

Kohti avoimia työmarkkinoita - Case Belgia

Kansainvälinen yhteistyö

Kehitysvammaisten työelämään siirtymistä tukevia palveluja tulisi kehittää ja mallia Suomi voisi ottaa kansainvälisistä hyvistä käytännöistä, todetaan Työterveyslaitoksen, Kehitysvammaliiton ja THL:n kansainvälisessä tutkimuksessa. Bridging-hankkeen kansainvälinen hankekumppani Belgiasta on Groep Maatwerk. Hankkeen toimintakautena 2019-2020 yksi tavoite on kansainvälisessä yhteistyössä tehtävä palvelujärjestelmävertailu sekä hyvien käytänteiden jakaminen.

Bridging – hankkeen kumppanin, Groep Meetwerk, Euroopan sosiaalirahaston (ESR) rahoittaman hankkeen tavoitteena on kehittää vaikeimmin vammaisten työllistymistä sekä kaventaa kuilua avoimille työmarkkinoille sijoittumisessa. Toiminta-aika hankkeella on 1.1.2019 – 31.3.2021. Kohderyhmänä ovat työttömät työnhakijat, joilla on (vaikea) kognitiivinen vamma, työntekijät (Gustom Work companies) sosiaalis-taloudellisissa yrityksissä sekä erityisopetuksen opiskelijat (iältään 17 – 23 vuotiaat). Hankkeen toimenpiteenä on kehittää validoitu työkalu ja mittari avoimille työmarkkinoille pääsyn helpottamiseksi. Hankkeen teoreettisena viitekehyksenä on ihmiskeskeinen (*Human centered approach*) lähestymistapa. Groep Maatwerk työllistää Belgian Flanderissa tällä hetkellä n. 21 000 henkilöä, joista 17 500 on vammaisia ja heistä 70% on kehitysvammaisia. Kaikkia yrityksen työntekijöitä pidetään täysivaltaisina työntekijöinä. Työt ovat pääosin alihankintatöitä teollisuudelle, joita tehdään usein ryhmässä ohjaajan kanssa. Yritys on voittoa tavoittelematon ja maksaa työntekijöilleen vähintään minimipalkkaa.

Suurin osa Euroopan maista ovat ratifioineet vammaisten yleissopimuksen ja ovat samalla sitoutuneet kehittämään kansallista lainsäädäntöä sekä hallinnollisia toimenpiteitä vammaisten ihmisten työllisyyteen liittyvissä kysymyksissä. Syrjinnänvastaisen lainsäädännön lisäksi useat Euroopan valtiot ovat valinneet myös toisen tavan lähestyä korkeaa vammaisten työttömyysastetta. Esimerkiksi Saksa, Ranska, Itävalta, Belgia, Italia, Espanja ja Puola velvoittavat yrityksiä palkkaamaan tietyn kiintiön vammaisia henkilöitä. Kiintiöjärjestelmä

tarjoaa vammaisille henkilöille ensisijaisesti mahdollisuuden työllistyä, mutta samalla saattaa vahvistaa leimautumisen kokemusta, jolla voi olla haitallisia vaikutuksia esimerkiksi ihmisen itsetunnolle. Kiintiöjärjestelmä luo vaikutelman, että ihmiset saavat työtä vain vallitsevan järjestelmä vuoksi, eikä heidän pätevyytensä vuoksi. Tuki ja kannustimet saattavat lisätä työllisyys pyrkimyksiä, mutta samalla kyseenalaistaa kiintiöjärjestelmän toimivuutta osallistavaan työtapaan nähden. Syrjinnän vastainen lainsäädäntö Euroopan eri valtioissa vaikuttaa vammaisten työllisyysasemaan hyvin eri tavoin.

Belgian vammaispoliittiset lähtökohdat

Belgia on liittovaltio, joka koostuu kolmesta alueesta (Flaami, Vallooni ja Brysselin pääkaupunkialue) ja kolmesta kieliyhteisöstä (flaamin, ranskan ja saksankieliset yhteisöt). Näillä jokaisella alueella on oma hallitus, joka päättävät mm. aktiivisen työmarkkinapolitiikan toteuttamisesta, kun taas sosiaaliturvaetuudet ja työsuhteita koskevat yleiset säädökset määritetään liittohallituksen taholta. Vammaisia henkilöitä suojataan työssä tapahtuvalta syrjinnältä niin liittovaltion, kuin alueellisen lainsäädännön turvin. Laissa säädetään myös positiivisesta (myönteisestä) toiminnasta.

Belgia on liittovaltio, jossa vastuut henkilökohtaisiin palveluihin ja tukiin jakautuvat suurelta osin alueellisesti, jonka seurauksena vammaispoliittiset ratkaisut ovat pirstaleisia. Tulolisät ohjautuvat liittovaltion tasolta, kun taas hoivan ja hoidon tukitoimenpiteitä säännellään alueellisella tasolla. Valtio on vastuussa poliittisten toimenpiteiden rahoituksesta, lainsäädännöstä ja järjestämisestä. Belgian Flanderin alueen sosiaali – ja tukipalvelut ovat aluehallituksen vastuulla. Vammaisten hoidosta ja tuesta ovat aiemmin vastanneet pääasiassa uskonnolliset järjestöt ja seurakunnat. Tällä hetkellä tukipalveluja tarjoavat toimijat ovat pääosin voittoa tavoittelemattomia yrityksiä.

Belgian väkiluku on yksitoista miljoonaa, josta 60% asuu Flanderin alueella, 40% Vallonian alueella ja 10% Brysselin pääkaupunkiseudulla. EU: n tulo- ja elinolotutkimuksen perusteella 14,6% työssä olevasta väestöstä (15–64-vuotiaat) kärsii pitkäaikaisesta sairaudesta tai terveysongelmista ja 10,9% :lla on rajoitteita vamman, pitkäaikaisen sairauden tai terveysongelman vuoksi. Belgiassa on hyvin kehittynyt sosiaaliturvajärjestelmä sekä julkinen terveydenhuolto.

Työkyvyttömyysetuusia saavien ihmisten määrä on kasvanut tasaisesti vuosien varrella, tosin ei niin nopeasti kuin esimerkiksi Alankomaissa ja Englannissa. 1950-luvulta lähtien Belgiassa on ollut palkkatukijärjestelmä vaikeasti työllistettävien tueksi. Vuonna 1963 käynnistettiin vammaisten sosiaalisen kuntoutuksen kansallinen ohjelma, jota rahoitti ja hallinnoi uusi erityinen kansallinen rahasto. Ohjelman tavoitteena oli ensisijaisesti vammaisten integroituminen avoimille työmarkkinoille. Tämä ohjelma sisälsi lääketieteellistä kuntoutusta tukevia sekä aktiivisia työmarkkinapoliittisia toimenpiteitä, kuten ammatillisen koulutuksen kehittämistä ja kohdennettujen palkkatukien lisäämistä.

Vammaisten työllisyysaste yli 50%

Eurooppa 2020 -strategian tavoitteessa todetaan, että aktiivisen väestön työllisyysasteen on nouseva vähintään 75%:iin. Belgiassa tämä tavoite on muunnettu useiksi toimenpiteeksi, joilla pyritään lisäämään sosiaalista osallistumista sekä työllistymisen mahdollisuuksia. Työnantajilla on merkittävä rooli vammaisten työhön integroitumisessa, jossa työnantajan asenne ja avoimuus sekä aiemmat kokemukset vammaisten palkkaamisesta ovat tärkeimpiä tekijöitä, jotka vaikuttavat työpaikan saamisen mahdollisuuksiin.

Vammaisten työllisyyden ja työpaikkojen säilyttämisen suhteen Belgia (ja erityisesti Flanderi) pitää etusijalla vapaaehtoisia toimenpiteitä, kuten palkkatukia, lakisääteisten velvoitteiden edellä. Vammaisten työllisyyden parantaminen ja siihen liitettäviä toimienpiteitä pidetään erittäin tärkeinä. Vuonna 2010 Flanderi käytti 220 miljoonaa euroa palkoihin noin 16 000 vammaiselle työntekijälle. Flanderi on sisällyttänyt vammaisten aktiivisen työmarkkinapolitiikan julkiseen työvoimapalveluun. Palvelujen tarjoaminen on pääosin yksityisten voittoa tavoittelemattomien organisaatioiden vastuulla. Vammaiset työntekijät ansaitsevat avoimilla työmarkkinoilla vähintään vähimmäispalkkaa, josta vastaa osittain työnantajat ja osittain julkiset varat. Lainsäädännössä ja asetuksissa säädetään, että työnantajat voivat hakea palkkatukea 5–50 % tukikelpoisista palkkakustannuksista, jos he maksavat vammaisille työntekijöilleen koko palkan.

Tuen enimmäismäärä vastaa työkykyastetta, jonka mukaan ihmisten katsotaan yleensä olevan kykenemättömiä säännölliseen työhön ja heidät voidaan ohjata suojatyöhön. Vähimmäisaste sulkee pois työntekijät, joiden tuottavuuden menetys on niin

pieni, että heidän pitäisi pystyä kilpailemaan muiden kuin vammaisten työntekijöiden kanssa tarvittaessa erityissäännöksillä, kuten erityiskoulutuksella tai työpaikan sopeuttamisella. Tämän vuoksi palkkatuilla on keskeinen ja tärkeä asema vammaisten työllisyyden edistämiseksi Flanderissa.

Työllisyystuki Belgiassa on tukijärjestelmä vammaisten integroimiseksi työmarkkinoille. Tukijärjestelmä mahdollistaa erilaisia vaihtoehtoja avoimille työmarkkinoille osallistumiseksi (joko väliaikaisella tai osittaisella palkkatuella tai kokonaan tuetuilla työsuhteilla, jotka eivät sisällä palkkaa). Vammaisten henkilöiden osuus oli suhteellisen alhainen vuonna 2017, jolloin vain 43,3 prosentilla vammaisista 20–64-vuotiaista oli palkallista työtä verrattuna 73%:iin saman ikäryhmän väestöstä. Tässä on tapahtunut kuitenkin muutos vuonna 2018, jolloin rahoitusta alettiin suunnata vammaisten työllistymisen helpottamiseen tähtääviin palveluihin. Tärkein työnvalmentajien palveluntarjoaja on julkinen GTB (Specialized for Employment), joka toimii Flanderin työllisyysvälitysviraston (VDAB) tytäryhtiönä. GTB auttaa selvittämään alkuarvioinnin jälkeen, minkä tyyppinen työ olisi henkilölle mahdollista. Lisäksi työnantajille ja työntekijöille on taloudellisia kannustimia mm. flaaminkielisen viittomakielen tulkin apu, korvaukset työvälineille ja vaatteille, korvaus henkilökohtaisesta avusta ja matkakustannuksista, esim. jos tarvitaan erityiskuljetuksia. Työnantaja saa taloudellista tukea enintään 50% säännöllisestä palkasta, jos henkilön rajoitteilla on vaikutusta työn tekoon.

Belgiassa vanhemmille annetaan apua ja tukea vammaisen lapsen syntymästä alkaen. Perhettä opastava sosiaalityöntekijä voi neuvoa etuuksista ja kuinka niitä saada. Pohjimmiltaan vammaisten lasten vanhemmat saavat iän ja vammaisuuden tason mukaista korvausta. Etua maksetaan 21 ikävuoteen asti. Tämän jälkeen etuus siirretään vammaiselle itselleen tulojen korvauksen muodossa. Vammaisten aikuisten tukijärjestelmässä vuonna 2017 tapahtuneiden muutosten vuoksi, vammaiset jotka eivät voi rajoitteidensa vuoksi osallistua palkkatyöhön voivat käyttää heidän henkilökohtaista budjettiaan päiväaikaisen toiminnan ja tuen maksamiseen. Päiväaikaista toimintaa voivat tarjota mm. voittoa tavoittelemattomat yhdistykset tai yritykset, jotka haluavat tukea heikossa asemassa olevia ryhmiä. Tällainen päiväaikainen toiminta voi pitää sisällään maataloutta, alihankintatöitä tai eläinten hoitoa. Suurin osa näistä päivätoimintayksiköistä toimii

kuitenkin osana suurempaa organisaatiota, joka tarjoaa joukon palveluita eri ikäisille vammaisille henkilöille.

Henkilökohtainen budjetointi

Julkinen palvelu – ja hoitojärjestelmä on kehitetty malliin, jossa vammainen henkilö päättää elämästään ja valitsee itse tukipalvelut omiin tarpeisiinsa. Tämä edellyttää väistämättä markkinalähtöistä lähestymistapaa. 1990 - luvun lopulla Belgiassa toteutettiin ensimmäinen henkilökohtaisen avun budjettikokeilu.

Kun vammaiset lapset asuvat kotona, henkilökohtaisen avun budjettia (PAB) voidaan käyttää henkilökohtaisen avustajan palkkaamiseen, joka tarjoaa lapselle apua päivittäisessä toiminnassaan kotona tai koulussa. Budjetti vaihtelee noin 10 000–46 500 euroa vuodessa riippuen muun muassa vammaisuuden asteesta ja elämäntilanteesta. Vuonna 2017 vammaisille aikuisille mahdollistettiin henkilökohtainen rahoitus heidän päivittäisen elämänsä tukemiseksi. Vuoden 2017 lopussa 24.200 vammaisella aikuisella oli henkilökohtainen budjetti käytettävissä. Pääsy henkilökohtaisen budjetin tukijärjestelmän piiriin vaatii aina arvioinnin. Henkilökohtainen budjetti jaotellaan 12 eri budjettikategoriaan, jotka vaihtelevat välillä 10 000 - 87 000 euroa vuodessa. Se myönnetään joko maksusitoumuksina tai euroina.

Vapaa-ajan ja sosiaalisen elämän toteuttamiseen liittyy usein merkittäviä esteitä. Flanderin vammaisten virasto (FAPD) edistää osaltaan sosiaaliseen elämään osallistumista ja tukee 20 voittoa tavoittelematonta organisaatiota osallistavaan vapaa-ajan toimintaan Flanderin eri maakunnissa. Vammaiset henkilöt voivat myös käyttää eurooppalaista vammaiskorttia, joka helpottaa heidän mahdollisuuksiaan vapaa-ajan, kulttuurin ja urheilun kaltaisiin aktiviteetteihin osallistumisessa. Pääsyä ei vain helpoteta Belgiassa, vaan kortti liittyy myös yhteistyöhön tähän osallistuvien maiden välillä (Kypros, Viro, Suomi, Italia, Malta, Slovenia ja Romania).

Sosiaalinen talous

Flanderin poliittinen kehys tarjoaa taloudellista ja muuta tukea sosiaaliselle yrittäjyydelle. Sosiaalisella taloudella tarkoitetaan taloudellista toimintaa, joka ei ole osa julkista sektoria tai yksityisomistuksessa. Tämä

tarkoittaa käytännössä säätiöitä, järjestöjä ja osuuskuntia. Sosiaalisen talouden rooli on merkittävä, koska se työllistää noin 7% EU-maiden työvoimasta. Lisäksi sosiaalisen talouden organisaatiot voivat vaikuttaa yhteiskunnallisiin epäkohtiin ja eriarvoisuuksiin. Flanderissa on erityyppisiä yrityksiä palkkaamassa ihmisiä, jotka ovat kaukana työmarkkinoista.

Kollektiivista mukauttamista koskeva asetus tuli Belgiassa voimaan 1. tammikuuta 2019. Uudistus yksinkertaistaa ja yhdenmukaistaa tukitoimenpiteet yhteiskuntatalouden yrityksille. Mukautetussa yrityksessä vähintään 65 prosentilla työntekijöistä on suuri etäisyys työmarkkinoihin ja yritys on voittoa tavoittelematon organisaatio, jolla on sosiaalinen tarkoitus. Asetuksen toimenpiteet on suunnattu työnhakijoille, joilla on henkilökohtaisista tekijöistä johtuvia vaikeuksia päästä työmarkkinoille. Erityisesti tämä voi koskea työkyvyttömiä ihmisiä, joilla on lääketieteellisiä, psyykkisiä tai psykososiaalisia ongelmia tai pitkäaikaistyöttömyyttä, jotka ovat menettäneet useita työsuhteita. He tarvitsevat erityistä ohjausta ja tukea työpaikalla sekä tavanomaisilla työmarkkinoilla heille on vain vähän työmahdollisuuksia. Täysimittaisen työn saaminen on kuitenkin tärkeä edellytys tämän kohderyhmän osallistumiselle yhteiskuntaan. Se tarjoaa myös mahdollisuuksia henkilökohtaiseen ja ammatilliseen kehitykseen.

Työ- ja sosiaalitalouden laitos tarjoaa tukipaketin organisaatioiden ja yritysten tukemiseksi mukautetuille yrityksille, jotka rekrytoivat kohderyhmän työntekijöitä. Tuki muodostuu palkkatuesta palkkakustannuksiin, joka vaihtelee 40–75 prosentin välillä kohderyhmän työntekijän alhaisemman työvoimapotentialin kompensoimiseksi sekä valvontapalkkiosta, joka muodostuu kohderyhmän työntekijän valvonnasta ja osaamisen kehittämisestä. Määrä riippuu VDAB: n määrittämästä kohderyhmän työntekijän yksilöllisestä ohjaustarpeesta ja voiton menetyksestä. Mukautetut yritykset saavat ylimääräistä organisatorista tukea taatakseen työkyvyttömille ihmisille riittävät työmahdollisuudet. Tämä kompensoi kustannukset, jotka aiheutuvat tuotantoprosessien mukauttamisesta kohderyhmän työntekijöiden tarpeisiin.

Kohderyhmän työntekijää arvioidaan ja mukautetaan vuosittain henkilökohtaisen kehityssuunnitelman perusteella. Työn tukitoimenpiteiden tarvetta arvioidaan henkilökohtaisen kehityssuunnitelman, työnantajalta saatujen tietojen ja kohderyhmän

työntekijän kanssa. Työntekijälle on annettava mahdollisuus siirtyä tavanomaisille työmarkkinoille, mutta suunnitellusti. Siirtymisen tukemiseksi työntekijälle tarjotaan siirtopolkua. Tähän sisältyy a) laadullinen ja aktiivinen ohjaaminen sopivan työpaikan etsinnässä ja b) ohjaus yhden tai useamman harjoittelujakson aikana potentiaalisen työnantajan kanssa.

Lähteet

Lebeer, J. & Vinck, J. & Farah, S. & Herman D. Belgium Fact Sheet on Social Care & Support Services Sector for Persons with Disabilities (2018) Part of a series of Country Fact Sheets available on the EASPD website.

Sociale Economie

<https://www.socialeconomie.be/regelgeving>

Samoy, Erik & Waterplas, Lina. (2012) Designing wage subsidies for people with disabilities, as exemplified by the case of Flanders (Belgium).

<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1875067212000296>

Vornholt, K. & Villotti, P. & Muschalla, B. & Bauer, J. & Colella, A. & Zijlstra, F. & Van Ruitenbeek, G. & Uitdewilligen, S. & Marc Corbière (2018) Disability and employment – overview and highlights, European Journal of Work and Organizational Psychology.
