

Kwaliteit van de arbeid bij arbeidsgehandicapten werkzaam met een Vlaamse Ondersteuningspremie

Roosens, B., Huys, R., Van Gramberen, M. & Van Hootegem, G. 2010. *Werken met een VOP*. Flanders Synergy vzw – Centrum voor Sociologisch Onderzoek (CeSO), Leuven.

De recente crisis heeft de werkzaamheidsgraad van arbeidsgehandicapten zwaar onderuit gehaald. In het afgelopen decennium steeg de werkzaamheidsgraad aanvankelijk nog gestaag tot 42,2% in 2007. Een periode waarin ook de globale werkzaamheidsgraad van de beroepsbevolking steeg tot 65,8%. Sindsdien is de werkzaamheidsgraad van de beroepsbevolking stabiel gebleven, terwijl deze voor arbeidsgehandicapten in vrije val is. Met een daling tot 36% in 2009 en 33,5% in 2010 is de kloof in de werkzaamheidsgraad van arbeidsgehandicapten tegenover de algemene beroepsbevolking opgelopen tot 32,5 procentpunten. Dit betekent dat het nieuwe decennium moet worden aangevat vanuit een veel slechtere startpositie dan het vorige decennium (Samoy, 2011). Nochtans draaide het begeleidingsapparaat voor werkzoekenden met een handicap de afgelopen jaren op volle toeren, waarbij de VDAB veel meer arbeidsgehandicapten bereikte. Ook het beroep op de Vlaamse Ondersteuningspremie (VOP), een subsidie voor werkgevers die arbeidsgehandicapten tewerkstellen, steeg aanzienlijk. Begin 2006 werd voor 4 805 arbeidsgehandicapten een subsidie uitbetaald, in het tweede kwartaal van 2010 reeds voor 7 533 dossiers. De vraag dringt zich op waarom het zo moeilijk is arbeidsgehandicapten aan het werk te krijgen en vooral ook te houden.

Onderzoeksoepzet

De Vlaamse Ondersteuningspremie (VOP) is een tegemoetkoming ter compensatie van de kosten van de inschakeling in het beroepsleven, de kosten van ondersteuning en van verminderde productiviteit van personen met een arbeidshandicap. Hiermee wordt een verhoging van hun arbeidsdeelname beoogd, zowel door personen met een arbeidshandicap aan het werk te krijgen, als door ze aan het werk te houden. De 'werkbaarheid' van de job speelt hierbij een belangrijke rol. Uit de werkbaarheidsmonitor blijkt dat personen die hinder ervaren in hun dagelijkse bezigheden door een handicap, een langdurige lichamelijke aandoening of een langdurige lichamelijke ziekte, ook problemen hebben inzake werkbaar werk (STV Innovatie & Arbeid, 2008). 57,8% van de werknemers zonder hinder heeft werkbaar werk, bij de werknemers met beperkte hinder gaat het om 36,2% en bij de werknemers met erge hinder slechts om 19,2%.

Deze cijfers deden het vermoeden rijzen dat ook werknemers werkzaam met een VOP weinig werkbare jobs hebben en dit een bijkomend obstakel vormt voor het verhogen van de werkzaamheid van personen met een arbeidshandicap. Het verschaffen van een beter zicht op de werkbaarheid van de jobs van VOP-werknemers en de determinanten van deze werkbaarheid is een eerste objectief van dit onderzoek. Verder wordt nagegaan op welke wijze de VOP in de praktijk wordt aangewend en de gevolgen daarvan voor de tewerkstelling van personen met een arbeidshandicap.

Uitvoering onderzoek

Er werd een bevraging uitgevoerd bij een steekproef van werknemers waarvoor een VOP aan de werkgever wordt uitbetaald. Dit met behulp van een postenquête gericht aan de VOP-werknemers waarbij de schriftelijke vragenlijst in eerste instantie de werkbaarheidsindicatoren en de risico-indicatoren uit de werkbaarheidsmonitor omvatte. Daarnaast werd een reeks vragen gesteld over de aanwending van de VOP in de organisatie en de gevolgen daarvan voor de tewerkstelling van de betrokken VOP-werknemers.

Uit de volledige populatie van 7 175 werknemers waarvoor eind 2009 een VOP werd uitbetaald, werd een steekproef genomen van 1 196 respondenten. Hiervan konden 1 163 personen met een vragenlijst bereikt worden, waarvan 616 vragenlijsten goed ingevuld aan het onderzoeksteam werden teruggezonden, een responsratio van 53%.

Kenmerken van de VOP-werknemers

Uit een vergelijking met zowel de algemene populatie loontrekkenden als met de loontrekkenden die hinder ervaren, komen volgende opvallende kenmerken naar boven voor de VOP-werknemers:

- De meerderheid is van het *mannelijke* geslacht (64,5%);
- Ze zijn *jong*. 58,9% is jonger dan 40 jaar, tegenover 45,6% in de algemene populatie en a fortiori tegenover de loontrekkenden met hinder waarvan slechts 29,9% jonger is dan 40 jaar;
- Ze zijn *laaggeschoold*. 39,4% heeft een diploma van ten hoogste het lager secundair onderwijs

(tegenover 23,8% in de algemene populatie). Op dit aspect is de groep VOP-werknemers eerder gelijkend op de groep loontrekkenden met hinder;

- Ze hebben heel uiteenlopende *handicaps*. Veruit de grootste groep zijn de personen met een lichamelijke handicap (29,2%), gevolgd door personen met een verstandelijke handicap (16,2%);
- Ze werken, in vergelijking met de algemene populatie als met de personen met hinder, voornamelijk als *ongeschoolde of halfgeschoolde arbeider* (36,3%) en zelden in een onderwijs- of zorgfunctie (6,3%);
- Ze werken voornamelijk in *KMO's*. 63,3% werkt in een bedrijf met minder dan vijftig werknemers, tegenover 36,5% in de algemene populatie loontrekkenden;
- Ze werken weinig in de *quartaire sector* (30,7%, tegenover 41,5% in de algemene populatie en 42,9% in de groep met hinder).

De groep VOP-werknemers is zodoende op een aantal kenmerken sterk afwijkend van de algemene populatie loontrekkenden en vaak nog meer van de groep loontrekkenden met hinder. Helemaal verrassend is dit niet. De categorisering als 'persoon met hinder' in de werkbaarheidsmonitor gebeurt op basis van een zelfdefiniëring en legt de nadruk op lichamelijke hinder. Ook laat de bevraging in de werkbaarheidsmonitor niet toe na te gaan of de hinder van toepassing is op de arbeidswereld en of het dus om een arbeidshandicap gaat. In dit onderzoek gaat het daarentegen om een administratieve erkenning als persoon met een arbeidshandicap die in aanmerking komt voor de VOP.

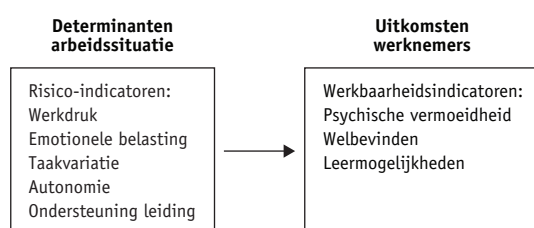
Werkbaarheidsverschillen met de algemene populatie loontrekkenden

De analyses wijzen uit dat er zich geen problemen stellen inzake werkbaarheid bij een ruime meerderheid van de VOP-werknemers (figuur 1): bij nagenoeg acht op de tien werknemers biedt de huidige job voldoende leermogelijkheden, bij bijna zeven op de tien werknemers zijn er geen signalen van psychische vermoeidheid en 85% van de werknemers voelt zich goed in zijn job. Dit is gelijkaardig aan de percentages van de algemene populatie werkenden. Alleen inzake welbevinden in het werk

zijn er significant meer werknemers uit de algemene populatie die tot de problematische groep behoren (18,1%) dan bij de personen die werken met een Vlaamse Ondersteuningspremie (14,9%). De VOP-werknemers zijn zodoende zeer betrokken op het werk en gemotiveerd. Dat blijkt ook uit hun weergave inzake algemene arbeidstevredenheid. Liefst 82,1% is tevreden tot zeer tevreden, tegenover 76,3% in de algemene populatie.

Figuur 1.

Gemeten variabelen uit de werkbaarheidsmonitor



Bron: STV Innovatie & Arbeid (2004)

Inzake de determinanten van deze werkbaarheidsknelpunten zijn er steeds significante verschillen tussen de VOP-werknemers en de algemene populatie loontrekkenden. Maar de aard van de verschillen wisselt. Voor risico-indicatoren als ondersteuning door de leiding, werkdruk en vooral emotionele belasting behoren significant minder VOP-werknemers tot de problematische groep. Er is zodoende bij VOP-werknemers relatief weinig arbeidsbelasting vanuit contactuele taakeisen, bijvoorbeeld inzake omgang met klanten. Dit houdt verband met de aard van het werk die VOP-werknemers uitvoeren. Uit de verdeling naar beroepsgroep bleek immers al dat erg weinig VOP-werknemers een zorg- of onderwijsfunctie hebben. Net twee beroepsgroepen die gekenmerkt worden door een hoge emotionele belasting.

Andere risico-indicatoren zijn daarentegen meer bij de VOP-werknemers aanwezig. In vergelijking met de algemene populatie behoren meer VOP-werknemers tot de problematische groep inzake taakvariatie en vooral inzake autonomie. Ze beschikken over weinig regel mogelijkheden om problemen in het werk op te lossen en hebben weinig invloed op de organisatie van het werk. Dit houdt dan weer verband met het hoge aandeel van laag

gekwalificeerde jobs die door VOP-werknemers worden verricht. Het zijn jobs die vaak weinig autonomie verlenen aan de uitvoerder.

Werkbaarheidsverschillen met de groep werknemers met hinder

Grosso modo is de werkbaarheid van de jobs voor VOP-werknemers vergelijkbaar met deze van de algemene populatie loontrekkenden. Maar dit geldt niet voor de vergelijking met de groep 'loontrekkenden met hinder'. Deze groep scoort op alle werkbaarheidsindicatoren en op alle risico-indicatoren systematisch meer problematisch dan de werkenden met een VOP, waarbij de groep met 'ernstige hinder' systematisch nog slechter scoort. Alleen de slechtste score van de VOP-werknemers, namelijk deze inzake autonomie, is vergelijkbaar met deze van de groep personen met beperkte hinder in het dagelijks leven.

De uiteenlopende resultaten inzake de werkbaarheid en haar determinanten tussen personen met hinder en de VOP-werknemers wijzen erop dat het om twee verschillende groepen gaat. Eerder gaven we reeds aan dat de definiëring van beide groepen erg verschillend is en dat ze ook erg verschillende kenmerken hebben. Zo zijn de VOP-werknemers opvallend jong, terwijl personen met hinder, voornamelijk tot de oudere leeftijdscategorieën behoren.

Dit laat vermoeden dat de vermelde 'hinder' bij de personen met hinder uit de werkbaarheidsmonitor in belangrijke mate het gevolg is van de lage werkbaarheid van de jobs. De langdurige blootstelling aan de risico-indicatoren gedurende de ganse loopbaan leidt tot een slechte werkbaarheid en uiteindelijk ook tot hinder in het dagelijks leven. De hinder is hierbij een afhankelijke variabele van de kwaliteit van de arbeid.

De VOP-werknemers hebben daarentegen veeleer te kampen met een aangeboren of verworven handicap waarmee ze de arbeidsmarkt betreden. De hinder als gevolg van de handicap is daarbij een onafhankelijke variabele, waarbij zich voornamelijk een allocatief vraagstuk stelt. Met name, zijn deze personen in staat om de beschikbare jobs op de arbeidsmarkt op te nemen?

Rol en impact van de VOP op het werk

De meest opvallende vaststelling met betrekking tot de VOP is de geringe impact op de werkvloer. Bijna drie op de vier respondenten weet niet dat hun werkgever een VOP ontvangt, heeft geen idee waarvoor dit VOP wordt gebruikt of geeft aan dat de VOP in elk geval niet of nauwelijks voor de ondersteuning van hun tewerkstelling wordt gebruikt. Zij die wel een aanduiding kunnen geven over de aanwending van de VOP, wijzen in eerste instantie op vormen van assistentie op het werk. Andere maatregelen hebben betrekking op minder werken, toewijzing van specifieke taken of op aanpassing van de werkomgeving.

Gelet op het grote aandeel werknemers dat niet weet waarvoor de VOP wordt aangewend, is het niet verwonderlijk dat ook de inbreng van de betrokken werknemers in het gebruik ervan zeer gering is. Meer dan drie op de vier respondenten geeft aan helemaal niet aan bod te komen in de wijze waarop dit VOP voor hun tewerkstelling wordt gebruikt. Zowat een op de tien respondenten heeft hierin een ruime betrokkenheid en slechts een op de honderd kan hierover zelfstandig beslissen.

Ook bij vragen naar de impact van de VOP en de eventuele stopzetting op hun tewerkstelling, moet zowat de helft van de respondenten het antwoord schuldig blijven. Zij die wel een inschatting kunnen maken, wijzen in eerste instantie op de rol van de VOP in het blijvend mogelijk maken van hun huidige tewerkstelling. Bijna twee op de drie respondenten die een inschatting maakt, vreest dat hun tewerkstelling bij de huidige werkgever in gevaar komt bij een stopzetting van de VOP. Bovendien zijn vele respondenten pessimistisch over hun kansen om opnieuw werk te vinden als ze hun huidige job zouden verliezen. De helft schat hun kansen om opnieuw een job te vinden in als klein of onbestaande.

Aanbevelingen

Het onderzoek doet twijfels rijzen over de effectiviteit van de VOP in zijn huidige vorm. Als de grote meerderheid van de werknemers niets weet of niets merkt van de VOP, mag aangenomen worden dat in veel van deze gevallen de premie ook niet ter ondersteuning van de tewerkstelling gebruikt wordt. In

de loop van de voorbije jaren zijn steeds meer personen in aanmerking gekomen voor tewerkstellingsondersteunende maatregelen voor personen met een arbeidshandicap, tot en met personen die zelfs geen handicap hebben, zoals deze afkomstig uit het buitengewoon onderwijs. Hiermee wordt op korte termijn een merkbare toename van de werkzaamheidsgraad bij deze groepen beoogd. Maar om tegelijk het budget voor deze steeds groter wordende groep binnen de perken te houden, worden de toegekende sommen verder verlaagd of in de tijd beperkt. Hierdoor heeft de VOP echter ook steeds minder impact op de werkvloer. Wellicht kan de premie in veel gevallen zonder gevolg niet uitgekeerd worden en is het effectiever de beschikbare middelen in te zetten voor de tewerkstelling van die groep werknemers met een reële ondersteuningsnood. De cijfers inzake de werkzaamheidsgraad voor personen met een arbeidshandicap die in de inleiding werden vermeld, geven in elk geval aan dat de recente toename van de middelen hoegenaamd niet resulteert in een verbetering van hun werkzaamheidsgraad.

Een meer effectieve inzet van de middelen vereist ook een betere afstemming van het bedrag aan de reële ondersteuningsnood van de betrokken persoon. Momenteel is de toekenning van de VOP en de hoogte van de premie echter gebaseerd op een aantal criteria die geen verband houden met deze ondersteuningsnood. Zo worden werknemers in bepaalde delen van de publieke sector uitgesloten van de VOP, hoewel iemands ondersteuningsnood niet verdwijnt als hij toevallig naar deze sectoren overstapt. Verder wordt de hoogte van de VOP verbonden met de hoogte van het referteloon, maar ook dit is irrelevant voor de ondersteuningsnood. Ten slotte daalt de premie in functie van de anciënniteit bij een werkgever, terwijl er geen reden is om aan te nemen dat de ondersteuningsnood automatisch daalt naarmate men langer bij dezelfde werkgever werkt. Wel integendeel: een aantal handicaps zijn progressief van aard en leiden tot een hogere behoefte aan ondersteuning.

De cijfers uit de survey tonen alvast aan dat de VOP-werknemers het effect van de VOP vooral zien in het verder mogelijk maken van hun huidige tewerkstelling, niet als een hulp bij hun aanwerving. Dit strookt niet met de huidige redenering in het degressieve karakter van de premie. Met name dat eenmaal aangeworven, de VOP zijn nut heeft

bewezen en zodoende in volgende jaren kan afgebouwd en uiteindelijk stopgezet worden.

Er is daarom nood aan een betere indicering die wars is van bovenstaande administratieve criteria. Daarbij kan ook komaf gemaakt worden met administratieve categorieën bij de premies zelf, zoals premies voor ondersteuning of verminderde productiviteit, voor woon-werk verkeer, voor aanpassing van de arbeidspost. Het is geen cadeau om bij een sollicitatiegesprek de werkgever te moeten meedelen dat voor het ene aspect van arbeidsondersteuning deze formulieren bedoeld zijn, voor een ander aspect weer andere formulieren en voor een derde aspect nogmaals andere formulieren. In de praktijk gaat het om een geïntegreerd pakket dat de tewerkstelling van de persoon met een arbeids handicap blijvend moet mogelijk maken.

Gezien de toename van de middelen niet het gewenste effect heeft inzake verhoging van de werkzaamheidsgraad, moeten we ook een andere besteding van deze middelen aan de orde durven brengen. Met name of de effectiviteit van de middelen niet verhoogd wordt door ze als rugzakje aan de persoon met een arbeidshandicap zelf toe te kennen in plaats van aan de werkgever. Dit zou ook tegemoet komen aan het gebrek aan autonomie dat als belangrijkste knelpunt inzake werkbaarheid naar voor kwam. Indien de overheid niet rechtstreeks in de arbeidsorganisatie van bedrijven kan ingrijpen om de autonomie van de VOP-werknemers te ondersteunen, dan kan ze wel maatregelen nemen om hen meer verantwoordelijkheid toe te kennen bij de aanwending van de VOP. De gegevens uit de survey geven duidelijk aan dat dit momenteel niet het geval is. Slechts een op de tien van de VOP-werknemers geeft te kennen een substantiële invloed te hebben op de aanwending van de VOP, zodat bovenop het gebrek aan zeggenschap in de job ook nog eens een gebrek aan zeggenschap over de VOP komt. Tijdens het onderzoek bleek bij een belangrijk deel van de VOP-werknemers frustratie en zelfs woede te bestaan over de onmacht om als werknemer zeggenschap op te eisen inzake de aanwending van de VOP of om de werkgever te verplichten de VOP ter ondersteuning voor hun tewerkstelling aan te wenden.

Een persoonsgebonden budget inzake tewerkstelling (PGB Arbeid) kan aan de verzuchtingen van deze groep tegemoet komen. Reeds in 2001 werd

een voorstel van decreet in het Vlaams parlement ingediend tot invoering van een persoonsgebonden budget voor de tenlasteneming van de kosten van bijstand inzake de integratie in het arbeidsproces. In de toelichting werd verduidelijkt dat dit PGB Arbeid onder meer een budget omvat dat op jaarbasis aan de persoon met een handicap wordt toegekend en waarvan het bedrag wordt bepaald op basis van de ernst van de beperkingen inzake arbeid. Als betrokkenen zelf voor de invulling van deze ondersteuning kunnen instaan, kan dit beter tegemoet komen aan de enorme diversiteit aan ondersteuningsnoden die bestaan in deze groep.

Uiteindelijk werd de invoering van deze PGB Arbeid niet doorgevoerd door toedoen van een bestuurlijke overheveling van de bevoegdheden van het VAPH naar de VDAB. Er is echter geen reden waarom dit binnen het beleidsdomein van Werk niet mogelijk is. Vanzelfsprekend is een dergelijke indicering en toekenning van een PGB Arbeid niet voor iedereen tegelijk mogelijk en is evenmin wenselijk. Het is een alternatief ten aanzien van de huidige regeling voor diegenen die dit wensen op te nemen. Er dient in eerste instantie een experiment te worden opgezet met een beperkt aantal deelnemers. Voor een concrete uitwerking van een dergelijk experiment zijn er reeds inspiratieve voorbeelden in het buitenland zoals de regeling 'Arbeitsassistenz' in Duitsland of de 'Persönlichen Assistenz am Arbeitsplatz (PPA)' in Oostenrijk. Een volgend onderzoek kan deze vormen van PGB Arbeid bestuderen en hieruit lessen trekken om ook in Vlaanderen een PGB Arbeid op te zetten. In elk geval zullen de betrokkenen in een dergelijk experiment niet kunnen zeggen dat ze van subsidies voor de ondersteuning van hun tewerkstelling nog niets gemerkt hebben, zoals dit met het merendeel van de huidige VOP-werknemers wel het geval is.

*Bram Roosens
HIVA – K.U.Leuven*

*Rik Huys
Geert Van Hootegem
CESO-K.U.Leuven*

*Mieke Van Gramberen
Flanders Synergy vzw*

Bibliografie

Samoy, E. 2011. *Ontwikkelingen in de arbeidsdeelname van arbeidsgehandicapten*. Brussel: Departement Werk en Sociale Economie.

STV Innovatie & Arbeid 2004. *Informatiedossier: Nulmeting Vlaamse Werkbaarheidsmonitor*. Brussel: STV Innovatie & Arbeid.

STV Innovatie & Arbeid 2008. *Werkbaar werk bij de werknemers die tijdens hun dagdagelijkse bezigheden hinder ervaren door een handicap, een langdurige lichamelijke aandoening of een langdurige lichamelijke ziekte*. Brussel: STV Innovatie & Arbeid.