

Actief met een handicap

Actieve arbeidsmarktprogramma's in de EU-Lidstaten

Van Lin M., Prins R. en J. de Kok (2002), *Active Labour Market Programmes for people with disabilities. Executive summary.*

In 2003 werd het Europees jaar van de Personen met een Handicap ingeluid. Hiermee wil de Europese Commissie de aandacht vestigen op de problemen waarmee mensen met een handicap geconfronteerd worden. Momenteel heeft slechts één derde van de mensen met een handicap in de EU betaald werk. Aan de lidstaten wordt gevraagd inspanningen te leveren om de arbeidsmarktparticipatie van deze groep te verbeteren. Eén van de doelstellingen van de top van Lissabon is het verhogen van de werkzaamheidsgraad bij personen met een handicap tot op hetzelfde participatieniveau als bij mensen zonder handicap tegen 2010.

Ondanks de informatie uit de nationale actieplannen ontbreekt heel wat cijfermateriaal om de arbeidsmarktsituatie van personen met een handicap te beoordelen. De Europese Commissie gaf daarom aan EIM, een Nederlands onderzoeksbureau, de opdracht een expertgroep op te richten. Deze maakte in eerste instantie een inventaris van de beschikbare informatie over de positie van personen met een handicap op de arbeidsmarkt. In een tweede fase werd een vergelijkende studie gemaakt van het gebruik van actieve arbeidsmarktprogramma's voor personen met een handicap in de 15 lidstaten. In dit artikel gaan we dieper in op dit tweede luik.

Arbeidsmarktprogramma's (AMP's) worden gedefinieerd als 'strategieën om kwetsbare groepen aan het werk te krijgen door in te grijpen in de arbeidsmarkt

met als doel het efficiënt functioneren ervan te bevorderen en onevenwichten te corrigeren'. *Actieve arbeidsmarktprogramma's (AAMP's) worden beoordeeld op basis van hun activerende en integratiebevorderende kracht. Dit staat in contrast met de 'passieve' programma's die in hoofdzaak vervangingsinkomens verschaffen. Slechts een beperkte groep van arbeidsmarktprogramma's heeft exclusief betrekking op personen met een handicap, deze worden 'specifieke AAMP's' genoemd. De algemene AAMP's hebben meerdere kwetsbare doelgroepen, waaronder soms ook personen met een handicap. Voorbeelden van AAMP's voor gehandicapten zijn: gespecialiseerd assessment, beroepsrevalidatie, loonkostensubsidies, beschutte tewerkstelling (zie verder).*

Over de definitie van 'handicap' is het laatste woord nog niet gevallen, maar gemeenschappelijk in alle definities is dat een handicap een medische oorzaak heeft en het dagdagelijkse functioneren beperkt. Deze onduidelijkheid maakt het moeilijk de doelgroep van personen met een handicap af te lijnen. Schattingen van de groep EU-

burgers tussen 16 en 64 jaar met een handicap variëren dan ook van 17 tot 24 miljoen.

De rol van de AAMP's binnen het geheel van de tewerkstellingsstrategieën

Overheidsdiensten voor arbeidsbemiddeling spelen van oudsher een sleutelrol in de implementatie van tewerkstellingsstrategieën, ook voor personen met een handicap. Toch verliezen deze overheidsinstanties in heel wat landen hun monopoliepositie en werden verantwoordelijkheden doorgeschoven naar de regionale afdelingen of niet-gouvernementele organisaties. Andere landen streven dan weer naar meer centralisatie en boeten de regionale gedingen aan belang in. Meerdere nationale experts wijzen op de problemen ten gevolge van een *multi-actor organisatiebenadering* of van decentralisering tot op het lokale niveau. Een versnipperde organisatiestructuur bemoeilijkt het toezicht en het rapporteren van de ondernomen acties, wat weerspiegeld wordt in het gebrek aan (goede) statistieken over de activiteiten en de resultaten ervan. Eén van de klassieke wetgevende initiatieven om de tewerkstelling van personen met een handicap op te krikken is *het opleggen van tewerkstellingsquota*. Dit gebeurde in ongeveer de helft van de EU-lidstaten. Omwille van uiteenlopende redenen blijft de rol van quota beperkt in heel wat EU-landen.

Op Europees niveau wordt in 2003 de *anti-discriminatie-richtlijn* van kracht die de gelijke toegang tot de arbeidsmarkt van onder meer gehandicapten moet waarborgen. Zweden, Italië en het Verenigd Koninkrijk introduceerden reeds in de jaren '90 anti-discriminatie wetten die zowel personen met een handicap als andere kwetsbare groepen beschermen. In Denemarken, Nederland en Ierland vallen de rechten op sociale inclusie, activering en tewerkstelling van personen met een handicap onder de reglementeringen met betrekking tot gelijke behandeling. In andere lidstaten wordt het aannemen van een anti-discriminatie wet of gelijke behandeling overwogen. België heeft in 2002 zowel op federaal vlak als in Vlaanderen wetgeving tot stand gebracht.

In de EU bestaat er ook een gans gamma aan *jobbeschermingsrechten*. Ze beschermen in hoofdzaak mensen die met een handicap werden geconfronteerd op een ogenblik dat ze reeds tewerkgesteld waren. Bij lidstaten die quota hanteren vertaalt de jobbescherming zich veelal in een voorzorgsmaat-

regel voor wie onder die quota werd tewerkgesteld. In de meeste andere EU-lidstaten ontbreken specifieke wettelijke jobbeschermingsmaatregelen en wordt er verwezen naar de anti-discriminatie of gelijke behandelingsreglementering.

Om gebruik te kunnen maken van een beschermings- of activeringsprogramma geldt in veel gevallen de voorwaarde dat de persoon gekend en geregistreerd is als 'persoon met een handicap' bij een instantie met een zekere autoriteit zoals de gemeente, een speciale commissie, ... Omdat registratie kan leiden tot stigmatisering, staat die registratievoorwaarde ter discussie in sommige lidstaten. Zo werd de registratie in het Verenigd Koninkrijk afgeschaft in navolging van de anti-discriminatie wet.

Ten slotte vermelden we ook nog de maatregelen die kaderen in een soort van 'overtuigingspolitiek' die erin bestaat de werkgevers en personen met een handicap over de streep te trekken op het vlak van arbeidsmarktdeelname. In vergelijking met de AAMP's blijft dit nogal moeilijk te vatten. Het effect kan moeilijk beoordeeld worden.

Uitgaven voor arbeidsmarktprogramma's

Er zijn grote verschillen in het aantal en de aard (actief – passief) van de arbeidsmarktprogramma's in de lidstaten, alsook in de bedragen die ze eraan spenderen. Dit is niet uitsluitend het gevolg van verschillen in beleidsprioriteiten, maar ook van verschillen in werkloosheidsniveau en de variatie in de voorwaarden om van een uitkering te kunnen genieten. Lidstaten besteden tussen de 0,8 en 4,6% van hun BBP, wat in alle landen voor 2/3 tot 3/4 naar passieve arbeidsmarktprogramma's gaat. Dit illustreert de dominante rol van uitkeringen in de arbeidsmarktprogramma's van de meeste lidstaten. Uitzonderingen zijn Zweden en Italië waar ongeveer de helft van de uitgaven naar actieve programma's gaat. Andere landen waar toch een relatief grote proportie van de middelen naar actieve maatregelen gaat zijn België, Denemarken, Frankrijk, Finland en Nederland.

Beleidsevoluties

Historisch ontwikkelde administratieve structuren en de politieke voorkeuren spelen nog steeds een

sleutelrol in de samenstelling van de maatregelenmix en de organisatie van diensten voor personen met een handicap in elk land. We vermelden de mogelijkheden.

In sommige landen worden de maatregelen voor personen met een handicap geplaatst bij de 'mainstream'-programma's. *Arbeidsgehandicapten zijn er één van de doelgroepen onder de non-discriminatie en evenredige participatieregelgeving.* Andere landen doen net het tegenovergestelde en beschouwen personen met een handicap als mensen met zeer specifieke noden die dan ook aangepaste programma's vragen die de transitie naar de arbeidsmarkt vergemakkelijken. In een aantal landen werkt men aan een benadering op maat, gezien de situatie van personen met een handicap zo sterk verschilt.

Bepaalde landen concentreren zich op het wegwerken van de zogenaamde 'uitkeringsvallen' en demotiverende factoren voor arbeidsmarktparticipatie.

Ten slotte werken verschillende landen aan de harmonisering van beleidslijnen en de verbetering van de institutionele structuren als een middel om de effectiviteit van de programma's te verhogen en de administratieve kost te drukken.

Kenmerken en bereik van arbeidsmarktprogramma's voor personen met een handicap

Op basis van participatie- en bestedingsratio's probeerden de auteurs van de studie uitspraken te doen over het bereik en de omvang van de AAMP's. Meer dan 110 specifieke AAMP's werden geïdentificeerd. *De vergelijking tussen de participatieratio's in de lidstaten loopt spaak door de gebrekkige statistieken en de uiteenlopende registratiecriteria voor personen met een handicap. Er kunnen dan ook geen sluitende conclusies getrokken worden wanneer enkel deze kwantitatieve informatie in rekening wordt gebracht.*

De participatieratio's van personen met een handicap in de 'mainstream'-programma's zijn zeer verschillend. In sommige landen blijft die participatie erg beperkt. In andere wordt vastgesteld dat een grote groep personen met een handicap in de AAMP's deelneemt aan 'mainstream'-programma's eerder dan aan programma's speciaal ontworpen voor personen met een handicap.

Ongeveer de helft van de lidstaten voorziet *intensieve hulpverlening en begeleiding bij het zoeken van een job* als een specifieke maatregel voor personen met een handicap. Anderzijds maakt deze begeleiding vaak ook integraal deel uit van andere programma's.

Beroepsreïntegratie is in bijna alle lidstaten van toepassing, maar met zeer uiteenlopende deelnameratio's en ook de budgetten hiervoor verschillen sterk.

Gesubsidieerde tewerkstelling (loonkostensubsidies) moet de financiële drempels overwinnen die gepaard gaan met de aanwerving van personen met een handicap. Dit wordt vooral toegepast in de noordelijke lidstaten, in Oostenrijk en in Duitsland. Over het algemeen gaat de subsidie naar de werkgever. Desalniettemin zijn er ook voorbeelden van lidstaten die de subsidies toekennen aan de werknemer (Denemarken, Finland, Nederland en het Verenigd Koninkrijk).

Onder '*ondersteunende tewerkstelling*' wordt verstaan 'persoonlijke steun en aanpassingen van de werkomgeving voor mensen met een handicap'. Ondanks het belang van het overwinnen van externe barrières naar werk zijn er in alle lidstaten slechts weinig mensen die van deze maatregel genieten.

Beschutte tewerkstelling bestaat onder verschillende vormen en met uiteenlopende doelstellingen (al dan niet bekomen van regulier werk). Dit is sterk ingeburgerd in België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk en Nederland.

Incentives voor startende ondernemers met een handicap bestaan slechts in enkele lidstaten met een beperkt aantal participanten.

Dan zijn er ook *gecombineerde maatregelen* die meerdere elementen uit de beroepsreïntegratie, gesubsidieerde tewerkstelling, ondersteunende tewerkstelling en in de meeste gevallen ook intensieve begeleiding samenbrengen. Het betreft hier vaak een benadering op maat waarbij de persoon in kwestie kan kiezen uit een variëteit aan programma's die hem (terug) naar werk moeten leiden. Dit bestaat in Oostenrijk, Denemarken, Duitsland, Nederland en het Verenigd Koninkrijk.

Samenvattend kan gesteld dat *België, Frankrijk en Nederland een dominante rol toekennen aan de beschutte tewerkstelling*. In Oostenrijk en Zweden gaat het gros van de uitgaven naar de combinatie beschermende en gesubsidieerde tewerkstelling.

De combinatie van gesubsidieerde, ondersteunende en beschermde tewerkstelling vinden we in Luxemburg en het Verenigd Koninkrijk. Ten slotte vertoont Portugal de unieke combinatie van uitga-ven voor beroepsrehabilitatie en ondersteunende en beschutte tewerkstelling.

De impact van AAMP's? Aanbevelingen

De auteurs besluiten dat er *bij de monitoring en evaluatie van de AAMP's voor personen met een handicap nog heel wat ruimte is voor verbetering*. Hiertoe formuleerden zij volgende aanbevelingen:

- Het verschuiven van de focus bij de dataverzameling van de effectiviteit van het programma naar de persoon met een handicap.
- Registratie van de tewerkstellingssituatie van de deelnemers na het volgen van een programma.
- Het beoordelen van de noden en de deelnamebereidheid van zowel deelnemers als (toekomstige) werkgevers vóór de aanvang van het programma.
- Het ontwikkelen van basisindicatoren voor de evaluatie van de participatie en het effect van de AAMP's.
- Het integreren van bredere noties van levenskwaliteit van de persoon met een handicap in de beoordeling van de effectiviteit van een programma.

Eén van de hoofdconclusies van deze (en ook andere) studie(s) is *dat er bitter weinig geweten is over het tewerkstellingseffect van de gerapporteerde maatregelen* door gebrekkige deelnamestatistieken, gebrek aan monitoring en follow-up-studies, en de zwakke gehanteerde evaluatiemethoden. Als er al evaluatiemateriaal beschikbaar is, dan is deze vaak gebaseerd op enquêtes of op conclusies af-

komstig van de evaluatie van andere doelgroepen zoals bijvoorbeeld langdurig werklozen.

Desalniettemin presenteert de studie toch enkele *richtlijnen voor een grotere effectiviteit van de AAMP's*. Dit betreft in eerste instantie een aantal *organisatorische maatregelen*. Er wordt gewezen op het belang van de band met de lokale werkgevers en het pro-actief uitbouwen van contacten met werkgevers. Het sluiten van een partnerschap tussen agentschappen, het uitbouwen van lokale coördinatiecomités en netwerken en het aangaan van cross-organisatorische partnerschappen moet aangemoedigd worden. Ten slotte wordt het belang van individueel 'case-management' benadrukt waarbij de individuele noden en begeleiding bij het vinden van werk centraal staan.

AAMP's moeten niet altijd gericht zijn op het bekomen van een job. Het beleid ten aanzien van personen met een handicap moet ook een luik bevatten dat personen met een handicap en langdurig zieken ondersteunt zodat ze aan het werk kunnen blijven.

In landen zoals het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Nederland is er een verschuiving naar dienstverlening op vraag met als doel de noden van de cliënten en werkgevers beter te omvatten. Dergelijke ontwikkelingen dienen te worden aangemoedigd. Ten slotte zijn er landen waar de financiële 'disincentives' die mensen met een handicap ontmoedigen om terug aan de slag te gaan werden weg-gewerkt en de deelname aan de AAMP's wordt gestimuleerd. Ook deze verdienen navolging.

*Katrien Tratsaert
Steunpunt WAV*