

HET RECHT OP ARBEID VOOR PERSONEN MET EEN HANDICAP VOLGENS ARTIKEL 27 VAN HET VN- VERDRAG INZAKE DE RECHTEN VAN PERSONEN MET EEN HANDICAP MET EEN TOEPASSING IN VLAANDEREN*

DOOR **GAUTHIER DE BECO**

Lecturer in Disability Law, University of Leeds; Gasthoogleraar, Université catholique de Louvain (UCL) en Country Expert (Belgium), Academic Network of European Disability experts (ANED)

Artikel 27: Werk en werkgelegenheid

1. De Staten die Partij zijn, erkennen het recht van personen met een handicap op werk, op voet van gelijkheid met anderen; dit omvat het recht op de mogelijkheid in het levensonderhoud te voorzien door middel van vrij gekozen of aanvaard werk op een open arbeidsmarkt en in een open werkomgeving, waar inclusie wordt bevorderd en die toegankelijk is voor personen met een handicap. De Staten die Partij zijn, waarborgen en bevorderen de uitoefening van het recht op werk, met inbegrip van personen die een handicap verwierven tijdens de uitoefening van hun functie, door het nemen van passende maatregelen, onder meer door middel van wetgeving, teneinde onder andere:

a. discriminatie op grond van handicap te verbieden met betrekking tot alle aangelegenheden betreffende alle vormen van werkgelegenheid, waaronder voorwaarden voor de werving, aanstelling en indiensttreding, voortzetting van het dienstverband, carrièremogelijkheden en een veilige en gezonde werkomgeving;

b. het recht van personen met een handicap op rechtmatige en gunstige arbeidsomstandigheden op voet van gelijkheid met anderen te beschermen, met inbe-

* Deze bijdrage is een herwerkte versie van een studie geschreven in opdracht van Gelijke Rechten voor Iedere Persoon met een handicap (GRIP) voor het *Werkforum VN-Verdrag voor de Rechten van Personen met een Handicap: recht op inclusief werk* georganiseerd in Brussel op 25 november 2013.

grip van gelijke kansen en gelijke beloning voor werk van gelijke waarde, een veilige en gezonde werkomgeving, waaronder bescherming tegen intimidatie, alsmede de mogelijkheid tot rechtsherstel bij grieven;

c. te waarborgen dat personen met een handicap hun arbeids- en vakbondsrechten op voet van gelijkheid met anderen kunnen uitoefenen;

d. personen met een handicap in staat te stellen effectieve toegang te krijgen tot technische en algemene beroepskeuzevoorlichtingsprogramma's, arbeidsbemiddeling, beroeps- en vervolgoopleidingen die openstaan voor het publiek;

e. de kans op werk en carrièremogelijkheden voor personen met een handicap op de arbeidsmarkt te bevorderen, alsmede hen te ondersteunen bij het vinden, verwerven en behouden van werk, dan wel de terugkeer naar tewerkstelling;

f. de kansen te bevorderen om te werken als zelfstandige, op het ondernemerschap, het ontwikkelen van samenwerkingsverbanden en een eigen bedrijf te beginnen;

g. personen met een handicap in dienst te nemen in de publieke sector;

h. de werkgelegenheid voor personen met een handicap in de private sector te bevorderen door middel van passend beleid en passende maatregelen, waaronder voorkeursbeleid, aanmoedigingspremies en andere maatregelen;

i. te waarborgen dat op de werkplek wordt voorzien in redelijke aanpassingen voor personen met een handicap;

j. te bevorderen dat personen met een handicap werkervaring kunnen opdoen op de open arbeidsmarkt;

k. de beroepsmatige en professionele re-integratie van en programma's ten behoeve van het behoud van hun baan en terugkeer naar tewerkstelling voor personen met een handicap te bevorderen.

2. De Staten die Partij zijn, waarborgen dat personen met een handicap niet in slavernij worden gehouden of anderszins worden gedwongen tot het verrichten van arbeid en op voet van gelijkheid met anderen worden beschermd tegen gedwongen of verplichte arbeid.

INLEIDING

Artikel 27 van het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (VRPH) waarborgt het recht op arbeid voor personen met een handicap. Behalve het verbod op discriminatie op het gebied van de arbeid, bepaalt dit artikel dat personen met een handicap moeten kunnen deelnemen aan de reguliere economie. Staten moeten hiervoor verschillende maatregelen nemen. De Vlaamse regelgeving voorziet in zulke maatregelen, maar deze zijn onvoldoende om zoveel mogelijk personen met een handicap te laten werken in de open arbeidsmarkt.

Deze bijdrage biedt een grondige analyse van artikel 27 van het VRPH en maakt een toepassing ervan in Vlaanderen. Het is opgedeeld in twee hoofdstukken. Het eerste hoofdstuk introduceert het VRPH. Het bespreekt daarna het recht op arbeid en bestudeert de betekenis van artikel 27, §1 van het VRPH, waaronder de term open arbeidsmarkt en de rol van de beschutte werkplaatsen.¹ Het kijkt vervolgens naar de redelijke aanpassingen, de ondersteuningsmaatregelen en de bevordering die nodig zijn om personen met een handicap te laten deelnemen aan de reguliere economie alsook het verband met de andere Verdragsbepalingen. Er wordt ook stilgestaan bij de Europese regelgeving en de rechtspraak van het Europees Hof van Justitie. Het tweede hoofdstuk bespreekt de implementatie van artikel 27 van het VRPH in Vlaanderen. Na een schets van de situatie in Vlaanderen wordt de Vlaamse regelgeving alsook de recente hervorming geëvalueerd.

1. HET RECHT OP ARBEID VOOR PERSONEN MET EEN HANDICAP

1.1. HET VN-VERDRAG INZAKE DE RECHTEN VAN PERSONEN MET EEN HANDICAP

Het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap werd door de VN goedgekeurd op 13 december 2006. Het werd, na instemming door het Vlaams Parlement op 8 mei 2009, geratificeerd door België op 2 juli 2009 en trad in werking op 1 augustus 2009.

Het VRPH definieert handicap als het resultaat van de wisselwerking tussen personen met functiebeperkingen en sociale en fysieke drempels die hen beletten ten volle te participeren in de samenleving. Het beoogt die drempels te verwijderen, met als doel een inclusieve samenleving. Het verdrag vervangt op die manier het medische model van handicap door een sociaal model van handicap. Het is dan ook de maatschappij die zich moet aanpassen aan personen met een handicap. Het uiteindelijke doel is een inclusieve samenleving. Naast een aantal algemene verplichtingen, bevat het VRPH een brede waaier aan burger-, politieke, economische, sociale en cultu-

(1) Artikel 27, §2 van het VRPH dat de slavernij of gedwongen arbeid van personen met een handicap verbiedt, zal hier niet behandeld worden.

rele rechten, telkens toegespitst op de specifieke behoeften van personen met een handicap.

Het belang van werk is meervoudig. Buiten de nood om tegemoet te komen aan de alledaagse levenskosten, laat het mensen toe om mee te bouwen aan de samenleving. Tewerkstelling is deel van de identiteit van het individu en de waardering van elke mens. Personen met een handicap maken daar geen uitzondering op. Werk is een belangrijke factor voor deze personen, aangezien het zelfvertrouwen kan wekken en deelname aan de samenleving kan bevorderen.

1.2. HET RECHT OP ARBEID

Het recht op arbeid is gewaarborgd in verscheidene instrumenten van de VN. Artikel 23, §1 van de Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens (UVRM) bepaalt dat “eenieder recht heeft op arbeid, op vrije keuze van beroep, op rechtmatige en gunstige arbeidsvoorwaarden en op bescherming tegen werkloosheid”. Het recht op arbeid is ook gegarandeerd in de artikelen 6, 7 en 8 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (ESC-Verdrag). Enerzijds, waarborgt artikel 6, §1 “het recht op arbeid, hetgeen insluit het recht van eenieder op de mogelijkheid in zijn onderhoud te voorzien door middel van vrijelijk gekozen of aanvaarde werkzaamheden” en artikel 7 “het recht van eenieder op billijke en gunstige arbeidsvoorwaarden”. Anderzijds erkent artikel 8 het *vakverenigingsrecht* en het stakingsrecht. Het eerste valt onder de economische, sociale en culturele rechten, het tweede – dat bevestigd is in artikel 22 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (BUPO-Verdrag) – onder de burgerrechten en politieke rechten. Op Europees vlak, wordt het recht op arbeid gewaarborgd door artikel 1 en 2 van het Europees Sociaal Handvest (ESH). Artikel 11 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) beschermt daarnaast de vrijheid van vereniging.

Verscheidene internationale juridische instrumenten beschermden reeds vóór het VRPH het recht op arbeid voor personen met een handicap. De *Vocational Rehabilitation Recommendation No. 99* van 1954 van de Internationale Arbeidsorganisatie bepaalt dat personen met een handicap een beroep moeten kunnen doen op rehabilitatie en beroepsopleiding. Dit werd later bevestigd in een juridisch bindend instrument, namelijk de *Vocational and Rehabilitation and Employment (Disabled Persons) Convention No. 159* van 1983 van de Internationale Arbeidsorganisatie, dat hieraan toevoegde dat dit hun deelname aan de reguliere economie moest bevorderen. De niet-bindende *Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities* van 1994 van de VN bepalen ook dat discriminatie op grond van handicap in het domein van de arbeid verboden is en dat Staten voor personen met een handicap de toegang tot de open arbeidsmarkt moeten verzekeren.

1.3. ARTIKEL 27 VAN HET VRPH

1.3.1. De open arbeidsmarkt

Artikel 27, §1 van het VRPH bepaalt dat het recht op arbeid voor personen met een handicap inhoudt “de mogelijkheid in het levensonderhoud te voorzien door middel van vrij gekozen of aanvaard werk op een open arbeidsmarkt en in een open werkomgeving, waar inclusie wordt bevorderd en die toegankelijk is voor personen met een handicap”. Zoals het geval is voor het algemene onderwijssysteem, geeft het VRPH voorrang aan de open arbeidsmarkt.²

Wat is de open arbeidsmarkt? Ook al geeft artikel 27 van het VRPH geen definitie voor de term open arbeidsmarkt, verschillende elementen tonen aan dat dit inderdaad verwijst naar de reguliere economie. De onderhandelingen, waaronder de vragen rond de open arbeidsmarkt, maken duidelijk dat met open arbeidsmarkt de “gewone” arbeidsmarkt bedoeld werd in tegenstelling tot de beschutte werkplaatsen.³ De versie in het Engels van artikel 27, §1 van het VRPH⁴ en de vermelding van de term open arbeidsmarkt in een onderdeel van dit artikel (behalve de vermelding in het algemene deel) bevestigen deze stelling.⁵ Verder werd de term open arbeidsmarkt al in vroegere internationale juridische instrumenten gebruikt. Deze interpretatie volgt ook uit de geest van het VRPH dat de medische benadering ten aanzien van handicap beoogt te vervangen door een sociale benadering van handicap. Volgens dit model verwijst handicap niet naar de beperkingen van de persoon, maar naar de drempels voor de deelname aan de samenleving die moeten verwijderd worden, zoals eerder vermeld. De redenering is dus dezelfde als die voor het recht op onderwijs in artikel 24 van het VRPH, ook al blijkt dit minder duidelijk te zijn betreffende het recht op arbeid.

Er bestaan verschillende hindernissen voor de deelname aan de reguliere economie van personen met een handicap. De werkplaats kan ontoegankelijk zijn. De informatie over de vacatures en de aanwervingsprocedure kan ook niet of moeilijk beschikbaar zijn. Naast het werk in de strikte zin van het woord, kunnen personen met een handicap moeilijkheden ondervinden om mee te doen aan het sociale ge-

(2) G. de Beco, Het recht op onderwijs voor personen met een handicap volgens Artikel 24 van het VN-Verdrag inzake de Rechten van Personen met een Handicap: juridische analyse en toepassing in Vlaanderen, *Tijdschrift Jeugd en Kinderrechten*, 94, pp. 90-104, 2013.

(3) M. Ventegodt Liisberg, Flexicurity and Employment of Persons with Disability in Europe in a Contemporary Disability Human Rights Perspective, in L. Waddington, G. Quinn en E. Flynn (eds.), *European Yearbook of Disability Law*, Intersentia, 149, pp. 145-168, 2013.

(4) De Engelstalige versie van artikel 27, §1 van het VRPH luidt: “a labour market and work environment that is open, inclusive and accessible to persons with disabilities”, dus “een arbeidsmarkt die open, inclusief en toegankelijk is voor personen met een handicap”. Zo zal de term open arbeidsmarkt ook in deze bijdrage begrepen worden.

(5) De term open arbeidsmarkt wordt ook vermeld in artikel 27, §1, j) van het VRPH, dat de bevordering van het recht op arbeid voor personen met een handicap betreft.

beuren en bijgevolg hindernissen ondervinden om netwerken te maken.⁶ Ze hebben m.a.w. minder kansen om een “sociaal kapitaal” op te bouwen dan andere mensen.

De belangrijkste drempel ligt nochtans elders. Er bestaat namelijk een vrees dat personen met een handicap onproductief zijn, iets wat vooral personen met een verstandelijke beperking treft. Die vrees leidt ertoe dat handicap gelijkstaat met arbeidsongeschiktheid. Het gevolg is dat personen met een handicap zichzelf vaak ook auto-discrimineren en geen werk proberen te vinden.⁷

Daardoor zijn minder personen met een handicap tewerkgesteld zijn dan andere mensen. Dit geldt ook in de Europese Unie. Zo heeft het VN-Comité inzake de rechten van personen met een handicap aan Spanje en Hongarije laten opmerken dat het gemiddelde aantal personen met een handicap aan het werk laag bleef ondanks de genomen maatregelen om deze personen te laten deelnemen aan de arbeidsmarkt.⁸

1.3.2. Het verbod op discriminatie

Artikel 27, §1, a) en b) van het VRPH – a) en b) die zichzelf in grote mate overlappen⁹ – betreffen het verbod op discriminatie. Volgens dit artikel hebben Staten de verplichtingen om “a) discriminatie op grond van handicap te verbieden met betrekking tot alle aangelegenheden betreffende alle vormen van werkgelegenheid, waaronder voorwaarden voor de werving, aanstelling en indiensttreding, voortzetting van het dienstverband, carrièremogelijkheden en een veilige en gezonde werkomgeving” en “b) het recht van personen met een handicap op rechtmatige en gunstige arbeidsomstandigheden op voet van gelijkheid met anderen te beschermen, met inbegrip van gelijke kansen en gelijke beloning voor werk van gelijke waarde, een veilige en gezonde werkomgeving, waaronder bescherming tegen intimidatie, alsmede de mogelijkheid tot rechtsherstel bij grieven”. Het verbod op discriminatie houdt ook de verplichting in om redelijke aanpassingen te verschaffen, iets wat in het volgende onderdeel besproken zal worden.

Het verbod op discriminatie start bij het sollicitatiegesprek en de aanwerving en is verder van toepassing op de arbeidsvoorwaarden waaronder het loon, de werkuren, de vakantie maar ook de promoties, de opleidingen, de sociale bescherming en de andere voordelen. Zo is bijvoorbeeld het recht op een eerlijk loon een essentieel

(6) World Health Organisation (WHO) and World Bank, *World Disability Report*, WHO, pp. 293-240, 2011; http://whqlibdoc.who.int/publications/2011/9789240685215_eng.pdf.

(7) *Ibid.*, p. 240.

(8) Committee on the Rights of Persons with Disabilities, *Concluding observations on the initial report of Spain*, CRPD/C/ESP/CO/1, 19 oktober 2011, paragr. 44; Committee on the Rights of Persons with Disabilities, *Concluding observations on the initial report of Hungary*, CRPD/C/HUN/CO/1, 22 oktober 2012, paragr. 41.

(9) Ventegodt Liisberg, *op. cit.*, p. 150.

aspect van het recht op arbeid, omdat het een waardering betekent voor het gedane werk. In de praktijk worden personen met een handicap nochtans vaak onderbetaald. Vrouwen met een handicap worden in het bijzonder gediscrimineerd en krijgen zelden hogere functies en zijn soms zelfs het voorwerp van lastering.

Volgens artikel 27, §1, c) van het VRPH moeten de Staten ook “waarborgen dat personen met een handicap hun arbeids- en vakbondsrechten op voet van gelijkheid met anderen kunnen uitoefenen”. Het is daarom van belang dat de vakbonden genoeg aandacht besteden aan het recht op arbeid van personen met een handicap en getraind worden om deze personen te kunnen ondersteunen. Ze kunnen bijvoorbeeld tussenkomen in de onderhandelingen over hun arbeidscontract en hen helpen om gevallen van discriminatie voor de rechtbank te brengen.

1.3.3. De maatregelen

a. De redelijke aanpassingen

Artikel 27, §1, i) van het VRPH verwacht dat Staten “waarborgen dat op de werkplek wordt voorzien in redelijke aanpassingen voor personen met een handicap”. Artikel 2 van het VRPH definieert de term redelijke aanpassingen als volgt: “noodzakelijke en passende wijzigingen, en aanpassingen die geen disproportionele of onevenredige, of onnodige last opleggen, indien zij in een specifiek geval nodig zijn om te waarborgen dat personen met een handicap alle mensenrechten en fundamentele vrijheden op voet van gelijkheid met anderen kunnen genieten of uitoefenen”. Zoals ook bepaald in dit artikel is “de weigering van redelijke aanpassingen” een vorm van discriminatie. De redelijke aanpassingen zijn dus geïndividualiseerde maatregelen die personen met een handicap moeten toelaten om te werken in de open arbeidsmarkt. Ook is het van belang dat er overleg bestaat tussen de partijen om te bepalen welke aanpassingen redelijkerwijze kunnen worden uitgevoerd in functie van de noden van het individu.

Gezien de flexibiliteit van de arbeid bestaat er in de praktijk een brede waaier van redelijke aanpassingen. Zulke aanpassingen zijn soms niet eens nodig voor personen met een handicap of kunnen aangenomen worden zonder of tegen een heel lage kost.¹⁰ Het Bureau van de VN-Hoge Commissaris voor de Mensenrechten beschouwt inderdaad dat “[t]here is a general misconception that all persons with disabilities will need reasonable accommodation or that accommodations will be too costly or difficult to provide”.¹¹

(10) Office of the UN High Commissioner for Human Rights (OHCHR), *Thematic Study on the Work and Employment of Persons with Disabilities*, 17 december 2013, A/HRC/22/25, 10; http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Disability/A-HRC-22-25_en.pdf.

(11) *Ibid.*

De redelijke aanpassingen die genomen moeten worden voor personen met een handicap betreffen onder meer de taken, de organisatie, de werkomgeving, de middelen en het uurrooster.¹² Voorbeelden zijn niet alleen toegankelijke toiletten, liften en hellingen maar ook het gebruik van technologieën. Veiligheidsmaatregelen moeten daarenboven aangepast worden en er niet toe leiden dat het onmogelijk wordt om de personen met een handicap in dienst te nemen. Zoals eerder vermeld, zijn de redelijke aanpassingen ook van toepassing op het sociale gebeuren.

b. De ondersteuningsmaatregelen

Artikel 27 van het VRPH duidt verschillende manieren aan waarop ondersteuningsmaatregelen genomen kunnen worden voor de deelname aan de reguliere economie van personen met een handicap. In tegenstelling tot de redelijke aanpassingen zijn deze maatregelen van algemene aard en kunnen ze een impact hebben op alle personen met een handicap (en zelfs de andere mensen). Volgens artikel 27, §2, h) verbinden Staten zich ertoe “de werkgelegenheid voor personen met een handicap in de private sector te bevorderen door middel van passend beleid en passende maatregelen, waaronder voorkeursbeleid, aanmoedigingspremies en andere maatregelen”. De termen “andere maatregelen” maken duidelijk dat de opgesomde ondersteuningsmaatregelen niet exhaustief zijn. Zo suggereerde het VN-Comité inzake de rechten van personen met een handicap aan Zweden “*to increase measures of support such as personal assistance in employment, technical assistance in performing in the workplace, reduced social fees, financial support to employers, rehabilitation, vocational training, etc.*”.¹³

Een eerste mogelijkheid bestaat erin loonsubsidies – waarmee werkgevers personen met een handicap in dienst kunnen nemen voor een lagere prijs – en kostensubsidies – waarmee ze vergoed kunnen worden voor de aanvullende kosten bij het tewerkstellen van deze personen – te verschaffen.¹⁴ Het is wel belangrijk dat er voor de financiële voordelen rekening gehouden wordt met de individuele situatie van de werknemer in de onderneming. Een andere manier van subsidiëren is het verschaffen van voordelige leningen aan personen met een handicap die als zelfstandige willen werken, iets wat vaak een goede oplossing vormt in geval van beperkte toegang tot de open arbeidsmarkt.¹⁵ Zo voorziet artikel 27, §1, f) dat Staten zich ertoe verbinden “de kansen te bevorderen om te werken als zelfstandige, op het on-

(12) Ventegodt Liisberg, *op. cit.*, p. 151.

(13) Committee on the Rights of Persons with Disabilities, *Concluding observations on the initial report of Sweden*, CRPD/C/SWE/CO/1, 11 april 2014, paragr. 50.

(14) *Ibid.*, p. 154.

(15) OHCHR, *op. cit.*, p. 13.

dernemerschap, het ontwikkelen van samenwerkingsverbanden en een eigen bedrijf te beginnen”.

Een tweede mogelijkheid is ondersteunde tewerkstelling. Dit bestaat uit allerlei maatregelen die het werken van personen met een handicap in de open arbeidsmarkt horen aan te moedigen. Naast het toegankelijk maken van de aanwervingsprocedure, met inbegrip van online procedures, en de arbeidsplaatsen, kan ondersteuning gegeven worden in de vorm van voortgezette opleidingen.¹⁶ Deze opleidingen zijn van groot belang voor de loopbaan van personen met een handicap en kunnen deze personen helpen om vertrouwd te geraken met de arbeidswereld.¹⁷ Ze houden in, maar gaan verder dan de “technische en algemene beroepskeuzevoorlichtingsprogramma’s, arbeidsbemiddeling, beroeps- en vervolgoopleidingen die openstaan voor het publiek” in de woorden van artikel 27, §1, d). Het is ook van belang dat personen met een handicap revalidatie kunnen genieten wanneer ze tijdens hun werk een beperking krijgen, zoals al voorzien was in de *Vocational and Rehabilitation and Employment (Disabled Persons) Convention No. 159* van 1983 van de Internationale Arbeidsorganisatie. Artikel 27, §1, k) van het VRPH bepaalt in dit verband dat Staten verplicht zijn “de beroepsmatige en professionele re-integratie van personen met een handicap en programma’s ten behoeve van het behoud van hun baan en terugkeer naar tewerkstelling te bevorderen”.

Twee opmerkingen moeten worden gemaakt betreffende ondersteunde tewerkstelling. Ten eerste is er onduidelijkheid of dit beschouwd moet worden als deelname aan de reguliere economie van personen met een handicap. Het Bureau van de VN-Hoge Commissaris voor de Mensenrechten plaatst ondersteunde tewerkstelling en beschutte werkplaatsen samen onder de noemer “*alternative employment*”.¹⁸ De grens is niet altijd gemakkelijk te leggen, omdat zulke tewerkstelling zich binnen een onderneming kan bevinden. Er kan wel gesteld worden dat hoe meer uitzonderingen gemaakt worden op de regels van de open arbeidsmarkt, hoe meer er sprake kan zijn van beschutte werkplaatsen.¹⁹ We bespreken dit verder in het volgend onderdeel. Ten tweede wordt de vraag gesteld hoe ondersteunde tewerkstelling kan functioneren ten aanzien van personen met ernstige en meervoudige beperkingen. Vaak zijn de eerder besproken maatregelen alleen mogelijk voor personen met een lichtere beperking, die dan de enige zijn die de beschutte werkplaatsen kunnen verlaten. Dit moet nochtans niet als een algemene regel beschouwd worden. Volgens de Wereld gezondheidsorganisatie is ondersteunde tewerkstelling bijvoorbeeld een goede oplossing voor personen met een verstandelijke beperking.²⁰

(16) *Ibid.*, p. 6.

(17) WHO and World Bank, *op. cit.*, p. 246.

(18) OHCHR, *op. cit.*, pp. 6-7.

(19) Ventegodt Liisberg, *op. cit.*, p. 154.

(20) WHO and World Bank, *op. cit.*, p. 242.

Een derde mogelijkheid is het aannemen van zogenaamde “positieve maatregelen”. De bekendste hiervan zijn de quota die ondernemingen verplichten om een percentage van personen met een handicap in dienst te nemen.²¹ De quota kunnen doeltreffend zijn maar hebben het nadeel dat ze de indruk wekken dat iemand wordt aangeworven wegens zijn of haar beperking (en niet wegens zijn of haar bekwaamheden). Daarnaast kunnen werkgevers gewoon de voorkeur geven aan het betalen van een boete voor het niet bereiken van deze quota.²² Zoals het VN Comité inzake de rechten van personen met een handicap het constateerde in Oostenrijk, “*the majority of employers prefer to pay a fine rather than comply with the quota requirement*”.²³ Een andere manier is om proactief personen met een handicap te zoeken en aan hen de voorkeur te geven bij de aanwervingsprocedure in geval ze dezelfde bekwaamheden kunnen aantonen als de andere kandidaten.

Een laatste vraag betreffende de ondersteuningsmaatregelen is de combinatie met uitkeringen uit de sociale zekerheid.²⁴ Het probleem is dat tewerkstelling kan leiden tot een “*benefit trap*” omdat personen met een handicap een keuze moeten maken tussen de twee.²⁵ Het verlies van de uitkeringen ontmoedigt hen om te gaan werken. Het is daarom van belang om die uitkeringen los te koppelen van de kosten die verbonden zijn aan hun deelname aan de reguliere economie. Zo is het mogelijk om alleen tijdelijke uitkeringen te betalen en dit te verbinden aan een programma dat hen helpt om werk te vinden op de open arbeidsmarkt.²⁶ Een andere oplossing is de uitkeringen niet stop te zetten of maar gedeeltelijk te verminderen.

c. Bevordering

De belangrijkste drempel voor de deelname aan de reguliere economie van personen met een handicap is de vrees dat ze onproductief zijn. Men meent dat dit te veel zal kosten aan de samenleving, ook al is in de praktijk het tegendeel bewezen. Het is zelfs economisch voordeliger dat personen met een handicap toegang hebben tot de open arbeidsmarkt omdat dit minder kost dan beschutte werkplaatsen, laat staan werkloosheids- of andere vormen van uitkeringen.

Daarom bepaalt artikel 27, §1, j) dat Staten zich ertoe verplichten “te bevorderen dat personen met een handicap werkervaring kunnen opdoen op de open arbeids-

(21) OHCHR, *op. cit.*, p. 10.

(22) WHO and World Bank, *op. cit.*, p. 242; OHCHR, *op. cit.*, p. 11.

(23) Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Concluding observations on the initial report of Austria, CRPD/C/AUT/CO/1, 30 september 2013, paragr. 45.

(24) Deze vraag valt in feite buiten het recht op arbeid. Het socialezekerheidsrecht en het arbeidsrecht zijn twee verschillende rechtstakken die samen het sociaal recht vormen.

(25) OHCHR, *op. cit.*, p. 16.

(26) WHO and World Bank, *op. cit.*, p. 249.

markt”. Het is van groot belang om een positieve boodschap te verspreiden over de inclusie van personen met een handicap. Zoals dit eerder is gedaan voor vrouwen (die lange tijd uitgesloten waren van de arbeidsmarkt en nog altijd niet op voet van gelijkheid staan met mannen), moeten ondernemingen niet alleen hun infrastructuur maar ook hun imago aanpassen om aan te tonen dat personen met een handicap welkom zijn en dat diegenen die dit niet respecteren, gesanctioneerd zullen worden. Dit kan bijvoorbeeld gedaan worden aan de hand van hun websites. Het is ook zo dat als één persoon met een handicap in een onderneming aanwezig is, daarop verder gebouwd kan worden om andere personen met een handicap aan te werven.

Sensibilisatie moet dus vooral gericht zijn op de ondernemingen. Naast het duidelijk maken dat het verschaffen van redelijke aanpassingen wettelijk verplicht is, moet er informatie gegeven worden over de deelname aan de reguliere economie van personen met een handicap. Een belangrijk aspect in dit verband is het beschikken van informatie over hun tewerkstelling, zoals het moet volgens artikel 31 van het VRPH. Zonder die informatie is het onmogelijk om de goede beleidskeuzes te maken. In de praktijk zijn de meeste personen met een handicap niet zichtbaar op de arbeidsmarkt omdat ze niet geregistreerd zijn als werknemers of werkzoekenden.²⁷

1.3.4. De beschutte werkplaatsen

Zoals eerder vermeld moet de term beschutte werkplaats functioneel gedefinieerd worden. Volgens het Bureau van de VN-Hoge Commissaris voor de Mensenrechten “[s]heltered employment generally takes place in a separate workshop setting and may entail lower work output requirements than that expected in the open labour market and working arrangements are frequently not covered by labour laws”.²⁸ Aangezien de plaats van de tewerkstelling niet determinerend is, is vooral het tweede deel van die definitie van belang. Zoals voorgesteld door Maria Ventegodt Liisbeth, is dat wat geldt, de mate waarin uitzonderingen worden gemaakt op de regels van de open arbeidsmarkt.²⁹ Dit betreft niet alleen de afzonderlijke werkvloer, maar ook het loon, de werkuren en de vereisten, die lager moeten zijn dan in de reguliere economie. In beschutte werkplaatsen zullen m.a.w. zowel de taken als het salaris kleiner zijn dan op de open arbeidsmarkt. Het VN Comité inzake de rechten van personen met een handicap was bekommerd dat in Oostenrijk “approximately 19,000 Austrians work in sheltered workshops outside of the open labour market and receive very little pay”.³⁰

(27) OHCHR, *op. cit.*, p. 16.

(28) *Ibid.*, p. 6.

(29) Ventegodt Liisbeth, *op. cit.*, p. 154.

(30) Committee on the Rights of Persons with Disabilities, *Concluding observations on the initial report of Austria*, CRPD/C/AUT/CO/1, 30 september 2013, paragr. 44.

Zoals eerder uitgelegd, geeft artikel 27, §1 van het VRPH voorrang aan de deelname van personen met een handicap aan de reguliere economie. Beschutte werkplaatsen, die in dit artikel niet eens genoemd worden, moeten bijgevolg een uitzondering worden. Dit was duidelijk tijdens de onderhandelingen. “*The [Ad Hoc] Committee expressed a general preference for States to recognise the importance of access by persons with disabilities to the open labour market, in order to empower and enable them to participate fully in society. General concern was expressed about the potential for exploitation of persons with disabilities. The balance of views in the Committee on sheltered workshops was that such settings were undesirable because of the potential for segregation from the community and their conditions of employment*”.³¹

De vraag is in welke mate beschutte werkplaatsen dan nog hun plaats hebben voor personen met een handicap. Daarvoor moet even gegrepen worden naar andere internationale juridische instrumenten. Artikel 7 van de *Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities* van 1994 van de VN bepaalt dat de toegang tot de open arbeidsmarkt moet worden aangemoedigd maar voegt hieraan wel toe dat “[f]or persons with disabilities whose needs cannot be met in open employment, small units of sheltered or supported employment may be an alternative”. Daarnaast stelde artikel 15, §2 van het ESH (aangenomen in 1961) voorop dat beschutte werkplaatsen een gepaste manier waren om het recht op arbeid van personen met een handicap waar te maken. In hetzelfde artikel van het herziene ESH (aangenomen in 1996) werd hier weliswaar aan toegevoegd dat dit alleen van toepassing is bij gebrek aan toegang tot de open arbeidsmarkt. Het bijzondere karakter van de beschutte werkplaatsen is bijgevolg met de tijd toegenomen. Het Europees comité voor sociale rechten heeft in dit verband drie criteria vastgelegd.³² Beschutte werkplaatsen moeten 1) alleen gebruikt worden voor personen met een handicap die niet kunnen deelnemen aan de reguliere economie; 2) een middel zijn om deze personen te laten werken in de open arbeidsmarkt; en 3) de normale arbeidsvoorwaarden toepassen die wettelijk voorzien zijn. Deze werkplaatsen moeten bijgevolg uitzonderlijk, tijdelijk en waardig zijn, waaraan toegevoegd kan worden dat Staten moeten ijveren om hun deelname aan de reguliere economie te vergemakkelijken. Aangezien artikel 27, §1 van het VRPH nog duidelijker voorrang geeft aan de open arbeidsmarkt, moeten de criteria van het Europees comité voor sociale rechten nu nog strikter toegepast worden.

Hoe kan de overgang gemaakt worden van beschutte werkplaatsen naar de open arbeidsmarkt? Artikel 27, §1 van het VRPH verplicht Staten om verschillende maatregelen te nemen voor de deelname aan de reguliere economie van personen met een

(31) Ad Hoc Committee, zesde sessie: artikel 27; <http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahcstata27ssrepchair.htm>.

(32) Ventegodt Liisbeth, *op. cit.*, p. 155.

handicap. Een parallel kan getrokken worden met het inclusieve onderwijs. Zoals de buitengewone scholen moeten beschutte werkplaatsen niet plotseling gesloten worden omdat in dat geval een groot aantal personen met een handicap gewoon geen werk meer zou hebben. De rol van deze werkplaatsen moet wel gedefinieerd worden. Volgens de *European Association of Service Providers for Persons with Disability (EASPD)*, kunnen beschutte werkplaatsen worden ingeschakeld om de vaardigheden van personen met een handicap te ontwikkelen zodat ze kunnen deelnemen aan de samenleving, zoals vereist in artikel 26 van het VRPH.³³ Dit voorstel moet nader onderzocht worden, maar een van de voorwaarden zal zijn dat dit deze personen moet helpen om toegang te hebben tot de open arbeidsmarkt.

1.3.5. Verband met de andere Verdragsbepalingen

Artikel 27 van het VRPH kan niet los gezien worden van de andere Verdragsbepalingen. Dit betreft in bijzonder het recht op onderwijs dat gewaarborgd is door artikel 24 van het VRPH. Zoals werk is onderwijs van groot belang voor de deelname aan de samenleving. Onderwijs is daarenboven een noodzakelijke voorwaarde om werk te kunnen vinden. Artikel 24 stelt het principe van het inclusieve onderwijs voorop,³⁴ iets dat als dusdanig de toegang tot de open arbeidsmarkt kan vergemakkelijken. Personen met een handicap die onderwijs in buitengewone scholen hebben gevolgd, zullen inderdaad veel meer moeilijkheden ondervinden om werk te vinden op de open arbeidsmarkt.

Een belangrijk aspect van het recht op onderwijs i.v.m. het recht op arbeid is de beroeps- en vervolgoopleidingen waarvan de toegang moet worden gewaarborgd in overeenstemming met artikel 27, §1, d) van het VRPH. Deze opleidingen zijn van groot belang om personen met een handicap te laten deelnemen aan de reguliere economie, en zijn deel van de ondersteuningsmaatregelen die Staten hiervoor moeten nemen, iets wat de band tussen onderwijs en werk verder versterkt. Het gebeurt nochtans vaak dat deze personen meer moeilijkheden ondervinden om beroeps- en vervolgoopleidingen te volgen en het is daarom belangrijk dat dit op een bepaalde manier gecompenseerd wordt tijdens hun loopbaan.

Er is wel een verschil tussen het recht op onderwijs en het recht op arbeid op juridisch vlak. Het recht op onderwijs doet in hoofdzaak verplichtingen ontstaan ten aanzien van Staten. Het recht op arbeid vereist dat personen met een handicap welkom moeten zijn in ondernemingen. Het betreft bijgevolg vooral de verhoudingen tussen de individuen, ook de horizontale werking van de mensenrechten genoemd.

(33) European Association of Service Providers for Persons with Disability (EASPD), *Analysis of the Legal Meaning of Article 27 of the UN CRPD*, 14 maart 2012, 17; http://www.easpd.eu/sites/default/files/sites/default/files/analysis_of_the_legal_meaning_of_article_27_of_the_uncrpd.pdf.

(34) de Beco, *op. cit.*, p. 94.

Staten moeten met name verzekeren dat de ondernemingen personen met een handicap niet discrimineren, zoals bepaald in artikel 4, §1, e) van het VRPH. Ze moeten weliswaar ook ondersteuningsmaatregelen nemen opdat deze personen op de open arbeidsmarkt kunnen werken.

Er zijn nog banden met andere Verdragsbepalingen die hier alleen kort zullen worden aangehaald. Samen met het recht op arbeid (en het recht op onderwijs), ambieert het recht op onafhankelijk leven (artikel 19 van het VRPH) de inclusie van personen met een handicap. Verder is toegankelijkheid (artikel 9 van het VRPH) bijzonder relevant voor de uitoefening van het recht op arbeid. Het recht op arbeid is ook verbonden aan integratie en participatie (artikel 26 van het VRPH) omdat het de deelname aan de samenleving kan doen toenemen. Het recht op sociale zekerheid (artikel 28 van het VRPH) kan ook een belangrijke invloed hebben op het recht op arbeid. Ten slotte is het ook van belang om toezicht te houden op de naleving van het recht op arbeid voor personen met een handicap (artikel 33 van het VRPH).

1.4. DE EUROPESE REGELGEVING

1.4.1. Richtlijn 2000/78/EC

Het recht op arbeid voor personen met een handicap is nauw verbonden met de Europese regelgeving. De focus op de economische integratie heeft ertoe toe geleid dat tewerkstelling grote aandacht heeft gekregen in de Europese Unie (EU). Zo heeft de EU een *2020 Strategy* aangenomen om de uitsluiting van kwetsbare groepen aan te pakken. Een andere belangrijke factor is de recente ratificatie van het VRPH door de EU als supranationale organisatie. Op die manier oefent het VRPH een zekere invloed uit op de Europese regelgeving voor zover het materies betreft die binnen de bevoegdheden van de EU vallen.

De EU heeft verschillende richtlijnen aangenomen om discriminatie te bestrijden.³⁵ Deze richtlijnen werden dan door de lidstaten omgezet in hun nationale wetgevingen. Richtlijn 2000/78/EC verbiedt discriminatie op grond van godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid op het gebied van de arbeid. Wat handicap betreft, bepaalt het ook dat “[t]eneinde te waarborgen dat het beginsel van gelijke behandeling met betrekking tot personen met een handicap nageleefd wordt, wordt voorzien in redelijke aanpassingen”.³⁶

(35) Deze richtlijnen werden aangenomen op basis van artikel 19 van het Verdrag betreffende de werking van de *Europese Unie* (VWEU), dat de EU de bevoegdheid geeft om stappen te nemen voor de bestrijding van *discriminatie*.

(36) Artikel 5, Richtlijn 2000/78/EC.

Er bestaat m.a.w. een Europees juridisch instrument dat discriminatie bestrijdt op het gebied van de arbeid. Er is bijgevolg een zekere overlap tussen het internationale recht en het Europese recht. Hoewel beide instrumenten discriminatie op grond van handicap verbieden, zijn er nochtans een aantal verschillen. Drie hiervan kunnen vermeld worden. Ten eerste is het toepassingsgebied van Richtlijn 2000/78/EC beperkt tot de arbeid (iets wat weliswaar geen probleem stelt voor deze bijdrage). Ten tweede betreft het Europese recht hoofzakelijk anti-discriminatie en niet de *rechten* van personen met een handicap die breder zijn. Het verbiedt discriminatie op grond van handicap op het gebied van de arbeid maar vereist niet dat Staten verschillende maatregelen nemen om personen met een handicap te laten deelnemen aan de reguliere economie. Ten derde bepaalt Richtlijn 2000/78/EC dat er een verplichting is om redelijke aanpassingen te verschaffen. Het zegt wel niet dat de weigering hiervan een discriminatie vormt, in tegenstelling tot het VRPH.³⁷ Het blijft onduidelijk in dit verband ook al hebben de meeste lidstaten in hun nationale wetgeving hier een discriminatievorm van gemaakt.

Het VRPH is bijgevolg een uitbreiding ten aanzien van het Europese recht. Wat is de invloed hiervan op het Europese recht? Volgens Lisa Waddington houdt dit geen verplichting in om het Europese recht aan te passen, aangezien de bestrijding van discriminatie een gemengde materie is (tussen de EU en de lidstaten) ook al zou dit aangeraden zijn om verschillen in de implementatie van het VRPH op nationaal vlak te vermijden.³⁸ Wel zullen de Europese instellingen rekening moeten houden met dit Verdrag in hun toekomstige wetgeving.³⁹ De Europese regelgeving dient daarenboven geïnterpreteerd te worden in het licht van het VRPH, onder meer door het Europees Hof van Justitie, zoals in het volgende deel aangetoond zal worden.

1.4.2. De rechtspraak van het Europees Hof van Justitie

Het Europees Hof van Justitie heeft verschillende arresten uitgesproken rond de tewerkstelling van personen met een handicap. Drie ervan dienen voorgesteld te worden. Ze zijn allemaal een toepassing van Richtlijn 2000/78/EC.

(37) J. Clifford, *The UN Disability Convention and its Impact on European Equality Law*, *The Equal Rights Review*, 14, pp. 11-25, 2011; L. Waddington, *Equal to the Task? Re-examining EU Equality Law in Light of the United Nation Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, in Waddington, Quinn and Flynn, op. cit., pp. 169-200, pp. 184-185.

(38) Waddington, op. cit., pp. 197-198.

(39) De Europese Commissie heeft een nieuwe richtlijn voorgesteld die het toepassingsgebied van Richtlijn 2000/78/EC zou uitbreiden naar andere gebieden. Er werd voor verschillende aspecten rekening gehouden met het VRPH. Het Europees Parlement stelde bijvoorbeeld voor om de definitie van handicap in artikel 1 van het VRPH in die richtlijn over te nemen (waarschijnlijk als reactie ten aanzien van het standpunt van het Europees Hof van Justitie in dit verband in de zaak *Chacón Navas*). Dit voorstel is momenteel geblokkeerd.

Ten eerste, de zaak *Chacón Navas*⁴⁰. Deze ging over een vrouw die ontslagen werd na een langdurige ziekte. Het Hof besloot dat ziekte verschillend was van handicap en dat de term handicap bepaald moest worden als “beperkingen van personen met een handicap”. Dit arrest heeft kritiek gekregen, vooral omdat handicap gedefinieerd werd aan de hand van het medische model van handicap.⁴¹ Ten tweede, de zaak *Coleman*⁴². Deze betrof een moeder van een kind met een handicap die ontslag nam nadat ze het voorwerp was geweest van slechte behandelingen en zelfs lastering. Het Hof oordeelde dat discriminatie op grond van handicap niet alleen verboden was ten aanzien van personen met een handicap maar ook van personen die geassocieerd zijn met deze personen (zoals de moeder van een kind met een handicap).⁴³ Ten derde, de (recente) gekoppelde zaken *Ring en Skouboe Werge*⁴⁴. Ze handelden over vrouwen die na een afwezigheid ten gevolge van een ongeval werden ontslagen omdat hun niet werd toegelaten om deeltijds te werken. Het Hof besloot niet alleen dat handicap geïnterpreteerd moest worden in het licht van het VRPH maar ook dat er redelijke aanpassingen hadden moeten worden aangenomen voor deze vrouwen en dat de weigering van zulke aanpassingen als een vorm van discriminatie beschouwd diende te worden. Dit was de eerste zaak na de ratificatie van het VRPH door de EU.

Deze zaken tonen aan hoe de Europese interpretatie dichter bij het VRPH wordt gebracht. Niet alleen is het Europees Hof van Justitie naar het sociaal model van handicap overgestapt maar het heeft ook de verplichting om redelijke aanpassingen versterkt onder Richtlijn 2000/78/EC. In de zaak *Ring en Skouboe Werge* nam het letterlijk de omschrijving van handicap over van artikel 1 van het VRPH.⁴⁵ Dit zal ook een invloed hebben op de nationale wetgevingen, aangezien Staten verplicht zijn om de richtlijnen toe te passen zoals die geïnterpreteerd zijn door het Hof.

(40) Case 13/05, *Chacón Navas v Ewest Colectividades SA* [2006] ERC I-6467.

(41) Waddington, *op. cit.*, p. 186.

(42) Case 303/06 *Coleman v. Attridge Law* [2008] ECR I-5603.

(43) Deze interpretatie heeft invloed gehad op het internationale recht. Het VN-Comité inzake sociale, economische en culturele rechten heeft die bijvoorbeeld voor zichzelf overgenomen, zie A. Hendriks, The UN Disability Convention and (Multiple) Discrimination: Should EU Non-Discrimination Law Be Modelled Accordingly?, in L. Waddington and G. Quinn (eds.), *European Yearbook of Disability Law*, Intersentia, 19-20, pp. 7-27, 2010.

(44) Cases 335/11 and 337-11, *Ring v Dansk almennyttigt Boligselskab DAB; Skouboe Werge v Dansk Arbejdsgiverforening*.

(45) Er was al een poging gedaan om de definitie van handicap in artikel 1 van het VRPH over te nemen in de voorgestelde nieuwe richtlijn, iets wat een invloed gehad zou kunnen hebben, zie noot 40.

2. DE SITUATIE IN VLAANDEREN

2.1. DE FEDERALE REGELGEVING

België zette Richtlijn 2000/78/EC om in de Wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie. Deze wet houdt het verbod in op directe en indirecte discriminatie en de opdracht tot discriminatie en intimidatie op basis van een aantal discriminatiegronden en de verplichting om redelijke aanpassingen te verschaffen aan personen met een handicap. Het heeft een afgebakend toepassingsgebied met inbegrip van de arbeidsbetrekkingen.

Daarnaast is er de Wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk, die de werkgever verplicht om preventiemaatregelen te nemen rekening houdend met onder meer handicap.⁴⁶ Er bestaat ook een quota van 3% voor de tewerkstelling van personen met een handicap in de federale administratie, maar daar zijn geen sancties aan verbonden. Op federaal vlak zijn er procedures voorzien voor de re-integratie van personen met een handicap die definitief ongeschikt zijn verklaard voor het werk waarvoor ze aangeworven werden.⁴⁷

Arbeid is weliswaar grotendeels een gewestelijke materie. Daarom is de belangrijkste regelgeving voor het recht op arbeid voor personen met een handicap te vinden in de Vlaamse decreten.

2.2. DE VLAAMSE REGELGEVING

Vlaanderen zette Richtlijn 2000/78/EC om in twee juridische instrumenten: het Vlaams decreet Evenredige Arbeidsparticipatie (EAD) van 2002 en het Vlaams antidiscriminatie-decreet van 2008. Het eerste dekt in grote mate het tweede en beide voorzien in de verplichting om redelijke aanpassingen te verschaffen aan personen met een handicap.

Het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap (VAPH) is verantwoordelijk voor de ondersteuning van personen met een handicap.⁴⁸ Het bepaalt wie de rechthebbenden zijn op basis van verschillende elementen met inbegrip van externe criteria. Als deel van de “*mainstreaming*” naar de bevoegde diensten werd de ondersteuning in het gebied van de arbeid doorgeschoven naar de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB), zoals dit gebeurde in andere Eu-

(46) *Implementatie van het VN Verdrag inzake de rechten van personen met een Handicap, Eerste periodiek verslag van België*, juli 2011, pp. 42-43; <http://socialesecurity.fgov.be/docs/nl/publicaties/uncrpd/uncrpd-rapport-be-nl.pdf>.

(47) *Ibid.*, p. 48.

(48) Voor 2004, was dit de verantwoordelijkheid van het Vlaams Fonds voor de Sociale Integratie van Personen met een Handicap.

ropese landen.⁴⁹ De VDAB bepaalt wie een indicatie van arbeidshandicap heeft die recht geeft op begeleiding.⁵⁰ Dit kunnen niet alleen personen zijn die erkend zijn door het VAPH, maar ook personen die onderwijs hebben gevolgd in buitengewone scholen, een uitkering krijgen of die als dusdanig beschouwd zijn door een arts van de VDAB. Er bestaat ook een quota van 4,5% voor de tewerkstelling van personen met een handicap in de Vlaamse administratie, maar daar zijn geen sancties aan verbonden.

Er bestaan twee soorten ondersteuningsmaatregelen.⁵¹ Ten eerste verleent de VDAB ondersteuning via drie verschillende diensten: 1) de Gespecialiseerde Trajectbegeleidingsdienst (GTB), die hulp verschaft op een manier die de persoon met een handicap zelf mag kiezen; 2) de Gespecialiseerde Opleidings-, Begeleidings- en Bemiddelingsdienst (GOB), die een beroepsopleiding op de werkvloer geeft aan de persoon met een handicap; en 3) de Gespecialiseerde Arbeidsonderzoeksdienst (GA), die advies verleent aan de VDAB of de GTB om te zien welke mogelijkheden bestaan betreffende tewerkstelling. Naast de speciale dienstverlening is er ook nog een loopbaanbegeleiding waarbij een consultant ondersteuning geeft om de loopbaan van de persoon met een handicap aan te passen. Ten tweede kan de VDAB Bijzondere Tewerkstellingsondersteunende Maatregelen (BTOM's) verschaffen. Het betaalt de Vlaamse Ondersteuningspremie (VOP) die het rendementsverlies subsidieert voor ondernemingen die personen met een handicap in dienst nemen. Dit is een percentage van het referentieloon – maximum 60 percent – dat progressief daalt. De VDAB kan ook vergoedingskosten betalen voor de aanpassingen die worden gedaan aan de arbeidspost van de personen met een handicap. Dit betreft onder meer het aankopen van gereedschap, het voorzien in tolkuren Vlaamse Gebarentaal en het compenseren van verplaatsingskosten.

Beschutte werkplaatsen worden gesubsidieerd door het Vlaams Subsidieagentschap voor Werk en Sociale Economie (VSAWSE). De regeling hiervoor is bepaald door de collectieve arbeidsovereenkomsten van het paritair comité nr. 327.⁵² Bovendien bestaan er ook sociale werkplaatsen en invoegbedrijven. De beschutte werkplaatsen alsook de sociale werkplaatsen en invoegbedrijven zullen omgevormd worden tot maatwerkbedrijven in 2014, zoals besproken zal worden in het volgende onderdeel.

(49) WHO and World Bank, *op. cit.*, p. 243.

(50) W. Van Eeckhoutte, *Sociaal Compendium. Arbeidsrecht. Band 1*, Wolters Kluwer, pp. 417-418, 2012-2013.

(51) Voor een volledig overzicht en de toepassingsvoorwaarden, zie: <http://www.vdab.be/arbeidshandicap/defaultwz.shtml#tegemootkomingen>.

(52) Van Eeckhoutte, *op. cit.*, p. 422.

2.3. EVALUATIE TEN AANZIEN VAN HET VRPH

Niet veel personen met een handicap zijn in de werkelijkheid tewerkgesteld. Een groot deel van deze personen leeft van uitkeringen. Volgens een jaarlijkse enquête hebben personen met een handicap trouwens twee keer meer kans werkloos te zijn dan de andere mensen.⁵³ Degenen die tewerkgesteld zijn, werken vooral in beschutte werkplaatsen, zoals dit het geval is in Frankrijk en Nederland. Dit betekent dat de ondersteuningsmaatregelen van de VDAB maar een klein aantal personen met een handicap bereiken. De ondersteuningsmaatregelen bestaan wel, maar schieten nog tekort. Volgens de *Belgian Disability Forum* (BDF) zijn er ook veel vooroordelen ten aanzien van personen met een handicap en kijken potentiële werkgevers meer naar hun beperkingen dan naar hun bekwaamheden.⁵⁴ De Diversiteitsbarometer van het Interfederaal Gelijkekansencentrum bevestigt inderdaad dat handicap een vaak voorkomende discriminatiegrond is bij sollicitatiegesprekken.⁵⁵

Volgens Gelijke Rechten voor Personen met een Handicap (GRIP) is het problematisch dat de uitgaven voor de ondersteuning om te werken in de open arbeidsmarkt gering zijn vergeleken met de subsidiëring bestemd voor de beschutte werkplaatsen.⁵⁶ Artikel 27, §1 van het VRPH bepaalt nochtans dat Staten de voorkeur moeten geven aan deelname aan de reguliere economie van personen met een handicap. Een probleem is ook dat het kleine verschil tussen de uitkeringen en het inkomen uit arbeid ontmoedigt om te gaan werken,⁵⁷ iets wat tot de eerder genoemde “*benefit trap*” kan leiden. Ook is het zo dat kinderen met een handicap die onderwijs hebben gevolgd in het buitengewoon onderwijs – waarvoor Vlaanderen topkampioen van Europa is volgens de statistieken⁵⁸ – moeilijk duurzaam werk vinden op de open arbeidsmarkt, bij gebrek aan een volwaardig diploma.⁵⁹ Dit toont inderdaad de nauwe band aan tussen onderwijs en werk.

Veel personen met een handicap geraken bijgevolg niet op de open arbeidsmarkt, ook al zijn ze in staat om dit te doen. Meer kan worden gedaan om de deelname aan

(53) Departement Werk en Sociale Economie, *Handicap en arbeid. Deel I Definities en statistieken over de arbeidsdeelname van mensen met een handicap*; januari 2013, 11, <http://www.vlaanderen.be/nl/publicaties/detail/handicap-en-arbeid-deel-i-definities-en-statistieken-over-de-arbeidsdeelname-van-mensen-met-een-handicap>.

(54) Belgium Disability Forum (BDF), *Verdrag inzake de rechten van de personen met een handicap. 1e Belgische verslag*, p. 201; http://bdf.belgium.be/resource/static/files/pdf_uncrpd/2014-02-20---alternatief-verslag---belgian-disability-forum.pdf.

(55) Interfederaal Gelijkekansencentrum, *Parallel rapport bij het eerste periodieke rapport van België in het kader van de tenuitvoerlegging van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de Rechten van Personen met een Handicap*, 41; http://www.diversiteit.be/sites/default/files/documents/publication/parallel_rapport_crpd.pdf.

(56) Gelijke kansen voor personen met een handicap (GRIP), *Mensenrechten en handicap. Shaduwrapport Vlaanderen (België)*, GRIP, p. 73, 2011; <http://www.gripvzw.be/downloads/category/12-vn-verdrag.html?download=178:schaduwrapport-vn-verdrag>.

(57) GRIP, *op. cit.*, 74; Belgium Disability Forum (BDF), *op. cit.*, p. 208.

(58) G. de Beco, Leerlingen met handicap horen thuis op gewone scholen, *De Morgen*, 7 maart 2014, p. 30.

(59) GRIP, *op. cit.*, p. 73.

de reguliere economie van personen met een handicap te verzekeren “door middel van passend beleid en passende maatregelen, waaronder voorkeursbeleid, aanmoedigingspremies en andere maatregelen” in de woorden van artikel 27, §1, h) van het VRPH. Verbeteringen ten aanzien van artikel 27 van het VRPH zijn onder meer een groter beroep doen op redelijke aanpassingen, meer aandacht besteden aan het recht op werk voor personen met een handicap door de vakbonden, het eerbiedigen van de quota’s en het loskoppelen van de uitkeringen en tewerkstelling. Daarnaast zou meer informatie over de tewerkstelling van personen met een handicap door bijvoorbeeld enquêtes nuttig zijn, ook al is er onlangs een verbetering gedaan in dit verband.⁶⁰

Een van de problemen die bovendien aangepakt dienen te worden, is dat ondersteuning niet persoonsgebonden is. Zoals bepleit door Erik Samoy zou het beter zijn om ondersteuning te geven in de vorm van een “rugzakje” dat personen met een handicap zouden kunnen meenemen in hun loopbaantraject.⁶¹ Dit zou de overgang van beschutte werkplaatsen naar de open arbeidsmarkt kunnen vergemakkelijken.

De Vlaamse regelgeving werd in dit verband onlangs hervormd. Vanaf 2014 zullen zowel de beschutte werkplaatsen als de sociale werkplaatsen en de invoegbedrijven samengesmolten worden in maatwerkbedrijven, zoals dit al het geval is in andere Europese landen.⁶² Personen met een handicap zullen collectieve eenheden vormen waar ze ondersteuning kunnen krijgen. Ze zullen een drievoudig ondersteuningspakket krijgen: 1) een loonpremie (voor de werkgever); 2) een vergoeding voor de aanpassingen aan de arbeidspost (voor de werknemer) en voor het aankopen van het gereedschap (voor de werknemer); en 3) een vergoeding voor de begeleiding. De inhoud ervan zal bepaald worden door de VDAB. Het ondersteuningspakket is verbonden aan de persoon en niet aan de onderneming die hem of haar in dienst neemt.

De samensmelting in de maatwerkbedrijven van de beschutte werkplaatsen, de sociale werkplaatsen en de invoegbedrijven is een positieve stap. Het feit dat de ondersteuning persoonsgebonden is, zal personen met een handicap de mogelijkheid geven om door te stromen naar de open arbeidsmarkt.⁶³ Ook al is er geen duidelijk plan voor de overgang van de beschutte werkplaatsen naar de open arbeidsmarkt, de maatwerkbedrijven kunnen de deelname aan de reguliere economie van personen

(60) Samoy, *op. cit.*, p. 98.

(61) E. Samoy, Vijftig jaar werkgelegenheidsbeleid voor mensen met een handicap in Vlaanderen: continuïteit en vernieuwing, in K. Hermans en D. Van den Bosch (eds), *Zorg voor welzijn. Oude vragen en nieuwe antwoorden*, Acco, 91-92, pp. 83-100, 2012.

(62) WHO and World Bank, *op. cit.*, p. 243.

(63) De begeleiding is wel alleen verplaatsbaar indien er vijf voltijdse personen met een handicap doorstappen in de onderneming, wat een heel hoge drempel uitmaakt.

met een handicap vergemakkelijken. Wel zullen werkgevers hieraan mee moeten werken, waarvoor sensibilisatie nodig zal zijn.

CONCLUSIE

Het recht op arbeid voor personen met een handicap is gewaarborgd door artikel 27 van VRPH. Dit artikel verbiedt niet alleen discriminatie op grond van handicap op het gebied van de arbeid maar stelt ook als principe voorop dat personen met een handicap moeten kunnen deelnemen aan de reguliere economie. Beschutte werkplaatsen moeten bijgevolg een uitzondering worden. De Europese regelgeving is vooral toegespitst op het discriminatieverbod met Richtlijn 2000/78/EC. Het VRPH is een uitbreiding van het Europese recht en heeft al een invloed uitgeoefend op de rechtspraak van het Europees Hof van Justitie.

In Vlaanderen neemt de VDAB ondersteuningsmaatregelen om personen met een handicap te laten werken op de open arbeidsmarkt. Ook al zijn er inspanningen, deze maatregelen zijn onvoldoende. Een grote meerderheid van deze personen werkt in beschutte werkplaatsen of werkt gewoon niet. De maatwerkbedrijven zijn een stap vooruit in de implementatie van artikel 27 van het VRPH, maar er ontbreekt een duidelijke visie om personen met een handicap te laten deelnemen aan de reguliere economie, zoals vereist door dit artikel. Hiervoor zou, behalve het doen toemen van de ondersteuningsmaatregelen en het versterken van het toezicht op de eerbiediging van hun recht op arbeid, ook meer aan sensibilisatie moeten worden gedaan ten aanzien van de ondernemingen.

LIJST VAN DE GEBRUIKTE AFKORTINGEN

- BDF: Belgian Disability Forum
BTOM(s): Bijzondere Tewerkstellingsondersteunende Maatregelen
BUPO-Verdrag: Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten
EAD: (Vlaams decreet) Evenredige Arbeidsparticipatie
ESC-Verdrag: Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten
ESH: Europees Sociaal Handvest
EU: Europese Unie
EVRM: Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden
GA: Gespecialiseerde Arbeidsonderzoeksdienst
GOB: Gespecialiseerde Opleidings-, Begeleidings- en Bemiddelingsdienst
GRIP: Gelijke Rechten voor Personen met een Handicap
GTB: Gespecialiseerde Trajectbegeleidingsdienst
UVRM: Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens
VAPH: Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap
VDAB: Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding
VOP: Vlaamse Ondersteuningspremie
VRPH: (VN-)Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap
VSAWSE: Vlaams Subsidieagentschap voor Werk en Sociale Economie
VWEU: *Verdrag* betreffende de werking van de *Europese Unie*

INHOUDSTAFEL

HET RECHT OP ARBEID VOOR PERSONEN MET EEN HANDICAP VOLGENS ARTIKEL 27 VAN HET VN-VERDRAG INZAKE DE RECHTEN VAN PERSONEN MET EEN HANDICAP MET EEN TOEPASSING IN VLAANDEREN

1.	INLEIDING	569
1.1.	HET VN-VERDRAG INZAKE DE RECHTEN VAN PERSONEN MET EEN HANDICAP	569
1.2.	HET RECHT OP ARBEID	570
1.3.	ARTIKEL 27 VAN HET VRPH	571
1.4.	DE EUROPESE REGELGEVING	580
2.	DE SITUATIE IN VLAANDEREN	582
2.1.	DE FEDERALE REGELGEVING	582
2.2.	DE VLAAMSE REGELGEVING	583
2.3.	EVALUATIE TEN AANZIEN VAN HET VRPH	584
	CONCLUSIE	587
	LIJST VAN GEBRUIKTE AFKORTINGEN	588