

Gewenst want geschikt

Maatregelen ter ondersteuning van de arbeidsdeelname van personen met een handicap

Voor een goede situering van deze bijdrage beginnen we best met wat we niet zullen behandelen. Het gaat niet over het passief arbeidsmarktbeleid ten aanzien van personen met een handicap (de uitkeringsstelsels voor mensen die arbeidsongeschikt zijn). Het gaat ook niet over het recente Vlaamse decreet (8-5-2002) en de nog recentere wet (12-12-2002) die discriminatie van personen met een handicap willen bestrijden, noch over de al lang bestaande, maar meestal slecht functionerende, quota-regelingen bij de overheid. Waar het wel over gaat is het deel van het actief arbeidsmarktbeleid dat gebaseerd is op het volgend credo: als gehandicapten worden gerevalideerd, opgeleid – geschoold of herschoold, begeleid in het zoeken naar werk, en als werkgevers adequaat worden voorgelicht en ondersteund met loonkosten-subsidies en subsidies voor aanpassing van de werkplek, dan kunnen gehandicapten volwaardig worden geïntegreerd in het beroepsleven. En als dat toch niet zou lukken, dan is er nog de beschutte tewerkstelling (die we hier ook niet behandelen).

Deze uitgangspunten lagen aan de basis van de wet van 1963 op de sociale reclassering en ze hebben gedurende 30 jaar de werking geïnspireerd van het Rijksfonds voor Sociale Reclassering van de Minder-validen (Samoy, 1998). Vanaf 1990 werden ze richtinggevend voor de werking van het Vlaams Fonds voor de Sociale Integratie van Personen met een handicap (verder 'Vlaams Fonds').

Wie zijn die gehandicapten?

Met definities van handicap en de discussies daarover zijn bibliotheken gevuld.¹ Voor vrijwel alle hierna besproken maatregelen geldt de *definitie*

van handicap van het Vlaams Fonds: "elke langdurige en belangrijke beperking van de kansen tot sociale integratie van een persoon ten gevolge van een aantasting van de mentale, psychische, lichamelijke of zintuiglijke mogelijkheden". Dit is een zeer brede definitie, met meerdere termen die voor interpretatie vatbaar zijn. Een "inschrijving in het Vlaams Fonds" als gehandicapte, waardoor men in aanmerking komt voor bijstand, is dan ook het resultaat van een complex proces, dat begint met een aanvraag, gevolgd door een onderzoek door een multidisciplinair team en dat uitmondt in een uitspraak door een provinciale evaluatiecommissie van het Vlaams Fonds. Het Vlaams Fonds heeft veel meer bevoegdheden dan het verlenen van bijstand op het domein van arbeid, maar op dit specifieke domein zijn er jaarlijks een 3000-tal personen die 'ingeschreven worden'. Zowat de helft van die mensen hebben een lichamelijke handicap of een chronische ziekte, een derde zijn mentaal gehandicapten, nog eens een derde zijn psychisch gehandicap-

capt, en er zijn ook nog 5% gezichtsgestoorden en 5% gehoorstoorden. De aandachtige lezer zal gemerkt hebben dat hiermee de 100% overschreden is, aangezien veel mensen meerdere handicaps

hebben. Sinds enkele jaren wordt in Vlaanderen ook de term *arbeidsgehandicapten* gebruikt. Dit omvat zowel personen die aan het werk zijn (en waar we verder niet zo veel over weten, tenzij ze op een of andere manier worden ondersteund, zie verder) als *werkzoekende arbeidsgehandicapten*. In januari 2003 waren een 20 000-tal werkzoekende arbeidsgehandicapten ingeschreven bij de VDAB als niet-werkende werkzoekende. Dit omvat zowel de hierboven vermelde personen die in het Vlaams Fonds zijn ingeschreven, als twee andere groepen: personen met een schoolopleiding Buitengewoon Secundair Onderwijs en personen die door de VDAB-diensten zijn aangemerkt als beperkt of zeer beperkt geschikt. *Geleidelijk aan is het Vlaams beleid ten aanzien van de arbeidsintegratie van gehandicapten verbreed tot de hele groep van arbeidsgehandicapten*. Het valt te verwachten dat de operatie Beter Bestuurlijk Beleid, en de voorziene overheveling van alle arbeidsvoorzieningen uit het Vlaams Fonds naar de nieuwe administratieve eenheden ter uitvoering van het werkgelegenheidsbeleid, dit proces nog zullen versnellen. Voor het ogenblik is het echter nog zo dat de meeste ondersteuningsmaatregelen een inschrijving in het Vlaams Fonds vereisen.

Samenhangende maatregelen

De reeks maatregelen die we hierna bespreken is gebaseerd op de overtuiging dat werkgevers weliswaar bereid zijn gehandicapten in dienst te nemen, maar dat ze daarbij vaak hulp behoeven. Die hulp van de overheid kan op drie manieren geboden worden:

- door de productiecapaciteiten van de gehandicapten op peil te brengen (beroepsrevalidatie – beroepsopleiding – herscholing)
- door de productie-eisen aan te passen aan de mogelijkheden van de gehandicapten (loonkostensubsidies – aanpassingen van de werkplek)
- door het ‘matching’ proces tussen vraag en aanbod te verbeteren (informatieverschaffing – bemiddeling – trajectbegeleiding).

In tabel 1 vindt u een overzicht van de uitgaven van het Vlaams Fonds en de evolutie ervan sinds 1991 voor elk van de verschillende tewerkstellingsmaatregelen

Om deze maatregelen op een gepaste wijze in te zetten is een goed assessment van de persoon en zo mogelijk van de arbeidssituatie een eerste belangrijke stap.

Screening/Assessment en Arbeidstrajectbegeleiding

Gedurende vele jaren was assessment het zwakke broertje. In het Rijksfonds had men er weinig (geld) voor over en dit bleef zo in de eerste jaren van het Vlaams Fonds. Vanaf 1997 kwam er verbetering. Door *verhoogde financiering van de Centra voor Gespecialiseerde Voorlichting bij Beroepskeuze* (CGVB) konden de 17 erkende centra in Vlaanderen met meer personeel werken. Via een Europees project (Leonardo) en een VESOC-actie (2001) worden de methodieken verder ontwikkeld (Samoy & Sannen, 2002).² De operatie ‘versterking van de CGVB’ liep samen met *de oprichting van arbeidstrajectbegeleidingsdiensten (ATB)*. Deze diensten begeleiden de persoon met een handicap op zijn tocht naar de arbeidsmarkt. Op basis van de intake en het assessment door het CGVB maken ze een trajectplan op dat verschillende fasen kan omvatten en dat eindigt met de plaatsing in een job en een eindevaluatie. Voor het ogenblik zijn er vijf ATB-diensten, één in elke Vlaamse provincie. In hun structuur (samenstelling van de Raad van Bestuur) en door de aard van hun werking vormen ze een knooppunt voor de verschillende diensten die gehandicapten bijstaan (CGVB – Opleidingscentra en beschutte werkplaatsen). ATB-diensten mogen ook personen begeleiden die niet in het Vlaams Fonds zijn ingeschreven, maar wel tot andere risicogroepen behoren (tot 45% van het totaal). *Vanaf 2001 werden de ATB-diensten geleidelijk aan ingebed in de Lokale Werkwinkels* (soms hebben ze er een permanentie, soms zijn ze enkel op afspraak bereikbaar).³ Deze operatie is niet zonder moeilijkheden verlopen, ook al omdat de werkwinkels zelf niet altijd even vlot opgestart geraakten. Het betekent ook dat de toeleiding naar de gespecialiseerde voorzieningen voor gehandicapten nu vaker verloopt in nauw overleg met de VDAB-medewerkers die eveneens in de werkwinkels aanwezig zijn (Samoy & Sannen, 2002). *Via het gemeenschappelijk cliëntvolgsysteem komt stilaan een gemeenschappelijk doelgroepmanagement tot stand van de hele groep arbeidsgehandicapten*. Het onderscheid tus-

sen gehandicapten met een Vlaams Fonds-erkenning en de rest van de arbeidsgehandicapten blijft evenwel voor problemen zorgen omdat enkel de eerstgenoemden toegang (of voorrang hebben) hebben tot de diverse vormen van Vlaams Fonds-bijstand. Om voor de anderen bijvoorbeeld ook screening mogelijk te maken zijn wel aparte VESOC-middelen voorzien, maar dit soort operaties leidt tot onoverzichtelijke toestanden, waarvan gehoopt wordt dat ze, na de overheveling van de Vlaams Fonds arbeidsvoorzieningen naar het beleidsdomein Werkgelegenheid, tot het verleden zullen behoren. Een van de gevolgen van de huidige situatie is dat er geen volledig kwantitatief zicht op de werking van de diensten mogelijk is, hetgeen de monitoring ervan bemoeilijkt. De Vlaams Fonds-inspectiedienst vermeldt dat de CGVB in 2001 in totaal een 6000-tal onderzoeken hebben verricht, waarvan 2440 voor reguliere Vlaams

Fonds-cliënten. Bij de ATB waren er in dat jaar ongeveer 3500 trajecten lopend, waarvan ongeveer 2800 voor reguliere Vlaams Fonds-cliënten. De monitoring van de tewerkstelling na het beëindigen van een traject is nu beperkt tot de situatie na 3 maanden. Dit geeft een zeer onvolkomen beeld. Om de arbeidsloopbanen van personen met een handicap op langere termijn in beeld te krijgen heeft het Vlaams Fonds een onderzoeksopdracht gegeven aan het HIVA, waarvan de resultaten midden 2003 beschikbaar zullen zijn.

Beroepsopleidingen

De eerste gespecialiseerde beroepsopleidingscentra voor gehandicapten werden opgericht in de jaren zestig, met financiering van het Rijksfonds, maar gedurende vele jaren was de belangrijkste

Tabel 1.

Uitgaven (in milj. BEF) van het Vlaams Fonds voor tewerkstelling

Jaar	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Oriëntering	0.7	1.4	0.6	0.9	0.9	0.4	23	24	33	43	54
Opleiding	366	362	339	347	345	317	349	375	360	365	389
BW	4 265	4 341	4 473	4 703	4 671	4 590	5 473	5 969	6 100	6 798	6 695
Cao26-Vip	546	526	551	632	614	634	696	786	862	1 045	1 113
Arbeidpost	10	13	5	17	10	14	25	21	30	30	32
Reiskosten	8	7	7	7	7	7	6	7	7	8	9
ATB	0	0	0	0	0	0	32	33	41	46	75
Totaal	5 194	5 251	5 376	5 708	5 649	5 563	6 604	7 215	7 433	8 334	8 367
Evolutie	1991-2001										
Oriëntering	x 75										
Opleiding	x 1										
BW	x 1.6										
Cao26-Vip	x 2.0										
Arbeidspost	x 3.3										
Reiskosten	x 1.3										
ATB*	x 2.3										
Totaal	x 1.6										

* vanaf 1997

Bron: Jaarverslagen – tabellen betreffende uitvoering van de begroting.

opleidingsformule de bijzondere leerovereenkomst (in het begin van de jaren negentig tot bedrijfsopleiding herdoopt) die een on-the-job opleiding was met enkel een beperkt administratief toezicht vanuit het Rijksfonds of later het Vlaams Fonds. De verschillende formules waaronder een gespecialiseerde opleiding aan gehandicapten kon worden verstrekt, zijn tot in het midden van de jaren negentig onveranderd gebleven, maar daarna is alles *steeds meer gegroepeerd rond de 12 door het Vlaams Fonds erkende gespecialiseerde beroepsopleidingscentra (CBO)*. In die centra werken een 120-tal personeelsleden (VTE).

In het BVR van 22-04-97 werd een *nieuwe oriëntering* gegeven aan de CBO. De meest opvallende vernieuwingen in de werking betreffen *de duur van de opleidingen, die veel korter is geworden en vaak nog maar enkele maanden bedraagt, en de plaats van opleiding die nu veel meer de werkvloer van een onderneming of van een organisatie is en veel minder het centrum (minstens de helft van de opleidingen moet op de werkvloer worden verstrekt)*.

Eind 2002 waren 377 Vlaams Fonds-cursisten in opleiding in die centra maar in de loop van dat jaar volgden in totaal 871 personen een opleiding. De

centra hebben ook de mogelijkheid om cursisten op te leiden die niet via het Vlaams Fonds worden gesubsidieerd. In 2001 behoorden 816 cursisten tot deze groep: het zijn vooral opleidingen van gehandicapten in het kader van Europees Sociaal Fonds-projecten en van VDAB-arbeidsgehandicapten.

Voor het werkjaar 2000 beschikken we over gegevens die ons toelaten *een beeld te vormen van de cursisten*. De meerderheid (60%, Vlaams Fonds-cursisten én anderen) zijn mannen en de helft is beneden de 30 jaar. Van de hele groep is één derde (licht) mentaal gehandicapt, nog eens één derde is lichamelijk gehandicapt en het laatste derde omvat een groep personen met een psychische of een gedragsstoornis en een half zo grote groep gehoor- of gezichtsgestoorden. Van alle cursisten heeft 40% Buitengewoon Secundair Onderwijs gevolgd, slechts 5% heeft hoger onderwijs gevolgd. Bij de aanvang van hun opleiding heeft 2/3 een werkloosheidsvergoeding en 1/5 heeft een ziekte- of invaliditeitsuitkering. De tewerkstellingsresultaten (gemeten drie maand na het einde van de opleiding) schommelen van 1998 tot 2001 tussen 28% en 51% (dit laatste in het topjaar 2000).

Naast de door het Vlaams Fonds erkende beroepsopleidingscentra zijn er nog enkele *andere oplei-*

Aantal personen in diverse vormen van bijstand van het Vlaams Fonds

Jaar	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Opleiding	464	387	348	381	333	329	377	373	329	415	395
BW	12 822	12 798	12 723	12 514	12 593	10 301*	10 893*	11 396*	11 570*	11 935*	12 278*
CAO-26 en Vip	2 224	?	2 330	2 335	2 417	2 540	2 665	2 765	3 322	3 712	4 147
Arbeids-post	39	34	40	43	65	169	142	102	168	185	187

- De cijfers voor de opleidingen betreffen alle types van opleidingen die in de beschouwde periode bestonden (gelijkstelling van een schoolopleiding met een beroepsopleiding – gewone leerovereenkomst – bijzondere leerovereenkomst – opleiding in een VDAB-centrum – opleiding in een erkend centrum voor gehandicapten – bedrijfsopleiding). Het gaat telkens om het aantal personen in opleiding op 31-12.
- De cijfers voor de beschutte werkplaatsen (BW) betreffen de gehandicapte werknemers (niet het kaderpersoneel en ook niet de valide werknemers). Het gaat tot 1995 om momentopnames op 30-09. De cijfers met een * hebben betrekking op gehandicapte werknemers met arbeidsprestaties in het eerste kwartaal van het jaar
- De cijfers voor de CAO-26 en de VIP omvatten ook de tijdelijke subsidie (art. 85 2b) die tot 1995 verleend werd.

dingscircuits. Recent is er in aansluiting op het voltijds buitengewoon onderwijs ook het alternerend buitengewoon onderwijs, in een aantal gevallen kan een individuele beroepsopleiding (IBO) van de VDAB ook voor personen met een handicap worden gebruikt en tenslotte zijn er diverse projecten voor kansarmen of andere kansengroepen waar gehandicapten kunnen aan participeren. Hoeveel mensen met een handicap via deze wegen een opleiding krijgen is niet bekend.

Loonkostensubsidies

In Vlaanderen zijn er twee types van loonkostensubsidies voor werkgevers die personen met een handicap in dienst nemen. *Enerzijds is er de tegemoetkoming aan werkgevers in het kader van de CAO-26 die al sinds het eind van de jaren zeventig wordt toegekend, anderzijds is er de recente Vlaamse Inschakelingspremie (VIP)*. Beide zijn tegemoetkomingen in het loon en de sociale lasten, maar bij de CAO-26 is er een variabele tegemoetkoming (5 tot 50%) terwijl de VIP een vast percentage is (30%) en ook het in aanmerking genomen loon verschilt. Beide zijn enkel van toepassing op ondernemingen in de private sector. Alle tegemoetkomingen moeten worden aangevraagd bij het Vlaams Fonds voor Sociale Integratie van Personen met een Handicap. Voor de CAO-26 is een machtiging van de Inspectie van de Sociale Wetten vereist, bij de VIP is dit niet het geval. De CAO-26 tegemoetkoming wordt toegekend voor de duur van één jaar maar kan worden verlengd, de VIP is van onbepaalde duur. De CAO-26 tegemoetkoming is bedoeld ter compensatie van de kosten die voortvloeien uit rendementsverlies, de VIP heeft tot doel de kosten te dekken die voortvloeien uit de aanpassing aan tewerkstelling op de gewone arbeidsmarkt en de integratie in die arbeidsmarkt, uit de nood aan bijkomende professionele begeleiding en uit eventueel rendementsverlies. De VIP werd ingevoerd omdat de procedure van toekenning van een CAO-26 als log werd ervaren en bedreigend voor de werkgevers door de betrokkenheid van de sociale inspectie, maar ook om een tegemoetkoming te kunnen verlenen die niet louter op rendementsverlies is gebaseerd.

Het aantal personen voor wie een loonsubsidie wordt verleend is over de jaren sterk toegenomen

van iets over de 2000 in 1991 tot bijna 4 500 eind 2002. De invoering van de VIP heeft wel voor gevolg gehad dat de groei van het aantal CAO-26 tot stilstand is gekomen, maar de VIP zelf stijgt enorm (van 279 in jan. 2000 naar 1 403 in jan. 2003). Hoewel de CAO-26 subsidie maar voor een jaar verleend wordt heeft de vlotte mogelijkheid tot vernieuwing voor gevolg dat het vaak een permanente premie wordt. De VIP is niet in duur beperkt en blijft dus toegekend worden, zelfs als men van werkgever verandert. *De werknemers* voor wie een premie toegekend wordt, zijn voor 3/4 mannen en 1/4 vrouwen. De groep met een VIP heeft wel een veel jonger leeftijdsprofiel dan de CAO-26 groep. De meerderheid van de personen die met een loonsubsidie werken zijn lichamelijk gehandicapt, maar er zijn ook grote groepen mentaal of psychisch gehandicapten.

De meeste *werkgevers* hebben slechts één persoon met een handicap in dienst waarvoor ze een loonsubsidie ontvangen, maar er zijn toch enkele honderden werkgevers die er meerdere in dienst hebben. Als we de vergelijking maken met de verdeling van de werknemers over alle bedrijven in België dan blijken de loonsubsidies in sterkere mate toegekend te worden in kleinere ondernemingen (30% met minder dan 10 werknemers) maar één op de tien werkt toch in een onderneming met meer dan 500 werknemers. De bedrijven en organisaties waarin de personen werken zijn heel divers en bestrijken de meeste sectoren van de economie.

Aanpassingen van de arbeidspost – arbeidsgereedschap – reiskosten

Indien er wegens de handicap speciale voorzieningen moeten worden getroffen om de arbeidspost aan te passen of speciaal gereedschap (of kledij) vereist is dan kan daarvoor een tussenkomst van het Vlaams Fonds worden verkregen. In 2001 waren er 36 tussenkomsten voor aanpassing van de arbeidspost (aan werkgevers, waaronder ook een aantal zelfstandigen) en 151 voor arbeidsgereedschap of kledij (aan personen met een handicap). Zowel het aantal tussenkomsten als de uitgaven hiervoor zijn de laatste jaren nogal sterk toegenomen. Personen met een handicap die ingeschreven zijn in het Vlaams Fonds kunnen terugbetaling krijgen van hun reiskosten (en eventueel ook die van

een begeleider) voor verplaatsingen naar de plaats waar een beroepsopleiding doorgaat of naar hun arbeidsplaats. Sinds de in het Vlaams Fonds ingeschreven personen gratis van het openbaar vervoer van 'De Lijn' mogen gebruikmaken wordt daarmee rekening gehouden voor het toekennen van een vergoeding voor reiskosten.

Perspectieven

Er is een hele weg afgelegd sinds we in het begin van de jaren negentig de instrumenten erfden van het Rijksfonds voor sociale reclassering van de minder-validen. In het concept van de wet op de sociale reclassering van 1963 was de administratie (het Rijksfonds) zélf het coördinerend orgaan voor de afstemming, in hoofdte van de individuele gehandicapte, van de verschillende interventievormen. De administratie maakte een 'omscholings- en sociale reclasseringsproces' op en hield toezicht op de uitvoering ervan. Na dertig jaar was er veel sleet gekomen op dit stroef en weinig dynamisch model en de Vlaamse administratie (het Vlaams Fonds) nam geleidelijk aan een andere houding aan. *Het zwaartepunt werd verlegd naar de ATB-diensten die de individuele trajecten naar de arbeidsmarkt uitwerkten en opvolgden en de administratie beperkte zich tot het aansturen van de organisaties en het toezicht op resultaatsverbintenissen (die ook in de subsidieregelingen werden ingeschreven). Dit model functioneert nog maar een vijftal jaar, maar het wordt nu alweer grondig bijgestuurd. Het bleef immers een specialistisch model, dat gezien zijn inbedding in het Vlaams Fonds, los stond van de rest van het reguliere arbeidsmarktbeleid en ook los van vele initiatieven die op een zeer gelijkaardige manier werkten voor andere doelgroepen dan gehandicapten. Het nieuwe perspectief is een grotere integratie van de aanpak voor diverse kansengroepen, in nauwe aansluiting bij het reguliere beleid (zie bijdrage van Saïda Sakali). Dit roept wel vragen op.* De gehandicapten zijn op

zich al zo'n diverse populatie, denk maar aan het onderscheid tussen personen met een mentale, een psychische, een lichamelijke of een zintuiglijke handicap, die vaak een gespecialiseerde aanpak nodig hebben, dat men zich afvraagt wat het voordeel kan zijn om die diversiteit nog te vergroten. Bovendien is nu een heel instrumentarium én financiële middelen voorbehouden voor de specifieke doelgroep gehandicapten en *zowel uitvoerende organisaties als verenigingen van gehandicapten vrezen dat de operatie 'inclusie' ook wel eens een operatie 'verduunning' zou kunnen worden. Het hoeft niet deze richting uit te gaan, maar waakzaamheid is geboden om wat opgebouwd werd niet verloren te laten gaan.*

Erik Samoy

Studiecel van het Vlaams Fonds voor de
Sociale Integratie van Personen met een Handicap

Noten

1. En ook web-sites, zie: Brunel, waar de resultaten te vinden zijn van een Europees project over definities.
2. Zie ook bijdrage in Over.Werk 4/2002, pp. 150-153.
3. Meer hierover in het kaderstukje op pagina 32.

Bibliografie

- Brunel: www.brunel.ac.uk/depts/govn/research/Disability.htm
- Samoy, E. (1998). *Ongeschikt of ongewenst? Een halve eeuw arbeidsmarktbeleid voor gehandicapten*. Leuven: KU-Leuven-Departement Sociologie. (Proefschrift). Beschikbaar op: <http://www.vlafo.be> (onder Publikaties-Andere).
- Samoy, E., & L. Sannen (2002). *Screening en diagnose van arbeidsgehandicapten: instrumentarium en praktijk*. HIVA-KU-Leuven.
- Samoy, E. (2003). Handicap en Arbeid. Beschikbaar op <http://www.vlafo.be> (onder Publikaties-Andere)