces te bevorderen en de nodige voorzieningen te treffen gericht op het behoud, het herstel of de bevordering van de arbeidsgeschiktheid van werknemers.*

De toekenning van de verantwoordelijkheid aan werkgevers en werknemers en met name hun acceptatie hiervan, is een reactie op de plannen van het kabinet in die tijd om de overheid de mogelijkheid te geven werkgevers dwingend een quotum arbeidsgehandicapten op te leggen. In het debat dat hierover in de SER plaatsvindt, krijgt zelfregulering de voorkeur boven eenzijdig overheidsingrijpen. Voor het eerst wordt daarmee in de wet vastgelegd dat de zorg voor re-integratie een *taak én een verantwoordelijkheid* is van werkgevers en werknemers.<sup>6</sup>

Zowel werkgevers als werknemers kunnen vanaf die tijd op materiële en immateriële ondersteuning rekenen via uiteenlopende voorzieningen en een (verder) te ontwikkelen infrastructuur rond arbeidsbemiddeling van werkzoekenden. Uit deze periode stammen ook de eerste maatregelen om de positie van kansarme groepen, zoals ouderen en mensen met een beperking, te verbeteren. Daar tegenover staat ook een aantal arbeidsrechtelijke aanpassingen die werkgevers (moeten) dwingen hun verantwoordelijkheid waar te maken.

De omslag van inkomensbescherming naar activering richting arbeid brengt met zich mee dat het van wezenlijk belang is dat iedereen gelijke kansen heeft om tot de arbeidsmarkt toe te treden. Op dit terrein zetten in de decennia na WO II de internationale verdragen de toon. Zowel via de Verenigde Naties, de Europese Unie en de Internationale arbeidsorganisatie (ILO) komen verdragen tot stand die discriminatie op de arbeidsmarkt verbieden en de ondertekenaars opdragen een actieve rol te spelen om de toegang van groepen tot de arbeidsmarkt te bevorderen voor de groepen die een structurele achterstand hebben.<sup>7</sup>

### Participatiesamenleving en de focus op individuele verantwoordelijkheid

Vanaf het einde van de jaren negentig vindt een herijking van het activerend arbeidsmarktbeleid en de sociale zekerheidswetgeving plaats, niet alleen in Nederland maar in de hele westerse wereld.<sup>8</sup> In deze ronde, die doorloopt tot en met de invoering van de Participatiewet in 2015, ligt het accent van het activerende beleid met name op de (aanpassing van de) aanbodkant van de arbeidsmarkt. Het compensatieprincipe van de sociale wetgeving wordt meer en meer

<sup>5</sup> Activerend Arbeidsmarktbeleid 1987.

<sup>6</sup> Diebels 2014.

<sup>7</sup> Art. 23 UVRM uit 1969 Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM) uit 1951; art. E, ESH 1961 en 1973; art. 2 Verdrag betreffende de Europese Unie van 1992 het principe van non discriminatie voor alle lidstaten; ILO-Aanbeveling nr. 99 uit 1955; art. 6 IVESCR; art. 11 VN-Vrouwenverdrag 1981.

<sup>8</sup> zie bijvoorbeeld Gilbert 2003, Van Berkel, de Graaf & Sirovátka 2011.

ondergeschikt aan het principe van participatie: werk gaat altijd boven een uitkering. De employability van mensen met en zonder werk, alsmede het bevorderen van de *job-readiness* van werkzoekenden, staat in deze herijking centraal. Bijstandsgerechtigden met een (te) grote afstand tot de arbeidsmarkt worden geacht een maatschappelijke tegenprestatie te leveren voor hun uitkering. Daarnaast vindt een aanscherping van de verplichtingen en de handhaving plaats die ervoor moet zorgen dat de mensen zonder werk zich meer inzetten om aan het werk te gaan.

Tegelijk met de Participatiewet wordt ook de Wet banenafpraak en de Quotumwet ingevoerd. Het is een volgende stap om, sinds de invoering van de WAGW (1986), werkgevers meer verantwoordelijk te maken voor de toename van de arbeidsparticipatie van mensen met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt. Hierover meer in het vervolg van dit rapport.

### 1.3 Antidiscriminatiewetgeving en wettelijk voorkeursbeleid

De wet- en regelgeving om discriminatie op de arbeidsmarkt tegen te gaan, kent ruwweg twee sporen die te duiden zijn als sturing met een verruimende en met een beperkende dimensie.<sup>9</sup> Een discriminatieverbod is beperkend en biedt geen vrije keuze om hier wel of geen gehoor aan te geven. De Nederlandse gelijkebehandelingswetgeving verbiedt discriminatie op het gebied van arbeid. Het bestrijkt hele terrein van arbeid; van toegang tot de arbeid, het functioneren en welzijn op de werkplek (discriminatievrije werkomgeving) tot en met de beëindiging van de arbeidsverhouding. Voor bepaalde groepen is er specifieke gelijkebehandelingswetgeving, zoals voor mensen met een beperking of chronische ziekte, ouderen en vrouwen. Verder is bescherming tegen discriminatie ook verankerd in uiteenlopende specifieke wetten zoals de Arbeidstijdenwet, de Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet) en de Wet op de ondernemingsraden (Wet OR). Ook via het Burgerlijk Wetboek wordt discriminatie bestreden via het vereiste van goed werkgeverschap.

Naast deze wetgeving is er wetgeving die ingaat op de achterstelling van *groepen* werknemers op de arbeidsmarkt. Het is de verruimende dimensie van wetgeving. Het gaat om groepen waarvan duidelijk is dat zij, ondanks gelijke objectieve kenmerken als opleidingsniveau, competenties, relevante werkervaring en beschikbaarheid, onevenredig *ondervertegenwoordigd* zijn in bepaalde bedrijfs- en beroepssectoren en in de hogere functieklassen. Dit duidt op systematische (bewuste of onbewuste) discriminatie en wordt als zodanig ook erkend in de literatuur en in de wetgeving.<sup>10</sup> Ten behoeve van deze groepen kan wettelijk voorkeursbeleid worden ontwikkeld om de toegang tot en het behoud van werk voor deze groepen te bevorderen.<sup>11</sup> Deze wetgeving maakt de gelijke behandelingswetgeving die voor alle werknemers geldt

<sup>9</sup> De Jong 2014, p. 257.

<sup>10</sup> Schuyt formuleert de legitimiteit van dit overheidsingrijpen als volgt: de overheid grijpt in principe niet in in het leven van haar burgers; zij zijn volledig vrij in hun zelfbestemming (negatieve vrijheid). Als de condities voor zelfbestemming niet gelijk zijn, tast dit de vrijheid tot zelfbestemming van groepen burgers aan. Dit verplicht de overheid om voor deze groepen de condities dusdanig aan te passen dat ook zij hun vrijheid tot zelfbestemming waar kunnen maken (positieve vrijheid). Schuyt 1977, vgl. Nussbaum 2003.

<sup>11</sup> De gelijkebehandelingswetgeving laat ruimte voor voorkeursbehandeling (als mogelijkheid, niet als verplichting), als afwijking van het beginsel van gelijke behandeling, en (uitsluitend) voor groepen die een structurele achterstand op de arbeidsmarkt hebben.



ondergeschikt.<sup>12</sup> Oftewel, werknemers die zich door de wetgeving voor specifieke groepen achtergesteld voelen, kunnen dit niet aanvechten met een beroep op het algemene principe van gelijke behandeling.<sup>13</sup>

### 1.3 Onderzoeksvraag

Dit onderzoek richt zich met name op de wetgeving die institutionele discriminatie van groepen op de arbeidsmarkt beoogt terug te dringen. De vraag daarbij is:

*Wat zijn de oorzaken van en mogelijke oplossingen voor de geconstateerde kloof tussen de wet op papier en de wet in praktijk als het gaat om het terugdringen van institutionele discriminatie op de arbeidsmarkt van werkzoekenden met een beperking (jonggehandicapten), oudere werkzoekenden, werkenden met een migratieachtergrond en vrouwen die met betaalde arbeid economische zelfstandigheid willen verwerven?*

Doel van het beantwoorden van deze onderzoeksvraag is om inzicht te geven in de vraag waarom in de ketting van wetgeving, beleid, effecten en ervaringen haperingen optreden bij het bestrijden van achterstelling van groepen op de arbeidsmarkt en wat het parlement kan doen om zulke haperingen te voorkomen of te redresseren.<sup>14</sup>

### 1.4 Uitwerking van de onderzoeksvraag

Systematische uitsluiting wordt veelal veroorzaakt doordat vooroordelen en stereotypen<sup>15</sup> over groepen onderdeel worden van de cultuur en structuur van een organisatie of sector. Zo zijn er op de arbeidsmarkt in de loop der tijd diverse blinde vlekken (bias) voor de capaciteiten en vermeende risico's van mensen met een beperking, vrouwen, ouderen en mensen met een migratieachtergrond. Hoe hoger de functies, hoe groter de bias.<sup>16</sup> Het doorbreken hiervan en van het hieraan gekoppelde gedrag is niet eenvoudig. Dat komt doordat heersende, maar ook achterhaalde sociale normen doorwerken in de gewoonten en regels van organisaties en sectoren en omgekeerd. Het is dus niet voldoende om personen individueel van hun vooroordelen of stereotypen te overtuigen, maar vaak moeten de sociale norm en de hierop aansluitende gewoonten en regels in organisatie of sector allemaal op de schop. Daarnaast geldt dat organisaties en sectoren worden gevormd door veel betrokkenen en belanghebbenden. Op de arbeidsmarkt gaat het in de eerste plaats om werkgevers,

12 Verbeek & Groeneveld 2012.

13 Voorkeursbeleid moet aan vier criteria voldoen:

1. De achterstand van de te bevoorrechten groep moet in het concrete geval aannemelijk worden gemaakt (de eis van aantoonbare achterstand).
2. Bij de aanbidding van een functie moet duidelijk worden vermeld dat een voorkeursbeleid wordt gevoerd en dat de vacature voor iedereen openstaat (het kenbaarheidsvereiste).
3. Er moet een objectieve beoordeling van alle kandidaten plaatsvinden, waarbij rekening wordt gehouden met de mate waarin ieder van de kandidaten aan de functie-eisen voldoet. Benoeming van een kandidaat uit de voorkeursgroep kan alleen plaatsvinden bij gelijke geschiktheid van de kandidaat (het zorgvuldigheidsvereiste).
4. De zwaarte van de voorkeursmaatregel moet kunnen worden gerechtvaardigd door de mate van achterstand (het evenredigheidsvereiste), gelijkebehandelingswetgeving, mensenrechten.nl.

14 Kamerstukken I 2020/21, CXLIII, A.

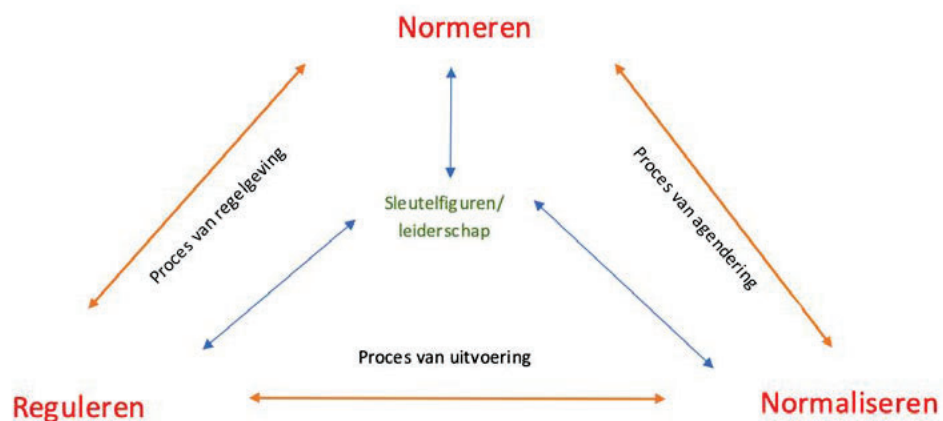
15 Vooroordelen (in het Engels *prejudice*) zijn negatieve affectieve gevoelens van een specifieke groep. Vooroordelen gaan over een gebrek aan waardering en het hebben van een (zekere mate van) afkeer van mensen, omdat ze worden gerekend tot een bepaalde groep. Vooroordelen zijn altijd negatief en zijn een sterke voorspeller van (ervaren) discriminatie. Terwijl vooroordelen verwijzen naar het affectieve, verwijst de term stereotype volgens Felten e.a. (2021) naar het cognitieve. Stereotypen zijn alle kenmerken die worden toegeschreven aan mensen uit een bepaalde groep. Het zijn daarmee simplificaties: er zit vaak wel een kern van waarheid in, maar er wordt over gegeneraliseerd. Stereotype opvattingen zijn eveneens voorspeller van discriminatie (Felten e.a. 2021 p.15).

16 Felten e.a. 2021 verwijzen hiervoor naar Essed en De Graaff 2002.

leidinggevend, personeelsfunctionarissen en de werknemers. Tevens spelen, bijvoorbeeld bij de toegang tot werk, uiteenlopende intermediairs een rol, zoals uitvoeringsinstellingen, werkgeversdienstverleners, re-integratieconsulenten en anderen. Tenslotte hebben de werkzoekenden en werkenden (en hun directe omgeving) een rol als het gaat om de toegang tot werk en het behoud van een werkplek. Het is daarom niet eenvoudig om, al dan niet via wetgeving, gegroeide en ‘ingebakken’ praktijken te veranderen. In ons dagelijkse handelen bevestigen en versterken we de ingeslagen route eerder dan dat we deze doorbreken. Dit proces van ‘institutionalisering’ gebeurt in grote organisaties en in maatschappelijk praktijken waar bijvoorbeeld bedrijven, scholen, en steden elkaar voortdurend beïnvloeden en een soort van gemeenschappelijk gedrag gaan vertonen. Binnen deze praktijken ontwikkelen zich in de interactie tussen de betrokkenen gedeelde *normen, gewoonten en regels* die hun gedrag structureren. Nieuwkomers binnen zo’n institutioneel veld passen zich hieraan aan om in het veld te kunnen functioneren. In de organisatiewetenschap wordt in dit verband gesproken van de organisatiecultuur die veelal niet los gezien kan worden van de cultuur in vergelijkbare organisaties die gezamenlijk een sector of ‘institutioneel veld’ vormen.<sup>17</sup> Hierdoor ontstaat een zekere wetmatigheid en voorspelbaarheid in de reactie van mensen op gebeurtenissen (een mechanisme). Bijvoorbeeld dat mensen met een beperking of migratieachtergrond niet als serieuze sollicitanten op een bepaalde vacature worden of vrouwen die geen kans krijgen om door te stoten naar het hogere management in een organisatie. De geïnstitutionaliseerde context en de hierin ontwikkelde sociale mechanismen zorgen ervoor dat het niet eenvoudig is om substantiële veranderingen door te voeren (‘padafhankelijkheid’).

Er zijn er in de literatuur en in de praktijk genoeg voorbeelden van strategieën die laten zien dat het wel mogelijk is om substantiële veranderingen te realiseren. Dat gaat overigens, en dat zal niet verbazen, niet met hele grote stappen. Strategieën gericht op het behalen van een serie van kleine ‘incrementele’ veranderingen, van binnenuit, blijken het meest effectief te zijn.

Op basis van de literatuur kunnen we het proces van (de)institutionaliseren als volgt verbeelden.



De beïnvloeding van normen, gewoontes en regels kan rechtstreeks gebeuren, maar dit neemt niet weg dat bestaande normen, gewoontes en regels ook elkaar beïnvloeden. Oftewel

17 DiMaggio & Powell 1991.

veranderingen kunnen van buitenaf worden uitgelokt, maar de echte verandering vindt doorgaans ‘van binnenuit’ plaats, die vaak begint bij het handelen van een of meer sleutelfiguren in een organisatie of in een sector.<sup>18</sup>

De wetgever en beleidsmakers kunnen ‘van buitenaf’ proberen invloed op lokale en sectorale praktijken uit te oefenen. Maar het blijft ongewis hoe deze invloed uitpakt in de praktijk. Immers lokale sleutelfiguren zullen de aanpakken moeten overnemen en een eigen aanpak ontwikkelen om de eigen ingebakken praktijk te veranderen. De aanpak ‘van buitenaf’ (van het overkoepelende niveau naar het lokale niveau) en de wijze waarop het lokale of sectorale niveau hiermee omgaat (binnen het lokale niveau), bepaalt uiteindelijk hoe de aanpak in zijn geheel uitpakt en hoe de nieuwe praktijken er opgeteld uitzien (van het lokale naar het overkoepelende niveau).

In de literatuur wordt de dynamiek die moet leiden tot de beoogde verandering door middel van ingrepen van buitenaf (wetgeving en uitvoeringsprogramma’s) als volgt verbeeld:<sup>19</sup>

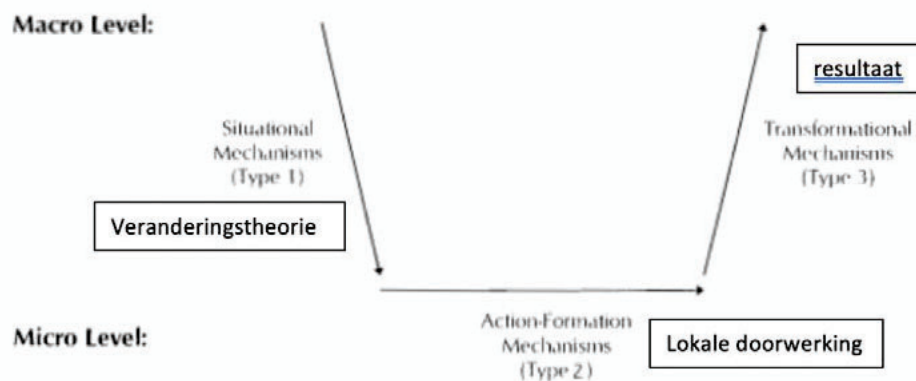


Figure 1.1. A typology of social mechanisms.

Figuur ontleend aan Hedström en Swedberg 1998.

Vanaf het overkoepelende niveau wordt geprobeerd invloed uit te oefenen door een beoogde verandering te vertalen naar de wijze waarop in organisaties en sectoren de verandering concreet moet worden gemaakt. Het is de veranderingstheorie. Vanaf dat moment is het overkoepelende niveau ‘uitgespeeld’ (hoewel het wel nieuwe impulsen kan geven). In de lokale context vindt immers de feitelijke actie plaats. Hoe de actie eruit zal zien en waar deze uiteindelijk toe leidt, is afhankelijk van het samenspel tussen de actoren binnen organisaties en sectoren die te maken hebben met eigen sociale normen, gewoontes en regels. Hierbij is de strategie op lokaal niveau van wezenlijk belang. In de bestuurskundige literatuur wordt erop gewezen dat de beoogde verandering alleen kan slagen als lokale actoren concreet verbinding maken met de bestaande normen, gewoontes en regels, bijvoorbeeld door een nieuw idee of werkwijze te plaatsen naast het oude of bestaande, in plaats van het oude rigoreus om te vormen richting de beoogde verandering.<sup>20</sup> Zo verbond premier Lubbers de grote bezuinigingen op de sociale zekerheid (WAO) aan het idee dat Nederlandse werknemers traditioneel tot de

18 Van der Veer 2013, p. 40.

19 Hedström & Swedberg 1998, p. 22.

20 Van der Veer 2013, p. 43.

productiefste van de wereld behoorden, maar dat Nederland door het stelsel van sociale zekerheid een ziek land was geworden (“Nederland is ziek”) en dat dit ongeloofwaardig was en slecht voor de Nederlandse economie. Hiermee kreeg hij een groot deel van de bevolking achter de ingrepen in het stelsel van sociale zekerheid. Dat wil zeggen dat zijn perspectief velen aanzette om weer eens goed naar de eigen ideeën (normen en gewoontes) over werk en sociale zekerheid te kijken en de geesten rijp te maken voor een verandering. In de literatuur wordt dit aangeduid als een generatief mechanisme.<sup>21</sup>

Of op het overkoepelende niveau uiteindelijk de beoogde verandering wordt gerealiseerd en ervaren, wordt bepaald door de optelsom van de acties en resultaten in de organisaties of de sectoren. Het is haast ondenkbaar dat het beoogde resultaat direct en volledig wordt behaald, waardoor vaak nieuwe acties (vaak zelfs tussentijds) nodig zijn en het proces van beïnvloeding en concrete lokale invulling weer van voor af aan begint. De mogelijkheden tot institutionele verandering zijn, als gezegd, beperkt, en bescheidenheid in de verwachtingen (niet per se in de daden) en geduld op het overkoepelende niveau zijn op zijn plaats.<sup>22</sup>

### Veranderingstheorie

Een effectieve overkoepelende aanpak van bijvoorbeeld institutionele discriminatie, anticipeert zoveel mogelijk op de te verwachten dynamiek (normen, gewoontes, actuele regels) op het lokale niveau. In sectoren waar bijvoorbeeld grote vooroordelen (als norm of als ‘gewoonte’) heersen over de inzetbaarheid van vrouwen, is een andere strategie nodig dan in sectoren waar dit niet het geval is. Het anticiperen op de lokale dynamiek kan gebeuren door op de beoogde gedragsverandering en uitkomsten te sturen en daarbij te anticiperen op de ingebakken gedragsreacties (mechanismen). Dit is de ‘theorie van de verandering’. Een effectieve veranderingstheorie is zoveel mogelijk ontwikkeld en onderbouwd met beschikbare wetenschappelijke, professionele en ervaringskennis.<sup>23</sup>

In ons onderzoek onderzoeken we in de eerste plaats welke (lokale) mechanismen leiden tot systematische uitsluiting binnen arbeidsorganisaties en sectoren. Vervolgens onderzoeken we de actuele maatregelen die beogen de uitsluiting te doorbreken. We onderzoeken welke veranderingstheorie ten grondslag heeft gelegen aan de aanpak van de wetgever om de betreffende mechanismen van uitsluiting te doorbreken. Deze veranderingstheorie onderwerpen we aan een theoretische en praktische effectiviteitstest, met de vraag of de veranderingstheorie plausibel is (geweest) en haalbaar. Dit alles doen we om lessen te kunnen formuleren voor de ontwikkeling van toekomstige aanpakken. Hetzelfde doen we met een aantal good practices die lokaal of in het buitenland zijn ontwikkeld.

Dit proces structureren we op basis van de volgende deelvragen in ons onderzoek:

1. Welke mechanismen veroorzaken de achterstelling van groepen op de arbeidsmarkt?
2. Met welke wetgeving, beleidsinstrumenten en uitvoeringsmodaliteiten (tezamen ‘aanpakken’) wordt geprobeerd deze mechanismen te beïnvloeden, teneinde de achterstelling van groepen op de arbeidsmarkt terug te dringen. Wat is de onderliggende veranderingstheorie?
3. Welke aanpakken zijn effectief (plausibel en haalbaar) gebleken en waarom?
4. Welke lessen kunnen hieruit getrokken worden voor de ontwikkeling en implementatie van aanpakken in de toekomst?

<sup>21</sup> Van der Veer 2013, p. 52.

<sup>22</sup> Vgl. DiMaggio & Powell 1991.

<sup>23</sup> Snel 2013.

## 2. Keuze van de te onderzoeken discriminatieproblemen op de arbeidsmarkt

Terwijl de objectieve kenmerken van werkenden en werkzoekenden zoals opleidingsniveau, relevante werkervaring en beschikbaarheid voor arbeidsmarkt naar elkaar toegroeien, blijven groepen onevenredig *ondervertegenwoordigd* in bepaalde bedrijfs- en beroepssectoren en in de hogere functieklassen. Dit duidt op systematische (bewuste of onbewuste) discriminatie en wordt als zodanig ook erkend in de literatuur en in de wetgeving. Op het niveau van groepen wordt er beleid ontwikkeld en soms vertaald in concrete wetgeving en (uitvoerings)beleid, gericht op het vergroten van de collectieve verantwoordelijkheid en aanspreekbaarheid van, met name, werkgevers. In andere gevallen is er geen specifieke wetgeving en worden, op basis van algemene wetgeving rond gelijke behandeling en antidiscriminatie, beleid, maatregelen en (actie)plannen ontwikkeld en geïmplementeerd om de structurele achterstand van groepen op de arbeidsmarkt te verminderen. In ons onderzoek gaan we in op de effecten van beide typen beleid en maatregelen.

In de opzet van het onderzoek naar de effectiviteit van discriminatie is gekozen om in het domein arbeid de discriminatiegronden beperking, etniciteit, leeftijd en het onderscheid man-vrouw (m/v) centraal te stellen.

Per discriminatiegrond inventariseerden wij de problemen waar betrokkenen tegenaan lopen. Op basis van deze inventarisatie (zie Bijlage 1), selecteerden we één probleem voor de nadere bestudering in het kader van dit onderzoek. Hierbij hanteerden we de volgende criteria:

- De omvang en impact van het probleem.
- De politiek-maatschappelijke aandacht voor het probleem.
- De beschikbare (onderzoeks)kennis over het probleem.
- De link tussen het probleem en de bestaande wetgeving/rol van de wetgever.

Hierbij maakten we gebruik van de volgende bronnen:

- Meldingen en klachten bij organisaties als het College voor de Rechten van de Mens, de Nationale Ombudsman.
- Kranten- en tijdschriftartikelen.
- Adviezen en rapportages van wetenschappelijke-, staats- en belangenorganisaties.
- Monitor- en onderzoeksrapportages en wetenschappelijke artikelen.

In de bijlage geven we per discriminatiegrond een overzicht van de geïnventariseerde problemen en geven we aan of en hoe deze onder de door ons gehanteerde selectiecriteria vallen. We komen uit op de volgende selectie:

- Structurele uitsluiting bij de toegang tot werk op basis van een beperking of relatief hoge leeftijd.
- Structurele uitsluiting van werkenden in verband met etniciteit op de werkplek.
- Structurele belemmeringen van vrouwen om via werk economische zelfstandigheid te realiseren.

We lichten de selectie kort toe:

### **Discriminatie van mensen met een beperking bij de toegang tot betaalde arbeid**

Waar het de toegang tot de arbeidsmarkt betreft, is er sprake van ervaren en bewezen discriminatie die de wetgever met de nodige wetgeving en maatregelen probeert terug te dringen in, al dan niet gedwongen samenwerking met maatschappelijke organisaties. De problematiek is groot en weerbarstig, zeker voor jonggehandicapten. Ca 12 procent van de arbeidsorganisaties heeft

mensen met een beperking in dienst en veel jongeren komen na hun VSO of PrO-opleiding thuis te zitten, al dan niet met een uitkering. Op veel plaatsen wordt de effectiviteit van wetgeving, zoals de Participatiewet en de Wet banenafpraak, en de uitvoering ervan betwist. Anderzijds zijn er ook de nodige positieve resultaten te melden.

#### **Discriminatie van oudere werkzoekenden bij de toegang tot de arbeidsmarkt**

Voor wat betreft ervaren discriminatie wordt de grond 'leeftijd' in Nederland het meest genoemd: een kwart van de Nederlandse bevolking krijgt naar eigen zeggen te maken met leeftijdsdiscriminatie. 56 procent van de discriminatie-ervaringen bij het zoeken naar werk is leeftijdgerelateerd.<sup>24</sup> De urgentie van het probleem is de afgelopen decennia sterk toegenomen. Vanaf de jaren 90 zette de wetgever erop in de arbeidsparticipatie van ouderen te verhogen, waardoor het voor werkloze vijftigplussers lastiger werd vervroegd met pensioen te gaan of van een uitkering gebruik te maken. De werkloosheid onder vijftigplussers steeg gedurende de economische crisis tot boven het landelijk gemiddelde, maar met name het aantal langdurig werkloze ouderen is zorgwekkend. Bij leeftijdsdiscriminatie speelt met name het fenomeen van statistische discriminatie een rol: werkgevers beschouwen leeftijd als indicator van risico's op het gebied van productiviteit, loonkosten en verzuim. De beeldvorming over ouderen blijkt vaak onjuist, maar verandering blijkt lastig te bewerkstelligen.

#### **Discriminatie op de werkvloer van werknemers op basis van etniciteit**

De afgelopen jaren staat met name de uitsluiting van personen op basis van etniciteit bij de *toegang* tot werk centraal. Wij vinden het echter ook belangrijk aandacht te besteden aan een ander facet van uitsluiting op de arbeidsmarkt: discriminatie op de werkvloer. Werknemers met een migratieachtergrond ervaren relatief frequent discriminatie op het werk. Uit onderzoek komt bovendien naar voren dat de thema's doorstromen en het behoud van werk zowel op het niveau van overheidsbeleid als het beleid binnen organisaties ondergeschikt blijven aan het thema instroom. Op het terrein van doorstromen verbetert de representatie maar mondjesmaat. In 2017/2018 had bijvoorbeeld 3,6 procent van alle leidinggevendenden een migratieachtergrond.<sup>25</sup> Voor het realiseren van gelijke kansen lijkt het niet alleen van belang dat organisaties inzetten op diversiteit bij werving en selectie, maar ook dat zij inclusiever worden en ruimte bieden voor werknemers met verschillende achtergronden.

#### **Discriminatie van vrouwen wat betreft het realiseren van economische zelfstandigheid**

De economische zelfstandigheid van vrouwen, en met name van vrouwen met weinig of een praktische (of niet erkende) opleiding, is een actueel maatschappelijk en politiek onderwerp. Zij hebben het meest last van de stapeling van discriminatieproblemen, te weten de relatief lage beloning van het werk in bepaalde beroepen waarin vrouwen oververtegenwoordigd zijn, de maatschappelijke (en eigen) druk om parttime te werken en de kleinere kans om door te stromen naar hogere en beter betaalde functies. Er komt mondjesmaat meer wetgeving en beleid tot stand om de economisch kwetsbare positie van vrouwen aan te pakken. Wetgeving die zich niet alleen op de positie van vrouwen richt, maar ook op die van mannen en op de inrichting van de arbeidsmarkt.

<sup>24</sup> Andriessen e.a. 2020, p.13, p. 48-49.

<sup>25</sup> Diversiteit in de top. *Tijd voor versnelling, deel II analyse 2019*, p. 39.

## Wie denkt er met ons mee-oproep

Naast documentenonderzoek, interviews en openbare gesprekken verzamelden we ook kennis en ervaringen uit ‘het veld’ via een internetoproep om (ervarings)kennis met ons te delen over de onderwerpen in ons onderzoek. De oproep ‘Wie denkt er met ons mee?’ werd geplaatst op de verschillende sociale media van de Eerste Kamer en werd gericht verzonden naar zoveel mogelijk bij ons bekende belangorganisaties en belangengroepen.

We ontvingen 54 reacties, uiteenlopend van belangenorganisaties tot mensen die hun persoonlijke ervaringen met ons deelden. Sommige reacties gingen in op één onderzoeks-onderwerp, andere reacties besloegen meerdere thema’s. Hierna geven we een overzicht van de reacties en de manier waarop we deze hebben verwerkt in onze rapportage. In de oproep beschreven we welke onderwerpen in het onderzoek naar de aanpak van discriminatie op de arbeidsmarkt centraal zouden komen te staan.

Vijftien reacties gingen in op de keuze om ons onderzoek rond discriminatie bij werving en selectie te richten op de discriminatiegronden beperking en leeftijd. Een deel van deze meedenkers vroeg in dit verband aandacht voor bijzondere groepen binnen deze groep, zoals licht verstandelijk beperkten (LVB), mensen met een GGZ-verleden en hoger opgeleiden met een beperking (vanwege de relatief beperkte ondersteuning via de Participatiewet en de Wet banenafpraak). Deze bijzondere aandacht komt op onderdelen terug in het vervolg van onze rapportage. Anderen adviseerden ons om ook de discriminatie vanwege migratieachtergrond of religie bij werving en selectie te onderzoeken. Dit advies hebben we niet overgenomen, omdat we eerder besloten om discriminatie op grond van etniciteit te koppelen aan het thema discriminatie op de werkplek. Belangrijke overweging hierbij was dat het onderwerp discriminatie op de werkvloer tot op heden relatief weinig aandacht krijgt in onderzoek en in het politieke debat. Dit, terwijl uit monitorrapportages duidelijk blijkt dat discriminatie-ervaringen in verband met etniciteit ook op het werk frequent voorkomen. Dit heeft zowel impact op de individuele slachtoffers als op de arbeidsorganisaties en de werkcultuur waarbinnen discriminatie zich voordoet. Daarom vonden wij het belangrijk om de discriminatie in het domein arbeid op grond van etniciteit vanuit dit perspectief nader te bestuderen. Voor de bestudering van discriminatie op de werkplek in het algemeen, kregen we bijval van negen meedenkers. Zij vertelden over hun ervaringen met uitsluiting binnen hun arbeidsorganisatie vanwege hun geloof, etniciteit of vanwege een beperking of vanwege hun leeftijd. Negen meedenkers vroegen aandacht voor de structurele financiële onzekerheid waarin bepaalde groepen zich bevinden als gevolg van structurele achterstelling. In ons onderzoek besteden we aandacht aan dit thema in hoofdstuk 7. We gaan daarin met name in op de mechanismen die eraan bijdragen dat een grote groep vrouwen structureel niet economisch zelfstandig is. We bestuderen in dat hoofdstuk tevens welke interventies zouden kunnen bijdragen aan het bestrijden hiervan.

De bevindingen rond de mechanismen en interventies rond de economische zelfstandigheid van vrouwen kunnen mogelijk 'vertaald' worden naar die van andere groepen die via arbeid niet in staat zijn om economische zelfstandigheid te bereiken. Een deel van de meedenkers wees erop dat het niet kunnen realiseren van economische zelfstandigheid een grote impact heeft op de betrokkenen. Wie zijn hele leven niet in staat wordt gesteld om een inkomen op of boven het minimumniveau van economische of financiële zelfstandigheid te verdienen, heeft weinig toekomstperspectief en loopt een ook groot risico om de aansluiting met zijn of haar directe sociale omgeving verliezen. De vierde categorie reacties (dertien) bestond uit een breed scala aan suggesties voor het onderzoek, voor toekomstige interventies en voor handhaving van antidiscriminatie wetgeving en -beleid op de arbeidsmarkt. Een deel hiervan komt in het vervolg van deze rapportage nader aan de orde. Een vijfde categorie meedenkers wees op het feit dat discriminatie op de arbeidsmarkt niet op zichzelf staat. Men wees erop dat discriminatie een algemeen maatschappelijk fenomeen is dat door sociale wet- en regelgeving zelfs versterkt wordt (vijf meedenkers). Mensen kunnen zich al buitengesloten voelen, en dat wordt versterkt, als zij aan allerhande regels moeten voldoen en het gevoel hebben voortdurend gecontroleerd te worden. Het taalgebruik in het politieke debat en bij uitvoeringsinstellingen draagt volgens diverse meedenkers bij aan het 'wegzetten' van bepaalde groepen. Niet alle meedenkers herkenden de discriminatie op de arbeidsmarkt of de noodzaak om de wetgeving op dit terrein effectiever te maken (zes meedenkers). De opvattingen dat met name de overheid discrimineert en dat wetgeving in dezen geen zin heeft, categoriseren wij ook onder deze reacties.

Ten slotte boden zeven meedenkers aan om ook in het vervolg van dit onderzoek een rol te spelen. In het tijdsbestek van dit onderzoek behoorde dit echter niet tot de mogelijkheden en hebben we alle meedenkers onze erkentelijkheid overgebracht voor hun bijdragen waarop we in het vervolg van deze rapportage op onderdelen nader zullen ingaan.



### 3. Onderzoeksmethoden

Uitgangspunt van het onderzoek is dat de maatregelen die in Nederland zijn ontwikkeld en uitgevoerd kennelijk onvoldoende effectief zijn geweest om structurele uitsluiting te bestrijden. We onderzochten daarom waarom dit het geval is geweest en welke lessen hieruit getrokken kunnen worden. Hiervoor voerden we de volgende stappen uit:

Stap 1) We inventariseerden de kennis over de mechanismen achter de structurele uitsluiting van de hiervoor genoemde groepen op de beschreven arbeidsmarktthema's.

Stap 2) Vervolgens inventariseerden we de maatregelen die in Nederland zijn ontwikkeld en ingezet om de structurele uitsluiting te voorkomen of te bestrijden: op welke mechanismen beogen de aanpakken in te grijpen?

Stap 3) Op basis van stap 2 reconstrueerden we de veranderingstheorieën van deze maatregelen. Oftewel we onderzochten de vraag *hoe* de aanpakken worden geacht in te werken op de mechanismen die de uitsluiting veroorzaken (zie stap 1).

Stap 4) Vervolgens voerden we per maatregel een assessment uit van de wetenschappelijke plausibiliteit van de onderliggende veranderingstheorie.

Stap 5) Daarna deden we een onderzoek naar de haalbaarheid van de veranderingstheorie van de maatregelen in de praktijk.

Stap 6) Op basis van de achtereenvolgende stappen verkregen we inzicht in de sterke en zwakke kanten van aanpakken en maakten we het mogelijk om, op basis van de onderlinge vergelijking, lessen te formuleren over de in de toekomst door de te voeren maatregelen om structurele uitsluiting op de arbeidsmarkt te bestrijden.

Bij het uitvoeren van de stappen maakten we gebruik van de volgende methoden:

#### *Literatuuronderzoek*

- Wetenschappelijke literatuur
- Empirische onderzoeksliteratuur
- Wetsgeschiedenis
- Aanvullende bronnen (adviezen, discussiestukken e.d.)

#### *Interviews*

- Voorbereidende openbare gesprekken
- Interviews met deskundigen en stakeholders
- Openbare gesprekken n.a.v. de eerste bevindingen

#### *Internetconsultatie*

- Oproep en verwerking aan belangstellenden en belanghebbenden om inhoudelijk mee te denken over de wetgevingsproblematiek en een passende aanpak

#### *Good practices*

- Literatuuronderzoek op basis van sneeuwballmethode

#### *Toelichting*

Per onderzocht discriminatieprobleem voerden we een literatuurstudie en hielden we interviews met wetenschappers, professionals en ervaringsdeskundigen om de aard en omvang van het probleem, de onderliggende mechanismen en de bestaande maatregelen voor de aanpak van het probleem te inventariseren en te doorgronden. De interviews waren semigestructureerd, met

in totaal elf informanten (DA1 t/m DA11). De interviews zijn tussen november 2021 en januari 2022 uitgevoerd door de onderzoekers van het domein arbeid. Alle interviews vonden online plaats en zijn afgenomen aan de hand van een topiclijst. De interviews zijn opgenomen met toestemming van de informanten. Op basis van de opnames is elk interview in een verslag vastgelegd.

In aanvulling op de interviews is in december 2021 de *Wie denkt er met ons mee*-oproep gepubliceerd op de website van de Eerste Kamer. We vroegen mensen om hun ervaringen met en oplossingen voor de geselecteerde discriminatieproblemen met ons te delen. We ontvingen 54 reacties, uiteenlopend van belangenorganisaties tot mensen die hun persoonlijke ervaringen vertelden. Sommige reacties gingen in op één onderzoeksonderwerp, andere reacties besloegen meerdere thema's. In de bijlage geven we een overzicht van de reacties en de manier waarop we deze hebben verwerkt in onze rapportage.

In februari en maart zijn er op locatie in de Eerste Kamer openbare gesprekken met verschillende deskundigen en ervaringsdeskundigen gevoerd door leden van de parlementaire onderzoekscommissie. De gesprekken waren per livestream online te volgen. De uitkomsten van de openbare gesprekken zijn evenals alle andere informatie verwerkt in de inventarisaties en analyses in hoofdstukken 4 tot en met 7.

## 4. Discriminatie bij de toegang tot werk vanwege een beperking

### 4.1. Het vraagstuk

Mensen met een beperking zijn sinds jaar en dag de meest achtergestelde groep op de arbeidsmarkt, in Nederland maar ook elders in de EU.<sup>26</sup> Van de mensen met een beperking met arbeidsvermogen is gemiddeld 66 procent vertegenwoordigd op de arbeidsmarkt. Dat is 15 procentpunt lager dan de gemiddelde arbeidsdeelname van alle personen tussen de 15 en 64 jaar met arbeidsvermogen.<sup>27</sup> Dit percentage is exclusief de mensen met een beperking die in de CBS-onderzoeken zelf hebben aangeven in het geheel niet te kunnen werken. Betrekken we deze groep bij de berekening van de vertegenwoordiging van de mensen met een beperking op de arbeidsmarkt, dan ligt het percentage rond de 40. In de periode voor de invoering van de Participatiewet, de periode van de economische crisis (2008-2014), nam het aandeel werkenden met een arbeidsbeperking naar schatting met circa 13 procentpunt af tot 37,7 procent. Vanaf 2015 is er een positieve ontwikkeling waarneembaar, met een stijging naar 38,9 procent in 2017 voor de gehele groep mensen met een beperking.<sup>28</sup>

Veel mensen met een beperking ervaren discriminatie bij het zoeken naar werk.<sup>29</sup> In vergelijking met mensen zonder beperking, ervaren mensen met een beperking ongeveer anderhalf keer zo vaak discriminatie bij het zoeken naar werk, op het werk en in contact met instanties.<sup>30</sup> Het verschil in de mate van ervaren discriminatie bij het zoeken naar werk tussen werkzoekenden met en zonder beperking is toegenomen in de periode 2014-2019.<sup>31</sup>

### 4.2 Mechanismen en de veranderingstheorie

#### 4.2.1 Reconstructie van de veranderingstheorie

De beperkte toegang tot de arbeidsmarkt van mensen met een beperking is een systematisch, of zoals we in Hoofdstuk 1 toelichtten, een geïnstitutionaliseerd probleem. Er is sprake van het bewust en onbewust niet aannemen van medewerkers met een beperking op basis van de negatieve verwachtingen die potentiële werkgevers, leidinggevend en collega's hebben over hun toekomstige functioneren.

In de jaren 90 van de vorige eeuw en in het begin van deze eeuw verandert de opvatting over de relatie tussen het hebben van een chronische ziekte of beperking en het kunnen verrichten van betaalde arbeid. Waar voorheen de *arbeidsongeschiktheid* de basis vormde voor het sociale zekerheids- en arbeidsmarktbeleid voor deze groep, komen nu de *mogelijkheden* centraal te staan, in termen van het arbeidsvermogen en de verdien capaciteit van mensen met een beperking. Hun arbeidsdeelname is in die tijd relatief laag. In 2004 heeft 42 procent van alle

26 Van der Zwan, de Beer & Westerveld 2020.

27 Monitor arbeidsmarkt 2019 2019, p. 10.

28 Monitor arbeidsmarkt 2019 2019, p. 10.

29 Werkgevers mogen alleen kandidaten met een handicap of chronische ziekte weigeren als dat nodig is voor hun gezondheid en veiligheid of die van collega's of klanten. De werkgever mag hen niet weigeren als aanpassingen op de werkplek het risico voor de gezondheid en veiligheid wegnemen. 'Mag een werkgever onderscheid maken tussen sollicitanten?', rijksoverheid.nl.

30 Andriessen e.a. 2020.

31 Andriessen e.a. 2020.

arbeidsgehandicapten (WIA- en Wajong) een baan,<sup>32</sup> van wie een deel werkt in de sociale werkvoorziening. Met het nieuwe, activerende beleid worden zowel werknemers als werkgevers ervoor verantwoordelijk gehouden om de mogelijkheden van werknemers met een beperking beter te (blijven) benutten.<sup>33</sup> De wetgever kiest hierbij twee routes. Route 1 is het voorkomen van gedeeltelijke of volledige uitval uit het arbeidsproces vanwege arbeidsongeschiktheid. De tweede route is die van het meer en beter toeleiden van arbeidsbeperkten naar een eerste baan op de reguliere arbeidsmarkt. De grootste groep in de tweede route is die van de jonggehandicapten die in 2015 bijzondere aandacht krijgt in de Participatiewet en de Wet banenafpraak. Over het bevorderen van de arbeidsmarktparticipatie van jonggehandicapten via deze wet- en regelgeving en de implementatie ervan gaat het vervolg van dit hoofdstuk.

In termen van (sociale) mechanismen beoogt de wetgeving op het overkoepelende niveau de bestaande normen, opvattingen/gewoontes en regels te veranderen met de bedoeling (van overkoepelend naar lokaal niveau) om de praktijken rond het verkrijgen en behouden van arbeidsplaatsen in arbeidsorganisaties en sectoren (lokale mechanismen) te veranderen en uiteindelijk (van lokaal naar overkoepelend niveau) een meer inclusieve arbeidsmarkt te realiseren.

In Bijlage II is een uitgebreide beschrijving opgenomen van het wetgevingsproces van het begin van deze eeuw tot aan de invoering van de Participatiewet en de Wet banenafpraak. Na een proces van tien à vijftien jaar, waarin de activering van jonggehandicapten onderwerp is van debat, advisering, aanpassing en uitwerking, worden beide wetten in 2015 ingevoerd. Hiermee komt een eind aan de tot dan toe bestaande wetgeving voor jonggehandicapten met arbeidsvermogen (Wajong) en stopt de mogelijkheid voor arbeidsbeperkten die aangewezen zijn op beschut werk om in te stromen in de Wsw. Door de gehele wetsgeschiedenis te overzien, zijn we in staat om de aannames die ten grondslag liggen aan de invulling van de nieuwe wetgeving te achterhalen. Het zijn aannames over de mechanismen die de institutionele discriminatie van jonggehandicapten op de arbeidsmarkt veroorzaken en over de manier waarop deze mechanismen kunnen worden doorbroken. Oftewel het is de reconstructie van de veranderingstheorie onder de wetgeving, in het bijzonder onder de Participatiewet en de Wet banenafpraak. Opvallend is dat voor de reconstructie van de veranderingstheorie veelal geen expliciete aanknopingspunten te vinden zijn in de wetsgeschiedenis. Zo is bijvoorbeeld de aanname dat negatieve beeldvorming bijdraagt aan het mechanisme om werkzoekenden met een beperking geen serieuze kans te bieden nauwelijks onderbouwd. De onderliggende veranderingstheorie die we hier presenteren, is dan ook vooral een 'onzichtbare' en weinig onderbouwde theorie die door de onderzoekers op basis van de parlementaire stukken is gereconstrueerd aan de hand van de drie institutionele pijlers uit ons theoretisch kader.

### **Normeren**

#### *Maatregelen gericht op Jonggehandicapten en werkgevers*

Het debat en de wetgeving betreft aanvankelijk vooral de normatieve kwestie dat jonggehandicapten volwaardig moeten kunnen participeren in onze samenleving en dus ook in reguliere betaalde arbeid. Gezien hun feitelijke deelname aan de arbeidsmarkt is, zo is onze reconstructie, er sprake van structurele zelfuitsluiting én van systematische uitsluiting door werkgevers. De bestaande, traditionele sociale zekerheidswetgeving draagt bij aan dit beeld. Met de aanpassing van de Wajong-wetgeving, en later de invoering van de Participatiewet en de Wet banenafpraak, moet de uitsluiting tot het verleden gaan behoren.

<sup>32</sup> Een gat in de markt, *Gedeeltelijk arbeidsgeschied* 2007, p. 15.

<sup>33</sup> Onder meer via ingrepen in de Ziektewet (1994/1996) en de invoering van de Wet verbetering Poortwachter (2002).

De non-discriminatienorm van jonggehandicapten wordt vertaald door het centrale begrip arbeidsongeschiktheid, net als in de discussie rond de WAO, te laten vallen en het *arbeidsvermogen* tot uitgangspunt van de wetgeving en het beleid voor jonggehandicapten te maken. De verandering van de taal, ‘het frame’ rond de doelgroep is een essentieel onderdeel van de veranderingstheorie. Immers, het kan niet effectief zijn om werkgevers te vragen om mensen in dienst te nemen die in het stelsel van wet- en regelgeving geheel of gedeeltelijk arbeidsongeschikt worden genoemd.

Aan de andere kant is het niet logisch dat met het anders denken en praten over jonggehandicapten de arbeidsmarktpraktijk van de ene op de andere dag verandert. De strategie die achtereenvolgende kabinetten toepassen, wordt in de literatuur stapeling (*layering*) genoemd.<sup>34</sup> De regering stapelt al in 2010 een nieuwe regeling (nWajong) op de oude (oWajong), met de bedoeling dat er langzaam nieuwe praktijken ontstaan die de bestaande de tot dan toe bestaande praktijken en de onderliggende norm zullen verdringen. Als de nieuwe praktijken dominant worden, kan definitief afscheid worden genomen van de Wajongwet en -regelgeving waarin de oude norm vervat is, zoals bij de invoering van de Participatiewet de aanpak is geweest.

Samengevat is de veranderingstheorie van de wetgeving dat de norm- en taalverandering bij de jonggehandicapten zelf en bij de samenleving, in het bijzonder bij werkgevers, tot de overtuiging zal leiden dat jonggehandicapten met behulp van bestaande en nieuwe voorzieningen als gelijkwaardige deelnemers aan het arbeidsproces kunnen deelnemen, en dat hiermee de institutionele discriminatie zal worden doorbroken.

### Normaliseren

#### *Maatregelen gericht op jonggehandicapten*

Normverandering op zichzelf is belangrijk voor het realiseren van veranderingen op de arbeidsmarkt, maar deze is pas effectief als ook bestaande gewoontes en routines die kleven aan de oude norm veranderen. Op dit punt zien we in de wetgevingsgeschiedenis twee routes. Van jonggehandicapten wordt vastgesteld dat zij ‘en masse’ (98 procent) tijdens of na hun opleiding een beroep doen op de Wajong, waardoor gemiddeld slechts 9 procent van alle jonggehandicapten regulier betaald werk verricht. Beroep doen op een uitkering is normaal, net als het normaal is om niet de gang naar de arbeidsmarkt te (willen) ondernemen. Dit terwijl, naar verwachting van de wetgever, veel meer jonggehandicapten voldoende arbeidsvermogen hebben om regulier betaalde werk te verrichten. Participatie op de reguliere arbeidsmarkt moet voor zoveel mogelijk jonggehandicapten de gewoonte worden.

**De veranderingstheorie** bestaat eruit dat door een adequater scholings-, toeleidings-, voorzieningen- en beloningsregiem (‘werken loont’), jonggehandicapten een concreet beeld ontwikkelen over een leven waarin zij via deelname aan (reguliere) betaalde arbeid een zelfstandig en betekenisvol bestaan opbouwen. Een onderdeel van de theorie is dat met het anticiperen (via stages, voorzieningen, jobcoaching etc.) op de belemmeringen die jonggehandicapten op de arbeidsmarkt kunnen ondervinden, kan worden voorkomen dat zij vanwege hun beperking de motivatie verliezen om deel te nemen aan de arbeidsmarkt.<sup>35</sup>

34 Van der Veer 2013, p. 43; p. 109.

35 Van Echtelt 2020, p. 48.

Van Echtelt voerde met collega's de eindevaluatie van de Participatiewet (Van Echtelt e.a. 2019). Zij stelt in een artikel: “[d]e oorzaak van hun geringe arbeidsdeelname is vanuit dit uitgangspunt: dat mensen in principe willen en kunnen werken, maar zij belemmeringen ervaren, zoals gezondheidsproblemen, die hun in de weg staan te participeren. Vanuit deze aanname is het wegnemen van de belemmeringen de juiste remedie, bijvoorbeeld door re-integratie-instrumenten in te zetten”. Dat is een enigszins vreemde redenering, omdat de belemmering ‘gezondheidsprobleem’ als zodanig niet door een voorziening weg kan worden genomen, maar dat de voorziening het wel mogelijk kan maken met het gezondheidsprobleem deel te nemen aan betaalde arbeid.

### *Maatregelen gericht op werkgevers*

De beïnvloedingsstrategie ten aanzien van de gewoontes van werkgevers bestaat er voornamelijk uit hen bewust te maken of te overtuigen van de toegevoegde (arbeids)waarde van werknemers met een beperking. Daarbij verwijst de regering regelmatig naar de dreigende tekorten op de arbeidsmarkt. Werkgevers zien werknemers met een beperking kennelijk niet als goede kandidaten voor openstaande vacatures. Dit heeft mogelijk te maken met de sociale zekerheidsgeschiedenis van de doelgroep, die lange tijd als *arbeidsongeschikt* werd beschouwd.<sup>36</sup> Maar ook in landen met een minder uitgebreid sociale zekerheidsstelsel, zoals Engeland, is de deelname aan de arbeidsmarkt beperkt.

Jackson, Furnham en Willen zien drie hoofdredenen in het Verenigd Koninkrijk die ook in de onderzoeksliteratuur en in de interviews worden herkend:<sup>37</sup>

1. Werkgevers zien nauwelijks werkenden met een beperking in openbare werksituaties (zoals op tv, in winkels, aan balies, et cetera).
2. Werkgevers onderschatten de capaciteiten van mensen met een beperking.
3. Werkgevers vinden mensen met een beperking onwenselijk als werknemers, omdat ze minder betrouwbaar en minder productief zouden zijn, de veiligheid in arbeidsorganisaties in gevaar zouden brengen en onvoldoende *fit* zouden hebben met hun collega's.

Het belangrijkste middel dat de verschillende kabinetten aanvankelijk inzet om de gewoontes van werkgevers op dit terrein te doorbreken, is de beeldvormingscampagne. De onderliggende **veranderingstheorie** is dat werkgevers, door de gegroeide sociale zekerheidspraktijk, zich niet bewust zijn (geweest) van het beschikbare arbeidspotentieel voor werkzaamheden op minimum-loon niveau (mechanisme). Door positieve voorbeelden van werkende *arbeidsgeschiedte* werknemers en tevreden werkgevers te presenteren, moeten werkgevers dit 'reservoir' aan werknemers gaan ontdekken, waarderen en benutten.

De beïnvloeding van de beeldvorming betreft ook de (veronderstelde) risico's en lasten die het in dienst hebben van mensen met een beperking met zich meebrengt. Ook hier, zo blijkt ook uit onze interviews, moet afgerekend worden met het beeld uit het sociale zekerheidsverleden, waarbij mensen met een beperking vooral als *arbeidsongeschikt* worden beschouwd; daarmee implicerend dat zij met hun arbeidsvermogen niet of nauwelijks een bijdrage aan bedrijfsprocessen kunnen leveren.<sup>38</sup> Met de invoering en uitbreiding van uiteenlopende voorzieningen en tegemoetkomingen wil de wetgever de terughoudendheid vanwege vermeende risico's en extra lasten wegnemen. De **veranderingstheorie** is dat kennis van en ervaring met uiteenlopende voorzieningen en tegemoetkomingen (loonkostensubsidie, loondispensatie, jobcoaching, no-riskpolis), in combinatie met het nieuwe beeld van de werknemer mét arbeidsvermogen, ervoor moet zorgen dat werkgevers mensen met een beperking als gelijkwaardige kandidaten en medewerkers voor hun organisatie gaan beschouwen.<sup>39</sup>

## **Reguleren**

### *Maatregelen gericht op jonggehandicapten*

Naast de normverandering en de beïnvloeding van gewoontes bevat de jonggehandicaptenwetgeving vanaf de nWajong 2010 ook regelgeving met het doel om activering verder te reguleren en zo nodig af te dwingen. Met de invoering van de Participatiewet wordt deze regulering aangescherpt en wordt de toegang tot de Wajong en de Wsw voor jonggehandicapten met een

<sup>36</sup> Informanten DA3 en DA4.

<sup>37</sup> Jackson, Furnham en Willen 2000, en DA1, DA3 en DA4.

<sup>38</sup> Informanten DA3 en DA4.

<sup>39</sup> Vgl. van Echtelt, 2020, p. 53.

zeker arbeidsvermogen afgesloten. Het afsluiten van beide regelingen lijkt met name een reactie op de ‘aanzuigende werking’ van beide regelingen, waarnaar in de wetsgeschiedenis nadrukkelijk wordt verwezen.<sup>40</sup> Ondanks de aanscherping van procedures die de toegang tot de regelingen hadden moeten beperken, is het aantal gerechtigden onder de Wajong en de Wsw in de jaren voorafgaande aan de invoering van de Participatiewet sterk gestegen,<sup>41</sup> hetgeen een relatief beperkte toename van de arbeidsmarktparticipatie van de doelgroep impliceert. Gedwongen oriëntatie op reguliere arbeidsmarktdeelnemers moet hier, zo lijkt de onderliggende **veranderingstheorie** te zijn, verandering in brengen. De veranderingstheorie uit de nWajong klinkt ook door in de Participatiewet, die in deze wet wordt vertaald in onder meer het beperken van de toegang tot het uitkeringsregime, sancties voor het niet nakomen van de arbeidsverplichting, het invoeren van de taaleis en van de tegenprestatie voor uitkeringsgerechtigden die niet deelnemen aan de arbeidsmarkt.<sup>42</sup>

### *Maatregelen gericht op werkgevers*

De regelgeving voor werkgevers sluit lange tijd aan op het principe van zelfregulering. Op verschillende momenten in de wetsgeschiedenis worden werkgevers nadrukkelijk aangesproken om hun verantwoordelijkheid te nemen en in SER-adviezen aan te geven hoe zij hun verantwoordelijkheid kunnen waarmaken.<sup>43</sup> (Veronderstelde) extra kosten en risico's voor werkgevers worden via wettelijke regelingen zoveel mogelijk weggenomen. Zowel in de adviezen als in de debatten over de indienstneming van jonggehandicapten wordt de invulling van de werkgeversverantwoordelijkheid aanvankelijk nauwelijks concreet.<sup>44</sup> De meeste aandacht gaat uit naar de verbetering van de route van school naar werk van jongeren uit het speciaal onderwijs en praktijkonderwijs, maar ook dan blijft de concrete actieve(re) rol van werkgevers veelal buiten beschouwing. Met het Sociaal Akkoord 2013 en de invoering van de Wet banenafspraken wordt het principe van volledige zelfregulering verlaten. De werkgevers- en werknemersorganisaties maken een *bindende* afspraak met de regering om 100.000 reguliere banen met mensen met een beperking te gaan invullen in het bedrijfsleven en 25.000 bij de overheid. Het verlaten van het principe van volledige zelfregulering heeft onder meer te maken met de angst in het parlement dat de verantwoordelijkheid voor de activering van de jonggehandicapten, en daarmee het behalen van de besparingen via de Wajong en de Wsw, voornamelijk op de schouders van de jonggehandicapten terecht gaat komen.<sup>45</sup> De wet legt daarom grote werkgevers, op sectorniveau, nadrukkelijk de verplichting op om een quotum van mensen met een beperking in dienst te hebben. De quotumverplichting wordt niet direct ingevoerd, maar dient als ‘stok achter de deur’ voor het geval de aangescherpte zelfregulering via de kwantitatieve doelstelling uit het Sociaal Akkoord (ook) niet blijkt te werken. In het geval werkgevers een geëffectueerde quotumverplichting niet nakomen, betalen zij een boete van 5000 euro per niet in dienst genomen werknemer per jaar. De onderliggende **veranderingstheorie** hierbij is tweeledig: in de eerste plaats moet de dreiging van dit financiële nadeel werkgevers tot ander gedrag brengen. In de tweede plaats geldt bij de effectivering van de quotumverplichting ook het principe van ‘*naming and shaming*’; immers, sectoren die hun verantwoordelijkheid niet nemen, zullen publiekelijk bekend worden gemaakt en kunnen worden vergeleken met sectoren die hun verantwoordelijkheid wel waarmaken.

40 Zie Bijlage II.

41 Zie Bijlage II.

42 Vgl. van Echtelt 2020, p. 50.

43 Zie bijlage II.

44 Zie bijlage II.

45 Zie bijlage II.

Op basis van voorgaande kunnen we de complete gereconstrueerde veranderingstheorie van de recente activerende wetgeving voor jonggehandicapten en de onderliggende mechanismen samenvatten zoals in Tabel 1 wordt weergegeven:

**Tabel 1.** Mechanismen en veranderingstheorie terugdringing uitsluiting jonggehandicapten in institutionele context

Mechanisme	Veranderingstheorie richting jonggehandicapten	Veranderingstheorie richting werkgevers
<i>Normeren</i>		
Jonggehandicapten zijn geen serieuze (potentiële) werkkrachten, want zij zijn in principe volledig arbeidsongeschikt	Door in het wettelijke systeem de nadruk te leggen op <i>arbeidsvermogen</i> , hebben jonggehandicapten – net als anderen – het recht en de verantwoordelijkheid om via betaalde arbeid in hun bestaan (en welzijn) te voorzien.	Door in het wettelijke systeem de nadruk te leggen op <i>arbeidsvermogen</i> behoren jonggehandicapten tot de reguliere beroepsbevolking en kunnen zij niet meer systematisch van arbeidsdeelname worden uitgesloten
<i>Normaliseren</i>		
De uitkeringsroute is ‘gewoon’ voor jonggehandicapten	Door de verdienmogelijkheden voor jonggehandicapten te verhogen tot ruim boven het uitkeringsniveau, neemt bij hen de motivatie toe om werk te prefereren boven een uitkering	Doordat jonggehandicapten zich ‘aan de poort’ gaan melden, worden werkgevers zich bewust van hun gewoonte om jonggehandicapten niet als arbeidspotentieel te zien En later: Dreiging met een quotumverplichting doorbreekt de gewoonte bij werkgevers om hun organisatie niet open te stellen voor jonggehandicapten
Arbidsdeelname van jonggehandicapten is praktisch niet haalbaar	Gerichte ondersteuning op school en op de werkplek vergroot de feitelijke inzetbaarheid en het zelfvertrouwen van jonggehandicapten (stages, leerwerkplekken, jobcoaching etc.)	Beeldvormingscampagnes zullen werkgevers de ogen openen wat betreft de inzetbaarheid van jonggehandicapten en de beschikbare ondersteuning en voorzieningen (ontlasten en ontzorgen)
Arbidsdeelname van jonggehandicapten is niet mijn verantwoordelijkheid	Inspanningen in het onderwijs en in de uitvoering van de sociale zekerheid vergroten het verantwoordelijkheidsgevoel tot deelname aan betaalde arbeid bij jonggehandicapten (en hun omgeving)	Door werkgevers aan te spreken op hun verantwoordelijkheid zullen zij collectieve afspraken gaan maken en nakomen over de inpassing van jonggehandicapten En later: Dreiging met een quotumverplichting doorbreekt de gewoonte bij werkgevers om hun organisatie niet open te stellen voor jonggehandicapten
<i>Reguleren</i>		
‘ontsnappingsruimte’ in wetgeving wordt benut	Beperking van de toegang tot Wajong en Wsw maakt gebruikmaking van deze regelingen voor de meeste jonggehandicapten onmogelijk En: Strikt handhavings- en sanctiebeleid dwingt jonggehandicapten om zich op betaald werk te oriënteren en passend werk te aanvaarden	Het opleggen van een quotum en het opleggen van een boete zal werkgevers moreel en/of financieel dusdanig pijn doen dat ze actief werkplekken aan jonggehandicapten gaan aanbieden
Extra kosten, lasten en risico's belemmeren deelname aan de arbeidsmarkt		Gegarandeerde tegemoetkoming in alle specifieke kosten, lasten en risico's voorkomt dat werkgevers (alsnog) afzien van de inzet van jonggehandicapten



#### 4.2.2 Randvoorwaarden

Voor de implementatie van de veranderingstheorie is het niet alleen van belang om met wet- en regelgeving de mechanismen bij werkgevers en de jonggehandicapten te beïnvloeden, maar is het ook belangrijk om de randvoorwaarden te scheppen voor de concrete effectuering van de wet. Voor de concrete uitvoering van de Participatiewet en de Wet banenafpraak zijn de volgende organisaties door de wetgever aangewezen:<sup>46</sup>

- Gemeenten
- Arbeidsmarktregio's,
- UWV
- Scholen, met name het voortgezet speciaal onderwijs en het praktijkonderwijs

##### Gemeenten

Met de invoering van de Participatiewet wordt de organisatie van de dienstverlening voor werkgevers en jonggehandicapten verschoven van het centrale niveau (UWV) naar gemeenten. Zij worden elk afzonderlijk verantwoordelijk voor de concrete invulling van het toeleidingbeleid richting de arbeidsmarkt (re-integratieverordening) en de uitvoering ervan. Deze vormgeving moet de realisatie van de veranderingstheorie versterken dat werkgevers en jonggehandicapten zelf de eindverantwoordelijkheid dragen voor de arbeidsdeelname van jonggehandicapten door hen letterlijk zo dicht mogelijk bij huis en op de lokale praktijk toegesneden ondersteuning te bieden. Gemeenten ontvangen hiervoor een geoordeeld budget.

##### Arbeidsmarktregio's

UWV en gemeenten moeten volgens regelgeving samenwerken bij de dienstverlening aan werkgevers onder meer in het kader van de Participatiewet.<sup>47</sup> Achtergrond hiervan is dat de arbeidsmarkt voornamelijk regionaal functioneert, waardoor bovengemeentelijke samenwerking van dienstverleners noodzakelijk is. Regio's geven hun samenwerking vorm door het inrichten van zogenoemde werkgeversservicepunten (wsp's). Die worden geacht kennis te genereren en te verspreiden over vraag en aanbod op de regionale arbeidsmarkt. Daarbij dienen zij werkgevers via informatie en advies te ondersteunen bij het voorbereiden en realiseren van passende matches met werkzoekenden.<sup>48</sup>

##### UWV

Met de invoering van de Participatiewet is de verantwoordelijkheid voor de begeleiding van jonggehandicapten naar werk verschoven van UWV naar de gemeenten.<sup>49</sup> De taken na de invoering van de Participatiewet en de Wet banenafpraak van UWV zijn:

- Informatie verschaffen over de ontwikkeling op de arbeidsmarkt, inclusief de cijfermatige invulling van de banenafpraak door sectoren.
- Administratieve ondersteuning van de uitvoering van de Wet banenafpraak via het beheer van het doelgroepregister.
- Inzet van arbeidskundige en verzekeringsgeneeskundige expertise bij de uitvoering van de indicatiestelling voor de opname in het doelgroepregister en voor beschermt werk.

<sup>46</sup> Naast deze organisaties waar de overheid een directe sturingsrelatie mee heeft, zijn er diverse organisaties en samenwerkingsverbanden bij de uitvoering van de wetgeving betrokken waarmee de overheid op basis van overleg samenwerkt rond de uitvoering van de wetgeving, zoals de Programmaraad Regionale Arbeidsmarkt (UWV, VNG, Divosa en Cedris). Deze organisaties worden in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten.

<sup>47</sup> Vastgelegd in de SUWI regelgeving.

<sup>48</sup> Kamerstukken II 2019/20, 34 352, nr. 181.

<sup>49</sup> UWV is wel verantwoordelijk voor de begeleiding van jonggehandicapten die vóór 2015 een beroep deden op de sociale zekerheid en nog onder de Wajong vallen.

Daarnaast biedt UWV, buiten haar wettelijke taken om, arbeidskundige expertise door de inzet ‘*dedicated arbeidsdeskundigen*’ bij de advisering aan betrokken organisaties in de regio. Op deze manier wil UWV voorkomen dat de opgebouwde kennis in de afgelopen decennia verloren gaat als gevolg van de verantwoordelijkheidsverschuiving naar gemeenten.<sup>50</sup>

### *Scholen*

Om een noodzakelijke cultuurverandering in het onderwijs te krijgen, is in dezelfde periode als de aanpassing van de Wajong2010 de Wetgeving passend onderwijs ingevoerd. Onderdeel van deze wetgeving is de opdracht aan het voortgezet speciaal onderwijs (vso) en het praktijkonderwijs (pro) om het onderwijs meer in het teken te stellen van de voorbereiding van de leerlingen op de toekomstige deelname aan de arbeidsmarkt. Om de aansluiting van onderwijs op de arbeidsmarkt voor Wajongers te versterken, bestonden al netwerken van UWV en scholen in het vso en praktijkonderwijs. De samenwerking in deze netwerken is na de aanpassing van de Wajong en de invoering van de Participatiewet in veel regio's geïntensiveerd en later uitgebreid met de deelname van gemeenten.<sup>51</sup>

## 4.3 Doorwerking van de aanpak in arbeidsorganisaties en sectoren

Hoe de veranderingstheorie van de wetgeving concreet uitpakt, is afhankelijk van hoe de lokale betrokkenen hiermee omgaan. Vanwege de institutionele geschiedenis van het lokale veld vindt nooit een een-op-een vertaling plaats naar de praktijk.<sup>52</sup>

We lopen de lokale doorwerking door.

### **4.3.1 Doorwerking in de lokale normen**

#### *Doorwerking bij jonggehandicapten*

Schoolgaande jonggehandicapten ervaren de nieuwe norm om hun arbeidsvermogen in te zetten in reguliere betaalde banen in eerste instantie al op school, met name in het praktijkonderwijs of het speciaal onderwijs. Rond de invoering van de nieuwe Wajong wordt de Wetgeving passend onderwijs voorbereid, waarin scholen de verantwoordelijkheid krijgen om hun leerlingen (meer) op de deelname aan betaalde arbeid voor te bereiden. Verder hebben ook UWV (Wajong) en gemeenten (Participatiewet) de taak om de norm bij de jonggehandicapten te laten ‘landen’. Zij kunnen dit kracht bijzetten onder meer op de verplichtende aspecten van de wetgeving (arbeidsplicht, medewerking re-integratieplan) en jonggehandicapten te wijzen op de afnemende mogelijkheden om min of meer ‘automatisch’ aanspraak te kunnen maken op een uitkering.

In de praktijk werkt de nieuwe normstelling niet direct door in het gedrag van alle jonggehandicapten. Uit evaluaties blijkt dat velen van hen, ondanks dat zij bijvoorbeeld deel uitmaken van de route arbeid op het voortgezet speciaal onderwijs, zichzelf niet geschikt achten voor het verrichten van betaalde arbeid. Onderzoek uit 2019 laat dan ook zien dat veel jonggehandicapten geen inspanning verrichten om betaald werk te krijgen. Van de jonggehandicapten die onder de Participatiewet vallen, heeft meer dan de helft naar eigen

<sup>50</sup> Informant DA1.

<sup>51</sup> *Ongewenste omgangsvormen 2016*.

<sup>52</sup> Van der Veer 2013, p. 54.

inschatting of die van de sociale dienst geen arbeidsvermogen.<sup>53</sup> De toekomstige nieuwkomers op de arbeidsmarkt zijn mogelijk optimistischer. Het merendeel van de huidige leerlingen aan beroepsgerichte opleidingen, waaronder het praktijkonderwijs, ervaart de ondersteuning op school bij de oriëntatie en voorbereiding op deelname aan de arbeidsmarkt als zinvol.<sup>54</sup>

#### *Doorwerking bij werkgevers*

Uit de interviews blijkt dat in de tijd van de wijzigingen in de Wajong in 2010 de norm begint door te dringen dat jonggehandicapten potentiële werknemers met arbeidsvermogen zijn. In die tijd wordt onder meer ‘De Normaalste zaak’ opgericht.<sup>55</sup> Het is een netwerk van ondernemers die samen een inclusieve arbeidsmarkt nastreven. Ze organiseren onder andere netwerkbijeenkomsten en hebben een website met veel informatie over inclusief werkgeverschap.<sup>56</sup>

Maar grote bewegingen aan werkgeverszijde waaruit blijkt dat werkgevers de nieuwe wettelijke norm omarmen, blijven uit. Pas met het afsluiten van het Sociaal Akkoord in 2013 en de invoering van de Wet Banenafpraak in 2015, waarin de participatieachterstand van de doelgroep wordt gekwantificeerd, geproblematiseerd en de rol hierin van werkgevers expliciet wordt benoemd, komt het werkgeversveld meer in beweging. VNO NCW, MKB Nederland en LTO starten het initiatief ‘Op naar de 100.000 banen’, waarmee werkgevers concreet de verantwoordelijkheid op zich nemen om de doelstelling van de wet en het Sociaal Akkoord te halen. De organisatie ontwikkelt zich als ambassadeur voor de banenafpraak en ondersteunt werkgevers bij het realiseren van arbeidsplaatsen op uiteenlopende manieren.

Uit de evaluatie van de Participatiewet blijkt dat de bekendheid van de wet en de steun hiervoor onder werkgevers in die tijd aanzienlijk groeit. Bijna 50 procent van de werkgevers die op de hoogte zijn van de Participatiewet en Banenafpraak, geven aan door de wetgeving “aan het denken gezet [te] zijn over het in dienst nemen van mensen met een arbeidsbeperking”. Dit was in 2015 nog 28 procent.<sup>57</sup>

### **4.3.2 Doorwerking in de gewoontes**

#### *Doorwerking bij jonggehandicapten*

Onderzoekers van SEO en Panteia constateren dat jonggehandicapten die vallen onder de Participatiewet zich actiever zijn gaan opstellen op de arbeidsmarkt sinds de invoering van de wet. Daardoor hebben jonggehandicapten binnen een jaar na instroom in de Participatiewet een grotere kans op uitstroom naar werk dan jonggehandicapten onder de Wajong.<sup>58</sup> De onderzoekers concluderen dat dit verschil waarschijnlijk door de financiële prikkel van het wegvallen van de Wajong-uitkering wordt verklaard. Vroeger werden leerlingen van het vso en pro door veel scholen haast automatisch aangemeld voor de Wajong. Scholen worden er echter met de invoering van de Wetgeving passend onderwijs verantwoordelijk voor dat zij hun leerlingen voorbereiden op een plek op de arbeidsmarkt. Onderzoek in 2018 laat zien dat jonggehandicapten zelf nauwelijks beseft hebben van de *ins and outs* van de Participatiewet en de Wet banenafpraak.<sup>59</sup>

53 Van Echtelt 2020; Kok e.a., 2019, p. V.

54 Dit geldt voor 70 procent van de leerlingen uit het praktijkonderwijs, vmbo-basis en vmbo-kader gezamenlijk (OCW, 2020, p. 91)

55 Dit is een initiatief van MVO Nederland, AWWN, VNO-NCW en MKB-Nederland en Start Foundation.

56 Concrete aanleiding was de ervaring van Albert Heijn, die in die tijd als een van de eerste ondernemingen in Nederland actief mensen met een verstandelijke beperking in dienst nam. Bij de evaluatie bleek dat de klanten dat een bijzonder *unique selling point* vonden, waarna AH besloot dat dat in alle vestigingen in Nederland het geval moest worden: maatschappelijk verantwoord ondernemen werd meer van strategisch belang.

57 Schenderling e.a., 2019, p. 9. Deze ervaring wordt onderschreven in de interviews (informanten DA1, DA3, DA4 en DA5) en is ook de teneur bij de openbare gesprekken (J. Vonhof en L. Nieuwmeijer in *Kamerstukken I 2021/22, CXLVI, I*; A. van der Gaag en B. de Bart in *Kamerstukken I 2021/22, CXLVI, J*; S. de Jong in *Kamerstukken I 2021/22, CXLVI, S*.)

58 Kok e.a. 2019.

59 Fris, Witkamp & Walz 2019, p. 42.

Een van onze informanten vertelt dat een deel van de ouders moeite heeft met de activeringsgedachte van de Participatiewet waardoor een deel van de jonggehandicapten, ondanks dat zij niet meer in aanmerking komen voor een uitkering, door hun ouders ‘thuis wordt gehouden’.<sup>60</sup> Ook maakt een deel van de doelgroep de overstap naar werk niet, omdat zij zich onvoldoende voorbereid en zeker voelen. Soms is onzekerheid van mensen met een beperking de grootste beperking, aldus een van de informanten.<sup>61</sup>

### *Doorwerking bij werkgevers*

Vanaf het begin van deze eeuw voert de overheid beeldvormingscampagnes uit om werkgevers kennis te laten maken met de nieuwe groep potentiële werknemers. Met het afsluiten van het sociaal akkoord en de invoering van de Wet banenafpraak en de Participatiewet wordt hieraan de boodschap toegevoegd dat sociale partners ook een maatschappelijke verantwoordelijkheid hebben om jonggehandicapten een kans te geven en dat het mogelijk en nodig is dat in grote bedrijven 5 procent van het medewerkersbestand uit mensen met een beperking: 5 procent van het gemiddelde werknemersbestand, ofwel 125.000 banen, te realiseren in ruim 10 jaar. Met name de werkgevers, of beter de sleutelfiguren in ondernemingen op personeelsgebied, kunnen aan de slag. In dit kader wordt in het bedrijfsleven het initiatief ‘Op naar de 100.000 banen’ gestart en krijgen organisaties als de Normaalste Zaak nog meer praktische betekenis. Kern van de activiteiten is in de eerste plaats om de bekendheid met de wet- en regelgeving te vergroten en waar nodig, als organisaties en als ‘peers’, werkgevers te ondersteunen bij het in dienst nemen en houden van jonggehandicapten (zelfregulering).

Alle inspanningen van de eerste beeldvormingscampagnes ten spijt, laten onderzoeken in 2003 en 2006 zien dat het beeld over de groep nauwelijks verbeterd.<sup>62</sup> Ook in ander onderzoek wordt bevestigd dat de beeldvorming over mensen met een beperking op het terrein van arbeid, ondanks diverse campagnes, niet verbeterd.<sup>63</sup>

Na de invoering van de Wet banenafpraak en de Participatiewet in 2015 kantelt het beeld. De bekendheid van deze wet- en regelgeving ligt in de jaren na invoering op 40 procent.<sup>64</sup> De bereidheid bij deze werkgevers om mensen met een arbeidsbeperking werk te bieden, loopt in 2018 op naar 61 procent.<sup>65</sup> Dit geldt met name voor grotere werkgevers. De invloed van de wetgeving is niet onderzocht, maar is wel opvallend, zo blijkt ook uit een van de openbare gesprekken.<sup>66</sup>

De bedrijven die hier positief tegenover staan, zijn onder te verdelen in twee typen bedrijven. In de eerste plaats zijn het bedrijven met veel laaggeschoold werk die moeilijk aan personeel kunnen komen, met name in de commerciële dienstverlening, zoals schoonmaakbedrijven.<sup>67</sup> Deze bedrijven hebben hun organisatie aangepast om deze groep werknemers te werven, te scholen en te begeleiden. In de tweede plaats gaat het om bedrijven die aangeven hun maatschappelijke verantwoordelijkheid te willen nemen door deze groep een extra kans te geven deel te nemen aan het arbeidsproces.

60 Informant DA1.

61 Informant DA5.

62 *Een gat in de markt, Gedeeltelijk arbeidsgeschied* 2007, p. 3.

63 Van der Klein, Lünnemann & Oudenampse, 2009, p. 88.

64 Fris, Witkamp & Walz 2019, p. 27.

65 Schenderling e.a. 2019, p. 10.

66 A. van der Gaag in *Kamerstukken I 2021/22, CXLV*

67 Schenderling e.a. 2019, p. 57.

Het beeld bestaat dat het concreet benoemen en kwantificeren van de doelstelling van de (wet) banenafpraak de oorzaak is van de grotere bereidheid om mensen met een beperking in dienst te nemen. Het is ook makkelijker voor uitvoerende instanties om het onderwerp met werkgevers te bespreken.<sup>68</sup> Daarbij lijkt de dreiging van een eventuele quotumverplichting in het bedrijfsleven geen extra stimulans te geven. Voor de overheidssector nam de stimulans wel toe, nadat de quotumverplichting voor de overheid in 2018 werd geactiveerd.<sup>69</sup>

Werkgevers die de nodige inspanningen plegen om jonggehandicapten aan te nemen, lopen regelmatig aan tegen knelpunten in de nieuwe wet- en regelgeving. Zo zijn er al jonggehandicapten werkzaam in bedrijven voor invoering van de wetgeving, terwijl voor hen geen loonkostensubsidie kan worden verkregen en geen inschatting is gemaakt van hun loonwaarde. Er komen ook andere signalen van werkgevers en werknemers die last hebben van de uitvoeringsregels van de Participatiewet en de Wet banenafpraak. Deze signalen worden door het ministerie opgepakt en leiden twee jaar na de invoering van de wetgeving bijvoorbeeld tot de aanpassing van de systematiek, waardoor bedrijven sneller van de voorzieningen en voorwaarden van de Participatiewet en de Wet banenafpraak gebruik kunnen maken (de ‘praktijk-route’). Kenmerkend voor de gedecentraliseerde uitvoering is dat na de aanpassing van de wetssystematiek zich in de verschillende regio’s een eigen praktijk ontwikkelt.<sup>70</sup>

Tegenover de bedrijven die bekend zijn met de wetgeving en actie (willen) ondernemen, staan bedrijven die geen inspanningen verrichten om jonggehandicapten in dienst te nemen. In vele onderzoeken in binnen- en buitenland komen dezelfde redenen naar voren om (uiteindelijk) geen bijzondere inspanningen te leveren vanwege:

- Verwachte financiële nadelen en risico’s: het gaat geld kosten.
- Verwachte praktische nadelen: het gaat tijd en aandacht kosten.
- Verwachte sociale nadelen; het zal ten koste van de organisatiecultuur gaan.

We gaan kort op de redenen in.

### *Categorie 1: financiële redenen*

In de onderzoeken over de arbeidsinpassing van jonggehandicapten komen financiële argumenten voortdurend terug. Het betreft de financiële risico’s als gevolg van de feitelijke kosten die samenhangen met de beperking (ziekteverzuim, begeleiding, werkplekaanpassingen) en de risico’s voor het primaire proces en de productie en bedrijfsvoering als gevolg van mindere productiviteit, flexibiliteit, mobiliteit en dergelijke. Op de meeste risico’s biedt wet- en regelgeving al lange tijd een antwoord in de vorm van de no-riskpolis, jobcoachregelingen, subsidies voor werkplekaanpassingen, loonkostensubsidie en zo meer. In de praktijk leidt dit er over het algemeen niet toe dat werkgevers hierdoor over de streep worden getrokken. Ondanks de toegenomen bekendheid van de uiteenlopende regelingen en voorzieningen is de angst voor de financiële risico’s niet weggenomen.<sup>71</sup> Omgekeerd geldt wel dat werkgevers die bewust jonggehandicapten aannemen in het kader van de Participatiewet en de Wet banenafpraak, veel waarde hechten aan de beschikbare instrumenten om de financiële risico’s af te dekken.<sup>72</sup> Het College voor de Rechten van de Mens bevestigt dit beeld, met name waar het in dienst nemen van mensen met een beperking betreft. Werkgevers hebben de neiging

68 Fris, Witkamp & Walz 2019, p. 28.

69 Fris, Witkamp & Walz 2019, p. 9.

70 Fris, Witkamp & Walz 2019, p. 39.

71 Schenderling e.a. 2019, p. 10.

72 Fris, Witkamp & Walz 2019, p. 43.

mensen met een beperking te zien als ‘bedrijfsrisico’. Binnen de groep van mensen met een handicap of chronische ziekte zijn er verschillen in de mate waarin zij nadeel ondervinden van stereotypen bij het vinden van werk. Mensen met een psychische beperking blijken relatief de minste kans te hebben om een baan te krijgen, vanwege stereotypen als ‘onbekwaam’, ‘onvoorspelbaar’ en zelfs ‘gevaarlijk’.<sup>73</sup>

#### *Categorie 2: praktische redenen*

Een veelgehoorde reden dat jonggehandicapten, ondanks de voorzieningen en regelingen, niet in dienst worden genomen betreft de praktische kant van de indienstneming. Veel werkgevers geven aan dat er te veel regels zijn en dat zij het stelsel als geheel te complex vinden. Zij ervaren onvoldoende steun van uitvoeringsinstanties en andere initiatieven om hen op dit terrein te ontlasten. Dat is nodig, omdat de veel werkgevers, zo gaf MKB voorzitter Vonhof tijdens de openbare gesprekken aan, niet over voldoende (HRM) capaciteit te beschikken om alle praktische drempels te slechten.

#### *Categorie 3 cultuur van de organisatie*

De derde reden om mensen met een beperking niet aan te nemen, is dat werkgevers bang zijn dat zij niet passen in de bedrijfscultuur. Dit geldt, zo leren de interviews, zowel intern (‘de homogeniteit van de organisatie is belangrijk’) als extern, waarbij mensen met een beperking als niet-representatief worden beschouwd.<sup>74</sup>

De bezwaren van werkgevers hebben mede tot gevolg dat in 2019 zo’n 35 procent van de bedrijven geen inspanningen verricht om jonggehandicapten in dienst te nemen. Dit percentage neemt overigens wel af. In 2015 was dit nog 57 procent. Met name kleine werkgevers (circa twee derde van deze groep) ondernemen geen bijzondere actie.<sup>75</sup>

#### **4.3.3 Doorwerking in de lokale regulering**

Werkgevers kunnen zelf regels ontwikkelen op basis van nieuwe wetgeving. Bijvoorbeeld wat betreft de aanneming van nieuw personeel, de begeleiding en aansturing vanuit de organisatie, et cetera. Of en hoe dit is gebeurd, wordt niet duidelijk uit onderzoek of uit de gesprekken met respondenten. Een van de respondenten wijst erop dat meer en meer werkgevers hun HRM-beleid aanpassen om hun verantwoordelijkheid ten aanzien van inclusie te nemen en daarmee hun maatschappelijke legitimiteit te verhogen.<sup>76</sup> De vraag of en hoe de ontwikkeling van wet- en regelgeving rond de arbeidsdeelname van jonggehandicapten van invloed is (geweest) op deze zogenoemde Employer Engagement is niet onderzocht.

#### **4.3.4 Doorwerking in de lokale en regionale invulling van de randvoorwaarden**

##### *Doorwerking bij gemeenten*

De Participatiewet gaat er nadrukkelijk vanuit dat gemeenten een eigen re-integratiebeleid voeren, waarmee zij de achterstand op de arbeidsmarkt van jonggehandicapten kunnen wegnemen. Dit betekent dat gemeenten verplicht zijn hiervoor een verordening op te stellen en deze vervolgens, mede op basis van nadere uitvoeringsregels, concreet uit te voeren. Er is niet veel bekend over de (variatie in) lokale verordeningen en uitvoeringsregels. Wel blijkt uit onderzoek dat het gemeenten en hun uitvoeringsinstellingen veel tijd heeft gekost om het re-integratiebeleid voor jonggehandicapten handen en voeten te geven. Zeker omdat hiervoor

73 De juiste persoon op de juiste plaats 2013.

74 De juiste persoon op de juiste plaats 2013.

75 Schenderling e.a. 2019, p. 10.

76 Informant DA3.

ook samenwerking met andere organisaties nodig was en daarmee ook gezamenlijk afspraken moesten worden gemaakt. Dit heeft tot de nodige vertraging in de uitvoering geleid.<sup>77</sup> Werkgevers beklagen zich onder meer in de openbare gesprekken<sup>78</sup> dat de decentralisatie van de wet- en regelgeving rond de arbeidsintegratie van jonggehandicapten (van het gecentraliseerde UWV naar rond de 350 gemeenten) met het doel de mogelijkheden tot maatwerk te vergroten, heeft geleid tot een grote variatie aan lokale regelgeving, waardoor de complexiteit van het in dienst nemen van mensen met een beperking voor werkgevers is toegenomen. Voor kleinere werkgevers pakt de decentralisatie beter uit, omdat zij sneller met hun eigen gemeenten tot zaken kunnen komen.<sup>79</sup>

Bij de concrete uitvoering van de Participatiewet zien onderzoekers dat de gemeentelijke uitvoering niet per se bijdraagt aan de mogelijkheden voor jonggehandicapten om hun achterstand ten opzichte van andere groepen in te halen.<sup>80</sup> Dit betreft zowel de dienstverlening richting de jonggehandicapten als de werkgeversdienstverlening. In de eerste plaats is dit het gevolg van de werkdruk binnen de uitvoeringsorganisaties, waarbij zij er vaak voor kiezen de werkzoekenden met de kortste afstand tot de arbeidsmarkt te bemiddelen.<sup>81</sup>

Daarnaast zijn in het personeelsbestand van gemeentelijke re-integratie diensten mensen met een beperking vaak ondervertegenwoordigd.<sup>82</sup> Hiertegenover staat dat diverse gemeenten een apart team banenafpraak hebben of projecten voor vso/pro schoolverlaters organiseren.<sup>83</sup>

#### *Doorwerking bij arbeidsmarktregio's*

De samenwerking in de 35 arbeidsmarktregio's komt moeizaam op gang. De samenwerkende gemeenten en UWV delen vaak wel de analyse van het regionale arbeidsmarktprobleem, maar komen moeizaam tot gezamenlijk beleid. En als dit wel het geval is, wordt dit niet doorvertaald naar concrete acties op het uitvoerende niveau.<sup>84</sup>

Het leidt bij werkgevers wel tot frustratie, zeker omdat de regionale indeling van de dienstverlening nog steeds niet altijd goed aansluit bij de werkelijkheid op de arbeidsmarkt.<sup>85</sup> Aan de andere kant laat onderzoek zien dat WSP's zeker hun functie kunnen hebben. 53 procent van de werkgevers die iemand met een beperking hebben aangenomen, heeft die werknemer via de gemeente of het WSP gevonden.<sup>86</sup>

#### *Doorwerking bij scholen*

Evenals de dienstverlening van de gemeenten en de samenwerking in de arbeidsmarktregio's, die naar het oordeel van veel betrokken (te) langzaam op gang komt, geldt dit ook voor de verschuiving van de focus en de werkzaamheden van scholen voor de overgang van school naar werk. De ontwikkelingen variëren per school en per regio. Waar in de ene regio bloeiende samenwerkingsverbanden bestaan tussen scholen onderling en tussen scholen, gemeenten en werkgevers, staat dat in de andere regio nog in de kinderschoenen en moet de omslag van de (uitsluitende) oriëntatie op de schoolse vakken naar de voorbereiding op de overgang van school naar werk nog binnen en buiten de scholen handen en voeten krijgen.<sup>87</sup>

77 Cuelenaere, Van den Brink & Leenen 2019; *Als je ze loslaat, ben je ze kwijt* 2016, p. 9.

78 Bij monde van J. Vonhof in *Kamerstukken I 2021/22, CXLVI, I*.

79 Bij monde van J. Vonhof in *Kamerstukken I 2021/22, CXLVI, I*; Kok e.a. 2019, p. IV.

80 Talman, Engelen & Donker van Heel 2021.

81 Talman, Engelen & Donker van Heel 2021.

82 Talman, Engelen & Donker van Heel 2021, p. 27.

83 Talman, Engelen & Donker van Heel 2021, p. 28.

84 Bos, Koemans & Storm 2018, p. 69.

85 *Kamerstukken I 2021/22, CXLVI, I*.

86 Fris, Witkamp & Walz 2019, p. 25.

87 Informant DA1; Zie bijvoorbeeld het project [deroutevanschoolnaarwerk.nl](https://deroutevanschoolnaarwerk.nl).

## 4.4 Resultaten

Hoe uiteindelijk de wet- en regelgeving uitpakt en op het overkoepelende niveau bijdraagt aan het terugdringen van de institutionele uitsluiting van jonggehandicapten op de arbeidsmarkt, is moeilijk vast te stellen in onderzoek. Er zijn aanwijzingen dat dit het geval is, maar duidelijk is dat jonggehandicapten nog steeds een grote achterstand op de arbeidsmarkt hebben.

Dat er enige verbetering is gekomen, blijkt uit de analyse van SEO. Dit onderzoeksbureau berekende dat jonggehandicapten onder de Participatiewet meer aan het werk zijn dan jonggehandicapten onder de Wajong. Het verschil tussen beide groepen is zo'n 6-9 procent.<sup>88</sup> Werkgevers en werknemers geven onder meer in de openbare gesprekken<sup>89</sup> aan dat mogelijk meer resultaten zouden zijn bereikt als de wetgeving de doelgroep minder strikt had gemaakt voor de invulling van de Wet banenafpraak. Zo is de kans voor theoretische opgeleide werkzoekenden met een beperking kleiner om onder de voorzieningen en regelingen uit de Participatiewet te vallen dan voor jonggehandicapten met een praktische opleiding.<sup>90</sup>

Belangrijker, met het oog op de doelbereiking van de wetgeving, is het gegeven dat, zo leren de interviews, de werkgelegenheid voor de doelgroep steeds meer plaatsvindt in het reguliere bedrijfsleven op reguliere, niet beschutte, arbeidsplekken.<sup>91</sup> Dat geldt ook voor de hele kleine bedrijven uit het MKB, waarover cijfers veelal ontbreken.<sup>92</sup> Diverse respondenten laten weten dat ook in kleine bedrijven jonggehandicapten voor stages en regulier werk terecht kunnen. Dit loopt vaak niet langs formele bemiddelingskanalen en met ondersteuning en voorzieningen vanuit gemeenten.<sup>93</sup>

Tegenover deze toename van de werkgelegenheid staat echter dat de duurzaamheid van de banen van jongeren onder de Participatiewet is afgenomen.<sup>94</sup> Dit komt mede doordat dat de dienstverlening aan werkgevers met name gericht is op het realiseren van een plaatsing en minder op de duurzaamheid.<sup>95</sup>

De relatief beperkte effectiviteit van de wetgeving blijkt ook uit de stabilisering van het aantal werkgevers dat zich actief inspant om mensen met een beperking in dienst te nemen. Het aantal banen dat in deze bedrijven door werknemers met een beperking wordt vervuld, neemt langzaam toe, maar het aantal organisaties waarbinnen dit gebeurt stijgt niet.<sup>96</sup> In de praktijk blijkt dat 23 procent van de bedrijven die positief staan tegenover de Wet banenafpraak daadwerkelijk de plannen maakt om meer jonggehandicapten in dienst te nemen.<sup>97</sup> Dit komt niet door een gebrek aan kandidaten, zo geven werkgevers aan.<sup>98</sup>

De effectiviteit van de wetgeving lijkt toe te nemen in organisaties waar concreet de oplegging van een quotum dreigt. Sinds de activering van quotum voor de overheidssector is het aantal werkgevers dat mensen met een beperking in dienst heeft opvallend toegenomen.<sup>99</sup>

88 Kok e.a. 2019, p. i.

89 A. van der Gaag en J. Vonhof in *Kamerstukken I 2021/22, CXLVI, J* en B. de Bart in *Kamerstukken I 2021/22, CXLVI, J*.

90 vgl. Oostburg 2020.

91 Informanten DA1 en DA4.

92 *Kamerstukken I 2021/22, CXLVI, I*.

93 Informant DA1 en J. Vonhof in *Kamerstukken I 2021/22, CXLVI, I*.

94 Kok e.a. 2019, p. i.

95 *Meerjarenplan 2019-2022, Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2018*.

96 Schenderling e.a. 2019, p. 57.

97 Schenderling e.a. 2019, p. 54.

98 Schenderling e.a. 2019, p. 10.

99 *UWV monitor arbeidsparticipatie arbeidsbeperkten 2020 2021*, p. 73.



Het uitblijven van aanzienlijke resultaten van de Wet banenafspraken en de Participatiewet, alsmede de vele klachten en bezwaren van werkgevers, werkzoekenden en uitvoerenden, heeft ertoe geleid dat na invoering van de wetgeving inmiddels vele aanpassingen hebben plaatsgevonden. Hiervoor heeft het ministerie voortdurend formeel en informeel contact met vele belanghebbenden en is zij op diverse momenten tegemoetgekomen aan de wensen en behoefte uit ‘het veld’. Vlak voor het kabinet in 2021 viel, lag de volgende aanpassing van de wetgeving klaar, de Wet breed offensief, waarover het ministerie uitvoerig overleg voerde met alle betrokkenen. Na de val van het kabinet kon een aantal maatregelen al ingevoerd worden door middel van ‘lagere’ wetgeving. Andere aanpassingen staan voor later in de kabinetsperiode op de rol.

De quotumdreiging, het centrale element van de Wet banenafspraken, heeft als extra stimulans gewerkt voor werkgevers in de overheidssector om mensen met een arbeidsbeperking aan te nemen. Voor werkgevers in de marktsector heeft de quotumdreiging nauwelijks een rol gespeeld bij het creëren van extra banen. Zo lijkt de quotumdreiging vooral een rol te spelen in de sector die de afgelopen jaren minder goed presteerde (haar targets niet haalde). Enerzijds is dit logisch, aangezien juist in die sector de dreiging reëel werd doordat de quotumregeling werd geactiveerd. Anderzijds leidt het tot de constatering dat de quotumdreiging in zichzelf niet voldoende lijkt te zijn om ervoor te zorgen dat de targets worden gehaald.<sup>100</sup>

## 4.5 Reflectie op de veranderingstheorie

Als we de inzet bekijken van de achtereenvolgende kabinetten om de achterstand van jonggehandicapten op de arbeidsmarkt terug te dringen, dan ontvouwt zich het volgende beeld. In de eerste plaats zien we dat het niet eenvoudig is om de veranderingstheorie van de wetgever te achterhalen. Een uitgewerkte veranderingstheorie maakt geen deel uit van de wetgeschiedenis, hoewel deze hier wel uit te reconstrueren is. Daarnaast valt op dat de maatregelen die de achtereenvolgende regeringen kiezen nauwelijks worden onderbouwd met beschikbare wetenschappelijke kennis om de effectiviteit ervan op voorhand (ex ante) enigszins in te schatten.<sup>101</sup> Ook wordt, zeker aanvankelijk, weinig gebruikgemaakt van de ervaringskennis van betrokkenen en van de professionele kennis van uitvoerenden.<sup>102</sup>

### *Reflectie op de normering*

De kabinetten hebben nadrukkelijk gekoerst op de verandering in het denken over de arbeidscapaciteiten van jonggehandicapten. Deze normverandering heeft zowel bij de jonggehandicapten zelf als bij werkgevers behoorlijk vaste grond onder de voeten gevonden. De activerende veranderingstheorie van het kabinet ten aanzien van de jonggehandicapten blijkt sterk en uitvoerbaar. Dit begint bij de voorbereiding en invoering van de nieuwe Wajong. Jongeren krijgen via de uitvoering van de wetgeving (UWV) en via hun scholen nadrukkelijk mee dat niet langer de route naar de uitkering, maar die naar betaald werk de hoofdroute is. De aanpak grijpt tegelijk in op alle institutionele pijlers (normen, gewoonten en regels), waarbij een combinatie wordt gekozen voor restrictieve en ondersteunende maatregelen. Een deel van de jonggehandicapten met arbeidsvermogen is nog steeds niet georiënteerd op de arbeidsmarkt,

100 Fris, Witkamp & Walz 2019, p. 9.

101 Vgl. Fris, Witkamp & Walz 2019, p. 21.

102 Informant DA1, zie ook Jansen 2020.

maar dit is een aanzienlijk kleiner deel dan aan het begin van deze eeuw. Werkgevers geven ook aan dat een te beperkt aanbod van jonggehandicapten niet de reden is voor het niet realiseren van hun plannen om meer werkzoekenden met een beperking aan te nemen.

De aanpak van het kabinet om de structurele achterstelling van jonggehandicapten door werkgevers terug te dringen, is minder sterk. Aanvankelijk zet de regering in op het verbeteren van de beeldvorming over de inzetbaarheid van de doelgroep, maar deze blijken op zichzelf niet voldoende effectief om de normen en gewoonten in arbeidsorganisaties te doorbreken. Dit heeft veel te maken met het hardnekkige traditionele sociale zekerheidsdenken, waarbij normen, regels en gewoonten min of meer gericht waren op deze uitsluiting en deze versterkte. Pas met het afsluiten van het sociaal akkoord, vastgelegd in de Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten komt er schot in de zaak. De heersende opvatting (norm) over de inzetbaarheid van de doelgroep verandert. Het kwantificeren van de verantwoordelijkheid van arbeidsorganisaties lijkt hier een belangrijke rol in te hebben gespeeld, alsmede de actieve betrokkenheid van werkgeversorganisaties en -initiatieven bij de verspreiding van de informatie over de kwantitatieve doelstelling en de beschikbare ondersteuning en voorzieningen. Bij overheidsinstelling valt het (gekwantificeerde) normatieve kwartje eveneens, maar het leidt in mindere mate dan in het bedrijfsleven tot het realiseren van de afgesproken banengroei. Mogelijk heeft dit te maken met de relatief hoge kwantitatieve doelstelling die voor de overheid werd opgesteld. Hoewel onderzoek ontbreekt, lijkt het erop dat de activering van de quotumverplichting de activiteit van overheidsinstanties heeft aangejaagd (zie good practices, par. 4.6).

### *Reflectie op het normaliseren*

Het normaliseren van de deelname aan betaald werk voor jonggehandicapten verloopt moeizaam. De strategie die de wetgever hanteert, is op het oog behoorlijk sterk. De wetgever doet er alles aan om de bias weg te nemen bij werkgevers als het gaat om vermeende risico's van extra kosten of productiviteitsverlies. Immers, uit onderzoek blijkt dat werkgevers dit als belangrijke drempels ervaren.

De effectiviteit blijkt echter onvoldoende. Dit lijkt onder meer het gevolg te kunnen zijn van de haperende uitvoering van regels. De regels worden als te omvangrijk, te complex en regelmatig als onderling tegenstrijdig ervaren. Werkgevers moeten daarom zelf capaciteit ontwikkelen en inzetten om de regels toe te passen of zij moeten hiervoor externe capaciteit inschakelen. En ook het inschakelen van externe capaciteit kan als complex en belastend worden ervaren. Hoe werkgevers daadwerkelijk tot toepassing van de regels gaan komen, daarover ontbreekt vooralsnog onderzoekskennis. Tot nu toe laat onderzoek vooral zien dat in de dagelijkse praktijk intenties van werkgevers om (meer) mensen met een beperking in dienst te nemen, na verloop van tijd zakken op de prioriteitenlijst. De onderbouwing van het beoogde proces van normalisering bij werkgevers ontbreekt in de wetsgeschiedenis, mede omdat deze kennis (nog) niet systematisch gegenereerd is, maar de wetgever deze ook niet probeert te verkrijgen. Uit de interviews blijkt dat de veranderingstheorie mogelijk te veel op de financiële en bedrijfsmatige drijfveren van werkgevers gericht zijn. Werkgevers zijn, naar het schijnt steeds vaker bezig met de bezinning op de positie van hun organisatie in de samenleving.<sup>103</sup> Hierop stuurt de wetgeving nauwelijks, terwijl hier volgens mensen uit de praktijk wel aanknopingspunten voor zijn.<sup>104</sup> Tevens is mogelijk dat het traditionele sociale zekerheidsdenken, waarbij mensen met een beperking voornamelijk als ongeschikt en als bedrijfseconomische risicocategorie worden

103 Informant DA3.

104 Openbare gesprekken J. Verhoeven en S. de Jong in *Kamerstukken I* vergaderjaar 2021/22, CXLVI, S.

beschouwd, hardnekkiger is dan gedacht. Hierbij is het volgens diverse respondenten zeker mogelijk dat ook activerende wetgeving in haar huidige vorm dit beeld versterkt in plaats van doorbreekt.<sup>105</sup>

### *Reflectie op het reguleren*

In het proces van reguleren is de wetgeving overvloedig geweest, zo niet, volgens diverse informanten, te overvloedig en complex.<sup>106</sup> Het ministerie van Sociale Zaken heeft van meet af aan na de invoering van de Wet banenafpraak en de Participatiewet de kritiek en weerstand uit de samenleving hierop serieus genomen. In voortdurend overleg en afstemming met de uiteenlopende belanghebbenden zijn substantiële aanpassingen van de regelgeving en uitvoering doorgevoerd. Dit is de toepassing van en het draagvlak voor de wet- en regelgeving duidelijk ten goede gekomen. En dit proces loopt nog door ten tijde van het schrijven van dit rapport. In de strategie van reguleren is veel aandacht voor de handhaving waar het de nakoming van de banenafpraak betreft. Het risico is dat het behalen van de kwantitatieve opgave doel op zich wordt. Dit is mogelijk het geval in het bedrijfsleven waar, omdat de gezamenlijke kwantitatieve doelstelling wordt gehaald door een vaste groep bedrijven, andere bedrijven zich niet aangesproken voelen om ook de groep jonggehandicapten als potentiële medewerker te beschouwen. In de strategie van de wetgever is hier geen onderbouwing voor gevonden. In abstracte termen gaat het om de keuze voor nastreven van diversiteit (als de werkzoekenden met een beperking maar een werkplek vinden) of voor het nastreven van inclusie (alle bedrijven zouden in principe open moeten staan voor werkzoekenden met een beperking).

In het wetgevingsproces gericht op de jonggehandicapten is nadrukkelijk voor de stapelingsstrategie gekozen met de voorbereiding en invoering van de nieuwe Wajong, naast de oude Wajong. Kennelijk was de tijd van stapelen na een periode van ruim vijf jaar voorbij en koos de regering voor het aanzienlijk beperken c.q. afsluiten van de toegang tot de Wajong en Wsw. Voor de vraag of de tijd hier rijp voor was, gegeven de kennis over institutionele verandering, is in het wetgevingsproces geen onderbouwing gegeven.

De praktijk laat zien dat op dit punt de veranderingsstrategie in beperkte mate effectief is geweest; de arbeidsparticipatie van jonggehandicapten is enigszins toegenomen en er is een verschuiving zichtbaar van arbeid in niet-regulier beschut werk naar deelname aan regulier betaald werk.<sup>107</sup> De onbedoelde (of onbesproken) consequentie is dat de arbeidsparticipatie van de doelgroep nog steeds relatief beperkt is en dat de inkomenspositie van de groep als geheel is verslechterd als gevolg van de afgenomen toegang tot uitkeringsregelingen.<sup>108</sup>

### *Randvoorwaarden*

Kijkend naar de randvoorwaarden, valt op dat de ontwikkeling van de ondersteuning van jonggehandicapten en arbeidsorganisaties door uitvoeringorganisaties afzonderlijk en in onderlinge samenwerking langzamer tot stand komt dan de wetgever verwacht en verlangt. Bij het realiseren van de beoogde veranderingen en resultaten blijkt de ondersteuning echter van wezenlijk belang, waardoor het mogelijk niet realistisch is om de actoren die uiteindelijk de resultaten moeten boeken (werkgevers en jonggehandicapten) snel aan te spreken op het uitblijven van de resultaten.

De wetgever heeft wat dit betreft een lastige positie. Immers, het beperken van de verwachtingen en aanspraken ten aanzien van de uitvoerende partijen haalt bij hen mogelijk de druk te

105 Informanten DA1, DA3 en DA4.

106 A. van der Gaag in: *Kamerstukken I, vergaderjaar 2021/22, CXLVI, JJ. Vonhof* in: *Kamerstukken I, vergaderjaar 2021/22, CXLVI, I.*

107 Informant DA4.

108 Kok e.a. 2019.

veel of te snel van de ketel. Aan de andere kant is het niet realistisch om te verwachten dat beoogde veranderingen ‘een-op-een’ en zonder weerstand, tegenspraak en tijdverlies zullen worden gerealiseerd.<sup>109</sup>

## 4.6 Good practices

Om de effectiviteit van wetgeving, beleid en uitvoering te kunnen verbeteren, kunnen mogelijk lessen getrokken worden uit voorbeelden uit binnen- en buitenland van het opsporen en effectief anticiperen op institutionele uitsluiting van mensen met een beperking.

### 4.6.1 Werkagenda banenafspraken Nederlandse universiteiten

Een voorbeeld dicht bij huis is die van overheidssectoren die inmiddels een concreet quotum boven het hoofd hangt in het kader van de Wet banenafspraken. Van overheidsorganisaties werd vastgesteld dat zij de verantwoordelijkheid voor de doelgroep relatief sterk voelen en erkennen in vergelijking met organisaties in het bedrijfsleven, maar dat zij relatief weinig initiatief nemen om deze verantwoordelijkheid in te vullen.<sup>110</sup> Omdat de cijfers achterbleven bij de taakstelling uit de Wet, is aan de overheid en het onderwijs per 2018 een quotum opgelegd. Naar aanleiding hiervan hebben deze sectoren in 2019 een bestuurlijk akkoord afgesloten met de ministeries van BZK en SZW met het doel de taakstelling alsnog te halen.

Naar aanleiding van de concrete quotumdreiging hebben de veertien Nederlandse Universiteiten, binnen Universiteiten Nederland (UN, voorheen VSNU) de handen ineengeslagen en op bestuurlijk niveau de Werkagenda Banenafspraken opgesteld. Het is niet alleen de cijfermatige prikkel die aanleiding voor nadere actie is, maar het lijkt de universiteiten ook te steken dat het bedrijfsleven wel haar streefcijfers rond de banenafspraken realiseert en de eigen sector niet.<sup>111</sup> De universiteiten moeten een forse inspanning leveren, want op basis van quotumberekening moet het aantal arbeidsplaatsen voor de doelgroep verdubbelen.

Doel van de werkagenda is om samen op te trekken en zo van elkaar te kunnen leren. Daarnaast, zo leert een interview met een betrokkene,<sup>112</sup> bieden de werkagenda en de te behalen resultaten ook een prikkel via de onderlinge vergelijking. Het is de eer te na van de afzonderlijke universiteiten om op dit terrein slechter te presteren dan de collega's. Universiteiten willen ook op dit terrein laten zien dat zij midden in de samenleving staan. “Verantwoording afleggen over de inspanningen en resultaten is belangrijk om de boel hier in beweging te krijgen”, aldus de respondent.

Op sectorniveau zijn de volgende maatregelen genomen

- Aanstelling van de landelijk coördinator (UN beleidsadviseur).
- Lokale projectleiders die elkaar minimaal twee keer per jaar ontmoeten.
- Actieve uitwisseling van goede en minder goede voorbeelden op HR-niveau en op het niveau van concrete casussen.
- Halfjaarlijkse update van de kwantitatieve voortgang ten behoeve van de universiteiten.
- Jaarlijkse kwantitatieve en kwalitatieve verantwoording per universiteit.
- Landelijke monitor op de website van Universiteiten Nederland.
- Bestuurlijk toezicht op de voortgang.

109 Vgl. Bannink & Bosselaar 2020.

110 Schenderling e.a. 2019.

111 *Werkagenda Banenafspraken Nederlandse universiteiten 2021-2024* 2020, z.d. p. 4.

112 Informant DA5.

Inmiddels hebben de universiteiten elk een eigen infrastructuur ontwikkeld, waarbij projectleiders benoemd zijn om het onderwerp (hoog) op de agenda te zetten en te houden en waarbij diensten, budgetten en voorzieningen zijn ingericht om de afdelingen binnen de universiteiten te ondersteunen en te begeleiden. Met een van de universiteiten hielden we een interview en zagen we de betreffende documenten in. Hieruit blijken de volgende inhoudelijke en structurele inspanningen die inmiddels zijn uitgevoerd:

- Ontwikkelbudget van het CvB om eigen project op te zetten.
- Universiteitsbrede stuurgroep.
- Plaats in de begroting van de afdelingen.
- Inrichting universiteitsbreed ondersteuningsbureau (drie professionals, onder wie twee gecertificeerde jobcoaches).
- Ontwikkeling eigen 'Ik ben Harrie-training' voor collega's van mensen met een beperking.
- Jobcoachtraining studieadviseur.
- Netwerk van ambassadeurs per organisatieonderdeel en gezamenlijke ambassadeurs-bijeenkomsten.
- Project campusdiensten voor het creëren van vijftig banen op de universiteitscampus.
- Promovendi-project (in ontwikkeling).

Daarnaast is de universiteit een samenwerkingsverband aangegaan met de gemeente, de lokale sociale werkkroep en het regionale werkgevers servicepunt. De respondent vertelt dat het veel inspanning kost om het onderwerp, tussen alle andere onderwerpen, in de organisatie op de agenda te krijgen. Hierbij is de intrinsieke motivatie van collega's binnen de verschillende universitaire diensten en afdelingen belangrijk, "maar cijfers en financiële prikkels helpen ook". Voor het behalen van de resultaten signaleert de respondent een aantal grote knelpunten. In de eerste plaats werkt de systematiek van het doelgroepregister tegen. Hoogopgeleide jonggehandicapten vallen vanwege hun verdienvermogen vaak buiten het doelgroepregister, waardoor ze niet meetellen voor het te realiseren quotum. Dat maakt het extra lastig om afdelingen te motiveren om mee te werken aan het behalen van het quotum. Het tweede probleem is dat de studentenaantallen afgelopen jaar sterk gestegen zijn, waardoor de organisatie snel is gegroeid en hierdoor een veel hoger quotum moet realiseren. Daar is de organisatie nog niet op toegerust.

Als derde bezwaar stelt de respondent dat de wetgeving nog veel te veel is afgeleid van de (opgeheven) Wsw. De sociale werkbedrijven zijn traditioneel productiebedrijven. Hierop is bijvoorbeeld de loonwaardesystematiek gebaseerd. Deze methodiek is niet toegesneden op het werk van veel potentiële medewerkers van universiteiten én legt vooral het accent op wat mensen niet kunnen. Er wordt in de systematiek gesproken over loonverlies en productiviteitsverlies. Dat is geen basis om een nieuwe medewerker aan te nemen. "Het is vernederend voor onze kandidaten", zo meent de respondent. Daarnaast, zo vertelt de respondent, wordt dit verlies niet eens voldoende gecompenseerd. De kosten voor de werkgever zitten vooral in de aanpassing van functies en begeleiding en daar is geen subsidie voor. Ook kost het de nodige inspanning om de samenwerking met de gemeente en het WSP van de grond te krijgen. Veel kandidaten die via deze organisaties komen, voldoen niet aan de opgegeven functieprofielen en in de aangeboden cv's staat ook vooral aangegeven wat de kandidaten niet kunnen. Ondanks de bezwaren en het moeizame veranderingsproces boekt deze universiteit de nodige vooruitgang. "De samenhang in al onze maatregelen en inspanningen én het dreigende quotum als stok achter de deur verklaart het voorzichtige succes", aldus de respondent.

#### 4.6.2 Quotumregelingen in het buitenland.

In andere landen bestaat eveneens quotumwetgeving voor werkenden met een beperking, zoals in Italië, Finland, Oostenrijk en Duitsland.<sup>113</sup> Landen waar een quotum een positief effect blijkt te hebben, zijn Duitsland en Oostenrijk. In die landen levert het quotumsysteem een bijdrage aan de werkgelegenheid voor arbeidsgehandicapten, hoewel de neiging bij werkgevers bestaat om een te lage boete af te kopen.<sup>114</sup> In Duitsland zijn relatief veel arbeidsgehandicapten aan het werk. In 2011 bestaat binnen de private sector 4 procent van het werknemersbestand uit werknemers met een arbeidshandicap (het quotum bedraagt 5 procent) en in de publieke sector is dat percentage 6,4 procent (quotum bedraagt 6 procent). Voorwaarde voor de effectiviteit van de quotumregeling is in Duitsland in de eerste plaats dat het quotum ook daadwerkelijk wordt gehandhaafd. Voorwaarde is tevens dat er voor werkgevers een stelsel van subsidies is, waardoor ze worden gecompenseerd voor kosten die verbonden zijn met ondersteuning van arbeidsgehandicapten.<sup>115</sup>

De Nederlandse quotumregeling is anders dan in veel landen, omdat onze regeling alleen betrekking heeft op de groep werknemers die aan de kant staat vanwege een beperkte verdien-capaciteit. Deze regeling ontnemt werkgevers de mogelijkheid om, na invoering van de wet, een aantal zittende werknemers zo te 'labelen' dat zij, en daarmee hun organisaties, binnen de wettelijke norm vallen en niet tot actie hoeven over te gaan.<sup>116</sup> In combinatie met de concrete kwantificering per sector, de handhaving hierop en de beschikbaarheid van subsidies en ondersteuningsmogelijkheden, lijkt de Nederlandse wetgeving over veel kenmerken te beschikken om tot een good practice-voorbeeld voor andere landen uit te kunnen groeien.

## 4.7 Conclusies

Met de invoering van de Participatiewet en de Wet banenafpraak en quotumverplichting arbeidsbeperkten is de aandacht voor en betrokkenheid bij de arbeidsparticipatie van jonggehandicapten sterk toegenomen, hoewel de aantallen werkgevers met jonggehandicapten en de aantallen jonggehandicapten met een reguliere baan nog achterblijven bij de verwachtingen van de wetgever. Toch is er een grote activiteit en inzet waarneembaar rond deze doelgroep die voorheen niet zichtbaar was.<sup>117</sup>

Het lijkt erop dat de wetgeving en uitvoering vooral beweging heeft veroorzaakt, doordat sturing op werkgevers en jonggehandicapten heeft plaatsgevonden via een combinatie van scherpe *normering*, ruime aandacht voor *normalisering* en dwingende handhaving via verplichtende *regulering*. De veranderingstheorie onder deze aanpak is veelal impliciet en weinig onderbouwd op basis van beschikbare kennis. Hij is min of meer werkenderwijs ontwikkeld. Naast de constatering dat de nodige beweging en resultaten op gang zijn gekomen, is duidelijk geworden dat het realiseren van de beoogde gedragsverandering in organisaties en bij jonggehandicapten ook veel tijd kost. Dat heeft ermee te maken dat institutionele discriminatie en onderliggende mechanismen niet van de ene dag op de andere en volgens een vast proces veranderen. De wetgever lijkt zich hiervan bewust te zijn geweest en heeft veel tijd, inspanning en flexibiliteit getoond in de afgelopen decennia om de beoogde verandering daadwerkelijk te realiseren. Inmiddels is dit proces al meer dan twintig jaar gaande en zien we met name na het Sociaal

113 Zie bijv. De Jong e.a. 2016 en Van der Zwan, de Beer & Westerveld 2020 en *Kamerstukken II 2013/14*, 33 981, nr. 3.

114 Zie bijdrage van de heer Wetheij (Intos) aan het rondetafelgesprek *Wet werken naar vermogen*, *Kamerstukken II 2011/12*, 33 161, nr. 12.

115 De Jong e.a. 2016, p. 77.

116 Vgl. Euwals, van Vuren & Ter Weel 2014, p. 12.

117 Informanten DA1, DA3 en DA4.

Akkoord van 2013 en de invoering van de Wet banenafpraak de grootste veranderingen plaatsvinden. Pas vanaf dat moment wordt ook de aanbodkant (werkgevers) van de arbeidsmarkt daadwerkelijk betrokken en aangesproken bij het realiseren van het activerend arbeidsmarktbeleid voor jonggehandicapten.

Dat de verandering in de ogen van velen niet snel genoeg gaat en een patroon lijkt te hebben van 'twee stappen voorwaarts, een stap terug' is mede toe te schrijven aan een drietal bestuurlijke paradoxen, waartoe de wetgever en de uitvoering zich voortdurend hebben moeten verhouden.

In de eerste plaats de **emancipatieparadox**.<sup>118</sup>

De wetgever is nadrukkelijk op het standpunt gaan staan dat het niet meer van deze tijd is jonggehandicapten in principe als volledig arbeidsongeschikt te beschouwen. Jonggehandicapten zijn net als iedereen, volwaardige onderdeel van onze samenleving en van de arbeidsmarkt in het bijzonder. De wetgeving en de voorzieningen die nodig zijn om de achterstand op de arbeidsmarkt voor deze groep weg te werken, benadrukt echter voortdurend de bijzondere positie van deze groep. Hierbij wordt nog steeds geredeneerd vanuit de vermeende risico's die de arbeidsdeelname van deze groep met zich meebrengt. Het ondervangen van deze risico's is een strategie om werkgevers 'over de brug' te halen om zich volgens de nieuwe norm te gaan gedragen, maar bevestigt tegelijk het beeld dat de wetgever de wereld uit wil hebben. Hoe paradoxaal dit beleid kan zijn, wordt pijnlijk zichtbaar in de actie 'Ik ben niet beperkt genoeg' die in het voorjaar van 2022 is gestart. De actie is een initiatief van en voor een groep jonggehandicapten en arbeidsbeperkten die buiten de Participatiewet en Wet banenafpraak vallen. Terwijl de wetgever deze groep juist als volledig gelijkwaardig wil beschouwen en dus geen aanvullende maatregelen voor hen neemt, eist deze groep onder het regiem van wetgeving voor jonggehandicapten uit de Participatiewet te komen. Het is de onvermijdelijke institutionele paradox, dat met de vestiging van een nieuwe norm (activering) tegelijk afscheid moet worden genomen van de oude (sociale zekerheid) waaraan zo velen in het verleden en heden hun identiteit of materiële positie ontlenden.<sup>119</sup>

De **prestatieparadox**.<sup>120</sup>

Hoe goed de bedoelingen ook zijn om werkgevers via streefcijfers in beweging te brengen, in de praktijk blijkt dit haast omgekeerd uit te pakken. Omdat een deel van de werkgevers er al in slaagt om de streefcijfers van de banenafpraak voor het hele bedrijfsleven te behalen, hoeven de andere werkgevers geen extra inspanningen te plegen en doen dat dan ook niet. Het aandeel grote(re) werkgevers dat jonggehandicapten in dienst neemt, is al jarenlang stabiel, ondanks alle inspanningen rond de implementatie van de Wet banenafpraak. Oftewel: het koppelen van een inhoudelijke doelstelling aan een kwantitatief resultaat kan ertoe leiden dat het behalen van het resultaat belangrijker wordt dan de beoogde verandering. Deze verandering is uiteindelijk niet zozeer dat het percentage jonggehandicapte werknemers wordt gehaald, maar dat zoveel mogelijk werkgevers hun organisatie openstellen voor mensen met een beperking en zij, net als iedereen, de keuze hebben in welk beroep en in welke sector zij carrière willen maken.<sup>121</sup> Op dit punt kan de sturing op prestaties in het voordeel en in het nadeel werken van het behalen van de inclusiviteitsdoelstelling.

118 Vgl. Oostburg 2020.

119 Een omgekeerde versie van de paradox schetsen Talman, Engelen & Donker van Heel 2021 (p. 33): werkgevers generaliseren de capaciteiten van de doelgroep en gaan ervan uit dat zij alleen eenvoudig werk kunnen doen en bieden alleen eenvoudig werk aan of concluderen bij het inschatten van de doelgroep dat deze niet geschikt is voor het invullen van de bij de werkgever beschikbare banen.

120 Van Thiel & Leeuw 2002.

121 Dit verschijnsel wordt ook wel het verschil tussen diversiteits- en inclusiviteitsbeleid geduid; Informanten DA1 en DA3.

### **De doel-regelparadox**

De derde paradox zien we terug in het verschijnsel dat veel werkgevers zeggen last te hebben van de veelheid en complexiteit van de regels rond de Participatiewet en de Wet banenafpraak. Het maakt hen soms moedeloos en onmachtig, waardoor ze uiteindelijk hun goede bedoelingen overboord zetten en pas willen meewerken als er betere regels komen. De inspanningen rond de uitvoering van de wetgeving dreigen zich hierdoor meer en meer te richten op het proces van wet- en regelgeving dan op de realisatie van de doelstelling. Andersom geldt echter, dat als alleen de doelstelling centraal staat, veel werkgevers te weinig steun ondervinden van bijvoorbeeld voorzieningen en ondersteuning, waardoor zij niet kunnen of willen bijdragen aan de realisatie van de doelstelling.

### **Het is nooit af**

Al met al kan de analyse van de effectiviteit van de wetgeving om de institutionele achterstelling van jonggehandicapten in twee richtingen worden geïnterpreteerd: er is al veel bereikt versus er is nog maar heel weinig bereikt. Feit is dat de wetgeving beweging heeft geforceerd en dat bedrijven en jonggehandicapten van die beweging hebben geprofiteerd.

Feit is ook dat de wetgever en alle belanghebbenden hebben moeten (leren) omgaan met de onvermijdelijke paradoxen in dit proces. Dat kan als frustrerend worden opgevat, maar de partijen zijn niet bij de pakken neer gaan zitten. De nieuwe wet Breed offensief is in de maak en stap voor stap worden de doelen bereikt, geherformuleerd en opnieuw bereikt. In het openbare gesprek brak Gorashi een lans voor dit proces van 'lerend' wetgeven. Zij haakt daarbij aan op de in de bestuurswetenschap erkende onvermijdelijkheid van het fenomeen 'doormodderen' in het proces van wetgeving en implementatie, op de noodzaak om met een zekere 'romantische ironie' naar het proces van beleidsvorming en -implementatie te kijken en om, met gepaste tegenzin, te leren leven met de *small wins* in de realisatie van doelstellingen van wetgeving en beleid.<sup>122</sup>

---

122 Zie hiervoor achtereenvolgens Lindblom 1959, Jessop 2003 en Termeer & Dewulf 2019.



## 5. Discriminatie t.a.v. toegang tot werk vanwege leeftijd

### 5.1 Inleiding

Leeftijdscriminatie is een thema dat sterk leeft in de samenleving. Uit monitoronderzoeken blijkt steevast dat leeftijdscriminatie een van de frequentst ervaren vormen van discriminatie is. De helft van de werkzoekende 55-plussers in Nederland ervaart discriminatie tijdens het sollicitatieproces.<sup>123</sup> Binnen de arbeidsmarkt is leeftijdscriminatie zelfs de grond die het frequentst genoemd wordt: 56 procent van de geënquêteerden die discriminatie ervoeren bij het zoeken naar werk, gaven aan dat dit op grond van hun leeftijd gebeurde.<sup>124</sup> Nederland is in dat opzicht geen uitzondering, ook binnen de Europese Unie komt leeftijdscriminatie als uitsluitingsgrond bovenaan de lijst. 42 procent van de bevolking van de Europese Unie achtte leeftijdscriminatie van 55-plussers een wijdverbreid probleem, terwijl 5 procent aangaf zelf gediscrimineerd te zijn op grond van leeftijd (> 55 jaar). Meer dan de helft van de Europese bevolking erkent dat iemand van 55 jaar of ouder benadeeld wordt bij sollicitaties.<sup>125</sup>

Verschillende onderzoeken tonen aan dat werkgevers tijdens de wervings- en selectiefase ook daadwerkelijk discrimineren op leeftijd. Onderzoekers van Panteia verrichtten bijvoorbeeld zogeheten ‘virtuele’ praktijktests waarbij fictieve cv’s werden geplaatst in een online cv-data-bank. Uit dit onderzoek bleek dat de cv’s van mannelijke kandidaten van rond de 35 jaar twee maal zo vaak werden bekeken als de cv’s van mannelijke kandidaten van tussen de 45-50 jaar. Het aantal e-mails/voicemailen dat de jongere kandidaat ten deel viel, was zelfs drie maal zo hoog en het aantal gemiste oproepen zes maal zo hoog.<sup>126</sup> Uit uitgebreidere praktijktesten uit het buitenland blijkt eveneens telkens dat werkgevers discrimineren op leeftijd.<sup>127</sup> Ook (verkapte) leeftijdscriminatie in vacatures is uitgebreid in de aandacht gekomen naar aanleiding van onderzoek in opdracht van het College voor de Rechten van de Mens.<sup>128</sup>

Toch denkt men bij arbeidsmarktdiscriminatie wellicht niet direct aan leeftijd. Leeftijdscriminatie wijkt op een aantal punten af van ‘klassieke’ discriminatiegronden als etniciteit of geslacht. Ten eerste is leeftijdscriminatie een verschijnsel waar in potentie iedereen vroeg of laat mee te maken krijgt. Ten tweede is het in hoge mate een non-binaire discriminatiegrond: het is niet zo dat men van de een op de andere dag ‘oud’ is, en leeftijdscriminatie kan bovendien afhankelijk van de context zowel betrekking hebben op benadeling van jongeren als ouderen. Tot slot geldt in afwijking van de overige beschermde gronden dat bij leeftijdscriminatie ook direct onderscheid geoorloofd kan zijn indien hiervoor een objectieve rechtvaardiging bestaat (artikel 7 lid 1 sub c Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid).

123 Andriessen e.a. 2020, p. 73.

124 *Factsheet leeftijdscriminatie* 2021, p. 3.

125 *Special Eurobarometer 437: Discrimination in the EU in 2015*, p. 2.

126 *Discriminatie in de wervings- en selectiefase* 2015, p. 26-28.

127 Het uitvoeren van praktijktests is op het terrein van leeftijdscriminatie overigens gecompliceerder dan op het terrein van etniciteit, omdat men een oplossing moet vinden voor het feit dat de oudere kandidaat in potentie meer (relevante) werkervaring heeft. Ofwel laat men een gat vallen in de vermelde (relevante) werkervaring ten nadele van de oudere kandidaat, dan wel voegt men extra (relevante) werkervaring toe. Beide keuzes beïnvloeden de uitkomst van het onderzoek. Baert e.a. 2016, p. 87, p. 89.

128 Fokkens e/ Beukeboom 2020; ‘Ouderen gediscrimineerd in tienduizenden vacatures’, *telegraaf.nl*, 23 juni 2021.

In veel beleidsmaatregelen die beogen de arbeidsmarktpositie van ouderen te verbeteren, neemt het non-discriminatiebeginsel helemaal niet zo'n centrale plek in. Er wordt vooral gekeken hoe oudere kandidaten aantrekkelijker gemaakt kunnen worden voor werkgevers. Wij denken dat het zinvol en ook noodzakelijk in een rapport over discriminatie binnen het domein arbeid aandacht te besteden aan leeftijdsdiscriminatie. Niet alleen omdat leeftijdsdiscriminatie frequent ervaren wordt, maar ook omdat we vergelijkbare uitsluitingsmechanismen signaleren. Net als bij de grond beperking, spelen vooroordelen op het terrein van productiviteit, kosten en sociale homogeniteit bijvoorbeeld een duidelijke rol. Daarbij kijken we specifiek naar de positie van oudere werkzoekenden en uitsluiting tijdens de wervings- en selectiefase. Niet geheel verrassend is het de categorie 55- tot 64-jarigen die het vaakst te maken krijgt met leeftijdsdiscriminatie.<sup>129</sup>

### **Historisch verloop arbeidspositie van oudere beroepsbevolking (>50 jaar)**

De toegenomen maatschappelijke urgentie van het probleem van leeftijdsdiscriminatie houdt verband met de veranderde positie van ouderen in het arbeidsproces. Tot in de jaren 90 nam de arbeidsparticipatie van ouderen gestaag af. Met de verhoging van de AOW-leeftijd, afschaffing/afbouw van VUT-regelingen, de sollicitatieplicht van oudere werklozen en de versoeringen van arbeidsongeschiktheidsregeling, kwam hier in de jaren negentig echter een duidelijke kentering in. Halverwege de jaren 90 lag de arbeidsparticipatie van 55 tot 64-jarigen nog op 23 procent, rond 2015 was deze toegenomen tot 55 procent.<sup>130</sup> Tot op zekere hoogte zijn ouderen op de arbeidsmarkt net als vrouwen, personen met een arbeidsbeperking en migranten ook 'nieuwkomers' die in toenemende mate deelnemen aan een arbeidsmarkt die sterk georiënteerd was op de traditionele kostwinnaar als werkenemer.

Een neveneffect van deze stijging is een hoger werkloosheidspercentage onder ouderen en meer mensen die moeite hebben na het verlies van hun baan de jaren tot aan hun pensioen te overbruggen. In de jaren na de kredietcrisis (2008) steeg het traditioneel lage werkloosheidspercentage onder ouderen sterk. De werkloosheid onder 55-65-jarigen stijgt vanaf 2008, waarbij het procentuele aandeel van 55-plussers in de totale werkloze beroepsbevolking in 2017 gestegen was tot 22 procent – een verdubbeling in tien jaar tijd. De daling van de werkloosheid zette voor ouderen pas later (2015) in dan voor andere groepen.<sup>131</sup> In 2020 was het patroon voor wat betreft de totale werkloosheidscijfers weer enigszins volgens normaal patroon: van de 45-55-jarigen was 2,2 procent werkloos, van 44-65-jarigen 2,7 procent en van de 65-75-jarigen 2,6 procent. Dit tegenover 3,8 procent van de normale beroepsbevolking.<sup>132</sup>

### **Langdurig werkloosheid ouderen**

Ouderen krijgen relatief weinig te maken met ontslag, maar wanneer iemand op latere leeftijd werkloos raakt, is het risico om langere tijd geen betaald werk te kunnen vinden aanzienlijk groter dan bij jongeren.<sup>133</sup> In de jaren na de crisis van 2008 was dit probleem het ernstigst: slechts 1 procent van de werkloze 55-plussers vond binnen één jaar werk.<sup>134</sup> Het belangrijkste probleem is dus niet zozeer het risico om werk te verliezen, als wel dat ouderen relatief vaak langdurig (langer dan twaalf maanden) werkloos zijn. Ongeveer twee derde van de werkloze groep 55-65-jarigen was in 2017 langdurig werkloos.<sup>135</sup> In 2020 was deze situatie iets verbeterd,

129 Factsheet leeftijdsdiscriminatie 2021, p. 3.

130 Gelderblom & De Koning 2016, p. 66.

131 Oostveen e.a. 2020, p. 3.

132 'Arbeidsdeelname; Kerncijfers, 15 februari 2022', opendata.cbs.nl.

133 Gelderblom & De Koning 2016, p. 22-23.

134 Van Dalen, Henkens & Schippers 2010, p. 311.

135 Oostveen e.a. 2020, p. 3.

maar nog steeds problematisch hoog: zo'n 48 procent ten opzichte van ongeveer 25 procent voor de gehele beroepsbevolking.<sup>136</sup> De potentiële gevolgen van langdurige werkloosheid zijn groot, zowel op financieel als psychologisch en sociaal vlak. Langdurige werkloosheid maakt mensen minder gelukkig en gaat bovendien ten koste van de toekomstige inzetbaarheid op de arbeidsmarkt.<sup>137</sup>

### Vraagstuk op de politieke agenda

Het probleem van werkloosheid krijgt de nodige aandacht in de media, de politiek en het bestuur. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) beschouwt (langdurig) werkloze ouderen dan ook als een groep die speciale aandacht vereist. Dit resulteerde in twee 'actieplannen': '55pluswerkt' (2013 t/m 2017) en 'Perspectief voor vijftigplussers' (2017-2020). Ondanks het feit dat het thema wel degelijk op de agenda staat, is het de vraag of de concrete interventies die onderdeel uitmaken van deze actieplannen afdoende bijdragen aan de positie van vijftigplussers en of deze zelfs als effectief zijn te bestempelen. Het verschuiven van de focus van 55-plussers naar 50-plussers is overigens indicatief voor een verschuiving in het denken rond dit thema: het wordt duidelijk dat leeftijd al vanaf vijftig jaar een belemmerende factor kan zijn voor sollicitanten.<sup>138</sup>

Dat discriminatie één van de factoren is die aan de uitsluiting van ouderen ten grondslag ligt, wordt vanuit het ministerie en uitvoeringsinstanties niet ontkent, maar anders dan bij de overige discriminatiegronden wordt uitsluiting van vijftigplussers in het beleid minder in morele termen benaderd dan bijvoorbeeld bij uitsluiting in verband met etniciteit of geslacht het geval is. Het zwaartepunt van het beleid is, net als bij het bestrijden van uitsluiting van personen met een arbeidsbeperking, hoofdzakelijk gericht op de aanbodzijde. Veelal wordt de 'employability' van ouderen als een technisch vraagstuk gezien dat met de juiste stimuleringsmaatregelen kan worden opgelost. Dit, terwijl uit enquêtes blijkt dat de Nederlandse bevolking de ongunstige kansen van ouderen wel in hoge mate als discriminatieprobleem ervaart. De vraag is of de mechanismen achter geïstitutionaliseerde uitsluiting op die manier wel voldoende geadresseerd worden. De vraagstelling luidt daarom: "In hoeverre zijn de geselecteerde interventies een geschikt middel om de geschetste uitsluitingsmechanismen te bestrijden en welke aanknopingspunten zijn er te onderscheiden om de aanpak te verbeteren, gelet op de literatuur en rapportages over dit thema en de input van informanten?"

## 5.2 Mechanismen

### Mechanismen werving en selectie werkgevers

In de analyse 'De arbeidsmarktpositie van vijftigplussers' (2016) van het ministerie van SZW worden drie clusters van problemen genoemd die kenmerkend zijn voor de manier waarop de overheid het probleem van werkloosheid onder ouderen duidt:

1. De '**wendbaarheid**' van vijftigplussers is relatief beperkt, waarbij 'wendbaarheid' als synoniem geldt voor employability.
2. De **beeldvorming onder werkgevers** is negatief door een combinatie van de gepercipieerde financiële risico's en gebrekkige werkgeversdienstverlening.

<sup>136</sup> De arbeidsmarkt in cijfers 2020 2021, p. 61.

<sup>137</sup> De Graaf-Zijl, Van der Horst e/ Van Vuuren 2015, p. 4-5.

<sup>138</sup> Het actieplan '55-plus Werkt' werd later omgedoopt naar '50-plus Werkt' omdat werkzoekenden in de categorie 50 tot 55 jaar met dezelfde problematiek te kampen hadden. Kamerstukken II 2013/14, 29 544, nr. 540, p. 6.

3. De dienstverlening aan werkzoekenden door uitvoeringsinstanties laat te wensen over, omdat **de zoekinspanningen van vijftigplussers niet goed aansluiten op de vraag en/of wervingsmethoden van werkgevers** (lees: vijftigplussers reageren te vaak op online vacatures in plaats van via hun netwerk een baan te zoeken).<sup>139</sup>

Niet alle factoren zijn gerelateerd aan leeftijdsdiscriminatie en ook andere factoren bepalen de relatief ongunstige positie van oudere werkzoekenden. Omdat wij specifiek zijn geïnteresseerd in leeftijdsdiscriminatie, focussen we wel hoofdzakelijk op punt twee: de beeldvorming onder werkgevers, meer specifiek leeftijdsgerelateerde stereotypen en vooroordelen. Bij leeftijd speelt met name ‘statistische discriminatie’ een rol: werkgevers en recruiters schrijven bij gebrek aan tijd en geld om cv’s grondig te bestuderen bepaalde kenmerken toe aan sollicitanten op basis van hun geboortejaar.<sup>140</sup> Daar waar sprake is van een statistisch verband tussen risico’s en leeftijd, kan deze vorm van uitsluiting rationeel zijn. In dergelijke gevallen is desalniettemin sprake van discriminatie op het moment dat niet gekeken wordt naar individuele kwaliteiten, maar louter naar leeftijd. Vaak kan de voorspellende waarde van de factor leeftijd echter in twijfel worden getrokken. Leeftijdsgerelateerde vooroordelen kloppen doorgaans niet. Hoewel leeftijd wel gerelateerd is aan sommige cognitieve vaardigheden, toont onderzoek aan dat leeftijd geen verband houdt met verminderde prestaties op het werk.<sup>141</sup> TNO op basis van een literatuuronderzoek vast dat er geen aantoonbaar verband bestaat tussen leeftijd en verminderde productiviteit.<sup>142</sup>

Het is niet eenvoudig vast te stellen hoe werkgevers de leeftijd van kandidaten exact meewegen in het wervings- en selectieproces. Onderzoek toont aan dat *expliciete* negatieve oordelen minder frequent voorkomen dan *impliciete* negatieve beoordelingen van ouderen, dit vanwege het feit dat men doordrongen is dat leeftijdsdiscriminatie sociaal ongepast is.<sup>143</sup> Er lijkt sprake van een discrepantie tussen normen en cognities. Bovendien blijkt uit vignettenonderzoek, waarin werkgevers een afweging moeten maken in reële, maar fictieve sollicitatiescenario’s, dat werkgevers die het meeste waarde hechten aan negatieve stereotypen niet per se meer discrimineren.<sup>144</sup> Mogelijk kopiëren werkgevers en recruiters elkaars discriminatoire wervings- en selectiebeleid zonder dat hier een bewust afwegingsproces aan ten grondslag ligt. Perry en Finkelstein (1999) benadrukken dat sleutelfiguren in het wervings- en selectieproces niet alleen hun eigen leeftijdsgebonden stereotypen en vooroordelen meewegen, maar ook sturen op hetgeen vanuit de eigen organisatie ‘normaal’ wordt gevonden: discriminatie vindt plaats in de interactie tussen leeftijdsgerelateerde stereotypen en *job stereotypes*, dat wil zeggen het beeld van de geschikte werknemer in de desbetreffende functie.<sup>145</sup>

We zien bij leeftijdsdiscriminatie hetzelfde soort overwegingen onder werkgevers terug als bij discriminatie op grond van een beperking, maar de concrete inhoud van de stereotypen, vooroordelen en bias die daaraan ten grondslag liggen, wijken inhoudelijk af en bespreken wij daarom apart. Met name de combinatie van vermeende hoge loonkosten en een veronderstelde lagere productiviteit van ouderen speelt onder werkgevers een rol. Ook angst voor een verhoogde kans op uitval door ziekte en zorgen over het vermogen en de bereidheid om bij

139 De Ruig & Zwinkels 2017, p. 8-9.

140 Verslag van een openbaar gesprek met J. Oude Mulders, *Kamerstukken I 2021/22, CXLVI, T, p. 3*.

141 Van Dalen, Henkens & Schippers 2010, p. 309-310; Beier, Teachout & Cox 2012, p. 9.

142 Dhondt e.a. 2011, p. 18.

143 Malinen & Johnston 2013, p. 458-459.

144 Openbaar gesprek J. Oude Mulders *Kamerstukken I 2021/22, CXLVI, T, p. 3*; Montizaan & Fouarge 2016, p. 24.

145 Perry & Finkelstein 1999, p. 25.

te leren, komen terug in studies naar werkgeversvoorkeuren. Hiertegenover staan positieve eigenschappen die aan ouderen worden toegeschreven, zoals ervaring, betrouwbaarheid, toewijding en sociale vaardigheden.<sup>146</sup> Het onderstaande overzicht in drie categorieën is niet uitputtend, maar biedt wel inzicht in de motieven van werkgevers om een relatief hoge leeftijd als negatieve indicatie te beschouwen bij het werven en selecteren van nieuwe werknemers.

### **Stereotypen met betrekking tot kosten**

De opvatting dat ouderen (relatief) duur zijn, wordt vaak genoemd als motief voor werkgevers om ouderen uit te sluiten bij werving en selectie. Eén op de vier werkgevers vindt de loonkosten van ouderen te hoog in vergelijking met hun productiviteit.<sup>147</sup> De CAO-loonsystematiek geldt daarbij als belangrijke oorzaak, omdat het salaris van werknemers blijft doorstijgen terwijl de productiviteit van ouder wordende werknemers stagneert of na verloop van tijd zelfs afneemt.<sup>148</sup> Hoewel de gemiddelde salarisstijging na het 40ste levensjaar afvlakt, hebben ouderen inderdaad een iets hoger reserveringsloon dan jongeren. Tegelijkertijd toont statistisch onderzoek aan dat het bijstellen van salariseisen nauwelijks de kans op het vinden van werk vergroot. Het lijkt erop dat oudere kandidaten die solliciteren op een functie beneden hun gebruikelijke baan- en salarisoniveau om andere redenen niet ‘passend’ worden geacht en alsnog worden uitgesloten.<sup>149</sup>

Afgezien van de loonkosten spelen ook zorgen over hoger risico op uitval door ziekte bij oudere kandidaten een rol, hetgeen zich vertaalt in zorgen over de loondoorbetalingsplicht bij ziekte en de bedrijfscontinuïteit.<sup>150</sup> Bekend is dat oudere werknemers zich iets minder vaak ziek melden, maar bij uitval gemiddeld genomen langer afwezig zijn.<sup>151</sup> In hoeverre dit gegeven zich vertaalt in negatieve beeldvorming en daadwerkelijke uitsluiting verschilt per werkgever. Werkgevers die vergrijzing als een groot risico beschouwen voor de kans op uitval zijn bijvoorbeeld geneigd een duurdere verzuimverzekering af te sluiten. In hoeverre zich dit ook vertaalt in een kleinere vraag naar oudere werknemers is onbekend.<sup>152</sup> Uit een werkgeversenquête uit 2012 bleek dat voor 70 procent van de werkgevers het arbeidsongeschiktheidsrisico op zijn minst een kleine belemmering vormde om ouderen aan te nemen.<sup>153</sup> Een andere kostengerelateerde zorg van werkgevers betreft de terugverdientijd van het inwerken en investeren in werknemers die de pensioenleeftijd naderen, hoewel bekend is dat jongere werknemers vaker van baan wisselen.<sup>154</sup>

### **Stereotypen met betrekking tot productiviteit**

Een ander cluster van stereotypen heeft betrekking op de vermeende lagere productiviteit van oudere werknemers.<sup>155</sup> ‘Productiviteit’ kent vele onderliggende dimensies en gaat in dit verband over alle eigenschappen die maken dat een werknemer zijn taak goed kan uitvoeren. Niet alle stereotypen op dit terrein zijn ten nadele van oudere kandidaten. Aan ouderen worden ook wel positieve eigenschappen toegedicht (ervaring, betrouwbaarheid en trouw aan de organisatie). Volgens Van Dalen, Henkens en Schippers wordt door werkgevers aan zogeheten *soft qualities* echter minder waarde gehecht dan aan *hard qualities* zoals flexibiliteit, fysieke en mentale

146 Montizaan & Fouarge 2016, p. 12-13; Malinen & Johnston 2013, p. 44-6; Oude Mulders 2020, p. 523-526; Dhondt e.a. 2011, p. 18; Van der Werff e.a. 2012, p. 25, p. 28.

147 Geers 2016, p. 40.

148 Volgens Dhondt e.a. doet zich een zogeheten ‘omslaggpunt’ voor waar stijgende loonkosten niet langer in verhouding staat tot de afvallende of dalende productiviteit van werknemers. Dhondt e.a. 2011, p. 86; Oude Mulders 2015, p. 39.

149 Schippers & Vlasblom 2019, p. 22-23.

150 Lössbroek e.a. 2021, p. 53-54.

151 Montizaan & Mallee 2020, p. 6; Van der Werff e.a. 2012, p. 28-29.

152 Montizaan & Mallee 2020, p. 24-25.

153 Van der Werff e.a. 2012, p. 30.

154 Turek & Henkens 2020, p. 555; Posthuma & Campion 2009, p. 169.

155 Van Dalen, Henkens & Schippers 2010, p. 325; Turek & Henkens 2020, p. 553; Posthuma & Campion 2009, p. 161.

capaciteiten en de bereidheid om nieuwe vaardigheden te leren. Ouderen worden volgens hen nu juist op die kernkwaliteiten doorgaans negatiever beoordeeld. Bovendien zijn er kwaliteiten zoals creativiteit en de capaciteit om in teams te opereren, waar oudere werknemers in de ogen van werkgevers ook lager op scoren.<sup>156</sup> Tot slot zou ook de scholingsbereidheid bij oudere werknemers lager liggen.<sup>157</sup>

### **Stereotypen met betrekking op de sociale homogeniteit**

Zorgen over de sociale homogeniteit binnen de organisatie zijn minder evident bij leeftijdsdiscriminatie dan bijvoorbeeld bij uitsluiting van personen met een afwijkende culturele achtergrond of personen met een psychische arbeidsbeperking. Toch hebben werkgevers wel degelijk een bepaald beeld van de ideale kandidaat in hun hoofd (*job stereotypes*) en dient het bestaande personeelsbestand vanzelfsprekend als referentiekader. Soms vreest een werkgever dat een oudere kandidaat aansluiting mist op de werkvloer (denk aan vacatureteksten over ‘jong en vitaal team’ etc.). De gedachte dat een vertrekkende kracht door een jonger iemand moet worden vervangen, zit zoals Joop Schippers opmerkte bovendien diep in onze cultuur ingebakken.<sup>158</sup> Soms wordt ook de functie zelf geacht vooral te passen bij een jongere kandidaat die aan het begin van zijn carrière staat. Hierdoor belanden oudere sollicitanten in een paradoxale situatie: voor posities die aansluiten bij hun werkervaring worden zij te duur geacht of er wordt de voorkeur gegeven aan interne kandidaten, terwijl solliciteren op een startersfunctie een zeker stigma met zich meebrengt.<sup>159</sup>

### **Factoren gelegen buiten besliskader werkgevers**

De bovengenoemde selectiemechanismen hebben allemaal betrekking op de opvattingen en keuzes van werkgevers. De stereotypen die daarbij komen kijken, kunnen al dan niet gebaseerd zijn op de realiteit. Wat telt is dat men geneigd is leeftijd als indicator te zien voor geschiktheid en derhalve discrimineert. Bepaalde factoren hebben uitsluitend te maken met de keuzes van werkzoekenden. Een belangrijke factor daarbij is het zoekgedrag van oudere sollicitanten, die vaak uitsluitend (online) openbare vacatures opzoeken in plaats van via hun netwerk een nieuwe functie te verwerven. Ouderen hebben bovendien vaak lange tijd bij één werkgever gewerkt, waardoor ze weinig relevante ervaring hebben voor een andere baan. Ook worden ouderen vaker ontslagen in krimpende sectoren.<sup>160</sup>

Daarbij geldt dat kandidaten die telkens geen baan aangeboden krijgen, in een neerwaartse spiraal dreigen te belanden. Langdurige werkloosheid (twaalf maanden of langer) verslechtert de kans op het vinden van een baan door twee mechanismen: men verliest vaardigheden (*scarring*) en werkgevers beschouwen het als een signaal voor een lage productiviteit (*signalling*).<sup>161</sup> Tot slot geldt dat personen die vaak met afwijzing te maken krijgen, zich niet altijd kunnen veroorloven enkel te solliciteren op de functies die het best bij hen passen.<sup>162</sup> Wanneer werkgevers vervolgens bij herhaling stuiten op sollicitaties van kandidaten wiens competenties minder goed aansluiten bij de functie in kwestie, versterkt dit mogelijk de (statistisch-discriminatoire) perceptie van de werkgever over de geschiktheid van de risicogroep.

156 Van Dalen, Henkens & Schippers, *Population and Development Review* 2010, p. 325-326.

157 Lössbroek e.a. 2021, p. 53-54.

158 *Kamerstukken I 2020/21, CXLVI, B.*

159 *Kamerstukken I 2021/22, CXLVI, T, p. 2.*

160 De Graaf-Zijl, Van der Horst & Van Vuuren 2015, p. 14.

161 Geers 2016, p. 40.

162 Lang & Lehmann 2011, p. 25-26.

### Potentiële ongelijke behandeling door uitvoeringsinstanties

De overheid speelt een rol bij de re-integratie van werkzoekenden en kan in potentie ook discrimineren op grond van leeftijd. Een relevante vraag is bijvoorbeeld of gemeenten en het UWV zelf geen leeftijdsdiscriminatie toepassen door in de begeleiding naar werk de meeste middelen in te zetten voor de meest kansrijke kandidaten, waarbij de discriminerende voorkeuren van werkgevers als het ware worden overgenomen. Helemaal zonder grond is deze zorg niet. Sinds 1 oktober 2016 vullen personen die instromen in de WW een screeningsinstrument ('Werkverkenner') in waarbij een berekening wordt gemaakt van het risico op langdurige werkloosheid. Aanvankelijk gaf het UWV daarbij bij de inzet van intensieve werknemersdienstverlening prioriteit aan kandidaten met een middelhoog 'matig' risico (25-50 procent) boven kandidaten met een 'zwakke' werkherstattingskans (0-25 procent kans).<sup>163</sup> Adviseurs van het UWV erkennen bovendien vaak dat ze tegenover oudere WW-gerechtigden, vanwege de slechtere vooruitzichten op de arbeidsmarkt, wat minder streng zijn als ze met de WW-uitkering het gat tot aan hun pensioen kunnen overbruggen.<sup>164</sup>

Leeftijd is één van de indicatoren die in de Werkverkenner worden meegenomen om de kans op werkherstating te berekenen. Het spreekt voor zich dat de inzet van de Werkverkenner een risico op discriminatie met zich meebrengt: de voorkeur van werkgevers voor jongere kandidaten op de arbeidsmarkt wordt direct of indirect vertaald naar de inzet van middelen door het UWV. Leeftijd komt in de wetenschappelijke onderbouwing van de Werkverkenner (zowel versie 1.0 (2015) als versie 2.0 (2019)) als belangrijkste voorspellende factor uit de bus als het gaat om werkloosheidsduur.<sup>165</sup> Op dit moment betekent een lage score in de Werkverkenner dat het UWV juist extra middelen inzet om werkzoekenden te ondersteunen. In die zin pakt het instrument juist gunstig uit voor vijftigplussers. Door tijdelijke financiering is nu namelijk ruimte voor de gehele groep WW-gerechtigden met een werkherstattingskans van 0-50 procent binnen twaalf maanden. Deze groep bestaat voor 90 procent uit vijftigplussers.<sup>166</sup> WW-gerechtigden met een kans van 50-100 procent krijgen enkel extra dienstverlening op eigen verzoek of wanneer de UWV-adviseur dit nodig acht.<sup>167</sup> Het UWV zette voorheen echter vooral in op de groep met een score van 25-50 procent kans en het kan niet worden uitgesloten dat bijvoorbeeld bij een stijgende werkloosheid de prioritering wijzigt.<sup>168</sup> Ook volgens het WSP Rijnmond bestaat er een aanzienlijke overlap tussen de 'doelgroep 0-25 procent' en werkloze ouderen.<sup>169</sup>

## 5.3 Maatregelen

### Selectiecriteria maatregelen

Onze zoektocht naar maatregelen gericht op het verbeteren van de positie van oudere werkzoekenden op de arbeidsmarkt leverde vijftien regelingen op. Het is niet mogelijk binnen het bestek van dit onderzoek alle maatregelen op dit terrein te analyseren en dus moesten we een selectie toepassingen.

Allereerst kijken we enkel naar maatregelen die erop gericht zijn werkzoekenden aan het werk te helpen. Centraal staan immers interventies die ingrijpen in de discriminatiemechanismen die

<sup>163</sup> Oostveen e.a. 2020, p. 77-78.

<sup>164</sup> Von Bergh e.a. 2019, p. 29.

<sup>165</sup> Dusseldorp, Hofstetter en Sonke 2018, p. IV.

<sup>166</sup> Heyma e.a. 2020, p. 2.

<sup>167</sup> Klantenquête WW 2019, p. 18.

<sup>168</sup> Heyma e.a. 2020, p. 2.

<sup>169</sup> Bouterse e.a. 2019, p. 37.

hierboven staan beschreven. Regelingen bedoeld om ouderen enkel te compenseren voor het financiële nadeel dat zij ondervinden tussen het moment dat zij werkloos worden en de pensioengerechtigde leeftijd bereiken, laten we daarom buiten beschouwing (de Inkomensvoorziening oudere werklozen (IOW) en de Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW)). Verder kijken we naar maatregelen die exclusief dienen ter bestrijding van werkloosheid onder ouderen. De interventies die gericht zijn op het bestrijden van (langdurige) werkloosheid in algemene zin, die belangrijke gevolgen hebben op de arbeidsmarktpositie van oudere werkzoekenden, blijven buiten beschouwing.

Vervolgens zijn drie criteria leidend geweest voor de uiteindelijke keuze:

- De maatregelen dienen een weerspiegeling te vormen van de verschillende instrumenten die de wetgever op dit terrein tot zijn beschikking heeft (financiële prikkels, job coaching/ trainingen en maatregelen om werkgevers te motiveren/bewustwording te creëren).
- De maatregelen moeten aansluiten bij de mechanismen, waarbij we met name aandacht besteden aan de stereotypen, vooroordelen en bias die discriminatie bij werving en selectie met betrekking productiviteit, kosten en sociale homogeniteit in de hand werken.
- Voor de maatregel in kwestie moet een deugdelijke evaluatie voorhanden zijn, het liefst in de vorm van een onderzoek met een controlegroep. Uitstroomcijfers bij uitvoeringsinstanties alleen worden door tal van factoren beïnvloed en dit maakt een beoordeling van de effectiviteit van maatregelen op een terrein dat zo conjunctuurgevoelig is als (langdurige) werkloosheid erg lastig. Vergelijkt men bovendien kandidaten die wel of niet deelnemen aan een specifiek programma of project, blijken de groepen vaak uiteindelijk niet vergelijkbaar, omdat voor deelname specifieke selectiecriteria zijn toegepast.

Op basis van deze selectiecriteria is uiteindelijk gekozen voor vier maatregelen, uitgevoerd door het ministerie van SZW. In het kader van het Actieplan '55pluswerkt' (2013-2017) bestuderen we maatregelen die sterk op de employability van oudere werknemers zijn gericht: de training 'Succesvol naar Werk' en de scholingsvoucher. In het kader van het 'Actieplan Perspectief voor vijftigplussers' (2017-2020) kijken we naar twee maatregelen die juist gericht zijn op werkgevers: de geïntensiveerde werkgeversbegeleiding en financiële prikkels (de no-riskpolis plus het loonkostenvoordeel). Tot slot kijken we als good practice naar een radicaal andere aanpak, de handhaving van het verbod op leeftijdsdiscriminatie door middel van de geautomatiseerde opsporing van discriminerende vacatureteksten door middel van een algoritme in opdracht van het College voor de Rechten van de Mens.

### *Actieplan '55pluswerkt' (2013-2017)*

In de Beleidsagenda 2020 (2021) formuleerden werkgevers- en werknemersorganisaties de gemeenschappelijke doelstelling arbeidsparticipatie van vijfenvijftigplussers met die van vijfenvijftigminners gelijk te trekken.<sup>170</sup> Het kabinet constateerde dat de beeldvorming onder werkgevers over ouderen vaak negatief was, en stelde daarom 67 miljoen euro beschikbaar aan het UWV om de werkloosheid onder vijfenvijftigplussers te bestrijden. Hier vloeide het Actieplan '55pluswerkt'- later omgedoopt tot het Actieplan '50pluswerkt' – uit voort. Het plan bestond uit drie componenten: de intensivering van de netwerkbijeenkomsten en inzet adviseurswerkgeversdienstverlening (37 miljoen euro), inspiratiedagen voor werkzoekenden en werkgevers

170 Beleidsagenda 2020, Investeren in participatie en inzetbaarheid 2011, p. 4.



(2 miljoen euro) en de inzet van de scholingsvoucher en de plaatsingsfee (28 miljoen euro). In combinatie met prikkels voor werkgevers (de mobiliteitsbonus, de proefplaatsing en de no-riskpolis) moest het UWV met deze instrumenten ervoor zorgen dat de werkervattingskans van ouderen toenam en de negatieve beeldvorming onder werkgevers werd bijgesteld.<sup>171</sup>

### Training ‘Succesvol naar Werk’ (‘55pluswerkt’)

De netwerktraining ‘Succesvol naar Werk’ vormde de basis van het Actieplan55pluswerkt.<sup>172</sup> De training bestaat uit tien groepsbijeenkomsten van een dagdeel en drie individuele gesprekken. In de training worden de werkzoekvaardigheden van de deelnemers verbeterd door middel van netwerken, zelfpresentatie, sollicitatietrainingen en het gebruik van sociale media. De training wordt sinds 2014 vanuit het UWV aangeboden aan vijftigplussers met een WW-uitkering.<sup>173</sup> Het doel van de training is zowel het actualiseren en vergroten van de werkzoekvaardigheden als het verhogen van de motivatie om werk te zoeken. Het eindstreven is uiteraard het bevorderen van de uitstroom uit de WW.<sup>174</sup> In de vierde maand WW bepaalt de adviseur van het UWV of de vijftigplusser voor de training in aanmerking komt, maar in principe dienen alle vijftigplussers verplicht deel te nemen.<sup>175</sup> 34 procent van de WW-gerechtigden maakt uiteindelijk gebruik van de training Succesvol naar Werk.<sup>176</sup>

### Plausibiliteit

De veranderingstheorie achter Succesvol naar Werk lijkt op het eerste gezicht heel logisch: vijftigplussers die zich veelal na een lange diensttijd opnieuw op de arbeidsmarkt moeten oriënteren, zijn gebaat bij enige begeleiding en het verbeteren van de netwerkvaardigheden. Louter reageren op (online)vacatures blijkt voor de doelgroep bovendien vaak niet effectief, maar dat is wel vaak hetgeen waar men op terugvalt na plotseling werkloos te zijn geworden. ‘Kansarmen’ gebruiken volgens onderzoek vaker traditionele middelen zoals vacatures in de krant om werk te vinden. Zij nemen ook vaker deel aan de training.<sup>177</sup> Een deelnemer benadrukt dat hij persoonlijk de training als nuttig heeft ervaren, zeker omdat het een behoorlijke stap is om je na jarenlang in loondienst geweest te zijn opnieuw te moeten oriënteren op de arbeidsmarkt.<sup>178</sup>

Over de doelmatigheid van deze vorm van activerend arbeidsmarktbeleid bestaan tegelijkertijd de nodige discussies. Bij een gelijkblijvend aantal vacatures zal een vergroting van het aanbod aan arbeidskrachten niet noodzakelijkerwijs tot een grotere uitstroom vanuit uitkeringen leiden.<sup>179</sup> Muller, Van der Klaauw en Heyma concluderen dat verschillende statistische onderzoeksmethoden telkens uitwijzen dat deelname aan re-integratieprogramma’s door het UWV op korte termijn de kans op het vinden van werk verkleint (door het zogeheten ‘lock-in effect’), terwijl op lange termijn geen significant effect te bespeuren valt.<sup>180</sup> Kortom: de effectiviteit van de *job search assistance*-programma’s is zowel op lange als korte termijn lastig te beoordelen, waarbij bovendien de kosten van het trainingsprogramma afgewogen dienen te worden tegen de winst.

171 Kamerstukken II, 2013/14, 29 544, nr. 497, p. 2-6.

172 Overzicht eindresultaten Actieplan 50-plus Werkt 2013-2017, bijlage bij Kamerstukken II, 2017/18, 29 544, nr. 810.

173 Van Hooft & Van den Hee 2017, p. 4, p. 7.

174 Van Hooft & Van den Hee 2017, p. 10.

175 Van Hooft & Van den Hee 2017, p. 10.

176 Klantenquête WW 2019, p. 11.

177 Klantenquête WW 2019, p. 9, p. 32.

178 Informant DA11.

179 Von Bergh e.a. 2019, p. 29.

180 Muller, Van der Klaauw & Heyma 2017, p. 42.

### *Effectiviteit Succesvol naar Werk*

In de ogen van de deelnemers scoort de training een voldoende. De deelnemers zijn tevreden over de training en waarderen de cursus gemiddeld met een 7,5, terwijl de trainers zelfs gemiddeld met een 8,3 beoordeeld worden. 81 procent van de deelnemers ervaart de training als nuttig.<sup>181</sup> Uit een enquêteonderzoek uitgevoerd door de programmagroep Arbeids- en Organisationspsychologie van de Universiteit van Amsterdam blijkt ook dat de deelnemers beter op de hoogte zijn van verschillende sollicitatiemethoden, vaker een *LinkedIn*-profiel hebben, een kleine groei aan 'vertrouwen in hun vaardigheden om werk te zoeken' doormaken en op termijn iets meer sociale steun ervaren van hun omgeving ten opzichte van de controlegroep van niet-deelnemers.<sup>182</sup> Ook blijkt dat de deelnemers meer tijd besteden aan sollicitatieactiviteiten en meer reflecteren op hun eigen zoekgedrag. Na de training solliciteert men ook op een iets andere manier: deelnemers gebruiken vaker het eigen netwerk en ontwikkelen sterker de eigen vaardigheden en besteden iets meer aandacht aan voorbereiding en afstemming van sollicitaties. Ook neemt het aantal sollicitatieactiviteiten in de loop van de tijd iets minder af in vergelijking met niet-deelnemers.<sup>183</sup>

Dit alles resulteert volgens de onderzoekers uiteindelijk in een 'klein positief effect' op 'het aantal sollicitatiegesprekken en de kans op werkherleving'.<sup>184</sup> In de trainingsgroep vindt 20 procent opnieuw werk tegenover 16,4 procent in de controlegroep. Het volgen van de training had geen effect op de werktevredenheid, het contracttype, het aantal contracturen of de 'passendheid' van de functie.<sup>185</sup> Bij een nameting bleek het effect echter weer verdwenen, waaruit blijkt dat het positieve effect zich vooral voordoet in de weken direct na de training. Ook kan de training niet voorkomen dat de motivatie van werklozen afneemt naarmate zij langer werkloos zijn.<sup>186</sup> Tot slot benadrukken de onderzoekers dat de gevonden effecten een geringe omvang hebben. De sekse, de leeftijdsgroep en het opleidingsniveau van de deelnemers hebben daarbij geen invloed op het gemeten effect voor wat betreft werkherlevingskansen.<sup>187</sup>

Door De Groot en Van der Klaauw is eveneens een economische analyse van het trainingsprogramma uitgevoerd. Bijzonder aan het programma is dat er van te voren een aselechte indeling is gemaakt in een trainingsgroep en een controlegroep, opdat een cijfermatige evaluatie mogelijk was. Zonder aselechte indeling zou het beoordelen van de effectiviteit van het trainingsprogramma lastig zijn, omdat de selectie van deelnemers in dat geval plaatsvindt op basis van kenmerken die bepalend zijn voor het vinden van werk. De verschillen tussen deelnemers en niet-deelnemers kunnen in dat geval niet alleen worden verklaard door het effect van de training.<sup>188</sup> Dit onderzoek geeft hierdoor een betrouwbaardere inschatting van de effectiviteit van de training dan het enquêteonderzoek. Een jaar na instroom in de WW is de uitstroombkans voor deelnemers 4,5 procentpunt hoger dan bij niet-deelnemers, een stijging van 12 procent. Dit resultaat lijkt na anderhalf jaar ook blijvend te zijn. De besparing op de WW-lasten die de vervroegde uitstroom met zich meebrengt, is hoger dan de kosten van de training, waardoor het

181 Van Hooft & Van den Hee 2017, p. 45-46.

182 Van Hooft & Van den Hee 2017, p. 53.

183 Van Hooft & Van den Hee 2017, p. 56-57.

184 Van Hooft & Van den Hee 2017, p. 4-5.

185 Daarbij vond 24,6 procent werk via het eigen netwerk, 23,2 procent via een vacature op internet en 13,1 procent via hun vorige werkgever. Van Hooft & Van den Hee 2017, p. 63-64.

186 Van Hooft & Van den Hee 2017, p. 81.

187 Van Hooft & Van den Hee 2017, p. 6.

188 De toewijzing is gedaan door te kijken naar het eindcijfer van het BSN, waarbij 20 procent werd toegewezen aan de controlegroep. Van de 49.924 potentiële deelnemers zijn er 9.939 (19,9 procent) ingedeeld in de controlegroep. Omdat de medewerkers van het UWV zich niet strikt aan de instructie van het onderzoek hielden en sommigen ww'ers in de controlegroep op eigen verzoek deelnamen, nam uiteindelijk 8 procent van degenen die ingedeeld waren in de controlegroep toch deel aan de training. De Groot en Van der Klaauw 2017, p. 3-5.

programma als geheel kostenefficiënt is.<sup>189</sup> De cursus lijkt het meeste vruchten af te werpen op werklozen die een relatief sterke positie op de arbeidsmarkt hebben. Zij stelden vast dat de cursus effectiever was voor 50- tot 55-jarigen, hoger opgeleiden, mannen, degenen die voorafgaand aan de WW maximaal zestien uur per week werkten en voor degenen die voor de WW een tijdelijk contract hadden.<sup>190</sup> De onderzoekers vonden geen significant effect als het gaat om het maandloon, het aantal contracturen of het type contract.<sup>191</sup> Wel werken deelnemers na een jaar vaker op basis van een tijdelijk contract dan niet-deelnemers.<sup>192</sup>

De training heeft in meerdere opzichten zijn bestaansrecht bewezen. De deelnemers rapporteren dat zij baat hebben bij de training en de uitstroomcijfers en kostenefficiëntie wijzen uit dat het instrument een gematigd succes mag worden genoemd. Het tweeledige doel (actualiseren van werkzoekvaardigheden en motiveren) wordt ten dele bereikt. Wanneer de premisse is dat de relatief slechte arbeidsmarktvooruitzichten vooral komen door het zoekgedrag van vijftigplussers die *out of touch* zijn met de eisen van de hedendaagse arbeidsmarkt, zou men toch een groter effect verwachten op de uitstroomkans dan 12 procent ten opzichte van de niet-deelnemers. Ook rapporteren deelnemers in hogere mate dat ze afhankelijk zijn van anderen bij de zoektocht naar een baan en raken zij ontmoedigd naarmate de werkloosheid langer duurt.<sup>193</sup> Van kandidaten wordt in zekere zin een vorm van zelfselectie aangemoedigd: men moet niet proberen om bijvoorbeeld via banensites te solliciteren, want daar ondervindt men concurrentienadeel gezien het grote aantal reacties op dergelijke vacatures. Dit maakt duidelijk dat de oplossing van het probleem van uitsluiting van vijftigplussers niet alleen gezocht kan worden in activerend beleid ten aanzien werklozen, maar ook werkgevers dienen te worden geactiveerd.

### Scholingsvoucher (Actieplan55pluswerk)

Zowel in het MLT-akkoord als in het rapport van de Commissie Borstlap staat het belang van bijscholing en omscholing centraal ('leven lang ontwikkelen').<sup>194</sup> Een van de redenen waarom relatief oudere werklozen in de knel komen, is volgens sommigen de relatief lage bereidheid onder hen om tijdens de carrière bijscholing te volgen. Op voorhand lijkt het aannemelijk dat omscholing naar een van de zogeheten kansberoepen waar het UWV krapte op de arbeidsmarkt vaststelde, een oplossing kan bieden voor deze groep.<sup>195</sup> Het ging om opleidingen gericht op een beroep 'waarvoor veel vacatures in de regio van de aanvrager beschikbaar' waren 'of een opleiding die de kans op werk groter maakt'.<sup>196</sup>

Specifiek voor ouderen was in het kader van het Actieplan '55pluswerk'tussen september 2013 en september 2015 een scholingsvoucher gecreëerd. Een werkzoekende kon via het UWV een scholingsvoucher van 750 euro aanvragen indien:

1. Hij/zij een opleiding ging volgen met aansluiting op een kansberoep.
2. Hij/zij een intentieverklaring had van een werkgever om de werkzoekende na afloop van de training in dienst te nemen.

De scholingsvoucher in het kader van '50pluswerk'toverlapt met een andere regeling voor scholingsvouchers. Tussen mei 2015 en januari 2018 konden werkzoekenden namelijk dankzij de 'tijdelijke regeling subsidie scholing richting een kansberoep' gebruikmaken van een

189 De Groot & Van der Klaauw 2017, p. 18-19.

190 De Groot & Van der Klaauw 2017, p. 15.

191 De Groot & Van der Klaauw 2017, p. 13.

192 De Groot & Van der Klaauw 2017, p. 19.

193 Van Hooft & Van den Hee 2017, p. 6.

194 Sociaal-economisch beleid 2021-2025 2021, p. 8.

195 Van der Aalst 2017, p. 50-51.

196 Kamerstukken II 2013/14, 29 544, nr. 540.

scholingsvoucher van maximaal 2.500 euro via het UWV. Deze regeling stond open voor iedereen die als werkzoekende stond ingeschreven bij het UWV en daarbij een WW- of IOW-uitkering genoot, als zelfstandige werkte of in loondienst was. Bij deze regeling bood een baangarantie geen toegang tot de regeling. De opleiding moest bedoeld zijn om in te stromen bij een kansberoep of leiden tot het verkrijgen van een EVC-certificaat.<sup>197</sup> Voor deze regeling was oorspronkelijk 27 miljoen euro gereserveerd, waarvan 9 miljoen specifiek was bestemd voor de langdurige zorg. Toen in december 2016 bleek dat het subsidieplafond van 18 miljoen voor het economiebrede subsidieplafond snel zou worden bereikt, werd het budget nogmaals met 18 miljoen euro opgehoogd. Medio 2017 was het subsidieplafond voor de economiebrede doelgroep bereikt, waarbij zo'n 17.000 vouchers waren toegekend.<sup>198</sup>

Het doel van een scholingsvoucher is uiteraard om enerzijds oudere werklozen aan het werk te helpen, anderzijds om door investeringen in de vraag naar geschikt personeel bij 'krapteberoepen' te voorzien. Vereist daarbij is dat werkgevers overtuigd zijn dat omscholing een kandidaat voldoende geschikt maakt, het subsidiebedrag voldoende prikkel biedt maar het geld tegelijkertijd niet wordt ingezet voor personen die ook zonder financiële ondersteuning wel werk hadden gevonden. Ook is het noodzakelijk dat voor bedrijven en werkzoekenden duidelijk is waar krapte bestaat op de arbeidsmarkt. Het UWV heeft in 2014 een methode ontwikkeld die zicht biedt op krapteberoepen en werklozen middels een factsheet van logische 'overstapberoepen' per 'overschotberoep' toont.<sup>199</sup>

### *Plausibiliteit*

Een scholingsvoucher sluit aan op een belangrijke trend binnen ons arbeidsmarktbeleid. Het bieden van opleidingen aan ouder personeel is een kernelement van *sustainable employment* en kan ervoor zorgen dat de participatie van ouderen op de arbeidsmarkt verstevigd wordt.<sup>200</sup> Ook de SER benadrukt het belang van het faciliteren van leven lang ontwikkelen (LLO) en 'van-werk-naar-werk trajecten' (VWNW) met steun van de sociale partners. Het aanbieden van trainingen gaat bijvoorbeeld gepaard met een lager percentage werknemers dat vervroegd met pensioen gaat binnen bedrijven.<sup>201</sup> Het lijkt daarom logisch bij- en omscholing ook aan te bieden aan werklozen die überhaupt geen investering van een werkgever hoeven te verwachten. Zoals eerder vermeld, kan de relatief zwakke arbeidsmarktpositie van werkloze vijftigplussers ten dele verklaard worden door geringere investeringen in kennis en vaardigheden. Ouderen worden ook vaker werkloos door banenverlies in krimpsectoren. Bovendien bestaat ook onder ouderen zelf de behoefte om bij plotselinge werkloosheid de vrijheid te hebben een andere richting te kiezen.<sup>202</sup>

Er is een aantal factoren dat maakt dat werkgevers minder in de kennis en vaardigheden van hun personeel investeren dan voor de Nederlandse beroepsbevolking efficiënt en wenselijk zou zijn. Allereerst zijn werkgevers over het algemeen geneigd trainingen aan te bieden die specifieke, baangerelateerde kennis opleveren in plaats van generieke kennis, omdat een investering in de algemene kennis en vaardigheden van een medewerker ertoe kan leiden dat deze eerder vertrekt of de verhoogde productiviteit vertaald wil zien in een hoger salaris.<sup>203</sup> Ten tweede

197 EVC-certificaat stond voor 'eerder verworven competenties' en was bedoeld voor mensen die praktijkervaring hadden opgedaan zonder hier een erkend diploma aan over te houden. Artikel 2 en artikel 3 Tijdelijke regeling subsidie scholing richting een kansberoep.

198 Van den Ende, Grijpstra & Driessen 2019, p. 19-20.

199 Van der Aalst 2017, p. 50-51.

200 De Grip e.a. 2020, p. 1.

201 De Grip e.a. 2020, p. 10.

202 Informant DA10.

203 Dhondt e.a. 2011, p. 24.

zullen werkgevers niet investeren in omscholing naar een geheel ander beroep. Ook fondsen binnen een branche voor om- en bijscholing zijn niet bedoeld om doorstroom naar een andere branche te stimuleren.<sup>204</sup> Ten derde maakt ook de flexibilisering van de arbeidsmarkt dat het minder logisch is om te investeren in opleidingen.<sup>205</sup> Onderscheid naar leeftijd bij het aanbieden van trainingen speelt bijvoorbeeld minder een rol bij werkgevers die relatief veel vaste contracten aanbieden.<sup>206</sup> Ten vierde zullen werklozen veelal buiten de boot vallen, tenzij een werkgever een opleiding aanbiedt bij het aannemen van nieuw personeel.

Op grond hiervan lijkt het dus wenselijk dat de overheid opleidingsprogramma's faciliteert waar de markt tekortschiet, maar het de arbeidsmarktpositie van vijftigplussers wel zou versterken. Dit is echter niet zonder meer evident. Onderzoek naar activerend arbeidsmarktbeleid toont aan dat scholingsprogramma's doorgaans op korte termijn een gering of negatief effect hebben op het vinden van werk, terwijl de resultaten op de langere termijn ietwat gunstiger zijn. Ten opzichte van subsidiëring van banen in de private sector en arbeidsbegeleiding en sanctiemaatregelen scoren trainingsprogramma's daarentegen weer slechter.<sup>207</sup> Het is bovendien niet gezegd dat werkloze vijftigplussers evenveel baat hebben bij extra scholingsbudget als andere werklozen. Volgens Montizaan, Nieste en Poulissen blijkt bijvoorbeeld uit een vignettenonderzoek uit 2016 dat werkgevers geen waarde hechten aan omscholing van oudere kandidaten, zolang deze niet gepaard gaat met relevante werkervaring en er ook jongere kandidaten beschikbaar zijn.<sup>208</sup>

Bijscholing van oudere werknemers kent een aantal specifieke belemmeringen. Eén factor speelt voor zowel werkgevers als werknemers een rol: doordat een werknemer dichterbij de pensioenleeftijd nadert, neemt de terugverdiendtijd van de cursus of opleiding af en zijn dus de kosten relatief hoog.<sup>209</sup> De voorkeuren van oudere werknemers zelf spelen eveneens een rol. In de literatuur bestaat een zekere consensus dat oudere werknemers gemiddeld genomen slechter presteren bij trainingen.<sup>210</sup> Onder werknemers blijkt bovendien de bereidheid om deel te nemen, af te nemen na het zestigste jaar. Het feit dat veel werknemers in die leeftijd niet meer kunnen doorgroeien binnen het bedrijf (*career plateauing*) is een oorzaak van deze geringere bereidheid, maar ook een geringere bereidheid om buiten de reguliere werktijden vanwege een grotere herstelbehoefte deel te nemen aan cursussen, speelt een rol.<sup>211</sup>

Werkgevers maken nog iets duidelijker onderscheid naar leeftijd. Al bij werknemers vanaf 45 jaar neemt de bereidheid van werkgevers om te investeren af. De naderende pensioenleeftijd en geringere terugverdiendtijd kan dit ten dele verklaren. Volgens onderzoek spelen ook de relatief hoge loonkosten die zich vertalen in hogere trainingskosten een rol, evenals het feit dat *fluid intelligence* (het vermogen om iets nieuws aan leren) met de leeftijd lijkt af te nemen. Als het gaat om trainingen en cursussen die vanuit werkgevers aan het personeel worden aangeboden, zien we dan ook dat ouderen minder participeren.<sup>212</sup>

### Effectiviteit

Het gebruik van de scholingsvoucher voor vijfenvijftigplussers bleef aanvankelijk ver achter bij de gestelde doelen. Tot en met september 2014 waren slechts 1'400 vouchers verstrekt, terwijl

204 Informant DA10.

205 Bekker & Mailand 2019, p. 151.

206 Montizaan, Nieste & Poulissen 2019, p. 20.

207 Card, Cluver & Weber 2017, p. 3; Kluge e.a. 2007, p. 189; Den Butter & Mihaylov 2008, p. 62; Card, Kluge & Weber 2010, p. 475.

208 Montizaan, Nieste & Poulissen 2019, p. 11-12; Montizaan & Fouarge 2016, p. 16.

209 Beier, Teachout & Cox 2012, p. 5, p. 12; Montizaan, Nieste & Poulissen 2019, p. 8, p. 22-23.

210 Beier, Teachout & Cox 2012, p. 3.

211 Montizaan, Nieste & Poulissen 2019, p. 22-30.

212 Montizaan, Nieste & Poulissen 2019, p. 8-10.

er voor dat jaar 5.500 aanvragen waren geraamd. Dit kwam gedeeltelijk door het feit dat aanvragen werden ingediend terwijl de opleiding al was gestart, en hierdoor 45 procent van de aanvragen werden afgewezen.<sup>213</sup> Uiteraard valt ook niet uit te sluiten dat het subsidiebedrag de regeling eenvoudigweg niet aantrekkelijk genoeg maakte om werkgevers over de streep te trekken een opleiding te financieren.

In 2014 verhoogde minister Asscher van SZW daarom het subsidiebedrag naar 1.000 euro, vereenvoudigde hij de aanvraagprocedure en verlaagde hij de leeftijdsgrens van 55 naar 50 jaar.<sup>214</sup> Hierdoor kwam de scholingsvoucher voor het eerst goed van de grond. Het aantal (gehonoreerde) aanvragen nam sterk toe tot 3.500 voor de periode januari-mei 2018. Uiteindelijk zijn tussen 2013 en 2017 18.753 scholingsvouchers verstrekt, iets meer dan het aantal van 16.500 dat het UWV als streefgetal hanteerde.<sup>215</sup> Het lijkt erop dat vijftigplussers alleen iets hebben aan de scholingsvoucher als er een substantieel bedrag mee gemoeid is. Overheidsfinanciering is pas zinvol als het een substantiële bijdrage betreft die een serieuze opleiding mogelijk maakt.<sup>216</sup>

Een gedegen evaluatie van de regeling in het kader van ‘55pluswerkt’ ontbreekt helaas. De minister achtte de kennis binnen het UWV voldoende om niet vooraf effectstudies te laten verrichten naar de beoogde resultaten en de evaluatie beperkte zich tot een opsomming van de algemene uitstroomcijfers en het aantal (gehonoreerde) aanvragen.<sup>217</sup> De breed toegankelijke scholingsvoucher die vanaf 2015 door het UWV werd verstrekt is wel geëvalueerd. Mede dankzij extra financiering oversteeg dit programma met 20.330 deelnemers wel het verwachte aantal van 10.000 tot 15.000 deelnemers. Tussen de doelgroep van beide regelingen bestaat een zekere overlap. 28 procent van de deelnemers was vijftig jaar of ouder, 31 procent tussen de 40 en 49 jaar. De meeste vouchers (61 procent) werd toegekend aan WW'ers.<sup>218</sup> Verreweg de meeste deelnemers (60 procent) waren bij het aanvragen van de voucher werkloos en kozen voor een opleiding om de kansen op de arbeidsmarkt te vergroten (61 procent).<sup>219</sup> Het studierendement was behoorlijk indrukwekkend: 83 procent behaalde uiteindelijk een diploma of EVC-certificaat.<sup>220</sup> Van de deelnemende WW-gerechtigden had bovendien 69 procent na dertien maanden een baan.<sup>221</sup>

Ook voor wat betreft de beleving onder de deelnemers was de scholingsvoucher een succes. 71 procent van de deelnemers gaf aan dat, dankzij de scholingsvoucher, in redelijke tot zeer hoge mate de arbeidsmarktkansen waren verbeterd.<sup>222</sup> De meerderheid van de deelnemers geeft aan dat de lijst met kansberoepen hen motiveerde na te denken over andere beroepen.<sup>223</sup> Geraadpleegde stakeholders toonden zich ook tevreden over de effectiviteit van de maatregel en wezen erop dat het snelle bereiken van het subsidieplafond een indicatie vormt dat het

213 Kamerstukken II 2013/14, 29 544, nr. 540; Kamerstukken II 2013/14, 29 544, nr. 617.

214 Regeling van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 15 september 2014 tot wijziging van de Regeling scholing en plaatsing oudere werkloze, Stcrt. 2014, 26414.

215 Bijlage overzicht eindresultaten Actieplan 50-plus Werkt 2013-2017, Kamerstukken II 2017/18, 29 544, nr. 810.

216 Informant DA8.

217 Kamerstukken II 2013/14, 29 544, nr. 540.

218 Van de 20.330 vouchers waren 16.604 toegekend aan de economiebrede doelgroep en 3725 voor de langdurige zorg. Van den Ende, Grijpstra & Driessen 2019, p. 5.

219 Van den Ende, Grijpstra & Driessen 2019, p. 26-27.

220 Van den Ende, Grijpstra & Driessen 2019, p. 31.

221 Bedacht moet wel worden dat niet alle WW-gerechtigden bij het aanvragen van de voucher helemaal geen werk hadden. Na één maand had bijvoorbeeld 39 procent een baan – een indicatie dat een significant percentage tijdens het volgen van de opleiding een (deeltijd) functie had aangevuld met een WW-uitkering. Van den Ende, Grijpstra & Driessen 2019, p. 36.

222 Van den Ende, Grijpstra & Driessen 2019, p. 40.

223 47 procent van de werkloze deelnemers die een baan vonden, kwam ook daadwerkelijk in een andere sector en een ander type baan terecht. Van den Ende, Grijpstra & Driessen 2019, p. 31, p. 38.

instrument aan een behoefte beantwoordt. Wel gaven zij te kennen dat de scholingsvoucher voor een deel is toegekend aan kandidaten die de scholing ook zelf konden financieren.<sup>224</sup> De enquête onder deelnemers bevestigt dit beeld: slechts 33 procent gaf aan zonder de voucher het traject niet te hebben gevolgd.<sup>225</sup> Bij nader onderzoek in 2017 bleek dat in 16 procent na onjuist gebruik de voucher moest worden teruggevorderd.<sup>226</sup>

Al met al lijkt de scholingsvoucher een geschikt middel om de autonomie en wendbaarheid van (langdurig) werklozen te vergroten. Of de groep vijftigplussers in dezelfde mate profiteert, is helaas hier ook voor de breed toegankelijke scholingsvoucher niet geëvalueerd. Het is opmerkelijk dat de scholingsvoucher die in het kader van '55pluswerkt' was ingevoerd niet degelijker is geëvalueerd. Zeker omdat in de literatuur gewezen wordt op de belemmeringen die specifiek voor oudere werknemers opgaan. We weten niets over het type opleidingen dat met de scholingsvoucher is bekostigd, wat het profiel is van de deelnemer en wat het studierendement of het effect op de kansen van het vinden van een baan precies zijn. De Algemene Rekenkamer beklagde zich in 2016 dan ook over het ontbreken van gedegen onderzoek naar de effectiviteit van het programma.<sup>227</sup>

### *Actieplan Perspectief voor vijftigplussers (2017-2020)*

Het Actieplan Perspectief voor vijftigplussers was de opvolger van het Actieplan '55pluswerkt' en diende ertoe om op centraal niveau te zorgen dat 'decentrale sociale partners' de aanbevelingen uit de Beleidsagenda 2020 uitvoerden die voor hun sector, branche of bedrijf relevant zijn.<sup>228</sup> Ditmaal zou wel de effectiviteit onderzocht worden: het ministerie van SZW bepaalde dat vooraf een beleidstheorie geformuleerd moest worden en er een tussen- en eindevaluatie zou worden gehouden van de resultaten van het plan. In de beleidstheorie zijn expliciet de input (inzet van mensen en middelen), *throughput* (maatregelen en activiteiten), output (beleidsprestaties), directe effecten (outcome) en maatschappelijke veranderingen (impact) uitgestippeld.<sup>229</sup> De verhoogde arbeidsparticipatie moest via drie specifieke beleidsdoelen worden gerealiseerd:

- De wendbaarheid van vijftigplussers moest worden verbeterd door middel van scholingsinspanningen en verbeterde mobiliteit.
- De kans op langdurige werkloosheid onder vijftigplussers moest afnemen.
- De bekendheid van de kennis, vaardigheden en competenties van vijftigplussers moest verbeterd worden en de beeldvorming over vijftigplussers moest gunstiger worden.<sup>230</sup>

De term discriminatie komt in de formulering van de beleidstheorie niet voor, maar de derde doelstelling hield wel rechtstreeks verband met de negatieve beeldvorming onder werkgevers. Dit beleidsdoel onderscheidt zich van de overige subdoelen, omdat hierbij niet het activeren van de uitkeringsgerechtigde werkloze centraal staat, maar het stimuleren van recruiters en werkgevers.

### **Intensieve werkgeversdienstverlening**

Een onderdeel van het nieuwe actieplan was de intensivering van de dienstverlening vanuit het UWV. Dankzij de oprichting van speciale teams zouden werk en werkzoekenden beter bij elkaar gebracht worden, sollicitanten en werkgevers meer met elkaar in contact komen, werkgevers

224 Van den Ende, Grijpstra & Driessen 2019, p. 40.

225 Van den Ende, Grijpstra & Driessen 2019, p. 59.

226 Van den Ende, Grijpstra & Driessen 2019, p. 42.

227 *Re-integratie van oudere werklozen* 2016, p. 13-16.

228 De Ruig & Zwinkels 2017, p. 8.

229 De Ruig & Zwinkels 2017, p. 5-7.

230 De Ruig & Zwinkels 2017, p. 10-11.

betere ondersteuning krijgen bij de zoektocht naar ervaren krachten en MKB'ers ondersteund worden bij het in kaart brengen van hun personeelsbehoefte. Het plan sloot aan bij de vraag-gerichte benadering die in het kader van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (SUWI) de spil moet vormen in de contacten tussen het UWV en werkgevers. In het kader van eerdere actieplannen bij het UWV in de periode tussen 2013 en 2016 gericht op vijftig- en vijfenvijftigplussers, was al ruimte voor zeventig extra fte's op de werkgeversdienst-verlening. Met het extra geld was nogmaals ruimte voor 31,5 extra fte's, waarmee de totale inzet op 101,5 extra fte's uitkwam. Het extra budget werd door de regering verlengd tot en met 2021.<sup>231</sup>

Aan het plan lag een aantal gedachten ten grondslag:

- Vijftigplussers kwamen onvoldoende in contact met werkgevers via vacatures.
- Werkgevers zijn terughoudend bij het aanbieden van werk aan vijftigplussers.
- Het relatiebeheer van de WSP's kan verbeterd worden en voor MKB'ers zijn de administratieve lasten hoog en de faciliteiten op het terrein van werkgeversdienst-verlening beperkt.

Door de extra inzet moest met name het probleem van de mismatch tussen de zoek-inspanningen van vijftigplussers en het banenaanbod worden opgelost door:

- Het verstevigen van bestaande relaties met bedrijven, nieuwe relaties aan te knopen en het netwerk van adviseurs bij WSP's te verbeteren door met name gericht contact met werkgevers te zoeken.
- Investeren in de kwaliteit van het matchingsproces door middel van betere samenwerking met betrokken partijen zoals gemeenten, uitkeringsinstantie en uitzendbureaus.
- Meer fysieke ontmoetingen tussen werkzoekenden en bedrijven realiseren door netwerk-bijeenkomsten en inspiratiedagen.
- Beter mee te denken met het bedrijfsbelang van de ondernemer.
- Investeren in de vaardigheden van de adviseurs van het UWV.
- Het wegnemen van administratieve belemmeringen voor werkgevers, transactiekosten voor hen verlagen en de bekendheid met financiële instrumenten zoals de no-riskpolis vergroten.<sup>232</sup>

Met deze strategie diende uiteindelijk te worden bewerkstelligd dat de WSP's werkgevers beter kunnen adviseren, zij geschiktere kandidaten voordragen, de procedure voor werkgevers vereenvoudigen en de kennis van de faciliteiten onder werkgevers vergroten, terwijl de transactiekosten voor hen worden verlaagd (outcome), waarna de werkloosheidsduur voor vijftigplussers diende af te nemen, de baanvinkans groter werd en de duur van de baan tevens verlengd moest worden (impact).<sup>233</sup>

Voor het plan werd 22,7 miljoen euro gereserveerd voor de periode 2017-2018. Opmerkelijk is dat niet gekozen werd voor een programma dat specifiek op de doelgroep van vijftigplussers was gericht, maar dat de verschillende werkgeversservicepunten (WSP's) de extra gelden conform hun eigen regionale methodiek mochten besteden, veelal in de vorm van extra fte's.<sup>234</sup> De strategie was om het plan niet "expliciet zichtbaar te richten op vijftigplussers" omdat dit

231 Oostveen e.a. 2020, p. 40.

232 De Ruig en Zwinkels 2017, p. 15-17.

233 De Ruig en Zwinkels 2017, p. 18.

234 Bouterse e.a. 2019, p. 30-31.



de groep in de ogen van werkgevers “onnodig zou stigmatiseren”. In plaats daarvan dienden vijftigplussers in de slipstream van de verbeterde effectiviteit van werkgeversdienstverlening te worden meegenomen. De investering zou hen toch wel ten goede komen: vijftigplussers maakten in vrijwel alle regio’s ten minste de helft van het totale aantal WW-gerechtigden uit en zij ontvingen bovendien waarschijnlijk in hogere mate ondersteuning.<sup>235</sup> Omdat de extra gelden gewoon werden toegevoegd aan het budget, is echter niet waarschijnlijk dat de uitvoerders binnen het UWV zich bewust waren van het achterliggende doel om vijftigplussers te ondersteunen.<sup>236</sup>

### *Plausibiliteit*

De werkgeversdienstverlening was binnen het bredere actieplan hoofdzakelijk gericht op het bestrijden van langdurige werkloosheid door het beter matchen van kandidaten en banen.<sup>237</sup> De ondersteuning van werkgevers lijkt daarbij om meerdere redenen een geschikt vertrekpunt. Allereerst beamen betrokkenen binnen het bedrijfsleven en experts dat de overheid een actievere rol moet vervullen in het matchen van kandidaten met banen waar zij langdurig inzetbaar zijn. Een faciliterende rol van de overheid lijkt daarbij wel gewenst. Tijdens de openbare gesprekken merkte Vonhof (MKB Nederland) op dat de overheid doorgaans enkel communiceert wat kandidaten niet kunnen, in plaats van wat zij wel kunnen en Van der Gaag (VNO-NCW) betoogde dat met de decentralisatie de lokale regelgeving complex en ondoorzichtig is geworden voor werkgevers.<sup>238</sup> Zowel bij de overheid als bij bedrijven ligt bovendien de nadruk nog erg op het behalen van targets in plaats van te kijken waar kandidaten met een afstand tot de arbeidsmarkt effectief en duurzaam kunnen worden ingezet (‘performance paradox’).<sup>239</sup> Inzetten op een goed matchingsproces lijkt dus op voorhand zinvol.

Ook lijkt het zinvol werkgevers en werkzoekenden rechtstreek met elkaar contact te brengen. Vooroordelen over de vermeende lagere productiviteit of het ziekteverzuim onder ouderen blijken zoals gezegd in de praktijk onjuist, waardoor het aannemelijk is dat wanneer ouderen in rechtstreeks contact komen met een werkgever, zij een betere kans maken hun kwaliteiten over het voetlicht te krijgen. Een medewerker van de Stichting Werken voor Elkaar benadrukt dat netwerken en het gesprek aangaan de beste remedie vormt tegen vooroordelen.<sup>240</sup> Het lijkt dus van groot belang dat de overheid netwerkbijskomsten en ontmoetingen tussen bedrijven en werkzoekenden faciliteert.

Er kan alleen een vraagteken worden geplaatst bij het feit dat het UWV er uitdrukkelijk voor kiest vooroordelen over leeftijd onbesproken te laten en werkgevers dus ook niet te bevragen uit angst dat dit stigmatiserend zou werken. Tegelijkertijd is een nevendoeel van de geïntensiverde werkgeversondersteuning wel het vergroten van de bekendheid van financiële prikkels voor werkgevers zoals de no-riskpolis, maatregelen die werkgevers eveneens het signaal zouden kunnen geven dat kandidaten uit de doelgroep in wezen tekortschieten.

### **Effectiviteit van werkgeversondersteuning**

Bij de tussentijdse evaluatie en eindevaluatie is gebruikgemaakt van een analyse van cijfermateriaal van het UWV zelf, een werkgeversenquête en acht casestudies bij geselecteerde WSP’s. Het budget is per arbeidsmarktregio verschillend besteed. Sommige WSP’s zetten het budget wel expliciet in voor vijftigplussers, terwijl men in andere regio’s afzag van

235 Oostveen e.a. 2020, p. 39.

236 Oostveen e.a. 2020, p. 41-42.

237 De Ruij & Zwinkels 2017, p. 11.

238 Openbare gesprekken J. Vonhof in *Kamerstukken I 2021/22, CXLVI, I*; en A. van der Gaag in *Kamerstukken I 2021/22, CXLVI, J*.

239 Informanten DA9, DA10.

240 Informant DA11.

doelgroepenbeleid. Deze versplintering maakt het lastig de effectiviteit van de maatregel te toetsen.<sup>241</sup> Voor wat betreft de output van de maatregel is te zien dat de contactmomenten met werkgevers in 2017 sterk waren toegenomen, maar deze toename kan ook verklaard worden door het feit dat het UWV eerder al had besloten extra in te zetten op werkgeversdienstverlening.

De mate waarin WSP's zich focusten op de doelgroep vijftigplussers en vraag- (werkgeversperspectief) of aanbodgericht (werkenemersperspectief) stuurde, varieerde sterk. In de arbeidsmarktregio's Rijnmond en Noordoost-Brabant zette men de extra middelen wel specifiek in ter ondersteuning van vijftigplussers, maar de meeste regio's kozen voor een doelgroep-neutrale inzet (Flevoland, Friesland, Noord-Holland Noord, Noord-Limburg, Haaglanden en Groningen). In Noordoost-Brabant zette men dankzij een bestaand regionaal actieplan met campagnes Open voor 50-plus en Verzilver het goud van 50+ tevens in op bewustwording onder werkgevers. Veel geld stroomde naar de ontwikkeling en versnelling van nieuwe methoden en nieuwe samenwerkingsverbanden. In de praktijk betekent dit vooral meer 'loopvermogen': meer adviseurs en meer activiteiten die in het verlengde liggen van het streven naar 'strategische partnerschappen met werkgevers', een van de beleidsdoelstellingen van het UWV sinds 2017.<sup>242</sup>

Hoe zorgen de WSP's concreet voor betere kansen voor vijftigplussers? Volgens de evaluatiestudie zijn drie factoren van belang. Allereerst zetten de WSP's in op regionale samenwerking met gemeenten, provincies, O&O-fondsen, vakbonden, brancheorganisaties en de regionale opleidingsinfrastructuur. Ten tweede proberen ze door 'strategische partnerschappen' een vertrouwensband tussen UWV-adviseurs en werkgevers op te bouwen. Op die manier is het volgens respondenten tevens mogelijk om vooroordelen bespreekbaar te maken. Ten derde door een verbetering van de interne samenwerking tussen de adviseurs werkzoekendendienstverlening en de adviseurs werkgeversdienstverlening, waardoor eenvoudiger de juiste kandidaat kan worden gevonden en het plaatsen middels bijvoorbeeld job *carving* makkelijker gaat. Verder benadrukten de respondenten dat het vooral van belang is dat kandidaten en werkgevers elkaar fysiek ontmoeten en de competenties van ouderen moeten worden onderstreept en niet enkel het cv. Ook is het volgens hen zinvol vooroordelen bespreekbaar te maken en twijfels weg te nemen door een proefplaatsing voor te stellen of te wijzen op de no-riskpolis of het loonkostenvoordeel.<sup>243</sup> Dit is in lijn met ander onderzoek: bedrijven die geen ouderen in dienst hebben, oordelen negatiever over de kwaliteiten en productiviteit van ouderen dan bedrijven die dat wel hebben. Deze verschillen zien we tussen sectoren waar ouderen wel en niet sterk vertegenwoordigd zijn.<sup>244</sup>

De enquête onder werkgevers uit de tussentijdse evaluatie over 2018 – het eerste jaar waarin het programma werd geïmplementeerd – weerspiegelt vooral het feit dat de extra gelden generiek zijn besteed: 36,3 procent van de respondenten gaf aan dat er in 2018 meer contact is geweest met het UWV en gemeenten, terwijl slechts 6,2 procent meer deelgenomen heeft aan activiteiten met vijftigplussers, 13,5 procent aangaf meer werkzoekende vijftigplussers aangeleverd te hebben gekregen en slechts 17 procent meer contact had gehad met vijftigplussers. Een kwalitatieve verbetering en het matchingsproces van oudere werkzoekenden scoorde slechts een 5,8 in 2018 (tegenover een 5,9 in 2019). Liefst 85,1 procent van de werkgevers geeft te kennen dat hun opvattingen over oudere werknemers niet gewijzigd zijn. Van de 7,1 procent werkgevers

241 Bouterse e.a. 2019, p. 31-32; Oostveen e.a. 2020, p. 42.

242 In de regio Rijnmond was besloten specifiek in te zetten op de groep ouderen middels het project 'Matching doelgroep 0-25%', aangezien de groep oudere werklozen voor een belangrijk deel overlapt met de 25 procent uit het WW-bestand met de geringste kansen om binnen twaalf maanden werk te vinden. Bouterse e.a. 2019, p. 34-39; Oostveen e.a. 2020, p. 41-47.

243 Oostveen e.a. 2020, p. 48-49.

244 Van Echtelt, Schellingerhout & De Voogd-Hamelink 2015, p. 94-95.

die aangeven dat de beeldvorming in gunstige zin is veranderd, geeft slechts 10,8 procent aan dat dit komt door contacten met het UWV, tegenover 82 procent die aangeeft dat dit door eigen ervaringen komt.<sup>245</sup>

In 2019 is dit beeld nauwelijks gewijzigd. Ook in dat jaar gaf 61,8 procent aan weinig tot niets te merken van de verbetering van de dienstverlening. Negen van de tien werkgevers waren niet van mening veranderd over de kwaliteiten van oudere werknemers. Van de werkgevers die in dat jaar een vijftigplusser hadden aangenomen, gaf 65,6 procent aan dat de werkgeversdienstverlening daar in het geheel niets mee te maken had, terwijl volgens respondenten de kwaliteit van het matchingsproces (12,2 procent), de procedures om mensen aan te nemen (10,7 procent) en de inhoudelijke expertise van adviseurs (10,7 procent) als enige speerpunten van beleid in meer dan 10 procent van de gevallen een rol speelden.<sup>246</sup>

De resultaten lijken dus weinig hoop te bieden, maar wel moet worden opgemerkt dat het om verschillende redenen lastig is het effect van de intensivering van de werkgeversondersteuning op de uitsluiting van vijftigplussers bij werving en selectie te bepalen. Allereerst is het geld bij vrijwel alle WSP's in het algemene budget verwerkt. Ten tweede viel het invoeren van de maatregel samen met de koerswijziging van het UWV in 2017 naar meer strategische partnerschappen, waardoor het separate effect van de extra gelden moeilijk kan worden bepaald. Ten derde nam in deze periode de werkloosheid af. Dit had mogelijk een effect op de kwaliteit van de aangedragen kandidaten en dus op de beoordeling van het matchingsproces.<sup>247</sup>

Al met al kan met recht worden betwijfeld of niet een groter effect kon worden bereikt door veel directer in te spelen op het fenomeen leeftijdsdiscriminatie. De inzet lijkt immers nauwelijks effect te sorteren als het gaat om de beeldvorming onder werkgevers. De woordvoerder van Werken voor Elkaar acht het niet aannemelijk dat doelgroepenbeleid leidt tot stigmatisering. Volgens hem is de beeldvorming over de kwaliteiten en tekortkoming van oudere werknemers zowel onder werkgevers als onder werkzoekenden vrij eenduidig en kan het geen kwaad het probleem van leeftijdsdiscriminatie te benoemen.<sup>248</sup>

Toch lijkt in het matchingsproces de sleutel tot een oplossing te liggen. Wat opvalt, is dat betrokken UWV-adviseurs vooral het belang van face-to-facecontact tussen werkzoekenden en werkgevers, het belang van het kenbaar maken van competenties van kandidaten en het bespreekbaar maken van vooroordelen onderstrepen. Dit laatste wordt tevens benadrukt door de woordvoerder van de Stichting Werken voor Elkaar. Deze stichting opereert op een vergelijkbare manier en probeert middels netwerkbijeenkomsten en workshops vijftigplussers te stimuleren een plan op te stellen, te netwerken en in onderlinge samenwerking de kans op het vinden van werk te vergroten. Wanneer werkgevers een persoon voor zich hebben, zijn zij volgens hem veel eerder geneigd voorbij leeftijdsgelateerde vooroordelen en stereotypingen te kijken dan wanneer zij enkel een cv voor zich hebben.<sup>249</sup>

### **Financiële prikkels: no-riskpolis en het loonkostenvoordeel**

Uit de bestudeerde mechanismen blijkt duidelijk dat zorgen van werkgevers over (relatief) hoge loonkosten en gepercipieerde risico's op bijvoorbeeld uitval door ziekte bij vijftigplussers een

245 Een schamele 4,5 procent procent geeft aan dat dit komt door de publiciteitscampagne met boegbeeld John de Wolf. Bouterse e.a. 2019, p. 39-42.

246 Oostveen 2020, p. 52-56.

247 Oostveen 2020, p. 56-57.

248 Informant DA11.

249 Informant DA11.

rol spelen bij leeftijdsdiscriminatie. Het is de vraag of dergelijke reserves weggenomen kunnen worden met financiële prikkels. Twee maatregelen binnen het Actieplan Perspectief voor vijftigplussers verdienen daarom aandacht: het loonkostenvoordeel en de no-riskpolis.

Het loonkostenvoordeel is een regeling waarbij werkgevers, bij het in dienst nemen van oudere werknemers (56 jaar en ouder) die voorafgaand aan de indiensttreding een uitkering ontvangen, een financiële tegemoetkoming kunnen aanvragen. Voorwaarde is dat de werknemer nog niet de pensioengerechtigde leeftijd heeft bereikt. Het loonkostenvoordeel bedraagt 3,05 euro per verloond uur, met een maximum van 6.000 euro voor een maximale periode van drie jaar. Van belang is verder dat de werknemer in kwestie moet meewerken aan de aanvraag door bij zijn of haar uitkeringsinstantie een 'Doelgroepverklaring' aan te vragen. Het loonkostenvoordeel komt nagenoeg overeen met de afgeschafte mobiliteitsbonus, hoewel daarvoor een plafond gold van 7.000 euro en de aanvraagprocedure anders was ingericht.<sup>250</sup>

De no-riskpolis is bedoeld om de drempel die het risico van doorbetaling bij ziekte (104 weken) voor doelgroepen te verlichten, door de doorbetalingsplicht te verkorten naar dertien weken. De regeling is inmiddels afgebouwd. Oudere werknemers behoren tot de doelgroep indien zij:

- Tussen 1 januari 2018 en 1 januari 2020 bij de werkgever in dienst zijn getreden.
- Vóór 1 januari 1962 zijn geboren.
- 52 weken of meer voorafgaand aan de indiensttreding recht hadden op WW (langdurig werkloos).
- De ziekte moet zijn aangevangen in de vijf jaar nadat de werknemer in dienst is getreden.

Zowel het loonkostenvoordeel als de no-riskpolis bestonden al langer, maar de maatregelen vormden onderdeel van het Actieplan Perspectief voor vijftigplussers, omdat de financiële prikkels complementair werden geacht aan de overige maatregelen die beoogden een goede match tussen kandidaat en arbeidsplaats te bewerkstelligen.<sup>251</sup> Met het actieplan werd de minimumleeftijd voor de no-riskpolis bovendien verlaagd naar 56 jaar (geraamde kosten: 2 miljoen), opdat de leeftijd samenviel met die van het loonkostenvoordeel.<sup>252</sup>

Het doel van de regelingen is betrekkelijk simpel: het wegnemen van de veronderstelde financiële risico's bij het aannemen van vijftigplussers. Indirect zou bovendien het verlagen van de drempel om vijftigplussers in dienst te nemen eraan bijdragen dat de beeldvorming van de doelgroep werd verbeterd door blootstelling. Hoewel 81 procent procent van de werkgevers aangaf de no-riskpolis een zinvol instrument te vinden, was de relatieve onbekendheid met de beide regelingen een probleem. Door middel van de intensivering van de werkgeversdienstverlening en de boegbeeldcampagne met oud-voetballer John de Wolf (niet bestudeerd) moest de bekendheid met de financiële instrumenten vergroot worden.<sup>253</sup>

### *Plausibiliteit*

Gelet op het feit dat werkgevers zelf rapporteren dat loonkosten en risico's voor wat betreft de langdurige inzetbaarheid een belangrijke rol spelen bij de uitsluiting van oudere werknemers, lijken financiële prikkels op het eerste gezicht een plausibel instrument om het aannemen van vijftigplussers aantrekkelijker te maken. Loonsubsidies voor oudere werklozen en andere

<sup>250</sup> Oostveen 2020, p. 60.

<sup>251</sup> Ook de proefplaatsing, waarbij werkgevers de mogelijkheid kregen voor zes maanden iemand op proef in dienst te nemen terwijl de uitkering doorliep, maakte onderdeel uit van het Actieplan. Deze maatregel is niet nader bestudeerd. De Ruig & Zwinkels 2017, p. 18.

<sup>252</sup> De Ruig & Zwinkels 2017, p. 18-19.

<sup>253</sup> De Ruig & Zwinkels 2017, p. 19-20.

personen met een afstand tot de arbeidsmarkt zijn echter niet altijd een onverdeeld succes geweest. De evaluaties van de Specifieke Afdrachtkorting (SPAK) en de Vermindering Langdurig Werklozen (VLW) in de jaren negentig waren niet positief.<sup>254</sup>

In de economische literatuur wordt verschillend gedacht over de effectiviteit van financiële prikkels. Card, Kluve en Weber (2017) constateren in een meta-analyse naar *active labour market policies* (ALMP's) dat een combinatie van trainingsprogramma's en subsidies met name voor langdurig werklozen uitkomst kunnen bieden.<sup>255</sup> Evaluatiestudies schetsen over het algemeen een positief beeld van de effecten voor loonsubsidies op de kans op het vinden van werk voor individuele werkzoekenden, maar het nadeel is dat het netto-effect op de werkgelegenheid lastig te meten is.<sup>256</sup> Boockmann geeft aan dat loonsubsidies voor oudere werklozen effectief kunnen zijn als er een kloof bestaat tussen de beloning en productiviteit van een bepaalde categorie werknemers, maar signaleert drie belangrijke nadelen van loonsubsidies:

- *Deadweight costs*: de subsidie wordt niet doelmatig besteed als werkgevers ongeacht de subsidie een kandidaat toch wel in dienst hadden genomen.
- *Substitution*: werkgevers kunnen subsidiabele kandidaten aannemen ten koste van personeel dat vertrekt en niet in aanmerking komt voor subsidies.
- *Displacement*: het creëren van banen binnen het ene bedrijf gaat ten koste van werkgelegenheid in een ander bedrijf.

Op basis van empirische studies naar Duitse, Finse en Belgische loonsubsidieregelingen concludeert hij dat de inzet van loonsubsidies over het algemeen niet doelmatig is. Waar het aanbod van arbeid zeer elastisch is, subsidies heel nauwkeurig gericht zijn op een bepaalde doelgroep en bijvoorbeeld de eis wordt gesteld dat bij het verstrekken van de subsidies ook daadwerkelijk netto banen worden gecreëerd, ligt dit mogelijk anders.<sup>257</sup> Jaenichen en Stephan concluderen dat de Duitse subsidieregeling wel een positief effect heeft op werklozen, maar geven aan dat de *deadweight costs* en *displacement* en substitutie-effecten niet bekend zijn.<sup>258</sup> Ook Albanese en Cockx komen in een studie naar een Belgische loonsubsidie voor werknemers ouder dan 56 jaar tot de conclusie dat de subsidie slechts een zeer gering effect heeft op werkgelegenheid en niet kostenefficiënt is.<sup>259</sup> Het gevaar van *deadweight costs* speelt niet alleen bij loonkostensubsidies, maar ook bij de Nederlandse no-riskpolis: onderzoek naar de effectiviteit van de no-riskpolis bij personen met een arbeidsbeperking wees uit dat 75 procent van de kandidaten ook zonder de no-riskpolis zou zijn aangenomen.<sup>260</sup>

Tot slot kan van financiële prikkels ook een stigmatiserend effect uitgaan: het gaat immers om compensatoire maatregelen die werkgevers kunnen opvatten als signaal dat de doelgroep op enigerlei wijze tekortschiet of een risico oplevert. Dit is in het geval van de no-riskpolis des te relevanter wanneer je bedenkt dat de werkgever ook andere nadelen ondervindt dan de loondoorbetaling bij ziekte. De werkgever blijft namelijk ondanks de no-riskpolis verantwoordelijk voor de re-integratie van de werknemer en bovendien komt de continuïteit van de bedrijfsvoering in gevaar. Ook kunnen de regelingen gepaard gaan met de nodige administratieve rompslomp,

254 De Graaf-Zijl, Van der Horst & Van Vuuren 2015, p. 15.

255 Card, Kluve & Weber 2017, p. 3, p. 32.

256 Kluve e.a. 2007, p. 170-171.

257 Boockmann 2015, passim.

258 Jaenichen & Stephan 2011, p. 1219-1220.

259 Albanese & Cockx 2015, p. 33.

260 De Ruijg e.a. 2018, p. 5.

hetgeen vooral voor MKB'ers een drempel kan opleveren.<sup>261</sup> Het UWV acht dit risico tamelijk gering: de vooraf geformuleerde beleidstheorie gaat ervan uit dat het 'stigmatiserende effect' van subsidies voor wat betreft de groep langdurig werklozen niet overschat hoeft te worden.<sup>262</sup>

### Effectiviteit van financiële prikkels

Er zijn geen analyses uitgevoerd die een antwoord geven op de vraag hoeveel extra werkgelegenheid voor de doelgroep is gerealiseerd door middel van de financiële prikkels. In plaats daarvan moeten we kijken naar het gebruik van de instrumenten en de bekendheid en waardering door werkgevers. Tussen 2015 en 2017 nam het gebruik van de mobiliteitsbonus af van 27.917 naar 24.048.<sup>263</sup> Het loonkostenvoordeel is in 2018 aan 18.486 werkgevers toegekend met een gemiddeld bedrag per werkgever van 6.301 euro.<sup>264</sup> Het instrument is daarbij voor 51.000 oudere werknemers gebruikt.<sup>265</sup> Met name in de zakelijke dienstverlening was de subsidie in trek, waarbij opviel dat binnen deze sector 73 procent werd uitgekeerd aan uitzendbureaus en arbeidsbemiddelingsbureaus.<sup>266</sup> Hoewel 81 procent van de werkgevers aangeeft dat de no-riskpolis zinvol is om meer vijftigplussers aan te nemen, wordt het instrument weinig gebruikt: met de verlaging van de leeftijd tot 56 jaar neemt het aantal aanvragen weliswaar een vlucht, maar nog altijd gaat het maar om een totaal van 125 in 2019.<sup>267</sup> Opmerkelijk is dat tot en met 2018 slechts de helft van de aanvragen werd gehonoreerd en dat opnieuw de uitzenden en arbeidsbemiddelingsbureaus het vaakst een aanvraag indienen en het meest bekend lijken te zijn met het instrument.<sup>268</sup>

Een mogelijke verklaring voor de geringe effectiviteit van de instrumenten is de onbekendheid onder werkgevers. In 2018 gold voor beide instrumenten dat ongeveer 55 procent van de werkgevers op de hoogte was van het bestaan ervan.<sup>269</sup> In het slotjaar van het actieplan (2019) blijkt de campagne op dit vlak toch zijn vruchten te hebben afgeworpen: 68,5 procent was bekend met het loonkostenvoordeel ten opzichte van 59 procent voor wat betreft de no-riskpolis. De enquête werd echter gehouden onder werkgevers die contact hebben met het UWV, waardoor de werkelijke bekendheid van de instrumenten onder de gehele populatie van werkgevers mogelijk aanzienlijk lager ligt.<sup>270</sup> Het aantal werkgevers dat alle ins en outs van de regelingen kent, en daar ook rekening mee houdt bij het aannemen van een vijftigplusser, ligt hoogstwaarschijnlijk nog een stuk lager. Al in 2012 bleek dat voor de meeste stimuleringsmaatregelen voor het aannemen van oudere sollicitanten geldt dat slechts 5 procent van de werkgevers het instrument tot in detail kende.<sup>271</sup>

Onder bedrijven die ten minste één vijftigplusser hebben aangenomen, ligt de bekendheid met de instrumenten wel hoger (73,3 procent voor het loonkostenvoordeel en 64,9 procent voor de no-riskpolis). Het is echter lastig een causaal verband te leggen tussen de bekendheid en het aannemen van vijftigplussers. Bovendien kan het beeld vertekend zijn doordat met name grote bedrijven met een HR-afdeling bekend zijn met de regelingen.<sup>272</sup> Van de werknemers die bekend zijn met de mobiliteitsbonus zegt ongeveer 35 procent eerder ouderen aan te nemen, maar een

261 Sax & De Ruig 2020, p. 26-30.

262 De Ruig & Zwinkels 2017, p.

263 Bouterse e.a. 2019, p. 47.

264 Oostveen e.a. 2020, p. 60.

265 Oostveen e.a. 2020, p. 73.

266 Bouterse e.a. 2019, p. 47.

267 De Ruig & Zwinkels 2017, p. 19.

268 Bouterse e.a. 2019, p. 48.

269 Bouterse e.a. 2019, p. 49.

270 Oostveen e.a. 2020, p. 63.

271 Van der Werff e.a. 2012, p. 14.

272 Oostveen e.a. 2020, p. 64.

even groot gedeelte geeft aan dit niet te doen.<sup>273</sup> De helft van de werkgevers die een vijftigplusser had aangenomen in het voorgaande jaar, gaf aan dat het loonkostenvoordeel hier géén invloed heeft gehad. Voor 20 procent had het wel een redelijke of grote impact op de keuze gehad. Onbekendheid met de regeling en de administratieve rondslopp vormden de voornaamste verklaringen voor het ondergebruik van de regeling.<sup>274</sup>

De effectiviteit van de no-riskpolis wordt iets gunstiger beoordeeld, maar de reacties van werkgevers lijken inconsistent. Bij de tussenevaluatie gaf 48,1 procent aan dat de maatregel bijdraagt aan het aannemen van vijftigplussers, bij de eindevaluatie was dit nog slechts 20 procent.<sup>275</sup> Opmerkelijk is dat een groot vignettenonderzoek uit 2012 juist aantoonde dat de mobiliteitsbonus een effectief middel was, terwijl de no-riskpolis nauwelijks invloed leek te hebben. Een mogelijke verklaring daarbij was dat veel werkgevers zich verzekeren tegen de langdurige uitval van werknemers.<sup>276</sup> Met name in het MKB geldt dat de meeste werkgevers een verzuimverzekering hebben en dus niet (rechtstreeks) de vruchten plukken van de no-riskpolis.<sup>277</sup>

Een ander probleem is het mogelijk stigmatiserende effect van subsidiemaatregelen op de doelgroep. De meeste adviseurs van het UWV geven aan in gesprekken niet meteen de regelingen noemen, omdat dit de indruk kan wekken dat de kandidaat eigenlijk ongeschikt is. Het doel van loonkostenbesparing mag niet voorop staan en zij merken dat werkgevers in de praktijk niet altijd op de instrumenten zitten te wachten.<sup>278</sup> Het lijkt er kortom op dat financiële prikkels maar in geringe mate helpen de positie van vijftigplussers te versterken en het met name lastig vast te stellen is wat de netto winst aan werkgelegenheid precies is. Met name het loonkostenvoordeel wordt door UWV adviseurs én werkgevers vaak als een cadeautje bestempeld.<sup>279</sup> Dit strookt met eerdere beramingen van de effectiviteit van de mobiliteitsbonus. Op basis van een werkgeversenquête en economische rekenmodellen schatten Van der Werff e.a. in 2012 dat slechts één op de zes werkzoekenden *zonder* de mobiliteitsbonus niet wordt aangenomen.<sup>280</sup> Hoe groot de *deadweight costs* in werkelijkheid zijn, is lastig vast te stellen. Wel blijkt uit enquêteonderzoek dat kleine werkgevers vaker aangeven baat te hebben bij de instrumenten.<sup>281</sup>

### *Good practice: geautomatiseerde opsporing discriminatie*

De meeste besproken maatregelen zijn erop ingericht vijftigplussers aantrekkelijker te maken voor werkgevers. Een geheel andere benadering is het handhaven van de Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd (WGBL) en het actiever uitdragen van het non-discriminatiebeginsel op het terrein van leeftijd. Een voorbeeld hiervan is het scannen op discriminatie in vacatureteksten aan de hand van een algoritme dat ontworpen werd door onderzoekers van de Vrije Universiteit in opdracht van het College voor de Rechten van de Mens. Zij maakten gebruik van een tool die online vacatures verzamelt (*scraping*) en pasten op de verzamelde database een geautomatiseerde tekstanalyse toe aan de hand van termen die duiden op leeftijdsdiscriminatie. In 2017 namen zij

273 Bouterse e.a. 2019, p. 50.

274 Oostveen e.a. 2020, p. 69-70.

275 Bouterse e.a. 2019, p. 50.

276 Daarbij moet overigens aangetekend worden dat de mobiliteitsbonus een significant negatief effect had op de kansen van de aangrenzende groep 45-jarigen. Van der Werff e.a. 2012, p. 13, 14-16 en 18-19.

277 Hierover kan op basis van huidig onderzoek geen definitieve uitspraak worden gedaan. Uit de literatuur blijkt niet dat er een verschil tussen het (veelal verzekerde) MKB en het (veelal onverzekerde) grootbedrijf bestaat voor wat betreft de inzet van de no-riskpolis. Ook is niet duidelijk in welke mate recht op de no-riskpolis zich vertaalt in lagere verzekeringspremies. Sax e-De Ruij 2020, p. 23, 26.

278 Oostveen e.a. 2020, p. 66.

279 Oostveen e.a. 2020, p. 71.

280 Van der Werff e.a. 2012, p. 71.

281 Oostveen e.a. 2020, p. 72.

1,8 miljoen vacatures onder de loep, in 2019 3,2 miljoen. De positieve hits die het algoritme opleverde handmatig doornemen, was voor de onderzoekers uiteraard niet haalbaar dus bepaalden de onderzoekers voor een inschatting van het aantal discriminerende vacatures aan de hand van de selectiecriteria binnen het algoritme een ‘strengere’ ondergrens en meer flexibele bovengrens.<sup>282</sup> Zij maakten daarbij onderscheid tussen directe discriminatie (rechtstreekse verwijzingen naar leeftijd) en indirecte discriminatie (bijv. ‘gevraagd student’, ‘starter’ etc.).<sup>283</sup>

Met name indirecte discriminatie komt regelmatig voor. In 2017 was volgens het algoritme sprake van 45.000 tot 73.000 gevallen van leeftijdsdiscriminatie in vacatureteksten (2,55-3,75 procent van het totale aantal vacatures), waarvan 2.700 tot 6.300 maal (0,15-0,35 procent) directe discriminatie en 42.600 tot 60.800 maal (2,40-3,43 procent) indirecte discriminatie. In 2019 lagen de percentages iets lager: in totaal 2,30 tot 3,36 procent (45.000 – 66.500 gevallen), waarvan 2,21-3,43 procent indirect onderscheid en 0,09-0,24 procent direct onderscheid. Tussen 2017 en 2019 lijkt daarmee sprake te zijn van een daling van ongeveer 10 procent in de frequentie waarmee leeftijdsdiscriminatie voorkomt in vacatureteksten. De oorzaak van deze daling is niet bekend.<sup>284</sup> De Inspectie SZW maakte gebruik van hetzelfde algoritme in 2019 en kwam tot een percentage tussen de 2,5 procent en 3,6 procent. De percentages lijken wellicht niet bijzonder hoog, maar bedacht moet worden dat de focus lag op woorden en woordcombinaties die bij wet verboden zijn. Zijdelingse uitsluiting die niet onrechtmatig is (formuleringen zoals ‘jong en dynamisch team’) zijn niet meegewogen.<sup>285</sup>

Het algoritme biedt de mogelijkheid leeftijdsdiscriminatie beter te analyseren, maar levert ook aanknopingspunten om bewustwordingscampagnes, en desnoods handhaving in te zetten. Het College voor de Rechten van de Mens heeft op basis van deze data de twaalf bedrijven die verantwoordelijk waren voor de meeste discriminerende overtredingen gecontacteerd. Vervolgens is hen duidelijk gemaakt op welke punten de vacatureteksten verboden onderscheid maken en hoe zij dit kunnen voorkomen. Het doorbreken van gedragspatronen is echter niet eenvoudig. In 2019 bleek sprake van een verbetering, maar waren de bedrijven desondanks nog steeds verantwoordelijk voor ‘honderden tot duizenden’ vacatureteksten met onderscheid naar leeftijd. Vervolgens stuurde het College de bedrijven een brief met bedrijfsspecifieke onderzoeksresultaten en een vernieuwde ‘vacaturecheck’ met instructies voor HR-professionals.<sup>286</sup>

De inzet van algoritmen kan dus mogelijk de handhaving en normerende werking van anti-discriminatiewetgeving versterken. Het college is bijvoorbeeld voorstander van het wetsvoorstel Toezicht op Gelijke Kansen bij Werving en Selectie, maar waarschuwde tegelijkertijd dat “de standaarden die in het wetsvoorstel zijn opgenomen vaag zijn en mogelijk voor werkgevers te weinig duidelijkheid verschaffen”. Het college raadde aan “de Inspectie SZW uit te rusten met een standaard geïntegreerde versie van het algoritme, dat structureel vacatureteksten scant op vormen van leeftijdsdiscriminatie – en mogelijk ook andere vormen van verboden onderscheid”.<sup>287</sup>

282 In de ‘strengere’ versie ontstaat een hit als woordcombinaties ononderbroken voorkomen, de flexibele versie detecteert dezelfde formuleringen, maar registreert deze ook als ze onderbroken worden door andere woorden. Fokkens & Beukeboom 2020, p. 10-16; Mann, Beukeboom & Fokkens 2017, p. 5-6.

283 *De staat van het onderwijs 2020*, p. 8-9.

284 Fokkens & Beukeboom 2020, p. 17.

285 *Leeftijdsdiscriminatie in vacatureteksten 2020*, p. 13.

286 Brief voorzitter College voor de Rechten van de Mens aan de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 23 juni 2020, publicaties.mensenrechten.nl.

287 Brief voorzitter College voor de Rechten van de Mens aan de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 23 juni 2020, publicaties.mensenrechten.nl.



## 5.4 Conclusie

De toegenomen arbeidsparticipatie kent zijn keerzijde: een groep kwetsbare ouderen dreigt bij het verliezen van hun baan tegen uitsluiting aan te lopen. De overheid reageert hierop door terug te grijpen op de kernpunten van het activerend arbeidsmarktbeleid: werken aan de ‘employability’ en uitkeringsgerechtigden prikkelen zo spoedig en effectief mogelijk te reintegreren op de arbeidsmarkt. De regulatieve pijler staat centraal, de normen en gewoontes binnen arbeidsorganisaties spelen slechts op de achtergrond een rol. Leeftijdscriminatie wordt veel minder als normatief vraagstuk behandeld dan bijvoorbeeld bij discriminatie op grond van geslacht of etniciteit het geval is. Partijen als het ministerie van SZW, de sociale partners, het UWV en gemeenten erkennen wel dat beeldvorming onder werkgevers bijdraagt aan de uitsluiting, maar sturen hoofdzakelijk op uitstroomcijfers in plaats van het opheffen van discriminatiemechanismen.

Dit beleidsparadigma is niet geheel zonder wetenschappelijke basis, hoewel evaluatiestudies en expliciete beleidstheorieën vaak ontbreken. Vooroordelen en stereotypen zijn nu eenmaal niet eenvoudig te bestrijden en de prioritering van het voorkomen van langdurig werkloosheid van individuele uitkeringsgerechtigden is begrijpelijk. Aan de ongunstige kansen van oudere sollicitanten ligt bovendien niet alleen discriminatie ten grondslag, maar ook andere factoren die hen gemiddeld genomen minder aantrekkelijk maken voor werkgevers. De verschillende typen instrumenten kennen wisselend succes, een wondermiddel lijkt niet te bestaan. De training Succesvol naar Werk voorziet in een behoefte onder vijftigplussers die snel weer aan het werk willen en enig zicht op de eisen van de arbeidsmarkt en een plan van aanpak kunnen gebruiken. Van financiële prikkels als het loonkostenvoordeel en de no-riskpolis is lastiger te bepalen of zij effectief zijn. Werkgevers menen dat zij risico’s op het terrein van loonkosten en uitval door ziekte lopen en dat is een drempel bij het aannemen van vijftigplussers. De bekendheid met de maatregelen onder werkgevers is gering en voor de no-riskpolis gold bovendien dat het gebruik van het instrument achter bleef bij de verwachtingen. Bij het loonkostenvoordeel is lastig te bepalen wat de nettowinst aan werkgelegenheid is en of met de maatregel niet andere werknemers worden verdrongen. Vaak lijken werkgevers simpelweg op zoek naar de meest geschikte kandidaat en zien zij op tegen de administratieve rondslomp die komt kijken bij compensatieregelingen. Scholingsvouchers versterken daarentegen wel de arbeidsmarktpositie van ouderen en vergroten hun wendbaarheid en autonomie. Ook hier is het echter de vraag of vijftigplussers in gelijke mate profiteren van scholingsinvesteringen als sollicitanten die niet door leeftijdsdiscriminatie getroffen worden en of de gelden wel altijd terecht komen bij degenen die zonder subsidie geen opleiding hadden gevolgd.

De toch enigszins beperkte impact van de bestudeerde maatregelen roept de vraag op of de uitsluitingsmechanismen voldoende geadresseerd worden met activerend arbeidsmarktbeleid. Allereerst bestaan de actieplannen uit tijdelijke maatregelen die de doelgroep een boost moeten geven op de arbeidsmarkt, maar fundamentele uitsluitingsmechanismen blijven voortduren. Zoals Oude Mulders tijdens de openbare gesprekken stelde, is het de vraag of het huidige beleid niet valt te kwalificeren als pleisters plakken, terwijl in wezen een grondigere hervorming van de arbeidsmarkt nodig is. Daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan een heroverweging van de anciënniteitsbeloning die bij cao’s gebruikelijk is in combinatie met het flexibiliseren van de pensioenleeftijd en het wegnemen van drempels voor werkgevers bij het aanbieden van een vast contract.<sup>288</sup>

288 Kamerstukken I 2021/22, CXLVI, T, p. 3, 6, 9.

Ten tweede ligt het accent eenzijdig op de verantwoordelijkheid van ouderen zelf. Door in te zetten op sollicitatievaardigheden, bij- en omscholing en bijvoorbeeld proefplaatsingen, kunnen zij zich beter verkopen aan werkgevers. Werklozen wordt in wezen ook gevraagd om aan een vorm van zelfselectie te doen door niet te solliciteren op vacatures die voor iedereen toegankelijk te zijn. Daar ondervinden zij immers te veel concurrentie en dreigt hun cv onderop te stapel te belanden. In plaats daarvan dienen zij via hun eigen netwerk naar een passende baan op zoek te gaan. Hier openbaart zich een parallel met wat Ghorashi en anderen omschreven als de *deficit* benadering: de vermeende zwakte van de doelgroep staat centraal in het beleid die middels beleidsmaatregelen moet worden ondersteund tot zij voldoet aan de maatschappelijke norm.<sup>289</sup> De wetgever zou er ook voor kunnen kiezen het non-discriminatiebeginsel (normatieve pijler) duidelijker uit te dragen en vooroordelen en institutionele bias binnen arbeidsorganisaties (cognitieve pijler) duidelijk te benoemen, bijvoorbeeld door middel van het actief aanspreken van werkgevers bij aantoonbare discriminatie, zoals naar aanleiding van het onderzoek naar vacatureteksten gebeurde.

Ook kan mogelijk de beeldvorming onder werkgevers veranderen door hen simpelweg in contact te brengen met de doelgroep. Publiciteitscampagnes hebben daarbij wellicht slechts geringe impact, maar direct contact tussen werkloze vijftigplussers en werkgevers kan wel degelijk vooroordelen ten aanzien van leeftijd wegnemen. Het is daarom jammer dat de impact van de geïntensiveerde werkgeversbegeleiding lastig te beoordelen is nu de middelen zijn opgeteld bij het generieke budget en doelgroepenbeleid 'stigmatiserend' werd geacht. De overheid zou kunnen inzetten op de ondersteuning van initiatieven vanuit de samenleving en de doelgroep zelf. Op dit moment is het voor maatschappelijke organisaties lastig na te gaan in hoeverre activiteiten subsidiabel zijn, omdat het beleid per gemeente verschilt. In enkele gemeenten ontvangen zij overheidsfinanciering. Het UWV heeft geen termen waaronder dergelijke initiatieven voor subsidie in aanmerking komen, terwijl het UWV wel een instantie is met landelijk overzicht dat dergelijke samenwerkingen goed zou kunnen ondersteunen.<sup>290</sup>

---

<sup>289</sup> Kamerstukken I, vergaderjaar 2021/22, CXLVI, U.

<sup>290</sup> Informant DA11.

## 6. Discriminatie op het werk in verband met etniciteit

### 6.1 Inleiding

In verhouding tot onderwerp ‘werving en selectie’ is er relatief weinig aandacht voor discriminatie op de werkvloer. Dit geldt in het bijzonder voor arbeidsmarktdiscriminatie in verband met etniciteit. Verschillende reacties uit de Wie denkt met ons mee-oproep wezen op de ernst van dit probleem. Deze focus is goed verklaarbaar. Zogeheten praktijktesten (kwantitatief onderzoek naar *response rates* op nepsollicitaties met fictieve cv’s) wijzen steevast uit dat personen met een buitenlands klinkende achternaam aanzienlijke discriminatie ondervinden.<sup>291</sup> Ook in analyses waarin men probeert de statistische verschillen tussen personen met en zonder migratieachtergrond te verklaren aan de hand van correlerende factoren (opleidingsniveau, werkervaring etc.), blijft een onverklaarbaar verschil dat kan duiden op discriminatie.<sup>292</sup> Mede naar aanleiding hiervan is momenteel het wetsvoorstel Toezicht gelijke kansen bij werving en selectie in behandeling.

Wij denken echter dat ook discriminatie op de werkvloer de aandacht van de wetgever vereist. Allereerst is ervaren discriminatie op werk volgens monitoronderzoek een ernstig probleem, met gevolgen voor het geestelijk welzijn van werknemers, geringere kansen op doorstroom en behoud van werk, evenals economische en maatschappelijke kosten. Volgens het SCP vermoedt een kwart van alle werkende Nederlanders te maken gehad te hebben met discriminatie, zestien procent geeft aan zonder twijfel gediscrimineerd te zijn. Bij discriminatie-ervaringen bij het zoeken naar werk is dit respectievelijk 13 en 26 procent.<sup>293</sup> Uit een rapport binnen de schoonmaakbranche, waarin werknemers van vele verschillende culturele achtergronden vertegenwoordigd zijn, gaf 34 procent aan gediscrimineerd te zijn op het werk.<sup>294</sup> Ten tweede gaan uiteindelijk een discriminatievrij selectiebeleid en een discriminatievrije werkomgeving hand in hand: zonder veranderingen binnen de organisatie zullen werknemers die qua achtergrond afwijken van de heersende normen minder tot hun recht komen en zullen twijfels over de geschiktheid van kandidaten met een afwijkende achtergrond blijven voortbestaan. Steeds meer bedrijven houden rekening met diversiteit bij werving en selectie, maar het blijkt voor werknemers die qua achtergrond afwijken van de heersende norm vervolgens lastig door te stromen binnen de organisatie en niet op korte termijn weer uit te stromen.<sup>295</sup>

Het is lastig discriminatie op werk te becijferen, omdat discriminatoire bejegening moeilijk valt te definiëren en bovendien vrijwel nooit wordt gerapporteerd. Slechts een kwart van de mensen die een discriminatie-ervaring hebben op het werk maakt hier melding van, waarbij het vrijwel alleen gaat om meldingen binnen de organisatie.<sup>296</sup> Andere facetten van sociale veiligheid op de werkvloer zijn eenvoudiger te meten. Er zijn bijvoorbeeld wel cijfers beschikbaar als het gaat om agressie op het werk en gevolgen hiervan, zoals aantal burn-outs en andere medische indicaties. Van al het werkgerelateerde verzuim is 57 procent het gevolg van psychosociale arbeidsbelasting (PSA). De kosten van PSA, overspannenheid en burn-outs bedroegen in 2019

291 Zie o.m. Thijssen, Coenders & Lancee 2019; Andriessen e.a. 2015; Andriessen e.a. 2012.

292 Andriessen e.a. 2020, p. 75.

293 Andriessen e.a. 2020, p. 73, p. 77.

294 Story & Van de Vijver 2020, p. 8-9.

295 Informanten DA9 en DA10.

296 Andriessen e.a. 2020, p. 80-81.

zo'n 3,2 miljard euro aan loondoorbetalingskosten en 1,3 miljard euro aan maatschappelijke kosten wegens arbeidsongeschiktheid.<sup>297</sup> Groepen die kwetsbaar zijn voor discriminatie, lopen extra risico te maken te krijgen met sociaal ongewenst gedrag. Cijfers van TNO tonen aan dat bepaalde bevolkingsgroepen (personen met een arbeidsbeperking, vrouwen en werknemers met een migratieachtergrond) vaker te maken krijgen met bepaalde vormen van agressie op het werk.<sup>298</sup>

De meeste gevallen van ongelijke behandeling op de werkvloer zullen echter niet het karakter hebben van rechtstreekse agressie of openlijke discriminatoire uitingen. Openlijke discriminatie komt voor, maar is maatschappelijk ongewenst en zal ook in de meeste organisatieculturen als zodanig worden beschouwd. Daar waar openlijke discriminatie van bijvoorbeeld personen met een beperking wel voorkomt, is volgens Bart de Bart, voorzitter van SWOM, vaak sprake van hooligan-gedrag: de dader waant zich veilig onder collega's en vertoont gedrag dat hij bijvoorbeeld bij zijn of haar familie niet snel zal tonen. Wanneer de dader hierop wordt aangesproken, volgt vaak schaamte.<sup>299</sup> In de literatuur wordt daarom het belang van subtielere vormen van discriminatie en institutionele bias onderstreept. Daar waar de heersende normen ("wij discrimineren niet") en de regels (de wet, een gedragscode) ongelijke behandeling verbieden, maar onderscheid tussen bevolkingsgroepen is ingesleten in cognities en gewoonten, krijgt discriminatie vaak een verhuld, doorgaans zelfs onbewust karakter.

Sociale categorisering en subtielere vormen van uitsluiting voorkom je niet door enkel bij het aannemen van personeel maatregelen te nemen, hiervoor dient men ook zorgvuldig naar de organisatiecultuur te kijken. Het begrippenpaar 'diversiteit' en 'inclusie' wordt vaak gebruikt om deze twee facetten aan te duiden. Diversiteit gaat over de verschillen tussen personen binnen een organisatie aan en heeft betrekking op groepskenmerken van werknemers (met name etniciteit, sekse en seksuele gerichtheid).<sup>300</sup> Het begrip kent een positieve connotatie en wordt veelal geassocieerd met culturele verscheidenheid, maar het is belangrijk te bedenken dat verschillen tussen groepen op de werkvloer ook behoorlijk kunnen schuren.<sup>301</sup> Inclusie gaat daarentegen over de manier waarop binnen een organisatie wordt omgegaan met verschillen en de mate waarin men binnen de organisatie tegelijkertijd zichzelf kan zijn (*authenticity*) en zich thuis voelt (*belonging*).<sup>302</sup> Maatregelen op het terrein van inclusie focussen doorgaans op de integrale verandering die nodig is binnen organisaties om diversiteit te kunnen benutten.<sup>303</sup>

De mate van overheidsbetrokkenheid binnen het domein arbeid is relatief beperkt in vergelijking met bijvoorbeeld de politie of de sociale zekerheid. De Nederlandse wetgever kent aan de ondernemingsvrijheid een bijzondere waarde toe, en bovendien heerst de overtuiging dat het onwenselijk is om werkgevers minutieuze verplichtingen op te leggen terwijl zij zelf hun organisatie het beste kennen. Wij zochten daarom naar terreinen waar de overheid *wel* maatregelen neemt, en bevragen daarbij in hoeverre de terughoudendheid van de overheid effectief is. In de eerste plaats bekijken we de verplichting uit Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet) om discriminatie te voorkomen in de vorm van 'psychosociale arbeidsbelasting'. Daarnaast kan de overheid ook faciliterend optreden en bedrijven assisteren die uit eigen beweging stappen willen zetten op het terrein van diversiteit en inclusie. Zonder een goed doordacht plan en *evidence based* ingrepen binnen de eigen organisatie kan DEI-beleid namelijk tot teleurstel-

297 De staat van het onderwijs 2020, p. 87.

298 Van den Bossche e.a. 2012, p. 4.

299 Kamerstukken I, 2021/22, CXLVI, J.

300 Homan 2018, p. 282; Tienda 2013, p. 467-68, p. 473-474; De Jong e.a. 2021, p. 15.

301 Eriksen 2006, passim.

302 Sahin e.a. 2019, p. 4-5; Van der Toorn 2019, p. 164; Van culturele diversiteit naar inclusie 2020, p. 10.

303 De Jong, e.a. 2021, p. 22-23; Groeneveld e- Verbeek 2012, p. 356.

lingen en zelfs negatieve resultaten leiden.<sup>304</sup> In dit kader kijken we naar de organisatie Diversiteit in Bedrijf die aan de hand van een diversiteitscharter, naar Europees voorbeeld, ondertekenaars assisteren op weg naar concrete beleidsdoelen.

In dit hoofdstuk zullen we eerst aandacht besteden aan de mechanismen die in de internationale literatuur over discriminatie op de werkvloer worden beschreven. Vervolgens zullen wij kijken naar de maatregelen die de overheid kan nemen. Bij de analyse van de beide maatregelen komt de veranderingstheorie die ten grondslag ligt aan de maatregel eerst aan bod, waarna we vervolgens de effectiviteit van de maatregel verkennen. Op basis van deze bevindingen zullen we vervolgens voor oplossingsrichtingen kijken naar relevante maatregelen die in het buitenland zijn genomen om discriminatie op de werkvloer te bestrijden. De kernvraag is: “Op welke manier grijpen de geselecteerde interventies in op de mechanismen die ten grondslag liggen aan discriminatie op werkvloer en welke aanknopingspunten bieden good practices om de effectiviteit daarvan te vergroten?”

Gezien het feit dat werknemers met een migratieachtergrond frequenter discriminatie ervaren op de werkvloer dan andere bevolkingsgroepen, zullen we in dit deelhoofdstuk bijzondere aandacht schenken aan de discriminatiegrond etniciteit. We beperken ons echter niet alleen hiertoe, omdat inclusie betrekking kan hebben op allerlei verschillen tussen werknemers. Inclusie kan ook betrekking hebben op persoonskenmerken die niet bestreken worden door de wettelijke discriminatiegronden, zoals bijvoorbeeld karakter.<sup>305</sup>

## 6.2 Mechanismen

Voor wat betreft discriminatie op de werkvloer kan een onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds openlijke vormen van discriminatie die veelal onder de noemer agressie op werk vallen (pesten, intimidatie, fysiek geweld en ongewenste seksuele aandacht) en anderzijds meer subtiele discriminatiemechanismen.<sup>306</sup> Openlijke vormen van discriminatie verdienen uiteraard aandacht, al is het maar omdat zij het simpelst zijn aan te tonen, het meest in het oog springen en het eenvoudigst zijn aan te merken als onrechtmatig. Pestgedrag kan extreme stress teweeg brengen bij slachtoffers.<sup>307</sup> Het valt daarom vanzelfsprekend onder psychosociale arbeidsbelasting in de zin van de Arbwet. Subtielere vormen van discriminatie die niet noodzakelijkerwijs een onrechtmatig karakter hebben en in sommige gevallen ook niet door iedereen herkend worden als sociaal onwenselijk, kunnen echter ook uitsluiting bewerkstelligen en op termijn een grote impact hebben op slachtoffers.

### **Mechanismen openlijke discriminatie en agressie op de werkvloer**

Er bestaat een duidelijke overlap tussen de risico's op discriminatie en agressie op werk. Uit onderzoek van TNO (2012) blijkt bijvoorbeeld dat vrouwen vaker worden blootgesteld aan externe agressie en seksuele intimidatie, terwijl personen met een biculturele achtergrond of arbeidsbeperking vaker te maken krijgen met pestgedrag van collega's en leidinggevenden.<sup>308</sup> *Predatory bullying* – pestgedrag dat op geen enkele manier door het handelen van het slachtoffer is uitgelokt – komt vaak voor wanneer het slachtoffer een afwijkende identiteit heeft,

304 Moss-Racusin e.a. 2014, p. 615.

305 Informant DA10.

306 Van den Bossche e.a. 2012.

307 Leymann 1996, p. 169.

308 Van den Bossche e.a. 2012, p. 4.

zoals vrouwen op een werkvloer gedomineerd door mannen.<sup>309</sup> Archer beschreef bijvoorbeeld dat vrouwen en etnische minderheden binnen de hechte, hiërarchische en door witte mannen gedomineerde cultuur van de brandweer in Groot-Brittannië, de Verenigde Staten en Ierland vaker met pesterijen te maken krijgen.<sup>310</sup> Uit Brits onderzoek blijkt dat lesbische, homoseksuele en biseksuele werknemers gemiddeld twee keer zo vaak met pestgedrag te maken krijgen als overige werknemers.<sup>311</sup>

Sociale categorisering kan een belangrijke oorzaak zijn van agressie op werk. Discriminatie en pestgedrag gaan hand in hand wanneer het dient ter afbakening van de *in group* en groepsnormen, met name daar waar het pestgedrag erop gericht is slachtoffers buiten te sluiten.<sup>312</sup> Ook de sociale dynamiek *binnen* een groep kan tot pestgedrag leiden wanneer een individu binnen de groep afwijkt van de prototypische medewerker binnen een groep (het ‘zwarte schaap’).<sup>313</sup> Het feit dat gediscrimineerde minderheden vaker met pestgedrag te maken krijgen, wil overigens niet zeggen dat agressieve bejegening zich altijd expliciet richt op de persoonskenmerken van slachtoffers. Lewis, Glambek en Hoel benadrukken dat op de meeste werkvloeren *openlijke* discriminatie niet geoorloofd is, maar “subtiele, toegedekte en soms onbewuste handelingen tegen minderheden” wel degelijk voorkomen. Dergelijke handelingen kunnen een katalysator vormen voor pestgedrag.<sup>314</sup> Ook volgens Heinz Leymann is *mobbing*, het langdurige pesten en uitsluiten van een werknemer door meerdere collega’s, vaak het resultaat van een geëscaleerd conflict op de werkvloer.<sup>315</sup>

Het is verleidelijk om de oorzaken van openlijke discriminatie en agressie te zoeken in de beweegredenen en persoonlijke kenmerken van daders en slachtoffers. Over de mechanismen die ten grondslag liggen aan pestgedrag op de werkvloer bestaan belangrijke studies die echter juist wijzen op het belang van risicofactoren op organisatieniveau in plaats van in persoonlijkheid gelegen factoren.<sup>316</sup> Het gaat dan bijvoorbeeld om een onduidelijke taakverdeling tussen werknemers, hoge werkdruk, gebrek aan sociale steun en gebrekkig leiderschap. Dergelijke mechanismen zijn van belang om in gedachten te houden als het bijvoorbeeld gaat om de relatie tussen psychosociale arbeidsbelasting en discriminatie. Het kan een indicatie zijn dat het zinvoller is om in te zetten op interne protocollen waarmee risicovolle situaties worden vermeden, dan om te werken aan bewustwording en het uitdragen van de antidiscriminatoire normen.

### **Mechanismen subtiele vormen van discriminatie**

In de wetenschappelijke literatuur op het terrein van discriminatie op het werk ligt het accent sterk op de meer subtiele vormen van discriminatie, waarbij het gaat om uitsluitingsmechanismen die minder zichtbaar en meer sluipenderwijs opspelen.<sup>317</sup> Het gaat daarbij om subtielere vormen van discriminatoire bejegening, waardoor onderscheid telkens wordt bevestigd. Denk hierbij aan het bij herhaling vragen om uitleg bij culturele gebruiken zoals het dragen van een hoofddoek, aangesproken worden op groepskenmerken en het stilzwijgen van collega’s als er een racistische grap wordt gemaakt. Van Laer en Jansens wijzen ook voor wat betreft de impact van slachtoffers van discriminatoir gedrag op het belang van aandacht voor subtiele vormen van discriminatie.

309 Einarsen e.a. 2020, p. 32-33.

310 Archer 1999, p. 99-100.

311 Einarsen e.a. 2020, p. 33.

312 Lewis, Glambek & Hoel 2020, p. 368.

313 Lewis, Glambek & Hoel 2020, p. 374.

314 Lewis, Glambek & Hoel 2020, p. 376.

315 Leymann 1996, p. 171.

316 Zie o.m. Leymann 1996; Einarsen 1999; Neyens e.a. 2007.

317 Zie bijvoorbeeld Van der Toorn 2019, p. 167-168.

<sup>318</sup> Juist omdat subtiele discriminatie ambigue en onbedoeld kan zijn, wordt het lastig voor hen om hier iets van te zeggen. Individuen zullen meer ‘alledaagse’ vormen van discriminatie niet altijd duidelijk herkennen (zogenoeten *attributional ambiguity*), maar de optelsom van dergelijke ervaringen kan wel een duidelijke psychologische impact hebben.<sup>319</sup>

Discriminatie krijgt vaak een subtiel karakter in een context waarin openlijke discriminatie sociaal niet geaccepteerd wordt. De normen en regels binnen een organisatie verbieden discriminatie, maar ingesleten gewoontes en denkbeelden zijn lastiger bij te stellen. Meestal geldt binnen organisaties dat discriminatie in strijd is met de heersende normen en zijn ook de medewerkers zelf overtuigd van de fundamentele gelijkwaardigheid tussen medewerkers uit verschillende bevolkingsgroepen. Doorgaans is men zich ook bewust van het feit dat discriminatie bij wet verboden is en vaak ook strijdig met de gedragscode binnen een bedrijf. Negatieve stereotypen en vooroordelen kunnen desondanks tot uitdrukking in onbeschoft gedrag (*incivility*). Bij dergelijke gedragingen is sprake van een bejegening die weliswaar afwijkt van de gedragsnormen en wederzijds respect, maar tegelijkertijd een ambigue en niet noodzakelijkerwijs discriminatoir karakter heeft. Vaak gaat het om onbewuste handelingen waarbij de dader zelf geen verband ziet met discriminatoire opvattingen. Dit verschijnsel duidt Lilia Cortina aan als *selective incivility*.<sup>320</sup>

#### **Mechanismen institutionele bias**

Gelet op onze focus op institutionele theorie en het belang van organisatiecultuur, moeten we echter verder kijken dan bejegening alleen. Ook de heersende normen en verwachtingspatronen binnen een organisatie zijn bepalend voor het plezier en succes op het werk. De Jong e.a. spreken in dit verband van de ‘normmedewerker’ die expliciet en impliciet als ijkpunt geldt op het terrein van werving en selectie, sociale interacties, prestatiebeoordelingen en promoties. Werknemers die niet de kenmerken van de traditionele normmedewerker delen, worden hierdoor al dan niet bewust benadeeld. Dit verschijnsel wordt ook wel de institutionele bias binnen organisaties genoemd. De SER meldt bijvoorbeeld in ‘Diversiteit in de top’ dat personen met een biculturele achtergrond te maken krijgen met een zogeheten *ethnic penalty*, waardoor zij vaker uitstromen en lastiger doorstromen binnen arbeidsorganisaties.<sup>321</sup>

Institutionele bias heeft niet alleen gevolgen voor de arbeidsomstandigheden en de beleving voor werk, maar ook op de carrièrekansen en arbeidsvoorwaarden van medewerkers. Bij keuzemomenten op het terrein van selectie en promotie (zogenoeten *gateways*) kunnen negatieve stereotyperingen en subtiele vooroordelen op het terrein van geschiktheid/competentie leiden tot discriminatie. Ook informele gedragsnormen spelen een rol. Bij het geheel aan interacties op het werk dat bepalend is of iemand überhaupt in aanmerking komt voor selectie of promotie (zogenoeten *pathways*), kunnen (subtiele) vooroordelen ook discriminatoir uitpakken (denk aan toegang tot sociale netwerken, begeleiding en samenwerking op de werkvloer).<sup>322</sup>

#### **Mechanismen bij operationaliseren van diversiteitsbeleid**

Voor het creëren van een discriminatievrije werkomgeving lijkt het dus nodig aandacht te schenken aan de organisatiecultuur, naast het bestrijden van openlijke discriminatie. Om processen van institutionele verandering in kaart te brengen, is het holistische begrip

318 Van Laer & Jansens 2011.

319 Deitch e.a. 2003, p. 1302-1303.

320 Cortina 2008, p. 56.

321 Diversiteit in de top. Tijd voor versnelling. Deel II Analyse 2019, p. 78.

322 Rosette, Akinola & Ma 2018, p. 14-18.

organisatiecultuur echter niet altijd even geschikt: een discriminatoire cultuur is zowel oorzaak als gevolg van uitsluitingsmechanismen en biedt weinig aanknopingspunten om de factoren die het slagen van diversiteitsbeleid bepalen te onderscheiden. Om de verschillende facetten van bestendige gedragspatronen te onderscheiden, houden wij vast aan de eerder beschreven institutionele pijlers (regels, normen en cognities/gewoonten). Tevens maken wij gebruik van de uitgebreide literatuur over diversiteit en inclusie binnen bedrijven. Ely en Thomas formuleerden een klassiek onderscheid tussen drie perspectieven op diversiteitsbeleid dat tot op de dag van vandaag veel ingang vindt:

- *Discrimination-and-fairness*: het grondmotief voor diversiteitsbeleid is het opheffen van maatschappelijke achterstanden, waarbij wordt uitgegaan van de maatschappelijke verantwoordelijkheid van de organisatie daarbij. Wanneer het accent ligt op werving en selectie van divers personeel, assimilatie de norm is en de organisatiecultuur verder niet verandert, kan dit leiden tot spanningen binnen de organisatie en aanpassingsproblemen voor werknemers met een achtergrond die niet strookt met de dominante bedrijfscultuur.
- *Access-and-legitimacy*: diversiteit wordt vooral beschouwd als een instrument om doelgroepen binnen de (diverse) samenleving beter aan te spreken en de legitimiteit (reputatie) van de organisatie te versterken naar buiten toe. Wanneer werknemers behorende tot een etnische minderheid enkel worden ingezet om bijvoorbeeld cliënten uit diezelfde minderheid te binden, dreigt diversiteitsbeleid beperkt te blijven tot de marges waardoor maatschappelijke hiërarchieën overgenomen of bestendig worden.
- *Integration-and-learning*: diversiteitsbeleid staat in het teken van het benutten van verschillende perspectieven, ervaringen en kennis om bijvoorbeeld de creativiteit en de innovativiteit van de organisatie als geheel te vergroten. Deze integrale benadering biedt volgens Ely en Thomas de beste aanknopingspunten om tot duurzame institutionele verandering te komen.<sup>323</sup>

De kerngedachte is dat diversiteitsbeleid in lijn moet zijn met de (algemene) doelstellingen van een bedrijf (markt vergroten, creativiteit bevorderen, reductie kosten werving en selectie etc.) om een omslag binnen een organisatie echt te doen beklijven. Wanneer diversiteitsbeleid niet integraal wordt toegepast, dreigen maatregelen beperkt te blijven tot windowdressing, zal het sturen of diversiteitscijfers tot frustraties leiden of zal opgedane kennis snel in onbruik raken. Diversiteitstrainingen om vooroordelen te bestrijden, hebben bijvoorbeeld nauwelijks zin op het moment dat de opgedane kennis door cursisten vervolgens niet in de dagelijkse praktijk terugkomt.<sup>324</sup> Een integrale aanpak is dus niet enkel gericht op de regels en normen binnen een bedrijf te doen veranderen, maar tracht ook ingesleten gedragspatronen en onbewuste aannames te tackelen die ongelijkheid in de hand werken.

## 6.3 Maatregelen

### Selectie van maatregelen

De vraag in welke mate de overheid dient in te grijpen om discriminatie op de werkvloer te voorkomen, is zowel in ideologisch als praktisch opzicht complex. Het is niet realistisch te verwachten dat bedrijven hun gehele organisatie van top tot teen veranderen. Wel geldt een algemene werkgeversverplichting om zorg te dragen voor de veiligheid en gezondheid van de

<sup>323</sup> Ely & Thomas 2001, p. 240-247.

<sup>324</sup> Informant DA10.



werknemers (artikel 3 lid 1 Arbowet). Ondersteuning van bedrijven die diversiteitsbeleid omarmen, lijkt daarbij noodzakelijk gezien de complexe aard van psychosociale risico's zoals discriminatie. Uit de interviews met experts en betrokkenen kwam duidelijk naar voren dat de overheid langs twee wegen verandering teweeg kan brengen: enerzijds het stellen van wettelijke eisen en het creëren van handhaving van discriminatieverboden, anderzijds het faciliteren van bedrijven bij de institutionele verandering die nodig is voor het creëren van gelijke kansen. Daarbij moeten telkens de voor- en nadelen van zowel harde wettelijke eisen aan werkgevers als de meer ondersteunende beleidsinstrumenten worden verkend. Wij hebben daarom gekozen voor het bestuderen van twee specifieke maatregelen met het doel de mogelijkheden voor de overheid om discriminatie te bestrijden te belichten:

1. Verbod op discriminatie en psychosociale arbeidsbelasting (PSA) via Arbeidsomstandighedenwet en de handhavende rol van de Inspectie SZW daarbij.
2. Aanpak Diversiteit in Bedrijf (SER) en het creëren van inclusieve organisatieculturen door zelfregulering met een faciliterende rol van de overheid.

### *Arbeidsomstandighedenwetgeving*

#### **Wettelijk kader arbeidsomstandighedenwetgeving en werkwijze Inspectie SZW**

Conform de Arbowet zijn werkgevers in Nederland verantwoordelijk voor een gezonde en veilige werkplek. Werkgevers dienen daarbij ook preventiebeleid te ontwikkelen ter bevordering van de sociale veiligheid op de werkvloer. Discriminatie is binnen het arbeidsomstandighedenrecht een onderdeel van psychosociale arbeidsbelasting. Onder psychosociale arbeidsbelasting verstaat de werkgever 'de factoren direct of indirect onderscheid met inbegrip van seksuele intimidatie, agressie en geweld, pesten en werkdruk, in de arbeidssituatie die stress teweegbrengen' (artikel 1 lid 3 sub e Arbowet). Van belang is dat het gaat om stressfactoren die besloten liggen in de sociale verhoudingen op het werk. Het gaat daarbij niet enkel om werkdruk, maar bijvoorbeeld ook om de omgang tussen collega's. Tot slot geldt dat niet van werkgevers wordt gevergd dat zij werkgerelateerde stress geheel voorkomen; deze moet slechts tot een bepaald niveau worden beperkt.

Deze kernverplichting is in het Arbobesluit uitgesplitst in twee deelverplichtingen: ten eerste moeten werkgevers de psychosociale werkdruk meewegen in een risico-inventarisatie en -evaluatie (RI&E) (artikel 2.15 lid 1 Arbobesluit) en ten tweede dienen zij werknemers adequaat te informeren over de risico's van psychosociale arbeidsbelasting en de maatregelen die erop gericht zijn deze te voorkomen dan wel te beperken (lid 2). De RI&E omvat ook een plan van aanpak. Daarnaast controleert de Nederlandse Arbeidsinspectie tijdens inspectie op de aanwezigheid van interne gedragsregels, op de aanwezigheid van een adequate vertrouwensvoorziening en de manier waarop die is ingevuld en op de manier waarop met interne klachten wordt omgegaan. Indien is gebleken dat de afhandeling van klachten te wensen over laat, kan zij verlangen dat in een formele klachtenregeling wordt voorzien.<sup>325</sup>

Een inspectie bestaat ten eerste uit een gesprek met een aantal medewerkers, meestal de directeur, iemand van de HRM-afdeling, de preventiemedewerker en iemand die de vertrouwensvoorziening inkleedt. De inspecteurs willen mensen van alle gelederen van het bedrijf spreken. Daarnaast vraagt de inspectie een aantal documenten op, waaronder de RI&E, de (eventuele) aanstellingsbrief van een vertrouwenspersoon en eventueel een klachtenregeling voor zover

---

325 Informant DA7.

die op papier staat.<sup>326</sup> De eisen aan werkgevers zijn substantieel. De arbeidsinspectie verlangt van werkgevers dat zij in hun RI&E aandacht besteden aan alle twaalf discriminatiegronden.<sup>327</sup> Ook moeten zij een onderscheid maken tussen het voorkomen van risico's en het inperken van de gevolgen daarvan. Een aantal maatregelen met betrekking tot PSA (gedragsnormen, een vertrouwensvoorziening, klachtenstructuur/voorziening) hebben eveneens rechtstreeks betrekking op discriminatie. In de interne gedragsregels moeten werkgevers eveneens aandacht besteden aan discriminatie en de gronden waarop werknemers gediscrimineerd kunnen worden.<sup>328</sup>

De inspecteur beoordeelt niet enkel het 'papierene' beleid, er wordt ook nagegaan in hoeverre het in de praktijk wordt toegepast op de werkvloer. Op het moment dat de RI&E gebrekkig is, legt de inspecteur een eis tot naleving op. De inspecteur geeft in dat geval aan wat er ontbreekt of moet worden gecorrigeerd. Daarbij zorgt de inspectie ook voor adequate voorlichting en gaat zij het gesprek aan met de werkgever.<sup>329</sup> Bedrijven kunnen bovendien via een online zelfinspectietool nagaan of zij aan de wettelijke vereisten voldoen.<sup>330</sup> Op het moment dat bedrijven bij een herinspectie de gebreken nog steeds niet hebben opgeheven en zij hier ook geen gegronde verklaring voor hebben, wordt een boeterapport opgemaakt. Vervolgens beslist de boete-inspecteur of een boete daadwerkelijk wordt opgelegd.

Sinds 2015 krijgt het onderwerp discriminatie binnen de NL Arbeidsinspectie meer systematische aandacht. Het team arbeidsdiscriminatie van de NL Arbeidsinspectie is in dat jaar opgericht. Dit team richtte zich aanvankelijk uitsluitend op discriminatie op de werkvloer. Ten gevolge van zowel het toegenomen risico als maatschappelijke en politieke aandacht voor arbeidsmarkt-discriminatie, is in het meerjarenplan 2019-2021 het team vervolgens opgenomen binnen het gemeenschappelijke programma PSA en Arbeidsmarktdiscriminatie. Dit themaprogramma richt zich op het voorkomen en beperken van arbeids(markt)discriminatie en het verminderen van de blootstelling van werknemers aan psychosociale arbeidsbelasting. Binnen het themaprogramma zijn voor het onderwerp discriminatie dedicated inspecteurs werkzaam die specifiek zijn opgeleid en zich uitsluitend met dit thema bezighouden. De training van de inspecteurs wordt gedeeltelijk door het College voor de Rechten van de Mens (CRM) georganiseerd.<sup>331</sup>

Hoewel het Team Arbeidsdiscriminatie zich primair bezighoudt met discriminatie op de werkvloer, heeft het er ook een taak bijgekregen op het terrein van werving en selectie. In het vorige regeerakkoord stond dat arbeids(markt)discriminatie ontoelaatbaar is en een stevige aanpak vereist.<sup>332</sup> Daarom ontwikkelde het kabinet het Actieplan Arbeidsmarktdiscriminatie (2018-2021), met specifiek aandacht voor arbeidsmarktdiscriminatie. Arbeidsmarktdiscriminatie betreft discriminatie bij werving en selectie. Binnen dit actieplan is 'toezicht en handhaving' een specifieke pijler. Het wetsvoorstel toezicht gelijke kansen bij werving en selectie ligt sinds eind 2020 in de Kamer, maar is nadat het kabinet demissionair werd controversieel verklaard. In het wetsvoorstel krijgt de Nederlandse Arbeidsinspectie een toezichthoudende rol bij discriminatie bij werving en selectie. Tot op heden voert de inspectie verkennende en normstellende inspectie uit zolang het wetsvoorstel nog niet van kracht is.<sup>333</sup>

326 Informant DA7.

327 Dit is discriminatie op basis van afkomst, geslacht, seksuele geaardheid, leeftijd, handicap of chronische aandoening, politieke gezindheid, arbeidsrelatie, soort contract (deeltijd, of fulltime, vast of tijdelijk), burgerlijke staat, nationaliteit en godsdienst of levensbeschouwing. DA7.

328 Informant DA7.

329 Informant DA7.

330 Zie: 'Werkdruk en ongewenst gedrag – Voorkom werkstress (bij uw werknemers)', zelfinspectie.nl.

331 Informant DA7.

332 Regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst' 2017, p. 29.

333 Informant DA7.

Vanuit het Ministerie SZW zijn ook extra middelen beschikbaar gesteld om de handhaving te verbeteren. Het kabinet-Rutte III besloot in 2018 geleidelijk (oplopend naar 2022) jaarlijks 50 miljoen extra te reserveren voor de versterking van de handhavingsketens, waarvan 1 miljoen bestemd was voor de handhaving van arbeids(markt)discriminatie. De staatssecretaris van SZW voegde hier nogmaals een half miljoen euro per jaar toe, specifiek voor het tegengaan van discriminatie bij werving en selectie (ook wel arbeidsmarktdiscriminatie zie hierboven). Het totale bedrag aan extra middelen bedraagt daarmee in 2023 3 procent van de totale extra capaciteit (1,5 miljoen).<sup>334</sup> Staatssecretaris Tamara van Ark beoogde zo uiteindelijk 2 procent van het totale budget van de Arbeidsinspectie in te zetten voor de bestrijding van arbeids(markt) discriminatie.<sup>335</sup> Uiteindelijk is door de Nederlandse arbeidsinspectie in 2019 in overleg met het ministerie besloten het budget nog iets eerder in te zetten dan met het ingroeiplan was beoogd, waarbij de middelen volgens de tabel hieronder zijn verdeeld over de drie pijlers van het Actieplan Arbeidsdiscriminatie (toezicht en handhaving, onderzoek en instrumenten en kennis en bewustwording).<sup>336</sup>

**Tabel** extra middelen arbeidsdiscriminatie<sup>337</sup>

	2019	2020	2021	2022	2023
Toezicht en handhaving: inspectiecapaciteit	1,2 mln	1,5 mln	1,5 mln	1,5 mln	1,5 mln
Onderzoek en instrumenten	300.000	300.000	350.000	350.000	x
Kennis en bewustwording	500.000	500.000	X	x	X
<b>Totaal</b>	<b>2 mln</b>	<b>2,3 mln</b>	<b>1,85 mln</b>	<b>1,85 mln</b>	<b>1,5 mln</b>

Door middel van een combinatie van handhaving, voorlichting en het activeren van stakeholders, tracht de Nederlandse Arbeidsinspectie de aandacht onder werkgevers voor arbeids(markt) discriminatie te vergroten.<sup>338</sup> Voor wat betreft het uitvoeren van inspecties is gekozen voor risicogerichte opzet, waarbij selecteren van sectoren en organisaties binnen sectoren plaatsvindt.<sup>339</sup> De Inspectie kijkt bijvoorbeeld naar de O&A (Onderzoek en Analyse) en NEA-enquêtes (uitgevoerd door TNO) om te kijken in welke bedrijfstakken bepaalde risico's het meest voorkomen, maar voert ook een onderzoek uit naar arbocatalogi van de verschillende branches om te kijken wat daarin staat ten aanzien van discriminatie.

De Nederlandse Arbeidsinspectie probeert uitdrukkelijk een groter bereik te realiseren dan alleen de kring van bedrijven waar daadwerkelijk een inspectie wordt uitgevoerd. Zo probeert zij branchepartijen te benaderen om het onderwerp in de arbocatalogi te krijgen of ervoor te zorgen dat er een branche RI&E wordt opgesteld ten aanzien van discriminatie. Soms worden inspecties vooraf via een brancheorganisaties aangekondigd, opdat de stakeholders aan de slag gaan met het thema. Ook organiseert de inspectie voorlichtingsbijeenkomsten of publiceert zij in een brancheblad. Tot slot verricht de inspectie via de afdeling Analyse en Onderzoek (A&O) onderzoek, bijvoorbeeld om risicofactoren op het terrein van discriminatie in beeld te krijgen.<sup>340</sup>

<sup>334</sup> Aan het werk, voor hoe lang? Onderzoek naar de begeleiding van jongeren met een arbeidsbeperking naar duurzaam werk 2018, p. 36; Kamerstukken II, 2021/22, 35 925 XV, nr. 2, p. 49; Kamerstukken II, 2018/19, 29 544, nr. 846, p. 7.

<sup>335</sup> Kamerstukken II, 2018/19, 29 544, nr. 846, p. 8.

<sup>336</sup> Bijlage: Tweede voortgangsrapportage Actieplan Arbeidsmarktdiscriminatie. Inspectie SZW, Kamerstukken II, 2019/20, 29 544, nr. 1018; DA7.

<sup>337</sup> Informant DA7.

<sup>338</sup> Aan het werk, voor hoe lang? Onderzoek naar de begeleiding van jongeren met een arbeidsbeperking naar duurzaam werk 2018, p. 32.

<sup>339</sup> Aan het werk, voor hoe lang? Onderzoek naar de begeleiding van jongeren met een arbeidsbeperking naar duurzaam werk 2018, p. 32.

<sup>340</sup> Informant DA7.

### *Theory of Change (ToC) van de aanpak*

Om de veranderingstheorie te reconstrueren, is het noodzakelijk zowel naar de wetsgeschiedenis als naar de algemene systematiek van het arbeidsomstandighedenrecht in Nederland te kijken. In 2009 is de Arboret gewijzigd als onderdeel van de Verzamelwet SZW. ‘Direct of indirect onderscheid met inbegrip van seksuele intimidatie’ werd expliciet onder ‘psychosociale arbeidsbelasting’ (artikel 1 lid 3 sub e) genoemd. De wetwijziging vormde een onderdeel van het bredere ‘plan van aanpak discriminatie op de arbeidsmarkt’. Dit plan van aanpak was mede tot stand gekomen naar aanleiding van de ‘Discriminatiemonitor niet-westerse allochtonen op de arbeidsmarkt’.<sup>341</sup> De opstellers van het rapport concludeerden dat discriminatie van etnische minderheden met name bij werving en selectie veelvuldig opspeelde, hoewel ook discriminatie-ervaringen op de werkvloer voorkwamen.<sup>342</sup>

Het accent lag destijds sterk op integratie en de rol van etnische minderheden zelf daarin, in plaats van op arbeidsmarktdiscriminatie. Werkgeversorganisaties beklemtoonden in reactie op het rapport dat “het politieke debat dat over allochtonen wordt gevoerd [...] z’n weerslag op de verhoudingen op werkvloer” had en “een verkeerde (negatieve) beeldvorming” versterkte.<sup>343</sup> Staatssecretaris Aboutaleb merkte op dat de “allochtone gemeenschap zelf” een belangrijke rol vervulde en de “negatieve beeldvorming die in de media wordt neergezet” moest “ombuigen”.<sup>344</sup> Dit terwijl in de discriminatiemonitor nog aandacht was besteed aan *token dynamics* – het feit dat minderheden op de werkvloer het gevoel hadden zich extra te moeten bewijzen om aan negatieve beeldvorming te ontkomen.<sup>345</sup> Het voornaamste element in het plan van aanpak was het creëren van positieve beeldvorming, waarbij niet alleen de beeldvorming van ‘werkgevers ten aanzien van niet-westerse allochtonen’ beleidsdoel vormde, maar evenzeer ‘het bestrijden van negatieve beeldvorming van niet-westerse allochtonen ten aanzien van bepaalde sectoren en werkgevers’.<sup>346</sup>

De wetwijziging hield uitdrukkelijk géén grote omslag in. Het diende vooral om te expliciteren dat discriminatie ‘onderdeel vormt van psychosociale arbeidsbelasting’. Waarschijnlijk kon worden ‘volstaan met het verbreden van de taken van de reeds bestaande vertrouwenspersonen en het uitbreiden van bestaande gedragscodes tegen intimidatie, agressie en pesten op de werkvloer’.<sup>347</sup> Door het feit dat bedrijven hun bestaande regelingen konden aanvullen, zouden de administratieve lasten volgens de minister meevallen.<sup>348</sup> De minister benadrukte dat “discriminatie, evenzeer als agressie en geweld, seksuele intimidatie, pesten en werkdruk één van de factoren in de arbeidssituatie” was die kon “leiden tot stress”.<sup>349</sup>

Het doel van het opnemen van discriminatie als factor van psychosociale arbeidsbelasting was, naast een verduidelijking voor werkgevers, hoofdzakelijk het scheppen van een duidelijke grondslag voor de Inspectie om te handhaven op het terrein van discriminatie.<sup>350</sup> Eén van de suggesties die bij de bespreking van de discriminatiemonitor naar voren kwam, was om de

341 Kamerstukken II 2007/08, 29 544/30 950, nr. 130, p. 1.

342 Het bleek bijvoorbeeld dat 43 procent van de arbeidsmarktgerelateerde meldingen bij antidiscriminatiebureau (ADB’s) en de Commissie gelijke behandeling (CGB) ging om discriminatie op de werkvloer. Andriessen e.a. 2007, p. 26.

343 Kamerstukken II 2007/08, 29 544/30 950, nr. 130, p. 3.

344 Kamerstukken II 2007/08, 29 544/30 950, nr. 130, p. 2.

345 Andriessen e.a. 2007, p. 24.

346 Kamerstukken II 2007/08, 29 544/30 950, nr. 130, p. 3-4.

347 Kamerstukken II 2007/08, 29 544/30 950, nr. 130, p. 5.

348 Kamerstukken II, 2007/08, 29 544, nr. 149, p. 5.

349 Kamerstukken II, 2008/09, 31 811, nr. 3.

350 Kamerstukken II, 2008/09, 31 811, nr. 3.

Arbeidsinspectie een rol te geven bij de bestrijding van discriminatie.<sup>351</sup> De Arbeidsinspectie moest in haar aanpak daarbij volgens de memorie van toelichting aansluiten bij het handhavingsbeleid rondom seksuele intimidatie en pesten. Bij het bestaan van risico's op discriminatie en het ontbreken van een RI&E kon de inspectie eerst een eis tot naleving opleggen. Pas als de werkgever daaraan geen gevolg gaf, volgde een boete.<sup>352</sup>

Opmerkelijk is dat een uitgebreide inhoudelijke parlementaire en ambtelijke behandeling van de wetwijziging niet voorhanden is. Ook de Raad van State heeft in de advisering over de Verzamelwet SZW geen aandacht besteed aan deze specifieke wetwijziging.<sup>353</sup> De VVD-fractie merkte op dat de nieuwe werkgeversverplichting niet tot buitensporige administratieve lasten mocht leiden en vroeg zich af of de baten wel opwogen tegen de lasten. De SGP-fractie deelde deze zorg en stelde bovendien vast dat er al diverse wetten bestonden ter bestrijding van discriminatie en dat deze taak onder meer bij de ondernemingsraden was belegd. De PvdA-fractie merkte op dat Nederland op het gebied van discriminatie juist meer moest doen.<sup>354</sup> De fractie van de SP drong erop aan dat ook leeftijdsdiscriminatie serieus werd genomen. De PvdA-fractie verwelkomde het opnemen van discriminatie in de Arbowet, maar plaatste vraagtekens bij de capaciteit van de arbeidsinspectie om effectief te handhaven.<sup>355</sup> Hierop antwoordde minister Donner dat de inspectie gericht kon gaan werken door “een specifiekere taakstelling” en door minder te inspecteren daar waar dit “op basis van gerechtvaardigd vertrouwen” mogelijk was.<sup>356</sup>

Over de keuze om discriminatie onder psychosociale arbeidsbelasting te scharen in plaats van een zelfstandige grondslag te geven, bestond in het parlement geen debat. Ook bleef het feit dat in Nederland slechts 40-60 procent van de bedrijven een risico-inventarisatie en evaluatie (RI&E) heeft opgesteld, onbesproken. Tegen deze achtergrond is het lastig effectief te handhaven, omdat het opleggen van een boete voor een tekortkoming op het deel terrein van arbeidsdiscriminatie/PSA al gauw als disproportioneel geldt wanneer de meeste bedrijven niet eens aan de hoofdverplichtingen voldoen.

De wetwijziging moet gezien worden tegen het licht van de Nederlandse invulling van het arbeidsomstandighedenrecht. Er geldt daarbinnen geen *one-size-fits-all*-aanpak: werkgevers dienen op organisatieniveau de risico's op ongewenst gedrag zoals discriminatie te inventariseren, daarop beleid te ontwikkelen en dit periodiek te evalueren. De Arbowet is uitdrukkelijk een kaderwet. Verplichtingen zijn in lagere regelgeving (Arbobesluit, Arboregeling en beleidsregels) nader uitgewerkt, maar uiteindelijk rust een grote verantwoordelijkheid bij werkgevers zelf om voor een adequaat arbeidsomstandighedenbeleid binnen de eigen organisatie te komen.<sup>357</sup> De verplichte RI&E is bovendien geen statisch instrument, maar ‘wordt aangepast zo dikwijls als de daarmee opgedane ervaring, gewijzigde werkmethoden of werkomstandigheden of de stand van de wetenschap of professionele dienstverlening daartoe aanleiding geven’.<sup>358</sup> Dit zorgt er enerzijds voor dat maatwerk mogelijk is, maar anderzijds vereist deze opzet dat bedrijven zich inspannen om op de hoogte te blijven van wet- en regelgeving en zij de vertaalslag naar hun eigen situatie weten te maken.

351 Kamerstukken II, 2007/08, 29 544, nr. 130; Kamerstukken II 2007/08, 29 544/30 950, nr. 130, p. 5.

352 Kamerstukken II, 2008/09, 31 811, nr. 3.

353 Kamerstukken II, 2008/09, 31 811, nr. 4.

354 Kamerstukken II, 2008/09, 31 811, nr. 6.

355 Kamerstukken II, 2007/08, 29 544, nr. 159.

356 Kamerstukken II, 2007/08, 29 544, nr. 159, p. 9.

357 Van Peteghem & De Broeck 2019, p. 31; Huisman 2001, p. 60-62.

358 Artikel 5 lid 4 Arbowet.

De RI&E is in 1994 ingevoerd om te voldoen aan de eisen van de Europese kaderrichtlijn 89/391 (1989).<sup>359</sup> De gedachte achter het evalueren was dat Europese werkgevers in hoge mate zelf middels maatwerk preventiebeleid moesten opstellen. Voor zover de Europese regelgeving dit toestond, versterkte de herziene Arbowet van 1998 het accent op maatwerk en zelfregulering en de voorkeur voor globale doelvoorschriften ten faveure van detailbepalingen binnen de arbeidsomstandighedenwetgeving vervolgens nogmaals: zoveel mogelijk verantwoordelijkheid moest worden geboden aan sociale partners, brancheorganisaties, arbodiensten en bedrijven zelf om gestalte te geven aan preventiebeleid.<sup>360</sup> De regering benadrukte dat hiermee ook het draagvlak binnen organisaties diende te worden versterkt:

*“Er wordt aan werkgevers en werknemers [...] maximaal ruimte gelaten eigen invulling aan het begrip arbeidsomstandigheden te geven naast of boven het door de overheid bepaalde. Alleen uitgangspunten en doelen worden vastgelegd. Minutieus door de overheid voorgeschreven arbobeleid kan in de onderneming op minder draagvlak rekenen dan arbobeleid dat door werkgevers en werknemers zelf ontwikkeld wordt en onderdeel is van de bedrijfsvoering.”*<sup>361</sup>

Nederland kent ook in vergelijking met andere landen een typisch liberaal model met een centrale rol voor zelfregulering. Van Peteghem en De Broeck onderscheiden het Zuid-Europese en Angelsaksische benadering van gezond en veilig werken. Volgens de Zuid-Europese benadering, die bijvoorbeeld in Frankrijk en België ingang vindt, geldt dat niet mag worden verwacht dat werkgevers uit bedrijfseconomische overwegingen intrinsiek gemotiveerd zijn om voor een veilige en gezonde werkplek te zorgen. Het accent ligt op het afdwingen van de naleving van gedetailleerde verplichtingen, waarbij vakbonden een sleutelrol vervullen. In het Angelsaksische model daarentegen, gaat men ervan uit dat werkgevers uit bedrijfsrationele overwegingen vanzelf geneigd zijn de veiligheid en gezondheid van hun werknemers te waarborgen. De overheid beperkt zich tot het stellen van een wettelijk kader. Het uitwerken van beleid is in handen van experts in plaats van vertegenwoordigers van werknemers en werkgevers. Nederland is volgens Van Peteghem en De Broeck een typisch voorbeeld van dit Angelsaksische model.<sup>362</sup>

### *Plausibiliteit*

Discriminatie en andere psychosociale arbeidsrisico's stellen bijzondere eisen aan de arbeidsinspectie. Verplichtingen op het terrein van technische (i.e. fysieke) risico's op het werk zijn eenvoudiger te handhaven dan psychosociale risico's. Psychosociale risico's zijn minder objectief meetbaar, kennen vaak niet één oorzaak en het inschatten ervan vergt diepgaande kennis van de organisatie in kwestie. Niet alleen zijn technische risico's eenvoudiger te beoordelen, ook is het type maatregel dat van een werkgever gevergd wordt doorgaans minder ingrijpend en controversieel. Maatregelen om psychosociale risico's te bestrijden, raken namelijk de kern van de bedrijfsvoering van een ondernemer en zetten mogelijk de gezagsverhoudingen binnen een organisatie onder druk, omdat risico's immers voortvloeien uit de organisatiecultuur.<sup>363</sup> Dit maakt handhaving complexer. De risico's die handhaving met zich meebrengen, kunnen op verschillende manieren worden ingeperkt. In Groot-Brittannië werkt de arbeidsinspectie op het terrein van psychosociale risico's op vrijwillige basis samen met werkgevers, terwijl in Denemarken de terreinen waarop een inspecteur eisen mag stellen nauw is omschreven om

359 Van Peteghem & De Broeck 2019, p. 4.

360 Kamerstukken II, 1997/98, 25 879, nr. 3.

361 Kamerstukken II, 1997/98, 25 879, nr. 6 p. 10-11.

362 Van Peteghem & De Broeck 2019, p. 139-141.

363 Bruhn & Frick 2011, p. 576-566. Helbo Jespersen, Hasle & Nielsen 2016, p. 37.

de ondernemingsvrijheid van werkgevers geen geweld aan te doen.<sup>364</sup> Ook in Zweden toonde de inspectie zich vanwege deze gevoeligheid heel terughoudend in het opleggen van specifieke verplichtingen op het terrein van psychosociale veiligheid.<sup>365</sup>

Naarmate het arbeidsproces complexer werd en nieuwe risico's zoals stress en discriminatie binnen aan het domein van arbeidsomstandighedenwetgeving kwamen te vallen, is ook het karakter van de handhaving veranderd. De traditionele *command-control approach* met duidelijk gespecificeerde verplichtingen binnen het arbeidsomstandighedenrecht, heeft plaatsgemaakt voor wat door experts wordt aangeduid als *regulated self regulation* of *reflective approach*, waarin algemeen geformuleerde verplichtingen op organisatieniveau dienen te worden uitgewerkt door werkgevers zelf.<sup>366</sup> De RI&E is een type instrument dat duidelijk aansluit bij deze ontwikkeling, omdat het werkgevers verplicht op maat gesneden beleidsmaatregelen op te stellen en doorlopend te evalueren. Hetzelfde geldt voor de Europese kaderrichtlijn 89/391 waar de RI&E uit is voortgekomen. Niet binnen ieder bedrijf bestaan immers dezelfde risico's en ook de effectiviteit en proportionaliteit van verschillende typen maatregelen kunnen bijvoorbeeld al naar gelang bedrijfsgrootte sterk verschillen.

Deze nieuwe aanpak maakt maatwerk mogelijk, maar er zijn ook belangrijke nadelen. Een dergelijke benadering verhoudt zich slecht tot een transparant stelsel van wettelijke plichten en handhaving. Zowel voor inspecteurs als werkgevers is het lastiger te bepalen wanneer de wet overtreden wordt, wanneer de wet enkel kernverplichtingen met elastische, open normen kent, zelfs wanneer die in lagere regelgeving nader uitgewerkt zijn.<sup>367</sup> De uitwerking van de Europeesrechtelijke verplichting tot het inventariseren en beheersen van psychosociale arbeidsrisico's laat volgens enquêteonderzoek ook in andere lidstaten te wensen over. Slechts de helft van alle werkgevers, vakbonden en overheidsorganisaties achtte de naleving van de kaderrichtlijn 89/391 op het terrein van psychosociale risico's voldoende. Niet alleen kreeg het onderwerp onvoldoende prioriteit, ook ontbraken volgens werkgevers duidelijke informatie en instrumenten om de eigen organisatie aan te passen op risico's.<sup>368</sup> Bovendien is de keuze voor zelfregulering politiek niet neutraal: werkgevers zijn overwegend tegen harde wettelijke verplichtingen en achten businesscase-argumenten en adequate ondersteuning en informatievoorziening het belangrijkste, terwijl vakbonden juist onderstrepen dat bindende regelgeving noodzakelijk is.<sup>369</sup>

Bruhn signaleert een eeuwig dilemma voor inspecteurs tussen controle en educatie. Twee onderliggende principes van overheidsoptreden vloeien namelijk samen in de taakuitvoering van de arbeidsinspecteur: het *legality principle* en het *service principle*. Aan de ene kant wordt de inspectie geacht er met dwangmiddelen voor te zorgen dat de wet door alle partijen uniform wordt nageleefd, waarbij de asymmetrische relatie tussen de overheid en de burger centraal staat (*legality principle*). Aan de andere kant is de overheid er steeds meer van doordrongen geraakt dat samenwerking met sleutelfiguren in het bedrijfsleven noodzakelijk is binnen de huidige arbeidsverhoudingen, waarbij de overheid optreedt als dienstverlener en verandering binnen organisaties 'stimuleert, ondersteunt en promoot' (*service principle*). Daarbij ontstaat een meer gelijkwaardige verhouding tussen overheid en burger.<sup>370</sup> De overheid is voor een gedeelte

364 Helbo Jespersen, Hasle & Nielsen 2016, p. 31-33.

365 Bruhn & Frick 2011, p. 580-581.

366 Helbo Jespersen, Hasle & Nielsen 2016, p. 30; Bruhn 2006, p. 13-15.

367 Bruhn & Frick, p. 579-580.

368 Lavicoli e.a. 2011, p. 93-94.

369 Lavicoli e.a. 2011, p. 91.

370 Bruhn 2006, p. 6-10.

afhankelijk van de kennis, macht en controlemogelijkheden die werkgevers nu eenmaal hebben binnen hun organisatie. Door meer te sturen op zelfregulering in plaats van detailverplichtingen, verschuift het accent binnen de handhaving van controle naar educatie. In de praktijk blijft de rol van controleur echter vaak dominant.<sup>371</sup>

Er is geen eenvoudige oplossing te formuleren voor dit dilemma. Aan de ene kant ligt de performanceparadox op de loer: Van Steenberg benadrukt vanuit psychologisch perspectief dat het louter afdwingen van wettelijke regeling tot *mere compliance* (of *enforced compliance*) leidt, terwijl een verbetering van het klimaat op de werkvloer nu juist intrinsieke motivatie en een blik op de organisatiecultuur verlangen. Dit vergt van de inspectie een meer communicatieve handhavingsstrategie waarin het ‘waarom’ van regels centraal staat, waardoor de doelen achter het beleid worden geïnternaliseerd.<sup>372</sup> Aan de andere kant stellen Tompa e.a. in een uitgebreide literatuurstudie vast dat er duidelijk bewijs is dat inspectierondes *met* een kans op een boete (*specific deterrence*) veel effectiever zijn dan controles zonder boeteoplegging. Dit is niet verrassend: bedrijven moeten voortdurend belangen tegen elkaar afwegen en zullen een hogere prioriteit verlenen aan wettelijke eisen die streng gehandhaafd worden.<sup>373</sup> Van het handhaven van een regel gaat ook een normatief signaal uit: sancties zijn een teken dat aan het beleidsdoel een zeker gewicht wordt toegekend. Nederland zet duidelijk in op het *service principle*. Het accent op maatwerk en zelfregulering binnen de Arboret duidt erop dat de wetgever zich ervan bewust is dat *enforced compliance* onvoldoende is en organisaties zelf invulling moeten geven aan het arborebeleid, maar dit lijkt ten koste te gaan van heldere normstelling en effectieve handhavingsmogelijkheden.

### *Effectiviteit maatregel*

Uit beschikbare inspectieresultaten blijkt dat veel bedrijven nog niet aan de wettelijke vereisten voldoen. Bij inspecties op het terrein van discriminatie in de sectoren telecom, zakelijke dienstverlening, vervoer & transport en kunst & cultuur legde de Inspectie in liefst 70 procent van de gevallen een eis tot naleving op.<sup>374</sup> De tekortkomingen bij geïnspecteerde bedrijven betreffen vooral RI&E's: vaak is de risico-inventarisatie op de twaalf gronden onvolledig of is er helemaal geen aandacht besteed aan discriminatie.<sup>375</sup> Met de eis tot naleving is nog geen bestuurlijke boete of dwangsom gemoeid. Een boete volgt pas wanneer er na de steekproefsgewijze herinspectie blijkt dat een bedrijf nog steeds niet aan de eisen voldoet en daar geen gegronde reden voor is. In dat geval bepaalt een boete-inspecteur of een boete wordt opgelegd. Eind 2012 waren slechts drie boetes opgelegd.<sup>376</sup>

De Nederlandse Arbeidsinspectie lijkt, gelet op het geringe aantal tekortkomingen bij herhaalde inspecties, haar educatieve rol goed te vervullen. De inzet van speciaal opgeleide inspecteurs, voorlichting en ondersteunende tools is in lijn met de eisen die volgens de literatuur (zie vorige paragraaf) aan een moderne inspectiedienst worden gesteld. Een inspecteur van SZW die zich specifiek bezighoudt met discriminatie benadrukt dat de meeste werkgevers er automatisch vanuit gaan dat discriminatie binnen hun organisatie niet speelt, maar door in te zetten op bewustwording verandert dit vaak. Door het benoemen van concrete voorbeelden begrijpen zij beter dat discriminatie onbewust een rol kan spelen en dat iedereen vooroordelen en stereotype

371 Bruhn 2006, p. 16-17.

372 Van Steenberg en Ellemers 2021, p. 635-636; Van Steenberg 2021, p. 38.

373 Tompa e.a. 2016, p. 12.

374 Kamerstukken II, 2018/19, 29 544, nr. 923, p. 2.

375 Informant DA7.

376 Informant DA7.



beelden heeft. Na herinspectie blijkt dat medewerkers betere voorlichting hebben gekregen over de discriminatiegronden, de gedragsregels en de mogelijkheden om te handelen als ze geconfronteerd worden met discriminatie. Door het opstellen van een RI&E kun je in ieder geval bewerkstelligen dat een werkgever nadenkt over het thema, maar wat de impact van een inspectie op lange termijn is, valt volgens de inspecteur echter lastig vast te stellen.<sup>377</sup>

De gebrekkige naleving door werkgevers moet daarom eerder gezien worden tegen het licht van de beperkte inspectiecapaciteit in combinatie met een terughoudend sanctieregime. In 2019 vonden 270 (handhavende) inspecties plaats, gericht op discriminatie op de werkvloer. In 2020 was het aantal toegenomen tot 440 inspecties. Telkens blijkt bij herinspecties dat in vrijwel alle gevallen de overtredingen zijn opgeheven.<sup>378</sup> Hoewel de Inspectie door het activeren van brancheorganisaties waarschijnlijk een groter aantal bedrijven bereikt, blijft de gepercipieerde ‘pakkans’ tamelijk beperkt. De inspecteurs die wij spraken, geven aan dat tot nu toe vooral de focus heeft gelegen op de grotere bedrijven. Daar zijn tot nu toe ook de enige boetes opgelegd.<sup>379</sup> Van grotere bedrijven is bekend dat zij vaker aan de arboverplichtingen voldoen dan kleinere bedrijven, hetgeen suggereert dat de nalevingscijfers voor wat betreft het thema discriminatie in werkelijkheid lager liggen.<sup>380</sup> Aan de andere kant kiest de Nederlandse Arbeidsinspectie voor een risicogerichte strategie waarbij juist sectoren waar aantoonbaar risico's bestaan voor inspectie in aanmerking komen.

Eén manier om de handhaving te verbeteren, is ervoor zorgen dat organisaties in Nederland in ieder geval de belangrijkste instrumenten van de Arbowet op orde hebben. Zolang deze basis niet op orde is, blijft het opleggen van een boete wegens het overtreden van deelverplichtingen op het terrein van discriminatie alleen bij herhaalde tekortkomingen proportioneel. In 2018 voldeed slechts 33 procent van alle bedrijven aan de kernverplichtingen van de Arbowet (een RI&E, een contract met een arbodienstverlener, BHV en preventiemedewerker). Hoewel in dat jaar met 49 procent het aantal bedrijven dat in ieder geval een RI&E had, licht gestegen was ten opzichte van 2016, constateerden inspecteurs dat slechts 30 procent van alle bedrijven een RI&E had waarin ook daadwerkelijk alle risico's adequaat werden geïnventariseerd. Zo had slechts 38 procent van de bedrijven een plan van aanpak dat een onderdeel vormt van de RI&E.<sup>381</sup>

Het kabinet toonde zich bewust van de gebrekkige naleving van de Arbowet en zette daarom in op een combinatie van voorlichting en handhaving. Staatssecretaris Van Ark benadrukte dat de overheid langs drie invalshoeken probeert de naleving van de arboverplichtingen te verbeteren:

- Bewustwording van de vraagstukken, bijvoorbeeld via het Arboportaal.
- Faciliteren middels tools, hulpmiddelen en kennisontwikkeling..
- Handhaving van wettelijke verplichtingen'.<sup>382</sup>

Eenzijds besloot zij bedrijven beter te ondersteunen en te faciliteren bij het uitvoeren van de RI&E, anderzijds besloot ze de boete voor het niet beschikken van een RI&E te verhogen.<sup>383</sup> Op 12 juli 2019 zijn de werkgeversverplichtingen ten aanzien van de RI&E en het plan van aanpak ook daadwerkelijk aangescherpt door een aanpassing van de Beleidsregel boeteoplegging.

377 Informant DA7.

378 Jaarverslag 2020 Inspectie SZW 2021, p. 89; Jaarverslag 2019 Inspectie SZW 2020, p. 89; Jaarverslag 2018. Inspectie SZW 2019, p. 62.

379 Informant DA7.

380 Arbo in Bedrijf 2018, p. 7-8.

381 Arbo in Bedrijf 2018, p. 3, p. 6.

382 Kamerstukken II 2018/19 25 883, nr. 340, p. 2.

383 Kamerstukken II 2018/19, nr. 340, p. 5.

Arbeidsomstandighedenwetgeving:

- Het geheel niet hebben van een RI&E wordt beboet met maximaal 4.500 euro in plaats van 3.000 euro. De boete voor een bedrijf van minder dan vijf werknemers is 10 procent van het normbedrag (450 euro).
- Het niet hebben van een Plan van Aanpak wordt beboet met 3.000 euro in plaats van 750 euro.

Belangrijker nog is dat beide overtredingen zijn aangemerkt als ‘overtreding met directe boete (ODB)’, waardoor de Inspectie SZW niet genoodzaakt is eerst een waarschuwing uit te delen of een eis tot naleving in te stellen.<sup>384</sup> Het overtreden van de vereisten op het terrein van psychosociale arbeidsbelasting geldt voornamelijk als ‘overige overtreding (OO)’ en kan niet direct worden beboet.<sup>385</sup>

Een andere manier om de naleving te verbeteren, is logischerwijs het vergroten van de capaciteit van de inspectie. Het lijkt aannemelijk dat bij een groter aantal inspecties en het directe opleggen van een boete de urgentie van de arboverplichtingen op het terrein van arbeidsdiscriminatie zal vergroten en al dan niet via het percentage ‘niet-weters’ wordt verkleind. Afgezien van de handhavingcapaciteit, is het de vraag of de risicogerichte aanpak er niet toe leidt dat werkgevers weten dat zij na één inspectieronde ervan af zijn.<sup>386</sup> Een groot afschrikwekkend effect hebben de huidige regelgeving en handhaving niet.

### *Diversiteit in Bedrijf en het Charter Diversiteit*

In 2015 is de Stichting van de Arbeid hiertoe begonnen met het project Diversiteit in Bedrijf (DIB). Doel van het project is een cultuuromslag faciliteren binnen organisaties, waarbij zowel werkgevers als werknemers zich inzetten voor meer diversiteit en inclusie binnen hun organisatie. Het project werd mogelijk toen minister Asscher (SZW) de suggestie van de SER uit het onderzoeksrapport *Discriminatie werkt niet!* (2014) overnam om middels een diversiteitscharter diversiteitsbeleid te stimuleren en besloot voor drie jaar subsidie toe te zeggen.<sup>387</sup> Inmiddels is het project de Stichting van de Arbeid ontgroeid en ondergebracht bij de SER. De subsidie is voor ten minste vier jaar verlengd door het ministerie van SZW.<sup>388</sup> Het grootste gedeelte van de subsidie vanuit de SER (510.000 euro) besteedt DIB aan het betalen van het personeel dat de Helpdesk bemant en zorgt voor adequate voorlichting aan bedrijven. Evenementen en de overige uitgaven worden gefinancierd door sponsorende bedrijven.<sup>389</sup>

Het kent project twee pijlers: het Charter Diversiteit dat door private en publieke arbeidsorganisaties kan worden ondertekend en een Kennisplatform via welke informatie wordt uitgewisseld op het terrein van D&I. Naar voorbeeld van een aantal andere diversiteitscharters die eerder tot stand kwamen in Europa, committeren deelnemende organisaties zich aan ten minste één concrete uitdaging en formuleren zij waarom diversiteit en inclusie bijdragen aan de strategische doelen van de organisatie. Na zes maanden dienen zij een plan van aanpak in, waarna zij vervolgens jaarlijks aan de hand van zelfrapportage de voortgang monitoren. De organisatie richt zich op diverse discriminatiegronden: arbeidsvermogen, culturele diversiteit, gender, leeftijd en LHBTI+. Diversiteit in Bedrijf ondersteunt de bedrijven door middel van voorlichting, kennisdocumenten en webinars. Ook worden projecten georganiseerd op stedelijk niveau en vindt

<sup>384</sup> Stct. 2019 nr. 40497, 22 juli 2019; Kamerstukken II 2018/19, nr. 340, p. 5.

<sup>385</sup> Artikel 1 lid 1 sub c Beleidsregel boeteoplegging arbeidsomstandigheden wetgeving.

<sup>386</sup> Informant DA8.

<sup>387</sup> Witkamp, Klaver & Timmerman 2018, p. 8.

<sup>388</sup> Ontwerp begroting SER 2022 2021, p. 10.

<sup>389</sup> Ontwerp begroting SER 2022 2021, p. 10; DA9.

jaarlijks een *Diversity Day* plaats, waarop prijzen worden uitgereikt aan bedrijven die met succes aan inclusie werken. De organisatie kent op dit moment al meer dan driehonderd ondertekenaars en is in 2020 vanwege de groei ondergebracht bij de SER in plaats van de Stichting van de Arbeid.<sup>390</sup>

### *Veranderingstheorie van de maatregel*

De Stichting van de Arbeid formuleerde een vierledig doel: bewustzijn bevorderen ten behoeve van diversiteitsbeleid en inclusieve bedrijfsvoering, het bundelen van kennis en ervaring, adviezen geven aan arbeidsorganisaties en netwerken bevorderen.<sup>391</sup> De belangrijkste instrumenten zijn daarbij het Kennisplatform, waarop kennisdocumenten en andere informatie voor bedrijven te vinden zijn en het Charter, dat bedrijven uitnodigt binnen de eigen organisatie doelstellingen te formuleren en na te streven (maatwerk). In de praktijk passen ondertekenaars daarbij twee strategieën toe: enerzijds het creëren van bewustzijn en draagvlak, anderzijds het aanpassen van het personeelsbeleid (zowel wat betreft instroom als doorstroom). De eerste strategie moet leiden tot steun vanuit de top van de organisatie én de werkvloer (output), hetgeen leidt tot een inclusieve organisatiecultuur (outcome). De tweede strategie dient vanzelfsprekend te leiden tot een divers en inclusief personeelsbeleid (output), dat zowel zorgt voor een diverse instroom aan nieuwe werknemers als de doorstroom en het behoud van divers personeel.<sup>392</sup>

Op het terrein van etnische en culturele diversiteit benadrukt Diversiteit in Bedrijf in haar kennisdocument de bedrijfsbelangen die gemoeid zijn met diversiteitsbeleid: het aantrekken en behouden van talenten, het bedienen van een divers samengestelde klantenkring, toegang tot nieuwe markten, aanpassingsvermogen, innovatievermogen. Voorwaarden voor succesvolle implementatie zijn het benadrukken van de meerwaarde van diversiteit, het voeren van een integraal diversiteitsbeleid in plaats van ‘geïsoleerde acties voor specifieke groepen’ en het verankeren van aanpak binnen het bedrijf. Ook andere thema’s die terugkomen in de wetenschappelijke literatuur over diversiteit en inclusie komen aan bod: het belang van commitment vanuit de top, het creëren van draagvlak binnen de organisatie, inzetten op bewustwording en het hanteren van een infrastructuur om te reageren op discriminatie-incidenten, het creëren van voorzieningen voor culturele minderheden (vrije dagen, dieetwensen etc.), aandacht voor doorstroom en talentontwikkeling, inclusieve interne en externe communicatie en het monitoren van diversiteitsbeleid.<sup>393</sup>

De kern van de filosofie van Diversiteit in Bedrijf is dat diversiteit van meerwaarde is voor bedrijven en het derhalve zinvol is organisaties op hun intrinsieke motivatie aan te spreken. De benadering die Diversiteit in Bedrijf voorschrijft, lijkt sterk op het *integration-and-learning*-model van Ely en Thomas. De eis dat de doelstellingen op het gebied van D&I verankerd moeten zijn in de strategische beleidsdoelen van organisaties, sluit tevens goed aan bij de zogeheten de *businesscase for diversity*; de gedachte dat organisaties baat hebben bij een divers personeelsbestand mits de verschillen binnen de organisatie goed worden gemanaged.<sup>394</sup>

### *Plausibiliteit*

De charteraanpak is niet nieuw. Het Nederlandse charter is volgens een medewerker van Diversiteit in Bedrijf een echt ‘poldercharter’ waarin de sociale partners een duidelijke rol hebben, maar

390 Galesloot, Buimer & Klaver 2021, p. 3.

391 Witkamp, Klaver & Timmerman 2018, p. 8.

392 Witkamp, Klaver & Timmerman 2018, p. 9.

393 *Van culturele diversiteit naar inclusie. Kennisdocument* 2020, p. 10-19.

394 Groeneveld & Verbeek 2012, p. 356.

voorbeelden uit het buitenland – met name Frankrijk – vormden wel een inspiratiebron.<sup>395</sup> Op Europees niveau werken via het Platform of Diversity Charters (gefinancierd vanuit de Europese Commissie) 26 nationale organisaties achter diversiteitscharters samen via een nieuwsbrief vergaderingen, seminars en jaarlijkse fora om good practices en ervaringen uit te wisselen.<sup>396</sup> Een Europese survey toont aan dat ondertekenaars serieuze maatregelen nemen: 57 procent van de respondenten heeft bijvoorbeeld een eindverantwoordelijke voor *diversitymanagement* aangewezen binnen het bedrijf.<sup>397</sup> Het Franse *diversity* charter is het oudste van Europa (opgericht in 2004) en is met inmiddels meer dan vierduizend ondertekenaars behoorlijk succesvol.<sup>398</sup> De strategie van het charter toont de nodige overeenkomsten met Diversiteit in Bedrijf: het accent ligt sterk op de noodzaak integraal te veranderen met een nog iets sterker accent op business-case-argumenten. De voordelen van deelname schuilen vooral in de onderlinge samenwerking en de kennisoverdracht die via het platform tot stand komt via evenementen en de ontwikkeling van tools. Net als in Nederland wordt ondertekenaars gevraagd jaarlijks te rapporteren over de voortgang van diversiteitbeleid. Met name corporate *social responsibility* (CSR), de persoonlijke betrokkenheid bij het thema van de bedrijfsleider, zijn motieven voor bedrijven om mee te doen, maar ook verbeteringen in het personeelsbeleid en verbetering van de bedrijfsresultaten worden genoemd.<sup>399</sup>

Het evalueren van de charteraanpak is complex, omdat verzamelde gegevens gebaseerd zijn op zelfrapportage. Een andere manier om de plausibiliteit van de werking van de charteraanpak in te schatten, is door te kijken naar het type maatregelen dat bedrijven kunnen nemen op het terrein van diversiteitsbeleid, de effectiviteit daarvan te beoordelen en een inschatting te maken in hoeverre een organisatie als Diversiteit in Bedrijf hen daarbij kan assisteren. Er is een wetenschappelijke consensus over het feit dat sturen op cijfers onvoldoende is en een inclusieve organisatiecultuur onontbeerlijk is.<sup>400</sup> Groeneveld en Verbeek stelden vast dat dat maatregelen gericht op het beter omgaan met diversiteit binnen het personeelsbestand enig positief effect hadden op het aannemen van etnische minderheden, terwijl beleidsinstrumenten die enkel gericht waren op het in kaart brengen van of traditionele maatregelen om de representatie van minderheden bij werving en selectie te verbeteren geen significant effect hadden.<sup>401</sup>

Er zijn vele lijsten van best practices op het terrein van diversiteitsbeleid, al dan niet gebaseerd op wetenschappelijke theorieën. Maar een probleem is dat gedegen onderzoek op dit terrein zeldzaam is.<sup>402</sup> Sommige maatregelen zijn geënt op individuele gedragsveranderingen. Het volgen van trainingen over bijvoorbeeld *implicit bias*- of *active bystander*-cursussen wordt genoemd als ingrediënt voor verandering.<sup>403</sup> Ook netwerk- en mentorprogramma's kunnen helpen.<sup>404</sup> De meeste auteurs benadrukken echter dat de sleutel tot succes ligt in structurele veranderingen op organisatieniveau. Anti-biastrainingen zijn niet effectief als de opgedane ervaring niet in de dagelijkse praktijk terugkomt en kunnen zelfs een averechts effect hebben, waarin stereotypen alleen maar worden bevestigd.<sup>405</sup> Betrokkenheid van het management wordt in veel studies genoemd in plaats van enkel vanuit de HRM-afdeling.<sup>406</sup> Daarbij is het van groot

395 Informant DA9.

396 Overview of diversity management. Implementation and impact amongst Diversity Charter signatories in the European Union 2014, p. 6.

397 Overview of diversity management. Implementation and impact amongst Diversity Charter signatories in the European Union 2014, p. 6-8.

398 'Les signataires', charte-diversite.com.

399 Hajjar 2017, passim.

400 Diversiteit in de top. Tijd voor versnelling, deel II analyse (SER) 2019, p. 123; Van culturele diversiteit naar inclusie. Kennisdocument 2020, p. 8.

401 Groeneveld & Verbeek 2012, p. 367-368.

402 Kalev, Dobbin & Kelly 2006, p. 590, p. 611; Diversiteit in de top. Tijd voor versnelling, deel II analyse 2019, p. 123.

403 Van Hal e.a. 2020, p. 11.

404 De Jong e.a. 2021, p. 24.

405 Kalev, Dobbin & Kelly 2006, p. 591, p. 611; Moss-Racusin e.a. 2014, p. 615; De Jong e.a. 2021, p. 26.

406 Van Hal e.a. 2020, p. 6; Diversiteit in de top. Tijd voor versnelling, deel II analyse 2019, p. 125.

belang meetbare doelen te stellen en actief de voortgang te monitoren.<sup>407</sup> Tegelijkertijd is ook draagvlak en inclusieve besluitvorming belangrijk.<sup>408</sup> Kalev, Dobbin en Kelly concludeerden op basis van een groot kwantitatief onderzoek dat vooral het beleggen verantwoordelijkheid bij concrete medewerkers resultaten oplevert, bijvoorbeeld een *diversity officer*.<sup>409</sup> Een *diversity officer* kan echter ook verworden tot een excuusfiguur als buiten diens aanstelling geen structurele maatregelen worden genomen.<sup>410</sup>

Er is, kortom, niet één wondermiddel voorhanden. Voor organisaties is het vooral van belang een geschikte methode te ontwikkelen waarin diverse maatregelen bij elkaar komen en er op de lange termijn wordt gedacht.<sup>411</sup> De SER zelf komt tot drie kernvoorwaarden:

1. *Commitment* van de top, zowel voor wat betreft het uitdragen van diversiteitsbeleid als het beleggen van verantwoordelijkheid bij leidinggevendenden.
2. Verankering van diversiteitsbeleid in de organisatie: voor duurzame resultaten moeten diversiteitsmaatregelen verbonden worden met strategische doelen.
3. Kennis en inzicht over de eigen organisatiecultuur.<sup>412</sup>

Hierbij kan een instantie als Diversiteit in Bedrijf, dat middels de helpdesk en kennisdocumenten informatie onder belangstellenden verspreidt, maar tegelijkertijd ook gegevens over de effectiviteit van diversiteitsbeleid bij bedrijven ophaalt, behulpzaam zijn. Zoals gezegd moeten bedrijven in hun plan van aanpak vermelden hoe de gestelde doelen verankerd zijn in algemene strategie van de organisatie. Deze filosofie lijkt sterk op het *integration-and-learning*-perspectief dat Ely en Thomas beschreven, dat de beste waarborgen biedt voor integrale verandering. Het nadeel van deze aanpak is dat erg veel afhangt van de intrinsieke motivatie van bedrijven, terwijl ondertussen 58 procent van de werkgevers geen doelstellingen hanteert op het gebied van diversiteit.<sup>413</sup>

Ook het aanspreken van bedrijfsrationele drijfveren kent mogelijk zijn nadelen. Allereerst leidt *diversity management* er volgens critici toe dat bestaande machtsverhoudingen en vormen van onderdrukking onbesproken blijven binnen organisaties.<sup>414</sup> Ten tweede is het de vraag of de businesscase wel altijd opgaat. De klassieke businesscase-argumenten bestaan uit een toename aan creativiteit binnen het bedrijf dankzij de diversiteit aan perspectieven, toegang tot een bredere groep klanten behorende tot een minderheid, het aanboren van een grotere talenten-pool bij werving en selectie en een grotere aantrekkingskracht op sollicitanten behorende tot een minderheid. Verbeek merkte daarentegen op dat je economisch redenerend net zo goed tot een businesscase *for homogeneity* zou kunnen komen als je bedenkt dat in homogene teams minder conflicten voorkomen, klanten ook discriminatoire opvattingen kunnen hebben, statistische discriminatie werkgevers kostenbesparing kan opleveren bij werving en selectie en het voor werkgevers voordelig kan zijn om gebruik te maken van (homogene) informele netwerken en zo structurele discriminatie in stand te houden. Hij concludeerde dat businesscase-motieven met name een rol spelen bij een krappe arbeids

407 Van Hal e.a. 2020, p. 13.

408 *Diversiteit in de top. Tijd voor versnelling, deel II analyse 2019*, p. 132; Van Hal e.a. 2020, p. 6.

409 Kalev, Dobbin & Kelly 2006, p. 611.

410 Informant DA9.

411 Informant DA10; Moss-Racusin e.a. 2014, p. 616.

412 *Diversiteit in de top. Tijd voor versnelling, deel II analyse 2019*, p. 136-137.

413 *Een eerlijke arbeidsmarkt voor iedereen. De FNV-visie op diversiteit en inclusie in relatie tot de moderne arbeidsmarkt en samenleving 2021*, p. 7.

414 Holvino & Kamp 2009, p. 396.

markt voor geschoold werk, terwijl ongeschoolde sollicitanten niet of nauwelijks profiteren van een krappe arbeidsmarkt.<sup>415</sup> Het is ten derde niet duidelijk of economisch rationele argumenten een grotere overtuigingskracht hebben op werkgevers. Voor wat betreft sollicitanten lijkt dit in ieder geval niet het geval.<sup>416</sup> De prevalentie van het businesscase-argument kan er volgens een geïnterviewde voor zorgen dat een leidinggevende zelf vooral uit morele overwegingen voor diversiteitsbeleid kiest, maar hij economische motieven aanvoerde om binnen zijn organisatie draagvlak te creëren.<sup>417</sup>

### Praktische haalbaarheid

De vraag is uiteraard in hoeverre deelnemers daadwerkelijk bereid en in staat zijn hun organisatiecultuur aan te passen of dat het ondertekenen toch vooral als uithangbord geldt. Is het *integration-and-learning*-perspectief dominant of toch het *access-and-legitimacy*-perspectief? Diversiteit in Bedrijf spoort ondertekenaars aan om doelen zo concreet mogelijk te formuleren, liever nog met interne quota's dan met streefcijfers. Uiteindelijk zijn het echter de bedrijven zelf die doelstellingen formuleren en kiezen zij voor tal van verschillende targets.<sup>418</sup> De monitor-rapportages die charterondertekenaars jaarlijks afleveren, dienen voor een belangrijk deel als bewustwordingstool en zijn geheel gebaseerd op zelfrapportage. Er vindt uitdrukkelijk geen controle plaats en dat maakt het beoordelen van de effectiviteit van het charter lastig.<sup>419</sup> De evaluatiestudies van Regioplan bieden echter wel enig inzicht in het type maatregelen dat bedrijven nemen, in het profiel van de deelnemers en ervaringen van de organisaties.

Het enthousiasme onder de ondertekenaars lijkt in ieder geval groot. Voor veel bedrijven is het ondertekenen veelal een bekrachtiging van de inzet: door het formuleren van doelen, het plan van aanpak en evaluatie krijgt diversiteitsbeleid gestalte en kan de organisatie aanspraak maken op ondersteuning vanuit Diversiteit in Bedrijf. Het gaat om organisaties met intrinsieke motivatie die hun inzet willen structureren.<sup>420</sup> Hierin lijkt Diversiteit in Bedrijf te slagen. Driekwart van de deelnemende bedrijven vindt dat het ondertekenen enige impact heeft gehad op de bedrijfsvoering, terwijl 8 procent van mening is dat het zelfs een grote impact heeft gehad.<sup>421</sup> De charterondertekenaars geven aan dat 66 procent van de doelstellingen op het terrein van een inclusieve organisatiecultuur zijn gerealiseerd, voor 29 procent is men goed op weg.<sup>422</sup> De deelnemers die zich inspannen om meer medewerkers met een migratieachtergrond in dienst te hebben, zien met name een toename voor wat betreft de instroom, maar de doorstroom en uitstroom worden minder zorgvuldig gemonitord.<sup>423</sup>

Het Charter is snel gegroeid en moet veel organisaties tegelijk bedienen. Op 31 december 2020 telde het Charter Diversiteit 251 ondertekenaars, inmiddels zijn dat er meer dan 300.<sup>424</sup> De aanwas is zelfs zo groot dat Diversiteit in Bedrijf merkt dat het tegen grenzen aanloopt in de ondersteunende rol die zij vervult met de huidige subsidiëring, en nodigt niet langer actief bedrijven uit om deel te nemen.<sup>425</sup> Wel lijken bepaalde typen organisaties sterker geïnteresseerd in deelname dan andere. Zo zijn overheidsorganisaties sterker vertegenwoordigd dan het

415 Verbeek 2010, p. 20-22.

416 Jansen e.a. 2021, p. 754; Verbeek 2010, p. 7.

417 Informant DA10.

418 Informant DA09.

419 Informant DA09.

420 Informant DA9.

421 Galesloot, Buimter & Klaver 2021, p. 24.

422 Galesloot, Buimter & Klaver 2021, p. 22.

423 Galesloot, Buimter & Klaver 2021, p. 18-19.

424 Galesloot, Buimter & Klaver 2021, p. 3.

425 Informant DA9.

bedrijfsleven. In 2020 is ongeveer de helft (48 procent) van de ondertekenaars een (semi) publieke organisatie, terwijl 42 procent een privaat bedrijf is. De overige 10 procent zijn branche- of belangenorganisaties.<sup>426</sup>

De organisaties toonden zich bovendien tevreden over de ondersteuning vanuit Diversiteit in Bedrijf en gaven aan dat de bijeenkomsten bijdroegen aan community-vorming en netwerk-vorming, waardoor uitwisseling van kennis en ervaringen mogelijk werd.<sup>427</sup> Een meerderheid van de deelnemers maakt actief gebruik van de kennisdocumenten en de nieuwsbrief.<sup>428</sup> Diversiteit in Bedrijf is op het gebied van ondersteuning en voorlichting nog volop in ontwikkeling. Momenteel werkt de organisatie samen met de Nederlandse Inclusiviteitsmonitor (NIM). De NIM tracht de resultaten van diversiteitsbeleid op basis van wetenschappelijke inzichten kenbaar te maken en staat onder leiding van een team van onderzoekers van de Universiteit van Utrecht. Zo ontstaat er een wisselwerking: de helpdesk van Diversiteit in Bedrijf ondersteunt charter-ondertekenaars met wetenschappelijke kennis en ondersteuning, maar de organisatie haalt tegelijkertijd bij bedrijven ook praktijkvoorbeelden op die door de wetenschappers onderzocht worden.<sup>429</sup> De eerste onderzoeksresultaten geven een indicatie dat bedrijven nog maar mondjesmaat monitoren op inclusie (7 procent) en uitstroom (5 procent), terwijl iets meer aandacht uitgaat naar instroom (27 procent) en doorstroom (22 procent).<sup>430</sup>

Doelstellingen op het terrein van diversiteit (86 procent), d.w.z. maatregelen met betrekking tot de samenstelling van het personeelsbestand, komen iets meer voor dan op het terrein van inclusie (74 procent).<sup>431</sup> De meeste doelstellingen op het terrein van diversiteit hadden betrekking op instroom. Als het gaat om het creëren van een inclusieve organisatie cultuur, zijn medewerkerstevredenheidsonderzoeken of personeelsenquêtes (60 procent), scholing over inclusief leiderschap (54 procent) en het aanbieden van voorzieningen voor medewerkers met speciale behoeften (rolstoeltoegankelijkheid, divers kantine-aanbod etc., 42 procent) populair. Verder zet 34 procent zich in voor hogere scores op medewerkersonderzoeken over diversiteit en inclusie, 29 procent streeft naar minder meldingen over ongewenst gedrag en 23 procent van de deelnemers kiest voor het vastleggen van inclusief leiderschap en vakmanschap als kerncompetenties van managers.<sup>432</sup>

Verder valt op dat etnisch-culturele diversiteit als thema aan een opmars bezig is. 44 procent van de deelnemende organisaties in 2018 had een doelstelling op het terrein van etnisch-culturele achtergrond, in 2020 was dit percentage toegenomen tot 70 procent, mede ten gevolge van de *Black Lives Matter*-beweging.<sup>433</sup> Tussen 2019 en 2020 is het percentage deelnemende organisaties dat de etnisch-culturele achtergrond van werknemers monitort, gestegen van 28 procent tot 40 procent.<sup>434</sup> De gekozen doelstellingen op dit terrein zijn zeer divers en met name op het terrein van bedrijfsklimaat nogal algemeen geformuleerd. Streefcijfers op het terrein van etniciteit komen minder voor, omdat bedrijven registratie hiervan in strijd met privacywetgeving achten. Hierdoor is het ook lastiger de resultaten inzichtelijk te maken.<sup>435</sup>

426 Galesloot, Buimer & Timmerman 2021, p. 29.

427 Witkamp, Klaver & Timmerman 2018, p. 6.

428 Galesloot, Buimer & Klaver 2021, p. 26.

429 Informant DA9; Informant DA10.

430 'Meten voor impact. Handreiking om de effectiviteit van diversiteits- en inclusiebeleid te meten', uu.nl.

431 Galesloot, Buimer & Klaver 2021, p. 5.

432 Galesloot, Buimer & Klaver 2021, p. 7.

433 Witkamp, Klaver & Timmerman 2018, p. 3, p. 5.

434 Galesloot, Buimer & Klaver 2021, p. 28.

435 Witkamp, Klaver & Timmerman 2018, p. 3, p. 5.

Diversiteit in Bedrijf signaleert wel dat er op het terrein van etnisch-culturele diversiteit recent meer behoefte is aan informatie over inclusieve omgangsvormen, nu bedrijven er geleidelijk aan beter in slagen om werknemers met een andere culturele identiteit aan te nemen.<sup>436</sup>

De instrumenten waarmee deze doelstellingen moeten worden behaald, komen overeen met de interventies die in de internationale literatuur worden beschreven (zie hierboven). Met name educatieve instrumenten zijn populair als het gaat om het creëren van draagvlak en bewustwording: bedrijven kiezen in de eerste plaats het organiseren van workshops, trainingen en lezingen voor het management (61 procent) en het overige personeel (70 procent). Maatregelen op het terrein van de inzet van personeel zijn iets minder populair, zoals het aanstellen van ambassadeurs of rolmodellen (43 procent), een *diversityboard* of werkgroepen (40 procent) of het ondersteunen van medewerkersnetwerken (52 procent). Verder doen de meeste deelnemers aan interne en externe communicatie op het vlak van diversiteit en inclusie.<sup>437</sup>

Vertegenwoordigers van deelnemende bedrijven benadrukken echter vooral dat een *combinatie* van maatregelen effectief is om daadwerkelijk tot cultuurverandering te komen.<sup>438</sup> D&I beleid wordt pas opgepakt als er binnen de organisatie een duidelijke probleemeigenaar is, er tijd en geld beschikbaar wordt gesteld en resultaten worden gemonitord. Ambities moeten, kortom, wel gepaard gaan met de nodige investeringen. Geduld is ook een noodzaak: het veranderen van een bedrijfscultuur kost nu eenmaal veel tijd.<sup>439</sup> Dit gaat nog niet altijd goed. De meeste ondertekenaars onderschrijven het belang van het betrekken van de top van de organisatie bij het diversiteitsbeleid, maar tegelijkertijd is er volgens sommige deelnemers sprake van een tekort aan arbeidsuren om het beleid daadwerkelijk gestalte te geven.<sup>440</sup> Ook blijkt dat binnen sommige organisaties de businesscase of meerwaarde van diversiteit niet door iedereen wordt ingezien en diversiteitsbeleid stukloopt op een 'resultaatgerichte cultuur met een hoge werkdruk'.<sup>441</sup> Op dit moment is de kennis van de valkuilen en succesfactoren echter nog beperkt. De Nederlandse Inclusiemonitor (NIM) biedt aanknopingspunten om deze knelpunten nader te onderzoeken, de effectiviteit van verschillende instrumenten beter in kaart te brengen en wetenschappelijk gefundeerde strategieën te formuleren. De overheid kan hier een rol in kan spelen door naast een discriminatiemonitor ook een inclusiemonitor financieel te ondersteunen.<sup>442</sup>

Het belangrijkste nadeel van Diversiteit in Bedrijf is het feit dat werkgevers die diversiteit en inclusie niet serieus nemen, met dit instrument niet bereikt worden. Het blijft een *community of trust* van welwillende voortrekkers. De ondertekenaars zijn dan ook niet representatief voor het geheel aan werkgevers in Nederland. Veel belangrijker dan het onderscheid tussen privaat en publiek is volgens een medewerker daarbij de tegenstelling tussen grote en kleine bedrijven. Binnen grote bedrijven is D&I vaker een aangelegenheid van de HR-afdeling, terwijl binnen MKB-bedrijven initiatieven vaker gedragen worden door bevlogen individuen.<sup>443</sup> Voor grote bedrijven is het in de regel eenvoudiger middelen vrij te maken voor diversiteitsbeleid. In 2018 was liefst 75 procent van de ondertekenaars een groot bedrijf (minstens 250 medewerkers).<sup>444</sup> In 2020 is dat percentage 67 procent, terwijl het midden (50-250 werknemers, 16 procent) en

436 Informant DA9.

437 Galesloot, Buimer & Klaver 2021, p. 9-10.

438 Witkamp, Klaver & Timmerman 2021, p. 30.

439 Witkamp, Klaver & Timmerman 2021, p. 31-32.

440 Galesloot, Buimer & Klaver 2021, p. 13.

441 Witkamp, Klaver & Timmerman 2021, p. 31-32.

442 Informant DA9.

443 Informant DA9.

444 Witkamp, Klaver & Timmerman 2018, p. 1, p. 15.



kleine bedrijven (> 50 werknemers, 17 procent) ondervertegenwoordigd zijn.<sup>445</sup> Bedacht moet worden dat in 2018 het MKB goed was voor 64 procent van de werkgelegenheid.<sup>446</sup> Een manier om hen te bereiken is het ondersteunen van lokale initiatieven. Diversiteit in Bedrijf geeft aan dat de aanpak via een charter wellicht ook niet past bij het profiel van MKB'ers, die meer gebaat zijn bij lokale desks op stedelijk niveau zoals Amsterdam Divers en Inclusief (ADI) en 010-inclusief (Rotterdam).<sup>447</sup>

## 6.4 Good practices/oplossingsrichtingen

In het licht van de gesignaleerde tekortkomingen van de huidige maatregelen ter bestrijding van discriminatie op de werkvloer, hebben wij een aantal good practices en oplossingsrichtingen uit het binnen- buitenland uitgelicht. De hieronder geselecteerde maatregelen hebben elk hun voor- en nadelen. Bovendien is de effectiviteit van de maatregelen contextafhankelijk. Wel kunnen de onderstaande maatregelen behulpzaam zijn bij het formuleren van oplossingen.

### *Mainstreaming en de Public Sector Equality Duty*

Een veelgehoord standpunt is dat antidiscriminatiebeleid te veel als een onderwerp in de marge wordt behandeld, zowel door de overheid als door sociale partners. Bij het vaststellen van generiek beleid worden potentieel discriminatoire effecten niet meegewogen. Bij cao-onderhandelingen in een sector waar veel vrouwen werken, bleef bijvoorbeeld bovenin de hiërarchische onderhandelingsketen weinig over van specifieke wens van vrouwen om flexibele werktijden in de wacht te slepen.<sup>448</sup> FNV hanteert daarom sinds kort bij belangrijke beslissingen een 'diversiteitscheck', waarbij bij belangrijke besluitvorming nogmaals goed wordt gekeken of een maatregel niet voorbijgaat aan de belangen en inbreng van ondervertegenwoordigde groepen werknemers.<sup>449</sup>

Ook overheden zouden een dergelijke check kunnen uitvoeren. In de literatuur wordt het meewegen van gelijke behandeling bij algemene beleidsvraagstukken 'mainstreaming' genoemd.<sup>450</sup> Een wettelijk voorgeschreven inspanningsverplichting voor overheidsorganen biedt hiervoor mogelijk een oplossing. Daarbij zouden overheidsorganen bij algemene beleidsmaatregelen vooraf de gevolgen voor burgers en medewerkers die vallen onder een van de beschermde gronden moeten toetsen, bijvoorbeeld door middel van een consultatieprocedure of discriminatie-effectrapportages, maar ook door te kijken naar het personeelsbeleid van overheidsorganen. In Groot-Brittannië bestaat onder de 'Public Sector Equality Duty' (PSED) een verplichting voor publieke organisaties om voldoende aandacht te besteden aan het gelijkheidsvraagstuk (*due regard*) op drie algemene hoofdpunten: het bestrijden van discriminatie, het bevorderen van gelijke kansen en het bevorderen van goede betrekkingen tussen verschillende bevolkingsgroepen. In lagere wetgeving zijn verder *specific duties* uitgewerkt die deze algemene verplichtingen vorm en inhoud geven.<sup>451</sup>

445 Galesloot, Buimer & Klaver 2021, p. 30.

446 'Het Europees midden-en kleinbedrijf Europees vergeleken, hoofdstuk 3. Relatief weinig personen werkzaam binnen Nederlandse mkb', cbs.nl.

447 Informant DA9.

448 Informant DA8.

449 Een eerlijke arbeidsmarkt voor iedereen. De FNV-visie op diversiteit en inclusie in relatie tot de moderne arbeidsmarkt en samenleving 2021, p. 16.

450 Manfredi, Vickers & Clayton-Hathway 2018, p. 367.

451 Review of the Public Sector Equality Duty. Report of the Independent Steering Group 2013, p. 8-9.

Er bestaat de nodige kritiek op de PSED. De *specific duties* zijn in Engeland een stuk beperkter dan in Wales en Schotland.<sup>452</sup> De PSED is bovendien bekritiseerd, omdat het overheidsorganen te weinig houvast zou bieden en zij hierdoor over-voorzichtig worden, de wettelijke verplichting tot een afvinkcultuur zou leiden, het niet duidelijk is of de kosten opwegen tegen de baten en er bovendien weinig rechtszaken uit zijn voortgekomen waarin besluitvorming daadwerkelijk is herzien.<sup>453</sup> Ondanks deze nadelen is volgens Manfredi, Vickers en Clayton-Hatway de PSED succesvol geweest in het agenderen van het thema gelijke behandeling door middel van zelfregulering, en hebben consultatieprocedures in besluitvorming daadwerkelijk geleid tot participatie in beleid onder achtergestelde groepen. Bovendien kan het gelijkheidsvraagstuk ook worden meegenomen bij aanbestedingen door te kijken naar de *social return on investments*, waarbij bijvoorbeeld gekeken wordt naar de mate waarin een bedrijf personen met afstand tot de arbeidsmarkt in dienst neemt.<sup>454</sup>

### *ILO-verdrag C190*

Nieuwmeijer, zelfstandig ondernemer op het terrein van diversiteit en inclusie, merkte tijdens het openbaar gesprek van 11 februari op dat het wenselijk zou zijn dat Hamer, de nieuwe regeringscommissaris voor seksueel grensoverschrijdend gedrag, “niet alleen de focus legt op seksueel overschrijdend gedrag, maar op al het overschrijdend gedrag, dus ook op discriminatie”.<sup>455</sup> Op die manier kan het momentum dat bestaat voor de aanpak van seksueel grensoverschrijdend gedrag worden benut om tevens aandacht te vragen voor discriminatie en onder werkgevers draagvlak te creëren voor maatregelen. Seksuele intimidatie en discriminatie kennen de nodige raakvlakken. Ten eerste is seksuele intimidatie erkend als vorm van discriminatie in de gelijkebehandelingswetgeving. Dit gebeurde ter implementatie van richtlijnen 2002/73/EG en 2005/54/EG.<sup>456</sup> Ook in de Arbwet is ter verduidelijking de formulering ‘direct en indirect onderscheid, met inbegrip van seksuele intimidatie’ gebruikt (zie vorige paragraaf). Ten tweede spelen de werkgeversverplichtingen ten aanzien van goede voorlichting/training, preventiebeleid en de inrichting van een vertrouwensvoorziening zowel bij het thema seksueel grensoverschrijdend gedrag als discriminatie op de werkvloer een rol.

Onlangs heeft minister Van Gennip (SZW) aangekondigd “het beleid rondom psychosociale arbeidsbelasting (waaronder ongewenst gedrag) en specifiek omtrent de vertrouwenspersoon tegen het licht houden”. Zij zal tevens het ratificatieproces van verdrag C190 van de International Labour Organisation (ILO) inzake het uitbannen van geweld en intimidatie op de werkvloer in werking stellen.<sup>457</sup> Ratificatie zou ook de handhaving rondom discriminatie op de werkvloer kunnen versterken. Ten eerste zou ondertekening een aantal expliciete verplichtingen in het leven roepen voor werkgevers. Het ILO-verdrag schrijft een integrale aanpak van het probleem voor. Nederland voldoet op heel veel punten al aan deze aanpak; preventieve verplichtingen zijn opgenomen in de Arbwet, er is voorzien in antidiscriminatiewetgeving en strafrechtelijke vervolgmogelijkheden. Sommige criteria uit de Conventie zijn nog niet in het arbeidsomstandighedenrecht geregeld, zoals de eis van een onafhankelijk en deskundig onderzoek, hoor en wederhoor, vertrouwelijkheid, proportionaliteit en de behandeling van een klacht binnen een redelijke termijn.<sup>458</sup> Ten tweede wordt de overheidsplicht om te zorgen voor een deugdelijke handhaving nog eens extra onderstreept. Artikel 4 lid 2 sub h schrijft voor dat verdragsstaten

452 Manfredi, Vickers & Clayton-Hathway 2018, p. 368.

453 *Review of the Public Sector Equality Duty. Report of the Independent Steering Group* 2013, p. 11-15; Manfredi, Vickers & Clayton-Hathway 2018, p. 374-375.

454 Manfredi, Vickers & Clayton-Hathway 2018, p. 385, p. 394-396.

455 *Kamerstukken I*, 2021/22, CXLVI, I, p. 10.

456 *Rombouts* 2021, p. 22.

457 *Kamerstukken II*, 2017/18, 34 943, nr. 53, p. 4.

458 *Rombouts* 2021, p. 27.

zorgen voor ‘het waarborgen van doeltreffende middelen voor inspectie en onderzoek van gevallen van geweld en intimidatie, onder meer via arbeidsinspecties en andere bevoegde instanties’. In het verleden is de Nederlandse staat bekritiseerd vanwege de omvang van en de werkdruk binnen de Nederlandse Arbeidsinspectie, nadat de grootste Nederlandse vakbonden in 2013 gezamenlijk een klacht indienden bij de ILO die gedeeltelijk gegrond werd geacht.<sup>459</sup>

### *Wettelijke verplichting vertrouwensvoorziening*

In 2020 had 51 procent van de organisaties in Nederland een vertrouwenspersoon. Met name kleine bedrijven hebben geen vertrouwenspersoon aangewezen.<sup>460</sup> In oktober 2020 lanceerde Tweede Kamerlid Renkema (Groenlinks) een initiatiefvoorstel om de Arbowet te wijzigen en werkgevers te verplichten een interne of externe vertrouwenspersoon aan te wijzen. De werkgever dient er daarbij voor te zorgen dat de vertrouwenspersoon in kwestie over voldoende deskundigheid beschikt. Ook beoogt het wetsvoorstel de positie van vertrouwenspersonen te versterken door het instellen van een victimisatie- en ontslagverbod.<sup>461</sup>

Zowel de Raad van State als diverse fracties in de Tweede Kamer uiten hun zorgen over de lastenverzwaring voor met name kleine bedrijven die het voorstel teweeg zou brengen. De Raad van State vroeg zich bovendien af of hiermee niet wordt afgeweken van het principe van de Arbowet, waarin zelfregulering en afspraken tussen de sociale partners centraal staan.<sup>462</sup> Het invoeren van een dergelijke verplichting zou de regelgeving echter wel een stuk transparanter maken en de Arbeidsinspectie meer mogelijkheden geven om te handhaven. Op dit moment controleert de Arbeidsinspectie enkel op de aanwezigheid van een *vertrouwensvoorziening*, niet op de aanstelling van een vertrouwenspersoon. Bedrijven mogen deze voorziening zelf inrichten, mits de vertrouwelijkheid en toegankelijkheid zijn gewaarborgd. Ook wat betreft het stellen van eisen aan de behandeling van klachten binnen organisaties opereert de inspectie terughoudend. Hoewel op basis van de jurisprudentie van het College voor de Rechten van de Mens is vastgesteld dat werkgevers verplicht zijn klachten over ongewenst gedrag zorgvuldig te onderzoeken, mag een inspecteur pas van een werkgever eisen dat een officiële klachtenregeling wordt opgesteld en een (onafhankelijke) klachtenbehandelaar wordt aangewezen als aantoonbaar is gebleken dat een informele klachtenregeling in de praktijk niet functioneert.<sup>463</sup>

Eerder was de Inspectie wel van oordeel dat het aanwijzen van een vertrouwenspersoon op grond van de ‘stand van de wetenschap en professionele praktijk’ (artikel 3 lid 1 Arbowet) geboden waren.<sup>464</sup> De terughoudendheid van de Arbeidsinspectie hangt samen met een uitspraak van de rechtbank Noord-Holland uit 2019. De rechter oordeelde hierin dat de Inspectie rekening te houden heeft met “de omvang van het bedrijf, de aard van het bedrijf en de samenstelling van de medewerkers” en daarbij de “economische, technische en operationele haalbaarheid” van de maatregel moet meewegen. Daarbij verwees de rechter expliciet naar de wetsgeschiedenis en het accent dat de wetgever in de Arbowet legt op maatwerk.<sup>465</sup> Een dergelijke terughoudende aanpak mag dan in overeenstemming zijn met de systematiek van de Arbowet, maar duidelijke maatstaven voor werkgevers levert het niet op. Daarnaast is het uiteraard de vraag of de maatschappelijke verontwaardiging over grensoverschrijdend gedrag een extra inspanning van wetgevers niet rechtvaardigt.

459 Deze klacht was overigens ingediend op verzoek van de ondernemingsraad van de Nederlandse Arbeidsinspectie zelf. Van der Heijden 2018, p. 12.

460 Kamerstukken II, 2020/21, 35 592, nr. 3, p. 5.

461 Kamerstukken II, 2020/21, 35 592, nr. 2; Kamerstukken II, 2020/21, 35 592, nr. 3.

462 Kamerstukken II, 2020/21, 35 592, nr. 5; Kamerstukken II, 2020/21, 35 592, nr. 7.

463 Informant DA7.

464 Informant DA7; *Ongewenste omgangsvormen* 2016, p. 2.

465 Rechtbank Noord-Nederland, 05 april 2019, ECLILNL:RBNNE:2019:1466.

## 6.5 Conclusie

Discriminatie op de werkvloer is geen eenvoudig op te lossen probleem. Waar het gaat om openlijke vormen van discriminatie, racisme en agressie op de werkvloer, kan de wetgever door duidelijke normstelling en regelgeving werkgevers aansturen om sociale veiligheid te waarborgen. Minstens net zo belangrijk zijn echter subtiele vormen van discriminatie en institutionele bias geïkt op de traditionele normmedewerker. Diversiteit op het terrein van werving en selectie is één ding, maar willen werknemers met een afwijkende identiteit ook op de werkvloer daadwerkelijk gelijke kansen krijgen, is een inclusieve organisatiecultuur noodzakelijk. Hiervoor is een proces van institutionele verandering noodzakelijk dat niet met één enkele maatregel kan worden afgedwongen, maar dat een integrale strategie vergt die telkens moet worden bijgesteld als uit evaluatie blijkt dat dit noodzakelijk is.

De systematiek van het arbeidsomstandighedenrecht, waarbij werkgevers op organisatieniveau risico's moeten inventariseren en hierop beleid instellen en evalueren, biedt aanknopingspunten om de organisatiecultuur te veranderen. Voor het bestrijden van psychosociale arbeidsrisico's zoals discriminatie is een vorm van 'gereguleerde zelfregulering' haast onvermijdelijk, omdat de overheid de medewerking en kennis van werkgevers nodig heeft om op bedrijfsniveau adequaat beleid in stelling te brengen. De Nederlandse kaderwet aanpak zorgt tegelijkertijd voor een complexe, gelaagde regelgeving, omdat de open normen en kernverplichtingen uit de Arbowet in lagere regelgeving en het beleid van de Nederlandse Arbeidsinspectie nader zijn uitgewerkt. De inspectie heeft een dubbele taakstelling, als voorlichter en als controleur. Wanneer verplichting op verplichting wordt gestapeld en het gros van de werkgevers niet aan alle regels voldoet, zal het handhaven van de regels op bezwaren stuiten en (onmiddellijke) sanctionering bij overtreding disproportioneel worden geacht. In dat geval ontstaat bovendien het risico dat bedrijven zich enkel richten op het voldoen aan de regels en de normen en cognities binnen de organisatie niet ter discussie komen te staan (performance paradox). Tegelijkertijd dreigt het dwingende karakter van de werkgeversplicht om te zorgen voor een veilige werkomgeving sterk te verwateren wanneer de invulling daarvan grotendeels aan het maatwerk van organisaties zelf wordt overgelaten.

Van duidelijke verplichtingen en effectieve handhaving gaat daarentegen een signaal uit dat het bestrijden van discriminatie prioriteit heeft, waardoor de normerende werking van de regelgeving sterker is. Wet- en regelgeving op dit terrein kan dus zinvol zijn, maar het is wel van belang dat de overheid zorgdraagt voor zorgvuldig flankerend beleid. Wanneer bedrijven via de overheid, sociale partners en brancheorganisaties op voldoende voorlichting en ondersteuning kunnen rekenen, kan ook substantieel meer van hen verlangd worden. Dit is een belangrijke voorwaarde voor het uitbreiden van regelgeving op dit terrein. Op het moment dat discriminatie niet langer enkel als risicofactor in het kader van PSA wordt behandeld, maar een aparte wettelijke grondslag krijgt, neemt de regeldruk op bedrijven toe. Dit geldt des te meer op het moment dat ook het wetsvoorstel Toezicht gelijke kansen bij werving en selectie wordt aangenomen.<sup>466</sup> De wetgever doet er verstandig aan telkens na te gaan of de faciliterende rol en de verplichtende controlerende rol van de overheid goed op elkaar zijn afgestemd.

---

466 Informant DA7.

Diversiteit in Bedrijf vervult met het charter een dergelijke ondersteunende rol. Gelet op het feit dat grote bedrijven en (semi)publieke organisaties oververtegenwoordigd zijn onder de charterondertekenaars, mag de overheid er echter niet zomaar vanuit gaan dat werkgevers uit eigen beweging discriminatie bestrijden. De businesscase en intrinsieke motivatie gaan niet altijd op. Wel zou de overheid meer middelen kunnen uittrekken om de faciliterende rol beter te vervullen, bijvoorbeeld door naast een ‘discriminatiemonitor’ ook een ‘inclusiemonitor’ te financieren.<sup>467</sup> De harde, dwingende aanpak via het arbeidsomstandighedenrecht rust uiteindelijk ook op een combinatie van verplichtende en faciliterende overheidsmaatregelen. Ook in de werkwijze van de Inspectie SZW blijkt een mix van maatregelen uiteindelijk het meest succesvol: enerzijds gedragsverandering afdwingen door wettelijke verplichtingen en handhaving, anderzijds door bewustwording te creëren bij brancheorganisaties, het gesprek aan te gaan en voorlichting te verschaffen. De wettelijke verplichting vormt wel een stok achter de deur: op het moment dat een brancheorganisatie weet dat er een inspectieronde komt, zullen zij eerder geneigd zijn het gesprek aan te gaan.<sup>468</sup>

---

467 Informant DA9.

468 Informant DA7.

## 7. Discriminatie van vrouwen wat betreft hun economische zelfstandigheid (discriminatiegrond M/V)

### 7.1 Inleiding

Vanaf de jaren zestig begint de arbeidsparticipatie van vrouwen te stijgen. In 1960 ligt deze op 22 procent, in 1970 op 30 procent. Vanaf het midden van de jaren 80 verloopt de stijging sneller tot 59 procent in 2004 en 76 procent in 2019.<sup>469</sup> De stijging is vrijwel uitsluitend toe te schrijven aan het sterk veranderende arbeidsmarktgedrag van gehuwde en samenwonende vrouwen.<sup>470</sup> Ondanks de substantiële groei van het aantal werkende vrouwen is, volgens de actuele beleidsnorm, tegen de 40 procent van de werkende vrouwen niet *economisch zelfstandig*.<sup>471</sup> Zij verdienen minder dan 70 procent van het minimumloon, oftewel minder dan 1.037 euro per maand, de bijstandsnorm voor alleenstaanden in 2022. De belangrijkste reden hiervoor is dat veel vrouwen in deeltijd werken en het inkomen in man-vrouwhuishoudens is opgebouwd volgens het 1,5 verdiensmodel (67 procent): de man werkt fulltime en de vrouw circa 50 procent.<sup>472</sup> In het 1,5 verdiensmodel dragen mannen gemiddeld twee derde bij aan het gezinsinkomen en verdient de vrouw een derde.<sup>473</sup> In de praktijk ligt de verhouding vaak rond 75 procent-25 procent, omdat in sectoren waar traditioneel veel vrouwen werken (zorg en welzijn en onderwijs) en in deeltijdbanen het gemiddelde loon lager is dan in veel andere banen.<sup>474</sup> In deze gezinnen zorgt de vrouw voor het ‘extra’ inkomen, hetgeen de ervaren toegevoegde waarde van het inkomen mogelijk nog lager kan maken. Dit te meer, omdat de marginale lastendruk het meest gevoeld wordt bij het ‘extra’ inkomen van een huishouden.<sup>475</sup> Dat veel vrouwen economisch niet zelfstandig zijn, heeft niet alleen een relatief mindere financiële positie tot gevolg tijdens het werkzame leven, maar ook daarna, omdat vrouwen door de genoemde omstandigheden minder pensioen opbouwen dan mannen.

Het gebrek aan economische zelfstandigheid kan problematisch zijn binnen een huishouden, maar is dat zeker in geval de huishoudeenheden uiteen valt, bijvoorbeeld door een scheiding.<sup>476</sup> Bij een scheiding gaan vrouwen er gemiddeld 25 tot 30 procent in koopkracht op achteruit. Voor mannen is er nauwelijks koopkrachtverlies en kan de koopkracht ook behoorlijk stijgen.<sup>477</sup> Het risico op armoede voor vrouwen die voor de scheiding economisch niet zelfstandig waren, is relatief hoog. In 2017 waren twee op de vijf vrouwen die in 2017 scheidden economisch niet zelfstandig, het dubbele ten opzichte van mannen. Van deze vrouwen liep 38 procent het risico op armoede.<sup>478</sup>

Vrouwen die economisch niet zelfstandig zijn, kunnen na een scheiding een beroep doen op de bijstand, waarmee ze, na toekenning, ‘formeel economisch zelfstandig’ worden. Ten opzichte van andere bijstandsgerechtigden kan de maatschappelijke positie en de arbeidsmarktpositie

469 Tijdens 2006, p.1; Van den Brakel, Portegijs & Hermans 2020, p.31.

470 Tijdens 2006, p. 2.

471 Van den Brakel, Portegijs & Hermans 2020, p. 49.

472 Van den Brakel, Gidding & Huynen 2018, p. 7.

473 Van den Brakel, Gidding & Huynen 2018 p. 10.

474 Van den Brakel, Portegijs & Hermans 2020, p. 27.

475 Van Gool 2021.

476 Robeyns 2017.

477 ‘Geld’, womeninc.nl/themes/geld.

478 Van den Brakel, Herbers & Arts 2020.

slechter zijn, doordat zij, anders dan bijvoorbeeld mensen die eerst in de WW zaten en dan in de bijstand komen, van de ene op de andere dag aanzienlijk aan koopkracht inboeten, terwijl zij direct met consequenties van de scheiding (gebrek aan huisvesting, verhuizing, zorg voor kinderen, beperkte inzetbaarheid op de arbeidsmarkt vanwege ‘verwaarlozing’ van employability) worden geconfronteerd. De economische kwetsbaarheid geldt in het bijzonder voor de groep vrouwen met relatief weinig opleiding of een praktisch opleidingsniveau, waarvan verhoudingsgewijs velen een migratieachtergrond hebben.<sup>479</sup>

Al deze omstandigheden bij elkaar genomen, is er een structurele achterstelling van vrouwen op de arbeidsmarkt, met name voor vrouwen met weinig opleiding of een praktisch opleidingsniveau, wat betreft het (kunnen) realiseren van economische zelfstandigheid. In termen van ons onderzoek is er op dit vlak sprake van institutionele discriminatie van vrouwen. Onder meer op grond van internationale verdragen is de Nederlandse overheid gehouden aan het bevorderen van gendergelijkheid in wet- en regelgeving en dient zij er zorg voor te dragen dat andere partijen, zoals werkgevers, politieke partijen en anderen vrouwen niet discrimineren.<sup>480</sup>

## 7.2 Mechanismen en de veranderingstheorie <sup>481</sup>

Welke mechanismen de institutionele discriminatie veroorzaken of in stand houden, beschrijven we in navolgende paragraaf. We gaan daarbij direct in op de inspanningen die de wetgever en beleidsmakers ondernemen om deze vorm van discriminatie te bestrijden en welke veranderingstheorie (d.i. de aanpak via normering, normalisering en/of regulering) hieraan ten grondslag ligt.

### *Verantwoordelijkheidsverdeling zorg en inkomen*

Tot de jaren zeventig was de Nederlandse samenleving georganiseerd rond het traditionele gezin, waarbij de man zorgdroeg voor het inkomen en de vrouw verantwoordelijk was voor de zorg- en huishoudtaken binnenshuis. Veel wetgeving ging dan ook uit van deze verhouding, vastgelegd in bijvoorbeeld het Burgerlijk Wetboek, maar ook in de arbeids- en sociale zekerheidswetgeving<sup>482</sup>. Hierin komt ruwweg vanaf de jaren 70 verandering. In die tijd groeit het besef dat de thuiswerkende vrouwen een groot arbeidspotentieel vormen en worden zij gestimuleerd en (later) aangesproken om toe te treden tot de betaalde arbeidsmarkt. Omdat de zorg voor kinderen vrouwen praktisch belemmert in hun deelname aan betaalde arbeid en omdat ze deze zorg niet met hun mannen delen, beginnen de kabinetten vanaf de jaren 90 met het actief stimuleren van het aanbod van kinderopvang en met de sturing op de kwaliteit ervan. Dit beleid loopt door tot de economische crisis van 2012, wanneer de overheid zowel de hoogte van de tegemoetkoming als de toegang tot de kinderopvang beperkt. In die jaren daalt het gebruik van de kinderopvang substantieel tot de verruiming van de regelingen in 2014, waarna het aanbod van en de vraag naar kinderopvang weer toeneemt.<sup>483</sup> Tevens subsidieert de overheid projecten die groepen vrouwen bewust moeten maken van hun economische kwetsbaarheid en stappen te laten zetten richting economische zelfstandigheid.<sup>484</sup> De **veranderingstheorie** achter de kinderopvangwetgeving is dat de dagelijkse zorg voor kinderen in huishoudens ertoe leidt dat een van de ouders, bijna altijd de moeder, zich niet aanbiedt op de arbeidsmarkt. Door de zorg

479 Van den Brakel, Portegijs & Hermans 2020, p. 6.

480 Het gaat onder meer om uiteenlopende burgerrechtenverdragen, het specifieke VN Vrouwenverdrag (1991 geratificeerd) en het CAHVIO-verdrag (Istanboel conventie).

481 NB: we gaan niet op de mechanismen binnen organisaties bijv. t.a.v. promotiekansen en zwangerschapsdiscriminatie (die veroorzaken indirect de economische achterstelling). Zie alle biases verwoord: ‘Het wijzigen van genderrollen op de werkvloer’, movisie.nl.

482 De man werd tot 1971 wettelijk gezien als hoofd van huishouden. Gehuwde vrouwen waren tot 1956 handelingsonbekwaam.

483 Fukkink e.a. 2021.

484 Harthoorn, de Weerd & Klaver 2018, p. 27.

kwalitatief goed te organiseren en ouders tegemoet te komen in de kosten wil de wetgever dit mechanisme doorbreken. In de praktijk richt de wet zich op vrouwen die bij ontbrekende zorgalternatieven niet deelnemen aan betaalde arbeid.<sup>485</sup>

Onderdeel van het emancipatiebeleid in het afgelopen decennium is tevens dat mannen emanciperen. In dat kader subsidieert de Dienst Emancipatie in de periode 2014-2016 het project Mannenemancipatie 2.0, gericht op enerzijds het vergroten van het handelingsperspectief van professionals die zich met mannenemancipatie bezighouden en anderzijds op de ondersteuning van betrokken organisaties bij het opbouwen en versterken van hun netwerk. Achtergrond hiervan is de doelstelling van het kabinet om de stereotiepe beeldvorming over mannelijkheid, vrouwelijkheid en sociale relaties te doorbreken, hetgeen de weg vrij moet maken voor de vergroting van de arbeidsparticipatie van vrouwen.<sup>486</sup> Het genereren en verspreiding van kennis hierover moet het zelfbeeld van mannen veranderen, is de kern van de **veranderingstheorie** bij deze aanpak.<sup>487</sup>

Naast deze inzet gericht op de zelfbeeldvorming, neemt de regering maatregelen om vaders daadwerkelijk meer bij de zorg voor kinderen te betrekken, waardoor hun vrouwen beter actief kunnen blijven in betaald werk. Ouders, ook vaders, hebben daarom het recht om 26 weken ouderschapsverlof op te nemen binnen de eerste acht levensjaren van een kind. Dit ouderschapsverlof is vooralsnog onbetaald.<sup>488</sup> Naast het ouderschapsverlof hebben partners sinds 2020 recht op vijf weken betaald partnerverlof in de eerste zes maanden van de baby, voor 70 procent van het eigen loon. De **veranderingstheorie** hierachter is de aanname dat mannen de wens hebben om na de geboorte van hun kind deel te nemen aan de zorg, maar hiervoor arbeidsvoorwaardelijk en financieel geen ruimte (menen te) hebben. Met deze regelingen worden, zo is de gedachte, hun contractuele en financiële aarzelingen weggenomen voor het moment en mogelijk ook voor later.

### *Onderwaardering betaalde en onbetaalde zorgtaken*

Het werk dat vrouwen doen, wordt in onze samenleving financieel minder gewaardeerd dan het werk dat mannen verrichten. Per werkdag werken mannen en vrouwen gemiddeld evenveel. De OESO berekende dat het werk van vrouwen op een werkdag voor 50 procent betaald is en dat van mannen voor twee derde.<sup>489</sup> Als onbetaald huishoudelijk werk zou worden meegeteld in de berekening van de totale productie, dan zou het BNP grofweg met de helft toenemen.<sup>490</sup> De lagere financiële waardering is mogelijk een gevolg van de lagere maatschappelijke waardering van het uitoefenen van (zorg- en huishoudelijke) taken in de privésfeer ten opzichte van werkzaamheden buitenshuis.<sup>491</sup> Ahrendt maakt in haar filosofie van de arbeid onderscheid tussen arbeiden, werken en handelen. Een volwaardig bestaan zou de mogelijkheid tot deze drie activiteiten mogelijk moeten maken. Het arbeiden bestaat uit de activiteiten om in leven te blijven (zorg, huishouden e.d.). Het is het type activiteiten dat nooit ophoudt. 'Werken' daarentegen heeft een eind en betreft het maken van iets: zoals bakken en verkopen van broden door de bakker of het metselen van een muurtje door de bouwvakker. De derde vervullende activiteit is het handelen, waarmee mensen zich van anderen onderscheiden en

485 Harthoorn, de Weerd & Klaver 2018. NB: De Wet kinderopvang biedt alleen een tegemoetkoming als beide ouders betaald werk verrichten. Andere gezinnen, waaronder eenoudergezinnen kunnen een beroep doen op gemeentelijke regelingen.

486 Kamerstukken II, 2012/13, 30 420, nr. 180.

487 Harthoorn, de Weerd & Klaver 2018, p. 16.

488 Zie par. 7.

489 Van Gool 2021, p. 36.

490 De Swaan 2019, p. 112.

491 Vgl. Nussbaum 2003.



zichzelf verwezenlijken, waarmee Ahrendt vooral politieke activiteiten bedoelt.<sup>492</sup> In de praktijk zit er een zekere oplopende hiërarchie in de verschillende activiteiten, waarbij (zorg)arbeid die traditioneel voornamelijk door vrouwen wordt uitgeoefend een lagere status heeft dan werken en handelen. Deze mindere status werkt mogelijk door in de betaling van werk in beroepen waarin vrouwen oververtegenwoordigd en eveneens zorg en andere cyclische taken omvatten.<sup>493</sup> In zijn theorie over ongelijkheid wijst Tilly op het verschijnsel dat structureel onderscheid tussen groepen in dagelijkse routines zich in verschillende situaties manifesteren. Het verschil uit de ene situatie wordt als het ware naar de andere gekopieerd. Zo is de taakverdeling tussen vrouwen en mannen binnen gezinnen ‘gekopieerd’ op de arbeidsmarkt in een verdeling tussen mannen- en vrouwenberoepen. Volgens Tilly is daarmee een ongelijkheid in huishoudens – vrouwen doen onbetaald werk voor mannen – terechtgekomen op de arbeidsmarkt: vrouwen krijgen minder betaald voor werk dat lijkt op huishoudelijk of verzorgend werk. Naarmate de participatie van vrouwen toenam op de arbeidsmarkt, is de ‘routine’ van ongelijke betaling onderdeel geworden van de routines in ons arbeidsbestel en stelsel van sociale zekerheid.<sup>494</sup> Deze routine werkt, zo menen diverse onderzoekers, zelfs zo door dat in sectoren waarin meer vrouwen gaan werken het aanzien en salaris van de sector als geheel daalt, zoals bijvoorbeeld in het onderwijs en de huisartsenzorg. Dit is de zogenoemde wet van (ontdekker) Sullerot.<sup>495</sup> Deze routine werkt ook anders door, zoals de *pay equity*-beweging ontdekte. Traditionele mannen- en vrouwenberoepen die qua zwaarte en opleidingsniveau gelijk zijn, worden niet gelijk beloond. Zo kregen thuiszorg-medewerkster in Schotland gemiddeld drie pond minder betaald dan de vuilnisman, hetgeen succesvol bij de rechter werd aangevochten. Een soortgelijk proces in Nieuw-Zeeland leidde tot een salarisverhoging in de zorg met 15 tot 29 procent.<sup>496</sup>

Tijdens ons onderzoek zijn we geen wetgeving en **geen veranderingstheorie** tegengekomen die de structurele onderwaardering zorgarbeid en hieruit voortvloeiende onderbetaling probeert te doorbreken.

### *Deeltijdwerk maakt combineren zorg en werk mogelijk*

De traditionele zorg-werkverdeling tussen vrouwen en mannen is niet alleen een normatief verschijnsel, maar werkt door in een aantal maatschappelijke gewoonten en opvattingen over het dagelijks leven. Zo is bijvoorbeeld het idee breed gedragen dat vrouwen minder behoren te werken dan mannen, omdat zij meer tijd aan het gezin en huishouden behoren te besteden. Volgens kenniscentrum Movisie vindt 98 procent van de bevolking dat vrouwen kunnen werken, maar is 80 procent van mening dat een vrouw niet meer dan drie dagen mag werken als ze kleine kinderen heeft. 35 procent vindt dat dat ook geldt voor vaders.<sup>497</sup> Hetzelfde geldt voor de opvatting dat ouders (lees: moeders) zelf voor hun kinderen behoren te zorgen, is eveneens diep in de samenleving verankerd. Dit werkt ook door in de inrichting van het dagelijks leven. Neem bijvoorbeeld de schooltijden van basisscholen. Deze zijn nog steeds gebaseerd op de aanname dat een zorgende ouder (meestal de moeder) halverwege de middag en op woensdag om twaalf uur de kinderen van school komt halen. Op dit punt zijn de gewoonten nauwelijks veranderd, terwijl de wereld om ons heen op andere gebieden substantieel aan het veranderen is. Wat voor de zorg voor kinderen en het huishouden geldt, geldt ook voor het verrichten van mantelzorg. Ook die wordt veel meer door vrouwen geboden. Een groot deel van de mantelzorg

492 Achterhuis 2011.

493 Portegijs & Van Brakel 2018.

494 Verloo 2009.

495 Van Gool 2021, p.100.

496 Van Gool 2021, p.132.

497 ‘Het wijzigen van genderrollen op de werkvloer’, movisie.nl.

en van het vrijwilligerswerk in de zorg wordt gedaan door mensen die ook al werkzaam zijn in de zorg, vooral in de thuiszorg en in ziekenhuizen. Een op de vier werknemers die daar werkt, verleent onbetaalde zorg bovenop de betaalde zorg.<sup>498</sup>

Dat vrouwen economisch kwetsbaar zijn, doordat ze veelal in deeltijd werken in relatief laag betaald werk, betekent niet dat zij hierin ongelukkig zijn. Onderzoek van Booth en Van Ours laat zien dat in Nederland vrouwen die bewust in deeltijd werken om werk en zorg combineren gelukkiger zijn in hun baan dan voltijds werkenden en weinig behoefte hebben om hun werkuren aan te passen.<sup>499</sup>

Het emancipatiebeleid van de afgelopen decennia is niet gericht geweest op het doorbreken van de 'ingesleten' gewoonte en voorkeur bij veel vrouwen om parttime te werken. Sterker nog, in de afgelopen jaren is het recht op deeltijdwerk versterkt, mede met het oog op het voorkomen dat vrouwen na de geboorte van hun eerste kind volledig stoppen met werken.<sup>500</sup> De Wet flexibel werken biedt werknemers uitgebreide mogelijkheden om zeggenschap te hebben over het eigen werk. De zeggenschap wordt voornamelijk benut door vrouwen om meer tijd met hun kinderen door te brengen. Hoe lager de opleiding, hoe sterker dit geldt.<sup>501</sup> De veranderings-theorie van het emancipatiebeleid is om vrouwen te stimuleren in grotere deeltijdbanen te werken. Met dit doel maakt de regering afspraken met werkgevers om hen ertoe te bewegen om vrouwen banen van meer uren aan te bieden.<sup>502</sup>

#### *Child penalty binnen arbeidsorganisaties*

Moederschap is een van de oorzaken dat inkomensverschillen tussen mannen en vrouwen blijven bestaan. Het gemiddelde inkomen van vrouwen daalt sterk na de geboorte van het eerste kind, terwijl er slechts een zeer beperkt effect is op het inkomen van mannen. Hierbij is niet alleen de oorzaak dat vrouwen minder gaan werken na de geboorte van een eerste kind. Ook de houding van werkgevers is van invloed. Zij geven jongere vrouwen minder kansen vanwege hun huidige of te verwachten moederschap. Werkgevers anticiperen op de langdurige afwezigheid vanwege zwangerschapsverlof. Daarnaast is er bij werkgevers regelmatig sprake van de zogenoemde *maternal bias*. Zij gaan ervan uit dat vrouwen zodra zij een kind hebben, minder toegewijd zijn aan hun werk. Vrouwen die bijvoorbeeld in principe in aanmerking komen voor een promotie, krijgen deze kans niet voorgelegd omdat de werkgever ervan uitgaat dat zij daar vanwege hun thuissituatie niet voor in aanmerking willen komen.<sup>503</sup>

In Nederland is een belangrijke **veranderingsstrategie** gericht op de *child penalty*: mannen gelegenheid te geven gebruik te maken van een financieel gunstige geboorteverlof- en ouderschapsverlofregeling. Beide regelingen beogen bij te dragen aan een betere verdeling van de zorg (zie hiervoor), maar ook van de afwezigheid van mannen en vrouwen op het werk door de geboorte van een kind.

#### *Loonkloof binnen arbeidsorganisaties*

Naast de maatschappelijke en beroepsgerelateerde waarderingsverschillen wordt in de literatuur en in het politieke en maatschappelijke debat vaak gewezen op de ongelijke waardering van

498 Engbersen e.a. 2020, p. 138.

499 Booth & Van Ours 2013.

500 In navolging van de commissie arbeidsparticipatie (2008) pleit het kabinet in die tijd bijvoorbeeld voor sociale innovaties als het aanbieden van 'moedercontracten', met werktijden die de combinatie van arbeid en zorg mogelijk maken.

501 Engbersen e.a. 2020, p. 130.

502 Harthoorn, de Weerd & Klaver 2018, p. 40.

503 'Het wijzigen van genderrollen op de werkvloer', movisie.nl.

mannen en vrouwen binnen organisaties, de zogenoemde loonkloof. Het gaat onder meer over het verschijnsel dat vrouwen die in dezelfde organisatie hetzelfde werk doen als hun mannelijke collega's, hiervoor minder betaald krijgen. De loonkloof is de afgelopen jaren kleiner geworden, maar bestaat nog steeds. Binnen het bedrijfsleven is deze in 2016 afgenomen van 20 naar 7 procent en bij de overheid van 10 naar 5 procent.<sup>504</sup>

Het is, zo leren onderzoek en de interviews, zowel een normatieve kwestie als een kwestie van gewoontes in organisaties.<sup>505</sup> Het verschil in beloning wordt ook toegeschreven aan onderhandelingsvaardigheden van vrouwen en aan de lagere verwachting ten aanzien van de prestaties van vrouwen en het traditionele kostwinnersdenken bij werkgevers.<sup>506 507</sup> Bij ons onderzoek kwamen we geen wetgeving en maatregelen en dus geen veranderingstheorie tegen, gericht op het bestrijden van de 'loonkloof'.<sup>508</sup>

### 7.3 Doorwerking en resultaten

De kwetsbare economische positie van vrouwen is hardnekkig. Veel maatregelen die in de afgelopen jaren zijn genomen, hebben een beperkt effect of een onduidelijk effect, omdat informatie hierover ontbreekt.<sup>509</sup> Hieronder zoomen we in op de mogelijke doorwerking van maatregelen binnen gezinnen en binnen arbeidsorganisaties.

#### *Doorwerking binnen gezinnen*

Ondanks de verschillende maatregelen van de afgelopen jaren is met name de economische zelfstandigheid van vrouwen met weinig- of een praktische opleidingsniveau welhaast onveranderd. In deze groep zijn vrouwen met een migratieachtergrond oververtegenwoordigd. Het zijn deze vrouwen die stoppen met werken als zij een kind krijgen en dit is al lange tijd het geval.<sup>510</sup> Van de vrouwen die (blijven) werken, werkt 70 procent in deeltijd om voor de kinderen te kunnen zorgen.<sup>511</sup> Als vrouwen kinderen krijgen en in deeltijd gaan werken, nemen de inkomensverschillen met mannen toe. Acht jaar na de geboorte van het eerste kind ligt het inkomen van vrouwen gemiddeld 39 procent lager, terwijl dit effect nauwelijks zichtbaar is bij mannen. Het verschil tussen het gemiddelde inkomen tussen mannen en vrouwen neemt dan toe van 38 procent naar 46 procent. Deze 'kinderdip' is lager voor hoogopgeleiden en lijkt zelfs te verdwijnen voor de jongste generaties hoogopgeleide vrouwen.<sup>512</sup> Praktisch opgeleide vrouwen werken het minst in betaalde arbeid, gemiddeld 22 uur per week. Velen van hen besteden graag veel tijd aan hun kinderen en hun mannen doen minder in huis. Maar ook de kwaliteit van het werk dat zij verrichten, is een oorzaak dat zij relatief weinig uren betaald werk verrichten.<sup>513</sup>

De beschikbaarheid van kwalitatief goede kinderopvang kan belangrijk zijn om de arbeidsparticipatie van vrouwen te bevorderen. In de praktijk blijken maatregelen rond kinderopvang vooral vrouwen met een hoog inkomensniveau te bereiken.<sup>514</sup> Vrouwen met lagere inkomens worden

504 Harthoorn, de Weerd & Klaver 2018, p. 34.

505 Informant DA6.

506 Dit is de zogenoemde performance bias. Zie de verschillende biases verwoord: 'Het wijzigen van genderrollen op de werkvloer', movisie.nl.

507 Van Gool 2021, p.114.

508 In de Tweede Kamer ligt het initiatiefwetsvoorstel voor dat via een systeem van certificering en omkering van de bewijslast werkgevers: Kamerstukken II, 2020/21, 35 157, nr. 7.

509 Harthoorn, de Weerd & Klaver 2018, p. 37.

510 Tijdens 2006 p.3; Portegijs & van den Brakel 2018.

511 Van den Brakel, Portegijs & Hermans 2020.

512 Adema e.a. 2019, p. 19.

513 Engbersen e.a. 2020.

514 Fukink e.a. 2021, p.27.

wel bereikt, maar veel minder. Zij zien vaker af van arbeidsdeelname door een simpele kosten-batenberekening. Hoe lager de tegemoetkoming en beschikbaarheid van kinderopvangplaatsen, hoe groter de terugloop van arbeidsdeelname van deze groep, zoals bleek bij de bezuinigingen in de periode 2012-2014.<sup>515</sup> Onder meer vanwege het heersende 1,5 verdienersmodel in Nederland en de gemiddeld lagere inkomens in ‘typische vrouwenberoepen’ (zie hierna), zijn het vaak vrouwen die door hoge kosten van de kinderopvang afzien van arbeidsdeelname of in kleine deeltijdbanen gaan werken en de kinderopvang in de eigen sociale omgeving regelen.

Het instrumentarium om mannen meer te betrekken bij de zorg van kinderen waardoor hun vrouwen meer betaald werk kunnen verrichten, is vooralsnog beperkt effectief gebleken. Een op de tien vaders neemt ouderschapsverlof op.<sup>516</sup> Dit heeft ermee te maken dat dit onbetaald verlof is en dat veel ouders zich dit inkomensverlies niet (kunnen) permitteren. Vanaf 2022 wil het kabinet hierin verandering brengen door over negen van de maximale 26 weken een uitkering van 70 procent van het gederfde inkomen te gaan verstrekken. Of en waarom dit mannen over de streep gaat trekken, wordt niet in een duidelijke veranderingstheorie onderbouwd. Ook het recht op deeltijdwerk is vooralsnog niet effectief gebleken om de zorg-werkverdeling tussen mannen en vrouwen te veranderen. Mannen werken relatief weinig in deeltijd en van het recht om een deeltijdcontract uit te breiden, maken weinig vrouwen gebruik.

#### *Doorwerking binnen bedrijven en sectoren*

De veranderingstheorie van de achtereenvolgende kabinetten in de afgelopen jaren is nauwelijks gericht geweest op werkgevers wat betreft het aanbieden van grote(re) deeltijdbanen, de betere beloning van traditionele vrouwenberoepen, het terugdringen van de loonkloof of het bestrijden van de *child penalty*. Veranderingen die zijn waar te nemen, met name waar het de arbeidsdeelname en betere beloning betreft, komen ‘van onderop’ en hebben vooral effect op de inkomenspositie van theoretische geschoolde vrouwen in hogere inkomensklassen.<sup>517</sup>

#### *Doorwerking binnen de samenleving*

De verandering van het denken en doen rond de economische zelfstandigheid van vrouwen is niet duidelijk waarneembaar. De meeste vrouwen kiezen om uiteenlopende redenen nadrukkelijk voor deeltijdwerk, hetgeen voor velen ertoe leidt dat zij economisch niet zelfstandig zijn. Ondanks de ontwikkeling van interventies om vrouwen meer bewust te maken van hun financieel kwetsbare positie, is er in de loop der jaren kwantitatief een beperkte afname van deze groep waarneembaar.

## 7.4 Reflectie op de veranderingstheorie

De veranderingstheorie van de achtereenvolgende regeringen is goed uit het beleid te achterhalen. De plausibiliteit van de veranderingstheorie is over het geheel beperkt. Bijna alle maatregelen zijn erop gericht vrouwen te bewegen om een deel van hun zorgtaken, die een belangrijk deel van hun dagelijkse tijdsbesteding (en identiteit) uitmaken, in te ruilen voor (meer) deelname aan betaalde arbeid. Maatregelen die uitsluitend focussen op bewustwording van de economische afhankelijkheid zijn hierbij in de praktijk niet effectief gebleken.<sup>518</sup>

<sup>515</sup> Engbersen e.a. 2020.

<sup>516</sup> Fukink e.a. 2021, p. 40.

<sup>517</sup> Adema e.a. 2019.

<sup>518</sup> Harthoorn, de Weerd & Klaver 2018, p. 41.

Het sterkste onderdeel van de beleidstheorie is die van het beschikbaar en financieel toegankelijk maken van kinderopvang. Deze maatregel kan als effectief verondersteld worden, gezien de gelijk opgaande ontwikkeling van de kinderopvang in Nederland en de arbeidsparticipatie van vrouwen. De veranderingstheorie is echter juist niet sterk waar het de groep vrouwen betreft die niet economisch zelfstandig is: vrouwen met weinig opleiding en met een praktisch opleidingsniveau. Zij kiezen er bewust zelf voor én worden hier in gesteund door hun sociale omgeving om hun dagelijks leven primair te organiseren rond de zorg voor het gezin en huishouden, eventueel in combinatie met een kleine deeltijd baan.<sup>519</sup> Dit mechanisme, en daarmee de zwakkere arbeidsmarkt- en economische positie, blijkt in de praktijk moeilijk te doorbreken. Akerlof en Kranton verklaren dit met hun zogenoemde *gender identity*-hypothese; iemands identiteit wordt mede bepaald door wat er sociaal wordt verwacht.<sup>520</sup> Afwijking van de norm verzwakt iemands sociale positie en is daarmee een riskante aangelegenheid.<sup>521</sup>

Tegenover deze sociologische verklaring voor het uitblijven van effect van de veranderingsstrategie, staat ook een meer pragmatische. In haar proefschrift beschrijft Bussemaker hoe in de afgelopen decennia stap voor stap de druk op vrouwen toenam om betaald werk te verrichten, maar dat daarbij niet werd gekeken naar de consequenties hiervan voor de traditionele taakverdeling in huis.<sup>522</sup> Bussemaker verwijt de overheid calculerend gedrag, sinds de wetgever de mogelijkheid bood dat de kinderopvang in de bijstand gekoppeld kan worden aan de arbeidsplicht van vrouwen. Hierbij staat niet de positie van de vrouw in de samenleving centraal, maar vooral tegemoetkoming aan de vraag naar arbeid. Het is een verklaring waarom vrouwen zich in vergelijking met mannen terughoudend opstellen wat betreft hun deelname aan betaalde arbeid. Dit brengt immers de belasting met zich mee om de niet of nauwelijks afnemende zorg te combineren met het verrichten van betaalde arbeid. De overheid mengt zich volgens Bussemaker in het privéleven van vrouwen, zonder zich bezig te houden met de herverdeling van onbetaalde arbeid. Van vrouwen wordt in maatschappelijke sfeer verwacht dat ze (fulltime) verantwoordelijkheid nemen voor de zorg voor kinderen en in de sfeer van sociale zekerheid (en arbeid) dat ze economisch zelfstandig zijn.

Tegenover de maatregelen gericht op vrouwen staan, zeer recent, maatregelen gericht op mannen om de zorg-werkverdeling in gezinnen te veranderen. Hoe de veranderingstheorie uitpakt wat betreft de prikkels richting mannen om de zorg voor kinderen op zich te nemen, valt nog te bezien. Daarvoor is de wetgeving te recent. De wetgeving sluit in ieder geval tijdelijk aan bij de uit onderzoek blijkende groeiende wens van vaders (9 procent) om minder te werken en meer zorgtaken op zich te nemen.<sup>523</sup> Maar ook hierbij is de vraag of de *gender identity*-hypothese in de komende jaren zal worden bevestigd. Over de noodzaak van meer beleid gericht op de verandering van de maatschappelijke rol van mannen is de feministische literatuur duidelijk, zoals bijvoorbeeld verwoord door Nussbaum, die stelt: “[T]o speak more generally, gender justice cannot be successfully pursued without limiting male freedom”.<sup>524</sup>

Als we het pakket aan maatregelen van de afgelopen jaren bekijken waarmee de institutionele discriminatie van vrouwen wat betreft hun economische zelfstandigheid wordt bestreden, dan valt op dat het accent ligt op normaliseren en reguleren. Het normatieve vraagstuk dat er een

519 Van Gool 2021 p. 63.

520 Akerlof & Kranton 2000, verwezen in Booth & Van Ours 2013.

521 Adema e.a. p. 9, vgl. Harthoorn, de Weerd & Klaver 2018, p. 41.

522 Bussemaker 1993, p. 219.

523 Van den Brakel, Portegijs & Hermans 2020, p. 38.

524 Nussbaum 2003.

structurele maatschappelijke onderwaardering is van betaalde en onbetaalde zorgarbeid ten opzichte van (ander) betaald werk, wordt in wetgeving en beleid en in de onderliggende analyses niet geadresseerd.<sup>525</sup>

Ook ten aanzien van werkgevers blijkt de beleidstheorie niet sterk. Dit heeft er mee te maken dat maatregelen het beeld van de traditionele werknemer, de kostwinnende man, als uitgangspunt voor het wervings-, belonings- en bevorderingsbeleid eerder bevestigen dan bestrijden. Het beeld waarvan bekend is dat het niet goed aansluit op de doelen en wensen van veel vrouwen. Daarnaast blijkt deeltijdwerk en werken, bijvoorbeeld in de zorg, niet de autonomie en de kansen te bieden die werknemers in voltijd hebben, zoals volledige toegang tot sociale voorzieningen, grotere kansen op een vaste baan en meer ruimte voor persoonlijke ontwikkeling.<sup>526</sup>

## 7.5 Good practices

In diverse publicaties worden good practices beschreven om de economische positie van vrouwen te versterken.<sup>527</sup> Een deel komt overeen met de maatregelen die in Nederland zijn getroffen om de zorg over ouders beter te verdelen, maar zijn aanzienlijk uitgebreider c.q. radicaler. Zo kent Duitsland een door de overheid betaald ouderschapsverlof van veertien maanden dat ouders zelf mogen verdelen. In Zweden is het betaalde verlof voor beide ouders samen zestien maanden. Drie maanden hiervan zijn gereserveerd voor elke ouder en kunnen niet worden overgedragen aan de andere ouder. Doel hiervan is dat met name vaders gestimuleerd worden om de verantwoordelijkheid voor de zorg van de kinderen op zich te nemen en daarbij, net als hun partners, enige maanden niet op het werk te verschijnen en de feitelijke zorg voor de kinderen te ervaren. De overheid betaalt hiervoor een basisbedrag, de werkgevers vullen dat aan.

In België deden Ghysels, Vanhille en Verbist van de Universiteit van Antwerpen onderzoek naar de mogelijkheid om de drie doelen van emancipatiebeleid met elkaar te verzoenen: expliciete waardering voor zorg van ouders voor hun kinderen, hoge arbeidsmarktparticipatie en verhoogde keuzevrijheid met betrekking tot de combinatie van betaald werk en gezin.<sup>528</sup> Zij introduceren de zorgtjduitkering, mede gebaseerd op de *capability approach* van Sen en Nussbaum en dat parallellen vertoont met het Noorse *cash for childcare*.<sup>529</sup> De *capability approach* gaat uit van een paradigma-verandering, waarbij niet de economie, maar de keuzevrijheid van de burger centraal staat en de keuze voor onbetaald werk even serieus wordt genomen als die voor betaald werk.<sup>530</sup> Ghysels e.a. adresseren in hun maatregel de spanning tussen enerzijds het belang van individuele keuzevrijheid in westerse samenlevingen en de sociale en materiële belemmeringen, i.c. van moeders, om deze keuzevrijheid uit te oefenen. Dit betreft de keuze om binnen een gezin uitsluitend (onbetaalde) zorg voor de kinderen te verrichten of dit te combineren met betaald werk, deeltijd of voltijd. Ghysels e.a. gaan er in hun aanpak vanuit dat iedereen door het krijgen van kinderen bijdraagt aan de toekomst van het land, maar daarbij ook wordt belemmerd in zijn of haar keuzevrijheid om het eigen leven volledig zelfstandig in te vullen, bijvoorbeeld met fulltime werk. Het is volgens de onderzoekers mogelijk om de gemiddelde zorgtijd in een samenleving democratisch vast te stellen en ouders hiervoor te compenseren met een zorgtjduitkering. Hoe de feitelijk verdeling van zorgtaken binnen een gezin vervolgens is, is de (keuze)vrijheid van de betrokkenen. Net zo goed als de

525 Informant DA6.

526 Van Gool 2021, p. 10 en Engbersen e.a. 2020, p. 107.

527 Bijvoorbeeld Van Gool 2021, en Engbersen e.a. 2020.

528 Ghysels, Vanhille & Verbist 2010.

529 Ghysels, Vanhille & Verbist 2010, p. 18.

530 Robeyns 2017, p. 14.

keuze om de uitkering te gebruiken om zorg elders in te kopen. Naarmate een kind ouder wordt en naar school gaat, neemt de zorgtijd af en kan de zorguitkering worden beperkt. Voordeel van dit systeem is tevens dat de tijd aan bestede zorg sowieso wordt gecompenseerd en daardoor niet langer in verband wordt gebracht met het inkomen c.q. inkomensverlies dat hierdoor ontstaat en dat over het algemeen in het nadeel van de minder verdienende vrouwen in gezinnen uitpakt.

Met de zorgtijduitkering neemt de keuzevrijheid van mannen en vrouwen toe en, zo leert onderzoek in Noorwegen, gaan zowel mannen als vrouwen meer tijd aan de zorg voor kinderen besteden. Dit betekent in de eerste plaats een mindere beschikbaarheid van mannen en vrouwen voor de arbeidsmarkt en niet direct een verandering van de patronen van de verdeling van de zorg binnen gezinnen.<sup>531</sup>

In vergelijking met de maatregelen die in Nederland worden genomen om de economische zelfstandigheid van vrouwen te verbeteren, is het grote verschil dat de kinderzorgtijduitkering de economische waarde van de zorg voor kinderen erkent en onderwerp van beleid maakt. Daarnaast levert het, volgens microsimulaties van de onderzoekers in het Belgische systeem van belastingheffing en kinderopvangtoeslagen, financiële voordelen op voor zowel twee-ouder- als eenoudergezinnen. Met name voor eenoudergezinnen neemt het armoederisico aanzienlijk af. Wat de effecten op langere termijn zullen zijn wat betreft de arbeidsdeelname van vrouwen (en mannen), waardoor vrouwen minder vaak niet economisch zelfstandig zijn, zal moeten blijken in de praktijk.

## 7.6 Conclusies

Er is voldoende bewijs om te spreken van institutionele discriminatie op het punt van economische zelfstandigheid voor vrouwen, in het bijzonder van vrouwen met weinig of een praktijkgerichte opleiding. Hoewel deze conclusie al lange tijd bekend is, zijn er weinig maatregelen die dit vraagstuk adresseren.

Maatregelen richten zich met name op het vergroten van de arbeidsdeelname van vrouwen, terwijl het onderliggende vraagstuk van de gelijke(re) verdeling van zorg en arbeid en de waardering van zorgtaken in gezinnen en in de samenleving niet ter discussie staat. Het romantische moederbeeld wordt gekoesterd, ondanks het voortdurende dreigende perspectief van armoede en het oplopen van een achterstand op de arbeidsmarkt.<sup>532</sup> Als vrouwen bijvoorbeeld door een scheiding daadwerkelijk geconfronteerd worden met het feit dat zij niet onafhankelijk zijn, maakt de afhankelijkheid van hun partner plaats voor de afhankelijkheid van de overheid.<sup>533</sup>

<sup>531</sup> Ghysels, Vanhille e- Verbist 2010, p. 19.

<sup>532</sup> Van Ostaijen 2022.

<sup>533</sup> Bussemaker 1993; Van Ostaijen 2022.

## 8. Overall conclusies en lessen

### 8.1 Algemene conclusies

We deden concreet onderzoek naar de recente wetgeving, het beleid en de uitvoering van de aanpak van discriminatie bij de toegang tot werk vanwege een beperking of leeftijd, discriminatie op de werkplek op basis van etniciteit en discriminatie op het terrein van economische zelfstandigheid van vrouwen. Dit zijn onze bevindingen:

#### *De mechanismen*

1. Een deel van de werkenden en werkzoekenden wordt in wetgeving, beleid en praktijk als risicogroep beschouwd, waardoor zij bewust en onbewust worden gediscrimineerd bij de toegang tot de arbeidsmarkt en de volwaardige bejegening op de werkvloer.
2. Toegang tot en erkenning van nieuwe groepen op de arbeidsmarkt is daardoor lastig, waardoor de diversiteit in organisaties vaak langzaam toeneemt en, in ieder geval aanvankelijk, als bedreigend wordt beschouwd vanwege:
  - De vermeende risico's ten aanzien van het ontstaan van extra kosten (zoals bovengemiddeld ziekteverzuim, extra begeleiding).
  - De vermeende risico's ten aanzien van de productiviteit en continuïteit van de organisatie (zoals beperking, zwangerschap).
  - De vermeende risico's ten aanzien van de sociale homogeniteit in de organisatie (zoals culturele verschillen, gendersverschillen, verschillen in maatschappelijke ambitie en verschillen in zorgafhankelijkheid).
3. Het denken in financiële en productiviteitsrisico's is een erfenis van het traditionele stelsel van sociale zekerheid, waarin zittende en potentiële werknemers vooral als productiefactor werden beschouwd en zowel werkgevers als werknemer beschermd dienden te worden tegen de financiële gevolgen van gehele of gedeeltelijke uitval (werkloosheid, ziekte, ouderdom). In dit stelsel stond traditioneel de inkomensbescherming van de (mannelijke) kostwinner centraal.
4. Het traditionele denken in risico's zit diep en bevestigt en versterkt de positie van de zittende en potentiële medewerkers aan wie veelal de minste risico's worden toegeschreven en verzwakt mutatis mutandis die van de andere groepen, die (vervolgens) als 'kwetsbaren' onderwerp van aanvullende wetgeving en beleid worden.

#### *De maatregelen, onderbouwing en resultaten*

1. De standaard-aanpak in wet en regelgeving is het ondersteunen van de 'risicogroepen' en hun werkgevers bij het voldoen aan de heersende norm(werknemer) binnen arbeidsorganisaties. Een expliciete, onderbouwde en (ex ante) getoetste veranderingstheorie voor de werking van een dergelijke aanpak ontbreekt in vrijwel alle door ons onderzochte maatregelen.
2. De wetgever is de laatste decennia actief geweest in het doorbreken van het traditionele, normatieve sociale zekerheidsdenken en het bestrijden van discriminatie op de arbeidsmarkt ten aanzien van de door ons onderzochte discriminatiegronden. Alleen ten aanzien van de economische zelfstandigheid van vrouwen komen acties relatief traag op gang om het traditionele kostwinnersdenken, dat debet is aan het gebrek aan economische zelfstandigheid van vrouwen, te doorbreken.



3. Bij het bevestigen of veranderen van normen ten aanzien van de arbeidsparticipatie van groepen, kiest de wetgever er doorgaans voor om voor de implementatie een beroep te doen op de verantwoordelijkheid van werkgevers (zelfregulering). De rol van de overheid beperkt zich veelal tot het uitvoeren van beeldvormings- en voorlichtingscampagnes waarin de potentie van de betreffende doelgroep wordt benadrukt (zelfregulering). Deze campagnes blijken over het algemeen weinig effectief, in ieder geval als zij als enige instrument worden ingezet om institutionele discriminatie tegen te gaan.
4. In een enkel geval gaat wet- en regelgeving verder en worden voorzieningen ontwikkeld en aangeboden om de, al dan niet vermeende, risico's van werkgevers weg te nemen.
5. De wetgever is terughoudend wat betreft het dwingend opleggen van inspanningen aan werkgevers om de toegang tot of de positie op de arbeidsmarkt van bepaalde groepen te verbeteren.
6. De effectiviteit van wet- en regelgeving op de door ons onderzochte terreinen is het grootst geweest wat betreft het bevorderen van participatie van jonggehandicapten in reguliere arbeid. Voor deze groep is een combinatie gekozen van nieuwe normstelling (jonggehandicapten zijn niet langer per definitie arbeidsongeschikt), het stimuleren van nieuwe praktijken binnen organisaties (beeldvormingscampagnes, het bieden van voorzieningen gericht op (vermeende) risico's en dwingende wetgeving (banenafpraak en quotumverplichting). Dit sluit aan bij de wetenschappelijke theorieën over hoe praktijken zoals discriminatie ingebakken raken (institutionaliseren) en hoe dit kan worden doorbroken.
7. In lijn met de institutionele theorie neemt het boeken van resultaten, in het bijzonder voor jonggehandicapten, veel tijd in beslag en is het belangrijk gebleken om de implementatie met alle stakeholders te monitoren en waar nodig maatregelen aan te passen, aan te vullen of in te trekken.
8. Bij het ontwikkelen van wet- en regelgeving hebben groepen die (meer) toegang tot en erkenning op de arbeidsmarkt willen, een zwakke positie en kunnen deze vooral versterken door hun anders zijn te benadrukken en een bijzondere positie in wetgeving, beleid en uitvoering claimen (emancipatieparadox).
9. Wet- en regelgeving om een sterkere positie voor uitgesloten groepen te stimuleren of af te dwingen, leiden in veel organisaties tot een vinkjescultuur, waarbij het bereiken van de onderliggende diversiteitsdoelstelling ondergeschikt wordt aan het uitvoeren van oplopende administratieve verplichtingen (prestatieparadox) en waarbij door (het praten over) stapeling van wet- en regelgeving de 'bedoeling' uit beeld dreigt te raken (doel-regelparadox).

## 8.2 Conclusies met het oog op de wetgeving en het wetgevingsproces

Op basis van het uitgevoerde onderzoek kunnen we de volgende lessen voor de wetgevingspraktijk formuleren:

### *Analyse, visie en onderbouwing*

1. Veel discriminatie op de arbeidsmarkt is onbedoeld en wordt veroorzaakt door ingesleten normen, gewoonten en regels. Hierdoor ontwikkelen werkgevers, werkzoekenden, zittende of potentiële collega's, dienstverleners en vele anderen (sociale) mechanismen die de discriminatie in stand houden of zelfs versterken. We noemen dit institutionele discriminatie.
2. Om institutionele discriminatie te doorbreken, is het van belang de mechanismen op te sporen, te analyseren (wat zijn de ingesleten normen, gewoonten en regels?) en deze met een onderbouwde aanpak, op basis van wetenschappelijke-, professionele- en ervaringskennis te bestrijden. Dit is de veranderingstheorie .
3. Een effectieve veranderingstheorie bestaat uit een uitgebalanceerde strategie om gedrag te veranderen. Dat gebeurt via normeren (beïnvloeding van de heersende sociale norm), normaliseren (beïnvloeding van de bestaande gewoonten) en reguleren (aanpassing en of beïnvloeding van de actuele regels).
4. Ons onderzoek naar institutionele discriminatie op de arbeidsmarkt leert dat de wetgever vaak geen expliciete veranderingstheorie heeft en dat de onderbouwing van de keuze voor bepaalde maatregelen en de te verwachten werking vaak fragmentarisch is of ontbreekt.

### *Integrale institutionele veranderingstheorie*

5. De vergelijking van diverse sets aan maatregelen in dit onderzoek laat zien dat institutionele discriminatie zich niet via een of enkele afzonderlijke normerende, normaliserende of regulerende maatregel(en) laat bestrijden. Met name op grond van het onderzoek naar de toegang tot de arbeidsmarkt van mensen met een beperking, concluderen we dat een integrale institutionele veranderingstheorie de praktijken in organisaties en sectoren het meest effectief beïnvloedt.

### *Handelingsperspectief*

6. Een integrale veranderingstheorie is uiteindelijk gericht op gedragsverandering op het lokale en sectorale niveau. Dit impliceert dat de wetgeving concrete handvatten (voorzieningen, kennis, sanctiedreiging, e.d.) en ondersteuning (geld, advies, menskracht) biedt voor *sleutelfiguren* in bedrijven en sectoren (*change agents*) die de beoogde verandering daadwerkelijk op gang kunnen brengen en borgen.

### *Gedeelde verantwoordelijkheid*

7. Bij arbeidsmarktbeleid, ook waar het terugdringen van discriminatie betreft, kiest de wetgever nadrukkelijk voor zelfregulering door werkgevers (en werknemers). Door de nadruk te leggen op *zelfregulering* biedt de overheid aan arbeidsorganisaties en sectoren de gelegenheid om de beoogde verandering af te stemmen op de sociale normen, gewoontes en regelingen binnen de eigen organisaties en sectoren.

8. De meest effectieve zelfregulering in ons onderzoek is die waarin de overheid partijen concreet blijft aanspreken op het realiseren van de beoogde verandering.
9. Succesvolle en duurzame werkgeversinitiatieven hanteren eveneens een strategie gebaseerd op samenhang tussen normeren, normaliseren en reguleren.
10. Het risico is echter reëel, zo leert ons onderzoek, dat van zelfregulering (te) weinig terecht komt, omdat de beoogde verandering in de dagelijkse praktijk onvoldoende prioriteit krijgt. Van de ervaringen rond het terugdringen van institutionele discriminatie van werkzoekende jonggehandicapten leren we dat het effectief is om over de voortgang van de implementatie voortdurend een vinger aan de pols te houden en waar nodig enerzijds responsief te zijn wat betreft de onbedoelde gevolgen van de maatregelen en anderzijds de druk op de betrokken organisaties tot gedragsverandering op te voeren (i.c. *quotumverplichting*).
11. *Tussentijdse aanpassing* van de strategieën is daarom veelal noodzakelijk vanwege de onvermijdelijke onbedoelde gevolgen van de ingezette strategie en de veranderende (externe) omstandigheden. Het is zaak om de voortgang van de verandering te monitoren, inhoudelijk te evalueren en, zo nodig bij te stellen.
12. Dit alles vraagt van de wetgever, beleidsmakers en uitvoerders de nodige flexibiliteit en kennis van (en begrip voor) de dagelijkse praktijk. Op dit terrein valt veel te leren van de dynamische implementatie van de Wet banenafpraak en de voorzieningen uit de Participatiewet.
13. Bij de aanpak is het zaak er rekening mee te houden dat het ingrijpen op regels van organisaties of sectoren er niet meteen toe leidt dat de normen en gewoontes veranderen en dat er altijd sprake zal zijn van onverwachte en onbedoelde gevolgen. Institutionele verandering gaat in *kleine stappen* en kost *tijd, geld, aandacht, inspanning en doorzettingsvermogen*.

#### *Normeren, normaliseren en reguleren*

14. De institutionele verandering op de arbeidsmarkt is de afgelopen decennia gericht op het bevorderen van de participatie van zoveel mogelijk ingezetenen. Na de introductie en implementatie van het activerend arbeidsmarktbeleid in brede zin, is het beleid in de loop der jaren gericht geraakt op de activering van de groepen die (nog steeds) geen (volwaardige) plek op de arbeidsmarkt hebben. Op dit punt is de afgelopen jaren een zekere voortuitgang geboekt. Steeds duidelijker is geworden dat bepaalde groepen structureel minder kansen hebben op de arbeidsmarkt en extra ondersteuning nodig hebben om deze achterstand in te lopen. Het streven naar een inclusieve arbeidsmarkt (normering) heeft in de meeste sectoren postgevat en op veel terreinen is wet- en regelgeving geïmplementeerd om deze norm te realiseren en/of te handhaven. Belangrijkste knelpunt zit hem in de ingesleten gewoontes binnen organisaties en sectoren en de vraag hoe deze rechtstreeks te beïnvloeden (beeldvormingscampagnes e.d.) of via een proces van normering en regulering.
15. Omdat zelfregulering centraal staat in de strategie van de wetgever, kiest zij er veelal voor om via beeldvormingscampagnes bij te dragen aan het doorbreken van gewoontes in organisaties die tot systematische uitsluiting leiden. Deze aanpak leidt tot bewustwording in organisaties, maar niet per se tot ander gedrag. Belangrijk hierbij is dat het beschermende sociale zekerheidsdenken nog breed aanwezig is in organisaties en sectoren, en zich niet eenvoudig laat combineren met het denken vanuit activering of vanuit inclusie.

16. Het bestrijden van institutionele discriminatie impliceert hierdoor het omgaan met een drietal paradoxen:

**De emancipatieparadox.** In de decennia na WO II is een stelsel van sociale zekerheid opgebouwd vanuit een opvatting over werk en werknemers die niet meer aansluit bij deze tijd. Zo werd van vrouwen en mensen met een beperking niet verwacht dat zij zouden (kunnen) werken. Hetzelfde gold voor mensen boven de 65 en vrouwen met kinderen. Met name de toentertijd feitelijke en veronderstelde beperkte inzetbaarheid werd in het stelsel van sociale zekerheid opgevangen, maar ook geïnstitutionaliseerd in arbeidsorganisaties. Vanaf de jaren 80 kwam hier een kentering in, waarbij de opvattingen van zowel de groepen zelf als van de samenleving veranderden. Veel onderzoek laat zien dat de regels inmiddels wel veranderd zijn, maar dat de oude beelden en verwachtingen ten aanzien deze groepen hardnekkig zijn. Met betrekking tot deze groepen wordt nog steeds gesproken over kwetsbaren of mensen met een achterstand op de arbeidsmarkt. En ook bij de totstandkoming en uitvoering van nieuwe regelingen gaat het nog steeds over de risico's die deze groepen voor werkgevers met zich meebrengen wat betreft de kosten (van bijvoorbeeld verzuim, begeleiding), de continuïteit van de bedrijfsvoering (zwangerschap, verzuim) en de culturele homogeniteit van de organisatie.

Het paradoxale zit hem erin dat het benadrukken van de mogelijkheden van doelgroepen en het ondersteunen van hun inzetbaarheid met bijzondere voorzieningen en incentives het bestaande beeld van de kwetsbaarheid en de risico's van de doelgroepen bevestigt en zelfs versterkt. Wanneer een doelgroep, zoals de hoger opgeleide arbeidsbeperkte, niet langer als kwetsbaar door de wetgever wordt beschouwd, vallen de voorzieningen en subsidies weg en is de kans groot dat de concurrentiepositie op de arbeidsmarkt (verder) verslechtert. De paradox speelt ook binnen bedrijven. Werkgevers, staffunctionarissen en collega's gaan in het aanname-, functionerings- en bevorderingsbeleid onbewust vaak uit van de normwerknemer. Werknemers die niet volledig aan dit beeld voldoen, krijgen minder kansen om toe te treden tot arbeidsorganisaties en minder kansen tot volwaardige participatie en ontwikkeling binnen de organisatie. Het vraagt van de werknemers uit bijzondere doelgroepen, paradoxaal genoeg, dat zij zich zoveel mogelijk als normwerknemer manifesteren en derhalve zo min mogelijk een beroep doen op voorzieningen en regelingen die juist voor hen in het leven zijn geroepen.

**De performance paradox.** Om de arbeidsparticipatie van bepaalde groepen te bevorderen, kan de wetgever bedrijven bepaalde regels en gedragingen opleggen. Van het tellen en verantwoorden van aantallen werknemers uit een doelgroep tot en met het opleggen van quota. Uit divers onderzoek blijkt dat het opleggen van dergelijke regels organisaties en functionarissen daadwerkelijk in beweging kan brengen. Zij doen daardoor ervaring op met werknemers die doorgaans niet werkzaam in de organisatie. Deze ervaring wordt in de praktijk vaak overschaduwd door de praktijk dat de naleving ervan centraal komt te staan en zich een nieuwe gewoonte ontwikkelt rond de toepassing van de regel. Voorbeelden zijn er van werkgevers die alleen nog maar werknemers met een beperking aannemen als zij zijn opgenomen in het doelgroepregister. Immers, alleen zo voldoet de organisatie aan de eisen uit de Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten. Andere mensen met een beperking of met een andere achterstand op de arbeidsmarkt hebben in zo'n organisatie geen kans. Ook laat onderzoek zien dat na het aannemen van personen vanwege hun opname in het doelgroepregister, zij nog steeds niet kunnen meedoen als volwaardig medewerker van de organisatie (zoals het ontbreken van job-development, promotiekansen e.d.). Ook wanneer bedrijven zichzelf een streefcijfer of intern quotum opleggen op het terrein van bijvoorbeeld culturele diversiteit, komt het accent al gauw op (instroom)cijfers te liggen en raken het behoud van werknemers en doorstroom op de achtergrond. Omgekeerd geldt dat het vrij eenvoudig is hoog te scoren op medewerkerstevredenheid en ervaren inclusie als het

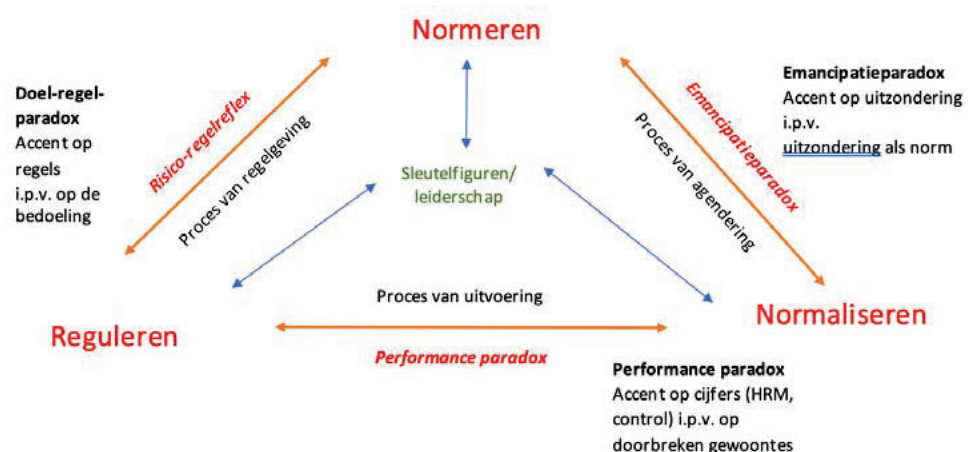
personeelsbestand binnen een organisatie homogeen is en er geen sprake is van diversiteit. Dezelfde paradox zien we in het arbeidsomstandighedenrecht, waarbinnen bepaalde verplichtingen voor werkgevers gelden ten aanzien van discriminatie. Verplichtingen op dit terrein kunnen een belangrijke stok achter de deur vormen om thema's als discriminatie, seksuele intimidatie en sociale veiligheid serieus te nemen. Het risico bestaat dat er een afvinkcultuur ontstaat, waarbij het voldoen aan de minimumeisen leidend is en werkelijke verandering op het niveau van de organisatiecultuur onbewust of bewust wordt vermeden.

### De doel-regel-paradox

In de relatie tussen het realiseren van een nieuwe norm in arbeidsorganisaties en de interne regelgeving bestaat eveneens voortdurend spanning. Het vestigen van een nieuwe norm waarbij het draagvlak nog ontbreekt, leidt er in veel organisaties toe dat erkenning en medewerking wordt afgedwongen met regels. Als blijkt dat bepaalde regels vanwege het ontbreken van draagvlak niet werken of worden omzeild, is de impuls om weer met nieuwe regels te komen. Er ontwikkelt zich binnen de organisaties of het brede institutionele veld een heel circus aan functionarissen die afbakenen en categoriseren, regels (bij)stellen, de uitvoering monitoren en handhaven, terwijl de norm of de bedoeling steeds verder uit beeld verdwijnt. Ook hiervan bestaan vele voorbeelden in de dagelijkse praktijk.

Het omgaan met paradoxen is onvermijdelijk voor de wetgever en voor sleutelfiguren in organisaties. Het leidt er vaak toe dat keuzes worden gemaakt ten gunste de ene kant van de paradox, die na verloop van tijd gecompenseerd wordt door de keuze voor de andere kant van de paradox. Het is waarom in de wetenschappelijke literatuur wordt gesproken van beleid maken en uitvoeren als een proces van doormodderen. Het kan ook geduid worden als lerende wetgeving.<sup>534</sup> Winst zit hem erin dat de wetgever zich hiervan bewust is en voortdurend monitort wat de bedoelde en onvoldoende effecten zijn van haar keuzes en de maatregel eventueel aanpast, aanvult of juist intrekt.

Een en ander wordt verbeeld in figuur 2:



534 Kamerstukken I, 2021/22, CXLVI, U.

### *Sleutelfiguren doen ertoe*

**17.** De laatste conclusie over het terugdringen van institutionele discriminatie is dat sleutelfiguren in organisaties en sectoren heel belangrijk zijn. Zij brengen met hun ideeën en handelen beweging in ingebakken praktijken. Sleutelfiguren weten dat zij dit nooit alleen kunnen, dit tijd vraagt, begrip voor de ander, doorzettingsvermogen, flexibiliteit en creativiteit. De wetgever kan zich als sleutelfiguur opwerpen, maar is dit nooit alleen. Een open, actieve, coöperatieve en realistische houding is van eminent belang en vormt de basis voor daadwerkelijk leiderschap.

Ten slotte formuleren we nog enkele lessen voor het terugdringen van institutionele discriminatie op de arbeidsmarkt

## *8.3 Enkele lessen voor maatregelen op de arbeidsmarkt*

- Diversiteit en inclusie (D&I) is de gemeenschappelijke norm waarin werkgevers, werknemers, werkzoekenden en dienstverleners zich herkennen als basis voor het nieuwe narratief voor de arbeidsmarkt van nu en de toekomst (zie ook commissie Borstlap). Het is van groot belang niet alleen naar diversiteit bij instroom (werving en selectie) te kijken, maar ook naar de mate waarin werknemers zichzelf kunnen zijn en zich thuis voelen binnen een organisatie (inclusiviteit).
- Voor een activerend en inclusief arbeidsmarktbeleid is het volgens veel betrokkenen (aan de vraag en aanbodkant van de arbeidsmarkt) belangrijk om definitief af te rekenen met het traditionele beschermende en uitsluitende sociale zekerheidsdenken van voor en na WO II.
- Met de transformatie van het sociale zekerheidsdenken naar het denken vanuit activering, is de focus verlegd van de vermeende kwetsbaarheden naar het belang van employability en zelfredzaamheid. De meeste aanpassingen worden vooralsnog verwacht van werkzoekenden, waardoor uitsluitingsmechanismen op de arbeidsmarkt maar ten dele worden geadresseerd. Bij de omslag naar een inclusieve arbeidsmarkt is het daarom belangrijk om de focus verder te verbreden van de aanbod(werknemers)kant naar de werkgeverskant. Het denken in mogelijkheden in plaats van in beperkingen zal ook het mantra van de moderne werkgever moeten worden.

# Bronvermelding

## Literatuur

### **Aan het werk, voor hoe lang? 2018**

*Aan het werk, voor hoe lang? Onderzoek naar de begeleiding van jongeren met een arbeidsbeperking naar duurzaam werk*, Den Haag, Inspectie SZW 2018.

### **Achterhuis 2011**

H. Achterhuis, 'Arbeid, een eigenaardig fenomeen', *Socialisme en democratie*, 2011/68 afl. 9/10, pp. 34-38.

### **Activerend Arbeidsmarktbeleid 1987**

*Activerend Arbeidsmarktbeleid*, Den Haag, WRR.

### **Adema e.a. 2019**

Y. Adema, K. Folmer, S. Rabaté, D. Visser & M. Vlekke, *Arbeidsparticipatie, gewerkte uren en economische zelfstandigheid van vrouwen*, CPB Notitie, CPB 2019.

### **Albanese & Cockx 2015**

A. Albanese & B. Cockx, *Permanent wage cost subsidies for older workers. An effective tool for increasing working time and postponing early retirement?*, IZA Discussion Paper Series nr. 8988 2015.

### **Als je ze loslaat, ben je ze kwijt 2016**

*Als je ze loslaat, ben je ze kwijt. Onderzoek naar de begeleiding van jongeren met een beperking door gemeenten*, Den Haag, Inspectie SZW 2016.

### **Andriessen e.a. 2007**

I. Andriessen, J. Dagevos, E. Nievers & I. Boog, *Discriminatiemonitor niet-westerse allochtonen op de arbeidsmarkt 2007*, Rapport Sociaal en Cultureel Planbureau 2007.

### **Andriessen e.a. 2012**

I. Andriessen, E. Nievers, J. Dagevos, L. Faulk, 'Ethnic discrimination in the Dutch labor market. Its relationship with job characteristics and multiple group membership', *Work and Occupations* 2012/39 afl. 3, pp. 237-269.

### **Andriessen e.a. 2015**

I. Andriessen, B. van der Ent, M. van der Linden, G. Dekker, *Op afkomst afgewezen. Onderzoek naar discriminatie op de Haagse arbeidsmarkt*, Sociaal Cultureel Planbureau, Den Haag 2015.

### **Andriessen e.a. 2020**

I. Andriessen, J. Hoegen Dijkhof, A. van der Torre, E. van den Berg, I. Pulles, J. Iedema en M. de Voogd-Hamelink, *Ervaren discriminatie in Nederland II*, Sociaal en Cultureel Planbureau 2020.

### **Arbo in Bedrijf 2018**

*Arbo in Bedrijf 2018. Een onderzoek naar de naleving van arboverplichtingen, blootstelling aan risico's en genomen maatregelen in 2018*, Kerndepartement SZW 2018.

**Archer 1999**

D. Archer, 'Exploring "bullying" culture in the para-military organisation', *International Journal of Manpower* 1999/20 afl. 1&2, pp. 94-105.

**Baert e.a. 2016**

S. Baert, J. Norga, Y. Thuy, M. van Hecke, 'Getting grey hairs in the labour market. An alternative experiment on age discrimination', *Journal of Economic Psychology* 2016/57, pp. 86-101.

**Bakker, Kemper & Grijpstra 2006**

R.C. Bakker, D.R. Kemper, D.H. Grijpstra, *Loonkostensubsidie & Werken met behoud van Uitkering, Quickscan naar de toepassing van deze re-integratie-instrumenten door gemeenten*, onderzoek in opdracht van Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Research voor beleid 2006.

**Bannink & Bossel 2020**

D. Bannink & H. Bosselaar, Hoogerwerf 'revisited'. Over de beleidstheorie 2.0 en de Participatiewet. In: Bosselaar (red.) Met andere ogen. Onderzoekers over 5 jaar Participatiewet, Den Haag Boom Bestuurskunde, 2020, pp. 191-200.

**Begrotingsbehandeling SZW, aandachtspunten voor mensen met een beperking 2019**

*Begrotingsbehandeling SZW, aandachtspunten voor mensen met een beperking*, Brief aan de vaste Kamercommissie SZW van 19 november 2019, leder(in) 2019.

**Beier, Teachout & Cox 2012**

M. E. Beier, M.S. Teachout & C. B. Cox, 'The training and development of an aging workforce' in: Walter C. Borman en Jerry W. Hedge (red.), *The Oxford handbook of work and aging*, 2012.

**Bekker & Mailand 2019**

S. Bekker & M. Mailand, 'The European flexicurity concept and the Dutch and Danish flexicurity models. How have they managed the Great Recession?', *Social Policy & Administration* 2019/53, pp. 142-155.

**Beleidsagenda 2020, Investeren in participatie en inzetbaarheid 2011**

*Beleidsagenda 2020, Investeren in participatie en inzetbaarheid*, uitgave Stichting van de Arbeid 2011.

**Van Berkel, de Graaf & Sirovátka 2011**

R. van Berkel, W. de Graaf & T. Sirovátka, *The governance of active welfare states*, Palgrave Macmillan, 1-22, 2011.

**Bisschop e.a. 2020**

P. Bisschop, J. van Kesteren, K. van de Ven, T. Prevoo, B. ter Weel, A. Muja, M. de Visser, M. Crul, Z. Essanhaji, R. Baarda, *Naar een betere startpositie op de arbeidsmarkt. Onderzoek naar de aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt voor MBO'ers met een migratieachtergrond*, Rapport SEO Economisch Onderzoek, Amsterdam 2021.

**Bolhaar, Brouwers & Scheer 2018**

J. Bolhaar, A. Brouwers & B. Scheer, *De flexibele schil van de Nederlandse arbeidsmarkt. Een analyse op basis van microdata*, CPB Achtergronddocument, 2016.



**Boockmann 2015**

B. Boockmann, 'The effects of wage subsidies for older workers. Wage subsidies to encourage employers to hire older workers are often ineffective', *IZA World of Labour* 2015/189, pp. 1-10.

**Bos, Koemans & Storm 2018**

M. Bos, H. Koemans & N. Storm, 'Samenwerking tussen organisaties binnen arbeidsmarktregio's'. In: Bannink, D. en Bosselaar, H. (red.) *Het probleem samenwerken. Duiden en verbinden: ironische uitwegen voor vastgelopen samenwerking*, Den Haag, Boom Bestuurskunde 2018, p. 65-96.

**Bouterse e.a. 2019**

M. Bouterse, F. Dekker, M. Gorter, J. Mevissen, A. Oostveen, *Actieplan 'Perspectief voor vijftig-plussers'*, *Monitorrapportage 2018*, rapport Regioplan in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Amsterdam 2019.

**Bruhn & Frick 2011**

A. Bruhn & K. Frick, 'Why it was so difficult to develop new methods to inspect work organization and psychological risks in Sweden', *Safety Science* 2011/49, pp. 575-581.

**Bruhn 2006**

A. Bruhn, 'The inspector's dilemma under regulated self-regulation', *Policy and Practice in Health and Safety* 2006/4 afl. 2, pp. 3-23.

**Büscher-Touwen, de Groot & van Hal 2018**

M. Büscher-Touwen, M. de Groot & L. de Hal, 'Mind the Gap Between Higher Education and the Labour Market for Students with a Disability in the Netherlands: A Research Agenda'. *Social Inclusion*, 2018/6 afl. 4 pp. 149-157 DOI: 10.17645/si.v6i4.1655.

**Bussemaker 1993**

M. Bussemaker, *Betwiste zelfstandigheid: individualisering, sekse en verzorgingsstaat, dissertatie*, Universiteit van Amsterdam 1993.

**Butter, Van Oordt & Van der Valk 2021**

E. Butter, R. van Oordt & I. van der Valk, *Monitor moslimdiscriminatie. Vierde rapportage, met speciale aandacht voor discriminatie op de arbeidsmarkt*, 2021.

**Card, Kluge & Weber 2010**

D. Card, J. Kluge & A. Weber, 'Active labour market policy evaluations. A meta-analysis', *The Economic Journal* 2010/120, pp. 452-477.

**Card, Kluge & Weber 2017**

D. Card, J. Kluge & A. Weber, *What works? A meta-analysis of recent active labor market program evaluations*, NBER Working Paper Series Nr. 21431 2017.

**Cortina 2008**

L. M. Cortina, 'Incivility as modern discrimination in organizations', *The Academy of Management Review* 2008/33 afl. 1, pp. 55-75.

**Cuelenaere, Van den Brink & Leenen 2019**

B. Cuelenaere, E. van den Brink & J. Leenen, *Ervaringen gemeenten met de Participatiewet. Rapportage derde meting*, Tilburg, Centerdata, 2019.

**De arbeidsmarkt in cijfers 2020 2021**

*De arbeidsmarkt in cijfers 2020*, rapport van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), Den Haag 2021.

**De Graaf-Zijl, Van der Horst & Van Vuuren 2015**

M. de Graaf-Zijl, A. van der Horst & D. van Vuuren, *Langdurige werkloosheid. Afwachten én hervormen*, CPB Policy Brief, 2015.

**De Grip e.a. 2020**

A. de Grip, B. Schreurs, D. Fouarge, R. Montizaan, 'Train to retain. Training opportunities, positive reciprocity and expected retirement age', *Journal of Vocational Behavior* 2020/117, pp. 1-15.

**De Groot & Van der Klaauw 2017**

N. de Groot & B. van der Klaauw, *De resultaten van de effectmeting Succesvol naar Werk*, eindrapport voor UWV, 2017.

**De Jong e.a. 2021**

M. de Jong, H. Ghorashi, T. Lovert, K. Mars, E. de Rooij, E. Üstüner, *Naar een inclusieve werkomgeving! Inzichten vanuit werk- en levenservaring en paradoxen uit de praktijk*, onderzoeksrapport Vrije Universiteit Amsterdam, Inholland Hogeschool, Institute for Societal Resilience en Instituut GAK, 2021.

**De juiste persoon op de juiste plaats 2013**

*De juiste persoon op de juiste plaats: De rol van stereotypering bij de toegang tot de arbeidsmarkt, literatuuronderzoek*, College voor de Rechten van de Mens, 2013.

**De Ruig & Zwinkels 2017**

L. de Ruig & W. Zwinkels, *Evaluatiekader voor het actieplan 'Perspectief voor vijftigplussers'*. Rapport voor het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, onderzoek De Beleids-onderzoekers in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2017.

**De Ruig e.a. 2018**

L. de Ruig, A. Heyma, R. Scholte, E. van den Berg, *Bekendheid en effectiviteit no-riskpolis artikel 29b ZW. Eindrapport*, rapport De Beleids-onderzoekers in opdracht van het ministerie van SZW, 2018.

**De staat van het onderwijs 2020**

*De staat van het onderwijs 2020*, Den Haag: Inspectie van het onderwijs 2020.

**De Swaan 2019**

A. de Swaan, *Tegen de vrouwen*, Amsterdam: Prometheus 2019.

**Deitch e.a. 2003**

E.A. Deitch, A. Barsky, R.M. Butz, S. Chan, A.P. Brief, J.C. Bradley, 'Subtle yet significant. The existence and impact of everyday racial discrimination in the workplace', *Human Relations* 2003/56 afl. 1, pp. 1299-1324.

**Den Butter & Mihaylov 2008**

F. den Butter & E. Mihaylov, 'Activerend arbeidsmarktbeleid is vaak niet effectief', *ESB* afl. april 2008, pp. 61-63.

**Dhondt e.a. 2011**

S. Dhondt, R. Vergeer, J.M. Kooij-de Bode, J.M.A.F. Sanders, *Beelden en feiten over omslagpunten en maatregelen omtrent de productiviteit van oudere werknemers*, onderzoek in opdracht van TNO overheidsfinanciering, 2011.

**Diebels 2014**

G.A. Diebels, *Re-integratie van de zieke werknemer in Nederland en Duitsland*, Monografieën Sociaal Recht 2014 afl. 66, Navigator.

**Disagio & Powel 1991**

P. DiMaggio & W. Powell, *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago, University of Chicago Press 1991.

**Discriminatie in de wervings- en selectiefase 2015**

*Discriminatie in de wervings- en selectiefase. Resultaten van 'virtuele' praktijktests*, Panteia Zoetermeer 2015.

**Diversiteit in de top. Tijd voor versnelling, deel II analyse 2019**

*Diversiteit in de top. Tijd voor versnelling, deel II Analyse, advies 19/12*, Sociaal-Economische Raad 2019.

**Drijvers & Engelen 2018**

*De meerwaarde van jobcoaching op de werkplek: Met de jobcoach lukt het wel!*, De Beleidsonderzoekers, Leiden 2018.

**Dusseldorp, Hofstetter & Sonke 2018**

E. Dusseldorp, H. Hofstetter & C. Sonke, *Landelijke doorontwikkeling van de UWV Werkverkenner. Eindrapportage*, Rapport TNO in opdracht van UWV 2018.

**Een eerlijke arbeidsmarkt voor iedereen. De FNV-visie op diversiteit en inclusie in relatie tot de moderne arbeidsmarkt en samenleving 2021**

*Een eerlijke arbeidsmarkt voor iedereen. De FNV-visie op diversiteit en inclusie in relatie tot de moderne arbeidsmarkt en samenleving*, Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV), 2021.

**Een gat in de markt, Gedeeltelijk arbeidsgeschied 2007**

*Een gat in de markt, Gedeeltelijk arbeidsgeschied*, Commissie Het Werkend Perspectief, 2007.

**Einarsen 1999**

S.V. Einarsen, 'The nature and causes of bullying at work', *International Journal of Manpower* 1999/20 afl. 1&2, pp. 16-27.

**Einarsen e.a. 2020**

S. Einarsen, H. Hoel, D. Zapf, C.L. Cooper, 'The concept of bullying and harassment at work. The European tradition' in: Stale Valvatne Einarsen e.a. (red.), *Bullying and harassment in the workplace. Theory, research and practice* [3e editie], Oxon 2020, pp. 3-55.

**Ely & Thomas 2001**

R.J. Ely & D.A. Thomas, 'Cultural diversity at work. The effects of diversity perspectives on work group processes and outcomes', *Administrative Science Quarterly* 2001/46 afl. 2, pp. 229-273.

**Eriksen 2006**

T.H. Eriksen, 'Diversity versus difference. Neo-liberalism in the minority debate' in: Richard Rottenburg, Burkhard Schnepel en Shingo Shimada (red.), *The making and unmaking of difference*, Bielefeld:Transaction 2006, pp. 13-36.

**Essed & De Graaff 2002**

Ph. Essed & M. de Graaff, *De actualiteit van divers*, Equality Den Haag, Forum Utrecht 2002.

**Euwals, van Vuren & Ter Weel 2014**

R. Euwals, D. van Vuren & B. ter Weel. *Werken in goede gezondheid*, Den Haag, CPB policy brief 2014/03.

**Factsheet leeftijdsdiscriminatie 2021**

*Factsheet leeftijdsdiscriminatie*, Radar, 2021.

**Felten e.a. 2021**

H. Felten, S. Does, Winter, S. de Koçac, A. Assante, A. Andriessen, R. Donker & A. Brock, *Institutioneel racisme in Nederland*, Kennisplatform Integratie & Samenleving 2021.

**Fokkens & Beukeboom 2020**

A. Fokkens & C.J. Beukeboom, *Leeftijdsdiscriminatie in vacatureteksten. Een herhaalde geautomatiseerde inhoudsanalyse naar verboden leeftijd-gerelateerd taalgebruik in vacatureteksten uit 2017 en 2019*, rapport in opdracht van het College voor de Rechten van de Mens, Amsterdam 2020.

**Fokkens & Beukeboom 2020**

A. Fokkens & C.J. Beukeboom, *Leeftijdsdiscriminatie in vacatureteksten. Een herhaalde geautomatiseerde inhoudsanalyse naar verboden leeftijd-gerelateerd taalgebruik in vacatureteksten uit 2017 en 2019*, Rapport in opdracht van het College voor de Rechten van de Mens 2020.

**Fris, Witkamp & Walz 2019**

P. Fris, A. Witkamp & G. Walz, *Meer kansen voor mensen met een arbeidsbeperking? Evaluatie Wet banenafpraak en quotumverplichting arbeidsbeperkten*, Zoetermeer, Panteia 2019.

**Galesloot, Buimer & Klaver 2021**

N. Galesloot, L. Buimer & J. Klaver, *Het Charter Diversiteit. Monitor 2020*, rapport Regioplan in opdracht van SER Diversiteit in Bedrijf 2021.

**Geers 2016**

M. Geers, 'Langdurige werkloosheid onder 50-plussers', *Sociaal Bestek* juni/juli 2016, pp. 40-41.

**Gelderblom & De Koning 2016**

A. Gelderblom & J. de Koning, *De arbeidsmarktpositie van ouderen. Eindrapport*, rapport in opdracht het Wetenschappelijk bureau van 50-plus, 2016.

**Ghysels, Vanhille & Verbist 2010**

J. Ghysels, J. Vanhille & G. Verbist, *Herwaardering van kindertijd in het tweeverdienerstijperk: sociaal-economische evaluatie van een alternatief beleidspakket*, Antwerpen, Centrum voor Sociaal Beleid 2010.

**Gilbert 2003**

N. Gilbert, *Transformation of the welfare state. The silent surrender of public responsibility*. Oxford, Oxford University Press 2003.

**Groeneveld & Verbeek 2012**

S. Groeneveld & S. Verbeek, 'Diversity policies in public and private sector organizations. An empirical comparison of incidence and effectiveness', *Review of Public Personnel Administration* 2012/32 afl. 4, pp. 353-381.

**Hajjar 2017**

L. Hajjar, 'From equal treatment to diversity. The case of the French diversity charter' in: Katrin Hansen & Cathrine Seierstad (red.), *Corporate social responsibility and diversity management* Springer: Zwitserland 2017, pp. 127-133.

**Harthoorn, De Weerd & Klaver 2018**

H. Harthoorn, M. de Weerd & J. Klaver, *Beleidsdoorlichting emancipatiebeleid* (artikel 25 begroting OCW), Regioplan 2018.

**Hedström & Swedberg 1998**

P. Hedström & R. Swedberg, 'Social mechanisms: an introductory essay', in: P. Hedström & R. Swedberg (red.) *Social Mechanisms. An analytical approach to social theory*, p. 1-31, Cambridge: Cambridge University Press 1998.

**Helbo Jespersen, Hasle & Nielsen 2016**

A. Helbo Jespersen, P. Hasle, K.T. Nielsen, 'The wicked character of psychosocial risks. Implications for regulation', *Nordic Journal of Working Life Studies*, 2016/6 afl. 3, pp. 23-42.

**Heyma e.a. 2020**

A. Heyma, T. Vervliet, M. Lammers, T. Schwartz, *Ervaringen met persoonlijke dienstverlening door UWV in de WW. Eerste resultaten experimenteel onderzoek 2018-2019*, Rapport SEO Economisch Onderzoek in opdracht van het UWV 2020.

**Holvino & Kamp 2009**

E. Holvino & A. Kamp, 'Diversity management. Are we moving in the *right* direction? Reflections from both sides of the North Atlantic', *Scandinavian Journal of Management* 2009/25, pp. 395-403.

**Homan 2018**

A.C. Homan, 'Vier verschillen! De vele gezichten van diversiteit', *Gedrag en Organisatie* 2018/31 afl. 3, pp. 281-304.

**Huisman 2001**

W. Huisman, *Achtergronden van regelgeving en regelovertrading door ondernemingen*, Boom Juridische Uitgevers: Den Haag 2001.

**In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk 2020**

*In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk*, eindrapport van de Commissie Regulering van Werk 2020.

**Jaarverslag 2018. Inspectie SZW 2019**

*Jaarverslag 2018. Inspectie SZW*, Inspectie SZW, Den Haag 2019.

**Jaarverslag 2019 Inspectie SZW 2020**

*Jaarverslag 2019 Inspectie SZW*, Inspectie SZW, Den Haag 2020.

**Jaarverslag 2020 Inspectie SZW 2021**

*Jaarverslag 2020 Inspectie SZW. Toezicht in coronatijd: nieuwe risico's en andere werkwijzen*, Inspectie SZW, Den Haag 2021.

**Jackson, Furnham & Willen 2000**

C.J. Jackson, A. Furnham & K. Willen, 'Employer willingness to comply with the Disability Discrimination Act regarding staff selection in the UK', *Journal of Occupational and Organizational Psychology* 2000 afl. 73, p. 119-129.

**Jaenichen & Stephan 2011**

U. Jaenichen & G. Stephan, 'The effectiveness of targeted wage subsidies for hard-to-place workers', *Applied Economics* 2011/43, pp. 1209-1225.

**Jansen 2020**

J. Jansen, *De 'verantwoordelijke beperkte': de beeldvorming van jonggehandicapten in de Participatiewet*. In: Bosselaar, H. (red.) *Met andere ogen. Onderzoekers over vijf jaar Participatiewet*. Boom Bestuurskunde 2020, p. 29-44.

**Janssens e.a. 2021**

K. Janssens, J. van Weeghel, C. Dewa, C., Henderson, J. Mathijssen, M. Joosen & E. Brouwers, 'Line managers' hiring intentions regarding people with mental health problems: a cross-sectional study on workplace stigma', *Occup Environ Med* 2021/78, pp. 593-599.

**Jessop 2003**

B. Jessop, *Governance and Metagovernance: On Reflexivity, Requisite Variety, and Requisite Irony*. In: H. Bang (ed.), *Governance, as Social and Political Communication*, Manchester: Manchester University Press 2003, pp. 142-172.

**Jong 2014**

P. Jong, *Beleid en recht*. In: Hoogerwerf, A. en Herwijer, M. (reds.), *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*, 9e druk, Alphen aan den Rijn, Kluwer 2014.

**De Jong e.a. 2016**

Ph. de Jong, N. Ellwanger, V. Haanstra & S. van der Veen, *Arbeidsongeschiktheid in zes Europese landen; een literatuuronderzoek*, APE Public Economics, 2016.

**Jonkers 2003**

P. Jonkers, *Diskwalificatie van wetgeving. De totstandkoming en uitvoering van de Wet bevordering evenredige arbeidsdeelname allochtonen (Wbeaa)*, dissertatie Universiteit Nijmegen 2003.

**Jonkers 2003**

P.A. Jonkers, *Diskwalificatie van wetgeving. De totstandkoming en uitvoering van de Wet bevordering evenredige arbeidsdeelname allochtonen (Wbeaa)*, Dissertatie RU 2003.

**Kalev, Dobbin & Kelly 2006**

A. Kalev, F. Dobbin & E. Kelly, 'Best practices or best guesses? Assessing the efficacy of corporate affirmative action and diversity policies', *American Sociological Review* 2006/71, pp. 589-617.

**Kinderopvang in beeld, kennisdossier Berenschot 2021**

*Kinderopvang in beeld, kennisdossier Berenschot*, Berenschot 2021.

**Klantenenquête WW 2019**

*Klantenenquête WW. Welke hulp ervaren mensen in de WW en hoe waarderen ze deze ondersteuning?*, Rapport Inspectie SZW, Den Haag 2019.

**Van der Klein, Lünemann & Oudenampse 2009**

M. van der Klein, K. Lünemann & D. Oudenampse, *Beperkingen, recht en gelijkheid, Evaluatie van de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte, 2003-2008*, Verwey-Jonker Instituut 2009.

**Kluve e.a. 2007**

J. Kluve, D. Card, M. Fertig, M. Góra, L. Jacobi, P. Jensen, R. Leetmaa, L. Nima, E. Patacchini, S. Schaffner, C.M. Schmidt, B. van der Klaauw, A. Weber, *Active Labor Market Policies in Europe. Performance and Perspectives*, Springer Verlag: Heidelberg 2007.

**Kok e.a. 2019**

L. Kok, L. Kroon, M. Lammers, R. Oomkens & M. Linssen, *Jonggehandicapten onder de Participatiewet*, SEO 2019.

**Lang & Lehmann 2011**

K. Lang & J.-Y.K. Lehmann, *Racial discrimination in the labor market. Theory and empirics*, NBER Working Paper 2011, No. 17450, DOI:10.3386/w17450.

**Lavicoli e.a. 2011**

S. Lavicoli, E. Natali, P. Deitinger, B.M. Rondinone, M. Ertel, A. Jain, S. Leka, 'Occupational health and safety policy and psychosocial risks in Europe. The role of stakeholders' perceptions', *Health Policy* 2011/101 afl. 1, pp. 87-94.

**Leeftijdscriminatie in vacatureteksten 2020**

*Leeftijdscriminatie in vacatureteksten. Een geautomatiseerde inhoudsanalyse naar verboden leeftijd-gerelateerd taalgebruik in vacatureteksten*, Rapport Inspectie SZW, Den Haag 2020.

**Lewis, Glambek & Hoel 2020**

D. Lewis, M. Glambek en H. Noel, 'The role of discrimination in workplace bullying' in: Stale Valvatne Einarsen e.a. (red.), *Bullying and harassment in the workplace. Theory, research and practice* [3e editie], Oxon 2020, pp. 363-384.

**Leymann 1996**

H. Leymann, 'The content and development of mobbing at work', *European Journal of Work and Organizational Psychology*, 1996/5 afl. 2 2008.

**Lindblom 1959**

C.E. Lindblom, 'The science of muddling through', *Public Administration Review*, 1959/19 afl. 2, p. 77-88.

**Lössbroek e.a. 2021**

J. Lössbroek, B. Lancee, T. van der Lippe, J. Schippers. 'Age discrimination in hiring decisions. A factorial survey among managers in nine European countries', *European Sociological Review* 2021/37 afl. 1, pp. 49-66.

**Malinen & Johnston 2013**

S. Malinen & L. Johnston, 'Workplace ageism. Discovering hidden bias', *Experimental Aging Research* 2013/39, pp. 445-465.

**Manfredi, Vickers & Clayton-Hathway 2018**

S. Manfredi, L. Vickers & K. Clayton-Hathway, 'The public sector equality duty. Enforcing equality rights through second-generation regulation', *Industrial Law Journal* 2018/47 afl. 3, pp. 365-398.

**Mann, Beukeboom & Fokkens 2017**

L. Mann, C.J. Beukeboom & A.S. Fokkens, *Leeftijdscriminatie op de arbeidsmarkt in de wervings- en selectiefase. Een verkenning van verboden leeftijd-gerelateerd taalgebruik in vacatureteksten*, onderzoek in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2017.

**Meedoen zonder beperkingen – meer participatiemogelijkheden voor jonggehandicapten 2007**

*Meedoen zonder beperkingen – meer participatiemogelijkheden voor jonggehandicapten*, Sociaal Economische Raad 2007, publicatienummer 6.

**Meerjarenplan 2019-2022, Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2018**

*Meerjarenplan 2019-2022, Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid*, Inspectie SZW, Den Haag 2018.

**Monitor arbeidsmarkt April 2019**

*Monitor arbeidsmarkt April 2019*, Den Haag, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2019.

**Montizaan & Fouarge 2016**

R. Montizaan & D. Fouarge, *The impact of employer's characteristics and beliefs on the propensity to hire older job applicants. Evidence from a stated preferences experiment*, paper voor Netspar International Pension Workshop 2016.

**Montizaan & Mallee 2020**

R. Montizaan & R. Mallee, *Vergrijzing en verzuim. Impact op de verzekeringsvoorkeuren van werkgevers*, Netspar Design Paper 164 2020.

**Montizaan, Nieste & Poulissen 2019**

R. Montizaan, M. Nieste & D. Poulissen, *Investeren in menselijk kapitaal. Een gecombineerd werknemers- en werkgeversperspectief*, Netspar Design Paper 121 2019.



**Moss-Racusin e.a. 2014**

C.A. Moss-Racusin, J. van der Toorn, J.F. Dovidio, V.L. Brescoll, M.J. Graham & J. Handelsman, 'Scientific diversity interventions', *Social Science* 2014/343, pp. 615-616.

**Muller, Van der Klaauw & Heyma 2017**

P. Muller, B. van der Klaauw & A. Heyma, *Comparing econometric methods to empirically evaluate job-search assistance*, Tinbergen Institute Discussion Paper (TI 2017-019/V).

**Nederlandse Arbeidsinspectie 2021**

*Jaarplan 2022. Nederlandse Arbeidsinspectie*, Nederlandse Arbeidsinspectie, Den Haag 2021.

**Neyens e.a. 2007**

I. Neyens, E. Bailien, H. de Witte, G. Notelaere, 'Pesten op het werk. Risicofactoren in werk en organisatie', *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken* afl. 23/4 2007/23 afl. 4, pp. 306-320.

**Nussbaum 2003**

M. Nussbaum, 'Capabilities as Fundamental Entitlements: Sen and Social Justice', *Feminist Economics* 2003/9, afl. 2-3, p. 35-59.

**Onderzoek naar de begeleiding van jongeren met een arbeidsbeperking naar duurzaam werk 2018****Ongewenste omgangsvormen 2016**

*Ongewenste omgangsvormen*, brochure Inspectie SZW, 2016.

**Ontwerp begroting SER 2022 2021**

*Ontwerp begroting SER 2022*, SER R/2984, 2021.

**Oostburg 2020**

M. Oostburg, *Hoogopgeleid én chronisch ziek*. In: H. Bosselaar, (red.) *Met andere ogen. Onderzoekers over vijf jaar Participatiewet*. Boom Bestuurskunde 2020, p. 63-73.

**Oostveen e.a. 2020**

A. Oostveen, M. Bouterse, M.J. Gorter, H.J. Rossing, J.W.M. Mevissen, *Evaluatie Actieplan 'Perspectief voor vijftigplussers'*, rapport Regioplan in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Amsterdam 2020.

**Oude Mulders 2015**

J. Oude Mulders, 'Zijn werkgevers geneigd oudere werknemers na verplicht pensioen terug in dienst te nemen?', *Tijdschrift voor het steunpunt WSE* 2015 afl. 1, pp. 39-44.

**Oude Mulders 2020**

J. Oude Mulders, 'Employers' age-related norms, stereotypes and ageist preferences in employment', *International Journal of Manpower* 2020/41 afl. 5.

**Overview of diversity management. Implementation and impact amongst Diversity Charter signatories in the European Union 2014**

*Overview of diversity management. Implementation and impact amongst Diversity Charter signatories in the European Union*, European Commission – Directorate-General for Justice 2014.

**Perry & Finkelstein 1999**

E. L. Perry & L.M. Finkelstein, 'Toward a broader view of age discrimination in employment-related decisions. A joint consideration of organizational factors and cognitive processes', *Human Resource Management Review* 1999/9 afl. 1, pp. 21-49.

**Portegijs & Van den Brakel 2018**

W. Portegijs & M. van den Brakel, *Emancipatiemonitor 2018*, Den Haag, SCP 2018.

**Posthuma & Campion 2009**

R.A. Posthuma & M.A. Campion, 'Age stereotypes in the workplace. Common stereotypes, moderators, and future research directions', *Journal of Management* 2009/35 afl. 1, pp. 158-188.

**Rapportage aan het Comité voor de rechten van personen met een handicap 2018**

*Rapportage aan het Comité voor de rechten van personen met een handicap inzake de eerste rapportage van Nederland*, College voor de rechten van de mens 2018.

**Regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst' 2017**

*Vertrouwen in de toekomst. Regeerakkoord 2017-2021. VVD, CDA, D66 en ChristenUnie*, 2017.

**Re-integratie van oudere werklozen 2016**

*Re-integratie van oudere werklozen. Rapport behorend bij verantwoordingsonderzoek naar begrotingshoofdstuk XV*, rapport Algemene Rekenkamer 2016.

**Review of the Public Sector Equality Duty. Report of the Independent Steering Group 2013**

*Review of the Public Sector Equality Duty. Report of the Independent Steering Group*, Government Equalities Office 2013.

**Robeyns 2017**

I. Robeyns, Introduction. In: Robeyns I. (ed.). *Wellbeing, Freedom and Social Justice. The Capability Approach Re-Examined*, Open Book publishers 2017, pp. 7-20.

**Rombouts 2021**

B. Rombouts, 'ILO-Conventie 190: een 'geïntegreerde aanpak' van geweld en intimidatie?', *Arbeidsrechtelijke Annotaties* 2021/15 afl. 1, pp. 3-32.

**Rosette, Akinola & Ma 2018**

A.S. Rosette, M. Akinola & A. Ma, 'Subtle discrimination in the workplace. Individual-level factors and processes' in Adrienne J. Colella and Eden B. King (red.), *The Oxford Handbook of Discrimination*, Oxford University Press: Oxford 2018, pp. 7-24.

**Sahin e.a 2019**

O. Sahin, J. van der Toorn. W.S. Jansen, E.J. Boezeman & N. Ellemers, 'Looking beyond our similarities. How perceived (invisible) dissimilarity relates to feelings of inclusion at work', *Frontiers in Psychology* 2019/10, pp. 1-13.

**Sax & De Ruig 2020**

M. Sax & L. de Ruig, *De no-riskpolis in breder perspectief. Onderzoek naar de mogelijke effecten die uitgaan van het recht op de no-riskpolis*, rapport De Beleidsonderzoekers in opdracht van het ministerie van SZW, 2020.

**Schenderling e.a. 2019**

P. Schenderling, A. van Rossum, M. Adelmeijer & I van Eldik, *Onderzoek naar de ervaringen van werkgevers met de Participatiewet. Uitkomsten van de derde meting van het ervaringsonderzoek Participatiewet*, Berenschot 2019.

**Schippers & Vlasblom 2019**

J.D. Vlasblom & J. Schippers, 'Werkloze ouderen weer aan het werk? Het effect van reserveeringsloon en zoekintensiteit', *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken* 2019/35 afl. 1, pp. 6-25.

**Schuyt 1977**

C.J.M. Schuyt, 'Problemen van wetgeving', *Beleid en Maatschappij*, 1977 afl. 7-8, p. 186-197.

**Snel 2013**

E. Snel, 'De Theory of Change benadering: weten is méér dan meten', In: J. Omlo, M. Bool en P. Rensen (red.), *Weten wat werkt. Passend evaluatieonderzoek in het sociale domein*. Amsterdam: Uitgeverij SWP, p. 145-164, 2013.

**Sociaal-economisch beleid 2021-2025 2021**

*Sociaal-economisch beleid 2021-2025. Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving*, SER Advies 21/08 uitgebracht aan de informateur en het kabinet ten behoeve van de kabinetsperiode 2021-2025, 2021.

**Special Eurobarometer 437: Discrimination in the EU in 2015**

*Special Eurobarometer 437: Discrimination in the EU in 2015*, Europese Commissie 2015.

**Story & Van de Vijver 2020**

D. Story & E. van de Vijver, *Discriminatie onderzoek schoonmaakbranche*, onderzoeksrapport BureauO2 en Design Story in opdracht van de Raad voor Arbeidsverhoudingen Schoonmaak- en Glazenwassersbranche (RAS) 2020.

**Talman, Engelen & Donker van Heel 2021**

J. Talman, M. Engelen, P. Donker van Heel, *Gelijke kansen en non-discriminatie bij re-integratie*, De Beleidsonderzoekers 2021.

**Termeer & Dewulf 2019**

C. Termeer, & A. Dewulf, 'A small wins framework to overcome the evaluation paradox of governing wicked problems'. *Policy and Society*, 2019/38 afl. 2, p. 298-314.

**Thijssen, Coenders & Lancee 2019**

L. Thijssen, M. Coenders & B. Lancee, 'Etnische discriminatie op de Nederlandse arbeidsmarkt. Verschillen tussen etnische groepen en de rol van beschikbare informatie over sollicitanten', *Mens en Maatschappij* 2019/94 afl. 2, pp. 141-176.

**Tienda 2013**

M. Tienda, 'Diversity ≠inclusion. Promoting integration in higher education', *Educational Researcher* 2013/42 afl. 9, pp. 467-475.

**Tijdens 2006**

K. Tijdens, *Een wereld van verschil: arbeidsparticipatie van vrouwen 1945-2005*, Oratie uitgesproken op 3 maart 2006, EUR Rotterdam.

**Tompa e.a. 2016**

E. Tompa, C. Kalcevich, M. Foley, C. McLeod, S. Hogg-Johnson, K. Cullen, E. MacEachen, Q. Mahood, E. Irvin, 'A systematic literature review of the effectiveness of occupational health and safety regulatory enforcement', *American Journal of Industrial Medicine* 2016/59 afl. 11, pp. 1-15.

**Turek & Henkens 2020**

K. Turek & K. Henkens, 'How skill requirements affect the likelihood of recruitment of older workers in Poland. The indirect role of age stereotypes', *Work, Employment and Society* 2020/34 afl. 1, p. 550-570.

**UWV monitor arbeidsparticipatie arbeidsbeperkten 2020 2021**

*UWV monitor arbeidsparticipatie arbeidsbeperkten 2020*, Amsterdam, UWV 2021.

**Van culturele diversiteit naar inclusie 2020**

*Van culturele diversiteit naar inclusie. Kennisdocument*, Den Haag: Diversiteit in Bedrijf 2020.

**Van Dalen, Henkens & Schippers 2010**

H. P. van Dalen, K. Henkens & J. Schippers, 'Productivity of older workers. Perceptions of employers and employees', *Population and Development Review* 2010/36 afl. 2, pp. 309-329.

**Van den Bossche e.a. 2012**

S. van den Bossche, M. van der Klauw, J.F. Ybema, E. de Vroome, A. Venema, *Agressie op het werk. Ontwikkelingen, risico's, impact en behoefte aan maatregelen*, TNO Rapport, Hoofddorp 2012.

**Van den Ende, Grijpstra & Driessen 2019**

I. van den Ende, D. Grijpstra & T. Driessen, *Effectiviteit van de Brug-WW en scholingsvouchers. Eindrapport 2019*, Rapport Panteia, Zoetermeer 2019.

**Van der Aalst 2017**

M. van der Aalst, 'Kansrijke beroepen in beeld', *Sociaal Bestek* december/januari 2016/2017, pp. 50-51.

**Van der Heijden 2018**

P.F. van der Heijden, 'De ILO en het Nederlandse arbeidsrecht', *Arbeidsrechtelijke Annotaties* 2018/12 afl. 1, pp. 3-17.

**Van der Toorn 2019**

J. van der Toorn, 'Naar een inclusieve werkvloer. Seksuele oriëntatie en genderidentiteit op het werk', *Gedrag en Organisatie* 2019/32 afl. 3, pp. 162-180.

**Van der Veer 2013**

J. van der Veer, *Weg uit het verleden. Een institutionele analyse van de gemeentelijke uitwerking van de Wet maatschappelijke ondersteuning*, Amsterdam, VU University Press 2013.

**Van der Werff e.a. 2012**

S. van der Werff, M. Volkerink, A. Heyma, P. Bisschop, *Wat maakt oudere werknemers aantrekkelijk*, SEO Rapport in opdracht van de ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, Amsterdam 2012.

**Van der Zwan, de Beer & Westerveld 2020**

R. van der Zwan, P. de Beer & M. Westerveld, *Arbeidsgehandicapten: hoe benutten we hun potentieel?* Amsterdam, AIAS-HSI, 2020.

**Van Echtelt 2020**

P. van Echtelt, 'Iedereen aan het werk? De beleidstheorie achter de Participatiewet', in: H. Bosselaar, *Met andere ogen, onderzoekers over 5 jaar Participatiewet*, Den Haag: Boom Bestuurskunde 2020.

**Van Echtelt e.a. 2019**

P. van Echtelt, K. Sadiraj, S. Hoff, S. Muns, K. Karpinska, D. Das & M. Versantvoort, *Eindevaluatie van de Participatiewet*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2019.

**Van Echtelt, Schellingerhout & De Voogd-Hamelink 2015**

P. van Echteld, R. Schellingerhout & M. de Voogd-Hamelink, *Vraag naar arbeid 2015*, Rapport Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), Den Haag 2015.

**Van Gool 2021**

S. van Gool, *Waarom vrouwen minder verdienen*. Amsterdam/Antwerpen: Business contact 2021.

**Van Hal e.a. 2020]**

L. van Hal, A. Brok, S. Bouteba & J. van den Berg. *Inclusie op de werkvloer. Wat laat 'de praktijk' zien?*, onderzoeksrapport Kennisplatform Integratie en Samenleving (KIS) in opdracht van het Ministerie van SZW, Utrecht 2020.

**Van Hooft & Van den Hee 2017**

E.A.J. van Hooft & S.M. van den Hee, *Inhoudelijke effectevaluatie trainingen 50plus WW. Eindrapportage Resultaten Voormeting, Nameting 1 en Nameting 2*, Rapport Afdeling Psychologie, programmagroep Arbeids- en Organisationspsychologie in opdracht van UWV, Amsterdam 2017.

**Van Laer & Janssens 2011**

K. van Laer & M. Janssens, 'Ethnic minority professionals' experiences with subtle discrimination in the workplace', *Sage Journals* 2011/64 afl. 9.

**Van Ostaijen 2021**

M. van Ostaijen, 'Een eeuwige voorwaardelijkheid. Het einde van de emancipatie', *De Groene*, 16 maart 2022.

**Van Peteghem & De Broeck 2019**

J. van Peteghem & V. de Broeck, *Europese vergelijking GVV verplichtingen. Onderzoek naar de implementatie en doorvoering van de artikelen 6, 7 en 9 van de Kaderrichtlijn 89/391 in 10 Europese landen – Vergelijking met Nederland*, Rapport Prevent in opdracht van het Ministerie SZW Directie Gezond en veilig werken, 2019.

**Van Steenbergen & Ellemers 2021**

E.F. van Steenbergen & N. Ellemers, 'The social and organizational psychology of compliance. How organizational culture impacts on (un)ethical behavior' in: Benjamin van Rooij en D. Daniel Sokol (red.), *The Cambridge handbook of compliance*, Cambridge University Press: Cambridge 2021, pp. 626-638.

**Van Steenbergen 2021**

E.F. van Steenbergen, 'Psychologie van toezicht. Hoe mensen in organisaties gestimuleerd worden 'het goede' te doen', *De Psycholoog* afl. mei 2021, pp. 37-46.

**Van Thiel & Leeuw 2002**

S. van Thiel & F. Leeuw, 'The performance paradox in the public sector'. *Public Productivity and Management Review*, 2002/25 afl. 3, p. 267-281.

**Verbeek & Groeneveld 2012**

S. Verbeek S. & S. Groeneveld, 'Do "hard" diversity policies increase ethnic minority representation? An assessment of their (in)effectiveness using administrative data', *Personnel Review* 2012/41 afl. 5, p. 647-664.

**Verbeek 2010**

S. Verbeek, *The business case for diversity or for discrimination? Labour market shortages, diversity policies, and ethnic minority representation in Dutch organisations*, Paper voor het Netherlands Institute of Government (NIG) Annual Work Conference Maastricht, 2010.

**Verbeek 2012**

S. Verbeek, *Diversity policies and ethnic minority representation*, dissertatie Erasmus Universiteit Rotterdam 2012.

**Verloo 2009**

M. Verloo, *Interseccionaliteit en interferentie: hoe politiek en beleid ongelijkheid behouden, bestrijden en veranderen*, Oratie, Radboud Universiteit Nijmegen 2009.

**Versantvoort & Van Echtelt 2016**

M. Versantvoort & P. van Echtelt, *Beperkt in functie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2016.

**Von Bergh e.a. 2019**

M. Von Bergh, M. Ramparichan, F. Pennings & J. Schippers, *Wat werkt voor de WW? Juridische en economische aspecten en gevolgen van wijzigingen in werkloosheidsregelingen sinds 1987*, Rapportage Instituut GAK 2019.

**Werkagenda banenafpraak Nederlandse universiteiten 2021-2024 2020**

*Werkagenda banenafpraak Nederlandse universiteiten 2021-2024*, Vereniging van Universiteiten (VSNU) 2020.

**Wetgevingsadvies bij het voorstel tot wijziging van de Participatiewet ten behoeve van de werkvoorzieningen voor visueel beperkten 2021**

*Wetgevingsadvies College voor de Rechten van de Mens bij het voorstel tot wijziging van de Participatiewet ten behoeve van de werkvoorzieningen voor visueel beperkten*, brief van College voor de Rechten van de Mens aan de staatssecretaris van BZK en de staatssecretaris van SZW van 21 september 2021.

**Witkamp, Klaver & Timmerman 2018**

B. Witkamp, J. Klaver & J. Timmerman, *Het Charter Diversiteit. Ervaringen en resultaten uit de praktijk*, Regioplan in opdracht van Stichting van de Arbeid, Amsterdam 2018.

### *Kamerstukken*

*Kamerstukken I 2020/21, CXLIII, A, p. 3-4, Verslag van de Tijdelijke commissie voorbereiding parlementair onderzoek effectiviteit anti-discriminatiewetgeving.*

*Kamerstukken I 2020/21, CXLVI, B, Verslag van een deskundigenbijeenkomst anti-discriminatiewetgeving arbeidsmarkt met J. Schippers op 1 juni 2021.*

*Kamerstukken I 2021/22, CXLVI, I, Verslag van een openbaar gesprek met J. Vonhof en L. Nieuwmeijer op 11 februari 2022.*

*Kamerstukken I 2021/22, CXLVI, J, Verslag van een openbaar gesprek met B. de Bart en A. van der Gaag op 11 februari 2022.*

*Kamerstukken I 2021/22, CXLVI, S, Verslag van een openbaar gesprek met J. Verhoeven en S. de Jong op 4 maart 2022.*

*Kamerstukken I 2021/22, CXLVI, T, Verslag van een openbaar gesprek met J. Oude Smulders op 4 maart 2022.*

*Kamerstukken I 2021/22, CXLVI, U, Verslag van een openbaar gesprek met H. Ghorashi en E. Kiersch op 11 maart 2022.*

*Kamerstukken II 1997/98, 25 879, nr. 3. Memorie van toelichting Arbeidsomstandighedenwet 1998.*

*Kamerstukken II 1997/98, 25 879, nr. 6 10-11. Nota naar aanleiding van het verslag van 20 juli 1998.*

*Kamerstukken II 2007/08, 29 544, nr. 130, Aanbevelingen uit de workshops en het debat van het congres over de discriminatiemonitor niet-westerse allochtonen op de arbeidsmarkt van 17 december 2007.*

*Kamerstukken II 2007/08, 29 544, nr. 159, Verslag van een Algemeen overleg van 29 mei 2008.*

*Kamerstukken II 2007/08, 29 544/30 950, nr. 130. Brief van de minister en de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid inzake het verslag van het congres over de discriminatiemonitor niet-westerse allochtonen op de arbeidsmarkt van 13 december 2007.*

*Kamerstukken II 2007/08, 39 544, nr. 149, Brief van de minister en staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 23 april 2008.*

*Kamerstukken II 2008/09, 31 811, nr. 6. Verslag vaste commissie Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 2 februari 2009.*

*Kamerstukken II 2008/09, 31 811, nr.3, Memorie van Toelichting Verzamelwet SZW 2009 van 22 december 2008.*

*Kamerstukken II 2008/09, 31 811, nr.4, Advies Raad van State en Nader rapport wijziging van een aantal wetten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 22 december 2008.*

*Kamerstukken II 2011/12, 33 161, nr. 12, Verslag van een rondetafelgesprek, gehouden op 15 maart 2012, inzake de Wet werken naar vermogen.*

*Kamerstukken II 2011/12, 33 161, nr. 3, Memorie van toelichting bij de wijziging van de Wet werk en bijstand, de Wet sociale werkvoorziening, de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten en enige andere wetten gericht op bevordering deelname aan de arbeidsmarkt voor mensen met arbeidsvermogen en harmonisatie van deze regelingen (Invoeringswet Wet werken naar vermogen).*

*Kamerstukken II 2012/13, 29 817, nr. 119, Motie van het lid Heerma c.s. van 5 februari 2013.*

*Kamerstukken II 2012/13, 33 566, 29 817, nr. 55, Brief van de staatssecretaris Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 27 juni 2013.*

*Kamerstukken II 2013/14, 29 544, nr. 497, Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over Arbeidsmarkt ouderen van 2 december 2013.*

*Kamerstukken II 2013/14, 29 544, nr. 540, Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over Evaluatie Actieplan 55-plus Werkt van 25 juni 2014.*

*Kamerstukken II 2013/14, 29 544, nr. 617, Brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 22 mei 2015.*

*Kamerstukken II 2013/14, 33 981, nr. 3, Memorie van toelichting Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten van 30 juni 2014.*

*Kamerstukken II 2017/18, 29 544, nr. 810, Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over eindrapportage Actieplan 50-plus Werkt van 19 december 2017.*

*Kamerstukken II 2018/19 25 883, nr. 340, p. 2, Brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 14 februari 2019.*

*Kamerstukken II 2018/19, 29 544, nr. 846, Brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 1 november 2018.*

*Kamerstukken II 2018/19, 29 544, nr. 923 Brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 11 juli 2019.*

*Kamerstukken II 2019/20, 34 352, nr. 181, Brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 15 november 2019.*

*Kamerstukken II 2021/22, 35 925 XV, nr. 2, Begroting van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 21 september 2021.*



## Bijlage I Verantwoording van de keuze van de te onderzoeken discriminatieproblemen

### I.1 Wetgeving of beleid?

Het discriminatieprobleem op de arbeidsmarkt: terwijl de objectieve kenmerken van werkenden en werkzoekenden zoals opleidingsniveau, relevante werkervaring en beschikbaarheid voor arbeidsmarkt naar elkaar toegroeien, blijven groepen onevenredig *ondervertegenwoordigd* in bepaalde bedrijfs- en beroepssectoren en in de hogere functieklassen. Dit duidt op systematische (bewuste of onbewuste) discriminatie en wordt als zodanig ook erkend in de literatuur en in de wetgeving. Op het niveau van groepen wordt er beleid ontwikkeld en soms vertaald in concrete wetgeving en (uitvoerings)beleid gericht op het vergroten van de collectieve verantwoordelijkheid en aanspreekbaarheid van, met name, werkgevers. In andere gevallen is er geen specifieke wetgeving en worden, op basis van algemene wetgeving rond gelijke behandeling en antidiscriminatie, beleid, maatregelen en (actie)plannen ontwikkeld en geïmplementeerd om de structurele achterstand van groepen op de arbeidsmarkt te verminderen. In ons onderzoek gaan we in op de effecten van beide typen beleid en maatregelen.

### I.2 Selectiecriteria

Voor de keuze van de te onderzoeken wetgeving en het beleid hebben we de volgende criteria gehanteerd:

- De omvang van het probleem.
- De politiek-maatschappelijke aandacht voor het probleem.
- De beschikbare (onderzoeks)kennis over het probleem.
- De link tussen het probleem en de bestaande wetgeving/rol van de wetgever.

Vervolgens hebben we de volgende bronnen gebruikt om de probleem te inventariseren en te selecteren.

- Meldingen en klachten bij organisaties als het College voor de Rechten van de Mens, de Nationale Ombudsman.
- Kranten- en tijdschriftartikelen.
- Beleid en rapportages van professionele en belangenorganisaties.
- Monitor- en onderzoeksrapportages en wetenschappelijke artikelen.

In onderstaande paragrafen geven we per discriminatiegrond een overzicht van de geïnventariseerde problemen en geven we aan of en hoe deze onder de door ons gehanteerde selectiecriteria vallen.

## I.3 *Het discours over (anti)discriminatie van werkzoekenden en werkenden met een beperking op de arbeidsmarkt*

### **Toegang tot de arbeidsmarkt laagopgeleiden met een beperking**

Voor mensen die voor hun 18e of tijdens hun studie met een ernstige beperking of chronische ziekte werden geconfronteerd, wordt in 1976 de AAW van kracht. Deze volksverzekering biedt het recht op uitkering voor diegenen die niet in staat zijn met betaalde arbeid in inkomen te voorzien. Deze wet wordt in 1997 vervangen door de Wajong. Beide regeling kenmerken zich als ‘traditionele’ sociale zekerheidswetgeving, waarin niet of nauwelijks aandacht uitgaat naar de mogelijkheid dat deze jonggehandicapten, al dan niet na verloop van tijd, in staat kunnen worden geacht met betaalde arbeid gedeeltelijk of volledig een (minimum) inkomen te verdienen. In 2010 komt hierin verandering met de invoering van de Nieuwe Wajong en komt het accent van de wetgeving meer op deelname aan het arbeidsproces te liggen. In 2015 wordt de nieuwe Wajong, mede om die reden vervangen door de Participatiewet, waarin het adagium ‘werk boven uitkering’ geheel wordt doorgevoerd. De Wajong blijft alleen in tact voor hen die niet of nauwelijks arbeidsvermogen hebben. Voor diegenen met arbeidsvermogen is het doel dat zij zoveel mogelijk aan het werk komen en blijven, bij voorkeur bij een reguliere werkgever. Om de kans voor de doelgroep op betaald werk te vergroten, wordt een aantal aanvullende maatregelen genomen. Mede op basis van het Sociaal Akkoord met werkgevers en werknemers uit 2013, wordt een grote verantwoordelijkheid gelegd bij het bedrijfsleven en overheidswerkgevers om 125.000 banen voor de doelgroep te creëren in de periode 2015-2026. In de Wet banenafpraak die deze verantwoordelijkheid vastlegt, is ook de mogelijkheid opgenomen om aan sectoren die hun verantwoordelijkheid niet waarmaken een quotum werknemers met een beperking op te leggen. De Participatiewet biedt verder diverse instrumenten om werkgevers over de streep te trekken mensen met een arbeidsbeperking of anderszins met een afstand tot de arbeidsmarkt in dienst te nemen, zoals de loonkostensubsidie of de inzet van een jobcoach.

In de jaren na invoering van de Participatiewet is veel onderzoek gedaan naar de effectiviteit van het totaal en wetgeving en beleid. De conclusies van onderzoekers en in het politiek maatschappelijk debat variëren van het oordeel dat van de beoogde omslag weinig terecht is gekomen tot aan dat er, met name op deelterreinen, het nodige is bereikt.<sup>535</sup> Zo is de baankans van de doelgroep volgens het SCP tussen 2015 en 2019 met 9 procent toegenomen, maar is de inkomenspositie van de doelgroep als geheel, mede vanwege de overgang van de Wajong naar de Bijstandswetgeving, in diezelfde periode verslechterd.<sup>536</sup>

Daarnaast blijkt ook dat mensen met een psychische beperking aanzienlijk minder participeren in betaalde arbeid dan mensen zonder beperking of met een verstandelijke of lichamelijke beperking.<sup>537</sup> Werkgevers zijn verhoudingsgewijs meer terughoudend bij het aannemen van mensen met een beperking als het om een psychische beperking gaat.<sup>538</sup>

De belangstelling voor de toegang tot werk van mensen met een beperking is in het maatschappelijk en politieke debat en in onderzoek nog niet geluwd. Dit komt onder meer doordat de

535 Zie bijvoorbeeld *Begrotingsbehandeling SZW, aandachtspunten voor mensen met een beperking* 2019.

536 Van Echtelt e.a. 2019.

537 Janssens e.a. 2021; vgl. Andriessen e.a. 2020; *Rapportage aan het Comité voor de rechten van personen met een handicap* 2018.

538 Andriessen e.a. 2020.

quotumverplichting ‘boven de markt hangt’ en in publieke sector van kracht is geworden (handhaving). Daarnaast roeren belangenorganisaties als Leder(in), Cedris en de LCR zich regelmatig over dit onderwerp en genereert het initiatief Op naar de 100.000 banen van VNO-NCW de nodige aandacht in de pers en bij betrokkenen. Ook worden door het ministerie van SZW en haar partners nog regelmatig aanvullende maatregelen genomen en uitgevoerd, zoals thans in het zogenoemde Breed Offensief.

### **Toegang tot de arbeidsmarkt theoretisch opgeleiden met een beperking**

In enkele recente artikelen wijzen auteurs op het fenomeen dat hoger opgeleiden met een beperking een relatief slechte concurrentiepositie op de arbeidsmarkt hebben; enerzijds ten opzichte van hun praktisch opgeleide ‘peers’ vanwege het regime van de Participatiewet en de Wet banenafpraak en anderzijds ten opzichte van werkzoekende hoog opgeleiden zonder beperking.<sup>539</sup> Uit de artikelen blijken geen exacte cijfers over de omvang van het probleem. Op basis van cijfers over het aantal mensen, in het bijzonder studenten, dat problemen van een handicap of chronische ziekte ervaart tijdens de studie en van de relatieve lage arbeidsparticipatie van mensen met een beperking in het algemeen, komen de onderzoekers tot de conclusie dat een groep hoog opgeleiden een relatief slechte arbeidsmarktpositie heeft. Oostburg wijst erop dat deze groep niet heeft kunnen profiteren van de wetgeving en het beleid dat van kracht is geworden tijdens de stelselwijziging van 2015, die voornamelijk gericht was op de mensen die door hun beperking niet het minimumloon kunnen verdienen. Dit betreft in de praktijk vooral praktisch opgeleiden. Oostburg spreekt van de emancipatieparadox van deze groep, omdat ze enerzijds niet anders behandeld willen worden vanwege hun handicap of chronische ziekte, maar daardoor moeilijk een vuist kunnen of willen maken bij de totstandkoming van wetgeving en beleid gericht op het bieden van extra kansen en ondersteuning.

Het probleem raakt een relatief kleine groep en is niet prominent aanwezig in het maatschappelijke of publieke debat en vindt geen directe ondersteuning in wetgeving. Onderzoek over de aard en omvang van de arbeidsmarktproblematiek van hoogopgeleiden met een beperking is nauwelijks beschikbaar.

### **Begeleiding naar werk**

De toegang naar werk is mede afhankelijk van de manier waarop mensen met een beperking begeleid worden naar werk. Immers, velen hebben een afstand te overbruggen zowel van de kant van werknemers als van de kant van (potentiële) werkgevers. Recent focusgroeponderzoek laat zien dat het niet uitgesloten is dat mensen met een beperking van de gemeentelijke re-integratiedienst relatief veel begeleiding krijgen in vergelijking met andere werkzoekenden.<sup>540</sup> Dit kan het geval zijn als gemeenten vanwege de Wet banenafpraak werkzoekenden met een beperking aanmerken als groep die bijzondere aandacht verdient. Hiertegenover staat dat weinig mensen met een beperking werkzaam zijn bij de betreffende gemeentelijke diensten, hetgeen de (h)erkenning van de bijzondere re-integratieproblemen bij het consulentenbestand in de weg kan staan. In onze quickscan van maatschappelijk of politieke debat in onderzoek zijn we verder geen documenten of berichten over deze vorm van institutionele achterstelling van de doelgroep tegengekomen.

De kwaliteit en effectiviteit van de begeleiding naar werk, in het algemeen en voor werkzoekenden met een beperking, heeft sinds de invoering van de Participatiewet de nodige aandacht, mede

<sup>539</sup> Oostburg 2020; Büscher-Touwen, de Groot & van Hal 2018.

<sup>540</sup> Talman, Engelen & Donker van Heel 2021.

doordat onervaren gemeenten deze taak overnamen van het ervaren UWV. Deze aandacht neemt in de loop der tijd toe, omdat uit diverse onderzoeken blijkt dat de effectiviteit van de re-integratiedienstverlening sterk te wensen over laat. Via het, door het ministerie van SZW gefinancierde, (onderzoeks)programma Vakkundig aan het werk wordt er sindsdien veel tijd, kennis en geld geïnvesteerd in de ontwikkeling en verspreiding van kennis over aanpakken en methodisch werken van re-integratieprofessionals. Dit onderzoeksprogramma loopt nog steeds en heeft eind 2021 als thema de re-integratie van mensen met een beperking. Sinds de invoering van de Participatiewet is ook vanuit de (koepel)organisaties Divosa (gemeentelijke diensten), UWV, Cedris (sociale werkbedrijven) en SAM (professionals in het sociaal domein) veel aandacht besteed aan de professionalisering van de begeleiding naar werk.

Al met al is de effectiviteit van de begeleiding van werkzoekenden met een beperking naar werk een belangrijk maatschappelijk en politiek thema, waar veel onderzoek naar wordt gedaan. De belangstelling is zo groot, omdat de resultaten (nog steeds) achterblijven bij de doelstelling, hetgeen blijkt uit de blijvende, relatief lage arbeidsparticipatie van mensen met een beperking (zie hiervoor). De rol van de wetgever is in dezen minder direct dan die bij de toegang naar werk (zie hiervoor). Hier is duidelijk sprake van een (gevoelde) gedeelde verantwoordelijkheid van het ministerie van SZW en belangen- en koepelorganisaties, voortvloeiend uit de Participatiewet en de Wet banenafpraak en de (financiële) impulsen van het ministerie van SZW.

### **Toegankelijkheid van en autonomie op de werkplek**

Toegankelijkheid van de werkplek en het autonoom kunnen functioneren op de werkplek zijn belangrijke beginselen om iedere werknemer kansen te geven tot participatie in werk. Regelmatig komen onderzoeken en adviezen uit waarin op de belemmeringen van mensen met een specifieke beperking wordt ingegaan. Het gaat verhoudingsgewijs vaak om vraagstukken van relatief kleine groepen werknemers. Deze groep is veel groter als het gaat om de toegankelijkheid van de kennis over beschikbare voorzieningen en de drempels die mensen ervaren bij het aanvragen en toepassen van deze voorzieningen.<sup>541</sup>

Ten aanzien van de algemene ondersteuning van mensen met een beperking is er in onderzoek en in het debat de nodige aandacht voor de rol en de beschikbaarheid van jobcoaches. De meerwaarde ervan wordt in diverse onderzoeksrapportages besproken.<sup>542</sup> Daartegenover staat (ook hier) de onduidelijkheid over de voldoende beschikbaarheid van jobcoaches (CRvDM, 2018) en de (gedecentraliseerde) wegen om voldoende ondersteuning van jobcoaches te kunnen krijgen (Drijvers & Engelen 2018).

### **Discriminatie op de werkplek**

Discriminatie op de werkplek wordt relatief vaak gemeld door mensen met een beperking die zich gediscrimineerd voelen. Zij ervaren dat zij gepest of uitgescholden worden door collega's of leidinggevendenden of dat er kwetsende grappen worden gemaakt. Ook ervaren zij discriminatie bij een mogelijke doorstroom naar hogere functies. Het een kan het gevolg zijn van het ander; wie zich gediscrimineerd voelt in zijn werk, zal minder vaak gaan op zoek naar ander (hoger) werk, mogelijk ook vanuit de verwachting dat het niet eenvoudig zal zijn de andere baan te krijgen.<sup>543</sup> Een klein deel van de mensen met ervaringen van discriminatie op de arbeidsmarkt stopt met werken of meldt zich ziek.<sup>544</sup>

541 Wetgevingsadvies bij het voorstel tot wijziging van de Participatiewet ten behoeve van de werkvoorzieningen voor visueel beperkten 2021.

542 Zie bijv. Drijvers & Engelen 2018.

543 Versantvoort & Van Echtelt 2016.

544 Andriessen e.a. 2014.

Discriminatie op de werkplek van mensen met een beperking is een onderwerp dat veel minder dan ‘de weg naar werk’ het debat en het onderzoek bepaalt.

### **Duurzaamheid dienstverband en voortijdig ontslag**

Van alle werkenden heeft 3 procent ervaren dat een tijdelijk contract vanwege discriminatie niet werd verlengd (inclusief twijfel of er sprake was van discriminatie). Deze ervaring treft werknemers vanwege uiteenlopende discriminatiegronden. Van de mensen met een beperking vermoeden twee tot drie keer zo vaak als mensen zonder beperking dat er bij het ontslag sprake was van discriminatie.<sup>545</sup>

### **Keuze voor het te onderzoeken discriminatieprobleem**

De toegang tot de arbeidsmarkt van mensen met een beperking (incl. quotumwetgeving) en de effectiviteit van re-integratie zijn de twee onderwerpen die zowel in het politiek-maatschappelijk debat als in onderzoek veel aandacht krijgen. Waar het de toegang tot de arbeidsmarkt betreft, is er sprake van ervaren en bewezen discriminatie die de wetgever met de nodige wetgeving en maatregelen probeert terug te dringen in, al dan niet gedwongen, samenwerking met maatschappelijke organisaties.

Discriminatie als gevolg van het gebrek aan professionaliteit en effectiviteit van re-integratiedienstverlening aan werkzoekenden met een beperking en (potentiële) werkgevers is een minder directe vorm van discriminatie. Mede door de overgang van de dienstverlening van UWV naar de gemeenten is er een grote slag te maken waaraan op verschillende manieren wordt gewerkt.

## *I.4 Het discours over (anti)discriminatie op de arbeidsmarkt in verband met etniciteit*

### **Inleiding**

De beleidsmatige discussie over discriminatie naar etniciteit kwam in Nederland relatief laat op gang. De overheid speelde, zoals hierboven staat beschreven, in de periode na de Tweede Wereldoorlog lange tijd geen sturende rol en de noodzaak van arbeidsmarktbeleid werd vanwege de volledige werkgelegenheid nauwelijks gevoeld. Arbeidskrachten uit Zuid-Europa en later Turkije en Marokko kwamen naar Nederland vanwege de beschikbaarheid van werk. Ook na de crisis van 1973 richtte de overheid zich hoofdzakelijk op algemeen werkgelegenheidsbeleid en niet op arbeidsvoorzieningsbeleid waarin specifiek werd besteed aan specifieke bevolkingsgroepen.<sup>546</sup>

Toen in de jaren 70 de werkloosheid sterk toenam, met name onderarbeidsmigranten, trachtte de regering met de Wet Arbeid Buitenlandse Werknemers (WABW) de instroom van arbeidsmigranten te beperken. Discriminatie op de arbeidsmarkt bleef echter geruime tijd buiten beeld, mede omdat de aanwezigheid van sociale voorzieningen de sociale gevolgen van ongelijke behandeling verhulde. Tegelijkertijd drong door dat arbeidsmigranten permanent in Nederland bleven. In de Minderhedennota van 1983 werd bepaald dat zij hierom als gelijk aan ‘autochtone’ Nederlanders moesten worden beschouwd en werd ingezet op integratie.<sup>547</sup> Vanaf

<sup>545</sup> Andriessens e.a. 2020.

<sup>546</sup> Jonkers 2003; *Activerend Arbeidsmarktbeleid* 1987, p. 67-68.

<sup>547</sup> Jonkers 2003, p. 49.

de jaren 80 kwam de werkloosheid onder etnische minderheden steeds hoger op de agenda te staan, maar lag de focus aanvankelijk hoofdzakelijk op scholing en bemiddeling van minderheden en daarnaast op overleg met de sociale partners.<sup>548</sup>

Afgezien van de discriminatieverboden uit de gelijke behandelingswetgeving (individuele rechtsbescherming), zou het lange tijd duren voordat er wetgeving tot stand zou worden gebracht op dit terrein. Pas in de jaren 90 legde de wetgever verplichtingen op aan de particuliere sector. De Wet bevordering evenredige arbeidsparticipatie allochtonen (Wbeaa, 1994) verplichtte werkgevers te rapporteren over de etnische samenstelling van hun personeelsbestand, onder dreiging van een sanctie. De Kamer zette dit initiatief door na frustratie over het gebrek aan maatregelen vanuit de sociale partners. Vanwege kritiek op het etnisch registreren, met name vanuit werkgeversorganisaties, werd de Wbeaa echter nauwelijks nageleefd.<sup>549</sup> De opvolger van de Wbeaa -de Wet samen – was iets succesvoller, maar dit is zeer waarschijnlijk het gevolg van de verbeterde economische situatie en krapte op de arbeidsmarkt. Ook deze wet werd echter afgeschaft omwille van het verlichten van de lasten van werkgevers.<sup>550</sup>

### Selectieproces

Omdat uitdrukkelijk de bedoeling was eerst maatschappelijke problemen te signaleren en niet onze zoektocht te starten met een selectie van beleidsinstrumenten, hebben we eerst opiniestukken, krantenartikelen, verslagen van belangenorganisaties/NGO's en andere bronnen met afstand tot de overheid onder de loep genomen. Daarbij werd al vrij snel duidelijk dat onderzoeksrapporten doorgaans de katalysator vormen binnen het publieke debat en de overheid bij dergelijk onderzoek doorgaans in meer of mindere mate betrokken is. Toch leek het ons van belang om in eerste instantie tot een selectie te komen van maatschappelijk urgente problemen, om vervolgens te kijken naar de link met de wetgever.

Bepaalde onderwerpen zijn hierdoor afgevallen en hebben we niet uitgewerkt. Een mogelijk onderwerp is bijvoorbeeld het diversiteitsbeleid van de overheid als werkgever. Daarbij zouden we bijvoorbeeld kunnen kijken naar het Charter Diversiteit bij verschillende ministeries. Eerder poogde de centrale overheid al de arbeidsparticipatie van minderheden in de publieke sector te verbeteren met het Etnische Minderheden bij de Overheid (EMO-plan), dat ten dele succesvol was.<sup>551</sup> Ook onderzoek naar sectoren waarin al dan niet met succes is geëxperimenteerd met diversiteitsbeleid (zoals bijvoorbeeld de Code Diversiteit & Inclusie) en initiatieven vanuit sociale partners (Diversiteit in Bedrijf) vielen af als zelfstandige thema's.

### Discriminatie bij werving en selectie op grond van etniciteit

Uit onderzoek komt duidelijk naar voren dat personen met een niet-westerse migratieachtergrond vaker afgewezen worden bij sollicitaties. Diverse studies tonen aan de hand van nep-sollicitaties met fictieve cv's (zogenoeten praktijktesten en *mystery calls*) dat dergelijke uitsluiting voor een significant gedeelte zijn terug te voeren op discriminatie.<sup>552</sup> De ongelijkheid met werkzoekenden zonder migratieachtergrond wordt groter in periodes met hoge werkloosheid: de baankansen van personen met een niet-westerse migratieachtergrond nemen dan onevenredig af.<sup>553</sup>

Uit enquêteonderzoek blijkt dat discriminatie bij werving en selectie ook daadwerkelijk als een groot maatschappelijk probleem wordt ervaren door personen met een niet-westerse

548 Jonkers 2003, p. 71-73.

549 Jonkers 2003, p. 238.

550 Verbeek 2012, p. 22.

551 Jonkers 2003, p. 60-61.

552 Zie o.m. Thijssen, Coenders & Lancée 2019; Andriessen e.a. 2015.

553 CBS 2021, Bisschop e.a. 2020.

migratieachtergrond.<sup>554</sup> Ondanks het feit dat discriminatie bij werving en selectie voor benadeelden lastig is aan te tonen, vertaalt deze breed gedragen ervaring zich ook in een hoog aantal meldingen van discriminatie bij overheidsinstanties.<sup>555</sup> Meer dan een kwart van alle meldingen bij ADV's had bijvoorbeeld betrekking op de arbeidsmarkt, waarvan vervolgens 43 tot 52 procent betrekking had op werving en selectie.<sup>556</sup>

Hoewel werving en selectie een thema is dat in de wetenschappelijke literatuur veel aandacht krijgt, is de link met de wetgever minder sterk. Allereerst zijn veel aanpakken die in de literatuur worden beschreven, geënt op individuele arbeidsorganisaties. Arbeidsparticipatie en begeleiding naar werk zijn weliswaar thema's waar de overheid nauw bij betrokken is, maar er bestaan op dit moment geen wetten die werkgevers opdragen aandacht te besteden aan inclusie of preventief beleid te voeren om discriminatie bij sollicitaties tegen te gaan. Bovendien is wetgeving op dit terrein weer ingetrokken. Vroeger kenden werkgevers namelijk op grond van de Wbeaa (1994-1998) en later de Wet samen (1998-2003) de plicht om te rapporteren over de etnische samenstelling van hun personeelsbestand, omdat met name vanuit werkgeversorganisaties kritiek bestond op de plicht tot etnisch registreren.<sup>557</sup> Dit roept bij ons de vraag op of we ons op dit terrein wel moeten focussen op de vermeende kloof tussen de wet op papier en de wet in de praktijk, of dat de vraag juist moet luiden waarom geen wetgeving tot stand is gekomen. Ondanks het feit dat 'werving en selectie' al bij andere discriminatiegronden aan bod komen en de link met de formele wetgever minder duidelijk is, stellen wij toch voor om dit thema uit te lichten. Van doorslaggevend belang zijn daarbij de maatschappelijke aandacht voor het probleem, de beschikbaarheid van wetenschappelijke studies en de verantwoordelijkheid van de centrale overheid op het terrein van de werkgelegenheid. Het Actieplan Arbeidsdiscriminatie en het Voorstel Toezicht gelijke kansen bij werving en selectie bieden aanknopingspunten om alle schakels van de keten – inclusief de wetgever – in het onderzoek te betrekken, maar het lijkt ons ook interessant om te kijken hoe de afwezigheid van wetgeving op dit terrein verklaard kan worden.

### **Discriminatie op grond van afkomst op de werkvloer**

Uit enquêteonderzoek komt naar voren dat discriminatie op de werkvloer naast werving en selectie als ernstig probleem wordt ervaren.<sup>558</sup> Ook uit de recente Monitor Moslimdiscriminatie blijkt dat discriminatie op het werk niet minder vaak ervaren wordt dan tijdens het solliciteren.<sup>559</sup> De individuele gevolgen van discriminatie door leidinggevend en/of collega's zijn potentieel groter dan bij een afgewezen sollicitatie. Discriminatie op de werkvloer kan immers grote gevolgen hebben op de loopbaan en de mentale gezondheid van slachtoffers. Een probleem voor ons onderzoek bij dit type discriminatie is de afstand tot de overheid: discriminatie op de werkvloer is in eerste instantie een probleem binnen een individuele organisatie. Angst voor victimisatie, verstoring van de relatie met collega's en leidinggevend en de complexe bewijspositie maakt het voor slachtoffers daarbij lastig om uitsluiting aan de kaak te stellen binnen de eigen organisatie, laat staan bij een externe organisatie. Volgens het SCP rapporteert slechts ongeveer 24 procent van alle (vermeende) slachtoffers en dit is vrijwel altijd binnen de eigen organisatie. Overheidsinstanties als de Dga's en het College zijn bij ongeveer 2 procent van de gevallen ingeschakeld.<sup>560</sup>

554 Andriessen e.a. 2020, p. 71-73.

555 Andriessen e.a. 2020, p. 80.

556 Butter, Van Oordt & Van der Valk 2021, p. 80.

557 Jonkers 2003; Verbeek 2012.

558 Andriessen e.a. 2020, pp. 77-78.

559 Butter, Van Oordt & Van der Valk 2021, p. 79.

560 Andriessen e.a. 2020, p. 81.

Dit maakt de link naar ons wetgevingsonderzoek ietwat ingewikkeld: de focus zou komen te liggen op de verplichting van werkgevers om voor een veilige werkomgeving te zorgen. Is hiervoor wetgeving aan te wijzen en in hoeverre is deze wetgeving expliciet tegen discriminatie bedoeld? De belangrijkste link is de Arbo-verplichting van werkgevers om een risico-inventarisatie op te stellen met betrekking tot psychosociale arbeidsbelasting (PSA). In het kader van het eerder genoemde Actieplan Arbeidsdiscriminatie is vanuit de Inspectie SZW wel extra aandacht besteed aan het thema discriminatie, waarbij niet alleen reguliere inspecties hebben plaatsgevonden op het terrein van arbeidsomstandigheden op de werkvloer, maar men ook (verkennd) heeft gekeken naar het wervings- en selectiebeleid van bedrijven.<sup>561</sup>

### **Flexwerk, baan zekerheid en migratieachtergrond**

De relatief zwakke uitgangspositie van personen behorende met een migratieachtergrond lijkt zich ook te vertalen in geringere baan zekerheid. Uit informatie van het CBS blijkt dat personen met een niet-westerse migratieachtergrond vaker op grond van een tijdelijke in plaats vaste arbeidsovereenkomst werkzaam zijn dan personen zonder migratieachtergrond; ook wanneer men rekening houdt met opleidingsniveau blijft dit verschil bestaan.<sup>562</sup> De Commissie Borstlap besteedde summier aandacht aan dit probleem en benadrukte dat alle groepen met een kwetsbare uitgangspositie op de arbeidsmarkt vaker met flexwerk te maken krijgen.<sup>563</sup>

De tweedeling op de arbeidsmarkt tussen werknemers die profiteren van de zekerheden die ons arbeidsrecht biedt en de werknemers die naast deze zekerheden grijpen, is een actueel politiek thema. Het verband tussen deze tweedeling en arbeidsdiscriminatie is tot op heden nog weinig aan het licht gekomen. Dit zou bovendien een interessant thema kunnen zijn indien we baan zekerheid als facet van arbeidsdiscriminatie een plek willen geven in ons deelonderzoek. De focus zou daarbij meer komen te liggen op de mogelijk discriminatoire neveneffecten van het algemene arbeidsrecht en arbeidsmarktbeleid dan naar antidiscriminatiebeleid.

## **I.5 Het discours over (anti)discriminatie op de arbeidsmarkt van leeftijd**

### **Inleiding**

Leeftijdscriminatie wijkt op een aantal punten af van de overige discriminatiegronden. Allereerst geldt in afwijking van de overige beschermde gronden dat bij leeftijdscriminatie ook direct onderscheid geoorloofd kan zijn indien hiervoor een objectieve rechtvaardiging bestaat (artikel 7 lid 1 sub c Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid). Ten tweede is leeftijdscriminatie een verschijnsel waarmee in potentie iedereen vroeg of laat te maken krijgt. Ten derde is het een discriminatiegrond die betrekking kan hebben op verschillende bevolkingsgroepen en de problematiek die daarmee samenhangt, kan drastisch verschillen (bijv. flexwerk/tijdelijke contracten bij jongeren, werkloosheid bij ouderen). Uit onze verkenningronde blijkt duidelijk dat discriminatie van ouderen als ernstig maatschappelijk probleem wordt ervaren en hiervoor ook het nodige wetenschappelijke onderzoek en overheidsbeleid is uitgewerkt.

<sup>561</sup> Kamerstukken II 2019/20, 29 544, nr. 1018, p. 3.

<sup>562</sup> Bolhaar, Brouwens en Scheer 2018, p. 4.

<sup>563</sup> *In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk 2020*, p. 34.



Ouderen worden aangemoedigd om langer door te werken. Tot in de jaren 90 nam de arbeidsparticipatie van ouderen gestaag af. Met de verhoging van de AOW-leeftijd, afschaffing/afbouw van VUT-regelingen, de sollicitatieplicht van oudere werklozen en de versoeringen van arbeidsongeschiktheidsregeling kwam hier in de jaren 90 echter een duidelijke kentering in. Een gevolg hiervan is dat de werkloosheid onder ouderen problematischer wordt dan in het verleden, met name omdat zij na ontslag relatief vaker langdurig werkloos zijn.<sup>564</sup>

Discriminatie op grond van leeftijd is ten dele het gevolg van vooroordelen van werkgevers (vermeende geringere productiviteit, hogere loonkosten en risico op ziekteverzuim). Ook het feit dat ouderen gemiddeld genomen lager zijn opgeleid en minder bijscholing genieten, geldt als verklaring voor de geringere baankansen van de oudere werkzoekende. Interessant binnen ons onderzoek zijn echter met name de factoren waarbij de overheid, en wetgever in het bijzonder, direct betrokken zijn. De risico's die werkgevers ervaren bij het in dienst nemen van ouderen, hangen ten dele samen met aspecten van het arbeidsmarktbeleid en arbeidsrecht: doorstijging van cao-lonen ondanks de afvlakking van productiviteit, ontslagbescherming van vaste contracten en doorbetalingsplicht bij ziekte etc.

### Langdurig werkloosheid ouderen

Dit thema krijgt veel maatschappelijk aandacht. Op het terrein van de arbeidsmarkt is leeftijdsdiscriminatie zelfs de grond die het meest wordt ervaren: 56 procent van de geënquêteerden die discriminatie ervoeren bij het zoeken naar werk gaf aan dat dit op grond van hun leeftijd gebeurde.<sup>565</sup> Ook (verkapte) leeftijdsdiscriminatie in vacatures is uitgebreid in de aandacht gekomen.<sup>566</sup> Niet geheel verrassend is het de categorie 55- tot 64-jarigen die het vaakst te maken krijgt met leeftijdsdiscriminatie.<sup>567</sup> Ouderen krijgen relatief weinig te maken met ontslag, maar wanneer iemand op latere leeftijd (55-plus) werkloos raakt, is het risico om langere tijd geen betaald werk te kunnen vinden aanzienlijk groter dan bij jongeren.<sup>568</sup> Hoewel we met de keuze voor dit thema opnieuw hoofdzakelijk werving en selectie onder de loep nemen terwijl arbeidsdiscriminatie ook andere facetten kent, lijkt de langdurige werkloosheid onder ouderen toch het meest relevante onderwerp. Een voordeel is namelijk dat er door de jaren heen een reeks wettelijke regelingen is getroffen om de positie van ouderen op de arbeidsmarkt te verbeteren. Interessant lijkt ons een combinatie van regelingen, gericht op de vraagzijde van de arbeidsmarkt (no-riskpolis, wet premiekorting oudere werknemers/loonkosten-voordeel) en maatregelen gericht op de aanbodzijde (scholingsvoucher, sollicitatieplicht etc.).

### Verplichte pensionering en doorstroom jongeren

Omdat het thema langdurig werkloosheid onder ouderen zo uitdrukkelijk terugkomt in alle studies, hebben wij andere thema's slechts in beperkte mate uitgewerkt.

Een geheel ander thema is de arbeidsmarktpositie van jongeren. Sommige vormen van discriminatie treffen juist jongeren het meest. Jongvolwassenen rapporteren bijvoorbeeld vaker discriminatie op het werk dan ouderen.<sup>569</sup> Jongeren werken veel vaker op basis van een tijdelijk

<sup>564</sup> Gelderblom & De Koning 2016.

<sup>565</sup> Factsheet leeftijdsdiscriminatie, radar.nl; Andriessen e.a. 2020.

<sup>566</sup> Redactie DFT, Telegraaf 2021.

<sup>567</sup> Radar 2021, p. 3.

<sup>568</sup> Gelderblom & De Koning 2016, p. 22-23.

<sup>569</sup> Andriessen e.a. 2020, p. 77.

en flexibel contract.<sup>570</sup> Dus ook hier zien we dat de tweedeling op de arbeidsmarkt terugkomt. Het is daarbij tevens de vraag of in sommige sectoren, bijvoorbeeld het hoger onderwijs, het langer doorwerken van ouderen de doorstroom van jongere werknemers in de weg staat.

Een ander probleem dat in aanmerking kwam, is de verplichte uitstroom van pensioengerechtigden. In de media was recent de nodige aandacht voor rechter Korthals Altes die zijn verplichte pensionering aanvocht.<sup>571</sup> Je zou kunnen stellen dat het ontslag bij het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd (via een individueel ontslagbeding, cao-afspraken of artikel 7:669 lid 4 BW) ook een vorm van discriminatie inhoudt die weliswaar wettelijk geoorloofd is, maar voor sommigen heel nadelig kan uitpakken. Oudere werknemers zijn langer in staat om door te werken dan in het verleden en het is de vraag of een verplicht pensioen niet het vooroordeel bevestigt dat oudere werknemers minder productief zijn. De Wet werken na de AOW-gerechtigde leeftijd is een instrument dat het aannemen van pensioengerechtigde werknemers aantrekkelijker moet maken, maar dit gaat ten koste van de zekerheden van de oudere werknemer.

## I.6 *Het discours over (anti)discriminatie van werkzoekende en werkende vrouwen*

### **Inleiding**

Vanaf de jaren zestig begint de arbeidsparticipatie van vrouwen te stijgen. In 1960 ligt deze op 22 procent, in 1970 op 30 procent. Vanaf het midden van de jaren 80 verloopt de stijging sneller tot 59 procent in 2004. (Tijdens, 2006, p1). De stijging is vrijwel uitsluitend toe te schrijven aan het sterk veranderende arbeidsmarktgedrag van gehuwde vrouwen (idem, p.2). Steeds meer vrouwen blijven werken als zij hun eerste kind krijgen; in de jaren 80 is dit zes op de tien en in de jaren 90 is dit negen op de tien. Deze trend betreft voornamelijk hoogopgeleide vrouwen. Vrouwen met een lage opleiding werken in veel mindere mate door als zij een kind krijgen (idem p.3). Het verschil tussen hoog- en laagopgeleiden op dit punt is al lange tijd stabiel.<sup>572</sup>

Veel vrouwen werken in deeltijd. De gemiddeld is 28 uur per week (Andriessens e.a. 2020). Vrouwen besteden 1,5 maal zo veel tijd aan onbetaalde arbeid (zoals huishouden en mantelzorg) dan mannen, na de geboorte van het eerste kind gaat 36 procent van de vrouwen minder betaald werk doen en 11 procent stopt helemaal, terwijl mannen eerder meer dan minder gaan werken (Movisie, 2020).

De idee dat vrouwen minder zouden moeten werken dan mannen en relatief meer tijd aan het gezin en huishouden moeten besteden, wordt maatschappelijk breed gedragen. Volgens kenniscentrum Movisie vindt 98 procent van de mensen dat vrouwen kunnen werken, maar 80 procent is van mening dat een vrouw niet meer dan drie dagen mag werken als ze kleine kinderen heeft. 35 procent vindt dat dat ook geldt voor vaders.

### **Toegang tot de arbeidsmarkt**

De gelijkebehandelingswetgeving impliceert dat werkgevers niet zelf mogen bepalen of zij bij een vacature een man of een vrouw aannemen. Dat wil zeggen dat deze keuze niet uitsluitend gebaseerd mag zijn op de vraag of de kandidaat man of vrouw is. Dat er veel sprake is van m/v-discriminatie bij het in dienst nemen van nieuwe werknemers, is niet uit onderzoek af te

570 Bolhaar, Brouwers & Scheer 2018, p. 18.

571 Van der Pol, Volkskrant 2021.

572 Portegijs & Van den Brakel 2018.

leiden. Het SCP geeft in haar discriminatiemonitor aan dat m/v “nauwelijks” als discriminatiegrond wordt genoemd bij het zoeken naar werk; 8 procent van de (werkzoekende) vrouwen heeft discriminatie ervaren (incl. twijfel hierover) op grond van geslacht tijdens het zoeken naar werk (idem).<sup>573</sup>

### Economische zelfstandigheid

In 2017 verdiende ruim 60 procent van de vrouwen evenveel of meer dan het bijstandsniveau voor een alleenstaande en was daarmee volgens de actuele beleidsnorm ‘economisch zelfstandig’.<sup>574</sup> Deze norm ligt op het bijstandsniveau voor een alleenstaande, oftewel 70 procent van het minimumloon.

De economische zelfstandigheid is volgens deze beleidsnorm aan het toenemen, maar het verschil met mannen blijft. Dit komt doordat een aantal omstandigheden op elkaar inwerkt. Vrouwen werken verhoudingsgewijs vaak in beroepen met een relatief laag gemiddeld uurloon, zoals zorg en welzijn.<sup>575</sup> Tevens werken zij vaker in deeltijd en komen zij minder vaak terecht op hogere functies (idem; SER.) Dit heeft niet alleen een relatief mindere financiële positie tot gevolg tijdens hun werkzame leven, maar ook daarna, omdat vrouwen door de genoemde omstandigheden minder pensioen opbouwen dan mannen. Dit maakt hun positie kwetsbaar, zeker in geval van scheiding. Dit geldt in het bijzonder voor vrouwen met een laag opleidingsniveau die structureel minder aan betaalde arbeid deelnemen dan hoogopgeleiden. Dit geldt nog meer voor vrouwen met een ‘niet-westerse migratieachtergrond’.<sup>576</sup>

### Ongelijke beloning bij gelijk werk

Het recht op gelijke beloning van mannen en vrouwen is in de Wet gelijke behandeling m/v geregeld. Er is sprake van ongelijke beloning als er geen goede verklaring is voor het feit dat een werknemer voor hetzelfde werk minder verdient dan een collega van het andere geslacht. Werkende vrouwen en mannen hebben niet per se dezelfde leeftijd, werkervaring of hetzelfde beroepsniveau. Wanneer er geen verschillen in persoons- en baankenmerken tussen hen zouden zijn, zou het loonverschil bij overheid in 2016 5 procent zijn en in het bedrijfsleven 7 procent. Behalve leeftijd zijn ook arbeidsduur (voltijd/deeltijd), beroepsniveau en leidinggeven belangrijke verklarende factoren voor de loonkloof.<sup>577</sup> Aangezien niet met alle verschillen tussen mannen en vrouwen rekening gehouden is, hoeven deze resterende loonverschillen bij de overheid en het bedrijfsleven niet op discriminatie te duiden.

### Doorstroom naar (hoger) management

25 procent van de (werkende) vrouwen ervaart discriminatie op het werk. Het gaat dan vooral om ongelijke beloning en om ongelijke kansen bij doorstroom.<sup>578</sup>

Vrouwen maken 56 procent uit van de afgestudeerden (hbo en universiteit), 25 procent van het management en 6 procent van de zogeheten C-suite, de hoogste bestuurslaag van bedrijven.<sup>579</sup> Het aandeel vrouwen in de top van het bedrijfsleven, de wetenschap en de rijksoverheid groeit wel, maar ondanks deze stijging zijn vrouwen sterk ondervertegenwoordigd op de hogere en besluitvormende posities.<sup>580</sup> Uit diverse onderzoeken blijkt dat in een deel van (semi-) publieke organisaties de top voor 30 procent uit vrouwen bestaat. Dat is hoger dan bij de ‘grote’

573 Andriessen e.a. 2020.

574 Portegijs & Van de Brakel 2018.

575 Portegijs & Van de Brakel 2018.

576 Portegijs & Van den Brakel 2018.

577 Muller, Van der Klaauw & Heyma 2017.

578 Andriessen e.a. 2020.

579 ‘Het wijzigen van genderrollen op de werkvloer’, movisie.nl.

580 Andriessen e.a. 2020.

vennootschappen. De ‘grote’ vennootschappen die het Charter Talent naar de Top hebben getekend, hebben een groter dan gemiddeld aandeel vrouwen in de Raad van Bestuur en de Raad van Commissarissen, respectievelijk 16,5 en 35,4 procent in 2017.<sup>581</sup>

Tegen deze achtergrond ging de Eerste Kamer Op 28 september 2021 akkoord met de aanpassing van het Burgerlijk Wetboek, gericht op het evenwichtiger maken van de verhouding tussen het aantal mannen en vrouwen in het bestuur en de raad van commissarissen van grote naamloze en besloten vennootschappen. De wet komt voort uit het advies Diversiteit in de top, Tijd voor versnelling van de Sociaal Economische Raad.<sup>582</sup> Daarin werd geadviseerd om voor raden van commissarissen van de honderd beursgenoteerde bedrijven een ingroeiquotum in te voeren voor de raden van commissarissen (rvc’s). Dit betekent dat de rvc’s in deze bedrijven moeten toegroeien naar een samenstelling met 30 procent vrouwen. Als een rvc minder dan 30 procent vrouwen telt en er komt een positie vrij, dan mag die niet door een man worden vervuld. Een benoeming die niet aan dit ingroeiquotum voldoet, is nietig. Ten tijde van het uitbrengen van het SER-advies werd 18,4 procent van de plekken in rvc’s door vrouwen bekleed.

Naast de verplichtingen voor de beursgenoteerde bedrijven worden de 5.000 grote naamloze en besloten vennootschappen in Nederland verplicht om “passende en ambitieuze streefcijfers” te formuleren voor de verhouding tussen mannen en vrouwen in het bestuur, de raad van commissarissen en de subtop. Voor hen gelden geen quotumverplichtingen, maar zij dienen over de voortgang te rapporteren aan de SER. Al deze aanbevelingen van de SER zijn overgenomen in het in september aangenomen wetsvoorstel.

Naast een vrouwenquotum bevat de wet ook een mannenquotum, hetgeen volgens Van der Voort (D66) niet los gezien worden van het vrouwenquotum (Kamerbehandeling).

Na de invoering van de wet (datum nog onbekend) zal de implementatie gemonitord en geëvalueerd worden over een periode van vijf jaar. Dit betekent dat het maatschappelijke en politieke debat nog lang niet geluwd zal zijn rond dit onderwerp.

### Algoritmen

De Utrecht Data School (UDS) van de Universiteit Utrecht deed in opdracht van het College voor de Rechten van de Mens onderzoek naar zoekalgoritmen op vacaturewebsites. De UDS onderzocht eerst of er aanwijzingen waren van discriminatie bij het koppelen van kandidaten aan beschikbare vacatures op online vacatureplatformen. Bij deze verkenning vond de UDS geen aanwijzingen voor mogelijke risico’s op discriminatie op basis van de onderzochte profielkenmerken.

Een zoekopdracht kan echter wel nadelig uitpakken als een werkzoekende zoektermen gebruikt die niet genderneutraal zijn, zoals ‘lerares’ of ‘timmerman’. Zo komt het voor dat een werkzoekende na het intikken van een zoekterm als ‘lerares’ minder vacatures te zien krijgt dan bij de zoekterm ‘leraar’ of ‘docent’. Tegelijkertijd kunnen zoekalgoritmes vooringenomenheid ook juist tegengaan.

<sup>581</sup> Diversiteit in de top. Tijd voor versnelling Deel II Analyse 2019.

<sup>582</sup> Diversiteit in de top. Tijd voor versnelling Deel II Analyse 2019.

### Pesten en ander grensoverschrijdend gedrag

Discriminatie in de vorm van seksueel lastigvallen door collega's of een meerdere komt volgens de ondervraagden ook voor op de werkvloer. Weliswaar krijgt relatief gezien maar een klein percentage werkenden hiermee te maken, maar vrouwen (1,4 procent) geven vier keer zo vaak aan dat hun dit is overkomen dan mannen (0,3 procent). Onder jonge werkende vrouwen (15-24 jaar) is dit het hoogst met 3 procent.<sup>583</sup>

Uit het onderzoek 'Wangedrag in de wetenschap' van Marijke Naezer blijkt dat er op de academische werkvloer zes soorten wangedrag zijn (wetenschappelijk sabotage, seksuele intimidatie, fysieke en verbale bedreigingen, denigratie, buitensluiting en het problematiseren van *special needs*), dat de plegers vrijwel altijd mannen zijn en dat vier op de vijf een hogere positie bekleedt. Het gaat hierbij zelden om een losse opmerking, maar om gedrag dat structureel is en maanden of jaren kan aanhouden.<sup>584</sup>

### De keuze

Op basis van de aandacht en de omvang van de discriminatieproblemen van vrouwen in het politieke debat, het onderzoek dat hiernaar verricht wordt en de directe rol van de wetgever op de preventie en bestrijding ervan, is de keuze in het kader van het POC-project voor onderzoek naar de belemmeringen die vrouwen ondervinden bij het doorstromen naar hogere posities in de eigen organisatie het meest gerechtvaardigd. Het tweede onderwerp dat mogelijk onderzocht zou kunnen worden, is dat van de economische zelfstandigheid van vrouwen, met name van vrouwen met een lage (of niet erkende) opleiding. Zij hebben het meest last van de stapeling van discriminatieproblemen, te weten de relatief lage beloning van het werk in bepaalde beroepen waarin vrouwen oververtegenwoordigd zijn, de maatschappelijke (en eigen) druk om parttime te werken en de kleinere kans om door te stromen naar hogere en beter betaalde functies.

<sup>583</sup> Andriessen e.a. 2020.

<sup>584</sup> 'Het wijzigen van genderrollen op de werkvloer', movisie.nl.

## I.7 Samenvatting: de cases in dit onderzoek

Tabel 1. Problemen.

		Relevantie	Link wetgever			Facetten arbeidsmarktdiscriminatie					
		Maatschappelijke belangstelling	Beschikbaar onderzoek	Wetgeving	Uitvoeringsbeleid	Handhavingsbeleid	Instroom	Doorstroom	Baanzekerheid	Arbeidsvoorwaarden	Arbeidsomstandigheden
<b>Leeftijd</b>	Langdurige werkloosheid 55-plussers	++	++	++	++	+/-	++	-	++	-	-
	Verplichte pensionering	+/-	+/-	++	-	-	-	-	++	-	-
	Arbeidsvoorwaarden/doorstroom jongeren	+/-	-	-	-	-	-	++	+	++	+
<b>Etniciteit</b>	Kansen werving en selectie	++	++	+/-	+/-	+	++	-	++	-	-
	Discriminatie werkvloer	+	+/-	+/-	+/-	+/-	-	+	+/-	-	++
<b>Beperking</b>	Toegang tot de arbeidsmarkt laagopgeleiden	++	++	++	++	+	+	+			
	Toegang tot de arbeidsmarkt hoogopgeleiden	+/-	+/-	-	-	-					
	Begeleiding naar werk	+	++	-	++	-	+				
	Toegankelijkheid van en autonomie op de werkplek	+	+	+	+	+	-	+	-	+/-	+
	Discriminatie op de werkplek	+	-	+	-	-	+	+/-	+/-	-	+
	Duurzaamheid dienstverband en voortijdig ontslag	+	+	-	+	-	-	-	+	+	-
<b>m/v</b>	Toegang tot de arbeidsmarkt	-	-	-	-	-	+	-	-	-	-
	Economische zelfstandigheid	+	+	-	+	-	-	-	-	++	++
	Gelijke beloning m/v	+	+	+	+	-	-	-	-	++	-
	Doorstroom naar (hoger) management Algoritmen	++	+	++	+	+	-	++	+/-	++	++
	Zwangerschap										
	Pesten en grensoverschrijdend gedrag										

## Bijlage II De wetsgeschiedenis voorafgaand aan de Participatiewet en de Wet banenafpraak

De parlementaire geschiedenis voorafgaand aan de Participatiewet en de Wet banenafpraak laat zich lezen als de totstandkoming van de veranderingstheorie om de structurele uitsluiting van jonggehandicapten op de reguliere arbeidsmarkt terug te dringen.

We pakken deze wetsgeschiedenis op na de periode van grote hectiek in de politiek en in de samenleving rond de aanpassingen van de WAO en de ziektewetgeving aan het einde van de 20e eeuw. In die periode werden zowel werkgevers als werknemers mede aangesproken op de grote toename van het aantal werknemers dat tijdens hun werkzame periode door ziekte en arbeidsongeschiktheid langdurig geheel of gedeeltelijk buiten het arbeidsproces geraakte. Een groot aantal ‘activerende’ aanpassingen in het stelsel van sociale zekerheid moet hier verandering in brengen. In het begin van de 21e eeuw ontwikkelt zich een nieuw debat over de beperkte deelname van mensen met een beperking aan het reguliere arbeidsproces. Nu gaat het over twee groepen: jonggehandicapten in de Wajong en werkenden in het kader van de ‘niet reguliere’ sociale werkvoorziening. Concreet richt het debat zich op de systematiek, waardoor jonggehandicapten met arbeidsvermogen bijna altijd toch volledig arbeidsongeschikt worden verklaard. Dat leidt ertoe dat zowel van de kant van werkgevers als van de jonggehandicapten weinig inspanningen plaatsvinden ten behoeve van de deelname aan het reguliere arbeidsproces. In het begin van de 21e eeuw heeft 9 procent van de Wajongers een betaalde baan op de reguliere arbeidsmarkt en 17 procent in Wsw-verband.<sup>585</sup>

Het debat over de Wsw richt zich met name op de beperkte uitstroom uit de sociale werkvoorziening. Hoewel de werkenden in deze sector veelal substantiële loonvormende arbeid verrichten, is er bij de sociale werkbedrijven en de werknemers weinig animo tot uitstroom uit deze beschermende voorziening.

Het debat over de Wajong en de Wsw komt uiteindelijk samen in het wetsvoorstel voor de invoering van de Wet werken naar vermogen, later de Participatiewet. We bespreken de hieraan voorafgaande wetgevingsgeschiedenis in chronologische volgorde. Steeds geven we aan tijdens welke regeringsperiode bepaalde ontwikkelingen plaatsvonden.

### **Kabinet-Kok I en II (1994-2002)**

Tijdens de kabinetten-Kok I en II worden de eerste aanpassingen in de Ziektewet en de WAO doorgevoerd en wordt de Wajong ingevoerd voor jonggehandicapten (1998). Vanaf 2001 krijgen jonggehandicapten ook in de uitvoerig extra aandacht via de (door)ontwikkeling van Wajongteams door UWV.

### **Kabinet Balkenende I/II/III (2002-2006)**

De voorbereidingen van de verdere systeemveranderingen krijgen hun nadere beslag tijdens de regeerperiodes van de kabinetten-Balkenende I, II en III, van juli 2002 tot juni 2006. In de periode Balkenende II (CDA, VVD en D66) en III (CDA en VVD) wordt op het terrein van sociale zekerheid en de arbeidsmarkt het ingezette activerend arbeidsmarktbeleid van de voorgaande kabinetten geconcretiseerd via de invoering van de WIA voor mensen met een arbeidsbeperking

<sup>585</sup> Ministerie SZW, adviesaanvraag over bevordering van arbeidsparticipatie van Wajonggerechtigden, 31 oktober 2006.

en de WWB voor bijstandsgerechtigden. In deze wetten komt meer en meer aandacht te liggen op het arbeidsvermogen van mensen zonder betaald werk en de eigen verantwoordelijkheid om dit in te zetten. Dit gebeurt tijdens een periode van economische recessie, waardoor in het politieke debat nog meer nadruk komt te liggen op het belang van het voortzetten van de activeringsagenda. Deze gaat samen met de versoering van de inkomensbescherming in een aantal sociale zekerheidsregelingen. De doorgezette omslag van een beschermend naar een activerend arbeidsmarkt- en sociale zekerheidsbeleid is in die tijd niet alleen een belangrijke inzet in Nederland, maar in heel Europa. Lag de focus aan het einde van de 20e eeuw op het terugdringen van de instroom in de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO), in het begin van de 21e eeuw ligt deze op het activerender maken van wetgeving voor jonggehandicapten en de sociale werkvoorziening.

### Commissie Het Werkend Perspectief (2003-2006)

Ten behoeve van de voorbereiding en implementatie van het activerende beleid laten achtereenvolgende regeringen zich bijstaan door diverse adviescommissies. Het kabinet-Balkenende II stelt de commissie Het Werkend Perspectief in. De commissie, waarin vele (belangen)organisaties en specialisten participeren, wordt gevraagd het werk af te maken van twee voorgaande commissies<sup>586</sup> die een start maakten met de vraag hoe de beeldvorming over en de handlungsmogelijkheden rond de arbeidsparticipatie van mensen met een beperking verbeterd konden worden. De commissie gaat aan de slag, mede vanuit de gedachte dat, zoals staatsecretaris van VWS Bussemaker het in die tijd verwoordde, “personen met een beperking of chronische ziekte een aanzienlijke klantengroep vormen en vanuit economisch perspectief interessant zijn. [...] Het zou heel mooi zijn als we het zelf-organiserend vermogen van werkgevers, winkels, restaurants, publieke diensten etc. zouden kunnen stimuleren”.<sup>587</sup>

Met deze gedachte in het achterhoofd worden tijdens en na de zittingsperiode van de commissie uiteenlopende beeldvormingsprojecten georganiseerd; van het Maatjesproject om jongere werkzoekenden te laten begeleiden door managers uit het bedrijfsleven tot de werkgeversprijs Kroon op het Werk, voor de meest inclusieve werkgever.<sup>588</sup>

Het kabinet legt in deze periode het accent uitdrukkelijk op het zelfregulerend vermogen van de arbeidsmarkt. De commissie concludeert echter dat met name voor nieuwkomers met een handicap het bemachtigen van een baan echter nog steeds een “hele toer blijkt te zijn” en spreekt voor deze groep over “het gat in de arbeidsmarkt”. Het eindrapport van de commissie licht deze constatering als volgt toe: “Werkgevers hebben hun handen vol aan hun ‘eigen’ zieke en arbeidsongeschikte werknemers. De arbeidsparticipatie van mensen met handicaps en/of gezondheidsproblemen daalt. Ook bij de aantrekkende economie is de verwachting dat deze groep niet vanzelf zal participeren op de arbeidsmarkt”.<sup>589</sup>

### Kabinet-Balkenende IV (2007-2010)

Na de val van kabinet-Balkenende II en het kort regerende ‘rompkabinet’-Balkenende III, treedt op 22 februari 2007 het kabinet-Balkenende IV aan. Aan dit kabinet nemen CDA, PvdA en Christen Unie deel. In deze periode wordt het accent van de wijzigingen in de arbeidsongeschiktheids- en re-integratiewetgeving verder verlegd van de ‘zittende’ werknemers met een beperking naar de jonggehandicapten en de werknemers in de sociale werkvoorziening.

<sup>586</sup> Commissie Arbeidsgeschiktheid en werk en de Commissie Psychische arbeidsongeschiktheid.

<sup>587</sup> *Een gat in de markt* 2007, p. 10.

<sup>588</sup> *Een gat in de markt* 2007.

<sup>589</sup> *Een gat in de markt* 2007, p. 22.



### Adviesaanvraag 2006 Bevordering arbeidsparticipatie Wajonggerechtigden

Terwijl de Commissie Het Werkend Perspectief inzet op de verbetering van de beeldvorming, vraagt het kabinet advies van de SER over de mogelijkheden om de Wajong activerender te maken (SZW brief 31 oktober 2006). Op het moment van de adviesaanvraag werkt 9 procent van de Wajongpopulatie bij een reguliere werkgever en van de 150.000 Wajonggerechtigden in 2006 is 2 procent gedeeltelijk arbeidsgeschikt bevonden. 98 procent is derhalve ‘volledig arbeidsongeschikt’.<sup>590</sup> Dit is echter vooral een uitkeringstechnische vaststelling en zegt niets over de feitelijke arbeidsmogelijkheden van de betreffende uitkeringsgerechtigden.<sup>591</sup> UWV schat in die tijd dat ca 40 procent van de Wajongpopulatie geen arbeidsmogelijkheden heeft, oftewel circa 60 procent (90.000) wel (idem). Het kabinet stelt in de adviesaanvraag: “[I]n tegenstelling tot de WAO en de Wet WIA kent de Wajong in de praktijk vrijwel nooit een arbeidsplicht en worden aan Wajonggerechtigden in de meeste gevallen geen eisen gesteld met betrekking tot het aanvaarden van betaalde arbeid op de reguliere arbeidsmarkt”.<sup>592</sup>

Een deel van het voorgenomen beleid is gericht op de aanpassing van het uitkeringsregiem en de ondersteuningsmogelijkheden van de jonggehandicapten. Daarnaast vraagt het kabinet aan de SER om aan te geven wat sociale partners kunnen doen. Voor ‘reguliere’ werkgevers bestaan onder de dan geldende Wajong diverse mogelijkheden om het in dienst nemen en houden van Wajongers te bevorderen<sup>593</sup>, maar daar wordt op dat moment relatief weinig gebruik van gemaakt. Het is in die tijd bijvoorbeeld zo dat werkgevers loondispensatie kunnen krijgen voor werknemers die door een beperking niet in staat zijn een prestatie te leveren op WML-niveau. In het geval van loondispensatie kunnen werkgevers het loon aanpassen aan de productiviteit van de werknemer.<sup>594</sup>

### SER Advies 2007 Meedoen zonder beperkingen – meer participatiemogelijkheden voor jonggehandicapten

De SER komt in 2007 met haar advies, getiteld ‘Meedoen zonder beperkingen – meer participatiemogelijkheden voor jonggehandicapten’.<sup>595</sup> Het advies legt de nadruk op de knelpunten in de route van school naar werk, waardoor jonggehandicapten niet in staat worden gesteld hun capaciteiten te benutten. Zowel in de adviesaanvraag als in het advies ligt de nadruk op de institutionele en systemische en budgettaire belemmeringen, waardoor jonggehandicapten de stap naar werk nauwelijks en/of moeilijk (kunnen) maken. Op de vraag van het kabinet wat sociale partners zelf kunnen bijdragen aan het bevorderen van arbeidsdeelname van jonggehandicapten, gaat de SER eerst in op pagina 109 van het advies. De SER ziet in de verbetering van de beeldvorming in het algemeen en bij werkgevers in het bijzonder als belangrijke oplossingsrichting.<sup>596</sup> Hierbij zouden werkgevers- en werknemersorganisaties een rol op zich kunnen nemen. Daarnaast acht de Raad het van belang dat jonggehandicapten zich beter (leren) presenteren en een sterke motivatie tonen in het contact met een potentiële werkgever. Empowermenttrainingen van de kant van de vakbeweging zouden hierbij een rol kunnen spelen, aldus de Raad.

<sup>590</sup> Ministerie SZW, adviesaanvraag over bevordering van arbeidsparticipatie van Wajonggerechtigden, 31 oktober 2006.

<sup>591</sup> Als bij de aanvraag wordt vastgesteld dat de aanvrager vanwege zijn beperking niet het minimumloon kan verdienen wordt deze, vanwege ‘het systeem’ als volledig arbeidsongeschikt beoordeeld. Aanvragers met een diploma, waarmee bij aanvang van een dienstverband tenminste 1,5 maal het minimumloon kan worden verdiend kunnen, om dezelfde uitkeringstechnische redenen gedeeltelijk arbeidsongeschikt worden verklaard.

<sup>592</sup> Ministerie SZW, adviesaanvraag over bevordering van arbeidsparticipatie van Wajonggerechtigden, 31 oktober 2006.

<sup>593</sup> Zijnde: loondispensatie, begeleid werken, proefplaatsing, werkplekaanpassing, no-riskpolis en premiekorting ZW.

<sup>594</sup> De werknemer kan door de samenloop van betaalde arbeid en de Wajong uitkering een inkomensniveau bereiken van maximaal 120 procent van het wettelijk minimumloon. De aanvulling op het op prestatie gebaseerde loon, de loondispensatie, wordt uit de Wajong betaald, hetgeen impliceert dat veel Wajongers die betaald werk hebben niet uit de Wajong geraken.

<sup>595</sup> Ministerie SZW, adviesaanvraag over bevordering van arbeidsparticipatie van Wajonggerechtigden, 31 oktober 2006, p. 3.

<sup>596</sup> *Meedoen zonder beperkingen – meer participatiemogelijkheden voor jonggehandicapten* 2007, p. 110.

### **Kabinetsbrief Participatie jongeren met een beperking 2007**

In reactie op het SER advies onderstreept het kabinet het belang van de speciale aandacht voor de sterk groeiende groep Wajongers. Op dat ogenblik zitten er 161.000 mensen in de Wajong. Dat aantal dreigt, mede door de overloop uit de WWB op te lopen tot meer dan 300.000. Het kabinet vindt het sociaal onaanvaardbaar dat zo veel jongeren zo vroeg in hun leven aan de kant staan of dreigen te komen staan. Het kabinet wil jongeren die benutbare arbeidsmogelijkheden hebben meer uitzicht bieden op werk en actieve deelname aan de samenleving. Het krijgen (en houden) van een reguliere baan staat daarbij voorop; pas daarna komen werk in een beschermde werkomgeving of andere maatschappelijke activiteiten.

Het kabinet beseft dat dit een forse inspanning vraagt van de sociale partners, met name van de werkgevers. Zij moeten uiteindelijk de stageplaatsen, de werkervaringsplaatsen en de banen voor deze jongeren aanbieden; zij moeten flexibel zijn met werktijden, arbeidsduur en functie-inhoud. Maar het vraagt ook dat werknemers jongeren met een beperking als collega's waarderen en behandelen. Alleen zo kunnen deze jongeren het gevoel krijgen er gewoon bij te horen. Tevens wil het kabinet de positieve beeldvorming van mensen met een beperking stimuleren. De beeldvorming van de jongeren zelf, hun omgeving en werkgevers moet meer komen te liggen op hun mogelijkheden om te werken in plaats van op hun beperkingen.<sup>597</sup>

De analyse van het kabinet is de volgende:

- De ondersteuning in zorg en onderwijs richt zich onvoldoende expliciet op werken of indien dit niet mogelijk is, op maatschappelijke participatie.
- Het gevaar bestaat dat als jongeren eenmaal in het 'geïndiceerde circuit' zitten, zij daar (bijna) niet meer uit komen en de reguliere arbeidsmarkt steeds verder uit beeld raakt.
- Jongeren met een beperking, hun ouders en werkgevers ervaren het geheel aan ondersteunende regelingen en indicatiestellingen vaak als ondoorzichtig en ingewikkeld.
- De SER en de Commissie Werkend Perspectief constateren dat de Nederlandse burger en werkgevers nog steeds negatief denken over mensen met een beperking.
- Zij worden niet gestimuleerd om werk bij een reguliere werkgever te zoeken, maar blijven 'hangen' in een beschermde (werk)omgeving. Er is een cultuuromslag nodig om deze vicieuze cirkel te doorbreken.

Tegen deze achtergrond wil het kabinet via wijzigingen in de Wajong-systematiek en het bieden van, 'maximale ondersteuning' het risico op stigma en vroegtijdig 'afschrijven' verminderen. Het kabinet benadrukt dat het verhogen van de participatie van jongeren met een beperking een zaak is "van de hele samenleving, niet alleen de overheid". Van de sociale partners tot collega's op het werk, van de begeleiders tot de jongeren zelf, iedereen moet zijn rol spelen en verantwoordelijkheid nemen.

### **Instelling commissie fundamentele herbezinning Wsw 2008:**

In de adviesaanvraag aan de SER rond de arbeidsparticipatie van jonggehandicapten geeft het kabinet nadrukkelijk aan dat de het advies niet in hoeft te gaan op de uitstroom van mensen met een beperking vanuit de Wsw naar de reguliere arbeidsmarkt, omdat daarvoor een aparte brede adviesaanvraag in de maak is. Deze adviesaanvraag gaat naar de hiertoe ingestelde Commissie fundamentele herbezinning Wsw. De adviesaanvraag vertoont enige overlap met de adviesaanvraag aan de SER en vermeldt: "De commissie wordt gevraagd voor 1 juli 2008 een

---

<sup>597</sup> Kamerstukken II, 2007/08, 31 224, nr. 1 p. 6.

advies uit te brengen aan de minister over maatregelen ter verhoging van de participatie van mensen die niet zelfstandig een reguliere baan kunnen bemachtigen en behouden, maar wel tot regelmatige zinvolle aangepaste arbeid in staat zijn.”<sup>598</sup>

### **Advies fundamentele herbezinning Wsw 2008: Werken naar vermogen**

In haar advies ‘Werken naar vermogen’ gaat de commissie in op de arbeidsmarktpositie van de circa 250.000 mensen met een beperking die wel arbeidsvermogen hebben, maar niet in aanmerking komen voor de Wsw. Het gaat hierbij vooral om Wajongers en bijstandsgerechtigden met een beperking die niet onder de criteria van de Wsw vallen. De commissie signaleert een onbedoelde tweedeling ten opzichte van de mensen met een beperking die via de Wsw en/of de Wajong wel aan het werk zijn (circa 150.000). Zowel de voorzieningen ter ondersteuning als de prikkels ter stimulering van deelname aan reguliere arbeid zijn onvoldoende, waardoor hun arbeidspotentieel volgens de commissie onbenut blijft.<sup>599</sup> In haar advies richt de commissie zich niet alleen op mensen met een beperking, maar herformuleert zij de doelgroep van het activerende beleid tot iedereen die niet in staat is het wettelijk minimumloon te verdienen, maar wel een zeker arbeidsvermogen heeft.

Op hoofdlijnen is de analyse van de commissie van de uitsluitingsproblematiek aan de ‘systeemkant’ als volgt:

- De wachtlijsten in de Wsw-sector belemmeren toegang tot de sociale werkvoorziening.
- Er zijn onvoldoende prikkels tot in- en doorstroom in/uit de Wsw resp. naar regulier werk voor sw-bedrijven, reguliere werkgevers, gemeenten en sw-werknemers.
- De doelgroepafbakening belemmert de passende inzet van voorzieningen.
- Er is onvoldoende steun voor niet-uitkeringsgerechtigden (NUG’ers).
- Er is onvoldoende professionele kennis van cliënten en re-integratie in de uitvoering.
- De Wajong bevat een systeemfout voor de berekening arbeidsongeschiktheid.
- In de Wajong ontbreekt een arbeidsverplichting.

Aan de kant van werkgevers signaleert de commissie<sup>600</sup>:

- Diverse administratieve en bureaucratische belemmeringen.
- Vrees voor financiële risico’s.
- Negatieve beeldvorming t.a.v. mensen met een beperking.

In lijn met de analyse komt de commissie met een groot aantal aanbevelingen. Voor mensen met arbeidsvermogen die het niet het minimumloon kunnen verdienen, pleit de commissie dat voor iedereen – los van de uitkeringsregelingen – dezelfde ondersteuningsmogelijkheden beschikbaar worden. Zij moeten daarbij kunnen rekenen op goed toegankelijke, integrale en professionele ondersteuning bij de uitvoerende instellingen (werkplein) en op de werkvloer (jobcoaching).

Aan het inlossen van deze voorwaarden verbindt de commissie ook een aantal verplichtingen richting de betreffende werkenden (doorstroming) en werkzoekenden. Ten aanzien van werkgevers pleit de commissie voor een verbetering van de dienstverlening en voor het wegnemen van risico’s (“werkgevers willen waar voor hun geld”) van mindere productiviteit (via objectieve loonwaardevaststelling op de werkvloer) en goede begeleiding. Bij werkgevers wordt erop aangedrongen

<sup>598</sup> Instellingsregeling commissie fundamentele herbezinning Wsw.

<sup>599</sup> Werken naar vermogen 2008, p. 9.

<sup>600</sup> Werken naar vermogen 2008, p. 21.

om in cao's meer afspraken ten gunste van de doelgroep te maken en met de invulling hiervan te experimenteren. Daarnaast dringt de commissie erop aan om via voorlichting vooroordelen weg te nemen.

### **Advies Commissie Arbeidsparticipatie, 'commissie Bakker'(2008)**

In januari 2008 wordt de commissie Arbeidsparticipatie ingesteld met als doel te onderzoeken welke maatregelen nodig zijn om de arbeidsparticipatie, dus ook van mensen met een beperking, conform de kabinetsdoelstelling structureel te verhogen tot 80 procent. Op 16 juni 2008 komt de commissie met haar advies onder de titel 'Naar een toekomst die werkt'.<sup>601</sup> De commissie stelt een groot aantal maatregelen ter bevordering van de arbeidsparticipatie voor via drie met elkaar samenhangende sporen.

De onderliggende analyse is als volgt: een andere houding ten aanzien van werk is nodig. We hebben iedereen nodig, maar iedereen moet ook meedoen. Deze nieuwe situatie op de arbeidsmarkt vereist een andere houding ten aanzien van werk, een andere cultuur. De inspanningen om de 900.000 niet-werkenden aan het werk te krijgen, zijn te vrijblijvend. De nieuwe cultuur bevat daarom de volgende elementen:

- Iedereen accepteert dat tegenover het recht op loon of uitkering de plicht staat je te scholen of te participeren. Vrijblijvendheid is niet langer een optie.
- Werknemers zijn in staat en bereid hun competenties aan te passen. Flexibiliteit en aanpassingsvermogen zijn vanzelfsprekend.

Gericht op werkgevers:

- Werkgevers spannen zich in om de talenten van ouderen, vrouwen en allochtonen meer te benutten en mensen met een lichamelijke of andere beperking kansen te bieden.
- Iedere werkgever investeert in mensen om in de concurrentiestrijd overeind te blijven.
- Scholing en inzetbaarheid vormen een onmisbaar onderdeel van het arbeidscontract en de overheid loopt daarin voorop.
- Werkgevers bieden al hun werknemers aantrekkelijke en passende werk- en bedrijfstijden en goede loopbaanmogelijkheden.

Ten aanzien van niet-werkenden stelt de commissie:

Niet-werkenden hebben een te lage of geen opleiding, missen arbeidsritme of hebben een arbeidshandicap waardoor ze aangepast werk moeten doen. In sommige gevallen is sprake van discriminatie. Soms speelt ook gebrek aan motivatie een rol, al dan niet omdat werkzoekenden die gaan werken daar soms nauwelijks op vooruitgaan.

Het eerste oplossingsspoor is gericht op het snel verhogen van de arbeidsparticipatie tot 80 procent (de kabinetsdoelstelling). Daartoe moet de re-integratie worden verbeterd door werkgevers – middels loonkostensubsidies en no-riskpolis – te stimuleren langdurig werklozen in dienst te nemen. Ook moeten deeltijdwerkers worden gestimuleerd tot uitbreiding van het aantal uren en doorwerken tot de AOW-leeftijd.

Het tweede spoor en derde spoor betreffen respectievelijk de verbetering van het functioneren van de arbeidsmarkt en de verhoging van de AOW-leeftijd

---

<sup>601</sup> Naar een toekomst die werkt 2008.

### **Kabinetsreactie op hoofdlijnen, respectievelijk plan van aanpak vervolg advies commissie Arbeidsparticipatie<sup>602</sup>**

Het kabinet onderschrijft de analyse van de commissie Bakker en stelt: “Een grote groep mensen [staat] nu nog onvrijwillig aan de kant. Met de goede begeleiding kunnen deze mensen aan het werk raken en weer meedoen in de samenleving.” Het kabinet vreest dat de ‘minst getalenteerde mensen’ dreigen de aansluiting met de arbeidsmarkt en de samenleving te gaan missen.

Ten aanzien van de oplossingen stelt het kabinet dat het onderwerpen betreft die in de eerste plaats door de sociale partners worden geregeld. Betrokkenheid van werkgevers en werknemers – in zowel de private als de collectieve sector – is evenzeer nodig als het gaat om het verbeteren van de arbeidsmarktpositie van ouderen, gehandicapten en andere mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Om die reden is een aanpak nodig waarin maatregelen van sociale partners en overheid in samenhang worden getroffen en elkaar versterken. Het gaat hier om een breed scala aan onderwerpen, zoals de loonvorming, de arbeidsintegratie van Wajongers, de re-integratie van mensen die aan de kant staan, een gezinsvriendelijk beleid, ontsaai maatregelen die de loonkosten van ouderen opdrijven en een eventueel recht op doorwerken na 65 jaar. In het vervolg van deze kabinetsreactie wordt aangegeven over welke thema's het kabinet overleg met de sociale partners zal voeren.

Uitgangspunten hierbij zijn:

- Mensen worden ondersteund bij de combinatie van arbeid en zorg. Het beleid wordt dusdanig vormgegeven dat zichtbaar wordt dat arbeidsparticipatie en gezinsvriendelijkheid geen conflicterende waarden zijn, maar vervlochten zijn en elkaar versterken.
- Veranderingen in het stelsel hebben primair als doel het vergroten van de kansen op werk, in de huidige of een toekomstige baan – met name voor de kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt – naast uiteraard het verzekeren van inkomen tijdens werkloosheid.
- Het initiële onderwijs bereidt mensen voor op het leven, dus ook op de arbeidsmarkt. Het onderwijs moet daarom alert reageren op veranderingen in de arbeidsmarkt en leerlingen aanmoedigen kansrijke opleidingen te volgen.
- Goed overleg over en afstemming van maatregelen van overheid en sociale partners is belangrijk voor een goede werking van het stelsel.
- Bij de introductie van nieuw beleid is het uitgangspunt dat bestaande zekerheden niet uit beeld verdwijnen voordat nieuwe zekerheden vorm hebben gekregen.
- Onverminderd het uitgangspunt dat wie een uitkering nodig heeft deze ook krijgt, spoort toepassing van het sanctie-instrument uitkeringsgerechtigden aan om intensiever een baan te zoeken.

Ten aanzien van werkgevers stelt het kabinet: [v]anwege de krapte op de arbeidsmarkt plukken werkgevers steeds vaker jongeren van school, nog voordat zij een diploma hebben behaald (groenpluk). Het kabinet vindt deze ontwikkeling niet wenselijk. Voor duurzame arbeidsparticipatie is minimaal startkwalificatie nodig. Daarom deelt het kabinet het voorstel van de commissie om werkgevers te verplichten voortijdige schoolverlaters die daartoe in staat mogen worden geacht, te scholen tot minimaal startkwalificatieniveau.

De gevolgen voor werkgevers, met name in het MKB, zijn volgens het kabinet een belangrijk aandachtspunt. De commissie heeft een aantal mogelijkheden aangegeven om de lasten en risico's voor het MKB te beperken. Deze wil het kabinet meenemen in de verdere uitwerking. Van werkgevers verwacht het kabinet: [d]oor cao-afspraken over (in-)stapbanen voor langdurig

<sup>602</sup> Kamerstukken II 2018/19, 29 544.

werklozen, krijgt deze groep meer kans op een baan. Ook belangrijk is dat de sociale partners de laagste cao-loonschaal op minimumloonniveau laten starten. Dit biedt meer mogelijkheden voor laagopgeleiden om in te stromen. Dit geldt nog meer voor jongeren. De laagste cao-jeugdlonen liggen 10 procent à 15 procent boven de wettelijke minimumjeugdlonen.<sup>603</sup>

Het kabinet neemt de suggestie van de commissie Bakker over om werk te maken van de mogelijkheid om (tijdelijke) loonkostensubsidie als wettelijk re-integratie-instrument in te kunnen zetten.<sup>604</sup> Gemeenten kunnen al sinds de invoering van de Wet werk en bijstand (WWB) in 2004, op eigen initiatief en kosten, tijdelijke loonkostensubsidies inzetten om mensen met bijstand aan werk te helpen.

Het kabinet gaat in haar reactie op de commissie Bakker ook in op de werkregeling die voor jonggehandicapten in de maak is (nWajong, 2010) die hen ondersteuning biedt bij het vinden en behouden van werk en werken voor hen lonender maakt (meer). Het kabinet beschrijft dat het “investeert in verbeteringen van de dienstverlening aan werkgevers en in een betere matching van de mogelijkheden van Wajongers en de vraag bij werkgevers. Het kabinet verwacht van werkgevers en sociale partners dat ze afspraken maken over het meer toegankelijk maken van functies voor deze groep. Hierop aansluitend kan UWV met de betreffende sectoren en werkgevers tot verdere uitwerking en operationalisering komen. Over de cao-afspraken en de concrete voornemens van het kabinet zullen kabinet en sociale partners nader overleg voeren”.<sup>605</sup>

### **Kabinetsreactie Advies Werken naar vermogen:**

Na de kabinetsreactie op het advies van de commissie Bakker, komt het ook met een reactie op het advies ‘Werken naar vermogen’, over de fundamentele herinrichting van de Wsw.<sup>606</sup> Het kabinet onderschrijft het uitgangspunt uit het advies dat veel arbeidsvermogen van mensen lmet een beperking onbenut blijft op de reguliere arbeidsmarkt. Niet alleen vanuit economisch oogpunt maar ook van “[U]it het perspectief van emancipatie valt hier nog een wereld te winnen”(kabinet p.4). Het kabinet ziet de oorzaak in “de toenemende complexiteit van de samenleving (waar een lichte beperking al snel wordt gezien als een grote belemmering op de arbeidsmarkt), de grotere bekendheid van de regelingen, de vroege indicatiestelling in de Wajong en het school- en zorgsysteem voorafgaand aan het achttiende jaar (dat in veel gevallen is afgestemd op wat een jongere niet kan en te weinig op het stimuleren van wat een jongere wel kan)”(p. 4).

Het kabinet verzet zich in haar reactie tegen het verbreden van de doelgroep op wie de mogelijkheid tot loondispensatie of loonkostensubsidie van toepassing kan zijn, zoals de commissie voorstelt. Het kabinet is voor de aanzuigende werking van een dergelijke mogelijkheid en dat mensen vanuit een verkregen plek bij een werkgever niet meer doorontwikkelen, maar “blijven hangen”(p.7). HB; dit is eigenlijk op gemeenten gericht. “Ook het feit dat werkgevers in sommige gevallen bepaalde mensen om uiteenlopende redenen (bijvoorbeeld vanwege een crimineel verleden of problemen gerelateerd aan een verslaving) niet willen aannemen, terwijl deze mensen wel degelijk in staat zijn om, eenmaal op een werkplek, 100 procent WML te verdienen, is wat het kabinet betreft een problematiek van een geheel andere orde, welke niet door het inzetten van loondispensatie dient te worden opgelost. Via de inzet van specifieke re-integratiemiddelen als voorlichting aan werkgevers, bemiddeling, scholing, participatieplaatsen, proef-

603 Kamerstukken II 2018/19, 29 544, nr. 158, p. 11.

604 Wetsvoorstel STAP: stimulering arbeidsparticipatie.

605 Kamerstukken II 2018/19, 29 544, nr. 158, p. 15.

606 Kamerstukken II 2008/09, 29 817, nr. 40.

plaatsingen en het verlenen van – tijdelijke – loonkostensubsidies dienen deze barrières uit de weg te worden geruimd” (p. 8).

Het kabinet kiest ervoor om in pilots en voorafgaand aan de pilots te bezien op welke wijze werkgevers het beste kunnen worden geprikkeld om mensen met een arbeidsbeperking een kans te bieden (p.9)

Het kabinet onderschrijft de voorgestelde aanbeveling richting werkgevers om hen zoveel mogelijk te ontlasten door de bureaucratische afhandeling van een plaatsing of voorziening door uitvoeringspartijen af te laten handelen (p.10). Het kabinet onderschrijft eveneens het belang van meer voorlichting en het wegnemen van vooroordelen. Het kabinet stelt hierover: “Met de start van de campagne Ik kan is het kabinet de strijd tegen de heersende vooroordelen aangegaan (p.10) Zijnde: . “[...] negatieve beeldvorming en koudwatervrees [...], maar ook de vrees voor administratieve lasten en financiële risico’s als gevolg van het in dienst nemen van een persoon met een beperking” (p. 10).

### **Wetsvoorstel stimulering arbeidsparticipatie (STAP) 2009**

Met de invoering van de WWB in 2004 kregen gemeenten de mogelijkheid om werkgevers een loonkostensubsidie te verstrekken voor werkgevers die cliënten uit hun bestand een reguliere arbeidsplaats bieden. Evaluaties in die tijd laten zien dat het instrument regelmatig door gemeenten wordt ingezet.<sup>607</sup> Via de Wet Stap wordt het mogelijk om in de WWB, maar ook voor de UWV-populatie, onder wie Wajongers, loonkostensubsidie toe te kunnen passen. Het argument van het kabinet is dat “[d]oor de mogelijkheid van een tijdelijke loonkostensubsidie bestaande belemmeringen aan de vraagkant van de arbeidsmarkt kunnen worden weggenomen en een brug geslagen naar duurzaam en regulier werk.<sup>608</sup> Hierin volgt het kabinet het advies van de commissie Arbeidsparticipatie. Het uiteindelijke doel van de Wet Stap is dat ten minste 50 procent van de UWV-clients die met een tijdelijke subsidie aan het werk worden geholpen, doorstromen naar regulier werk zonder subsidie.

Het gaat om gerichte en tijdelijke inzet van LKS want, zo schrijft het kabinet in de MvT:<sup>609</sup> “[s]tudies van onder andere de Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) naar vormen van gesubsidieerde arbeid en inzet van loonkostensubsidie laten zien dat generieke (loon)kostensubsidies aan werkgevers en directe banencreatie in de publieke sector ineffectief zijn als het gaat om doorstroming naar reguliere arbeid. Wanneer echter loonkostensubsidies tijdelijk zijn en specifiek worden ingezet voor personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, is dat beeld gunstiger. De effectiviteit wordt vergroot wanneer de subsidie gepaard gaat met een goede begeleiding (inclusief monitoring en handhaving van de verplichtingen) en/of functiegerichte scholing.” Punt is wel dat er geen analyse vooraf gaat aan deze stelling

Het behoren tot de doelgroep betekent niet dat betrokkene zonder meer voor loonkostensubsidie in aanmerking komt. Het gaat bij de subsidieverstrekking, net als bij gemeenten, om een bevoegdheid voor het UWV, niet om een recht voor een werknemer of werkgever. De subsidieverstrekking is derhalve een discretionaire bevoegdheid voor het UWV. <sup>610</sup>Aan de kant van de werkgever dient het UWV bij de toekenning van de subsidie onder meer te beoordelen of er een reëel uitzicht is op regulier werk na de subsidieperiode.

607 Loonkostensubsidie & Werken met behoud van Uitkering Quickscan naar de toepassing van deze re-integratie-instrumenten door gemeenten, Bakker, Kemper & Grijpstra 2006.

608 Kamerstukken II, 2008/09, 31 577, nr. 2, p. 2.

609 Kamerstukken II, 2008/09, 31 577, nr. 2, p. 3.

610 Kamerstukken II, 2008/09, 31 577, nr. 2, p. 6.

In haar commentaar stelt UWV: “[v]oor een succesvolle uitvoering van het instrument loonkosten-subsidie noemt het UWV wel als randvoorwaarde de bereidheid van werkgevers om vacatures beschikbaar te stellen aan UWV-cliënten.”<sup>611</sup>

### **Wijziging Wajong 2009 (nWajong 2010)** <sup>612</sup>

Op 3 december 2009 wordt de wijziging van de Wajong aangenomen. De omslag van bescherming naar activering komt nadrukkelijk tot uiting in de nieuwe citeertitel van de wet. Deze verandert van Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten in Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten. De nWajong 2010 loopt vooruit op de Wet werken naar vermogen die het kabinet in 2013 wil invoeren.

De wet bepaalt dat jonggehandicapten die mogelijkheden hebben om te werken, maar niet zelfstandig minimaal 75 procent WML kunnen verdienen, recht op een uitkering hebben en tevens in de ‘werkregeling’ komen. Voor hen geldt dat arbeidsondersteuning prioriteit krijgt boven inkomensondersteuning. Voor elke jonggehandicapte die in de Wajong 2010 instroomt, stelt UWV in samenspraak met de Wajonger een participatieplan op. Naast dit participatieplan wordt het dwingende werkaanbod geïntroduceerd. Tevens is in de wet geregeld dat iedereen die met betaalde arbeid meer dan van 20 procent WML hier meer aan over gaat houden naast de Wajong-uitkering dan in de oude Wajong. Bij inkomsten van 70 procent WML of meer wordt het inkomen aangevuld tot 100 procent WML.<sup>613</sup>

### **Kabinet Rutte I (14 Oktober 2010 - 23 april 2012)**

In oktober 2010 treedt het kabinet-Rutte I aan, gevormd door de VVD en het CDA met gedoogsteun van de PVV.

### **Wetsvoorstel invoeringswet werken naar vermogen (2011-2012)**

Na alle advisering en de tussentijdse wijziging van de Wajong stuurt kabinet-Rutte I het Wetsvoorstel invoeringswet werken naar vermogen naar de Kamer.

Het kabinet stelt: “[w]ie kan werken, moet dat ook doen en kan niet terugvallen op de sociale zekerheid.”<sup>614</sup> Dit vereist een fundamentele omslag in denken over en omgaan met mensen met een arbeidsbeperking. Dat ziet de regering als de werkelijk grote uitdaging. Het moet vanzelfsprekend worden dat ook mensen met een arbeidsbeperking je collega kunnen zijn. Voor vooroordelen is geen plaats meer. [...] Mensen met een arbeidsbeperking kunnen meer dan soms wordt gedacht. Dat verdient erkenning. Niet door hun zwakte te bevestigen, maar door hen op hun mogelijkheden en verantwoordelijkheden aan te spreken.”<sup>615</sup>

De WWNV biedt met het instrument loondispensatie de mogelijkheid werkgevers extra te stimuleren om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen. De werkgever betaalt alleen het arbeidsproductieve deel van een werknemer met een beperking, de overheid vult het inkomen aan tot maximaal het wettelijke minimumloon. Tevens richt de wet zich op de organisatie van “een slagvaardige, resultaatgerichte werkgeversdienstverlening”. Er komen eenduidige aanspreekpunten voor werkgevers, met gebruikmaking van bestaande samenwerkingsverbanden. Doel is dat werkgevers worden ‘ontzorgd’ en mensen met een arbeidsbeperking simpel en eenvoudig in de arbeidsorganisatie worden ingepast.<sup>616</sup>

611 Kamerstukken II, 2008/09, 31 577, nr. 2, p. 15.

612 Kamerstukken II, 2009/10, 31 780.

613 Harthoorn, De Weerd & Klaver 2018.

614 Kamerstukken II 2011/12, 33 161, nr. 3, p. 2.

615 Kamerstukken II 2011/12, 33 161, nr. 3, p. 3.

616 Kamerstukken II 2011/12, 33 161, nr. 3, p. 6.



Uiteenlopende instrumenten uit de Wajong en Wia worden ook van toepassing in de WWNV, met het doel risico's voor werkgevers weg te nemen en hen zo te stimuleren mensen met een beperking aan te nemen. Voor uitkeringsgerechtigden met een beperking worden de plichten gelijkgesteld aan die uit de WWB (sollicitatieplicht). Tegenover de verplichtingen van de uitkeringsgerechtigde staat de verantwoordelijkheid van gemeenten om voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling te bieden.<sup>617</sup>

Omdat werkzoekenden met een beperking via de WWNV in het bestaande WWB-regiem worden ondergebracht, is voor gemeenten dezelfde financieringsprikkel van toepassing als voor bijstandsgerechtigden. Het kabinet stelt: "Gemeenten hebben er dus belang bij actief op te zoek te gaan naar geschikte banen en de re-integratie-inspanningen af te stemmen op de vraag en behoefte van werkgevers".<sup>618</sup>

Ten aanzien van werkgevers stelt de regering: "Voor werkgevers is het belangrijk dat zij zo min mogelijk administratieve last ervaren bij het in dienst nemen van mensen met een arbeidsbeperking. Zo dienen de instrumenten die werkgevers daarbij ondersteunen, eenvoudig en effectief te zijn".<sup>619</sup> Daarnaast geeft de regering aan hoe de werkgeversdienstverlening eruit komt te zien.

De analyse is uiteindelijk:

Recente rapporten tonen aan dat er veel bereidheid en behoefte bij werkgevers is om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan te nemen. Zo laat de eerste rapportage van de Wajongmonitor zien dat, ondanks de economische crisis, het aantal Wajongers dat bij een reguliere werkgever aan de slag komt in één jaar is toegenomen met 6,3 procent (2009 ten opzichte van 2008). UWV heeft vastgesteld dat 93 procent van de werkgevers die door UWV is benaderd, geïnteresseerd is in een Wajonger. De verbeterde dienstverlening en het uitgebreide instrumentarium moeten er uiteindelijk toe leiden dat er meer arbeidsplaatsen beschikbaar komen voor mensen met een arbeidsbeperking.

### **Kabinet Rutte II (5 november 2012-14 maart 2017)**

Op 23 april 2012 wordt het kabinet-Rutte I demissionair en wordt de Invoeringswet wet werken naar vermogen controversieel verklaard. Op 5 november 2012 treedt het nieuwe kabinet-Rutte II aan, gevormd door de VVD en de PvdA. In het Regeerakkoord Bruggen bouwen kondigt het kabinet aan het wetsvoorstel Invoeringswet Wet werken naar vermogen te vervangen door het wetsvoorstel Invoering participatiewet. Een aanvulling op de reeds voorgenomen aanpassingen in de Wajong en de Wsw is de aankondiging van het ontwerp van een quotumregeling voor grotere werkgevers, waarin zij worden verplicht dat hun werknemersbestand minimaal voor 5 procent uit mensen met een beperking bestaat.<sup>620</sup>

### **Sociaal akkoord 2013**

Mede ingegeven door de inhoud van het regeerakkoord en in het licht van de economische crisis van dat moment, sluiten werkgevers, werknemers en de overheid in de Stichting van de Arbeid een sociaal akkoord waarin onder meer de dreigende quotumverplichting wordt afgewend.<sup>621</sup> De partijen komen overeen dat de overheid en het bedrijfsleven, inclusief het

617 Kamerstukken II 2011/12, 33 161, nr. 3, p. 12.

618 Kamerstukken II 2011/12, 33 161, nr. 3, p. 14.

619 Kamerstukken II 2011/12, 33 161, nr. 3, p. 14.

620 De quotumdreiging ligt in het verlengde van het PvdA Verkiezingsprogramma 2010 dat vermeldt: "Als stimuleren niet werkt, volgen er quota" (p. 33-34).

621 Het SER advies Discriminatie werkt niet (SER, advies 14/03, april 2010) spreekt ervan dat "de staatssecretaris [...] met de start van de voorbereiding van een quotumwet de druk op werkgevers [heeft] opgevoerd" (p. 77).

midden-en kleinbedrijf (!), gezamenlijk in ruim 10 jaar 125.000 reguliere banen gaan creëren voor mensen die vanwege een beperking niet in staat zijn het minimumloon te verdienen. Dit is de zogenoemde Banenafspraken. Pas als, vanaf eind 2016, blijkt dat sectoren hier niet in slagen de overeengekomen aantallen te realiseren, kan de regering, zo stelt het akkoord, in overleg met sociale partners een verplicht quotum opleggen (p.16).

Tevens schetst het akkoord een beeld van de in te richten dienstverlening voor werkgevers en werkzoekenden (het regionaal Werkbedrijf). Het Werkbedrijf is ervoor verantwoordelijk dat werkgevers ‘ontzorgd’ worden (p.14). Wethouders en werkgevers uit de regio dragen samen de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het regionale werkbedrijf (p.5)

Tijdens het kamerdebat over het Sociaal Akkoord (13 april 2013) blijkt dat de regering werkgevers (meer) verantwoordelijk wil maken voor het terugdringen van het beroep op de Wajong en Wsw, ofwel voor het slagen van de activering van jonggehandicapten en Wsw-werknemers (richting regulier werk). Daarnaast kiest de regering voor een combinatie van de beoogde zelfregulering voor het behalen van de doelen uit de banenafspraken, maar met een dreiging van een quotum, als de inspanningen van werkgevers niet leiden tot de beoogde aantallen. Met name de oppositiepartijen zijn bang dat het dreigen met een quotum uiteindelijk te vrijblijvend zal blijken.<sup>622</sup> De (aangescherpte) kwantificering van de inspanningsverplichting van werkgevers (PvdA), alsmede het morele appel op werkgevers in plaats van een financieel af te kopen verplichting (CU en VVD), moeten volgens de regeringspartijen uiteindelijk de ontwikkeling ondersteunen die in het sociaal akkoord is vastgelegd.

De uitwerking van het sociaal akkoord en de voornemens voor de invulling van de quotum-regeling worden vastgelegd in een brief aan de Tweede Kamer over de aanpassingen in de voorgenomen Participatiewet (p.2) en de samenhang tussen de Participatiewet en de quotum-regeling.<sup>623</sup>

De regering kondigt aan de concept-wetgeving voor de Participatiewet en de quotumregeling, overeenkomstig de afspraken in het sociaal akkoord, af te stemmen met sociale partners en de VNG. Dit gebeurt in de daarvoor ingestelde klankbordgroep. De uitwerking van de afspraken uit het sociaal akkoord over de Participatiewet, de garantstelling voor de banen en het quotum gebeurt in nauw overleg met de VNG en sociale partners. Divosa, Cedris, UWV, het onderwijs en vertegenwoordigers van cliënten zullen ook worden betrokken bij de uitwerking.

### **Wetsvoorstel Invoeringswet Participatiewet 2013**

Eind 2013 maakt de invoeringswet Wet werken naar vermogen in de vierde nota van wijzigingen plaats voor de Invoeringswet Participatiewet om de regeringsvoornemens naar aanleiding van het sociaal akkoord door te voeren<sup>624</sup>. In de nota krijgt de invulling van de Participatiewet gestalte en wordt de wettelijke regeling van het quotum aangekondigd.

In haar toelichting op nota stelt de staatsecretaris dat het huidige stelsel nog steeds te weinig activerend is (p. 38). “Het zorgt ervoor dat een grote groep mensen die al dan niet met begeleiding wel kan werken in een reguliere baan, niet aan de slag komt of uitsluitend in een beschutte werkomgeving actief is (p. 37). [...] De inspanningen om mensen via een reguliere baan aan de slag te helpen, lagen bij de WWNV vooral bij de gemeenten en bij de mensen

622 GroenLinks kamerlid van Oijk betoogt dat dit in het verleden [bij de uitvoering van de WAGW, HB] ook het geval is geweest.

623 Kamerstukken II 2012/13, 33 566, 29 817, nr. 55; N.a.v. de motie Heerma c.s. over de samenhang tussen de Participatiewet en de quotumregeling in Kamerstukken II 2012/13, 29 817, nr. 119.

624 Kamerstukken II 2013/14, 33 161, nr. 107.

met een grote afstand tot de arbeidsmarkt”. Het sociaal akkoord is volgens de staatssecretaris daarom een historische stap. Sociale partners stellen zich met de afspraken in het sociaal akkoord garant voor extra banen voor mensen met een arbeidsbeperking. Daarmee bieden sociale partners een zeer stevig fundament om deze groep aan de slag te krijgen bij reguliere werkgevers. [...] De regering vindt de afspraak met de werkgevers over deze banen te prefereren boven een eenzijdig opgelegd quotum. Vanwege het commitment dat uit het sociaal akkoord blijkt, geeft de regering de werkgevers het vertrouwen en de tijd om deze banen te realiseren” (p. 40).

#### *Advies Raad van State*

Het wetsvoorstel tot invoering van de Participatiewet, wordt ter advisering voorgelegd aan de Raad van State. Deze stelt een aantal vragen aan het kabinet, onder meer over de mogelijk te beperkte baancreatie onder de banenafpraak, gegeven de te verwachten groei van de populatie arbeidsgehandicapten met arbeidsvermogen. Daarnaast vraagt de raad om een onderbouwing van de aanname dat een quotumregeling wél effectief kan zijn als de vraag naar arbeid mogelijk achterblijft bij de verwachtingen en de gemaakte afspraken in het sociaal akkoord geen uitkomst bieden (p. 3). In dat geval leidt effectuering van de quotumverplichting alleen maar tot de inning van de aangekondigde boetes.

De raad vraagt verder om een nadere onderbouwing van de verwachte werking van de invoering van de loonkostensubsidie. Uit onderzoek blijkt volgens de raad dat voor veel werkgevers de loonkostensubsidie geen doorslaggevende betekenis heeft bij het aannemen van een moeilijk plaatsbare werkzoekende (p. 4).

In haar reactie geeft de regering aan te verwachten dat er door de wetwijziging aanzienlijk meer banen ter beschikking voor de doelgroep komen dan thans het geval is. Daarnaast heeft het kabinet er alle vertrouwen in dat de banenafpraak ook zal leiden tot een substantieel gebruik van de loonkostensubsidie; zeker omdat, in tegenstelling tot in eerdere experimenten, er in de Participatiewet niet sprake zal zijn van een tijdelijke, maar van een structurele loonkostensubsidie.

#### **Wetsvoorstel Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten (2014)**

Kort na de indiening van het Wetsvoorstel invoeringswet participatiewet dient het kabinet ook het wetsvoorstel banenafpraak en quotum arbeidsgehandicapten in. Als motivatie hiervoor vermeldt de memorie van toelichting dat “[...] het aannemen van werknemers met een arbeidsbeperking nog lang geen automatisme is<sup>625</sup>. Ook is het maken van cao-afspraken nog onvoldoende een gewoonte.

[...] er zijn veel werkgevers die hun verantwoordelijkheid op dit vlak niet nemen. [...] er is in de ogen van het kabinet en de sociale partners nog onvoldoende vooruitgang geboekt” (p. 2).

Het kabinet wijst erop dat “in 2011 13 procent van de werkgevers in Nederland een werknemer met een arbeidsbeperking in dienst had. Bij 87 procent van de werkgevers waren geen mensen met een arbeidsbeperking in dienst en de overgrote meerderheid van deze werkgevers (71 procent) had vooralsnog niet overwogen om banen voor werknemers met een arbeidsbeperking open te stellen”(p. 3). [...]

De regering meent de beoogde gedragsverandering bij werkgevers tot stand te brengen door de quotumheffing “als stok achter de deur” achter de hand te hebben” (p. 7).

---

625 Kamerstukken II 2013/14, 33 981, nr. 3.

De gedragsverandering zal ook het gevolg zijn, zo meent het kabinet, van de noodzakelijke inventarisatie door werkgevers van het aantal medewerkers uit de doelgroep. “Een dergelijke inventarisatie kan bijdragen aan een grotere bewustwording bij werkgevers over hoe hun werknemersbestand is opgebouwd” (p. 24).

Het kabinet baseert de verwachtingen van de werking van de quotumregeling op de ervaringen in Oostenrijk en Duitsland. Na invoering van quota in deze landen nam de arbeidsparticipatie van mensen met een arbeidsbeperking met 12, respectievelijk 18 procent toe. In Duitsland betekende dit een stijging van het percentage vervulde quotumplaatsen van 3,8 procent in 2001 tot 4,5 procent in 2010 (p. 27). Het kabinet wijst er tevens op dat werkgevers in Duitsland in het algemeen positief zijn over het quotum en dit niet als een administratieve last ervaren (p. 27). Ook voor de concrete vormgeving sluit het kabinet aan bij de ervaringen in Duitsland, met name wat betreft het beperken van de administratieve lasten en streven naar eenvoud van de vormgeving (weinig uitzonderingen). Het voorgestelde doelgroepregister is eveneens op Duitse ervaringen gebaseerd (p. 28).

In de onderbouwing kijkt het kabinet ook terug op eerdere minder positieve ervaringen met een quotumregeling in eerdere wetgeving (WAGW en de Wet REA). Het verschil ten opzichte van deze regelingen is dat het quotum thans is gekoppeld aan de realisatie van de kwantitatieve doelstelling van het aantal te realiseren banen uit de Wet banenafpraak (p. 28).

Ten slotte gaat het kabinet in op de extra lasten die de Wet banenafpraak, inclusief de quotumregeling, met zich meebrengt en mogelijk de realisatie van kwantitatieve doelstelling kunnen belemmeren (p. 36).

De regering beperkt de regeling nadrukkelijk tot een specifieke doelgroep, namelijk de groep die het meest concurrentie heeft op de arbeidsmarkt, omdat zij door hun beperking niet zelfstandig WML kunnen verdienen (p.48). Het WML is immers de onderste schaal van ons loongebouw. Met inzet van de loonkostensubsidie en de voorzieningen en ondersteuning uit de Participatiewet kunnen zij wel concurreren op de reguliere arbeidsmarkt. (Redenering opgenomen in RvS-advies p. 9)

Ook in haar advies over het Wetsvoorstel Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten vraagt de Raad van State om nadere onderbouwing van een aantal aannames. Zo stelt de Raad “[u]it de toelichting wordt niet duidelijk waarop de hoogte van het bedrag van de quotumheffing, 5.000 euro per werknemer is gebaseerd en waarop de verwachting is gebaseerd dat dit bedrag voldoende prikkel zal vormen om – zoals primair is beoogd – arbeidsbeperkten in dienst te nemen” (p. 3).

Het kabinet reageert hierop met een drieledige argumentatie. Het acht de heffing van 5.000 euro voldoende hoog, te meer deze niet eenmalig is. Daarnaast acht het kabinet het voor werkgevers “verstandiger en economischer om mensen uit de doelgroep aan te nemen in plaats van jaar in jaar uit de heffing te betalen”. Ten derde stelt het kabinet: “naast de financiële prikkel van de quotumheffing speelt de intrinsieke verantwoordelijkheid van werkgevers uiteraard ook een rol. Het is belangrijk dat werkgevers uiting geven aan de gedeelde verantwoordelijkheid van allen om in onze samenleving mensen met beperkingen te laten meedoen” (p. 9).

Ten slotte stelt het kabinet: “[...] functies [moeten] aangepast worden op de mogelijkheden van kandidaten (*jobcarving*) of dat binnen het bedrijf gekeken wordt naar geschikte taken die door mensen uit de doelgroep uitgevoerd kunnen worden (functiedifferentiatie).<sup>626</sup> Een voordeel van functiedifferentiatie is dat vaste werknemers worden ontlast en dat zij zich kunnen gaan richten op het deel van de functie dat op hun eigen niveau is” (p. 10).

626 Wetsvoorstel ‘Deactivering van de quotumheffing’ 34.956, [www.eerstekamer.nl](http://www.eerstekamer.nl).

**SER-advies Discriminatie werkt niet en Actieplan arbeidsmarktdiscriminatie 2014**

In de periode dat de invoering Participatiewet en de Wet banenafpraak wordt voorbereid, vraagt het kabinet advies aan de SER over het voorkomen en bestrijden van discriminatie op de arbeidsmarkt in het algemeen. Sociale partners onderstrepen in het advies 'Discriminatie werkt niet' dat de inzet van sociale partners noodzakelijk is om mensen met een beperking gelijke volwaardige kansen te geven om deel te nemen aan reguliere arbeid. In dit kader wijst de SER op het verbeteren van de beeldvorming en terugdringing van de stereotypering van de doelgroep (p. 12).

Mede op basis van het SER-advies komt de regering met het Actieplan arbeidsdiscriminatie, waarin de regering erop wijst dat een substantieel deel van de klachten over discriminatie op de arbeidsmarkt dat het College voor de Rechten van de Mens in 2013 bereikte (17 procent), betrekking had op een handicap of chronische ziekte. Het ingezette wetgevingstraject voor de doelgroep sluit volgens het kabinet goed aan op deze waarneming, waarmee het kabinet voor het eerst de beperkte arbeidsdeelname van deze groep koppelt aan het begrip discriminatie.

## Eerste Kamer der Staten-Generaal

Kazernesstraat 52  
2514 CV Den Haag

Postbus 20017  
2500 EA Den Haag

telefoon 070 312 92 00

e-mail [postbus@eerstekamer.nl](mailto:postbus@eerstekamer.nl)

website [www.eerstekamer.nl](http://www.eerstekamer.nl)



Twitter @eerstekamer



Instagram @eerstekamer



YouTube @eerstekamer

### Overige websites

[www.europapoort.nl](http://www.europapoort.nl)

[www.derdekamer.nl](http://www.derdekamer.nl)

[www.staten-generaal.nl](http://www.staten-generaal.nl)

