

V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 2003-2004

21 oktober 2003

VOORSTEL VAN DECREET

**– van mevrouw Sonja Becq, mevrouw Gisèle Gardyn-Debever, mevrouw Ilse Van Eetvelde,
de heer Jan Laurys, mevrouw Ingrid van Kessel en mevrouw Riet Van Cleuvenbergen –**

**houdende wijziging van het decreet van 27 juni 1990 houdende oprichting van een
Vlaams Fonds voor de Sociale Integratie van Personen met een Handicap, wat
de invoering van een toelage voor zelfstandigen betreft**

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

1. Situering

Dit voorstel van decreet strekt ertoe om voor personen met een handicap met een inschrijving bij het Vlaams Fonds voor Sociale Integratie van Personen met een Handicap, die als zelfstandige professioneel actief zijn, een toelagesysteem uit te werken, naar analogie van de Vlaamse inschakelingspremie voor werkgevers die werk verschaffen aan personen met een handicap.

De Vlaamse inschakelingspremie is een premie die door het Vlaams Fonds wordt uitgekeerd aan een werkgever uit de privé-sector. De premie “beoogt de kosten te dekken die de werkgever moet dragen voor de aanpassing van de [...] werknemer [met een handicap] aan de tewerkstelling in het gewone economische circuit, van zijn integratie in het arbeidsproces, van zijn bijkomende professionele begeleiding en van zijn eventuele rendementsverlies”. De premie omvat een loonsubsidie van 30% van het geldende minimumloon (inclusief werkgeversbijdragen RSZ) en wordt rechtstreeks uitbetaald aan de werkgever die de persoon met een handicap in dienst neemt. De werknemer moet ingeschreven zijn bij het Vlaams Fonds en in aanmerking komen voor bijstandsmaatregelen bij werkverschaffing op de open arbeidsmarkt.

Deze regeling is opgenomen in een besluit van de Vlaamse regering van 18 december 1998 tot vaststelling van de voorwaarden en modaliteiten volgens dewelke het Vlaams Fonds voor Sociale Integratie van Personen met een Handicap een inschakelingspremie toekent aan de werkgevers die personen met een handicap tewerkstellen onder gewone arbeidsvoorwaarden. Het besluit is terug te vinden tot :

- artikel 62, § 2, van het decreet van 27 juni 1990 : “Het Fonds kan een toelage verlenen aan werkgevers die de bij het Fonds ingeschreven personen met een handicap tewerkstellen, in de voorwaarden bepaald door de regering”, en
- artikel 85, eerste lid, 2°, b), van het KB van 5 juli 1963 betreffende de sociale reclassering, dat stelt dat het Rijksfonds (nu het Vlaams Fonds), “met het oog op de plaatsing [in een particuliere onderneming] aan de werkgevers die mindervaliden tewerkstellen, een tegemoetkoming

[kan] verlenen in het loon en de sociale lasten, in zover deze werkgevers deze tegemoetkoming niet kunnen genieten ten laste van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening”¹.

Naast de Vlaamse inschakelingspremie bestaat ook de zogenaamde CAO nr. 26², op grond waarvan het Vlaams Fonds aan een werkgever uit de privé-sector die een persoon met een handicap tewerkstelt, een gedeelte van het loon en de sociale lasten terugbetaalt. Het Vlaams Fonds compenseert zo het verminderde rendement als gevolg van de handicap. De werkgever dient daarvoor een aanvraag in bij de Inspectie van Sociale Wetten. De inspectie stelt het rendementsverlies vast en machtigt de werkgever tot het dragen van een beperkt gedeelte van de loonlast. De machtiging is voor één jaar geldig, maar kan worden verlengd. De kandidaat-werknemers moeten ingeschreven zijn bij het Vlaams Fonds en een gunstige beslissing hebben inzake bijstand bij werkverschaffing op de open arbeidsmarkt. Het percentage van de loonsubsidie bedraagt maximaal 50%.

De Vlaamse inschakelingspremie werd ingevoerd als een Vlaams alternatief voor de loonsubsidie die al langer bestaat in het kader van de CAO nr. 26. Uit cijfergegevens blijkt dat de Vlaamse inschakelingspremie bij werkgevers populairder wordt. De inschakelingspremie ligt gemiddeld iets lager dan de premie van CAO nr. 26, maar brengt minder papierwerk mee voor de werkgever en wordt sneller uitbetaald³.

Zelfstandigen hebben uiteraard geen werkgevers en komen dus niet in aanmerking voor de Vlaamse inschakelingspremie of de toepassing van de CAO nr. 26. Zij moeten niettemin ook kosten dragen voor de ‘aanpassing’ aan het gewone economische circuit. Ook zij kunnen worden geconfronteerd met eventueel ‘rendementsverlies’.

In de Vlaams Fonds-reglementering worden al tegemoetkomingen mogelijk gemaakt, die ook zelf-

¹ De gedeeltelijke opheffing van de wet van 16 april 1963 betreffende de sociale reclassering van de mindervaliden door het decreet van 27 juni 1990 is nooit in werking getreden.

² CAO nr. 26 van 15 oktober 1975 gesloten in de Nationale Arbeidsraad, betreffende het bezoldigingspeil van de mindervaliden die in een normaal arbeidsregime zijn tewerkgesteld, waarvan de artikelen 1 tot 3 algemeen verbindend verklaard werden bij koninklijk besluit van 11 maart 1977, B.S. 23 april 1977.

³ Voor cijfergegevens: zie *Vr. en Antw.* VI. Parl. 2001-2002, 14 juni 2002, 1407.

standigen met een handicap ten goede kunnen komen. Dit voorstel van decreet laat die tegemoetkomingen onaangeroerd. In het bijzonder gaat het om :

- de regeling inzake de individuele materiële bijstand⁴ ;
- de regeling inzake de aanpassing van de arbeidspost voor zelfstandigen⁵.

2. Motivering

De volgende overwegingen liggen ten grondslag aan dit voorstel, dat de decretale basis wil vormen voor een analoog toelagesysteem voor zelfstandigen die ingeschreven zijn bij het Vlaams Fonds :

- (1) Artikel 23 van de grondwet verplicht ook het Vlaams Parlement om het recht op arbeid en op *vrije keuze van beroepsarbeid* in het kader van een algemeen werkgelegenheidsbeleid te garanderen. Artikel 6.1 van het internationaal verdrag van 19 december 1966 inzake economische, sociale en culturele rechten bepaalt : “De staten die partij zijn bij dit verdrag erkennen het recht op arbeid, hetgeen insluit het recht van een ieder op de mogelijkheid in zijn onderhoud te voorzien door middel van *vrijelijk gekozen* of aanvaarde werkzaamheden ; zij nemen passende maatregelen om dit recht veilig te stellen”.

Een toelagesysteem, dat enkel ten goede kan komen aan personen met een handicap in een werknemersstatuut, beperkt op een niet te objectiveren wijze de vrije keuze van beroepsarbeid, doordat het statuut van zelfstandige hiermee specifiek voor personen met een handicap minder aantrekkelijk wordt gemaakt. De integratie van personen in het arbeidsproces, een taakstelling voor het Vlaams Fonds, dient ruim

te worden opgevat⁶. Voor het maken van een onderscheid tussen het werknemers-, dan wel het zelfstandigenstatuut is in dezen geen plaats.

- (2) Het bovenstaande wordt versterkt doordat het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel, opgenomen in artikel 10 en 11 van de grondwet, niet toestaan dat de decreetgever het onderscheid tussen werknemers met een handicap en zelfstandigen met een handicap, zoals het vandaag bestaat, handhaaft. Dit voorstel van decreet anticipeert op een mogelijke uitspraak van het Arbitragehof die erin bestaat het bestaande toelagesysteem als strijdig te beoordelen met die beginselen.

Uit de algemene rechtspraak van het Arbitragehof blijkt dat de grondwettelijke regels van gelijkheid en non-discriminatie niet uitsluiten dat een verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën van personen (bijvoorbeeld tussen werknemers en zelfstandigen in het algemeen) wordt ingesteld, voorzover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. In dit geval is er evenwel *geen redelijke verantwoording* om een toelagesysteem in te voeren voor gehandicapte werknemers (via hun werkgevers), maar *niét* voor zelfstandigen met een handicap. De Vlaamse inschakelingspremie wordt niet gefinancierd vanuit de sociale zekerheid, maar vanuit de algemene middelen. Het is dus niet zo dat, bij een eventuele uitbreiding van de Vlaamse inschakelingspremie tot de zelfstandigen, werknemers zouden bijdragen voor zelfstandigen (met een handicap).

Naar aanleiding van een vraag om uitleg over de geschetste discriminatie antwoordde minister Mieke Vogels dat een uitbreiding van het toelagesysteem tot de zelfstandigen, de schijnzelfstandigheid, vooral in de ICT-sector, in de hand zou werken. De minister stelde in het algemeen dat jonge mensen worden gedwongen om als zelfstandige freelancer te werken, waardoor de ‘feitelijke’ werkgever zijn verplichting in het kader van de sociale zekerheid niet nakomt. De minister stelde dat de uitbreiding van het toelagesysteem tot zelfstandigen met een handicap de indruk zou wekken dat Vlaanderen de schijnzelfstandigheid bij personen met

⁴ B. VI. Reg. 13 juli 2001 tot vaststelling van de criteria, voorwaarden en refertebedragen van de tussenkomsten in de individuele materiële bijstand voor de sociale integratie van personen met een handicap, B.S. 20 november 2001.

⁵ Artikel 10-13 B. VI. Reg. 5 april 1995 betreffende de tenlasteneming door het Vlaams Fonds voor Sociale Integratie van Personen met een Handicap van bijkomende uitgaven voor de professionele integratie van personen met een handicap, B.S. 16 juni 1995. Enkel voor werknemers is een tegemoetkoming in de kosten van aankoop van arbeidsgereedschap en -kleding voorzien.

⁶ Zie ook artikel 4, 7°, van het decreet van 27 juni 1990 houdende oprichting van een Vlaams Fonds voor de Sociale Integratie van Personen met een Handicap, B.S. 8 augustus 1990, err. B.S. 29 juni 2000.

een handicap ondersteunt⁷. Voor de indieners van dit voorstel van decreet is het duidelijk dat schijnzelfstandigheid moet worden bestreden. Dit evenwel als argument inroepen om geen stimuli te voorzien voor mensen met een handicap die het zelfstandigenstatuut hebben of willen aannemen (en wél voor kandidaat-werknemers met een handicap en hun werkgevers), strookt niet met het streven naar een verhoogde keuzevrijheid voor personen met een handicap. Het is bovendien een bevoogdende houding.

- (3) De Verenigde Naties vaardigden op 20 december 1993 de *Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities* uit (85ste algemene vergadering, A/RES/48/96). In Rule 7 (Employment) van deze resolutie stellen zij :

“States should recognize the principle that persons with disabilities must be empowered to exercise their human rights, particularly in the field of employment. [...]”

- Laws and regulations in the employment field must not discriminate against persons with disabilities and *must not raise obstacles to their employment*.
- States should *actively support the integration of persons with disabilities into open employment*.
- [...]
- The aim should always be for persons with disabilities to obtain employment in the open labour market”.

Rule 16 (Economic Policies) bepaalt :

- “States have the financial responsibility for national programmes and measures to create *equal opportunities* for persons with disabilities.
- [...]

- States should consider the use of economic measures (loans, tax exemptions, earmarked grants, special funds, and so on) to stimulate and support equal participation by persons with disabilities in society.”.

- (4) De Raad van de Europese Unie riep 2003 uit tot Europese Jaar van Personen met een Handicap. De indieners stellen vast dat :

- (a) artikel 26 van het Handvest van de Europese Unie bepaalt dat de Unie het recht van personen met een handicap op maatregelen die beogen hun *beroepsintegratie* te bewerkstelligen, moet erkennen en eerbiedigen ;
- (b) een recente resolutie van 15 juli 2003 van de Raad van de Europese Unie de lidstaten en de Europese Commissie verzoekt om, onder meer in het kader van hun respectieve bevoegdheden, “te blijven streven naar de opheffing van hindernissen voor de arbeidsintegratie en de deelname aan het arbeidsproces van mensen met een functiebeperking en daartoe de hand te houden aan maatregelen die op een gelijke behandeling zijn gericht” en “de belemmeringen voor de maatschappelijke participatie van mensen met een functiebeperking en in het bijzonder hun participatie aan het beroepsleven weg te werken”⁸.

- (5) Een studie die uitgaat van de Europese Commissie over de werkgelegenheidspolitiek van de lidstaten voor personen met een handicap haalt het voorbeeld aan van Duitsland met betrekking tot de openstelling van ondersteunende maatregelen, de hervorming van belastingsstelsels of fiscale incentives voor personen met een handicap die hun eigen bedrijf willen opzetten. De studie dringt erop aan de zelfstandige werkverschaffing van personen met een handicap te bevorderen als een volwaardige vorm van werk. Zij vindt in vergelijkend onderzoek weinig aanwijzingen dat overheidsstrategieën voor de promotie van het opzetten van nieuwe ondernemingen zich specifiek richten op ondernemers met een handicap⁹.

⁷ Vraag om uitleg van 20 juni 2002 van Gisèle Gardeyn-Debever tot mevrouw Mieke Vogels, Vlaams minister van Welzijn, Gezondheid en Gelijke Kansen, over het wegwerken van de discriminatie van personen met een handicap die op zelfstandige basis werken, *Hand.* VI. Parl. 2001-2002, nr. C-260-WEL30, 1.

⁸ Publicatieblad van de Europese Unie 24 juli 2003, C 175/1-2.

⁹ EUROPESE COMMISSIE, Raising employment levels op people with disabilities, the common challenge ; Commission staff working paper, SEC (1998)1550, 1998, 12 en 17; EUROPESE COMMISSIE, Benchmarking employment strategies for people with disabilities (summary), 2000, 11.

- (6) Het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie, waar het niveau van sociale bescherming voor personen met een handicap toch niet hoger ligt dan in de Vlaamse Gemeenschap, voorzien nu al in een toelagesysteem voor zelfstandige gehandicapten of personen met een handicap die zich als zelfstandige willen vestigen.

Het *Agence wallonne pour l'intégration des personnes handicapées* verleent een premie aan de gehandicapte persoon die zich als zelfstandige vestigt, die zijn activiteit van zelfstandige hervat na zes maanden inactiviteit als gevolg van een ongeval of een ziekte, of zijn beroepsactiviteit probeert voort te zetten ondanks gezondheidsproblemen. De tegemoetkoming bedraagt 33% van het gewaarborgde gemiddelde minimum-maandinkomen. Die maandelijkse premie wordt toegekend voor een maximumperiode van één jaar (niet verlengbaar)¹⁰.

De Franse Gemeenschapscommissie kent, via de *Service bruxellois francophone des personnes handicapées*, na onderzoek door een pluridisciplinaire equipe, een vestigingspremie toe aan de persoon met een handicap die zich als zelfstandige wenst te vestigen, die zijn activiteit van zelfstandige hervat na een onderbreking als gevolg van een ongeval of een ziekte, of die zijn beroepsactiviteit probeert voort te zetten ondanks gezondheidsproblemen. Die financiële tegemoetkoming wordt verleend voor een periode van één jaar ; zij kan evenwel worden verlengd op basis van het aanhouden van het rendementsverlies van de aanvrager. Zij mag niet hoger zijn dan 65% van het gemiddeld minimum-maandinkomen en wordt vastgesteld op basis van het rendementsverlies van de werknemer¹¹.

In 1999 werd één aanvraag gunstig beoordeeld en waren vier premies aan de gang. De tegemoetkomingen van de *Service* beliepen 674.165 frank (nu 16.712,11 euro).

Hierboven werd gesteld dat een toelagesysteem dat enkel ten goede kan komen aan personen met een handicap in een werknemerssta-

tuut (Vlaamse inschakelingspremie) op een niet te objectiveren wijze de vrije keuze van beroepsarbeid beperkt doordat het statuut van zelfstandige hiermee specifiek voor personen met een handicap minder aantrekkelijk wordt gemaakt. Die stelling kan ook worden geïllustreerd door de recente wijziging van het besluit van het College van de Franse Gemeenschapscommissie van 25 februari 2000 dat de premies regelt voor de integratie van personen in het arbeidsproces. De premie voor zelfstandigen werd opgetrokken van 50 naar 65% van het gemiddeld minimum-maandinkomen. De premie kan nu voor één jaar (met mogelijkheid tot verlenging) worden toegekend in plaats van voor een periode van 6 maanden (met drie keer mogelijkheid tot verlenging).

De ratio legis voor deze twee aanpassingen is opgenomen in de considerans bij het wijzigende besluit van 13 maart 2003¹² : “Considérant qu'il y a lieu d'accorder, à la personne handicapée qui s'installe en qualité d'indépendant ou qui reprend son activité d'indépendant après une interruption provoquée par un accident ou une maladie ou qui tente de maintenir son activité professionnelle mise en péril par sa déficience et dont la perte de rendement doit être compensée, les mêmes possibilités de réinsertion que celles offertes à la personne handicapée qui exerce une activité de salarié ; considérant dès lors qu'il y a lieu d'adapter la prime d'installation de façon équivalente à la prime d'insertion”. De Franse Gemeenschapscommissie geeft met andere woorden toe dat een (kandidaat-)zelfstandige met een handicap dezelfde kansen op professionele reïntegratie moeten krijgen als de werknemer voor wie een inschakelingspremie wordt uitgetrokken.

In de beleidsvoorstellen van de VZW GRIP (Gelijke Rechten voor Iedere Persoon met een Handicap), gevestigd in het Huis van Gelijke Kansen van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, wordt eveneens gepleit voor de promotie en de ondersteuning van zelfstandige werkverschaffing aan personen met een handicap¹³.

¹⁰ Art. 66-72 B. W. Reg. 5 november 1998 visant à promouvoir l'égalité des chances des personnes handicapées sur le marché de l'emploi, B.S. 6 januari 1999.

¹¹ Art. 61-65 B. Coll. Fr. Gem. Com. nr. 99/262/A van 25 februari 2000 relatif aux dispositions individuelles d'intégration sociale et professionnelle des personnes handicapées mises en oeuvre par le Service bruxellois francophone des personnes handicapées, B.S. 6 januari 1999.

¹² B.S. 14 april 2003.

¹³ GRIP, Beleidsvoorstel werkgelegenheid van personen met een handicap (14 september 2003), 39.

3. Budgettaire gevolgen

De budgettaire gevolgen van dit voorstel, dat in se de keuzevrijheid van personen met een handicap versterkt, mogen niet worden overschat. Als aanknopingspunt hanteren we het antwoord van de bevoegde minister op een schriftelijke vraag van 6 juni 2002. Hieruit bleek dat het Vlaams Fonds in 1999, 2000, 2001 en 2002 (tot 31 mei 2002) aan respectievelijk 32, 48, 36 en 27 zelfstandigen met een handicap een subsidie heeft verleend voor aangepast arbeidsmateriaal¹⁴.

4. Decretale aanpassing

Zowel in het decreet van 27 juni 1990 als in het koninklijk besluit van 5 juli 1963 wordt de indruk gewekt dat het Vlaams Fonds over een discretionaire beoordelingsvrijheid zou beschikken om een toelage of tegemoetkoming aan werkgevers toe te kennen (“Het Fonds kan een toelage verlenen aan...” en “het Rijksfonds kan met het oog op ...”). Dat is geenszins het geval : de nadere regelen moeten duidelijk worden vastgelegd door de Vlaamse regering, en deze situatie moet dan ook worden rechtgezet. In het decreet van 1990, dat geldt boven het koninklijk besluit van 1963 wat dit betreft, moet het bijgevolg luiden : “Het Vlaams Fonds kent een toelage toe aan...”.

5. Regels en voorwaarden voor de toelage

In het voorstel van decreet wordt bepaald dat de toelage aan zelfstandigen minstens moet worden toegekend bij de vestiging als zelfstandige met een handicap of wanneer een initieel niet-gehandicapte zelfstandige zijn activiteiten hervat na een inactiviteit die het gevolg was van het ontstaan van de handicap en waarbij dit laatste aanleiding gaf tot inschrijving bij het Vlaams Fonds. In beide gevallen moet de toelage worden toegekend voor een periode van minstens één jaar.

De indieners van het voorstel geven er de voorkeur aan de andere regels van de toelage voor zelfstandigen te laten bepalen door de Vlaamse regering, omdat de Vlaamse inschakelingspremie ook met een besluit van de Vlaamse regering wordt geregeld. Daardoor wordt vermeden dat wetgevings-technisch een onevenwicht ontstaat in het decreet van 27 juni 1990. Die regels kunnen de volgende zijn :

- de toelage bedraagt 30% van het gemiddelde minimum-maandinkomen ;
- de toelage kan ook langer dan één jaar worden uitbetaald, indien na een jaar effectief een rendementsverlies kan worden aangetoond ;
- de toelage kan niet worden toegekend aan de persoon met een handicap die naast zelfstandige, ook onder een werknemersstatuut werkt ;
- bewijsstukken die de activiteiten als zelfstandige staven moeten worden voorgelegd (zoals de inschrijving in het handelsregister).

Sonja BECQ

Gisèle GARDYN-DEBEVER

Ilse VAN EETVELDE

Jan LAURYS

Ingrid VAN KESSEL

Riet VAN CLEUVENBERGEN

¹⁴ Vr. en Antw. Vl. Parl. 2002-2003, 4 oktober 2002, 55.

VOORSTEL VAN DECREET

Artikel 1

Dit decreet regelt een gemeenschapsaangelegenheid.

Artikel 2

In artikel 62 van het decreet van 27 juni 1990 houdende oprichting van een Vlaams Fonds voor de Sociale Integratie van Personen met een Handicap, wordt § 2 vervangen door wat volgt :

“§ 2. Het Fonds verleent een toelage aan werkgevers en aan zelfstandigen op voorwaarde dat zij bij het Fonds ingeschreven zijn. De voorwaarden worden bepaald door de Regering. De toelage aan zelfstandigen wordt minstens toegekend gedurende één jaar :

- 1° bij de vestiging als zelfstandige ;
- 2° wanneer een zelfstandige zijn activiteiten hervat na het ontstaan van de handicap.”.

Artikel 3

Dit decreet treedt in werking op 1 januari 2004.

Sonja BECQ

Gisèle GARDYN-DEBEVER

Ilse VAN EETVELDE

Jan LAURYS

Ingrid VAN KESSEL

Riet VAN CLEUVENBERGEN
