



GLBAAL KADER VAN HET WERKGELEGENHEIDSBELEID TEN AANZIEN VAN MENSEN MET EEN ARBEIDSHANDICAP

1. Arbeidsgehandicapten : Wie zijn dat ?

We kunnen er niet om heen, we moeten definiëren wie arbeidsgehandicapt is.

In Vlaanderen is er in het decreet ter oprichting van het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap een definitie ingeschreven die geldt voor alle Vlaamse beleidsdomeinen.

Een handicap is :

"elk *langdurig* en *belangrijk* participatieprobleem van een persoon dat te wijten is aan het samenspel tussen functiestoornissen van mentale, psychische, lichamelijke of zintuiglijke aard, beperkingen bij het uitvoeren van activiteiten en persoonlijke en externe factoren."

Een arbeidshandicap wordt dan :

"elk langdurig en belangrijk probleem van deelname aan het arbeidsleven dat te wijten is aan het samenspel tussen ..."

Deze tweede definitie van arbeidshandicap staat ingeschreven in het decreet op de VDAB.

Aan de basis ervan ligt een model dat ontwikkeld werd in het kader van de Wereldgezondheidsorganisatie. Alle onderscheiden niveaus binnen dit model spelen op elkaar in (zie bijlage 1).

Het mag even herhaald : de handicap is niet de functiestoornis, maar het participatieprobleem dat zich voordoet bij mensen met een functiestoornis.

Het model zegt niets over de ernst of de duur van het participatieprobleem, in de Vlaamse definitie is dit wel het geval : het moet gaan om een *langdurig en belangrijk* participatieprobleem, anders vindt de overheid niet dat er iets *speciaal* moet voor gebeuren. Er zijn dan ook organisaties en deskundigen die moeten beoordelen wie gehandicapt is of anders gezegd wie zich in een handicapsituatie bevindt, d.w.z. een situatie waar de in het model onderscheiden factoren leiden tot een langdurig en belangrijk participatieprobleem.

Tot zover, het mag gezegd, een mooi theoretisch kader

Deze definitie van arbeidshandicap zijn we de laatste jaren in Vlaanderen gaan gebruiken, en ze vervangt wel een paar andere, maar lang niet allemaal. Zo zijn er op federaal niveau ook definitie van arbeidshandicap, maar van een andere aard.

Om dit te verduidelijken moeten we de twee kanten van het werkgelegenheidsbeleid onderscheiden.

Dit beleid heeft een actieve kant : mensen arbeidsgeschikt maken en integreren of re-integreren op de arbeidsmarkt, en een passieve kant : toelaten dat mensen zich, eventueel tijdelijk, onttrekken aan de arbeidsmarkt maar toch een inkomen behouden.

In ons land is het overgrote deel van het apparaat dat instaat voor actief beleid geregionaliseerd, terwijl het passieve beleid, onder de vorm van uitkeringen en vergoedingen, federaal is gebleven.

In Vlaanderen is de definitie die we vermeld hebben de overkoepelende definitie voor alle actieve beleidsmaatregelen (in het Waals Gewest of in het Brussels Gewest wordt die niet

gebruikt). In de praktijk zijn dit voor het grootste deel maatregelen die door de VDAB (samen met partners) worden uitgevoerd, maar er zijn ook enkel andere.

Op federaal vlak wordt het begrip arbeidshandicap eigenlijk niet gebruikt, maar in het kader van het uitkerings- en vergoedingsbeleid zijn er verschillende meestal reeds lang bestaande definities van arbeidsongeschiktheid die ook als een operationalisering van het model van de WGO kunnen worden beschouwd (in de ziekteverzekering, de tegemoetkomingen voor gehandicapten, de arbeidsongevallen- en beroepsziekteregeling en in de werkloosheidsverzekering)

2. Met hoeveel zijn ze?

Om een antwoord te geven op de tweede vraag "Met hoeveel zijn die arbeidsgehandicapten" zullen we ook gebruik maken van al die 'andere' definities.

Maar er is daarnaast nog een soort definitie die ook informatie oplevert, namelijk de zelfdefinities in het kader van enquêtes.

De belangrijkste enquête in dit verband is de Enquête naar de arbeidskrachten (EAK).

Die wordt jaarlijks uitgevoerd door de Directie Statistiek van de Federale Overheidsdienst Economie. In Vlaanderen worden er zo'n 40 000 personen bevraagd over allerlei aspecten van hun arbeidsituatie. Tot dusver is het nog maar twee keer mogelijk geweest om een vraag op te nemen over handicaps (in 2002 en in 2007) en dan nog maar in één op de vier enquêtes (toch nog een kleine 10 000 personen), maar in 2009 komt de vraag voor gedurende het hele jaar.

Die luidt :

" Ervaart u in uw dagelijkse bezigheden (op het werk of daarbuiten) hinder door een handicap, een langdurige aandoening of een langdurige ziekte (al dan niet werkgerelateerd)
Ja, in erge mate ; Ja, in zekere mate , Neen "

Merk op dat deze vraag uitdrukkelijk niet enkel naar arbeid verwijst, het gaat dus om mensen met een handicap en niet noodzakelijk om arbeidsgehandicapten.

Enkele vaststellingen (alle cijfers uit EAK tweede kwartaal 2007) :

Van alle respondenten tussen 15 en 64 jaar zegt 12.5% (of 1 op 8) een handicap te hebben of een langdurige gezondheidstoornis die hinder veroorzaakt in het dagelijkse leven. Voor 6% is dit in erge mate, voor 7% in zekere mate.

De totale Vlaamse bevolking 15-64 jaar omvat zowat 4 miljoen personen. Daarvan zijn er dus bijna een half miljoen (480 000) die zeggen dat ze hinder ondervinden (220 000 in erge mate – 260 000 in zekere mate).

Die hinder komt niet even sterk voor bij verscheidene deelgroepen (erge + in zekere mate) :

13% bij vrouwen; 12% bij mannen

9% bij 20-49 jarigen; 22% onder 50-64 jarigen

9% onder hooggeschoolden; 22% onder laaggeschoolden.

3. Hoe doen ze het op de arbeidsmarkt?

We willen natuurlijk ook wel graag weten hoeveel van die mensen aan het werk zijn, want zo wordt een relatie gelegd met eventuele participatieproblemen inzake arbeid en komen we op het domein van arbeidshandicap .

Onder diegenen die geen hinder ondervinden werkt 71%. Onder iedereen met hinder werkt maar 42% (toch nog 57% bij hinder in zekere mate, maar slechts 25% bij hinder in erge mate).

Dezelfde factoren die een verschil maken voor het voorkomen van hinder (geslacht, leeftijd, opleidingsniveau) staan ook in relatie staan tot de werkzaamheid :

- er zijn minder vrouwen die werken dan mannen (60% - 71%)
- er werken minder 50+ -ers dan 20-49 jarigen (49% - 72%)
- er werken minder laaggeschoolden dan hooggeschoolden (49% - 77%)

Het is dan ook de vraag of er een effect is van handicap onafhankelijk van dergelijke andere factoren. Statistische analyses hebben uitgewezen dat dit inderdaad het geval is en dat de onafhankelijke invloed van handicap even sterk is als die van leeftijd en als we enkel rekening houden met wie in erge mate hinder ondervindt dan is dit op zich de sterkste bepalende factor voor de arbeidsdeelname.

Onder de 480 000 die hinder ondervinden zijn er 200 000 werkenden en 280 000 niet-werkenden. Komt dit overeen met wat we uit andere bronnen weten ?

We weten dat er een 120 000 invaliden zijn in de ZIV en we weten ook dat er een 30 000 tal personen zijn met een inkomensvervangende tegemoetkoming. We mogen er ook nog wel enkele tienduizenden aan toevoegen die ten gevolge van een arbeidsongeval of een beroepsziekte niet meer beroepsactief zijn, en ook in de werkloosheid zijn er enkele tienduizenden niet volledig geschikten.

Samen komen we dan zeker al in de buurt van 200 000 en dan zijn alle vroeggepensioneerden onder de statutairen in overheidsdienst en in het onderwijs nog niet geteld, zodat de 280 000 niet-werkenden voor een heel groot deel teruggevonden kunnen worden.

De 200 000 werkenden met hinder zijn heel wat moeilijker in andere bronnen op te sporen. Daar kunnen we er hoogstens een 30-000 terugvinden, namelijk in beschutte werkplaatsen en in gelijkaardige structuren en werkend met een loonkostensubsidie (VOP).

Voor het Vlaams beleid is een heel belangrijke groep die van de arbeidsgehandicapten die als werkzoekende ingeschreven zijn in de VDAB. Dat zijn er nu een 30 000-tal (zie bijlage 2).

In het jaar 2000 waren er een 18 000-tal, sindsdien is het in stijgende lijn gegaan.

De deelgroepen die we onderscheiden zijn :

- werkzoekenden met een inschrijving in het VAPH (6000)
- werkzoekenden die BuSO gevolgd hebben (6500)

- werkzoekenden die door de RVA en/of de VDAB als gedeeltelijk geschikt of zeer beperkt geschikt zijn aangemerkt (17500 + 7000)
De optelling laat zien dat er veel overlapping is tussen deze groepen.

Er zijn twee factoren die de tijdreeks wat verstoren :

- in het midden van de periode zijn een aantal oudere werkzoekenden die tevoren niet meegeteld werden omdat ze niet beschikbaar moesten zijn voor de arbeidsmarkt wel weer in de statistiek opgenomen, en aangezien er bij ouderen meer zijn met een beperkte arbeidsgeschiktheid steeg het aantal arbeidsgehandicapten;
- de laatste jaren zijn de zeer beperkt geschikten sterk toegenomen, de activeringsacties van de RVA zijn daar zeker niet vreemd aan.

In beide gevallen gaat het om mensen die al werkzoekend waren en die een label toegekend kregen ook al veranderde er eigenlijk niet noodzakelijk iets aan hun functioneren.

Gemeten op een bepaald moment zijn er nu dus een 30 000 arbeidsgehandicapte Niet-werkende werkzoekenden maar in de loop van een jaar zijn er om bij de 45 000 die op een of ander moment tot die groep behoren. Er is dus een behoorlijk grote in- en uitstroom. De meeste van die arbeidsgehandicapten hebben een werkloosheidsvergoeding, maar er zijn er ook die op invaliditeit staan, of met een tegemoetkoming voor gehandicapten of met een leefloon van het OCMW.

In de voorbije jaren heeft de VDAB in het kader van screenings ook een groep geïdentificeerd met Medische, Mentale, Psychische of Psychiatrische problemen (MMPP). Die groep overlapt voor 70% met de groep arbeidsgehandicapten (bepaald op basis van VAPH-inschrijving, BuSO of geschiktheid). Er zijn onder de werkzoekenden dus eigenlijk nog wat meer 'arbeidsgehandicapten'.

De wijze van tellen van de arbeidsgehandicapten is sinds januari 2009 trouwens wat gewijzigd; ze komen nu overeen met iedereen die een "indicatie" heeft van arbeidshandicap (volgens het Besluit van de Vlaamse Regering van 18 juli 2008).

4. Wat doen wij aan de problemen van deelname aan het arbeidsleven?

Er zijn meerdere manieren om de verschillende overheidsinterventies op het vlak van *actief beleid* ten aanzien van arbeidsgehandicapten te ordenen. We kiezen voor een indeling op basis van het type van overheidsturing, waarbij er drie types worden onderscheiden : regulerende, compenserende en vervangende sturing.

4.1. Regulerende sturing

Bij regulerende sturing probeert de overheid in te grijpen op de arbeidsmarkt door geboden en verboden, maar ook iets minder dwingend door stimulansen te geven.

Aangezien er toch ook nogal wat Vlamingen werken bij de federale overheid is het van belang dat er daar een quotum verplichte tewerkstelling van arbeidsgehandicapten van kracht is van 3%, te behalen tegen 2010 (voor zover bekend zijn er nu nog geen 2%).

In de administratie van de Vlaamse Gemeenschap is er een streefcijfer van 4.5%, waarvan een deel (1%) voor zwaar gehandicapten. In de praktijk bereiken we echter nog geen 1%. Voor personen met een zware handicap kunnen sommige betrekkingen worden voorbehouden, waarvoor dan geen vergelijkend wervingsexamen moet worden georganiseerd.

In de provinciebesturen, de steden en gemeenten is er een quotum van 2%, dat door sommige gemeenten vlot wordt gehaald en door andere helemaal niet.

Op alle niveaus (federaal, vlaams; lokaal) moet worden voorzien in aanpassingen bij sollicitaties, en dit gebeurt ook meer en meer.

Een andere vorm van geboden zijn die in anti-discriminatieregelingen, zoals de federale wet uit 2007 en de Vlaamse decreten uit 2002 en 2008.

Het komt er kort gezegd op neer dat het verboden is iemand te discrimineren op basis van een handicap of de gezondheidstoestand, bij selecties en indienstnemen, bij promoties, bij de beloningsvoorwaarden, bij ontslagregelingen, enz. Bovendien rust er op werkgevers ook een verplichting om te voorzien in redelijke aanpassingen, zoals aanpassingen aan de arbeidsplaats. Die aanpassingen mogen geen al te zware last (meestal te begrijpen als financiële) leggen op de werkgevers, maar men moet daarbij rekening houden met tussenkomsten van de overheid. Dit impliceert dat de werkgever in veel gevallen verplicht is om van de geboden mogelijkheden gebruik te maken, of de kosten zelf te dragen. Met klachten over anti-discriminatie kan men terecht bij het Centrum voor Gelijke kansen (federaal) en/of bij het meldpunt arbeidsgerelateerde discriminatie (op website www.werk.be). Naargelang het geval zijn er strafrechterlijke of burgerrechterlijke procedures voorzien.

Men zal zich afvragen of die wetten veel uithalen. Afgaande op het aantal rechtszaken is men geneigd om een negatief oordeel uit te spreken (ons is maar één zaak bekend in relatie tot handicap), door het Centrum voor gelijke kansen wordt echter wel regelmatig bemiddeld bij conflicten.

Voorts zijn er stimulerende maatregelen. Daartoe behoren o.a. campagnes voor de tewerkstelling van personen met een handicap, in verschillende media.

Gedeeltelijk tot hetzelfde type van sturing behoort ook wat er gebeurt in het kader van het impulsbeleid Evenredige arbeidsdeelname en diversiteit (EAD).

Dat impulsbeleid is niet enkel op arbeidsgehandicapten gericht, maar ook op andere kansengroepen zoals allochtonen en vijftigplussers.

Een van de meest zichtbare aspecten van dit beleid zijn de diversiteitsplannen die jaarlijks worden uitgevoerd door honderden ondernemingen, non-profit organisaties en openbare instellingen. Meestal hebben dergelijke plannen betrekking op meerdere kansengroepen. In 2007 waren er 270 van de 620 plannen waarin arbeidsgehandicapten in het vizier kwamen. Vaak hebben die plannen te maken met de indienstneming van personen met een arbeidshandicap, of met opleiding voor wie er al werkt. Om de ondernemingen bij te staan bij het ontwikkelen van plannen en bij de uitvoering zijn er enkele tientallen diversiteitsconsulenten werkzaam, verspreid over heel Vlaanderen.

In hetzelfde kader is er het initiatief Jobkanaal (uitgaande van de diverse werkgeversverenigingen) dat ook met consulenten probeert om vacatures voor kansengroepen bij ondernemingen los te weken en zelfs een tijdlang in een apart circuit

voor te behouden. Ook de drie erkende vakbonden hebben consulenten die in dit verband actief zijn.

Meer en meer wordt nu gepoogd om ondernemingen aan te zetten om intern een beleid van wat men 'disability management' noemt uit te werken. De organisatie Prevent heeft in Vlaanderen het voortouw genomen om die methodiek, zowel op het niveau van case-management als van organisatiemanagement, te ontwikkelen en we zijn stilaan toe aan een ruimere implementatie daarvan.

4.2. Compenserende sturing

Sommige acties in het kader van het EAD-impulsbeleid behoren eigenlijk tot een tweede vorm van sturing, namelijk de compenserende sturing. Maar er zijn nog veel meer van die acties. Ze worden vandaag de dag vrijwel allemaal uitgevoerd door of onder regie van de VDAB, die hiervoor particuliere diensten erkent en financiert, met name de Gespecialiseerde Dienst voor Trajectbepaling en Begeleiding (GTB), de Gespecialiseerde arbeidsonderzoeksdiensten (GA) en de Gespecialiseerde opleidings- begeleidings en bemiddelingsdiensten (GOB).

Er zijn drie grote vormen van compenserende sturing te onderscheiden, naargelang de doelstellingen en de middelen die worden ingezet :

- 1) de productiecapaciteiten van personen met een handicap verhogen, bv. door middel van maatregelen inzake beroepsrevalidatie, beroepsopleiding en competentieontwikkeling.
- 2) de productie-eisen aanpassen aan de mogelijkheden van personen met een handicap, bv. door maatregelen die werkgevers steun verlenen om de arbeidsvoorwaarden en/of de arbeidsomgeving aan te passen (loonkostensubsidies, vergoeding aanpassing arbeidspost).
- 3) het 'matching' proces tussen productiecapaciteiten en productie-eisen verbeteren, door screening, bemiddeling, trajectbegeleiding, jobcoaching, loopbaanbegeleiding enz.

Binnen de VDAB beoordeelt de Dienst Arbeidshandicap(specialisatie) wie in aanmerking komt voor Bijzondere Tewerkstellingsondersteunende Maatregelen (BTOM's) zoals aanpassingen aan de arbeidsomgeving, de Vlaamse Ondersteuningspremie en Beschutte Tewerkstelling.

4.3 Vervangende sturing

Wanneer het niet lukt om arbeidsgehandicapten op de reguliere markt aan het werk te krijgen via verplichtingen noch via opleiding, trajectbegeleiding, loonkostensubsidies, arbeidspost-aanpassingen, enz. dan zijn er voor sommige groepen nog mogelijkheden in arbeidsplaatsen die de overheid speciaal voor deze doelgroep creëert. Het best bekend zijn uiteraard de beschutte werkplaatsen. Er zijn iets meer dan 60 en ze bieden werk aan een 15 000-tal personen met een handicap. Maar ook in de ongeveer 100 sociale werkplaatsen, met een 3000-tal doelgroepwerknemers is ongeveer één op de vier arbeidsgehandicapt.

En voor mensen die niet meer of nog niet aan betaalde arbeid toe zijn, zijn er arbeidszorg initiatieven, aansluitend bij beschutte of sociale werkplaatsen, vanuit de psychiatrie, vanuit OCMW's en in het kader van dagcentra voor gehandicapten.

Meer informatie :

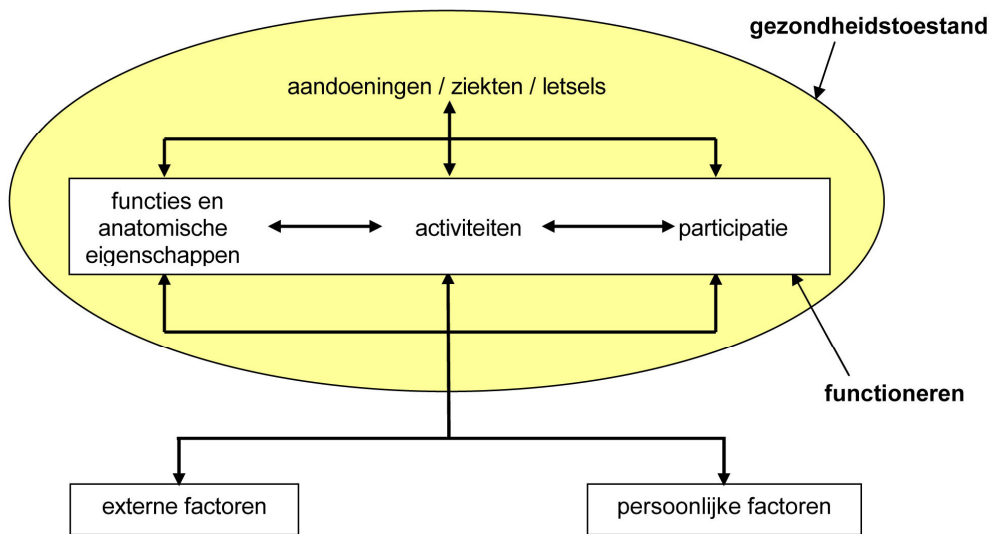
Nota Handicap en Arbeid (E.Samoy) op www.werk.be (surf naar Cijfers en Onderzoek en verder naar Publicaties). Wordt minstens jaarlijks bijgewerkt. Ook op diverse andere plaatsen in de rubriek Cijfers en Informatie is er nog informatie te vinden over arbeidsgehandicapten.

Voor de recentste cijfers : www.vdab.be (rubriek cijfers – Arvastat)

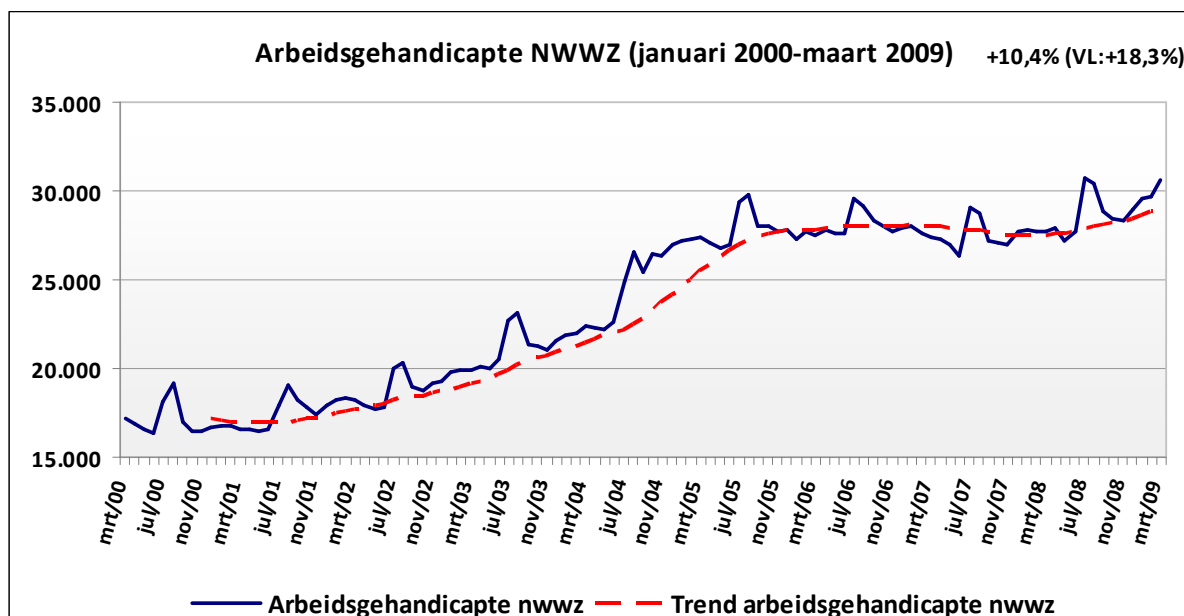
Voor de regelingen : www.vdab.be/arbeidshandicap

Bijlage 1

Figuur 1. De wisselwerking tussen de verschillende aspecten van de gezondheidstoestand en externe en persoonlijke factoren.



Bijlage 2



DEPARTEMENT WERK EN SOCIALE ECONOMIE

Colofon

Samenstelling

Vlaamse overheid

Beleidsdomein Werk en Sociale Economie

Departement Werk en Sociale Economie

Koning Albert II-laan 35 bus 20

1030 Brussel

02 553 42 56

monitoring@vlaanderen.be

www.werk.be

Verantwoordelijke uitgever

Dirk Vanderpoorten

Secretaris-generaal

Uitgave

mei 2009