



KATHOLIEKE
UNIVERSITEIT
LEUVEN

Supported employment

*Wenselijkheid, haalbaarheid en vormgeving van een nieuw instrument
ten behoeve van het Vlaams arbeidsmarktbeleid - Samenvatting*

Vicky Heylen

Joost Bollens

Eindrapport binnen het onderzoeksprogramma VIONA 2005



Hoger instituut
voor de arbeid

1. Methodiek

De methodiek supported employment wordt gedefinieerd als:

“het geheel van maatregelen die ondersteuning bieden aan zowel een werknemer met een arbeidshandicap als aan zijn werkgever, waardoor het mogelijk wordt dat een persoon met een arbeidshandicap een betaalde job in het NEC kan verwerven en behouden”.

World Association of Supported Employment

Deze methodiek wordt in het buitenland reeds gebruikt om personen met een beperking te integreren op de reguliere arbeidsmarkt. De concrete implementatie van maatregelen blijkt sterk afhankelijk van de geschiedenis, het wettelijk kader en eventueel andere tewerkstellingsmaatregelen ten aanzien van de doelgroep, maar de kernelementen en verschillende fasen blijven veeleer dezelfde.

Zo kunnen ruwweg zes *kernelementen* geïdentificeerd worden. Het moet in de eerste plaats gaan om inclusieve arbeid, waarbij men, samen met collega's zonder beperkingen, aan alle bedrijfsactiviteiten deelneemt. Het gaat hier dus duidelijk om een tewerkstelling in het normaal economisch circuit waar men naast gelijke loon- en andere voorwaarden mogelijk ook concurrentie ondervindt van andere gegadigden zonder beperking. Bovendien wordt in principe geen ondergrens gesteld aan de doelgroep; ieder moet de mogelijkheid hebben om te werken in het kader van supported employment ongeacht de aard of de ernst van diens beperking. Bij supported employment gaat men uit van vertrouwen in de mogelijkheden van de deelnemer die men wil stimuleren om loopbaanbeslissingen te nemen. De werknemer wordt eerst geplaatst en vervolgens pas opgeleid. Tot slot is de blijvende, maar eventueel degressieve, begeleiding op maat een cruciale factor.

Deze kernelementen worden doorgaans in een proces met 5, in elkaar vloeiende en mogelijk herhaalde, *fasen* gegoten:

- Assessment: het toetsen van de mogelijkheden, beperkingen en wensen van de kandidaat.
- Jobfinding: het zoeken naar duurzame jobs in het NEC voor de doelgroep.
- Jobmatching: het koppelen van de juiste werkzoekende met de juiste job (op het vlak van taakhoud, werksfeer, cultuur,...).
- Werkplekopleiding: het gericht opleiden van een bepaalde werknemer voor een bepaalde job.
- Blijvende begeleiding: het permanent ondersteunen van werknemer, werkgever en collega's.

Aan deze vijf fasen gaat in de praktijk meestal nog een traject vooraf. Dit voortraject heeft tot doel de personen te selecteren die deze ondersteuning nodig hebben om een duurzame job in het NEC te vinden. Verder ligt bij deze methodiek de nadruk niet op het vinden en behouden van die ene job, maar op het ontwikkelen

van competenties. Supported employment moet dan ook gezien worden als een cyclus die verschillende malen kan doorlopen worden en op die manier de mogelijkheid tot loopbaanontwikkeling biedt.

In dit rapport gaan we op zoek naar de meerwaarde die de methodiek 'supported employment' kan bieden ten opzichte van andere methodieken als 'arbeidszorg' en 'beschut werken'. In de eerste plaats is er de meerwaarde voor de doelgroep-werknemer zelf. Het gaat hier immers om mensen die enkel mits een mogelijk intensieve en blijvende begeleiding blijvend tewerkgesteld kunnen worden. Door supported employment krijgen deze mensen toegang tot veel meer banen die aansluiten bij hun interesses en competenties dan enkel het werk dat aangeboden wordt in beschutte of sociale werkplaatsen. Een tewerkstelling in het NEC kan daarenboven voor de persoon zelf veel meer zijn dan een activering, maar een effectieve integratie in de samenleving aangeven. Daarnaast kan supported employment ook een meerwaarde betekenen voor de huidige actoren op het vlak van tewerkstelling voor personen met een arbeidshandicap. Voor de beschutte en sociale werkplaatsen vermoedt men dat supported employment een nieuwe impuls kan geven aan de momenteel erg beperkte doorstroom naar het NEC. Mits er een financieel en juridisch kader ontwikkeld wordt voor supported employment zou dit ook andere actoren als CBO's en aanbieders van arbeidszorg bijkomende mogelijkheden bieden. Tot slot kan een nieuw instrument als supported employment bijdragen tot de verhoging van de werkzaamheidsgraad van personen met grote afstand tot de arbeidsmarkt wat zeker een maatschappelijke meerwaarde is.

2. Onderzoeksmethodologie

In eerste instantie werd over de grenzen heen gekeken naar landen waar supported employment al toegepast wordt. Hoofdstuk 2 bevat een overzicht van supported employment programma's in de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, Ierland, Nederland, Noorwegen, Zweden, Duitsland en Oostenrijk. Deze buitenlandse ervaringen kunnen immers belangrijke lessen voor de implementatie en vormgeving van supported employment in Vlaanderen bevatten. Daarnaast werden in Vlaanderen een aantal pilootprojecten bezocht en mensen uit de praktijk bevraagd over de bestaande instrumenten en de mogelijkheden en knelpunten van deze nieuwe methodiek. We vatten de belangrijkste aanbevelingen samen in de volgende paragraaf.

3. Aanbevelingen

3.1 Stakeholders

3.1.1 Doelgroep

Het is van essentieel belang dat de doelgroep voor supported employment duidelijk afgebakend wordt. Men kan hierbij uitgaan van de verwachte meerwaarde die supported employment ten opzichte van andere maatregelen kan bieden aan bepaalde groepen. Maar men moet ook rekening houden met beleidsdoelstellingen (vb. het verhogen van de werkzaamheidsgraad, onder meer door het activeren van de stille arbeidsreserve, de doorstroom van het beschermd naar het regulier circuit verhogen, ...) en de budgettaire ruimte die er is. Tot slot is het bij de introductie van een nieuwe maatregel als supported employment ook van belang aandacht te hebben voor de situatie op de arbeidsmarkt. Een nieuwe maatregel kan immers in de beginfase gemaakt of gekraakt worden door de arbeidsvraag die op dat moment aanwezig is bij de werkgevers in het NEC. Eens de eerste groeifase achter de rug is en de maatregel zijn plaats binnen het arbeidsmarktbeleid verworven heeft is, lijkt de economische context minder een kritieke succesfactor.

De inactieve personen met een handicap, en dan voornamelijk de jongeren die de transitie van onderwijs naar arbeidsmarkt moeten maken, worden zowel in het buitenland als in Vlaanderen gezien als een belangrijke doelgroep voor supported employment. Hier zou de methodiek er immers voor kunnen zorgen dat de jongere snel, maar met de nodige begeleiding de overgang kan maken naar een duurzame job in het NEC.

Ook de doorstroom voor personen die nu aan het werk zijn in een beschutte of een sociale werkplaats moet vlot kunnen verlopen. Dit is momenteel niet het geval. Er wordt aanbevolen dat supported employment zo opgezet wordt dat deze methodiek een belangrijke bijdrage zal leveren om deze doorstroomdoelstelling te verbeteren. De proefprojecten die momenteel aan de gang zijn in deze werkplaatsen geven evenwel aan dat hiervoor zowel aan het wettelijk als aan het financieel kader moet gesleuteld worden (zie verder). Om de werknemers zelf ervan te overtuigen de beschermde tewerkstelling te verruilen voor een tewerkstelling in het NEC moet men:

- eventuele kandidaten goed kunnen informeren (over financiële implicaties, over contractvormen, ...);
- kwalitatieve en duurzame jobs in het NEC kunnen aanbieden;
- een terugkeergarantie kunnen bieden wanneer de overstap mislukt.

Het feit dat men zich moet inspannen om alle hindernissen op het traject van beschermde naar reguliere tewerkstelling zo veel mogelijk uit de weg te ruimen, wil echter niet zeggen dat deze doorstroom voor iedereen prioritair moet zijn. Een

belangrijke les uit het buitenland is immers dat terwijl supported employment een zeer doeltreffende methodiek kan zijn om personen met een beperking te integreren in de arbeidsmarkt, dit niet voor ieder haalbaar of gewenst is. Sommigen zullen zelfs wanneer aan alle voorwaarden voldaan is, zich in het NEC niet zozeer geïntegreerd, maar wel verloren en geïsoleerd voelen. De methodieken 'arbeidszorg' en 'beschermde tewerkstelling' moeten dan ook zeker gehandhaafd blijven.

3.1.2 Werkgevers

Naast gemotiveerde werknemers steunt supported employment zeer sterk op gemotiveerde werkgevers. Om de tewerkstelling van personen met een handicap in het NEC en hierbij ook supported employment positief te ondersteunen kan gedacht worden aan een sensibiliseringscampagne ten aanzien van werkgevers. Zulke groots opgezette campagne kan de aandacht vestigen op het maatschappelijk verantwoord ondernemerschap en de tewerkstelling van personen met een beperking.

Meer specifieke informatie omtrent supported employment en de combinaties met andere tewerkstellingsmaatregelen (werkpostaanpassing, loonkostensubsidies, ...) kan dan bij individuele contacten verschaft worden door de supported employment aanbieders.

Net als bij enige andere aanwerving willen werkgevers vooral de economische risico's beperken. Dit kan in de eerste plaats door het mogelijk maken, maar ook reglementeren van, een proefplaatsing. Daarnaast kan het nodig zijn werknemers met een (blijvend) lager rendement ook binnen supported employment te ondersteunen met een loonkostensubsidie. Tot slot moet de begeleiding van de jobcoach zich niet enkel richten tot de werknemer met een beperking, maar moet het ook mogelijk zijn de werkgever en de collega's te begeleiden. Hier kan dan gedacht worden aan:

- het informeren over financiële premies of andere hulpmiddelen die men kan aanvragen voor de werknemer;
- het uitvoeren van de administratieve taken die de aanwerving en tewerkstelling van deze werknemer met zich mee kan brengen (vb. aanvraag loonkostensubsidie, opstellen van het (drie)maandelijks aanvraag tot uitbetaling, ...);
- het leren omgaan van de werkgever of de collega's met de doelgroepwerknemer. Dit kan in de vorm van een formele opleiding, of informeel opgenomen in de dagdagelijkse begeleiding.

Ook voor deze vorm van begeleiding moet ruimte gelaten worden bij supported employment.

3.1.3 Aanbieders

Het oprichten van een nieuwe organisatie die elke deelnemer aan supported employment begeleidt, zoals bijvoorbeeld in Oostenrijk het geval is, is in Vlaande-

ren niet nodig. We beschikken immers over voldoende organisaties die de expertise hebben om de verschillende taken binnen een supported employment traject op te nemen. De uitdaging bestaat erin de keuze voor het toewijzen van de verschillende taken te baseren op de expertise van een actor en uit te bouwen in complementariteit met de andere actoren. Deze expertise situeert zich zowel op het vlak van de uit te voeren taken (vb. assessment, jobhunting, begeleiding op de werkplek, ...) als op het vlak van de doelgroep. Bepaalde taken kunnen er immers heel anders uitzien wanneer de deelnemer een persoon met een mentale handicap is, dan wanneer het om iemand gaat die langdurig werkloos is of een chronische ziekte heeft.

Wanneer verschillende actoren werkzaam zijn in één traject is het onontbeerlijk dat er een trajectbegeleider is die het gehele traject overziet. Deze organiseert en coördineert het traject en zorgt ervoor dat alle mogelijkheden optimaal benut worden. Idealiter kan deze trajectbegeleider de deelnemer ook bij niet-arbeidsgerelateerde problemen (vb. wonen, budgetbemiddeling, handicap, ...) doorverwijzen naar de juiste instanties.

Naar de verschillende fasen toe kunnen ook enige aanbevelingen gedaan worden.

In eerste instantie is er de weg naar supported employment, die in dit rapport het *voortraject* genoemd werd. Dit traject bestaat uit de toeleiding, een screening en een selectie voor supported employment. Afhankelijk van hoe de doelgroep afgebakend werd, kunnen er veel en diverse toeleiders zijn. Het is van belang dat alle mogelijke toeleiders op de hoogte zijn van het bestaan van supported employment, de doelgroep die beoogd wordt voor deze methodiek en de toegangsweg. In het kader van het inclusieve beleid verloopt deze toegangsweg verder best zoals die van elk andere werkzoekende via de lokale werkwinkels. Binnen de lokale werkwinkel kan mogelijk in samenwerking met de partners de afstand naar werk ingeschat worden. Op basis van deze inschatting kan de VDAB de werkzoekende selecteren voor een tewerkstelling in het kader supported employment. Dit voortraject wordt best zo kort mogelijk gehouden. Voor personen die werken in een beschermde omgeving kan supported employment een eerste stap in de doorstroming naar het NEC zijn. Deze werkplaats-werknemers hebben al eerder deze screeningsprocedure doorlopen en zouden dan ook rechtstreeks moeten kunnen instromen in een supported employment traject.

In de *assessmentfase* tracht men een beeld te krijgen van wat een deelnemer wil, kan en kent om zo in eerste instantie op zoek te gaan naar een gepaste, duurzame job. Het is echter van belang dat ook tijdens een geslaagde tewerkstelling of bij het mislukken van een tewerkstelling deze assessment op regelmatige basis herhaald wordt. Op die manier gaat men er niet enkel voor zorgen dat de werknemer zich bij zijn aanwerving goed voelt in zijn job, maar houdt men ook rekening met de evolutie (positief of negatief) in zijn wensen en mogelijkheden doorheen zijn loopbaan. De trajectbegeleider kan hier een sturende rol in hebben.

Bij de *jobfinding* is het van belang dat men de doelgroep kan promoten en beschikt over een uitgebreid netwerk van bedrijven die gepaste jobs aanbieden of willen ontwikkelen.

De *werkplekopleiding en coaching* worden afhankelijk van de job, de werknemer, de omgeving, de handicap het best intern dan wel extern georganiseerd. Beide begeleidingswijzen moeten naast elkaar kunnen blijven bestaan. De trajectbegeleider moet hierbij steeds bewaken dat het hier om een effectieve en kwaliteitsvolle begeleiding gaat.

3.2 Kader

3.2.1 Juridisch kader

Het juridisch kader voor supported employment wordt bij voorkeur ingebed in één enkel systeem. Wanneer men supported employment op basis van verschillende systemen gaat aanbieden voor verschillende doelgroepen, zoals het geval is in Nederland, creëert men immers concurrentie tussen de verschillende doelgroepen en maatregelen.

Zulk kader moet een einde stellen aan de willekeur en de onduidelijkheid die nu heerst in verband met contracten, statuten, subsidies, enzovoort.

In de eerste plaats kunnen er concrete voorwaarden gesteld worden aan de proefperiode die vele werknemers moeten doorlopen vooraleer ze eventueel een vast contract krijgen. Zo is het aan te bevelen dat zulke proefperiode beperkt wordt in de tijd. Daarnaast kan ook vastgelegd worden dat deze werknemers een tijdelijk contract afsluiten met de werkgever. Er kan overwogen worden dat dit juridisch kader ook een terugkeergarantie bevat. Wanneer de tewerkstelling in het NEC na de proefplaatsing niet slaagde kan zo gegarandeerd worden dat men kan terugkeren naar een eerder statuut, opleiding of werkplaats.

Voor de eigenlijke tewerkstelling moet de basisfilosofie van supported employment duidelijk omschreven zijn, i.e. het gaat om een volwaardige tewerkstelling bij een werkgever in het NEC, waarbij het gangbare loon gehanteerd wordt en de werknemers ook dezelfde arbeidsvoorwaarden als hun collega's genieten.

3.2.2 Financieel kader

Voor de uitbouw van een volledig supported employment traject heeft men grosso modo nood aan twee financieringsstromen. Ten eerste is voor de volledige omkadering en de blijvende begeleiding, die kenmerkend is voor supported employment, een omkaderingssubsidie nodig. Ten tweede moet het eventuele rendementsverlies van de werknemer gefinancierd worden.

Wanneer men supported employment op dit moment wil financieren, blijken de huidige mogelijkheden erg afhankelijk van de doelgroep.

Voor de personen die door het VAPH erkend zijn als persoon met een handicap is dit plaatje vrij gemakkelijk te schetsen. Voor de toeleiding naar een job kunnen zij immers een beroep doen op gespecialiseerde trajectbegeleiding, assessment en beroepsopleidingen. Tijdens hun tewerkstelling hebben personen met een handicap recht op de loonkostensubsidies, CAO26 en VIP. In principe wordt niet opgelegd waarvoor deze subsidies moeten gebruikt worden: werkgevers kunnen de premie gebruiken om het lagere rendement van deze werknemers te compenseren, maar ook om deze werkgevers te begeleiden en op te leiden zodat hun rendement stijgt. Bij de hervorming van de loonkostensubsidies zou men wel een deel van deze subsidie expliciet kunnen voorbehouden aan begeleiding.

Voor personen die geen officiële erkenning van het VAPH hebben is de financiering moeilijk rond te krijgen met de huidige maatregelen. Voor bepaalde werklozen zijn nog tijdelijke subsidies voorzien in het Activaplan, maar voor werkende personen die bijvoorbeeld vanuit een SWP willen doorstromen naar het NEC is geen enkele subsidie noch voor rendementsverlies, noch voor omkadering voorzien.

Naar de toekomst toe moet voor de volledige doelgroep voor supported employment ofwel nieuwe financieringsbronnen gevonden worden ofwel bestaande financieringsstromen (o.m. huidige financiering van beschutte en sociale werkplaatsen, CAO26, ...) omgevormd worden. Zulk model voor supported employment wordt bij voorkeur zoveel mogelijk ondergebracht in één systematiek, beheerd door één instantie. Daarnaast moet zulke financiering wel afgestemd kunnen worden op de verschillende mogelijkheden van de deelnemers.

Ofwel kan men er voor opteren de financiering van supported employment gescheiden te houden voor de verschillende doelgroepen. In dit geval moeten er bijkomende subsidiëringssystemen uitgedacht worden voor de personen die willen doorstromen vanuit een SWP.

Ofwel kan de financiering van de methodiek supported employment ingebed worden in de meer persoonsgebonden subsidiëring die men voorstaat in het eenheidsdecreet. In de huidige voorstellen wil men loonkostensubsidies, omkaderingsubsidies en andere financiële premies niet aan organisaties, maar aan personen koppelen. Men kan er dan voor kiezen met de subsidies te werken in een BW of SWP of om in het NEC aan de slag te gaan en in het kader van supported employment begeleiding aan te kopen. Dit lijkt het meest zuivere systeem, maar veronderstelt wel een goede indicering en een monitoring van de bestedingen.