



ONDERZOEKSNOTA:

DISABILITY MAINSTREAMING IN VLAAMS BELEID

DE BELEIDSDOMEINEN ONDERWIJS & VORMING EN WERK & SOCIALE ECONOMIE

Heleen Huysentruyt

Universiteit Antwerpen

Petra Meier

Universiteit Antwerpen

Karen Celis

Vrije Universiteit Brussel

STEUNPUNT GELIJEKANSENBELEID

Een consortium van:

Katholieke Universiteit Leuven

Universiteit Antwerpen

Universiteit Hasselt

Universiteit Gent

Vrije Universiteit Brussel

UITGEVER

Steunpunt Gelijkekansenbeleid

Lange Nieuwstraat 52

B-2000 Antwerpen (België)

OPLEVERING NOTA DECEMBER 2014



Inhoudsopgave

1	INLEIDING	4
2	DISABILITY MAINSTREAMING IN DE VLAAMSE BELEIDSDOMEINEN ONDERWIJS & VORMING EN WERK & SOCIALE ECONOMIE	8
2.1	Mainstream agenda	8
2.1.1	Discours	8
2.1.1.1	Onderwijs	8
2.1.1.2	Werk	9
2.1.2	Analyse van handicap als een structureel probleem	10
2.1.2.1	Onderwijs	10
2.1.2.2	Werk	10
2.1.3	Prioriteit	11
2.1.3.1	Onderwijs	11
2.1.3.2	Werk	12
2.2	Tools	13
2.3	Procedures	15
2.3.1	Expertise-opbouw	15
2.3.1.1	Onderwijs	15
2.3.1.2	Werk	15
2.3.1.3	OCM	16
2.3.2	Participatie en vertegenwoordiging van personen met een handicap	16
2.3.2.1	Onderwijs	16
2.3.2.2	Werk	17
2.3.2.3	Adviesraden	17
2.4	Nieuwe actoren	19
2.4.1	Binnen beide beleidsdomeinen	19
2.4.2	Onderwijs	20
2.4.3	Werk	20
2.5	Engagement	20
2.5.1	Mission statements voor inclusie	20
2.5.2	Aansprakelijkheid	21
2.5.3	Bondgenoten	23
2.5.3.1	Onderwijs	23
2.5.3.2	Werk	23
2.6	Financiële middelen en human resources	25
2.6.1	Onderwijs	25
2.6.2	Werk	26
2.6.3	OCM-cyclus voor handicap	27
2.7	Aandacht voor specifieke groepen	27
2.7.1	De verhouding tussen disabilities en disability mainstreaming	27
2.7.1.1	Intersectionele groepen	27
2.7.1.2	Handicap-specifieke diversiteit	28
2.7.2	De verhouding tussen diversity mainstreaming en disability mainstreaming	30
3	CONCLUSIE	32
4	REFERENTIES	37

1 INLEIDING

Het Steunpunt Gelijkekansenbeleid kreeg in 2014 de opdracht van Gelijke Kansen Vlaanderen om onderzoek te voeren naar succesfactoren en hindernissen voor disability mainstreaming in het Vlaams beleid. Er werd gekozen voor een focus op het tot stand komen van beleid in twee centrale cases, namelijk de beleidsdomeinen Werk en Sociale Economie (WSE) en Onderwijs en Vorming (O&V).

Disability mainstreaming is een relatief nieuwe beleidsstrategie en is het gevolg van een paradigmashift in het denken rond handicap van een medisch naar een sociaal model. Volgens dit sociaal model is handicap een sociale constructie en niet het resultaat van een medisch probleem. De problemen waar personen met een handicap (pmh) mee te maken hebben, zijn in eerste instantie het resultaat van vooroordelen, discriminatie en structurele hindernissen voor participatie die eigen zijn aan de mainstream samenleving. Om in te grijpen op de machtsstructuren die deze ongelijkheid in stand houden, is een 'mainstreaming' beleid nodig, dat inclusie van personen met een handicap in alle beleidsdomeinen integreert. Deze paradigmashift zit ook vervat in het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, dat in 2009 door België geratificeerd werd. Met deze ratificering erkende België het recht van pmh op volwaardige participatie en inclusie in de samenleving en engageerde zich het beleid voor personen met een handicap voortaan te richten op maatschappelijke barrières die hun participatie verhinderen (Kelemen & Vanhala, 2010). Handicap is volgens het VN-verdrag *"een begrip dat aan verandering onderhevig is en voortvloeit uit de wisselwerking tussen personen met functiebeperkingen en sociale en fysieke drempels die hen belet ten volle, daadwerkelijk en op voet van gelijkheid met anderen te participeren in de samenleving"* (UN, 2007). De Cel Gelijke Kansen in Vlaanderen, die in 2011 aangeduid werd als *focal point* voor het VN-verdrag in Vlaanderen, koos voor de Open Coördinatie Methode (OCM) als strategie voor Disability Mainstreaming. Een eerste OCM-cyclus voor handicap liep van 2010 tot 2014, met actieplannen die opgesteld werden voor de periode 2012-2014.

Dit onderzoek focust op de totstandkoming van beleid en is complementair aan gelijklopend onderzoek naar de ervaringen van personen met een handicap met betrekking tot de implementatie van het VN-verdrag, dat werd uitgevoerd door een consortium van universiteiten in opdracht van het Interfederaal Gelijkekansencentrum (Hardonk et al., 2014). Omwille van deze focus op het tot stand komen van beleid, hebben wij enkel ambtenaren binnen de beleidsdomeinen betrokken en data met betrekking tot implementatie van specifieke beleidsmaatregelen op het terrein werden enkel ter illustratie gebruikt.

Onze selectie van twee belangrijke Vlaamse bevoegdheden als case voor het proces van disability mainstreaming, draagt verder bij tot de relevantie van dit onderzoek. Onze keuze voor twee cases laat ook toe het proces van disability mainstreaming in beide beleidsdomeinen te vergelijken. Omdat onderwijs en werk centrale levensdomeinen zijn die de maatschappelijke positie van mensen in grote mate bepalen, zijn een inclusief onderwijs- en arbeidsbeleid cruciaal voor het bereiken van inclusie. Wanneer disability mainstreaming faalt in deze domeinen, zal het in de andere domeinen minstens even moeizaam verlopen. Het proces van disability mainstreaming zal bovendien ook zichtbaarder zijn in deze beleidsdomeinen dan in andere beleidsdomeinen waar het effect van beleid op gelijkheid minder duidelijk aanwezig is, wat het gemakkelijker maakt voorwaarden en drempels voor disability mainstreaming te identificeren. Doordat specifiek gevraagd werd naar inclusie in de mainstream samenleving en gezien de specifieke expertise van deelnemers, geeft onze analyse voornamelijk informatie over

regulier onderwijs en de reguliere arbeidsmarkt en komen buitengewoon onderwijs en sociale economie enkel aan bod waar zij inclusie in de mainstream samenleving bevorderen of tegenwerken.

Wij kozen voor een verkenning van percepties van centrale beleidsactoren met betrekking tot het verloop van DM omdat deze percepties bepalend zijn voor de concrete vorm het beleid aanneemt. We gingen na in welke mate volgens hen aan de voorwaarden van DM voldaan was en welke elementen volgens hen dit proces positief dan wel negatief beïnvloedden. De percepties waarnaar we peilden in dit onderzoek hebben betrekking op de eigen werking en de werking van andere beleidsactoren en beleidsexterne actoren. Elementen die in deze nota als 'positief' of 'negatief' gekwalificeerd worden zijn elementen die een bevorderende of remmende invloed hebben op het vervullen van specifieke voorwaarden voor een succesvolle DM, maar worden niet noodzakelijk als dusdanig gekwalificeerd door de deelnemers. Het kan bijvoorbeeld dat een ambtenaar de keuze voor haalbare acties positief vindt, maar dat dit tegelijkertijd een element is dat de transformatie van de mainstream agenda negatief beïnvloedt.

De data werden verzameld aan de hand van semi-gestructureerde diepte-interviews met ambtenaren binnen de departementen en agentschappen die verantwoordelijk waren voor de beleidsvoorbereiding van acties in de OCM-actieplannen. Ook medewerkers van de voor handicap bevoegde afdelingen van de raadgevende organen VLOR en SERV werden geïnterviewd. Er werden ook interviews gedaan met medewerkers van GRIP en de Dienst VN-verdrag van het Interfederaal Gelijkenkansencentrum. De informatie die zo bekomen werd fungeert als achtergrond voor het onderzoek. De gehele dataset bestaat uit achttien interviews met vierentwintig respondenten, van wie twee tot het middenveld behoorden, twee tot de Dienst VN-verdrag van het Interfederaal Gelijkenkansencentrum, tien tot het beleidsdomein onderwijs, acht tot het beleidsdomein WSE en telkens één tot de adviesraden voor onderwijs en werk. De deelnemers werden geselecteerd op basis van hun betrokkenheid bij het proces van disability mainstreaming. Er werd gevraagd naar hun visie op en ervaring met disability mainstreaming in het beleidsproces. Aangezien het om ambtenaren gaat die betrokken zijn in het gelijk kansen-luik binnen hun beleidsdomein, zijn hun inzichten van cruciaal belang voor dit onderzoek.

Het analytisch kader voor dit onderzoek is gebaseerd op onderzoek over gender mainstreaming en meer bepaald op de voorwaarden die deze literatuur identificeert als cruciaal voor een succesvol mainstreamingbeleid. De keuze voor een mainstreaming strategie die ingrijpt op structuren die leiden tot ongelijke relaties tussen 'abled' en 'disabled' personen of tussen mannen en vrouwen is zowel bij gender als bij handicap gebaseerd op een analyse van ongelijkheid als een structureel probleem. Personen met een handicap en vrouwen bevinden zich in een benadeelde positie omdat de samenleving minder rekening houdt met hun noden, niet omdat zij vrouwen zijn of omdat zij een handicap hebben (Miller & Albert, 2005; Rees, 2005). Gender mainstreaming baande zowel internationaal als op Vlaams niveau de weg voor het mainstreamen van beleid met betrekking tot andere ongelijke machtsverhoudingen. Bovendien koos Gelijke Kansen Vlaanderen voor een zelfde methode voor het mainstreamen van gender en handicap, met name de Open Coördinatie Methode. Deze factoren maken gender mainstreaming en disability mainstreaming tot vergelijkbare processen. Daarnaast verwachten we dat verschillen in succesfactoren en obstakels voor beide mainstreaming processen ons iets kunnen bijleren over de invloed van specifieke doelgroepkenmerken op het verloop van een mainstreaming-beleid.

Op basis van de literatuur over gender mainstreaming werd een analytisch kader opgesteld met voorwaarden voor een geslaagd mainstreamingbeleid (zie overzicht hierna). Dit kader was het vertrekpunt voor de interviews en ook de basis voor het codeerschema van de data achteraf.¹ Bij de analyse van de data werd gewerkt met de criteria consensus en complementariteit: wanneer er consensus bestond tussen de respondenten over thema's waarover ze allen bevroegd werden, werden deze weerhouden als onderdeel van de analyse; wat betreft meer specifieke thema's die hier een aanvulling op vormden werd ook informatie die slechts door één respondent werd aangebracht weerhouden wanneer die informatie voldoende feitelijk onderbouwd en verifieerbaar was.

¹ Voor het analytisch kader werd gebruik gemaakt van het werk van Bacchi and Eveline (2009); Benschop and Verloo (2000), Beveridge and Nott (2001), Celis and Cortier (2008); Celis and Meier (2006); Celis, Outshoorn, Meier, and Motmans (2012); Daly (2005); Meier and Celis (2011); Hafner-Burton and Pollack (2009), Jahan and Mumtaz (1996); Lombardo and Meier (2006); Mazey (2002); Pollack and Hafner-Burton (2000); Rees (2005); Roemberg, Spee, and Michielsens (2004); Squires (2005); Stratigaki (2005) en Woodward (2003, 2008).

Voorwaarden voor inclusief beleid	
Mainstream agenda	<ul style="list-style-type: none"> • Het dominante discours dient er een van sociale gelijkheid te zijn, volgens het sociaal model • De dominante analyse dient maatschappelijke structuren aan te duiden als hoofdoorzaak van handicap • Inclusie van personen met een handicap dient als een prioriteit beschouwd te worden
Tools	<ul style="list-style-type: none"> • Verschillende mainstreaming tools dienen aanwezig te zijn en gebruikt te worden: <ul style="list-style-type: none"> ➢ Data, statistieken en onderzoek die de kennis bevorderen van mechanismen die de exclusie van personen met een handicap veroorzaken ➢ Instrumenten voor 'Disability impact assessment', waarmee de potentiële impact van beleid op personen met een handicap geanalyseerd wordt ➢ Instrumenten voor opvolging en evaluatie van disability mainstreaming
Procedures	<ul style="list-style-type: none"> • Bepaalde procedures dienen verankerd te zijn in het mainstreaming-beleidsproces: <ul style="list-style-type: none"> ➢ Expertise-opbouw bij beleidsactoren ➢ Structurele politieke representatie en participatie van personen met een handicap doorheen de beleidscyclus
Actoren	<ul style="list-style-type: none"> • Een grotere verscheidenheid en groter aantal actoren is betrokken bij het beleidsproces, o.a. doordat participatie, expertise-opbouw en samenwerking nodig zijn in een mainstreaming beleidsproces
Engagement	<ul style="list-style-type: none"> • Er dient een formeel en inhoudelijk engagement voor disability mainstreaming te zijn op verschillende niveaus <ul style="list-style-type: none"> ➢ Door formele 'mission statements' ➢ Door aansprakelijkheid van beleidsmakers voor inclusief beleid ➢ Door de aanwezigheid van bondgenoten voor disability mainstreaming bij verschillende beleidsactoren ➢ Door de aanwezigheid van bondgenoten voor disability mainstreaming bij beleidsactoren in leidinggevende functies
Financiële middelen en human resources	<ul style="list-style-type: none"> • Er dienen voldoende financiële middelen en personeel vrijgemaakt te worden om disability mainstreaming te realiseren
Aandacht voor specifieke groepen	<ul style="list-style-type: none"> • Voldoende aandacht voor specifieke groepen is noodzakelijk voor een inclusief beleid <ul style="list-style-type: none"> ➢ Aandacht voor verschillende handicaps in disability mainstreaming beleid ➢ Aandacht voor de verschillende intersectionele groepen van personen met een handicap ➢ Aandacht voor diversity mainstreaming en disability mainstreaming

In voorliggende nota bespreken wij de beschreven voorwaarden voor disability mainstreaming in het tot stand komen van beleid in de volgorde waarin ze in bovenstaand overzicht zijn opgenomen. We bespreken telkens in welke mate aan deze voorwaarden voldaan is binnen O&V en binnen WSE en welke rol de OCM cyclus voor handicap daarin speelde. We bespreken bij elke voorwaarde beleidsdomein-specifieke en gemeenschappelijke elementen die een positieve of negatieve invloed hebben op disability mainstreaming.

2 DISABILITY MAINSTREAMING IN DE VLAAMSE BELEIDSDOMEINEN ONDERWIJS & VORMING EN WERK & SOCIALE ECONOMIE

2.1 MAINSTREAM AGENDA

2.1.1 DISCOURS

In beide beleidsdomeinen is de evolutie naar een sociaal model van handicap al bezig van voor de ratificering van het VN-verdrag en de introductie van de OCM cyclus voor handicap van Gelijke Kansen (GK) in Vlaanderen. De OCM-cyclus heeft weinig invloed op het eigen discours binnen de beleidsdomeinen WSE en O&V, maar het overleg met betrekking tot gemeenschappelijke OCM-doelstellingen wordt wel gezien als een manier om naar een beleidsdomein-overschrijdend discours voor alle beleidsdomeinen te evolueren.

2.1.1.1 Onderwijs

Inclusie van pmh staat op de agenda sinds midden jaren'90, met het GOK3-voorstel van minister Vanderpoorten. De evolutie naar een sociaal model van handicap kwam tijdens de vorige regering (2009-2014) in een stroomversnelling terecht omdat gelijke kansen een beleidsprioriteit van de partij van de minister van onderwijs is en omdat hij naast onderwijs ook de bevoegdheid over GK had. De agenda met betrekking tot inclusie wordt echter als te ambitieus beschouwd gezien de weerstand op het terrein. Het beleidsdomein voert onder druk van de sociale partners enkel gematigde acties door, maar inclusief onderwijs blijft wel op de agenda staan. In het hoger onderwijs staat enkel inclusie van pmh met een middelbare school diploma op de agenda en redelijke aanpassingen van het curriculum liggen ook bij instellingen voor hoger onderwijs moeilijk.

- Positief
 - o Minister die tot partij behoort die gelijke kansen belangrijk vindt
 - o Minister die naast onderwijs ook de bevoegdheid over GK heeft
 - o Inclusie vertoont gelijkenis met andere beleidsdoelstellingen: De link tussen disability mainstreaming en andere beleidsthema's zoals de hervorming van secundair onderwijs bevordert disability mainstreaming. Hierdoor past disability mainstreaming in een groter verhaal van inclusief onderwijs en overstijgt disability mainstreaming de kleine kring van experts met betrekking tot handicap
 - o Omdat het binnen hoger onderwijs over een kleine, reeds voorgeselecteerde groep van volwassenen gaat, is hier minder weerstand tegen redelijke aanpassingen op het terrein die ertoe kunnen leiden dat een student kan deelnemen aan het bestaande curriculum

- Negatief:

- De aanwezigheid van een sterk ontwikkeld Buitengewoon Onderwijs en de afwezigheid van de nodige middelen voor ondersteuning in het gewoon onderwijs, zorgen ervoor dat het sociaal model minder ingang vindt op het terrein, vooral binnen secundair onderwijs.
- Redelijke aanpassingen van het curriculum liggen ook bij instellingen voor hoger onderwijs moeilijk en enkel de inclusie van pmh met een secundair diploma staat op de agenda

2.1.1.2 Werk

Inclusie-gedachte met betrekking tot personen met een arbeidshandicap (pmah) ontstond in de jaren '80 vanuit het discours rond inclusie van migranten. Pmh claimden gelijkaardige maatregelen en eerste actieplan voor pmah ontstond. Het inclusief arbeidsmarktbeleid kreeg een belangrijke impuls met het EAD-decreet voor evenredige arbeidsdeelname in 2002, toen werk voor pmh nog de bevoegdheid was van het toenmalige *Vlaams Fonds voor de Sociale Integratie van Personen met een Handicap* (VlaFo), dat in 2006 het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap (VAPH) werd en onder Welzijn viel. Met de overdracht van deze bevoegdheid voor werk van het VAPH naar de VDAB in 2008, kwam de evolutie naar een inclusief beleid in een stroomversnelling terecht. Ambtenaren van het departement en de VDAB beschouwen hun beleidsdomein als het meest vooruitstrevend wat betreft inclusie van pmh, maar vinden de agenda van de minister (2009-2014) niet ambitieus genoeg. Ook het VN-verdrag wordt als weinig ambitieus gepercipieerd voor een beleidsdomein als WSE dat al ver staat met de inclusie van pmh.

- Positief:
 - Inclusie van pmh op de reguliere arbeidsmarkt is geen nieuw beleidsthema
 - Inclusie van pmh op de arbeidsmarkt vertoont grote gelijkenissen met het activeringsdiscours. Het inschakelen van werklozen in de arbeidsmarkt is de kerntaak van WSE. Dit heeft voordelen, omdat een groot aantal acties die de inclusie van pmh bevorderen probleemloos op de agenda komen: "We werken niet aan inclusie, maar aan maatregelen, die toevallig ook vaak inclusief zijn".
 - De toegenomen aandacht voor de doelgroep van vijftigplussers maakt van handicap een nog belangrijker beleidsthema aangezien een groot deel van deze doelgroep een handicap heeft
- Negatief:
 - Hoewel inclusie en activering gelijkenissen vertonen en het werken aan inschakeling op de reguliere arbeidsmarkt soms doelbewust of onbewust bijdraagt tot inclusie van pmh, vertrekken beide vanuit een andere logica. Waar activering deel uitmaakt van een economische logica, is het discours rond inclusie een discours van mensenrechten en gelijke kansen. Het werken aan inclusie vanuit een economische logica, zorgt voor een verschil in prioriteiten. Voor WSE is het vooral belangrijk zoveel mogelijk mensen aan het werk te hebben; er wordt bijgevolg voornamelijk op gemakkelijker te integreren doelgroepen ingezet.

- o Binnen het huidige beleid ligt het accent op individuele verantwoordelijkheid en minder op specifieke doelgroepen. Deze anti-categoriale visie van de minister, waarbij gewerkt werd aan de 'inclusie van elk individu, zonder categoriale accenten', werd gezien als een discours dat de inclusie van pmh tegenwerkte, omdat categoriale acties een noodzakelijke voorwaarde zijn om inclusie te doen slagen.

2.1.2 ANALYSE VAN HANDICAP ALS EEN STRUCTUREEL PROBLEEM

2.1.2.1 Onderwijs

De analyse van handicap als een structureel probleem in onderwijs maakt deel uit van een bredere analyse van ongelijkheid binnen het Vlaamse onderwijssysteem. Meer en meer studenten met een handicap, anderstaligen en studenten met een lage socio-economische status worden doorverwezen naar het buitengewoon onderwijs of verlaten de school zonder diploma. Op die manier beperkt het schoolsysteem veel meer leerlingen dan enkel pmh. Om de structurele oorzaken van dit ongelijke schoolsysteem aan te pakken, is een ambitieuze agenda die diepgaande verandering in het schoolsysteem beoogt noodzakelijk, waarbij onder andere de kwalificatiestructuur en de curricula worden herbekeken.

De analyse van het schoolsysteem vanuit een sociaal perspectief is meer en meer aanwezig binnen het beleidsdomein, maar concurreert met een competitieve visie op onderwijs. Beleidsmakers moeten twee doelstellingen van onderwijs zien te verzoenen: het klaarstomen van leerlingen voor de arbeidsmarkt en hoger onderwijs en het opvoeden van leerlingen tot goede burgers die kunnen participeren in de samenleving. Vooral in de praktijk van middelbare scholen en hoger onderwijs wordt sterk op de eerste doelstelling ingezet.

2.1.2.2 Werk

Binnen werk wordt de lage participatie van pmh op de reguliere arbeidsmarkt geanalyseerd als het resultaat van de structurele achterstelling van 'de zwaksten op de arbeidsmarkt'. Echte inclusie zou betekenen dat procedures en vereisten op de werkvloer worden aangepast zodat een zo groot mogelijk aantal personen de kans krijgt deel te nemen aan de arbeidsmarkt.

Tijdens de voorbije legislatuur werd deze analyse vertaald in oplossingen die de arbeidsmarkt toegankelijk maken voor zo veel mogelijk mensen, voornamelijk door aanpassingen aan de kant van de werknemer. Hoewel dergelijke maatregelen de inclusie van een heel aantal pmh positief beïnvloeden, blijft een heel aantal pmh wiens inclusie een structurele verandering van voorwaarden voor deelname aan de arbeidsmarkt nodig is, buiten spel. Er werd heel wat ondernomen wat betreft aanpassingen aan de kant van de werknemer om aan de voorwaarden van de werkgever tegemoet te komen, maar er werd weinig geïnvesteerd in structurele aanpassing van de arbeidsmarkt aan de noden van verschillende groepen.

2.1.3 PRIORITEIT

De prioriteit die gegeven wordt aan inclusie van pmh is sterk afhankelijk van de inschatting van politieke winst of verlies. Een heel aantal factoren heeft hier een invloed op, zoals media-aandacht, de houding van het terrein waar inclusie geïmplementeerd moet worden, zichtbaarheid van beloofde acties enzovoort.

Anders dan bij andere doelgroepen, bv. vrouwen en etnisch-culturele minderheden, wordt de ongelijke positie van personen met handicap door geen enkele politieke partij gezien als een individuele verantwoordelijkheid. Politici zullen niet afgestraft worden als zij iets ondernemen dat deze doelgroep ten goede komt, ook niet wanneer een anti-categoriale visie overheerst op de agenda. Daardoor is het gemakkelijker pmh als doelgroep op de agenda te houden, dan bepaalde andere meer politiek gevoelige doelgroepen zoals personen met een migratieachtergrond. Dit wil echter niet zeggen dat inclusie van pmh prioriteit krijgt.

Media-aandacht, druk vanuit het middenveld en door de sociale partners bepalen mee welke acties prioriteit krijgen. Bij onderwijs gaat het dikwijls om negatieve aandacht voor inclusie, die geplande acties vertragen.

De acties op de OCM-agenda zijn niet het resultaat van overleg tussen de beleidsdomeinen, maar elk beleidsdomein schuift eigen prioritaire acties naar voor. Meestal gaat het om acties die overgenomen zijn uit de beleidsnota van het beleidsdomein. Deze acties krijgen prioriteit. De motivatie voor deze geplande acties is niet altijd inclusie van pmh.

- vb. de actie voor een homogeen reglementair kader voor internaten van buitengewoon en gewoon onderwijs is gericht op kwaliteitsverbetering, maar voorziet geen regels die gericht zijn op een betere inclusie van pmh in internaten van gewoon onderwijs; het collectief maatwerkdecreet gaat vooral om vereenvoudiging van regelgeving, slechts een klein stukje over maatwerkafdelingen heeft iets met (collectief georganiseerde) inclusie te maken.

Acties worden opgenomen omdat de doelgroep pmh is. Soms gaan deze acties zelfs tegen de inclusiegedachte of wordt een actie als inclusief voorgesteld terwijl het eigenlijk om een besparingsmaatregel gaat

- bv. het creëren van een nieuw type 9 binnen buitengewoon onderwijs gaat volgens verschillende deelnemers tegen inclusie in, aan het reduceren van het aantal doorverwijzingen naar buitengewoon onderwijs en van het aantal leerlingen in het buitengewoon onderwijs dat gebruik kan maken van gratis gespecialiseerd transport hangt geen extra ondersteuning in het gewoon onderwijs vast, waardoor deze maatregelen besparend zijn.

2.1.3.1 Onderwijs

- Positief:
 - o VN-verdrag helpt inclusie van pmh op de onderwijsagenda houden, ondanks weerstand van verschillende actoren in het onderwijsveld

- Binnen Onderwijs wordt het OCM-actieplan gezien als ‘zacht’ drukkingsmiddel voor bondgenoten van inclusie in het middenveld en binnen het beleidsdomein, dat het gemakkelijker maakt leidinggevenden en kabinetten te herinneren aan gemaakte plannen.
- Negatief:
 - Omwille van weerstand van de sociale partners krijgen de meest haalbare acties op de agenda voorrang waardoor inclusief onderwijs dikwijls gereduceerd wordt tot geïntegreerd onderwijs. Er worden maatregelen ontwikkeld om leerlingen te integreren in reguliere scholen, maar regulier onderwijs verandert zelf niet structureel
 - Bv. M-decreet, geen principieel inschrijvingsrecht voor leerlingen die niet het gemeenschappelijk curriculum kunnen volgen mits redelijke aanpassingen

2.1.3.2 Werk

- Positief:
 - Inschakeling in de reguliere arbeidsmarkt is goedkoper dan de sociale economie
- Negatief:
 - Voor de minister (2009-2014) was inclusie van pmh vooral een imagozaak, tegenover de VN, Europa en andere Vlaamse beleidsdomeinen. Daarom werd prioriteit gegeven aan acties met een grote slaagkans, die haalbaar, meetbaar en zichtbaar waren. Dit zorgde er onder andere voor dat er minder ingezet werd op pmh die moeilijker te activeren zijn, zoals personen met een mentale handicap.
 - Omdat inclusie in het activeringsdiscours wordt geïntegreerd, komen acties die bijdragen tot een kostenefficiënte inzet van potentiële arbeidskrachten op de eerste plaats. Gelijke kansen en kwaliteit van werk komen op de tweede plaats.
 - Door de anti-categoriale visie op inclusie van de minister wordt prioriteit gegeven aan maatregelen die bijdragen tot de inclusie van een bredere groep dan enkel pmh. Dit zorgt er voor dat binnen de doelgroep pmh vooral gemakkelijk te activeren pmh bereikt worden. Net als in Onderwijs, kiest Werk eerder voor integratie dan voor inclusie. Personen met een mentale handicap waarvoor een aanpassing van de job-inhoud nodig is of personen met een psychische handicap waarvoor de werkgever zou moeten anticiperen op een eventuele terugval worden nauwelijks bereikt. Het recente W² decreet biedt hier een oplossing, maar zal door een beperkt budget maar een beperkt aantal personen bereiken.

2.2 TOOLS

- A.** Academisch onderzoek wordt gebruikt om beleid vorm te geven en te evalueren
- Bv. over universeel ontwerp, ION en GON, W² trajecten, meetinstrument voor inactiviteitsvallen
- B.** Data en statistieken
- Onderwijs:
 - o Positief:
 - Aangezien inclusie ook een reorganisatie van financiering inhoudt, zullen in de toekomst nieuwe data verzameld moeten worden, die toelaten meer inzicht te krijgen in mechanismen die leiden tot uitsluiting van pmh.
 - Bv. CLB zal data over oriëntering naar BUO moeten bijhouden
 - o Negatief:
 - Er is geen uitwisseling van data tussen Welzijn en Onderwijs, hoewel dit zou kunnen bijdragen aan inclusie.
 - Binnen onderwijs worden enkel data die nodig zijn voor overheidsfinanciering bijgehouden.
 - Werk:
 - o Positieve punten:
 - VDAB houdt data zoals leeftijd en gender van pmh bij die het mogelijk maken inzicht te krijgen in de intersectionele sub-groepen van pmh die wel of niet bereikt worden door het beleid.
 - De Enquête Arbeidskrachten (EAK) integreerde een vraag over ervaren handicap en geeft op die manier een beeld van de inclusiviteit van de totale Belgische arbeidsmarkt.
 - o Negatief:
 - Sinds de overdracht van de bevoegdheid voor werk voor pmh van Welzijn naar Werk, mogen data over de verschillende soorten handicaps niet meer bijgehouden worden omwille van privacy wetgeving. Hierdoor is het moeilijk om in te schatten voor welke deel-doelgroepen meer inspanning geleverd zou moeten worden.
 - Er zijn geen data over pmh die tewerkgesteld zijn op de reguliere arbeidsmarkt maar geen beroep doen op specifieke maatregelen, waardoor het moeilijk is de inclusiviteit van de Vlaamse arbeidsmarkt te meten.
- C.** Disability impact assesment

- Beleidsmakers ervaren impact assessment tools over het algemeen als administratieve ballast. De reguleringsimpactanalyse (RIA) voor nieuwe regelgeving is verplicht binnen elk beleidsdomein, maar wordt meestal te laat in het beleidsproces toegepast. De quick scan voor doelgroepen die bij de RIA hoort en ook de impact van beleid op pmh zou kunnen voorspellen, wordt eveneens op weinig enthousiasme onthaald.
- De beste impact assessment gebeurt door bondgenoten van inclusie in het middenveld, binnen de administratie en de kabinetten.
 - ⇒ Hoe meer het middenveld participeert en hoe meer bondgenoten van inclusie er zijn binnen een beleidsdomein, hoe meer rekening er wordt gehouden met de impact van beleidsacties op de inclusie van pmh.

D. Monitoring en evaluatie

Elk beleidsdomein doet een interne evaluatie van beleid voor pmh voor het rapport voor het **VN-Comité** en krijgt hier ook feed-back op van het Comité. Het parallel rapport van het **Interfederaal Gelijkekansencentrum** en de schaduwrapporten van **GRIP en BDF**, zijn ook evaluatie-instrumenten.

De OCM-cyclus wordt formeel opgevolgd door de **commissie Gelijke Kansen (CGK)**, maar wordt inhoudelijk enkel binnen het eigen beleidsdomein opgevolgd. Daardoor worden enkel acties die ook voorkomen in beleidsnota's en beheersovereenkomsten opgevolgd door de **kabinetten** en geëvalueerd door **leidinggevende ambtenaren**. De overige acties worden enkel opgevolgd met het oog op de tweejaarlijkse rapportageplicht. Sommigen zien de OCM-actieplannen dan ook eerder als een monitoring instrument dan als een coördinatiemechanisme.

De VLOR, de SERV en het Interfederaal Gelijkekansencentrum monitoren beleid voor pmh en geven beleidsadvies op vraag en op eigen initiatief. Zij volgen individuele acties op, maar de OCM-cyclus wordt niet apart opgevolgd. Vooral aantallen van pmh worden opgevolgd, maar specifieke indicatoren voor het monitoren van inclusief beleid ontbreken.

Een expert binnen het departement WSE maakt jaarlijks een rapport over beleid met betrekking tot pmh. In de jaarlijkse **monitor Werk en Sociale Economie**, worden ook data i.v.m. pmh opgevolgd. De VDAB wordt geëvalueerd op de tewerkstelling van kwetsbare groepen en dus ook op de inclusie van pmh. Het **stakeholdersforum**, waarin ook pmh vertegenwoordigd zijn, adviseert de raad van bestuur van de VDAB.

- Positief:
 - Binnen het beleidsdomein WSE zijn er een aantal instrumenten die beleid voor inclusie van pmh opvolgen
- Negatief:
 - Geen beleidsdomein-externe inhoudelijke opvolging van de OCM actieplannen waardoor meestal enkel opgevolgd wordt hoe geplande acties verlopen, niet in welke mate ze bijdragen tot inclusie
 - In beide beleidsdomeinen werd de administratieve last die de OCM-cyclus met zich meebracht groter geacht dan de huidige meerwaarde ervan, omdat het wil zeggen dat op een ander tijdstip en in een

andere vorm gerapporteerd moet worden over acties die ook elders opgevolgd worden.

2.3 PROCEDURES

2.3.1 EXPERTISE-OPBOUW

2.3.1.1 Onderwijs

- Expertise zit voornamelijk bij enkele experts in de cel Zorgbreed van het departement. De expertise van deze personen komt voort uit de eigen opgebouwde ervaring met de doelgroep handicap binnen het departement
- De kennis van het VN-verdrag is redelijk verspreid, maar de Vlaamse wetgeving, zoals het Gelijke Kansen en Gelijke behandelingsdecreet, initiatieven voor inclusief onderwijs en de OCM cyclus voor handicap zijn enkel bij de verantwoordelijke experts bekend
- Expertise-opbouw gebeurt door de resultaten van wetenschappelijk onderzoek, adviezen van het Interfederaal centrum en het Steunpunt Recht en Onderwijs en publicaties van het Kinderrechtencommissariaat.
- Expertise-opbouw gebeurt ook door implementatie van inclusieve maatregelen.
 - Bv. het M-decreet wordt gezien als een leerproces voor het terrein en beleidsmakers

2.3.1.2 Werk

- Expertise rond pmah zit vooral bij de VDAB
- Experts, voornamelijk bij VDAB en enkele binnen het departement brachten hun expertise mee uit de gespecialiseerde diensten van de VAPH
- Expertise-opbouw is grotendeels experimenteel. De ervaring met de nieuwe doelgroep pmah leidde tot expertise-opbouw m.b.t. de noden van personen met een arbeidshandicap. Er worden veel ESF-projecten gedaan met het oog op expertise-ontwikkeling.
- Expertise-opbouw gebeurt ook door academisch onderzoek en onderzoek van de studiedienst van de VDAB
- Het Open Kennisnetwerk van de VDAB stimuleert expertise-uitwisseling tussen vertegenwoordigers van doelgroepen en andere belanghebbenden rond bepaalde thema's. Het werkt via een tweejaarlijkse vergadering en een website aan de verspreiding van goede praktijken, die meestal uit ESF-projecten voortkomen.
- Structurele participatie van (vertegenwoordigers van) pmh wordt gezien als een proces van wederzijdse expertise-opbouw: vertegenwoordigers leren hoe politiek te onderhandelen en andere partijen leren rekening te houden met de stem van een nieuwe partner.

- Het Platform Zorgbegeleiding zorgt voor uitwisseling van expertise tussen de beleidsdomeinen Werk en Welzijn.

⇒ Positief:

- Structurele verankering van participatie en uitwisseling bevorderen expertise-opbouw binnen het beleidsdomein WSE

2.3.1.3 OCM

Een belangrijke meerwaarde van de Open Coördinatiemethode is dat de methode bijdraagt tot de opbouw en uitwisseling van expertise. Dit gebeurt in het geval van de OCM-cyclus voor handicap echter maar in beperkte mate.

- Positief:

- De Commissie Gelijke Kansen
 - nodigt het middenveld uit om memoranda te presenteren
 - Brengt expertise binnen afkomstig van onderzoek en conferenties

- Negatief:

- De CGK bevordert uitwisseling van expertise tussen de beleidsdomeinen onvoldoende doordat
 - Afgevaardigden van de beleidsdomeinen niet altijd de nodige expertise hebben
 - Afgevaardigden meestal beperkte mandaten hebben
 - Niet alle afgevaardigden ook werkelijk verantwoordelijk zijn voor acties in het actieplan
 - GK geen gemeenschappelijk traject van expertise-opbouw aanbiedt na het opstellen van gemeenschappelijke doelstellingen

2.3.2 PARTICIPATIE EN VERTEGENWOORDIGING VAN PERSONEN MET EEN HANDICAP

2.3.2.1 Onderwijs

- Positief:

- Steeds meer ad hoc consultatie van verschillende organisaties voor pmh bij beleidsvoorbereiding bv. Voor M-decreet
- Beleidsmakers binnen het departement kunnen de besluitvorming proberen te beïnvloeden door informatie over consultaties door te geven
- Diversiteit aan organisaties betrokken in ad hoc consultaties

- Negatief:

- Participatie pmh niet structureel verankerd

- Ad hoc consultaties blijven het initiatief van een afdeling of cel binnen het departement
- Het doorgeven van informatie over consultaties hangt af van het engagement van de betrokken ambtenaren binnen het departement
- Structurele participatie van pmh is moeilijk omdat er geen organisatie bestaat die de diversiteit binnen de groep pmh en de verschillende visies op inclusie van organisaties voor pmh kan vertegenwoordigen.

2.3.2.2 Werk

- Positief:
 - Bij de transitie van werk voor pmh naar de VDAB, werd een overeenkomst gesloten met de VAPH wat betreft de structurele rol van vertegenwoordigers van personen met een arbeidshandicap in het beleid van de VDAB. Zij zijn samen met andere doelgroepen betrokken bij het opstellen en de opvolging van het jaarplan van de VDAB en vertegenwoordigers van pmah volgen samen met gespecialiseerde diensten en de VDAB specifieke beleidsacties voor pmah op, bv. het W² decreet.
 - Er is een structurele verankering van participatie van pmh in verschillende officiële participatieve organen van de VDAB (stakeholderforum en POWA) en in de commissie diversiteit van de SERV.
 - Het Gebruikersoverleg Handicap en Arbeid wordt ook betrokken in ad hoc werkgroepen voor beleidsvoorbereiding, bv. voor het maatwerkdecreet
- Negatief:
 - Hoewel zij een bron van expertise zijn voor de VDAB, hebben vertegenwoordigers van doelgroepen in het stakeholdersforum vaak niet de expertise om bruikbaar advies te kunnen geven. Adviezen zijn dikwijls te abstract of net te concreet.
 - Hoewel pmah in verschillende organen gerepresenteerd worden, gebeurt dit meestal door dezelfde personen, nl. door het Gebruikersoverleg Handicap en Arbeid, dat georganiseerd wordt door GRIP, een burgerrechtenorganisatie voor pmh. Het gebruikersoverleg vertegenwoordigt verschillende organisaties voor pmh, maar volgens verschillende deelnemers klinkt de eigen visie van GRIP, die de inclusie-gedachte verdedigt, sterk door in de interventies van het overleg.

2.3.2.3 Adviesraden

- Algemene adviesraad voor personen met een handicap
 - Juridische basis is gelegd
 - Nog geen praktische uitwerking
- Vlaamse Onderwijsraad VLOR

- Positief:
 - Organiseert ad hoc consultaties en werkgroepen met pmh
 - Neemt deel aan hoorzittingen rond haar adviezen waarin pmh vertegenwoordigd zijn
 - Negatief:
 - Ouderkoepels en de Verenigde Verenigingen zijn vertegenwoordigd, maar niet verplicht (ouders van) pmh te vertegenwoordigen
- Sociaal Economische Raad van Vlaanderen SERV
- Positief:
 - Pmh zijn structureel vertegenwoordigd via het Gebruikersoverleg Handicap en Arbeid in de Commissie Diversiteit van de SERV. Deze aanwezigheid in de commissie diversiteit heeft ook invloed op de commissie Arbeidsmarkt van de SERV aangezien de commissieleden grotendeels dezelfde zijn.
 - Negatief:
 - Sociale partners verkiezen dikwijls moeilijke dossiers in de Commissie Arbeidsmarkt te behandelen omdat de vereiste consensus met vertegenwoordigers van doelgroepen in de Commissie Diversiteit het proces verder compliceert bv. voor het maatwerkdecreet werd het Gebruikersoverleg Handicap en Arbeid wel uitgenodigd om input te leveren in de Commissie Arbeidsmarkt, maar consensus was niet vereist.
 - Het belang dat gegeven wordt aan advies van de commissie diversiteit is mede afhankelijk van het belang dat een minister hecht aan participatie van de doelgroep. Binnen de voorbije legislatuur was dat belang niet groot genoeg.
 - Hoewel adviesraden zeker een invloed uitoefenen op het beleid, zijn hun adviezen zijn niet bindend. Bovendien wordt advies dikwijls gevraagd op het moment dat er al een heel aantal zaken onderhandeld zijn zodat er nog weinig zal veranderen n.a.v. het advies
- ⇒ Structurele vertegenwoordiging van pmh is een belangrijk kenmerk van disability mainstreaming. Deze structurele representatie moet echter niet gezien worden als eindpunt, maar als een middel om 'goede' representatie te bereiken. Er moet steeds gekeken worden naar wie er structureel gerepresenteerd wordt, op welke manier rekening gehouden wordt met hun stem en naar het gewicht er aan deze participatieve praktijken wordt gegeven binnen een bepaalde legislatuur.

2.4 NIEUWE ACTOREN

2.4.1 BINNEN BEIDE BELEIDSDOMEINEN

- UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD)
- Gelijke Kansen in Vlaanderen als ‘focal point’ voor het VN-verdrag betreffende de rechten van pmh
- Commissie Gelijke Kansen - waarin ambtenaren van alle administraties vertegenwoordigd zijn en dat voorgezeten wordt door GK in Vlaanderen – is verantwoordelijk voor het coördineren, monitoren en evalueren van de OCM-cyclus voor handicap en voor expertise-uitwisseling tussen de verschillende beleidsdomeinen
 - o Maar: de selectie van afgevaardigden voor de commissie is niet gebaseerd op verantwoordelijkheden of posities, maar gebeurt willekeurig, dikwijls op basis van persoonlijke interesses, talenten of toevallige ervaring met de doelgroep. Het zijn meestal geen leidinggevenden en zij hebben een beperkt mandaat. Bovendien worden niet alle verantwoordelijken voor OCM-acties afgevaardigd. Door deze samenstelling is het moeilijk voor de commissie inhoudelijke taken uit te voeren.
- Andere beleidsdomeinen, sub-domeinen: inclusief beleid betekent gedeelde verantwoordelijkheden waarvoor samenwerking nodig is, zowel binnen een beleidsdomein als met andere beleidsdomeinen. In beide beleidsdomeinen is er meer samenwerking dan vroeger door het werken aan inclusie. Bv. W² decreet is ontstaan vanuit een samenwerking van VDAB, Sociale Economie, Werk en Welzijn; Werk en Onderwijs werken samen rond de transitie van Buitengewoon Onderwijs naar de werkvloer
 - o Maar: te weinig samenwerking tussen werk en onderwijs om inclusie van pmh in de samenleving te bereiken o.a. beperkte samenwerking rond doorstroming vanuit gewoon onderwijs
- Organisaties voor pmh krijgen meer stem in het beleidsproces en rapporteren aan het VN-comité. Zo schreven GRIP en Belgian Disability Forum schaduwrapporten die het officieel Belgisch rapport aan het VN-comité vergezelden. GRIP is zowel binnen Werk als Onderwijs een geprivilegieerde gesprekspartner wanneer het gaat om inclusie, omdat de organisatie zich specifiek met burgerrechten bezighoudt en niet aan specifieke handicaps verbonden is.
- Emancipatie-driehoek: In beide beleidsdomeinen bestaan ‘bondgenootschappen voor inclusie’ tussen beleidsmakers, middenveld en de academische wereld.
 - Bv. Betrokkenheid van het Steunpunt Recht en Onderwijs en verschillende organisaties voor pmh in de voorbereiding van het M-decreet, ambtenaren met expertise rond inclusief onderwijs maken deel uit van stuurgroepen voor onderzoek rond inclusief onderwijs, onderzoek door LUCAS – centrum voor zorgonderzoek en consultancy – en het middenveld droegen bij aan de voorbereiding van het W² decreet.

2.4.2 ONDERWIJS

- Het Interfederaal Gelijkekansencentrum is de onafhankelijke instantie die de uitvoering van het verdrag moet bevorderen, beschermen en opvolgen. Deze actor werd enkel binnen het beleidsdomein Onderwijs ervaren als een nieuwe actor bij het tot stand komen van beleid, omdat het Centrum verschillende adviezen in verband met inclusief onderwijs gaf.
- Door het stijgend belang van de inclusiegedachte binnen onderwijs, wordt steeds meer belang gehecht aan de adviezen van de VLOR en de participatie van pmh wordt steeds belangrijker gevonden

2.4.3 WERK

- Geen andere nieuwe actoren dan gemeenschappelijke, omdat participatie reeds verankerd was
- Samenwerking met actoren van andere beleidsdomeinen/beleidsniveaus verloopt dikwijls moeizaam, zijn een leerproces:
 - o Moeizame samenwerking met het federaal beleidsniveau is een knelpunt voor inclusie omwille van gedeelde bevoegdheden met betrekking tot werk
 - o Moeizame gestarte samenwerking met Welzijn gaat steeds beter doordat zij elkaar beter kennen en een gemeenschappelijke taal gevonden hebben

2.5 ENGAGEMENT

2.5.1 MISSION STATEMENTS VOOR INCLUSIE

- A.** Missieverklaringen die gelden voor beide beleidsdomeinen
- Belgische ratificering van het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap in 2009
 - Vlaams decreet houdende een kader voor het Vlaamse gelijkekansen- en gelijkebehandelingsbeleid, 2008
 - Aanpassing Vlaams gelijke kansen en gelijkebehandelingdecreet in 2014 verplicht het hebben van een OCM-actieplan voor handicap.
 - Vlaams Regeerakkoord 2009-2014 vermeldt leerzorg, tewerkstelling van pmh en de Open Coördinatie Methode voor de inclusie van doelgroepen
 - Doelstellingen voor de OCM cyclus voor pmh
- B.** Missieverklaringen voor inclusief onderwijs
- Vlaamse ratificering van de UNESCO Salamanca verklaring in 1994
 - Beleidsnota vermeldt inclusief onderwijs
 - laatste beleidsbrief vermeldt OCM-actieplannen
 - M-decreet 2014 wordt voorgesteld als een missieverklaring voor inclusief onderwijs

C. Missieverklaringen voor een inclusieve arbeidsmarkt

- Mission statements die het VN-verdrag voorafgingen worden als belangrijker en ambitieuzer ervaren:
 - o Pact van Vilvoorde 2001
 - o Decreet Evenredige Arbeidsdeelname 2002 (EAD)
- Pact 2020 (2009) en de European Disability Strategy (2011) in het kader van Europa 2020
- Beleidsnota's van Werk en Sociale Economie vermelden maatwerk en werkwelzijnstrajecten (W²)
- De laatste beleidsbrief van Werk vermeldt de OCM-actieplannen (die van Sociale Economie niet)
- Beheersovereenkomst VDAB 2011-2015 vermeldt pmh als duidelijke doelgroep
- W² decreet en collectief maatwerkdecreet aangenomen in 2014

D. Negatief:

- OCM-actieplannen zouden een krachtig mission statement kunnen zijn als ze niet gewoon een bundeling van reeds gepland beleid binnen elk beleidsdomein waren. Een van de generieke doelstellingen van de OCM-cyclus is dat de evoluties met betrekking tot de OCM-doelstellingen in elke beleidsnota en beleidsbrief worden opgenomen. Zolang dit echter neerkomt op een opvolging van het geplande beleid, voegt dit niets toe aan het engagement voor disability mainstreaming.
- Waar WSE met het EAD-decreet al sinds 2002 kan voortbouwen op een krachtige missieverklaring voor inclusie, werd binnen Onderwijs pas in 2014 een eerste missieverklaring voor inclusief onderwijs goedgekeurd. De voorstellen (GOK3 en leerzorg) van twee voorgaande ministers van onderwijs werden niet aangenomen. Omdat het geen principiële inschrijvingsrecht inhoudt voor leerlingen met een handicap die nood hebben aan redelijke aanpassingen van het curriculum, is het eerder een missieverklaring voor geïntegreerd onderwijs dan voor inclusief onderwijs

2.5.2 AANSPRAKELIJKHEID

Disability mainstreaming is grotendeels gemotiveerd door sociale druk vanwege het parlement, de samenleving en de internationale gemeenschap en de morele overtuiging het goede te doen, maar er zijn nauwelijks sancties verbonden aan het niet vervullen van mission statements. Het belang van bovenstaande missieverklaringen is in grote mate afhankelijk van de manier waarop beleidsmakers er verantwoording over moeten afleggen.

- tegenover het parlement:
 - o De regeerverklaring, beleidsnota en beleidsbrieven worden als de belangrijkste missieverklaringen gezien binnen beide beleidsdomeinen, omdat ministers er verantwoording over moeten afleggen bij het parlement.
 - Maar: Zij moeten zich enkel verantwoorden voor de eigen beleidsplannen, niet voor de mate waarin beleidsacties bijdragen tot inclusie van pmh.

- Vlaamse regering ontvangt de rapportering over de OCM-actieplannen van GK in Vlaanderen. Deze verantwoording tegenover het parlement motiveert om ook inhoudelijk bij te dragen aan de doelstellingen en de geplande acties te verwezenlijken.
- tegenover kabinet en tegenover leidinggevende ambtenaren:
 - Beleidsnota's en brieven worden vertaald in doelstellingen van de departementen, beheersovereenkomsten van de agentschappen en functiebeschrijvingen van ambtenaren die er werken. Enkel als acties met betrekking tot de inclusie van pmh daarin zijn opgenomen, worden zij opgevolgd door het kabinet en kan een ambtenaar ervoor ter verantwoording geroepen worden.
 - Maar: Ook hier betreft de verantwoording niet de mate waarin de acties bijdragen tot inclusie.
- tegenover VN-Comité:
 - beleidsdomeinen moeten bijdragen aan het Belgisch rapport voor het VN-comité. Het VN-verdrag heeft vooral een grote symbolische waarde: ze zorgen ervoor dat inclusie van pmh op politieke agenda's blijft staan en dat er vooruitgang in wordt geboekt: 'iets doen is goed'. VN heeft macht om te sanctioneren, maar zal dit enkel in extreme gevallen doen.
 - Negatief: iets doen is niet genoeg om van inclusief beleid te kunnen spreken
- Tegenover Gelijk Kansen Vlaanderen:
 - Rapportageplicht
 - Negatief: Weinig inhoudelijke verantwoording tegenover GK Vlaanderen. Het hebben van een OCM actieplan is een formele verplichting. De motivatie om te voldoen aan formele vereisten is dikwijls groter dan het engagement om binnen dit kader aan inclusie te werken.
- Voor het gerecht:
 - door een verbeterde wetgeving m.b.t. pmh en betere rechtsbeschermingsmechanismen, wordt de regering steeds vaker ter verantwoording geroepen door burgers.
 - Bv. De Vlaamse Gemeenschap werd veroordeeld voor discriminatie op basis van het Gelijke kansen en Gelijke behandelingsdecreet omwille van het gebrek aan ondersteuning door doventolken in onderwijs.

2.5.3 BONDGENOTEN

2.5.3.1 Onderwijs

- De minister: inclusief onderwijs en OCM-cyclus als belangrijk thema voor de vorige minister, omwille van belang van gelijke kansen binnen zijn partij en dubbele bevoegdheid voor Onderwijs en GK
 - Enkele ambtenaren met beperkte mandaten voor disability mainstreaming, voornamelijk binnen één bepaalde cel op het departement en in de agentschappen. Het zijn echter niet zij, maar de leidinggevende ambtenaren die de eindverantwoordelijkheid hebben voor beleidsprojecten zoals het M-decreet. Een van deze ambtenaren is ook verantwoordelijk voor het OCM-plan voor onderwijs.
 - Enkele parlementsleden zijn zeer geëngageerd wat betreft gemaakte beloftes voor inclusief onderwijs
 - De aanwezigheid van bondgenoten op het internationale beleidsniveau en in andere Europese landen zorgt voor sociale druk op het Vlaams Onderwijsbeleid, dat een lange traditie heeft in de ondersteuning van gesegregeerd onderwijs
- ⇒ Positief:
- Belang van gelijke kansen en OCM voor de minister
 - Persoonlijke contacten tussen beleidsmakers en personen met een handicap vergroten het engagement voor inclusie van pmh
- ⇒ Negatief:
- Departement neemt steeds meer rechtstreeks beleidsvoorbereidend werk op zich, waardoor ambtenaren oplossingen moeten aanbrengen die al in de beleidslijn van de minister liggen. Dit geeft bondgenoten van inclusie minder ruimte om het beleid te beïnvloeden, doordat zij enkel nog de beleidsopties die binnen de politieke lijn van de minister vallen, kunnen aanbieden.
 - Beperkte mandaten van bondgenoten binnen departement en agentschappen
 - Inclusief onderwijs is een verandering van bovenuit. Het is moeilijk bondgenoten te vinden op het niveau van de scholen, leraren, scholenkoepels en sociale partners. Het gewicht van sociale partners en scholenkoepels in onderhandelingen en de grote autonomie van scholen omwille van de vrijheid van onderwijs, maakt het ontbreken van bondgenoten op dit niveau tot een zeer belangrijke drempel voor inclusie.

2.5.3.2 Werk

- De minister van werk: diversity mainstreaming, i.e. de inclusie van kwetsbare groepen in de reguliere arbeidsmarkt, als belangrijk thema, maar OCM-cyclus niet
- Binnen de partij van de minister zijn bondgenoten aanwezig, die inclusie van pmh op het partijprogramma zetten

- De minister van sociale economie, bevoegd voor het gesegregeerd arbeidscircuit voor personen met een arbeidshandicap is voorstander van inclusie aangezien er plaats tekort is binnen sociale economie projecten
- Enkele ambtenaren met beperkt mandaat voor disability mainstreaming op het departement, geen van hen zijn leidinggevende ambtenaren-generaal. Een van deze ambtenaren is ook verantwoordelijk voor het OCM-plan voor Werk. De bondgenoten van inclusie binnen WSE hadden geen sterk engagement wat de OCM-cyclus betreft, maar vermeldden wel loyaliteit tegenover hun ex-collega bij GK en vertrouwen in diens expertise
- Gedelegeerd bestuurder van de VDAB is oude bondgenoot van inclusie van pmah op de reguliere arbeidsmarkt. Dit is zeer belangrijk aangezien de meeste verantwoordelijkheden m.b.t. inclusie van pmah zich bij de VDAB bevinden. Binnen de VDAB bestaat er een breed netwerk van ambtenaren die zich bezighouden met de activering van pmah.
- Werkgevers- en werknemersorganisaties zijn niet tegen inclusie van pmh gekant.
 - ⇒ Positief:
 - Inclusie van pmh kan electoraal voordeel opleveren: het gaat om ongeveer 15% van de bevolking en de kans om stemmen te verliezen aan een inclusief beleid rond werk is klein omdat er weinig weerstand is aan de kant van werknemers en werkgevers. Bovendien is het een minder politiek gevoelige doelgroep dan bv. personen met een immigratie-achtergrond.
 - Topman VDAB is bondgenoot
 - Persoonlijke contacten tussen beleidsmakers en pmh vergroten het engagement voor inclusie van pmh
 - ⇒ Negatief:
 - Ook hier neemt departement steeds meer rechtstreeks beleidsvoorbereidend werk op zich, waardoor ambtenaren oplossingen moeten aanbrengen die al in de beleidslijn van de minister liggen. Dit geeft bondgenoten van inclusie minder ruimte om het beleid te beïnvloeden, doordat zij enkel nog de beleidsopties die binnen de politieke lijn van de minister vallen, kunnen aanbieden.
 - Diversity mainstreaming impliceert voor de minister een beleid met zo weinig mogelijk categoriale accenten. Voor velen betekent dit dat hij geen bondgenoot is van disability mainstreaming/inclusie van pmh
 - Werkgevers in sociale economie projecten zijn bang om hun beste werkkrachten te verliezen en hun rendement te zien dalen
 - Werknemers met een arbeidshandicap binnen sociale economie projecten zijn bang voor de beperkte ondersteuning en het grotere risico op job-verlies op de reguliere arbeidsmarkt

2.6 FINANCIËLE MIDDELEN EN HUMAN RESOURCES

2.6.1 ONDERWIJS

Echte inclusie vraagt een radicale transformatie van het onderwijssysteem die een grote investering betekent, maar op lange termijn waarschijnlijk niet duurder is dan Buitengewoon Onderwijs. Het aanbieden van inclusief onderwijs genereert ook een grotere vraag en meer studenten met een handicap zullen doorstromen naar hoger onderwijs en ook daar ondersteuning nodig hebben. Echt inclusief onderwijs biedt bovendien ondersteuning aan een veel ruimere groep van leerlingen die door het systeem beperkt worden dan de huidige als pmh erkende leerlingen omdat het zich niet baseert op medische labels.

⇒ Positief:

- BUO is duur en om het huidige plaatstekort op te vangen zou veel budget nodig zijn. Inclusie in het regulier onderwijs is in een heel aantal gevallen goedkoper.
- Waarborgregeling waarbij inzet van bestaande middelen en expertise uit buitengewoon onderwijs bij realisatie van inclusief gewoon onderwijs wordt gegarandeerd

⇒ Negatief:

- De keuze voor meer inclusief onderwijs betekende niet dat er extra middelen/mensen werden ingezet => extra werk voor de aanwezige experts m.b.t. handicap
- Financiële crisis. Het budget voor onderwijs is al krap, dus extra middelen voor inclusie zullen er ook niet komen
- Zolang er niet voldoende extra middelen worden ingezet voor ondersteuning van normale scholen om kwalitatief inclusief onderwijs waar te maken, zal de weerstand op het terrein groot blijven en zal het beleid niet voor 'echte' inclusie kunnen kiezen
 - Bv. keuze voor M-decreet in plaats van het meer ambitieuze leerzorgdecreet van de voorgaande minister
- Met de waarborgregeling komen middelen voor inclusie pas vrij wanneer inclusie al gebeurt en minder leerlingen in het Buitengewoon Onderwijs naar school gaan. Binnen onderwijs is het trouwens steeds zo dat middelen pas vrijkomen nadat iets gerealiseerd werd. Dit bemoeilijkt het doorvoeren van verandering, aangezien er geen financiële impuls kan worden gegeven bij de start. Bovendien betekenen minder leerlingen in BUO niet vanzelfsprekend dat er evenveel middelen per leerling vrijkomen als de huidige kostprijs per leerling in het BUO. Als klassen kleiner worden, zal het BUO immers duurder worden per leerling. Een reorganisatie van BUO scholen zal nodig zijn om de waarborgregeling te doen werken en voldoende geld vrij te maken voor inclusief onderwijs

- Het individuele financieringsmodel waarmee GON en ION worden gefinancierd zou financieel onhaalbaar zijn als echte inclusie van alle leerlingen die beperkt worden door het schoolsysteem beoogd wordt. Echt inclusief onderwijs vraagt een radicale transformatie van het onderwijssysteem.
- Er is geen systeem van gedeelde budgetten, terwijl acties voor disability mainstreaming wel vaak een gedeelde verantwoordelijkheid zijn. Daardoor blijft het beleidsdomein dat het meeste betaalt de grootste beslissingsmacht over een actie hebben en wordt inclusie dus maar gedeeltelijk gemainstreamd

2.6.2 WERK

- Echte inclusie breidt de doelgroep van Werk uit naar de moeilijk activeerbare pmah die verregaande ondersteuning nodig hebben en naar personen in de sociale economie die niet als gehandicapt gelabeld worden maar ook beperkingen ervaren op de reguliere arbeidsmarkt. Structurele verandering van de arbeidsmarkt zal tijdelijk duurder zijn dan in de sociale economie, maar eens de expertise aanwezig is zal het zichzelf terugbetalen. Het huidige individuele sluitend-maatpak-financieringsmodel wordt volgens sommigen onbetaalbaar als het ook zwakkeren integreert in de reguliere arbeidsmarkt. Positief:
 - Doordat pmh vroeger geen bevoegdheid waren van WSE, waren er ook geen experts aanwezig. Met de transitie van de bevoegdheid voor werk naar de VDAB, werden ook middelen en experts overgedragen
 - Activering van pmah op de arbeidsmarkt betekent een lagere kost voor de maatschappij, aangezien uitkeringen veel duurder zijn, zelfs als de loonkost op de reguliere arbeidsmarkt volledig gesubsidieerd zou worden
 - Bepaalde acties voor inclusie van pmah zijn winstgevend/komen break even uit voor het beleidsdomein WSE bv. werken aan doorstroom binnen collectief maatwerkdecreet, want sociale economie is duurder dan inschakeling in de reguliere arbeidsmarkt. Dit laat het beleidsdomein toe ondanks de financiële crisis toch een heel aantal stappen naar inclusie te ondernemen
- Negatief:
 - De kostprijs van echte inclusie zorgt dat er prioriteit gegeven wordt aan acties voor inclusie die geen extra geld kosten of besparen en een radicale keuze voor inclusie uitblijft
 - Bv. gesloten budget voor W² trajecten die ook moeilijk activeerbare pmah kunnen betrekken op de arbeidsmarkt, voorrang aan collectief maatwerkdecreet omdat individueel maatwerk te duur is
 - Activering van pmah betekent enkel indirect financieel gewin voor het Vlaamse beleidsdomein WSE, aangezien uitkeringen een federale bevoegdheid zijn. Inclusie zal er dus niet voor zorgen dat er extra middelen vrijkomen. Hierdoor is het budget om te investeren in een inclusieve transformatie van de arbeidsmarkt niet aanwezig
 - Anti-categoriale visie op inclusie wordt gezien als manier om te besparen ten koste van doelgroepen zoals pmah. Acties voor een bredere groep van

zwakkeren op de arbeidsmarkt krijgen prioriteit, maar zonder categoriale accenten is een inclusieve arbeidsmarkt in de huidige context onhaalbaar.

- Bv. De nood aan duurzame tewerkstelling, waaraan tegemoet kan worden gekomen door disability management op de werkvloer wanneer daar nood aan is, is specifiek voor pmh. Voor personen met een immigratie-achtergrond is toegang tot de arbeidsmarkt dan weer het grootste knelpunt.
- Er is geen financieel mechanisme overeengekomen waarbij middelen en expertise uit de sociale economie meegenomen worden in een inclusieve reguliere arbeidsmarkt
- Er is geen systeem van gedeelde budgetten, terwijl acties voor disability mainstreaming wel vaak een gedeelde verantwoordelijkheid zijn

2.6.3 OCM-CYCLUS VOOR HANDICAP

- Aangezien de meeste acties in de actieplannen overgenomen werden uit reeds gepland beleid, zijn er binnen de beleidsdomeinen geen extra mensen en middelen nodig specifiek voor de realisatie van de OCM-cyclus.
- Betrokken ambtenaren binnen Onderwijs en Werk worden niet vrijgesteld van andere taken om samenwerkingsverbanden uit te bouwen en expertise uit te wisselen in het kader van de OCM-cyclus.
- GK in Vlaanderen heeft onvoldoende middelen om zijn coördinatietak te vervullen en een gemeenschappelijk traject van expertise-uitwisseling en samenwerking aan te bieden aan de afgevaardigden van de verschillende beleidsdomeinen in de CGK

2.7 AANDACHT VOOR SPECIEFIE GROEPEN

2.7.1 DE VERHOUDING TUSSEN DISABILITIES EN DISABILITY MAINSTREAMING

2.7.1.1 Intersectionele groepen

Een combinatie van achtergrondkenmerken kan tot specifieke problematieken van bepaalde subgroepen van pmh leiden. Doordat het beleid hier weinig rekening mee houdt, worden een heel aantal pmh bewust en onbewust buiten spel gehouden. Ondanks het bestaan van een armoedetoets of de quick-scan voor doelgroepen die hierbij zouden kunnen helpen, wordt die door administratieve moeheid nauwelijks toegepast.

- Bv. Jongens krijgen vaker een diagnose van emotionele en gedragsproblemen; families van pmh zijn kwetsbaarder voor armoede; kinderen met een handicap uit middenklasse families komen vaker in het regulier onderwijs terecht; het schoolsysteem

lijkt beter geschikt voor meisjes dan voor jongens en daardoor wordt gedrag van jongens vaak als abnormaal gezien en worden zij vaker doorverwezen naar BUO, ook personen met een lage socio-economische status en personen met een migratie-achtergrond komen vaker in het BUO terecht; personen met een beperkte kennis van het Nederlands en vijftig plussers met een handicap worden buiten de W² trajecten gehouden omdat ondersteuning bij de eersten meer kost en bij de tweede groep minder rendeert op lange termijn

- Onderwijs

Doordat handicap wordt gescheiden van de GOK-indicatoren voor andere doelgroepen en in de VLOR niet door de Commissie Gelijke Onderwijskansen en Diversiteit behandeld wordt, is het moeilijker te werken aan een beleid dat rekening houdt met intersectionele groepen van pmh. De GOK-indicatoren worden wel meegenomen in alle adviezen van de VLOR, ook die over handicap en er is binnen het beleidsdomein een groeiend bewustzijn dat handicap en diversiteit met elkaar verbonden zijn.

- Werk

Binnen Werk betreft het beleid meestal verschillende groepen tegelijk, maar daarbij wordt te weinig rekening gehouden met de specificiteit van die subgroepen, waardoor intersecties van verschillende kenmerken onzichtbaar blijven. Rekening houden met deze kenmerken wordt gezien als onderdeel van de implementatiefase en heeft geen plaats in het tot stand komen van beleid. In de Commissie Diversiteit van de SERV werd de doelgroep pmh samengevoegd met personen met een migratie-achtergrond, waardoor gelijkenissen en intersecties gemakkelijker opgemerkt worden. Ook de Vrouwenraad en het Netwerk tegen Armoede worden soms uitgenodigd. Omdat het echter moeilijk is een advies gefocust te houden en tegelijk rekening te houden met intersecties, gebeurt dit laatste meestal onvoldoende.

- OCM-cyclus voor handicap

- o Beperkte bevoegdheid GK in Vlaanderen wat betreft etniciteit en armoede, dus sommige kruispunten zijn buiten het bereik van GK
- o Hoewel gender wel onder GK valt en de OCM-cyclus voor gender ook gemonitord wordt in de Commissie Gelijke Kansen, lijkt dit niet te leiden tot gender gevoelig beleid m.b.t. pmh

2.7.1.2 Handicap-specifieke diversiteit

Specifieke handicaps creëren specifieke noden. Het sociaal model van handicap zorgt bovendien dat er sub-groepen worden toegevoegd aan de doelgroep pmh. In het beleid wordt echter geen rekening gehouden met specifieke handicaps omdat ook dit gezien wordt als een verantwoordelijkheid bij implementatie van algemener beleid voor alle pmh. Bepaalde subgroepen worden daardoor bewust en/of onbewust bevoordeeld door het beleid terwijl andere groepen onzichtbaar blijven.

- ⇒ Negatief:
 - Groepen die beter georganiseerd zijn, worden beter gehoord bv. dovenbeweging
 - Groepen die gemakkelijker te activeren zijn binnen de reguliere arbeidsmarkt, hebben het meeste voordeel bij een beleid dat voor 'alle handicaps' geschreven wordt
 - Verschillende organisaties voor pmh vrezen dat deze verbreding met gemakkelijker te integreren pmh in het nadeel zal zijn van de meer kwetsbare sub-groepen van hun oorspronkelijke cliënteel. Het sociaal model dreigt de definitie van handicap in die mate te rekken dat specifieke sub-groepen uit beeld verdwijnen. Als de medische definitie van handicap achterwege gelaten wordt, wordt de groep van pmh groter en diverser. Dit kan beslissingen met betrekking tot specifieke maatregelen bemoeilijken.
- Onderwijs
 - Positief:
 - Ad hoc participatie in beleidsvoorbereiding van verschillende verenigingen die specifieke sub-groepen vertegenwoordigen
 - Negatief:
 - Inclusief beleid mikt in de eerste plaats op leerlingen die het minst beperkt zijn om deel te nemen aan de intellectuele competitie die de basis vormt voor het huidige onderwijssysteem
 - Bv. M-decreet geeft onvoorwaardelijk inschrijvingsrecht aan pmh die kunnen deelnemen aan het gemeenschappelijk curriculum mits redelijke aanpassingen
 - Vooral een taboe m.b.t. de inclusie van personen met een verstandelijke handicap
 - Verbreding van de doelgroep voor inclusie met nieuwe subgroepen heeft binnen onderwijs slechts in beperkte mate plaatsgevonden omdat het als onhaalbaar wordt gezien in de praktijk
- Werk:
 - Positief:
 - Verbreding van de doelgroep voor inclusie met nieuwe subgroepen waarbij beleid mikt op alle personen die omwille van sociale, mentale, psychische of fysieke factoren een afstand tot de arbeidsmarkt hebben
 - Negatief:
 - Structurele vertegenwoordiging van pmah vertegenwoordigt verschillende organisaties van pmh wel officieel, maar zou minder gehoor geven aan de diversiteit aan stemmen binnen

het middenveld en verschillende groepen van pmh dan de ad hoc vertegenwoordiging binnen onderwijs. GRIP vzw, die het Gebruikersoverleg organiseert, wordt gezien als de enige organisatie die in staat is een zo verscheiden achterban te vertegenwoordigen, omdat de organisatie werkt vanuit een burgerrechtenperspectief, maar dit is tegelijkertijd de reden waarom minder progressieve visies van andere gebruikersorganisaties ook minder aan bod komen.

- Verbreding van de doelgroep voor inclusie met nieuwe subgroepen houdt het risico in dat de aandacht voor deeldoelgroepen verder verzwakt, vooral in een context waarin een categoriale visie overheerst en vooral op gemakkelijker te integreren pmh mikt
- Inclusief beleid mikt op gemakkelijk te activeren pmah. Vooral personen met een verstandelijke handicap en mensen met psychische problemen hebben minder voordeel bij het beleid.
 - Bv. Vlaamse Ondersteuningspremie (VOP) is een loonsubsidie van maximum 60% voor de tewerkstelling van pmah op de reguliere arbeidsmarkt. De VOP sluit daardoor zwakkere werknemers uit die in sociale werkplaatsen recht geven op een loonsubsidie tot 75% van de reguliere arbeidsmarkt. W² trajecten en individueel maatwerk zouden deze zwakkere pmah wel kunnen betrekken op de reguliere arbeidsmarkt.

2.7.2 DE VERHOUDING TUSSEN DIVERSITY MAINSTREAMING EN DISABILITY MAINSTREAMING

Echte inclusie van pmh hangt niet af van medische labels maar betekent de inclusie van alle personen die belemmerd worden door hun interactie met de samenleving. Disability mainstreaming is dus altijd ook diversity mainstreaming.

Hoewel inclusief beleid ter bestrijding van andere ongelijke verhoudingen, bv. gender (GK) en etniciteit (WSE), de weg baande voor disability mainstreaming, is het volgens sommigen strategisch beter de categorie van personen met een handicap 'zuiver' te houden om associatie met politiek gevoeligere doelgroepen te vermijden. De doelgroep van pmh zou alleen gemakkelijker op de agenda te houden zijn dan samen met andere groepen.

Diversity mainstreaming wordt dikwijls gereduceerd tot 'één oplossing voor allen', terwijl het een diepgaande transformatie van het systeem vraagt die ertoe leidt dat het systeem zo is aangepast dat het een antwoord biedt op de gemeenschappelijke en specifieke noden van elke groep. Echte diversity mainstreaming leidt dus ook tot de inclusie van pmh en sub-groepen van pmh.

Binnen Onderwijs is er een gebrek aan diversity mainstreaming. Hoewel de evolutie naar inclusief onderwijs voor pmh haar wortels heeft in de evoluties wat betreft gelijke onderwijskansen (GOK) in de jaren '90, wordt handicap nog steeds gescheiden van de doelgroepen van gelijke onderwijskansen: 'Handicap is handicap en diversiteit is diversiteit'.

Binnen werk zijn maatregelen voor inclusie meestal tegelijk maatregelen voor diversity mainstreaming. Bv diversiteitsplannen voor personen met een migratie-achtergrond, pmh en vijftig plussers werden samengevoegd (2002) en de eerste twee doelgroepen werden ook samengebracht in de commissie diversiteit van de SERV. Zoals we reeds zagen, is er binnen Werk dan weer een sterke tendens om een gereduceerde vorm van diversity mainstreaming zonder categoriale accenten te hanteren, waardoor een heel aantal personen met een handicap buiten spel blijven.

3 CONCLUSIE

Een eerste voorwaarde voor disability mainstreaming is dat het een **transformatie van de beleidsagenda** teweeg brengt. De goedkeuring van het VN-verdrag en de introductie van de OCM cyclus brachten geen transformatie van de beleidsagenda met zich mee, maar bevestigden de trend van meer inclusief beleid. Hoewel het positief is dat er in beide beleidsdomeinen al langer een evolutie naar een meer inclusief discours gaande was, komen beleidsacties die werken aan de integratie van pmh in het bestaande school- en arbeidsmarktsysteem gemakkelijker op de agenda dan acties die willen ingrijpen op het systeem zelf. Inclusief beleid houdt echter in dat in de eerste plaats structurele barrières die eigen zijn aan het systeem worden aangepakt. Een voordeel van pmh tegenover andere doelgroepen, is dat pmh een minder politiek gevoelige doelgroep blijkt te zijn. Specifieke maatregelen voor personen met een handicap komen ook daardoor gemakkelijker op de agenda. Maar de analyse van het probleem, de mate waarin DM als oplossing wordt voorgesteld en de prioriteit die gegeven wordt aan deze doelgroep zijn sterk afhankelijk van het dominante discours bij politieke actoren en op het terrein waar beleid geïmplementeerd moet worden. Ook de invulling van de OCM plannen is hiervan afhankelijk, omdat reeds bestaande beleidsacties erin worden overgenomen. De OCM cyclus heeft hierdoor geen grote invloed op de mainstream agenda van WSE en O&V, maar zou wel zachte effecten hebben op de beleidsagenda. Het opstellen van gemeenschappelijke doelstellingen zou bijdragen tot een beleidsdomein-overschrijdend discours rond inclusie van pmh en de actieplannen zouden de zichtbaarheid van acties buiten gespecialiseerde cellen in de beleidsdomeinen verhogen.

Hoewel de uitkomst in beide domeinen een eerder integratieve dan inclusieve agenda is, zijn beleidskeuzes in beide domeinen afhankelijk van andere factoren. In WSE zijn het in de eerste plaats verschillen tussen een zuiver inclusief discours en het dominante activeringsdiscours die soms DM in de weg staan; in O&V zijn gematigde beleidskeuzes in de eerste plaats het gevolg van het dominante discours op het terrein waar beleid geïmplementeerd moet worden en de weerstand van vakbonden en scholenkoepels die hieruit voortkomt. De overeenkomst van inclusie met de activeringsdoelstelling binnen WSE bevordert de inclusiviteit van de agenda, maar beide vertrekken vanuit een andere logica, die zorgt voor een verschil in prioriteiten. Waar activering deel uitmaakt van een economische logica, is het discours rond inclusie een discours van mensenrechten en gelijke kansen. De sterke anti-categoriale visie en de aandacht voor het perspectief van de werkgevers binnen de vorige legislatuur versterkten deze economische logica, waarin het activeren van een zo groot mogelijke gemakkelijker te activeren groep prioriteit is, ten koste van de inclusie van meer kwetsbare groepen die specifieke maatregelen nodig hebben. Binnen onderwijs kadert het discours van inclusie binnen een logica van gelijke kansen, maar werkt een concurrerende beleidsdoelstelling die competitiviteit beoogt, inclusie tegen. Anders dan bij WSE, hechtte het beleid tijdens vorige legislatuur veel belang aan gelijke kansen en mensenrechten, wat de inclusiviteit van de agenda bevorderde. Daar tegenover staan een sterke traditie met een nog steeds groeiend BUO en het gebrek aan garanties mbt ondersteunende middelen voor een kwaliteitsvolle inclusieve beleidsimplementatie die zich vertalen in sterke weerstand op het terrein, terwijl Sociale Economie bij WSE net vragende partij is voor inclusie in de reguliere arbeidsmarkt en er een beperktere weerstand op het terrein is.

Ook een tweede voorwaarde voor inclusief beleid, de **beschikbaarheid en toepassing van instrumenten** voor DM, is slechts ten dele vervuld. In beide beleidsdomeinen zijn data over pmh en inclusie van pmh beschikbaar, maar ontbreekt ook substantiële informatie over mechanismen die leiden tot de exclusie van pmh. Dit wordt deels veroorzaakt door discussies inzake de autonomie van scholen en de privacy van VDAB-klanten. Er is met de quick scan voor doelgroepen een instrument voor disability impact assessment aanwezig, maar dit wordt onvoldoende en niet op de juiste momenten in het beleidsproces gebruikt. De mate waarin rekening gehouden wordt met het effect van beleid op pmh, is in grote mate afhankelijk van experts binnen het beleidsdomein, de structurele samenwerking met de academische wereld en met? organisaties voor pmh en de gevoeligheid van adviesorganen voor de inclusie van pmh. Binnen WSE wordt het best aan deze voorwaarden voldaan en wordt ook het meeste rekening gehouden met de impact van beleid op de inclusie van pmh. Monitoring en evaluatie van beleid voor pmh gebeurt vooral door rapporten van beleidsmakers en het middenveld, maar ook door de VLOR, de commissie diversiteit van de SERV en het Interfederaal Centrum voor GK. De rapportering door het beleid aan het VN-Comité en aan GK Vlaanderen, zijn zelf-evaluaties. Duidelijke indicatoren om inclusie op te volgen zijn afwezig en meestal wordt eerder het behalen van geplande doelstellingen dan de inclusiviteit van het beleid geëvalueerd.

Procedures die disability mainstreaming dienen te ondersteunen zijn expertise-opbouw en participatie binnen het beleid. Expertise zit bij onderwijs voornamelijk bij enkele experts die aan een bepaalde cel binnen het departement zijn verbonden en bij werk vooral binnen de VDAB. Binnen onderwijs is de aanwezige expertise afkomstig van de eigen opgebouwde ervaring met de doelgroep handicap binnen het departement. Binnen de VDAB komen experts dikwijls uit de gespecialiseerde diensten van de VAPH. Expertise-opbouw binnen onderwijs gebeurt vooral door de inbreng van expertise van buitenaf, door resultaten van wetenschappelijk onderzoek, adviezen van het Interfederaal centrum en het Steunpunt Recht en Onderwijs, publicaties van het Kinderrechtencommissariaat en in mindere mate ook door ervaring die wordt opgedaan bij het implementeren van inclusief beleid. Hoewel inclusief beleid bij WSE ook expertise uit onderzoek haalt, is expertise-opbouw hier in de eerste plaats experimenteel, gebaseerd op expertise-uitwisseling binnen het beleidsdomein en met andere beleidsdomeinen en op participatieve praktijken. Hoewel een belangrijke meerwaarde van de Open Coördinatiemethode is dat de methode de opbouw en uitwisseling van expertise stimuleert, gebeurt dit in het geval van de OCM-cyclus voor handicap volgens deelnemers maar in beperkte mate, door een gebrek aan inzet (van middelen) van GK en van de beleidsdomeinen om een traject van uitwisseling te realiseren.

Participatie van pmh is in beide beleidsdomeinen aanwezig, maar gebeurt op verschillende manieren. Hoewel in de literatuur over GM dikwijls de nadruk wordt gelegd op het belang van een structurele verankering van participatie, blijkt het wetslagen van DM ook sterk afhankelijk te zijn van het belang dat aan participatie

wordt gehecht en de vertegenwoordiging van de interne diversiteit van de doelgroep en het middenveld. Participatie was binnen werk al structureel verankerd voor de ratificering van het VN-verdrag, maar tijdens de vorige legislatuur werd er binnen werk minder belang gehecht aan de participatie van doelgroepen dan voorheen. Binnen onderwijs is participatie niet structureel verankerd, maar werd participatie wel belangrijker en waren er meer ad hoc consultaties van verschillende organisaties voor pmh bij de beleidsvoorbereiding. De diversiteit van actoren die participeren aan het beleid binnen WSE was ook kleiner dan bij de ad hoc consultaties binnen Onderwijs, wat ervoor zou zorgen dat binnen onderwijs meer aandacht gaat naar de diversiteit van pmh. Binnen de adviesraden loopt het beleidsdomein werk dan weer voorop. Bij de VLOR zijn pmh niet structureel gerepresenteerd, terwijl ze wel deel uitmaken van de Commissie diversiteit bij de SERV. Hoewel de juridische basis voor een algemene adviesraad handicap aanwezig is, laat de realisatie hiervan op zich wachten.

Een vierde voorwaarde, is dat een breder gamma van **officiële en beleids-externe actoren** betrokken wordt bij het beleidsproces. Met de ratificering van het VN verdrag en de introductie van de OCM cyclus voor handicap werden verschillende nieuwe instanties geïntroduceerd die een rol gingen spelen binnen de beleidsdomeinen en ook de rol van het middenveld werd groter. Een van deze actoren is de Comissie GK, die door haar samenstelling echter nauwelijks een inhoudelijke rol kan vervullen. Er zijn ook vaker actoren uit andere cellen of beleidsdomeinen betrokken aangezien er meer samenwerking binnen en tussen de beleidsdomeinen bestaat voor het realiseren van inclusieve beleidsacties. Hoewel samenwerking stijgt, gebeurt dit nog steeds vaak moeizaam en te weinig. In beide beleidsdomeinen is sprake van een emancipatie-driehoek, waarbij bondgenootschappen van academici, het middenveld en beleidsmakers inclusief beleid inspireren.

Een noodzakelijke voorwaarde voor DM is **engagement** voor het bereiken van inclusie van pmh, dat vastgelegd wordt in formele missieverklaringen en waarvoor beleidsmakers aansprakelijk gehouden kunnen worden. Dit is enkel mogelijk wanneer er voldoende bondgenoten voor inclusie van pmh aanwezig zijn op verschillende beleidsniveaus. De laatste vijf jaar werden allerlei beleidsdomein-overschrijdende missieverklaringen voor inclusie aangenomen. Binnen WSE waren er voordien al beleidsdomein-specifieke missieverklaringen voor inclusie aanwezig en worden het VN-verdrag en de OCM-cyclus wat betreft werk als weinig ambitieuze missieverklaringen gelezen. Binnen onderwijs kwam er pas in 2014, met het M-decreet, een gematigde mission statement voor inclusie en worden het VN-verdrag en de OCM-doelstellingen als krachtigere mission statements voor inclusie gezien. Het belang van missieverklaringen is in grote mate afhankelijk van de manier waarop beleidsmakers er verantwoording over moeten afleggen. Opname van doelstellingen m.b.t. inclusie in beleidsnota's en beleidsbrieven blijken het sterkste engagement voor inclusie te zijn omdat ministers en ambtenaren ter verantwoording kunnen geroepen worden voor de realisatie ervan. Over de inclusiviteit van deze doelstellingen moeten beleidsmakers zich echter nauwelijks verantwoorden. De regering wordt ook vaker via het gerecht ter verantwoording geroepen door burgers door een verbeterde wetgeving wat betreft inclusie van

pmh en verbeterde rechtsbeschermingsmechanismen. Dit draagt bij aan het engagement van politici voor inclusie. De aanwezigheid van bondgenoten voor inclusie van pmh binnen het beleidsdomein en op het terrein waar het beleid geïmplementeerd wordt, creëert een groter engagement. Binnen Onderwijs zien we een groter engagement van de minister, maar binnen het beleidsdomein zijn bondgenoten geconcentreerd binnen het departement en zijn er geen duidelijke bondgenoten onder de leidinggevenden van het departement. Binnen Werk lijkt het engagement van de minister dan weer kleiner, maar is de gedelegeerd bestuurder van de VDAB een bondgenoot en binnen de VDAB bestaat een uitgebreid netwerk van bondgenoten. Binnen onderwijs matigt het gebrek aan bondgenoten op het terrein het engagement van beleidsmakers voor inclusie. Deelnemers wezen er meermaals op hoe belangrijk persoonlijke contacten waren bij het creëren van engagement bij beleidsmakers: contacten met pmh, met verenigingen maar ook met andere bondgenoten voor inclusie. Dikwijls waren persoonlijke betrokkenheid en loyaliteit sterke drijfveren voor het werken aan inclusie. Hoewel dit kan gezien worden als een zwakke en onvoorspelbare kant van inclusief beleid, kan het ook gezien worden als een sterkte die door uitwisseling en door participatie van pmh gestimuleerd kan worden.

In beide beleidsdomeinen is de afwezigheid van de nodige middelen om een structurele transformatie van de arbeidsmarkt en het schoolsysteem teweeg te brengen een belangrijke reden waarom niet radicaal voor inclusie gekozen wordt. In WSE gaat het vooral om de beperkte middelen voor de implementatie, bij O&V wordt ook een tekort aan personeel binnen agentschappen en departementen voor het maken van beleid aangehaald. Binnen WSE kunnen meer stappen richting inclusie genomen worden dan binnen onderwijs omdat verschillende acties voor inclusie tegelijkertijd ook kostenefficiënt zijn. Hoewel inclusie impliceert dat budget vaker gedeeld moeten worden omdat het gedeelde verantwoordelijkheden met zich meebrengt, is dit niet de gewoonte. Er is meestal één beleidsdomein dat het grootste deel van het budget en daardoor ook de grootste verantwoordelijkheid voor zijn rekening neemt. Ook in de OCM cyclus voor handicap wordt niet extra geïnvesteerd door OND en WSE. Afgevaardigden krijgen geen vrijstelling voor uitwisseling of om een traject van expertise-opbouw te volgen en er wordt ook door GK in Vlaanderen onvoldoende in zulk traject geïnvesteerd.

De laatste voorwaarde voor DM, de **aandacht voor specifieke groepen**, is de meest paradoxale, aangezien aandacht voor specifieke groepen soms aandacht voor alle groepen in de weg lijkt te staan en andersom. Inclusie van pmh betekent echter dat er rekening gehouden wordt met alle pmh, ook met intersectionele groepen en subgroepen naargelang het soort handicap en met groepen en individuen die momenteel niet als gehandicapt beschouwd worden, maar evenzeer beperkt worden door het huidige systeem. Disability mainstreaming is dus altijd ook diversiteits-mainstreaming omdat het zowel de diverse groepen binnen de groep van pmh als andere groepen die beperkt worden door het systeem ten goede komt. Zowel onderwijs als werk houden te weinig rekening met intersectionele groepen. Binnen de commissie diversiteit van de SERV en binnen de VLOR is er wel een groeiende, maar nog steeds te beperkte aandacht voor intersecties. Binnen onderwijs wordt handicap sterk gescheiden van de GOK-indicatoren, waardoor het

moelijker is intersecties van verschillende kenmerken te detecteren. WSE houdt te weinig rekening met intersecties doordat er weinig categoriale accenten gelegd worden in beleidsacties die gericht zijn op verschillende groepen samen. Zowel Onderwijs als Werk houden te weinig rekening met handicap-specifieke diversiteit doordat beide beleidsdomeinen vooral mikken op mondige en gemakkelijk te integreren sub-groepen van personen met een handicap. Ook diversity-mainstreaming is problematisch. Waar Onderwijs verschillende doelgroepen te strikt gescheiden houdt en te weinig aan diversity mainstreaming doet, gebruikt WSE een gereduceerde versie van diversity mainstreaming, waarbij naar 'één oplossing voor allen' gestreefd wordt en die enkel een antwoord biedt op de gemeenschappelijke noden en de specifieke noden van elke groep uit het oog verliest. De beperkte bevoegdheid van GK in Vlaanderen wat betreft etniciteit en armoede leidt ertoe dat ook binnen de OCM sommige kruispunten buiten het bereik van het beleid zijn. Hoewel gender wel onder GK valt en de OCM-cyclus voor gender ook gemonitord wordt in de Commissie Gelijke Kansen, lijkt dit niet te leiden tot gender gevoelig beleid m.b.t. pmh.

4 REFERENTIES

- Bacchi, C., & Eveline, J. (2009). Gender mainstreaming or diversity mainstreaming? The politics of “doing”. *NORA—Nordic Journal of Feminist and Gender Research*, 17(1), 2-17.
- Benschop, Y., & Verloo, M. (2000). Geen roos zonder doornen: reflecties op gender mainstreaming. *Tijdschrift voor Genderstudies*, 3(4), 22-32.
- Beveridge, F., & Nott, S. (2001). European section. Gender mainstreaming: reactions on implementation strategies adopted in selected EU Member States. *Journal of Social Welfare and Family Law*, 23(1), 109-115.
- Celis, K., & Cortier, E. (2008). De implementatie van gendermainstreaming. Implementatie in België, buitenlandse best practices en een checklist van stimulerende en remmende factoren voor de implementatie van gendermainstreaming. Literatuurstudie uitgevoerd in het kader van het onderzoeksproject ‘De structurele implementatie van gendermainstreaming in de institutionele en administratieve mechanismen van het Brussel Hoofdstedelijk Gewest’. Onuitgegeven onderzoeksrapport. Brussel: Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.
- Celis, K., & Meier, P. (2006). *De macht van het geslacht: Gender, politiek en beleid in België*: Acco.
- Celis, K., Outshoorn, J., Meier, P., & Motmans, J. (2012). *Institutionalising Intersectionality in the Low Countries (the Netherlands and Belgium)*. Paper presented at the Paper presented at IPSA Conference.
- Daly, M. (2005). Gender mainstreaming in theory and practice. *Social politics: international studies in gender, state & society*, 12(3), 433-450.
- Hafner-Burton, E. M., & Pollack, M. A. (2009). Mainstreaming gender in the European Union: Getting the incentives right. *Comparative European Politics*, 7(1), 114-138.
- Hardonk, S., Devlieger, P., Detraux, J.-J., Vrieling, J., Mortelmans, D., Hove, G. V., . . . Huyse, A. (2014). De situatie van personen met een handicap in België met betrekking tot hun mensenrechten en fundamentele vrijheden zoals gewaarborgd door het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap. Brussel: Interfederaal Gelijkekansencentrum: Consortium KULeuven, ULB, UHasselt, UGent en UAantwerpen.
- Jahan, R., & Mumtaz, S. (1996). The Elusive Agenda: Mainstreaming Women in Development [with Comments]. *The Pakistan Development Review*, 825-834.
- Kelemen, R. D., & Vanhala, L. (2010). The Shift to the Rights Model of Disability in the EU and Canada. *Regional and Federal Studies*, 20(1), 1-18.
- Lombardo, E., & Meier, P. (2006). Gender Mainstreaming in the EU Incorporating a Feminist Reading? *European Journal of Women's Studies*, 13(2), 151-166.
- Mazey, S. (2002). Gender mainstreaming strategies in the EU: Delivering on an agenda? *Feminist Legal Studies*, 10(3), 227-240.

- Meier, P., & Celis, K. (2011). Sowing the seeds of its own failure: implementing the concept of gender mainstreaming. *Social politics: international studies in gender, state & society*, 18(4), 469-489.
- Miller, C., & Albert, B. (2005). Mainstreaming disability in development: Lessons from gender mainstreaming.
- Pollack, M. A., & Hafner-Burton, E. (2000). Mainstreaming gender in the European Union. *Journal of European Public Policy*, 7(3), 432-456.
- Rees, T. (2005). Reflections on the uneven development of gender mainstreaming in Europe. *International Feminist Journal of Politics*, 7(4), 555-574.
- Roemburg, B., Spee, S., & Michielsens, M. (2004). *Gender Mainstreaming: Kritische analyse van Gender Mainstreaming als theoretisch concept en als beleidsinstrument: Steunpunt Gelijkekansenbeleid*.
- Squires, J. (2005). Is mainstreaming transformative? Theorizing mainstreaming in the context of diversity and deliberation. *Social politics: international studies in gender, state & society*, 12(3), 366-388.
- Stratigaki, M. (2005). Gender Mainstreaming vs Positive Action An Ongoing Conflict in EU Gender Equality Policy. *European Journal of Women's Studies*, 12(2), 165-186.
- United Nations (2007). *Convention on the Rights of Persons with Disabilities and Optional Protocol. A/RES/61/106*. New York: United Nations enable.
- Woodward, A. (2003). European gender mainstreaming: Promises and pitfalls of transformative Policy. *Review of Policy Research*, 20(1), 65-88.
- Woodward, A. (2008). Too late for gender mainstreaming? Taking stock in Brussels. *Journal of European Social Policy*, 18(3), 289-302.