

AANBEVELING 143 - Juni 2016

WEGWERKEN NEGATIEVE EFFECTEN BESPARINGSMAATREGELEN OP DE AANWERVING EN HET IN DIENST HOUDEN VAN PERSONEN MET EEN HANDICAP OF CHRONISCHE ZIEKTE BIJ DE VLAAMSE OVERHEID

Inhoud

1. Bevoegdheid Unia	2
2. Bestemmingen.....	2
3. Schets problematiek.....	2
4. Aanbeveling.....	4
5. Besluit	8
6. Contact Unia	8



Interfederaal Gelijkekansencentrum
Centre interfédéral pour l'égalité des chances
Interföderales Zentrum für Chancengleichheit

1. Bevoegdheid Unia¹

Unia maakt deze aanbeveling in het kader van zijn opdracht in de strijd tegen discriminatie en voor gelijke kansen en als onafhankelijk mechanisme dat bevoegd is voor het opvolgen van de uitvoering van het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap in België.

2. Bestemmingen

- De heer Geert BOURGEOIS, Vlaams minister-president
- Mevrouw Liesbeth HOMANS, Vlaams minister van Binnenlands Bestuur en Gelijke Kansen
- De heer Martin RUEBENS, Voorzitter Voorzitterscollege Vlaamse overheid

CC: Vlaams Diversiteitsambtenaar

CC: SERV Commissie Diversiteit

3. Schets problematiek

Het Voorzitterscollege van de Vlaamse overheid heeft zich geëngageerd om het personeelsaantal van de Vlaamse overheid tegen eind 2019 te verminderen met 1950 personeelsleden of “koppen”. In functie daarvan wordt het aantal personeelsleden bij de Vlaamse overheid niet meer geteld in voltijds equivalenten maar in aantal personeelsleden of “koppen”. In de nota over de generieke besparingen en de kerntakenplannen² wordt per domein aangegeven met hoeveel koppen minder elk departement het moet doen.

Deze besparingsmaatregelen hebben echter negatieve gevolgen voor de aanwerving en het in dienst houden van personeelsleden met een handicap of chronische ziekte. **Volgens Unia belemmert het “koppenbeleid” de gelijke kansen van personen met een handicap.** Dit om drie redenen. Ten eerste is er volgens Unia sprake van indirecte discriminatie, ten tweede werkt het een schending van het recht op redelijke aanpassingen (en dus discriminatie) in de hand en ten derde werkt deze maatregel de uitvoering van het VN-Verdrag over de rechten van personen met een handicap tegen.

¹ Het samenwerkingsakkoord tussen de federale overheid, de gewesten en de gemeenschappen voor de oprichting van het Interfederaal Centrum voor gelijke kansen en bestrijding van discriminatie en racisme van 12 juni 2013, geeft aan Unia de bevoegdheid om “onafhankelijke adviezen en aanbevelingen te richten tot elke overheid ter verbetering van de reglementering en de wetgeving.” (art. 5).

² Zie [website Vlaamse overheid](#).

Eind 2014 waarschuwde de Vlaamse Diversiteitsambtenaar in het Gelijkekansen- en diversiteitsplan 2015 al voor het negatieve effect van deze maatregel op de aanwerving en re-integratie van personen met een handicap en chronische ziekte op de werkvloer³.

In zijn advies over dit plan sloot de SERV zich daarbij aan⁴.

Het probleem wordt opnieuw aangehaald in de Beleidsvaluatie Gelijkekansen- en Diversiteitsbeleid Vlaamse overheid 2015 *“Een ander knelpunt is het systeem van besparingen op personeelsaantallen. Men moet niet alleen besparen op personeelsgerelateerde kredieten, maar ook op het aantal personeelsleden in dienst. Het feit dat eventueel rendementsverlies niet opgevangen kan worden door de inschakeling van een extra persoon, kan druk zetten op de personeelsleden, het management en een dienst.”*⁵

In zijn advies over het Gelijkekansen- en diversiteitsbeleid Vlaamse Overheid van 18/04/2016 raadt de SERV in het kader van de rendementsondersteuning ook aan om personen met een handicap of chronische ziekte (die deeltijds werken of regelmatig afwezig zijn) niet als volwaardige voltijdse kracht mee te tellen.⁶

Tijdens de bespreking van het diversiteitsplan in het Vlaams Parlement verklaarde ook de bevoegde minister van Binnenlands Bestuur het eens te zijn *“met het voorstel de groep mensen met een beperking buiten de besparingen te houden.”*⁷

De minister bevestigt het significant effect van deze maatregel in een antwoord op een schriftelijke parlementaire vraag van 25/09/2015: *“De Vlaamse Diversiteitsambtenaar blijft de mogelijkheden onderzoeken om personeelsleden met een handicap of chronische ziekte niet mee te tellen in de besparingen op het personeelsbestand. Dit zou een significant effect kunnen hebben op retentie van bestaand personeel met een handicap of chronische ziekte en instroom uit de doelgroep.”* In de beleidsbrief Bestuurszaken 2015-2016 staat het volgende: *“Ik maak in 2016 prioriteit van een rekruterings- en selectiebeleid dat alert is voor mogelijke discriminatie en bewust ingaat tegen mogelijke ongewenste effecten voor de verschillende doelgroepen.”*⁸

Unia stelt echter vast dat er tot op vandaag geen wijziging gebeurd is aan de maatregel waarover zowel de bevoegde minister als de Vlaamse Diversiteitsambtenaar, als adviesraden het eens zijn dat hij nadelig is voor de instroom en het in dienst houden van personeelsleden met een handicap of chronische ziekte bij de Vlaamse overheid.

³ Zie [website Vlaamse Diversiteitsambtenaar](#), p. 16

⁴ Zie [website SERV – Commissie Diversiteit](#), p.12

⁵ Zie [website Vlaamse overheid](#), p.51

⁶ Zie [website SERV – Commissie Diversiteit](#), p.17-18

⁷ Zie [document Vlaams Parlement](#), p.18

⁸ Zie [document Vlaams Parlement](#), p.36

Met deze aanbeveling dringt Unia er bij de Vlaamse overheid op aan om de negatieve effecten van deze besparingsmaatregelen op personen met een handicap en chronische ziekte weg te werken en bij toekomstige maatregelen van bij het begin negatieve effecten voor deze doelgroep te vermijden.

4. Aanbeveling

4.1. Koppenbeleid is indirecte discriminatie van personen met een handicap en chronische ziekte

Door het koppenbeleid heeft een manager van een entiteit bij de Vlaamse overheid nog recht op x aantal personeelsleden in zijn/haar team. Het werk van het team moet dus gedaan worden door een x aantal personen en niet door een x aantal voltijds equivalenten. Bijgevolg is het nadelig voor een manager om een personeelslid aan te werven of in zijn team te hebben dat deeltijds werkt.

Personen met handicap of chronische ziekte hebben vaak nood aan halftijds of deeltijds werk. Door het koppenbeleid worden alle personen die nood hebben aan deeltijds werk benadeeld. Er ontstaat een gevaar dat de managers bij de Vlaamse overheid bij een aanwerving uit meerdere kandidaten niet de persoon zullen kiezen die aangeeft deeltijds te willen werken. Iemand die deeltijds werkt, telt immers ook voor 1 “kop”.

Een rapport van het KU Leuven Instituut voor de Overheid bevestigt dit:

“De vorm die de besparingen aannemen zijn ook van belang. Men moet immers besparen op het aantal personeelsleden dat men in dienst heeft en niet op het aantal voltijds equivalenten. Ook dit speelt in het nadeel van personen met een handicap:

“Er zijn entiteiten die wel een persoon met handicap willen aanwerven, maar dat telt dan als één van hun twee koppen, dan moeten ze een hogeropgeleide minder werven[sic]... Er zijn entiteiten die budget over hebben om extra personeelslid aan te werven, maar niet meer kunnen aanwerven omdat ze maximum aantal ‘koppen’ bereikt hebben. (focusgroep vakbonden)

Uit de gesprekken met stakeholders blijkt verder ook dat entiteiten, omwille van dit ‘koppenverhaal’ personen die langdurig afwezig zijn wegens ziekte, “liever kwijt dan rijk zijn”.⁹

Het decreet van 8 mei 2002 houdende evenredige participatie op de arbeidsmarkt bepaalt dat de bepalingen over het Vlaams overheidsperoneel het **beginsel van gelijke behandeling** in acht moeten nemen. Dat beginsel houdt de afwezigheid in van elke vorm van directe of indirecte discriminatie (artikel 4 en artikel 5, §1, 2°).

⁹ Nele Bossens e.a., Rapport Een optimale inzet van instrumenten voor de tewerkstelling van personen met een handicap en chronische ziekte in de Vlaamse overheid, 2014, p.46-47

Volgens Unia schendt het koppenbeleid dit beginsel omdat het een indirecte discriminatie veroorzaakt van personen met een handicap of een chronische ziekte.

Het decreet van 8 mei 2002 bepaalt dat er sprake is van indirecte discriminatie wanneer een ogenschijnlijk neutrale bepaling een groep personen in vergelijking met andere personen bijzonder kan benadelen, tenzij die bepaling objectief wordt gerechtvaardigd door een legitiem doel en de middelen voor het bereiken van dat doel passend en noodzakelijk zijn (artikel 2, 9°).

Zoals hierboven uiteengezet is het koppenbeleid een algemene maatregel die personen met een handicap of een chronische ziekte bijzonder benadeelt in vergelijking met andere personen. De Vlaamse overheid rechtvaardigt deze maatregel op grond van de noodzaak om besparingen te realiseren. Volgens het Hof van Justitie van de Europese Unie kunnen budgettaire overwegingen echter geen legitiem doel vormen dat discriminatie kan rechtvaardigen.¹⁰ **Het koppenbeleid vormt bijgevolg een indirecte discriminatie van personen met een handicap.**

Bovendien bepaalt het decreet van 8 mei 2002 dat de bepalingen over het Vlaams overheids personeel het beginsel van **evenredige participatie** in acht moeten nemen. Dat beginsel houdt in dat de deelname aan de arbeidsmarkt in verhouding staat tot de samenstelling van de beroepsbevolking en dat de evenredige participatie van kansengroepen wordt gewaarborgd (artikel 5, §1, 1°). Ook dit beginsel wordt in het gedrang gebracht door het koppenbeleid.

4.2. Koppenbeleid vraagt om waakzaamheid over het recht op redelijke aanpassingen

Personen met een handicap hebben recht op redelijke aanpassingen. Het weigeren van redelijke aanpassingen voor personen met een handicap is discriminatie.¹¹ De vraag van een persoon met een handicap om deeltijds te werken, kan een redelijke aanpassing zijn. Dit werd bevestigd in het arrest Jette Ring van het Hof van Justitie van de EU¹².

Door de maatregel het aantal personeelsleden te rekenen in koppen, kan het gevaar ontstaan dat personen met een handicap hun vraag om redelijke aanpassingen in de vorm van deeltijds werk geweigerd zien. Mogelijk durven ze ook geen deeltijds werk als redelijke aanpassing te vragen omdat ze bang zijn de job niet te krijgen. Als ze reeds lid zijn van een team, kunnen ze bang zijn door deze vraag de werklust voor hun collega's te verhogen (en daardoor minder goed in de groep te liggen) of bang zijn dat de redelijke aanpassingen zullen geweigerd worden.

Een ander gevaar is dat bij een handicap of chronische ziekte die ontstaat bij een personeelslid dat al in dienst is, er sneller zal gekozen worden voor arbeidsongeschiktheid of pensionering dan voor het in dienst houden van de persoon mits de redelijke aanpassing in de vorm van deeltijds werk.

¹⁰ Hof van Justitie van de EU, *Fuchs en Köhler*, C-159/10 en C-160/10, punt 73-74

¹¹ Artikel 5 §4 van het decreet van 8 mei 2002 houdende evenredige participatie op de arbeidsmarkt

¹² Hof van Justitie van de EU, *Jette Ring*, C-335/11 en C-337/11, punt 48-64 (Zie rechtspraak via [website Hof van Justitie](#))

Door het koppenbeleid is het weinig aantrekkelijk voor een leidinggevende om een persoon die langdurig afwezig was wegens ziekte, weer te integreren in het team als die persoon niet terug voltijds aan de slag kan. Dat is zeker het geval voor Vlaamse statutaire ambtenaren, die als ze deeltijds werken en deeltijds ziek zijn, toch voltijds ten laste van de werkgever zijn.

4.3. De besparingsmaatregelen werken de uitvoering van het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap tegen

Vlaanderen heeft zich ertoe verbonden om het VN-Verdrag uit te voeren. Het VN-Verdrag bevat enkele bepalingen met directe werking zoals artikel 5 over het verbod van discriminatie. Andere bepalingen zijn progressief te realiseren zoals de bepalingen van artikel 27 over het recht op werk die verder gaan dan het verbod van discriminatie.

Het VN-Verdrag vraagt uitdrukkelijk om de tewerkstelling van personen met een handicap te bevorderen en hen te ondersteunen bij het vinden, verwerven en behouden van werk, dan wel de terugkeer naar tewerkstelling. Entiteiten van de Vlaamse overheid die personen met een handicap of chronische ziekte tewerkstellen of re-integreren zouden dus beloond en aangemoedigd moeten worden om personen met een handicap aan te werven in plaats van ontmoedigd. Het is ook de bedoeling dat nieuwe maatregelen het welzijn op het werk van personen met een handicap bevorderen. Met het koppenbeleid is dat niet het geval.

Volgens Unia is het koppenbeleid strijdig met het VN-Verdrag. Het werkt discriminatie van personen met een handicap in de hand (artikel 5, zie punten hierboven) en werkt de uitvoering van artikel 27 van het VN-Verdrag tegen.

In 2019 moet België zijn volgend verslag over de uitvoering van het VN-Verdrag indienen bij het VN-Comité voor de Rechten van Personen met een Handicap. Naar aanleiding van het vorige verslag van België aan het VN-Comité maakte het VN-Comité de volgende opmerkingen: *Het stelt ook vast dat de overheid er niet in slaagt om in haar eigen diensten de tewerkstellingsdoelstellingen voor personen met een handicap te behalen (...) Het Comité beveelt de Verdragspartij aan om alle nodige reglementaire en aansporende maatregelen te nemen om het recht van personen met een handicap op werk in zowel de privésector als de openbare sector te waarborgen, om door middel van beroepsopleiding en passende toegankelijkheidsmaatregelen te zorgen voor een doeltreffende bescherming tegen discriminatie en om te zorgen voor de nodige redelijke aanpassingen.*¹³

In 2019 verwacht het VN-Comité een vooruitgang te zien op deze punten. Het streefcijfer voor de tewerkstelling van personen met een handicap bij de Vlaamse overheid is 3%. Het Regeerakkoord van de Vlaamse Regering 2014-2019 spreekt van verhoogde inspanningen om het streefcijfer te bereiken.

¹³ VN-Comité voor de rechten van personen met een handicap, Slotopmerkingen betreffende het initiële verslag van België, punt III, B. 38 en 39

In de feiten zien we echter halfweg deze legislatuur geen verbetering. In tegendeel, in 2013 was het percentage personeelsleden met een handicap of chronische ziekte nog 1,4%. In 2014 daalde het naar 1,3%. In 2015 bleef het op 1,3%.

De verhoogde inspanningen leiden dus niet tot een stijging van het percentage personeelsleden met een handicap. Dat wil zeggen dat er ook factoren zijn die de tewerkstelling van personen met een handicap afremmen. **Unia is ervan overtuigd dat het koppenbeleid een bijkomende remmende factor zal zijn.** Het houdt managers tegen om al wie het nodig heeft om deeltijds te werken aan te nemen en in het team te behouden. Zo leidt een maatregel die bedoeld is als besparingsmaatregel, ertoe dat de middelen die in de verhoogde inspanningen worden gestoken, niet renderen. Het zou beter zijn de negatieve effecten van de besparingsmaatregel weg te werken zodat de middelen die in de inspanningen gestoken worden om de aanwervingen en het in dienst houden van personen met een handicap te bevorderen, kunnen renderen.

Bovendien is bijna een kwart van de medewerkers met een handicap die momenteel zijn tewerkgesteld bij de Vlaamse overheid ouder dan 55 jaar. Dit betekent dat een grote groep van deze doelgroep de komende jaren de Vlaamse overheid zal verlaten.¹⁴

Om een beter resultaat te halen op vlak van de tewerkstelling van personen met een handicap, en een beter resultaat te kunnen voorleggen aan het VN-Comité in 2019, **dringt Unia er bij de Vlaamse overheid dan ook op aan om de verhoogde inspanning vol te houden én de remmende factoren tegen te gaan.**

4.4. Zorg ervoor dat toekomstige hervormingen de tewerkstelling van personen met een handicap bevorderen

Momenteel zijn verschillende hervormingen bezig binnen het personeelsbeleid van de Vlaamse overheid. Om te vermijden dat toekomstige hervormingen negatieve effecten zouden hebben op de tewerkstelling van personen met een handicap, dringt Unia erop aan dat er van bij het begin wordt gekeken naar de effecten van de maatregel op personen met een handicap. Deze “handistreaming” is één van de algemene beginselen van het VN-Verdrag.

Voor Unia is de **hervorming van de rendementsondersteuning** een kans om zowel de instroom van personen met een handicap te bevorderen als hen aan het werk te houden. Afstemming op de individuele situatie van elke werknemer aan wie rendementsondersteuning wordt toegekend is essentieel. De ondersteuning en het welzijn op het werk van de persoon met de handicap of chronische ziekte en zijn team moet bij deze hervorming voorop staan. Het is aan te bevelen dat die rendementsondersteuning positieve stimulansen bevat voor teams met personen met een handicap.

Sommige personen met een handicap of chronische ziekte kunnen enkel (blijven) werken als dat deeltijds kan. Voor hen is deeltijds werk geen keuze maar een nood. Het is belangrijk voor hun welbevinden én voor de samenleving dat zij aan de slag blijven, zij het deeltijds.

¹⁴ Deloitte, 2014, Impactevaluatie decreet Evenredige Arbeidsdeelname (EAD) d.m.v. het analyseren en bijsturen van streefcijfers en definities, p.26

Daarom dringt Unia erop aan dat bij de hervorming van de verlofstelsels van de Vlaamse ambtenaren van bij het begin rekening wordt gehouden met deze doelgroep en er manieren blijven bestaan om deeltijds te werken zonder discriminerende effecten.

5. Besluit

Volgens Unia is het koppenbeleid een rem op het in dienst nemen en houden van personen met een handicap bij de Vlaamse overheid. Het is bovendien in strijd met het decreet van 8 mei 2002 houdende evenredige participatie op de arbeidsmarkt omdat er sprake kan zijn van indirecte discriminatie. Ook het recht op redelijke aanpassingen komt mogelijk in gevaar. In het licht van de uitvoering van het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap is dit een maatregel die zorgt voor een achteruitgang van het recht op tewerkstelling van personen met een handicap.

Unia beveelt dus aan om dringend maatregelen te nemen om deze negatieve effecten uit te schakelen. Het is ook nodig om bij toekomstige hervormingen in verband met het werk van de Vlaamse ambtenaren, van bij het begin rekening wordt gehouden met de noden van personen met een handicap en chronische ziekte om negatieve effecten van bij het begin te vermijden. Personen met een handicap of chronische ziekte tewerkstellen, vereist flexibiliteit van een organisatie.

- **Laat personen met een handicap of chronische ziekte niet langer tellen in koppen.**
- **Sensibiliseer de leidinggevenden over het recht op redelijke aanpassingen.**
- **Hou bij toekomstige hervormingen van bij het begin rekening met de doelgroep personen met een handicap en chronische ziekte om negatieve effecten op hun tewerkstelling te vermijden.**
- **Zorg voor positieve stimulansen voor teams met personen met een handicap of chronische ziekte**

6. Contact Unia

Contactpersoon dienst VN-Verdrag Handicap: Herlinde Martens - herlinde.martens@unia.be