

Capita Selecta Recent Arbeidsmarktonderzoek in Vlaanderen

**TITEL: PERSONEN MET EEN ARBEIDSHANDICAP OP DE ARBEIDSMARKT:
HEFBOMEN VOOR EEN HOGERE WERKZAAMHEIDSGRAAD**

Auteur(s): Dries Van Herreweghe & Miet Lamberts

1. Korte samenvatting van het onderzoek (abstract)

Het doel van dit onderzoek betrof het opstellen van innovatieve beleidsaanbevelingen die de arbeidsmarktintegratie van personen met een arbeidshandicap bevorderen. Allereerst werden aan de hand van een beknopte literatuurstudie de drempels voor personen met een arbeidshandicap op de arbeidsmarkt besproken.

De klemtoon van het onderzoek betrof echter een comparatieve landenstudie. Hiervoor werd concreet gekeken naar leerrijke buitenlandse cases uit vier verschillende Europese lidstaten (Zweden, Finland, Nederland en Frankrijk). Voor elk van de verschillende landen werd een kort overzicht gemaakt van het bestaande beleid en de voornaamste beschikbare maatregelen om personen met een arbeidshandicap te ondersteunen in hun weg naar de arbeidsmarkt. De focus van elke landenstudie lag hoofdzakelijk op het belichten van wetten of projecten waar bepaalde vernieuwende elementen vervat zitten die leerrijk kunnen zijn voor het Vlaamse beleid. Concreet ging het hierbij over het SIUS-project in Zweden dat de Supported Employment methodiek op grote schaal heeft uitgebouwd in Zweden. In Finland werden het OTE en OSKU-project belicht, waarbij via een breed gamma aan veranderingen binnen de bestaande werking werd getracht de arbeidsmarktparticipatie van personen met een gedeeltelijke arbeidscapaciteit te bevorderen. In Nederland werd de Participatiewet belicht en de verschillende flankerende beleidsveranderingen. In tegenstelling tot de andere cases werd deze maatregel meer beschouwd als een 'leercase' dan een 'good practice', aangezien er doorheen de jaren duidelijke problemen zijn opgedoken als gevolg van de beleidskeuzes. Tot slot werden in Frankrijk twee kleine maar innovatieve en succesvolle projecten onderzocht (Handimoo en HumanLab) die kaderen binnen het Handinnov financieringsproject.

Tot slot werden deze bevindingen gekoppeld aan de problemen en uitdagingen die er zich momenteel stellen in het tewerkstellingsbeleid voor personen met een arbeidshandicap in Vlaanderen. Om de vertaalslag van het internationale onderzoek naar Vlaanderen te maken werd er een focusgroep georganiseerd met de voornaamste stakeholders binnen het Vlaamse beleid rond arbeidsmarktparticipatie van personen met een arbeidshandicap.

Key words:

2. Doelen van het onderzoek

Deze studieopdracht heeft als doel om na te gaan hoe de werkzaamheidsgraad van personen met een arbeidshandicap verder kan verhoogd worden, resulterend in duurzame tewerkstelling. We kijken niet enkel naar het verhogen van de instroom maar ook naar de duurzaamheid van de tewerkstelling en de jobkwaliteit, resulterend in duurzame loopbanen en jobretentie.

Om de werkzaamheidsgraad van personen met een arbeidshandicap te verhogen, dient het beleid zich enerzijds te richten op de beschikbare arbeidsreserve nl. de groep van niet-werkende werkzoekenden met een arbeidshandicap die op zoek zijn naar werk maar moeilijk werk vinden, en anderzijds ook op de potentiële arbeidsreserve nl. de groep van personen die op dit moment niet actief participeren aan de arbeidsmarkt. We mogen echter ook niet uit het oog verliezen dat een groep van personen met een arbeidshandicap aan het werk is maar onder hun niveau tewerkgesteld wordt (graad van ondertewerkstelling) of in minder werkbare jobs, waardoor de duurzaamheid van deze tewerkstelling onder druk komt te staan.

Om de werkzaamheidsgraad van deze groep van personen met een arbeidshandicap te verhogen, dient sterk ingezet te worden op het verlagen van de drempels die deze groep ervaart, zowel bij instroom op de arbeidsmarkt (en dit zoveel mogelijk binnen de reguliere arbeidsmarkt) als tijdens hun loopbaan.

Het project is opgebouwd rond drie centrale onderzoeksvragen:

1) Overzicht en beschrijving van de oorzaken van en van de mechanismen die inzicht bieden in de lage werkzaamheidsgraad (en werkbaarheidsgraad) van personen met een arbeidshandicap. Welke drempels bemoeilijken de arbeidsdeelname voor personen met een arbeidshandicap? Welke uitdagingen stellen zich? We besteden bijzondere aandacht aan de duurzaamheid en werkbaarheid van de tewerkstelling.

De lage werkzaamheidsgraad is het gevolg van verschillende factoren op verschillende niveaus, op micro-, meso- en macroniveau; op niveau van het individu, op niveau van de organisatie als op niveau van maatschappelijke structuren, bredere beleidskaders, sociale zekerheidssystemen,... Mogelijke (onbedoelde) drempels kunnen zich situeren op verschillende niveaus, zowel aan aanbodzijde als aan vraagzijde, op niveau van de geboden dienstverlening aan zowel vraagzijde als aanbodzijde, als op het niveau van het gevoerde beleid en de verschillende maatregelen en uitkeringsstatuten.

2) Wat zijn mogelijke (innovatieve) praktijken en hefboomen die een antwoord kunnen bieden op de vastgestelde drempels en uitdagingen waar Vlaanderen mee kampt?

Op basis van internationaal vergelijkend onderzoek willen we nagaan wat we kunnen leren van andere landen die beschouwd kunnen worden als goede praktijken op vlak van duurzame tewerkstelling van personen met een arbeidshandicap. Welke (innovatieve) antwoorden worden in het buitenland geformuleerd op de vastgestelde uitdagingen en drempels en dit op de verschillende niveaus? In welke mate kan de vertaalslag gemaakt worden naar de Vlaamse context, rekening houdend met de specifieke context van de vergelijkingslanden en hun beleidskaders?

3) Formuleren van (innovatieve) beleidsadviezen: hoe kan de werkzaamheidsgraad van personen met een arbeidshandicap verder verhoogd worden? Welke innovatieve beleidsantwoorden kunnen de arbeidsdeelname van personen met een arbeidshandicap verder verhogen?

Deze adviezen situeren zich op de verschillende niveaus waar drempels en uitdagingen kunnen vastgesteld worden. Welke ondersteuning aan werknemers of werkzoekenden (en bij uitbreiding personen in inactiviteit die mits ondersteuning de stap naar de arbeidsmarkt zouden kunnen zetten) kan geboden worden om tegemoet te komen aan bepaalde drempels en uitdagingen? Welke beleidsondersteuning kan geboden worden aan werkgevers en hoe kunnen we hen stimuleren en ondersteunen om deze (sociale) doelstellingen na te streven? Hoe kunnen de sociale inschakelingseconomie en de reguliere economie meer naar elkaar toegroeien? Hoe en welke dienstverlening kan een antwoord bieden? Welke dienstverlening werkt anders bij personen met een handicap (in vergelijking met personen zonder een handicap), en welke werkt het beste voor hen en welke niet?

3. Methoden en data (voor meer methodologische toelichting kan je het kaderstuk gebruiken)

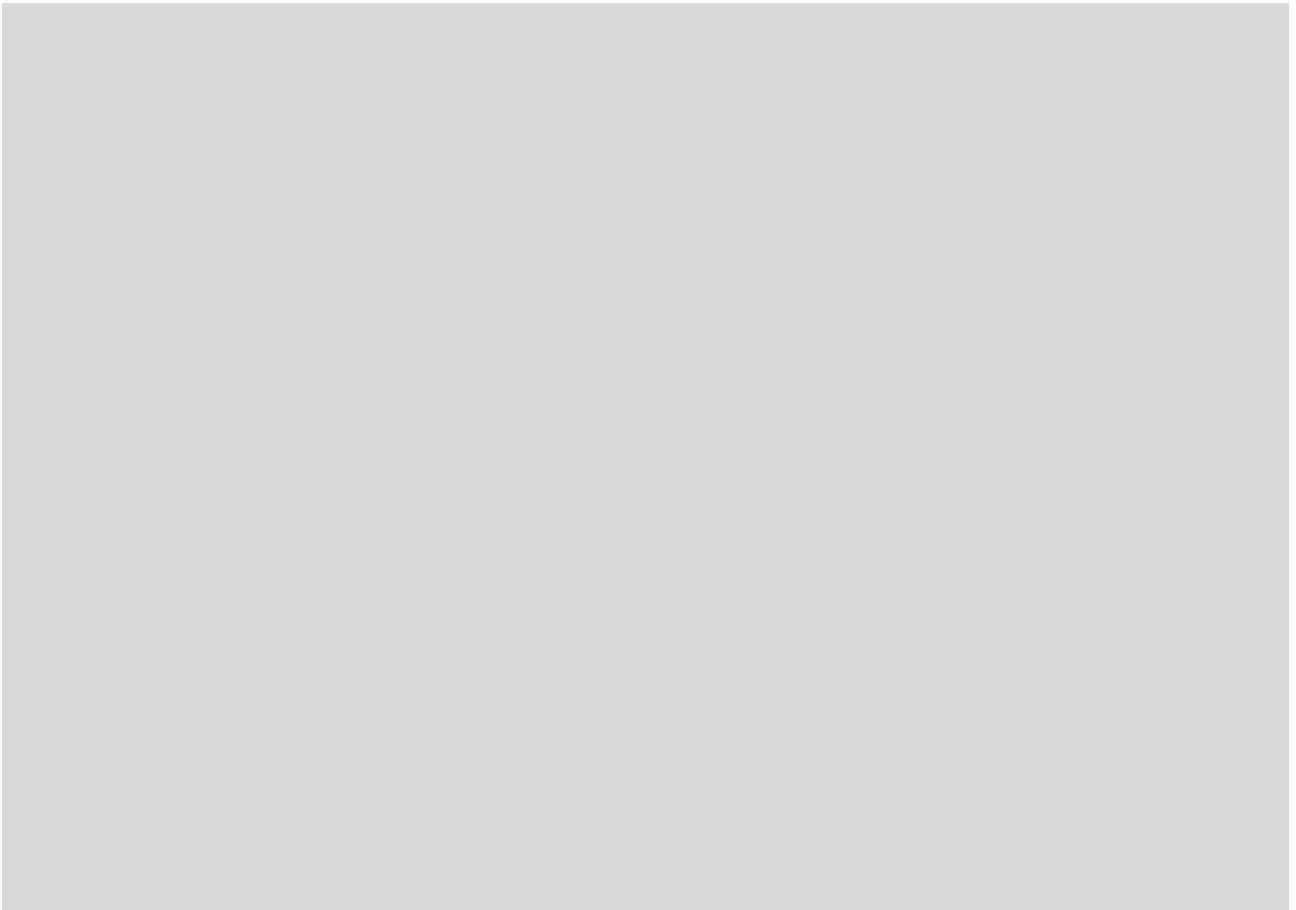
De eerste fase van het onderzoek bestond uit een beknopte literatuurstudie, waarbij aan de hand van nationale en internationale onderzoeksliteratuur de oorzaken en mechanismen achter de lage werkzaamheidsgraad (en werkbaarheidsgraad) van personen met een arbeidshandicap werden onderzocht. Welke drempels bemoeilijken de arbeidsdeelname voor personen met een arbeidshandicap op verschillende niveaus en welke uitdagingen stellen zich? Hierbij werd bijkomend gelet op de gelaagdheid van de problematiek, waarbij er aandacht was voor drempels op zowel micro (individueel), meso (organisatie) als macro (nationaal) niveau.

In fase 2 werden allereerst 4 landen geselecteerd die leerpotentieel bieden voor de Vlaamse case. Hierbij lag de focus in het bijzonder op het leerpotentieel dat bepaalde cases konden bieden. Het innoverende aspect was hierbij een belangrijke factor, naast de relevantie voor het Vlaamse beleid. Voor het merendeel van de geselecteerde landen (met name voor Zweden, Finland en Frankrijk) werd hierbij gekeken naar specifieke projecten die als een 'good practice' kunnen dienen. In het geval van Nederland zit het leerpotentieel eerder in de ervaren problemen en de bijhorende oplossingen die werden bedacht. In Nederland werd veel aandacht besteed aan evaluaties op verschillende niveaus van de genomen maatregelen.

Voor het onderzoek van deze projecten en beleidskeuzes werd gebruikgemaakt van een kwalitatieve case-benadering. Hierbij werden contacten gelegd met de relevante actoren ter plekke. Concreet ging dit over academici en onderzoekers, beleids- en stafmedewerkers, medewerkers van cliëntenorganisaties, belangenverenigingen en middenveldorganisaties. Deze actoren werden geïnterviewd aan de hand van een interviewschema, waarbij zowel de werking, context en evaluatie van de initiatieven vanuit hun standpunt werd bevestigd (een overzicht van de geïnterviewden is opgenomen in bijlage). Ook relevante literatuur en documenten werden bestudeerd en geanalyseerd.

In fase 3 werd getracht om te komen tot breed gedragen, relevante beleidsaanbevelingen en innovatieve beleidsantwoorden die de arbeidsdeelname van personen met een arbeidshandicap op de Vlaamse arbeidsmarkt verder kunnen verhogen. Hiervoor werd een focusgroep georganiseerd met de verschillende betrokken stakeholders op Vlaams niveau (Meer bepaald: VDAB, GTB, SUEM, ACV-CSC, ABVV-FGTB, Handicap & Arbeid, GRIP VZW en de Vlaamse Overheid). Hierbij werd aan de hand van de bevindingen uit fase 1 en 2 besproken welke ervaringen uit het buitenland relevant kunnen zijn voor Vlaanderen, alsook waar er zich momenteel bepaalde knelpunten bevinden. Daarnaast werd ook een Nederlandse expert uitgenodigd om vanuit zijn visie het Nederlandse beleid en eventuele parallellen met Vlaanderen te trekken. Aanvullend werden ook enkele interviews afgenomen met relevante organisaties binnen het Vlaamse veld.

Methodische toelichting (bijvoorbeeld type van survey: statistische technieken)



4. Bevindingen

Binnen de verschillende landen werden verschillende projecten uitgekozen omdat ze een bepaald innovatief potentieel kunnen hebben voor het Vlaamse beleid rond tewerkstelling van personen met een arbeidshandicap.

In **Zweden** werd geopteerd voor het SIUS-project. Het is een van de grootste implementaties van Supported Employment momenteel binnen Europa. Supported Employment is een intensieve begeleidingsmethodiek waarbij reeds wetenschappelijk werd aangetoond dat het een van de meest effectieve methodieken is om personen met een arbeidshandicap aan tewerkstelling te helpen. De methodiek wordt voornamelijk gekenmerkt door een snelle plaatsing op een werkplek, intensieve en individuele begeleiding van zowel werknemer als omgeving en training op de werkplek zelf. De methodiek is niet onbekend in Vlaanderen en wordt momenteel reeds in bepaalde mate ingezet door VDAB, GTB en enkele GOB's.

Het doel van de bespreking is enerzijds om de voor- en nadelen van de methodiek te belichten. Daarnaast wil deze casestudy ook een inzicht bieden in de manier waarop de methodiek op een veel grotere schaal dan in Vlaanderen het geval is, wordt ingezet in Zweden. Hierbij werden bepaalde keuzes gemaakt in implementatie. De ervaringen doorheen de jaren kunnen leerrijk zijn voor Vlaanderen en voor de mogelijke verdere uitbouw van Supported Employment in Vlaanderen.

Voor **Finland** werd gekozen om het OTE en OSKU verder uit te lichten. Dit omdat beide projecten samen inzetten op een breed gamma aan maatregelen om het probleem van de verminderde arbeidskansen van werknemers met een arbeidshandicap aan te pakken.

Een hoofddoel van het project was om de aanzienlijke complexiteit die eigen is aan het Finse systeem, te verminderen. Dit werd op innovatieve manieren aangepakt met behulp van een nieuwe vorm van begeleiding (vooral van begeleider) in het dienstverleningsproces, die specifiek toegespitst is om verschillende actoren en hulpmiddelen beter op elkaar af te stemmen. Daarnaast werd er ook sterk ingezet op verbeteringen in laagdrempelige online informatievoorziening voor zowel werknemers, werkgevers als dienstverleners. Ook op dit vlak is in Vlaanderen nog groeimarge. Verder waren er ook maatregelen die (onder andere via wetgeving) trachtten de drempels tot tewerkstelling voor personen met een arbeidshandicap te verlagen. Tot slot was er ook aandacht voor het faciliteren van zelfstandig ondernemerschap voor mensen met een arbeidshandicap. Dit is een beleidsaspect waar nog relatief weinig wordt op ingezet binnen Europa.

In tegenstelling tot de overige landen werd **Nederland** niet echt als 'good practice' maar als leerpraktijk opgenomen in het onderzoek. Concreet werd de invoer van de Participatiewet bekeken die in 2015 werd ingevoerd en die een aantal ingrijpende veranderingen heeft teweeggebracht op vlak van beleid rond tewerkstelling van personen met een arbeidshandicap. Zo werd er een aanzienlijke decentralisatie doorgevoerd richting de gemeenten en werden er maatregelen ingevoerd om mensen met een arbeidshandicap aan te zetten om werk te zoeken in het regulier circuit.

Flankerend aan de Participatiewet wordt ook de Banenafpraak besproken. Binnen de banenafpraak werd een vorm van quota gekoppeld aan voordelen voor werknemers en werkgevers.

Tot slot wordt ook het "Breed Offensief"-project en het "Simpel Switchen"-project besproken. Beide projecten werden uitgewerkt in navolging van de kritiek en problemen met de Participatiewet en bieden eveneens interessante inzichten.

In het geval van **Frankrijk** werd ervoor geopteerd om dieper in te gaan op kleinere en meer lokale initiatieven die de tewerkstelling van personen met een arbeidshandicap bevorderen op een innovatieve manier. Concreet werden de Handimooc- en HumanLab-projecten hiervoor geselecteerd. In beide gevallen lag de klemtoon van de projecten sterk op het gebruik van technologische innovatie om het participatieprobleem van personen met een arbeidshandicap aan te pakken. In het Handimooc-project werd hierbij ingezet op moderne online communicatievormen (MOOC's) om personen met een arbeidshandicap informatie en vaardigheden bij te brengen. Binnen het HumanLab-project werden technologische hulpmiddelen ontwikkeld door personen met een handicap zelf. Naast de hulpmiddelen op zich zijn het educatieve en sociale aspect van dit project wellicht de belangrijkste elementen in de ondersteuning van personen met een arbeidshandicap richting de arbeidsmarkt.

Bij de selectie van de cases werd naast innovatie ook rekening gehouden met voldoende verschillen qua opzet van de initiatieven. Zo ligt in de Zweedse case het succes van het programma voor een groot stuk in de gehanteerde methodologie. In Finland werden oplossingen gezocht voor drempels op vlak van toegankelijkheid en complexiteit. Nederland omvatte verregaande wettelijke veranderingen in het ganse systeem terwijl in Frankrijk net kleinschalige projecten werden bekeken die in hoofdzaak interessant zijn omwille van hun technologisch en innovatief karakter.

4. Bevindingen (vervolg)

4.1 Bevindingen Zweden

Een belangrijk element van het succes van Zweden op vlak van tewerkstelling van personen met een arbeidshandicap ligt waarschijnlijk in de historische oorsprong van het beleid, waarbij reeds vanaf de jaren '50-60 binnen beleid de cultuur heerste om personen met een arbeidshandicap actief te ondersteunen en begeleiden in hun weg richting de arbeidsmarkt.

Het succes van het Zweedse beleid vertaalt zich in de cijfers op Europees vlak, waarbij zij een van de koplopers zijn. Bovendien slagen zij er meer in dan andere landen om ook personen met een zware arbeidshandicap mee op de arbeidsmarkt te betrekken.

Wat beleid betreft zijn personen met een arbeidshandicap relatief goed beschermd door middel van wettelijke bepalingen die verhinderen dat personen met een arbeidshandicap ontslagen kunnen worden omwille van handicap of ziekte. Daarnaast zijn werkgevers verplicht om een werkplek te voorzien die voldoet aan de noden van de werknemer in kwestie.

Het Zweedse arbeidsmarktbeleid voor personen met een arbeidshandicap wordt sterk getypeerd door zijn inzet op activerende maatregelen. Dit vertrekt reeds vanuit het uitkeringssysteem, waarbij personen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering op regelmatige tijdstippen worden gerevalueerd. Indien de sociale verzekeringsinstelling van oordeel is dat de desbetreffende persoon over enige arbeidscapaciteit beschikt, wordt hij/zij doorverwezen naar de publieke tewerkstellingsdiensten.

Deze publieke tewerkstellingsdiensten zetten in op een brede waaier aan maatregelen om personen met een arbeidshandicap te ondersteuning richting arbeidsmarkt. Eén van de voornaamste en meest gebruikte ondersteuningsmiddelen zijn hierbij loonkostsubsidies, waarbij de werkgever een percentage van het salaris uitbetaald krijgt dat afhankelijk is van de arbeidscapaciteit van de persoon in kwestie. Daarnaast zijn er ook andere financieringen beschikbaar om personen met een arbeidshandicap te ondersteunen in hun tewerkstelling. Tot slot is er ook een sociale gunstmaatregel, waarbij werkgevers die iemand aanwerven die langer dan 2 jaar werkloos was, recht hebben op kortingen in socialezekerheidsbijdragen. Qua financiële maatregelen wordt er in Zweden dus ingezet op zowel ondersteuning van de werknemer op de werkplek als aanmoediging van werkgevers om personen met een arbeidshandicap een kans tot tewerkstelling te geven.

Het project dat gekozen werd in het onderzoek naar innovatieve praktijken betrof het SIUS-project. Dit werd gekozen omwille van zijn sterke inzet op de Supported Employment methodiek en de implementatie ervan op grote schaal. Enerzijds ligt de succesfactor van het traject, dat er jaarlijks in slaagt om 5800 van zijn 10 000 deelnemers aan werk te helpen, in de methodiek zelf. Uit onderzoek en goede internationale voorbeelden blijkt deze erg effectief te zijn. Uit interviews en onderzoek blijkt dit succes voornamelijk van een aantal factoren af te hangen. Zo is de nadruk op individuele begeleiding en maatwerk erg belangrijk, de mate waarin de betrokken cliënt kan participeren in het tewerkstellingstraject, de snelle plaatsing op een werkplek, de begeleiding van de omgeving van de werknemer en de nadruk op follow-up.

Wat het SIUS-traject specifiek kenmerkte was enerzijds de klemtoon op de regionale werking, waarbij de SIUS-consultant sterk vertrekt vanuit zijn/haar expertise en kennis van de lokale arbeidsmarkt. Een bijkomend kenmerk, waarbij het SIUS-programma enigszins afwijkt van de 'klassieke' Supported Employment methodologie is de selectie van de cliënten voor het traject. Waarbij de methodologie sterk gebaseerd vertrekt vanuit een brede toegang tot het traject, waarbij iedereen met enige arbeidscapaciteit kan toetreden, is er bij het SIUS-traject impliciet en expliciet sprake van een zeker selectie effect. Enerzijds gebeurt deze selectie reeds voor het traject van start gaat, zo wordt er in de voorafgaande fase de afweging gemaakt of de werkzoekende met een arbeidshandicap een geschikte kandidaat is met een zekere 'slaagkans' binnen het traject. Zo worden mensen met een te beperkte arbeidscapaciteit doorgaans doorverwezen naar andere trajecten die niet noodzakelijk als uitgangspunt tewerkstelling binnen de reguliere economie hebben. Ook personen die 'overgekwalificeerd' zijn en geen nood hebben aan de intensieve begeleiding die typerend is voor het traject, worden doorgaans doorverwezen naar andere begeleidingstrajecten. Daarnaast wordt er binnen het traject ook sterk ingezet op het gebruik van stages. Zo wordt er quasi steeds gebruikgemaakt van een voorafgaande stage met relatief weinig ondersteuning (naar Supported Employment normen). Indien de stagiair er niet in slaagt ongeveer de helft van deze stageperiode te doorlopen, bestaat de kans dat hij/zij niet verder kan deelnemen aan het traject. Kortom kan er dus gesteld worden dat de selectie binnen het traject enigszins pragmatisch verloopt.

Er werden aanzienlijke tijd en middelen besteed aan de evaluatie van het traject, waarbij er werd samengewerkt met universiteiten om de impact en werking van het programma te evalueren. Hieruit kwam een grotendeels positief resultaat naar voor. Uit de interviews met deelnemende cliënten werd de begeleiding doorgaans als positief geëvalueerd. Hieruit bleken in het bijzonder de kwaliteit van de medewerker, de mogelijkheid tot participatie van de cliënt en een effectieve plaatsing belangrijke elementen in de evaluatie van de betrokken personen.

Daarnaast werd het project uitvoerig vergeleken met twee alternatieve methodieken binnen een grootschalig nationaal experiment. Eén van deze trajecten betrof een meer klassieke begeleidingsmethode, de andere een bredere begeleiding die breder ging dan louter het arbeidsmatige. Uit deze vergelijking komt naar voor dat het SIUS-traject het meest efficiënte was in het tewerkstellen van personen met een arbeidshandicap. Zo bleek na 15 maanden dat 26% van de werkzoekenden in tewerkstelling was, ten opzichte van 18% bij de meer klassieke methodiek en 20% bij de bredere begeleiding. Omwille van de focus op snelle plaatsing op een werkplek, komt uit de evaluatie naar voor dat het traject kostenefficiënter is dan de twee overige methodieken (veel hangt hierbij echter af van de individuele case). Hierdoor kan er bespaard worden in andere kosten die doorgaans gepaard gaan met voorafgaande gesprekken en opleidingen vooraf. Er zijn nagenoeg geen cijfers beschikbaar omtrent de gemiddelde kost van een SIUS-begeleidingstraject. Uit interviews met een relevante expert komt echter naar voor dat het traject in de praktijk als kostenefficiënt wordt beschouwd vanaf 9 maanden tewerkstelling.

4.2 Bevindingen Finland

Finland heeft de voorbije jaren sterk ingezet op de overgang naar meer activerende maatregelen. Eén van de voornaamste aanleidingen hiervoor is de grote groep van personen dat leeft van een vervangingsinkomen ('disability pension').

Om dit tegen te gaan werden doorheen de jaren aanpassingen en maatregelen voorzien om deze groep meer te activeren. Allereerst wordt het disability pension vandaag de dag beschouwd als een laatste alternatief indien alle activerende maatregelen geen kans op slagen hebben. Een ander voorbeeld van een activerend aspect binnen het disability pension is de mogelijkheid om een gedeelte bij te verdienen bovenop de uitkering. Daarnaast wordt er ook in toenemende mate gebruik gemaakt van gedeeltelijke disability pensions, hetgeen een actiever alternatief biedt dan de klassieke volledige disability pensions voor personen waarbij er toch enige arbeidscapaciteit beschikbaar is.

Een ander centraal element binnen het Finse arbeidsmarktbeleid voor personen met een arbeidshandicap zijn de rehabilitatietrajecten. Hiervan zijn er verschillende alternatieve opties beschikbaar, de meest relevante voor de doelgroep zijn echter wellicht de arbeidsmatige rehabilitatie voor personen die in het verleden reeds hebben gewerkt en de rehabilitatie voor jongeren met een arbeidshandicap. Beide maken sterk gebruik van individuele begeleiding, stages, opleiding, etc. Ook deze trajecten hebben een enigszins activerend aspect, zo is er in beide gevallen een vergoeding voorzien voor de persoon in kwestie, indien hij/zij besluit om aan het desbetreffende traject deel te nemen. Deze vergoedingen komen bovenop het disability pension, waardoor de persoon in kwestie dus ook een financiëleleel incentive heeft om deel te nemen aan het rehabilitatietraject. Dit is in het bijzonder relevant voor het traject gericht voor jongeren, waarbij het een mogelijkheid biedt om in te spelen op de problematiek van NEET-jongeren, die ook in Finland significant aanwezig is.

De projecten die in Finland bekeken werden betroffen het OSKU en OTE-project, waarbij het OSKU-traject een voorloper/pilootproject vormde van het grotere OTE-project. Er werd voor de projecten gekozen omdat ze uit evaluaties succesvol bleken, vernieuwende elementen voorstelden en een breed gamma aan maatregelen voorstellen om verschillende problemen aan te pakken (die ook in Vlaanderen aanwezig zijn).

In het OSKU-traject lag de klemtoon in het bijzonder op het implementeren van een zogenaamde "Work Ability Coördinator" (WAC). Dit betrof een persoon binnen het dienstverleningstraject waarvan de taak specifiek gericht was om een overzicht te bewaren over de beschikbare ondersteuningsmogelijkheden en actoren op lokaal vlak. Hier werd in beide projecten sterk op ingezet, aangezien het Finse systeem notoir complex en versnipperd is. Een ander uniek aspect van WAC's zat daarnaast vevat in de opleiding, waarbij een heterogene groep van verschillende actoren binnen het tewerkstellingsproces een grotendeels identieke opleiding samen volgde. Naast de opleiding zelf zorgde dit aspect ervoor dat verschillende dienstverleners zich meer bewust worden van de taken en plaats van anderen binnen het ganse proces.

Uit de evaluatie van het OSKU-project bleek dat de betrokken cliënten tevreden waren over de dienstverlening door een WAC, ook hier werd wederom het belang van participatie van de cliënt benadrukt. Daarnaast bleek uit de bevroegde bedrijven dat er door de implementatie van de WAC meer werd ingezet op samenwerking om personen met een arbeidshandicap binnen de onderneming te ondersteunen. Daarnaast bleek ook dat procedures die in de ondernemingen werden ingezet uniformer en efficiënter verliepen onder invloed van de WAC. Uit de economische

evaluatie van het traject komt voornamelijk naar voor dat het gebruik van arbeidsmatige rehabilitatie sterker gegroeid is in de deelnemende organisaties dan in de controlegroep. Daarnaast werd er ook meer preventief gewerkt binnen de deelnemende organisaties.

Het OTE-project bouwde voort op het kleinschaligere OSKU-traject, maar breidde de aanpak ook aanzienlijk uit door middel van verschillende deelprojecten. Net zoals bij OSKU het geval was, is ook binnen dit project het belangrijkste doel de ondersteuning van personen met een gedeeltelijke arbeidscapaciteit.

Allereerst werd er in navolging van het OSKU-project verder ingezet op de WAC-methodiek en implementatie. Zo werd het aantal WAC's in Finland aanzienlijk opgetrokken en werd het opleidingstraject verder uitgebouwd. Momenteel zijn er zo ongeveer 910 WAC's actief binnen Finland.

Om de complexiteit en versnippering van het Finse beleid verder aan te pakken werd in een ander deelproject gewerkt aan de uitbouw van een online platform. De focus van dit platform was hierbij zowel toegankelijkheid als volledigheid. Het biedt een erg volledig overzicht van de verschillende maatregelen, ondersteunings- en begeleidingsvormen die er momenteel in Finland aanwezig zijn. Het beperkt zich daarbij niet tot de bevoegdheid van een bepaalde organisatie maar reikt raak- en contactpunten waarlangs geïnteresseerden de weg naar de juiste ondersteuning kunnen vinden. De doelgroep voor de website wordt breed opgevat en is gericht op zowel de doelgroep zelf, dienstverleners als werkgevers.

Een ander groot deelproject binnen OTE was het verkennen en uitbouwen van manieren om personen met een arbeidshandicap die interesse hebben in ondernemerschap te ondersteunen. Hierbij werd er in eerste instantie een verkennend onderzoek uitgevoerd. Hieruit bleek voornamelijk dat een significant deel van de groep van ondernemers (en potentieel ondernemers) voor ondernemerschap gekozen heeft omwille van een gebrek aan alternatieven. Desalniettemin was er ook een groep van ondernemers die hier wel voor gekozen hadden vanwege de voordelen die het biedt. Daarnaast werd er nagegaan welke probleempunten zich momenteel stellen en welke ondersteuning zij het belangrijkste vonden. Aansluitend aan het verkennend onderzoek werd er ook gewerkt aan een operationeel model om ondernemerschap binnen de doelgroep te stimuleren. Concreet werden hier een aantal faciliterende maatregelen voorgesteld. Hierbij werd er veel belang gehecht aan toegankelijke opleidingen, de inzet op moderne communicatiemiddelen, opstarten van evenementen voor ondernemers en aspirant-ondernemers met een arbeidshandicap, financiering en het verbeteren van de perceptie.

Deelproject 4 was specifiek gericht op het verlagen van drempels tot rekrutering (voornamelijk bij werkgevers). Hierbij werd allereerst een verkennend onderzoek opgestart. Belangrijker binnen dit deelproject was echter de medewerking en doorvoeren van wetgeving om de tewerkstelling van personen met een arbeidshandicap te verbeteren. Zo werden hierbij de rehabilitatievergoedingen verhoogd om deze aantrekkelijker te maken en werden flexibelere aanwervings- en ontslagregelingen geïntroduceerd. Een opmerkelijke en enigszins experimentele maatregel was daarnaast de versoepeling van de toelatingsvoorwaarden tot een arbeidsmatig rehabilitatietraject (en bijhorende vergoeding) voor jongeren. Hierbij is niet langer een officiële medische vaststelling nodig. De achterliggende idee is om de drempel van dit activerende traject zo laag mogelijk te maken voor NEET-jongeren. Voorlopig blijkt uit de praktijk dat deze maatregel positief geëvalueerd wordt door de betrokken dienstverleners.

Het 5e traject betrof het zogenaamde 'Pad Naar Werk'. Ook dit bestond uit 2 onderdelen. Allereerst werd er ook hier een website uitgebouwd, ditmaal specifiek gericht op dienstverleners (in de brede zin van het woord). Deze is voornamelijk gericht op het aanleren van bepaalde denkwijzen binnen begeleiding van personen met een arbeidshandicap. Hierbij wordt onder andere ingezet op het aanreiken van tools tot zelfzorg, het uitstippelen van een traject in samenspraak van de cliënt en bijhorende monitoring. Het tweede onderdeel van het traject betrof een reeks regionale experimenten. Het meest relevante experiment voor dit onderzoek betrof een project specifiek gericht op rugpatiënten tijdens hun revalidatie na een rugoperatie. Hierbij werd er enerzijds gebruikgemaakt van een kortere periode van ziekteverlof gecombineerd met een nauwe opvolging. Binnen deze opvolging werd bovendien een sterke klemtoon gelegd op de samenwerking tussen de medische dienstverlener en de arbeidsmatige begeleiding, waarbij samenkomsten met beide partijen en de betrokken cliënt werden gehouden. De resultaten van het experiment zijn veelbelovend. Zo keerden de deelnemers gemiddeld de helft sneller terug dan voordien en daalde het ziekteverzuim achteraf. Wat de kostenbesparing betreft worden deze geraamd op ongeveer €2280 per deelnemer.

De evaluatie van het ganse OTE-traject was grotendeels positief. Zo bleek dat de werkzaamheid binnen de doelgroep was verhoogd door de verlaging in drempels, dat de perceptie verbeterd is, dat de wetgeving succesvol doorgevoerd werd en dat de dienstverlening efficiënter. Uit de externe evaluatie komt eveneens een erg positief beeld naar voor. Daarenboven wordt de kostenbesparing ten gevolge van het project geraamd op 100 miljoen euro, voornamelijk door een afname in uitkeringen.

4.3 Bevindingen Nederland

De Nederlandse case werd als een leercase opgevat ten opzichte van Vlaanderen. Hierbij werd in het bijzonder toegespitst op de veranderingen ten gevolge van de Participatiewet en van de overige flankerende maatregelen en opvolging. In Nederland wordt sterk ingezet op evaluaties vanuit verschillende hoeken en is er een discussiecultuur. Omwille daarvan is het vanuit onderzoeksaspect een goede case om op te volgen.

Allereerst wordt de Nederlandse arbeidsmarkt in het algemeen gekenmerkt door een hoge mate van flexibele tewerkstelling. Dit is het geval voor zowel personen met als zonder arbeidshandicap. Deze flexibilisering heeft echter tot nefaste gevolgen geleid voor de doelgroep. In het bijzonder op vlak van duurzaamheid van werk kampt Nederland met een groot probleem.

De voorbije jaren heeft Nederland in toenemende mate ingezet op actieve ondersteuningsmaatregelen. Een belangrijke kentering binnen dit beleid was de invoering van de Participatiewet in 2015. Deze voerde op verschillende vlakken aanzienlijke veranderingen door. Zo was er een decentralisatiebeweging weg van het nationale niveau richting de gemeenten. Daarnaast werd er getracht om de bestaande regelgeving te vereenvoudigen door een aantal wetgevingen te vervangen en te laten samenkomen binnen de Participatiewet. Een gevolg hiervan was het feit dat de nationaal georganiseerde sociale werkvoorzieningen werden afgesloten en gedelegeerd naar het gemeentelijk niveau. Tot slot werd getracht om de uitkeringsafhankelijkheid van personen met een arbeidshandicap te verminderen.

Het aanpassen van de uitkeringsregelingen was samen met het afsluiten van de werkvoorzieningen wellicht een van de meest ingrijpende veranderingen. Hierbij werd vanaf 2015 het recht op een Wajong uitkering verstrengd en heeft men hier enkel nog aanspraak op indien men duurzaam geen resterende arbeidscapaciteit meer heeft. Dit leidt ertoe dat een doelgroep die voordien recht had op een hogere uitkering omwille van een arbeidshandicap nu grotendeel terugvalt op een bijstandsuitkering, die lager ligt. De achterliggende motivatie is dat de persoon in kwestie hierdoor een financiële incentive zou hebben om zich op de arbeidsmarkt te begeven. Wat het afsluiten van de sociale werkvoorzieningen betreft wordt een gelijkaardige gedachtegang gehanteerd. Zo worden deze mensen enigszins verplicht om zich op de reguliere arbeidsmarkt te begeven.

Deze stimulans om, mits begeleiding en ondersteuning, zich op de arbeidsmarkt te begeven, dient in de filosofie van de Participatiewet samen te gaan met een lokale werking op gemeentelijk gebied, die dicht staat bij de cliënt. Tot slot wordt er verwacht van de cliënten dat zij bereid zijn in te gaan op zogenaamde tegenverwachtingen en tegenprestaties.

De Banenafpraak was een maatregel die parallel met de Participatiewet werd ingevoerd en combineert een vorm van quota en quotaheffingen met voordelen voor zowel de werknemer/werkzoekende (via opname in het doelgroepenregister) als voordelen voor de werkgever, waarbij deze recht heeft op bijvoorbeeld een loonkostenvoordeel bij aanwerving van iemand uit het Doelgroepenregister.

Gezien de problemen en kritiek op de Participatiewet werden enkele initiatieven genomen vanuit de betrokken Staatssecretaris. Eén ervan was het Breed offensief, dit moest een aantal problemen uit de Participatiewet aanpassen en compenseren. Zo werd er hierbij gepleit voor een vereenvoudiging van de loonkostensubsidie, nadruk op het belang dat werk steeds moet lonen en verdere vereenvoudigingen van het bestaande systeem (aangezien de Participatiewet voor andere complexiteiten had gezorgd).

Het Smpel Switchen project werd eveneens ontwikkeld om bepaalde aspecten binnen het beleid verder te versterken. Het belangrijkste element was hierbij wellicht de mogelijkheid om gemakkelijker te 'switchen' tussen verschillende fases in het participatieproces. Een interessante nadruk is hierbij de aandacht voor het feit dat personen met een arbeidshandicap ook (financieel) ondersteund moeten worden indien zij besluiten om stappen 'terug' te zetten in het participatieproces.

De evaluaties van de Participatiewet waren voornamelijk negatief over de geboekte veranderingen binnen Nederland. Zo werd er voor de verschillende groepen nagenoeg geen vooruitgang geboekt sinds de invoering van de wet. Enkel bij de doelgroep jonggehandicapten was er een groei in tewerkstelling merkbaar, deze ging echter gepaard met een achteruitgang in inkomen. Voor zowel de bijstandsgerechtigden en personen met een WSW-indicatie waren de resultaten negatief. Bij de bijstandsgerechtigden is de werkzaamheid nagenoeg gelijk gebleven, maar de kwaliteit van het werk is bovendien afgenomen (met gemiddeld korter durende contracten en minder voltijds werk). Voor mensen met een WSW-indicatie was de evolutie waarschijnlijk het meest nefast. Zij gingen er op alle vlakken op achteruit, de werkzaamheid daalde aanzienlijk, alsook de kwaliteit van het werk en het inkomen. De andere doelstelling van de Participatiewet om de uitkeringsafhankelijkheid te verlagen bleek bovendien ook niet geslaagd te zijn, waarbij deze zelfs is toegenomen.

Wat de Banenafpraak betreft is de evaluatie iets positiever. Zo blijkt deze wel een positieve impact gehad te hebben op de beslissing van bepaalde werkgevers om iemand met een arbeidshandicap een kans te geven. De combinatie van

motiverende maatregelen voor zowel werkgevers en ondersteuning voor werknemers blijkt dus wel tot op zekere hoogte zijn vruchten af te werpen.

Veel van de redenen voor het falen van de Participatiewet worden toegeschreven aan een aantal verkeerde aannames vanuit beleid. Zo ging men ervan uit dat mensen die binnen de doelgroep van de Participatiewet vallen, mits de nodige ondersteuning en begeleiding steeds in staat en bereid zijn om werk aan te vatten. Uit de evaluatie blijkt dit echter een verkeerde aanname, waarbij uit bevestigingen blijkt dat zowel langs werknemers- als werkgeverszijde hier niet steeds mogelijkheid of bereidheid toe is. Daarnaast blijkt ook dat het toewijzen van meer verantwoordelijkheden naar de gemeenten toe niet steeds de nodige efficiëntieverhogingen heeft veroorzaakt. Bovendien blijkt de ruime autonomie en beslissingsruimte bepaalde bedenkelijke beslissingen en procedures mogelijk te maken, waarbij gemeenten soms efficiëntie en kosteneffectiviteit lijken te verkiezen boven goede begeleiding. Zoals eerder gesteld hebben de 'vereenvoudigingen' binnen de wet geleid tot andere onduidelijkheden. Ook blijkt het strenger sanctionerend beleid op gemeentelijk vlak geen vruchten af te werpen.

Tot slot werden enkele voorstellen tot verbetering voorgesteld, die interessant zijn om mee te nemen als lessen uit de Nederlandse problemen. Wat hierbij opvalt, is dat er vanuit de evaluatie veel potentieel wordt toegewezen aan de goede werking van intermediairs. Ook hecht men veel belang aan de noodzaak om werkgevers meer te betrekken, waarbij momenteel het vaak nog dezelfde werkgevers zijn die verschillende personen met een arbeidshandicap aanwerven. Hierbij wordt ook vooral gekeken naar de rol van intermediairs, om hieraan bij te dragen en werkgevers te overtuigen. Van de overige maatregelen bleken enkel loonkostensubsidies enige impact te hebben. Daarnaast wordt er benadrukt dat het belangrijk is dat alle actoren van zo vroeg mogelijk in het proces voldoende betrokken worden, ook hier wordt gekeken naar een belangrijke rol voor intermediairs. Bijkomend moet er ingezet worden om de onduidelijkheid en onzekerheid bij werkgevers weg te werken. Hiervoor zouden zij op een bepaalde manier meer inzicht moeten kunnen krijgen van de werkzoekende in kwestie. Ook hier is weer een belangrijke rol weggelegd voor een intermediair om deze informatiestroom te faciliteren maar ook te waken over de privacy.

4.4 Bevindingen Frankrijk

Op vlak van werkzaamheid van personen met een arbeidshandicap is Frankrijk een sterke speler binnen Europa. Mede omwille daarvan werd ervoor geopteerd om het land mee te betrekken in het onderzoek.

Ook het succes van het Franse beleid is niet eenvoudig toe te spitsen op een bepaald element. Een belangrijke factor is wellicht de aandacht die er reeds ruime tijd op bedrijfsvlak is voor de tewerkstelling van personen met een arbeidshandicap. De vastgelegde quota en quotaheffingen die typerend zijn voor Frankrijk dateren reeds uit 1924 en zijn dus een vrij concrete manier waarop ondernemingen in aanraking komen met het aanwerven van personen uit de doelgroep. Naast deze aandacht en enigszins dwingende werking (bij grotere bedrijven moet minimaal 6% van het personeelsbestand uit personen met een arbeidshandicap bestaan) levert het quotasysteem aanzienlijke geldstroom op die opnieuw geïnvesteerd wordt in de uitvoering van het tewerkstellingsbeleid voor personen met een arbeidshandicap.

Vervolgens wordt een deel van de goede score van Frankrijk ook toegeschreven aan het omvangrijke overheidsapparaat, waarbinnen een grote groep werknemers met een arbeidshandicap tewerkgesteld wordt.

Daarnaast blijkt uit onderzoek dat ook een aantal efficiënte samenwerkingen tussen verschillende belangrijke organisaties een belangrijke positieve invloed hebben op de hoge werkzaamheidsgraad.

Mede onder invloed van een paar recente wetgevingen, wordt er sinds een aantal jaren ook sterker ingezet op begeleidingstechnieken zoals Supported Employment.

Ook in Frankrijk wordt er ingezet op financiële incentives en ondersteuning door tewerkstellingsdiensten voor werkgevers indien zij beslissen om iemand met een arbeidshandicap aan te werven voor 12 maanden of langer. Het gaat hierbij dus niet om een compensatie voor bijkomende kosten (hiervoor zijn andere financieringen voorzien).

De Wet op een Professionele Toekomst van 5 september 2018 voert enkele interessante maatregelen in (de wet is in voege sinds 1 januari 2020), waarvan het momenteel echter nog te vroeg is om de effecten te evalueren. Het gaat hierbij grotendeels over een aantal bijkomende verplichtingen op bedrijfsniveau. Zo moet er allereerst in grote bedrijven (+250 WN's) een ondersteuner/contactpersoon toegewezen worden die specifiek bevoegd is voor de begeleiding en ondersteuning van personen met een arbeidshandicap. Deze persoon krijgt hiertoe bovendien een aanvullende opleiding vanuit de bevoegde overheidsinstelling. Daarnaast werden ook een aantal verplichtingen naar rapportering toe ingevoerd, waarbij de werkgever er vanuit verschillende kanalen op gewezen kan worden (werknemersvertegenwoordiging/bevoegde instanties) indien hij/zij onvoldoende inspanningen levert om personen met een arbeidshandicap aan te werven.

Wat de meer in detail besproken projecten voor Frankrijk betreft, werd hierbij geopteerd voor kleinschaligere projecten met een belangrijke klemtoon op het betrekken van technologische innovatie. Deze kaders binnen het bredere Agefiph-Handinovv project en worden dus mee gefinancierd via de stroom van middelen die ontstaat vanuit de quotumheffingen. Het overkoepelende Agefiph-Handinovv kader is hierbij al een eerste interessant gegeven, waarbij er door de organisatie elk jaar trajecten worden uitgekozen om mee samen te werken en van financiering te voorzien. Hierbij ligt de klemtoon vaak op een bepaald aspect van technologische innovatie. Dergelijke innovatietrajecten specifiek gericht op het bevorderen van tewerkstelling voor personen met een handicap en georganiseerd door een overheidsinstelling, komen verrassend weinig voor binnen Europa.

Wat de concrete projecten betreft werd eerst het Handimooc project besproken. Dit betreft een organisatie die zich toespitst op het aanbieden van MOOC's om personen met een arbeidshandicap beter voor te bereiden en te begeleiden in hun zoektocht naar werk. Hierbij ligt er een belangrijke klemtoon op "werk als een project", waarbinnen de arbeidshandicap slechts een element is. Daarnaast wordt meer praktische informatie voorzien omtrent het ondersteuningslandschap. Ook ondersteunt het medium de ontwikkeling van praktische vaardigheden rond bijvoorbeeld solliciteren en communiceren rond arbeidshandicap op de werkplek. De voornaamste klemtonen en troeven van het programma zijn de toegankelijkheid, laagdrempeligheid en de interactiviteit, waarbij iedereen vrij is om zich in te schrijven en op zijn/haar eigen tempo de informatie te verwerken. Hierbij is er bovendien bijkomend rekening gehouden met specifieke noden zoals bijvoorbeeld eenvoudig taalgebruik voor personen met een verstandelijke beperking of ondertiteling van alle informatie.

Het tweede project betreft het Humanlab project. Dit is een uitgesproken voorbeeld van het inzetten van technologische innovatie om personen met een arbeidshandicap vooruit te helpen, niet alleen op praktisch vlak maar ook m.b.t. hun positie binnen de arbeidsmarkt. Concreet wordt er binnen het project gewerkt aan oplossingen voor problemen waarmee personen met een arbeidshandicap geconfronteerd worden zowel op de arbeidsmarkt als daarbuiten. Zo werden er een aantal fysieke hulpmiddelen ontwikkeld maar werden ook een aantal softwarematige oplossingen bedacht. Belangrijker dan deze producten op zich is het feit dat men binnen het project sterk inzet op opleiding en kennisdeling voor personen met een arbeidshandicap. Hierbij worden op verschillende plaatsen binnen Frankrijk opleidingen voorzien voor personen uit de doelgroep om kennis te maken en te leren omgaan met hoogtechnologische productiemiddelen zoals 3D-printers en CNC-machines of het ontwikkelen van software. Deze vaardigheden zijn vandaag de dag erg gegeerd op de arbeidsmarkt en stellen deelnemers dus in staat om hun positie en kansen op werk aanzienlijk te vergroten. Bovendien dragen deze oplossingen ertoe bij om sociaal isolement te doorbreken. Daarnaast stelt het ook mensen die wegens (medische) omstandigheden niet de mogelijkheid hebben gehad om hoger onderwijs te volgen, in staat om toch bij te leren over technologie en wetenschap; een drempel waar slechts weinig projecten/trajecten doorgaans in slagen.

5. Conclusies en beleidsimplicaties

Vlaanderen

Bij aanvang van dit onderzoek werden drempels op verschillende niveaus aangekaart die ervoor zorgen dat personen met een arbeidshandicap minder participeren op de arbeidsmarkt. Ook uit de verschillende (focus)gesprekken die in het kader van deze studie gevoerd werden met experts op verschillende niveaus en dienstverleners in het veld, kwamen een aantal algemene problemen en knelpunten naar voor.

Allereerst blijft complexiteit een heikel punt, ook binnen de Vlaamse werking. De verdeling van bepaalde bevoegdheden over gewesten en gemeenschappen maakt het voor zowel werknemers/werkzoekenden/niet-beroepsactieven met een arbeidshandicap als voor werkgevers vaak moeilijk om volgen waar men moet aankloppen voor bepaalde ondersteuning. Men mag daarbij niet vergeten dat binnen de doelgroep er veel personen eerder kortgeschoold.

Het voorzien van redelijke aanpassingen is een concreet voorbeeld van een maatregel die veel potentieel bevat maar vaak onderbenut blijft door te weinig informatie en visie. Het inzetten van goed uitgewerkte aanpassingen vereist individueel maatwerk, hiervoor is dus de nodige kennis en ervaring vereist van alle betrokken partijen. Zeker op vlak van aanpassingen in de organisatie van het werk wordt er vaak niet voldoende creatief nagedacht om het werk echt duurzaam te maken en houden.

Daarnaast blijkt uit gesprekken met dienstverleners in Vlaanderen dat communicatie en informatiedoorstroming tussen de verschillende actoren ook vaak een probleem (zoals ook regelmatig aan bod komt in onderstaande, meer specifieke problemen). Dit is enerzijds omwille van privacy redenen. Hierbij moet er steeds een evenwicht gevonden worden in het bewaken van de privacy en de efficiënte van informatiedeling. Anderzijds blijken sommige van deze communicatieproblemen uit een verschil in uitgangspunt of cultuur binnen organisaties voort te komen. Zeker tussen medische dienstverleners en organisaties gericht op tewerkstelling lijkt volgens sommige gesprekspartners toch nog een kloof te bestaan.

Ondanks verschillende goede voorbeelden wordt er vandaag de dag nog niet door alle werkgevers voldoende inclusief gedacht gedurende hun aanwervingsproces. Ondanks de groeiende arbeidskrapte wordt het onbenut potentieel van de grote groep niet-beroepsactieve en werkloze arbeidsgehandicapten in Vlaanderen nog niet voldoende aangeboord. Het is dus belangrijk om een "mindshift" tot stand te laten komen bij de brede groep werkgevers, om hen de reflex te laten maken om ook mensen met een arbeidsbeperking als potentiële werknemers te beschouwen.

Een ander probleem is dat -mede omwille van een gebrek aan informatie- ook niet voldoende lijkt ingezet te worden op retentie indien werknemers geconfronteerd worden met een arbeidshandicap gedurende hun carrière. Uit gesprekken met Vlaamse dienstverleners komt naar voor dat er vooralsnog nog te beperkt wordt ingezet op een goed uitgewerkt re-integratieplan en er nog te vaak voor geopteerd wordt om de betrokken werknemer te vervangen.

Ook wat werkzoekenden/niet-beroepsactieven en werknemers betreft is er nog groeimarge wat informatieverstrekking betreft. Vandaag de dag is online informatie vaak nog sterk versnipperd tussen alle verschillende actoren en hun bevoegdheden. Hierdoor is het moeilijk voor mensen met een arbeidshandicap om na te gaan wat de mogelijkheden zijn. Hierdoor is het moeilijk voor de persoon in kwestie om zelfstandig en proactief te werken en blijven ze sterker afhankelijk van hun dienstverlener/begeleider, terwijl eigen verantwoordelijkheid en participatie net erg belangrijk zijn.

Voor bepaalde doelgroepen van personen met een arbeidshandicap spelen de maatwerkbedrijven een belangrijke rol. Binnen deze werking moet meer de gedachte groeien dat voor mensen met voldoende arbeidscapaciteiten dit geen eindpunt hoeft te zijn in hun pad naar werk. Er moet voldoende aandacht zijn voor de doorstroom richting regulier werk vanuit de maatwerkbedrijven en de angst om stappen op de participatieladder te zetten moet weggenomen worden voor mensen die mits voldoende ondersteuning toch genoeg arbeidscapaciteit hebben om naar hun vermogen mee te draaien in de reguliere economie.

Tot slot zal technologische innovatie en digitalisering enkel maar een grotere impact hebben op arbeid in het algemeen maar ook voor personen met een arbeidshandicap. Dit biedt enerzijds mogelijkheden maar ook uitdagingen nu en in de toekomst. Belangrijk is om actief in te zetten op manieren om deze evoluties voor een zo breed mogelijke groep te doen lonen. In de reguliere economie in het bijzonder wordt vandaag de dag nog niet vaak genoeg de link gelegd tussen technologie en personen met een arbeidshandicap.

Het is duidelijk dat er breed moet gedacht worden om al deze knelpunten aan te pakken. Binnen de verschillende landencases werd ingezet op verschillende maatregelen en instrumenten om gelijkaardige problemen als hierboven aan te pakken. Zo wordt er ingezet op betere informatieverstrekking, het versterken van niet-beroepsactieven en werklozen, betere communicatie tussen dienstverleners, het meer activerend maken van uitkeringen, het verbeteren van de perceptie van zowel de vraag- als aanbodzijde, het bevorderen van de doorstroom uit beschutte tewerkstelling, quota, verplichting van rapportering over tewerkstellingscijfers van personen met een arbeidshandicap en gerelateerde plannen op bedrijfsniveau.

5. Conclusies en beleidsimplicaties (vervolg)

Overzicht beleidsaanbevelingen

Een centraal element dat naar voor wordt geschoven binnen dit onderzoek is de zogenaamde 'mindshift', hierbij wordt er zowel gekeken naar de werkzoekenden/niet-beroepsactieven/werknemers als naar de werkgevers en de technologische sector. Arbeidskrachte en periodes van economische groei bieden een goed kader om de werkzaamheidsgraad van personen met een arbeidshandicap te doen toenemen, er is echter steeds nood aan beleid dat ervoor zorgt dat deze voordelen daadwerkelijk benut worden.

Wat de ondersteuning betreft leren we uit de Finse case dat het belangrijk is dat alle actoren binnen het proces **dezelfde taal spreken** (vb: WAC's), er een **duidelijke rolverdeling en kader** is, dat de **communicatie** tussen de verschillende actoren vlot verloopt en dat alle betrokken partijen (inclusief de cliënt en de werkgever) over **volledige en laagdrempelige informatie** beschikken. Opleidingen (zowel online als in persoon) waren binnen het OTE-project een erg belangrijke manier om mensen kennis bij te brengen, de neuzen in dezelfde richting te zetten en drempels te verlagen. Enkel indien werkgevers en werkzoekenden/niet-beroepsactieven/werknemers over voldoende informatie beschikken omtrent de mogelijkheden tot ondersteuning, is een mindshift mogelijk. In de andere landen werd op vlak van informatieverstrekking voornamelijk ingezet op lokale actoren als laagdrempelige aanspreekpunten (Zweden: SIUS-consultant, Frankrijk: disability officer, Nederland: gemeente).

Naar werkzoekenden toe is het belangrijk dat men **inzet op de risico's** die gepercipieerd worden door zowel werkzoekenden/niet-beroepsactieven als werkgevers. Als we naar de buitenlandse cases kijken, blijken de Finse mediacampagnes duidelijk ingewerkt te hebben om de perceptie positief te beïnvloeden en het potentieel van de doelgroep te belichten. Daarbij was er bijkomende aandacht voor deeltijds werk als instrument om tewerkstelling in de reguliere sector te bevorderen.

Binnen Nederland werd er concreet ingezet op **risicobeperking** voor werkgevers via de No-Risk polis. Een ander risicoverlagend aspect binnen Nederland is dat voor mensen die momenteel in sociale werkvoorzieningen werken momenteel maatregelen worden uitgewerkt om ervoor te zorgen dat stappen richting de reguliere arbeidsmarkt op een risicoloze manier kunnen verlopen voor de persoon in kwestie en hij/zij steeds kan terugvallen op een uitkering of plaats (indicatie) binnen de beschutte werkvoorzieningen.

Ook wat bijkomende **financiële stimuli** betreft zijn er potentieel nog mogelijkheden te verkennen om werkgevers te stimuleren om meer rekening te houden met personen met een arbeidshandicap. Momenteel is dit in Vlaanderen nog weinig aanwezig specifiek voor de doelgroep van arbeidsgehandicapten. Binnen de meeste van de besproken landencases werd er op een bepaalde manier ingezet op dergelijke financiële stimuli om werkgevers bijkomend te motiveren om personen met een arbeidshandicap tewerk te stellen. De uiteindelijke invloed is moeilijk meetbaar binnen de bredere groep maatregelen maar het is een feit dat landen als Frankrijk en Nederland hier sinds enkele jaren sterker op inzetten.

Daarnaast blijken ook **quota** hun merites te hebben, echter is er hierbij veel afhankelijk van de totale context en het aanbod van flankerende maatregelen en begeleidingsvormen. Ze hebben echter het potentieel om werkgevers ertoe aan te zetten over tewerkstelling van de doelgroep na te denken. Bovendien maken ze het zoals bij de Nederlandse Banenafpraak mogelijk om duidelijk meetbaar bepaalde doelen omtrent tewerkstelling van personen met een arbeidshandicap op te volgen en bespreekbaar te maken. In lijn met quota worden ook **sociale criteria** binnen overheidsaanbestedingen als een effectieve manier beschouwd om werkgevers meer aan te zetten om over te gaan tot aanwervingen en ook hen in contact kan brengen met de doelgroep. Het hanteren van dergelijke criteria moet tot doel hebben om mensen met een arbeidshandicap op lange termijn tewerkgesteld te houden in de reguliere economie. Het moet als instrument gehanteerd worden om werkgevers en personen met een arbeidshandicap met elkaar in contact te laten komen en drempels te overwinnen.

Wat beleid betreft is het belangrijk dat er voldoende assertief en proactief wordt ingezet op **technologische innovatie** en de mate waarin deze mogelijkheden kunnen creëren om personen met een arbeidshandicap te ondersteunen. Net zoals bij de Franse projecten het geval was, is het aangewezen om in te zetten op de samenwerking met private actoren en een goed uitgewerkt en flexibel kader om op veranderingen in te spelen. Op die manier moet ook de mindshift binnen de technologische sector gestimuleerd worden. Er zijn namelijk veel mogelijkheden voor personen met een arbeidshandicap beschikbaar indien de technologische sector mee in dezelfde richting denkt.

Wat begeleidingsmethodiek betreft komt in dit onderzoek de **Supported Employment** methodiek naar voor als goed voorbeeld, dit blijkt zowel uit de praktijk als uit wetenschappelijke evaluaties. Dit is daarnaast ook duidelijk aan het feit dat ze in alle onderzochte landen (en daarbuiten) in meer of mindere mate gebruikt wordt (met Zweden als meest uitgesproken voorbeeld). De focus op een **snelle toeleiding naar werk, 'on the job training', individuele/flexibele aanpak (voor zowel werkzoekende, werkgever als omgeving) en nadruk op follow-up** waren hierbij wellicht de belangrijkste succesfactoren. Maar ook de begeleider als **laagdrempelig informatiepunt** is hierbij cruciaal. Door een combinatie van begeleiding en informatieverschaffing moet de begeleider op lokaal niveau een mindshift doen ontstaan bij zowel de werkgever ("tewerkstelling van iemand met een arbeidshandicap is een goede keuze voor mijn onderneming") als de werkzoekende/werknemer ("ik ben in staat om mits voldoende begeleiding en eventuele aanpassingen mee te draaien op de reguliere arbeidsmarkt").

5. Conclusies en beleidsimplicaties (vervolg)

Een instrument als **job-carving** is hierbij onontbeerlijk, waarvan de mogelijkheden in de toekomst enkel nog maar zullen toenemen onder invloed van technologische innovatie.

Binnen Supported Employment maar ook andere begeleidingsmethodieken is continuïteit essentieel. Uit de onderzochte landencases komt naar voor dat dit vaak nog een aanzienlijk probleem vormt. In het bijzonder ten tijde van budgettaire krapte en onderbemanning van de dienstverlening. Zeker bij individuele begeleidingsvormen is begeleiding in een vertrouwelijke sfeer erg belangrijk om de slaagkansen te vergroten. Het opbouwen van een vertrouwensband met een begeleider vraagt tijd en inspanning van beide partijen en consistentie is hierbij dan ook erg belangrijk. Veelvuldig wisselen van begeleider is dan ook tijdsrovend en nefast voor de slaagkansen. Mogelijke oplossingen zijn om meer in te zetten op **online dienstverlening** voor zaken die geen face-to-face aanpak vereisen en als dusdanig de persoonlijke contacten toe te spitsen op de essentie van de begeleiding. Daarnaast blijkt uit het Finse experiment binnen het OTE-project dat ook **een nauwe samenwerking tussen de gezondheids- en welzijnsactoren en de arbeidsmatige actoren** een duidelijk positieve invloed hebben. Dit is voor alle vormen van begeleiding relevant.

Wat aanpassingen op vlak van arbeidsvoorwaarden betreft, blijkt dat in vele van de onderzochte landen dit in toenemende mate als instrument wordt gehanteerd om mensen met een arbeidshandicap bepaalde voordelen te geven naar werkgevers toe. In het bijzonder is het gebruik van **stages** doorgaans erg belangrijk, dit kwam duidelijk aan bod in Zweden en Finland maar ook de overige onderzochte landen maken er gebruik van. In het bijzonder binnen de Supported Employment methodiek zijn stages cruciaal, dit bleek niet alleen uit gesprekken met Zweedse experts maar ook Vlaamse dienstverleners die Supported Employment aanbieden. Het is een belangrijk instrument om personen met een arbeidshandicap op een relatief veilige manier kennis te laten maken met tewerkstelling binnen het regulier circuit. Er moet echter steeds gewaakt worden over de duurzaamheid van jobs bij verdere flexibilisering. Dit blijkt duidelijk uit de Nederlandse case, waarbij de ganse context van de flexibele Nederlandse arbeidsmarkt personen met een arbeidshandicap problematisch is.

Op gebied van **uitkeringen** merken we dat binnen de verschillende landen deze doorheen de jaren alsmaar meer **activerende elementen** hebben opgenomen, dit zowel in werkloosheidsuitkeringen als bepaalde arbeidsongeschiktheidsuitkeringen. In Zweden is dit verwerkt in het systeem met regelmatige herevaluaties en verplichtingen indien men na verloop van tijd over enige arbeidscapaciteit beschikt. In Finland is men doorheen de jaren de alternatieven voor het aanvankelijk passieve "disability pension" aantrekkelijker beginnen maken zoals het verhogen van de rehabilitatievergoedingen, die op hun beurt gekoppeld zijn aan rehabilitatietrajecten. Anderzijds is wat Nederland betreft doorgaans de consensus dat hier te drastisch te werk is gegaan. Zo werden grote groepen personen met een arbeidshandicap min of meer verplicht om zich op de reguliere arbeidsmarkt te begeven en werden er bepaalde sancties en tegenprestaties ingebouwd. Uit de evaluatie blijken deze geen positief effect te hebben gehad op de werkzaamheid van de doelgroep. Daarnaast werd de uitkering voor een aanzienlijk deel van de doelgroep verlaagd (door de hervormingen binnen de Wajong regeling). Ook dit bleek echter geen positief resultaat op te leveren, zowel op vlak van tewerkstellingskansen als inkomen

Volledige referentie van onderzoeksrapport(en) of paper(s) en andere sleutelpublicaties van het hier samengevatte onderzoek

Van Herreweghe D., & Lamberts M. (2020), Personen met een arbeidshandicap op de arbeidsmarkt. Hefbomen voor een hogere werkzaamheidsgraad. HIVA KU Leuven