

WERKEN MET EEN VOP: SAMENVATTING

1. Onderzoekopzet

De Vlaamse Ondersteuningspremie (VOP) is een tegemoetkoming ter compensatie van de kosten van de inschakeling in het beroepsleven, de kosten van ondersteuning en van verminderde productiviteit. Hiermee wordt een verhoging van de arbeidsdeelname van personen met een arbeidshandicap beoogd. Zowel door personen met een arbeidshandicap aan het werk te krijgen, als om ze aan het werk te houden. De 'werkbaarheid' van de job speelt hierbij een belangrijke rol. Dit wordt onder meer bevestigd door de cijfers van de werkbaarheidsmonitor waaruit blijkt dat werkbaarder werk maakt dat meer werknemers langer aan de slag willen blijven.

Uit deze werkbaarheidsmonitor blijkt ook dat personen die hinder ervaren in hun dagelijkse bezigheden door een handicap, een langdurige lichamelijke aandoening of een langdurige lichamelijke ziekte ook problemen hebben inzake werkbaar werk. Deze cijfers deden het vermoeden rijzen dat ook werknemers werkzaam met een VOP weinig werkbare jobs hebben en dat hierin een bijkomend obstakel ligt voor het verhogen van de werkzaamheid van personen met een arbeidshandicap. Het verschaffen van een beter zicht op de werkbaarheid van de jobs van VOP-werknemers en de determinanten van deze werkbaarheid is een eerste objectief van dit onderzoek naar 'werken met een VOP'. Verder wordt nagegaan op welke wijze de VOP in de praktijk wordt angewend en de gevolgen daarvan voor de tewerkstelling van personen met een arbeidshandicap.

2. Uitvoering onderzoek

Om deze doelstellingen te bereiken, werd een bevraging uitgevoerd bij een steekproef van werknemers waarvoor een VOP aan de werkgever wordt uitbetaald. Er werd gewerkt met een postenquête gericht aan de VOP-werknemers waarbij de schriftelijke vragenlijst in eerste instantie de werkbaarheidsindicatoren (psychische vermoeidheid, welbevinden in het werk, leermogelijkheden) en de risico-indicatoren (werkdruk, taakvariatie, autonomie, emotionele belasting en ondersteuning door de leiding) uit de werkbaarheidsmonitor omvatte. Daarnaast werd een reeks vragen gesteld over de aanwending van de VOP in de organisatie en de gevolgen daarvan voor de tewerkstelling van de betrokken VOP-werknemers.

Uit de volledige populatie van 7175 werknemers waarvoor een VOP wordt uitbetaald, werd een steekproef genomen van 1196 respondenten. Hiervan konden 1163 personen met een vragenlijst bereikt worden, waarvan 616 vragenlijsten goed ingevuld aan het onderzoeksteam werden teruggezonden. Dit is een responsratio van 53%.

3. Kenmerken van de VOP-werknemers

Uit een vergelijking met de algemene populatie loontrekkenden zoals deze naar voor komt in de werkbaarheidsmonitor zowel als uit een vergelijking met de loontrekkenden die hinder ervaren, hebben de VOP-werknemers volgende opvallende kenmerken. Ze:

- zijn in meerderheid van het *mannelijk* geslacht;
- zijn erg *jong*;

- zijn *laaggeschoold*;
- hebben heel uiteenlopende *handicaps*;
- werken veel als *ongeschoolde of half geschoolde arbeider*;
- werken voornamelijk in *KMO's*;
- werken weinig in de *quartaire sector*.

De groep VOP-werknemers is zodoende op een aantal kenmerken sterk afwijkend van de algemene populatie loontrekkenden maar ook van de groep loontrekkenden met hinder. Helemaal verrassend is dit niet. De categorisering als 'persoon met hinder' in de werkbaarheidsmonitor gebeurt op basis van een zelfdefiniëring en legt de nadruk op lichamelijke hinder. In dit onderzoek gaat het daarentegen om een administratieve erkenning als persoon met een arbeidshandicap die in aanmerking komt voor de VOP.

4. Werkbaarheidsverschilen met de algemene populatie loontrekkenden

Uit de analyse van de antwoorden blijkt dat er zich geen problemen stellen bij een ruime meerderheid van de VOP-werknemers betreffende de drie gemeten werkbaarheids-indicatoren: bij nagenoeg 8 op 10 werknemers biedt de huidige job voldoende leermogelijkheden, bij bijna 7 op 10 werknemers zijn er geen signalen van psychische vermoeidheid en 85% van de werknemers voelt zich goed in zijn job.

Op het vlak van leermogelijkheden en psychische vermoeidheid is er geen statistisch significant verschil tussen de VOP-werknemers en de algemene populatie werkenden uit de werkbaarheidsmonitor.

Voor *leermogelijkheden* verkeert 22,2% van de VOP-werknemers in een problematische situatie en 8,2% in een acuut problematische situatie. Voor de algemene populatie werkenden was dit respectievelijk 19,9% en 7,3%.

Voor *psychische vermoeidheid* behoren 68,5% van de VOP-werknemers tot de niet-problematische categorie, 31,5% tot de problematische categorie en 10,2% tot de acuut problematische categorie. Voor de algemene populatie werkenden was dit respectievelijk 71,2%, 28,8% en 9,7%.

Op het vlak van *welbevinden in het werk* is er wel een statistisch significant verschil met de algemene populatie werkenden uit de werkbaarheidsmonitor. Het aandeel werknemers dat tot de problematische groep behoort ligt significant hoger bij de algemene populatie (18,1%) dan bij de personen die werken met een Vlaamse Ondersteuningspremie (14,9%).

Inzake de determinanten van deze werkbaarheidsknelpunten zijn er steeds significante verschillen tussen de VOP-werknemers en de algemene populatie loontrekkenden. Maar de aard van de verschillen wisselt. Voor risico-indicatoren als ondersteuning door de leiding, werkdruk en vooral *emotionele belasting* behoren significant minder VOP-werknemers tot de problematische groep. Er is zodoende bij VOP-werknemers relatief weinig arbeidsbelasting vanuit contactuele taakeisen, bv. inzake omgang met klanten.

Andere risico-indicatoren zijn daarentegen meer bij de VOP-werknemers aanwezig. In vergelijking met de algemene populatie behoren meer VOP-werknemers tot de problematische groep inzake taakvariatie en vooral inzake *autonomie*. Ze beschikken

zodoende over weinig regelmogelijkheden om problemen in het werk op te lossen en hebben weinig invloed op de organisatie van het werk.

De uiteenlopende verschillen in deze risico-indicatoren tussen VOP-werknemers en de algemene populatie loontrekkenden maken dat het effect van deze determinanten op de werkbaarheidsindicatoren deels geneutraliseerd wordt. Hoewel inzake alle risico-indicatoren er significante verschillen zijn beide groepen is dit niet het geval voor de werkbaarheidsindicatoren. Dit is begrijpelijk als we de tegengestelde aard van de effecten in rekening brengen.

5. Werkbaarheidsverschillen met de groep werknemers met hinder

De groep loontrekkenden met hinder scoort op alle werkbaarheidsindicatoren en op alle risico-indicatoren systematisch meer problematisch dan de algemene populatie loontrekkenden, waarbij de groep met ernstige hinder opnieuw systematisch slechter scoort dan de groep met beperkte hinder. Gezien de scores van de VOP-werknemers deze van de algemene populatie benaderen, behoren de VOP-werknemers veel minder tot de problematische groep dan de personen met hinder. Alleen de slechtste score van de VOP-werknemers, nl. deze inzake autonomie, is vergelijkbaar met deze van de groep personen met beperkte hinder in het dagelijks leven.

De erg uiteenlopende resultaten inzake de werkbaarheid en haar determinanten tussen personen met hinder en de VOP-werknemers wijzen erop dat het hier om twee verschillende groepen gaat. De definiëring van beide groepen is erg verschillend en ze hebben ook erg verschillende kenmerken. Zo zijn de VOP-werknemers opvallend jong, terwijl personen met hinder voornamelijk tot de oudere leeftijdscategorieën behoren. Dit laat vermoeden dat de vermelde 'hinder' bij de personen met hinder uit de werkbaarheidsmonitor in belangrijke mate het gevolg is van de lage werkbaarheid van de jobs. De langdurige blootstelling aan de risico-indicatoren gedurende de ganse loopbaan leidt tot een slechte werkbaarheid en uiteindelijk ook tot hinder in het dagelijks leven. De hinder is hierbij een afhankelijke variabele van de kwaliteit van de arbeid. De VOP-werknemers hebben daarentegen veeleer te kampen met een aangeboren of verworven handicap waarmee ze de arbeidsmarkt betreden. De hinder als gevolg van de handicap is daarbij een onafhankelijke variabele, waarbij zich voornamelijk een allocatief vraagstuk stelt. Met name, zijn deze personen in staat om de beschikbare jobs op de arbeidsmarkt op te nemen?

Uit bovenstaande mag echter niet besloten worden dat de werkbaarheid van de jobs voor de groep VOP-werknemers geen issue is. Wel integendeel: opdat deze personen beschikbare jobs kunnen innemen, moeten deze van een goede werkbaarheid zijn. De relatief gunstige scores inzake werkbaarheid bij VOP-werknemers geven zodoende aan dat voor deze personen een goede werkbaarheid een noodzakelijke voorwaarde is om de job te kunnen uitvoeren. Anders geformuleerd: jobs met een lage werkbaarheid bieden VOP-werknemers weinig kansen.

6. Rol en impact van de VOP op het werk

Wellicht de meest opvallende vaststelling met betrekking tot de VOP is de geringe impact op de werkvloer. Een ruime meerderheid van de respondenten weten niet dat hun werkgever een VOP ontvangt, hebben geen idee waarvoor dit VOP wordt gebruikt of geven aan dat de

VOP in elk geval niet of nauwelijks voor de ondersteuning van hun tewerkstelling wordt gebruikt. Zij die wel een aanduiding kunnen geven over de aanwending van de VOP, wijzen in eerste instantie op vormen van assistentie of begeleiding op het werk. Andere maatregelen hebben betrekking op minder werken, toewijzing van specifieke taken of op aanpassing van de werkomgeving.

Gelet op het grote aandeel werknemers dat niet weet waarvoor de VOP wordt aangewend, is het niet verwonderlijk dat ook de inbreng van de betrokken werknemers in de aanwending van de VOP zeer gering is. 78% procent geeft aan helemaal niet aan bod te komen in wijze waarop dit VOP voor hun tewerkstelling wordt gebruikt. Zowat één op tien van de respondenten heeft hierin een ruime betrokkenheid en slechts één op honderd kan hierover zelfstandig beslissen.

Ook bij vragen naar de impact van de VOP en de eventuele stopzetting op hun tewerkstelling, moet zowat de helft van de respondenten het antwoord schuldig blijven. Zij die wel een inschatting kunnen maken, wijzen in eerste instantie op de rol van de VOP in het blijvend mogelijk maken van hun huidige tewerkstelling. Bijna twee op drie respondenten die een inschatting maken vrezen dat hun tewerkstelling bij de huidige werkgever in gevaar komt bij een stopzetting van de VOP. Bovendien zijn vele respondenten pessimistisch over hun kansen op opnieuw werk te vinden als ze hun huidige job zouden verliezen. De helft schat hun kansen om opnieuw een job te vinden in als klein of onbestaande.

7. Aanbevelingen

In grote lijnen is de werkbaarheid van de VOP-werknemers gelijkaardig aan deze van de algemene populatie loontrekkenden. Dit geldt ook voor de achterliggende risico-indicatoren. Alleen inzake autonomie, kan de situatie van de VOP-werknemers als meer problematisch bestempeld worden. Het verdient zodoende aanbeveling om de arbeidsplaatsen van VOP-werknemers zo in te richten dat de uitvoerders over voldoende regelmogelijkheden beschikken om de problemen die zich in het werk stellen zelfstandig te kunnen aanpakken. Dit vereist arbeidsorganisatorische aanpassingen die aan de werkgevers toekomen en waarop de overheid weinig greep heeft. Wel kan die overheid ten aanzien van de VOP zelf de betrokken werknemers een grotere inbreng verlenen. Dit begint bij het verschaffen van goede informatie aan de VOP-werknemers. De huidige hervorming van de VOP is een goede gelegenheid om alle betrokken werknemers op de hoogte te brengen van de VOP die aan hun werkgever wordt uitbetaald, wat voor velen nog niet is gebeurd.

De gegevens van de uitgevoerde survey doen twijfels rijzen over de effectiviteit van de VOP in zijn huidige vorm. Als de grote meerderheid van de werknemers niets weet of niets merkt van de VOP mag aangenomen worden dat in veel van deze gevallen de premie ook niet ter ondersteuning van de tewerkstelling gebruikt wordt. In de loop van de voorbije jaren zijn steeds meer groepen in aanmerking gekomen voor de VOP. Hiermee wordt op korte termijn een merkbare toename van de werkzaamheidsgraad bij deze groepen beoogd. Maar om tegelijk het budget voor deze steeds groter wordende groep binnen de perken te houden, worden de toegekende sommen verder verlaagd of in de tijd beperkt. Hierdoor heeft de VOP echter ook steeds minder impact op de werkvloer. De recente cijfers inzake de werkzaamheidsgraad voor personen met een arbeidshandicap geven in elk geval aan dat de toename van de middelen niet resulteert in een verbetering van hun werkzaamheidsgraad.

Het is meer effectief de beschikbare middelen in te zetten voor de tewerkstelling van die groep werknemers met een reële ondersteuningsnood.

Een effectieve inzet van de middelen vereist ook een betere afstemming van het bedrag aan de reële ondersteuningsnood van de betrokken persoon. Momenteel is de toekenning van de VOP en de hoogte van de premie echter gebaseerd op een aantal criteria die geen verband houden met deze ondersteuningsnood. Er is nood aan een betere indicering die wars is van louter administratieve criteria als plaats van tewerkstelling, loon en anciënniteit. De survey toont aan dat VOP-werknemers het effect van de VOP vooral zien in het verder mogelijk maken van hun huidige tewerkstelling, niet als een hulp bij hun aanwerving. Dit strookt niet met de huidige redenering in het degressieve karakter van de premie.

Daarbij kan ook komaf gemaakt worden met administratieve categorieën bij de premies zelf, zoals premies voor ondersteuning of verminderde productiviteit, voor woon-werk verkeer, voor aanpassing van de arbeidspost. In de praktijk gaat het om één geïntegreerd pakket dat de tewerkstelling van de persoon met een arbeidshandicap blijvend moet mogelijk maken.

Kan de overheid niet rechtstreeks in de arbeidsorganisatie van bedrijven ingrijpen om de autonomie van de VOP-werknemers als belangrijkste knelpunt weg te werken, dan kan ze wel maatregelen nemen om de VOP-werknemers meer verantwoordelijkheid toe te kennen bij de aanwending van de VOP zelf. De gegevens uit de survey geven duidelijk aan dat dit momenteel niet het geval is. Slechts één op tien van de VOP-werknemers geeft te kennen een substantiële invloed te hebben op de aanwending van de VOP, zodat bovenop het gebrek aan zeggenschap in de job ook nog eens een gebrek aan zeggenschap over de VOP ter ondersteuning van de tewerkstelling komt. Uit de interviews en uit de opmerkingen op het einde van de vragenlijst zowel als uit telefonische reacties bleek bij een belangrijk deel van de VOP-werknemers frustratie en zelfs woede te bestaan over de onmacht om als werknemer zeggenschap op te eisen inzake de aanwending van de VOP of om de werkgever te verplichten de VOP überhaupt ter ondersteuning voor hun tewerkstelling aan te wenden.

Een persoonsgebonden budget inzake tewerkstelling (PGB Arbeid) kan aan de verzuchtingen van deze groep tegemoet komen. Reeds in 2001 werd een voorstel van decreet in het Vlaams parlement ingediend tot invoering van een persoonsgebonden budget voor de tenlasteneming van de kosten van bijstand inzake de integratie in het arbeidsproces. Deze maatregel zou een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het wegwerken van het gebrek aan autonomie dat als het belangrijkste risico bij de tewerkstelling van de huidige VOP-werknemers naar voor kwam. Het komt ook beter tegemoet aan de enorme diversiteit aan ondersteuningsnoden die bestaan in deze groep, als de betrokkenen zelf voor de invulling van deze ondersteuning kunnen instaan.

Vanzelfsprekend is een dergelijke indicering en toekenning van een PGB Arbeid niet voor iedereen tegelijk mogelijk en ook niet wenselijk. Het is een alternatief ten aanzien van de huidige regeling voor diegenen die dit wensen op te nemen. Er dient in eerste instantie een experiment te worden opgezet met een beperkt aantal deelnemers. Daarbij moet het indiceringsproces onafhankelijk verlopen van de keuze van betrokkene voor de huidige regeling versus een budgetgefinancierde arbeidsondersteuning in het experiment. Voor een concrete uitwerking van een dergelijk experiment zijn er reeds inspiratieve voorbeelden in het buitenland. Een volgend onderzoek kan deze vormen van PGB Arbeid bestuderen en hieruit lering trekken om ook in Vlaanderen een PGB Arbeid op te zetten en de beschikbare middelen meer effectief aan te wenden.