



netwerk
tegen
armoede

Netwerk tegen Armoede vzw

Vooruitgangstraat 323 bus 6 - 1030 Brussel / tel. 02-204 06 50 / fax : 02-204 06 59
info@netwerktegenarmoede.be / www.netwerktegenarmoede.be

ADVIES UITVOERINGSBESLUIT WERK-ZORGDECREET 23 OKTOBER 2017

Vooraf

Ter geleide van dit advies lijkt het ons aangewezen om het verloop en de totstandkoming van dit advies kort te schetsen.

Op woensdag 13 september 2017 werden wij, samen met tal van andere betrokkenen, uitgenodigd door de drie kabinetten Welzijn, Werk en Sociale Economie voor een toelichting over de uitvoering van het werk- en zorgdecreet. Tijdens deze toelichting kregen wij de documenten van het uitvoeringsbesluit niet te zien, aangezien deze nog voorwerp van onderhandeling waren binnen de Vlaamse Regering. Wel kregen wij een samenvatting van de stand van zaken. Na maandenlang stilzwijgen lag er dus plots een uitvoeringsbesluit op tafel. Nochtans stond een armoedetoets hierover al geruime tijd op de niet limitatieve lijst van dossiers waarop een armoedetoets zou uitgevoerd worden¹.

Na deze toelichting vroegen wij tijdens het Horizontaal Permanent Armoedeoverleg een overleg aan met de bevoegde kabinetten, om mogelijks nog een armoedetoets uit te kunnen voeren op dit uitvoeringsbesluit. Dit werd kort daarop (9 oktober 2017) positief onthaald, al werd ons tijdens dit overleg meegedeeld dat een armoedetoets, gezien de snelheid waarmee het uitvoeringsbesluit goedgekeurd zou worden door de Vlaamse Regering, niet meer mogelijk was. Op 13 oktober 2017 hechtte de Vlaamse Regering dan ook haar principiële goedkeuring aan het besluit over de werk- en zorgtrajecten, wat betreft de activeringstrajecten en de arbeidsmatige activiteiten.

In die zin betreuren wij het ten zeerste dat men dergelijke belangrijke dossiers tot uitvoering brengt zonder een degelijke en duurzame betrokkenheid van sociale partners, welzijnskoepels, koepels sociale economie en stakeholders. Wij begrijpen de (budgettaire) context en de gevoeligheid van dit dossier ten volle, maar dat wil niet zeggen dat men gedane beloftes zoals een armoedetoets niet hoeft na te komen. Desalniettemin wensen wij middels dit advies onze bekommernissen en aanbevelingen te uiten, zodoende het alsnog meegenomen wordt in de verdere uitvoering van het werk-zorgdecreet.

1

Integrale werk- en welzijnstrajecten voor mensen in armoede

Alvorens onze visie op het uitvoeringsbesluit van het werk- en zorgdecreet toe te lichten, willen we eerst wijzen op de huidige integrale werk- en welzijnstrajecten voor mensen in armoede. Deze zijn volgens ons nog steeds een goed antwoord op de vele verzuchtingen van de meeste mensen in onze verenigingen. Zij zitten namelijk vast in een web van problemen en uitsluiting op verschillende maatschappelijke domeinen. Deze problemen zijn meestal onvoorspelbaar en lokken elkaar vaak uit en versterken elkaar. Mensen in armoede leven daardoor in een constante overlevingsmodus. Hun precaire situatie dwingt hen voortdurend kleine brandjes te blussen of grote crisissen op te lossen, het kortetermijnperspectief overheerst hierdoor. Mensen in armoede hebben nood aan iemand die het korte-termijndenken helpt doorbreken, die mee aan het stuur zit en die het lange termijnperspectief en duurzame oplossingen in beeld brengt.

Wat de ervaringen met werk betreft, vinden we in onze verenigingen heel wat mensen in armoede, die ongediplomeerd of laaggeschoold zijn, die een moeilijke zoektocht ondervinden naar werk, en/of veelal in precaire jobs terecht komen. Vaak heeft dit ook een emotionele weerslag. Ze zijn gefrustreerd, onzeker, moedeloos, boos, ...

De werk- en welzijnstrajecten voor mensen in armoede proberen een antwoord te bieden op de hiaten m.b.t. de klassieke trajecten zoals daar zijn: korte duur, verschillende begeleiders, het streven naar de snelste job i.p.v. de meeste duurzame job, welzijnsgerelateerde problematieken die niet aangepakt werden, enzovoort. In totaal zijn er sinds de opstart in oktober 2010 ongeveer 4000 trajecten georganiseerd. Voor 2017 werd de opstart van 584 nieuwe werk-welzijnstrajecten voorzien en wij horen eenzelfde positieve geluiden m.b.t. 2018 al merken wij ook een daling van het totale beschikbare budget op (van € 1.150.000 in 2015 naar € 760.000 in 2017).

Specifiek aan deze trajecten is:

- Er is **één ankerfiguur** (tegelijk vertrouwenspersoon) die de werkzoekende opvolgt en ondersteunt. De VDAB neemt standaard die rol op zich;
- De **caseload van 1 VTE-begeleider is beperkt** tot 30 à 45 werkzoekenden in armoede en de trajecten zijn gericht naar duurzame tewerkstelling;
- De **trajecten zijn specifiek voor mensen in armoede**. Het identificeren van armoede is moeilijk maar werpt wel zijn vruchten af tijdens het traject. Het leidt tot meer begrip, aandacht en respect voor de werkzoekende en minder vooroordelen en misverstanden bij de begeleider;
- De **begeleider heeft oog voor de werk- én welzijnsaspecten van een werkzoekende**, en probeert deze, op maat van de noden, keuzes, prioriteiten van de werkzoekende, op te lossen, te omzeilen of daar rekening meer te houden doorheen het traject naar werk;
- De begeleiding bestaat uit een **integrale en gestructureerde aanpak, over de verschillende levensdomeinen heen** waarbij de werk-welzijnsconsulent gaat schakelen naar de correcte hulp- en/of dienstverlening, en daar waar nodig,

eerstelijnswork opneemt. Deze begeleiding gebeurt in gezamenlijke regie en in voortdurend overleg met de werkzoekende, keuzes worden samen gemaakt;

- **Werkgerelateerde acties kunnen bestaan uit meerdere verschillende acties** zoals individuele begeleiding, een groepstraining, een beroepsopleiding, een werkervaringsstage, artikel 60, een IBO, ... of een combinatie ervan. Het traject is gericht op competentieversterking en/of tewerkstelling;
- De begeleiding bestaat niet enkel uit instrumentele acties, maar evenzeer uit **emotioneel-expressieve ondersteuning**. Een luisterend oor of een babbel bieden, het uiten van bezorgdheid, begrip, respect, waardering, motiveren en stimuleren,... zijn evenzeer belangrijke acties. Deze nabijheid biedt zicht op de context van de situatie van de werkzoekende en brengt tegelijkertijd ook onzichtbare drempels die de toegang tot arbeid belemmeren, in beeld.

We waren dan ook zeer tevreden dat deze trajecten uiteindelijk geïmplementeerd werden en we hebben altijd gepleit voor een structurele verankering ervan. De Vlaamse regering heeft steeds in het Vlaams Actieplan Armoedebestrijding gesteld dat het de werk- en welzijnstrajecten voor mensen in armoede structureel ging verankeren, maar dat blijft tot op vandaag nog steeds dode letter. In die zin kunnen we niet anders dan besluiten dat de Vlaamse overheid zijn belofte in het Vlaams Actieplan Armoedebestrijding om de werk- en welzijnstrajecten voor mensen in armoede structureel te verankeren, nog niet heeft waargemaakt.

Een vergelijking met de huidige werk- en welzijnstrajecten

Bij de voorgestelde werk- en zorgtrajecten, die naast MMPPS's² bedoeld zijn voor mensen in armoede voor wie betaalde arbeid tijdelijk niet mogelijk is hebben wij een aantal bedenkingen. Er zijn namelijk fundamentele verschillen tussen de trajecten vervat in het werk-zorgdecreet en de huidige integrale werk-en welzijnstrajecten.

- **De werk- en zorgtrajecten zijn bedoeld voor een erg ruime doelgroep** en voor wie betaalde arbeid tijdelijk geen optie is wegens medische, mentale, psychische, psychiatrische en/of sociale aard.
 - Personen in armoede maken slechts deel uit van de doelgroep wanneer betaalde beroepsarbeid tijdelijk niet mogelijk is;
 - Er is weliswaar een overlap tussen MMPPS en mensen in armoede, maar deze groepen lopen niet gelijk en hebben elk andere problemen en behoeften. Mensen in armoede hebben een eigen aanpak nodig, één met aandacht voor werk en welzijn (en niet noodzakelijk zorg);
 - Voor de intake wordt armoede meegenomen, maar in de activeringstrajecten zelf krijgt armoede geen specifieke plaats.
- De trajectbegeleiding bestaat uit **2 casemanagers, één penhouder, en nog een netwerk van welzijns- en werkactoren**. De individuele opvolging gebeurt door de casemanagers, de algemene coördinatie door de penhouder, de uitvoering door

² Mensen met medische, mentale, psychische, psychiatrische en/of sociale problemen

de lokale actoren. Enig lichtpunt is het gegeven dat binnen de huidige trajecten de werk- en welzijnsconsulenten ingezet worden bij de begeleiding van personen in armoede. Alleen rijst de vraag of dat in de toekomst ook nog het geval zal zijn, want hier bestaan geen duidelijke richtlijnen over (tendering is dus een mogelijkheid). Er zal een gestructureerde en gecoördineerde aanpak zijn, in welke mate de werkzoekende in armoede dit nog als gestructureerd en gecoördineerd zal aanvoelen is echter een andere zaak.

Het **gevaar om nergens je hele verhaal kwijt te kunnen, van het kastje naar de muur gestuurd te worden**,.. lonkt opnieuw. Hier ligt de grootste valkuil. De werk- en welzijnstrajecten scoorden bij mensen in armoede omwille van de nabijheid van een ankerfiguur. Er was één persoon bij de werkzoekenden in armoede, die dicht bij de werkzoekende stond, die een vertrouwensrelatie kon opbouwen, die vertrok van de prioritaire noden van de werkzoekende en hierrond werkte, maar tegelijkertijd voldoende in samenwerking met de werkzoekende, opdat de werkzoekende steeds greep bleef hebben op het volledige proces.

Door te werken met twee casemanagers en andere actoren vrezen we dat er **geen vertrouwensband** ontstaat, dat de hulpvraag van de werkzoekende niet centraal staat doorheen heel het traject, dat de werkzoekende het bos door de bomen niet meer zal zien.

- De begeleiding lijkt **eerder instrumenteel** te zijn, dan emotioneel-expressief. De werkzoekenden in armoede hebben nood aan iemand die naast hen staat, die optreedt in een functie van solidaire belangenbehartiger eerder dan als formele dienstverlener. Empowerment groeit door zelf je hulpverlening in handen te hebben maar evengoed door iemand naast je te hebben die in je gelooft, die het voor je opneemt en die niet al je acties en ervaringen in vraag stelt of op de korrel neemt. Die weet dat er meer in jou zit en er voluit voor kan gaan...
- Het werk- en zorgdecreet vertrekt vanuit het idee dat tijdens een voortraject welzijnsproblemen en/of MMPPS-problemen kunnen geremedieerd worden, om vervolgens de werkzoekende in een klassiek activeringstraject (met enkel oog voor werk) te begeleiden naar werk. Mensen in armoede toeleiden naar werk is echter niet zo'n **lineair proces**. Vaak vereist het een integrale aanpak waar tegelijkertijd stappen worden gezet op vlak van betaald werk én op vlak van welzijn, weliswaar op tempo van de werkzoekende, met de nodige flexibiliteit en afgestemd op elkaar. Ons onderzoek³ naar de duurzame tewerkstelling van mensen in armoede, i.s.m. het HIVA, toonde ook aan dat ook eenmaal aan het werk, die nazorg, ook op vlak van welzijn, zo essentieel is.

We zijn omwille van bovenstaande verschillen niet overtuigd dat het de meest kwaliteitsvolle en effectieve begeleiding biedt aan mensen in armoede.

³ http://netwerktegenarmoedebe.webhosting.be/documents/Werk_dossier_NtA.pdf

Bedenkingen, opmerkingen en aanbevelingen

Los van de vergelijking tussen beide trajecten hebben we bovendien vragen over de werk- en zorgtrajecten. We stellen vast dat de administratie geprobeerd heeft om een aantal bemerkingen, die het Netwerk tegen Armoede in kader van het werk-zorgdecreet in 2014 stelde, in het decreet te integreren: doelverruiming van arbeidsmarktparticipatie naar maatschappelijke participatie, rolverduidelijking van de casemanager t.a.v. de cliënt, ontkoppeling onbetaalde arbeidsmatige activiteiten, enzovoort.

Toch blijven een aantal belangrijke vragen onbeantwoord of blijven onze bekommernissen onverminderd gelden:

- **Onduidelijkheid op het vlak van aantal trajecten per begeleider:** er zijn namelijk momenteel geen duidelijke richtlijnen gekoppeld aan het aantal trajecten/begeleider. Dit is de verantwoordelijkheid van de penhouders en de casemanagers. Echter zal de kwaliteit van de werk en-zorg-trajecten nochtans staan of vallen, afhankelijk van de tijd en ruimte die de begeleiders zullen krijgen om de cliënt voldoende op te volgen (caseload). Ook maken wij ons zorgen dat men hierdoor eerder aan de slag zal gaan met de sterksten. Duidelijke kwaliteitseisen en richtlijnen hieromtrent zijn aangewezen.
- **De rechtenopbouw en -bescherming van de deelnemers in deze werk- en zorgtrajecten:** voor elk statuut van de werkzoekenden moet nog duidelijker omschreven worden wat de rechten en plichten zijn binnen dit traject en welke gevolgen het niet nakomen van plichten heeft op de werkzoekenden, zijn statuut, zijn inkomen, ... Ook is er momenteel een groot verschil tussen de plichten van verplicht ingeschreven werkzoekenden (risico op sanctionering) en personen met andere statuten. Voldoende informatieverstrekking aan de cliënt is hierbij onontbeerlijk.
- **Minimale onkostenvergoeding:** de werk-en-zorgtrajecten zijn intensieve langdurige trajecten. De inspanningen die geleverd moeten worden zullen ook onkosten (mobiliteit, kinderopvang, ...) met zich meebrengen. Zo vernamen wij dat men op vlak van mobiliteit (vanuit VDAB) vooral busabonnementen zal voorzien, maar wat als de werkplaats niet goed bereikbaar is met de bus? Men kijkt ook in de richting van de werkpost, maar wat als deze geen verplaatsingskosten wil terugbetalen? Aangezien deze doelgroep vaak afhangt van een (te) lage uitkering, dienen minimaal hun onkosten gedekt te worden, ook al kleuren die buiten de voorziene lijntjes.
- **Verwachtingen t.a.v. GBO (geïntegreerd breed onthaal):** in het huidige decreet verwacht men erg veel van de trajecten maatschappelijke oriëntatie in het GBO voor de werkzoekenden waarbij bijvoorbeeld een activeringstraject niet haalbaar is. Echter bestaat daar vandaag nog heel wat onduidelijkheid over. Hierbij verwijzen we ook naar onze nota⁴ hierover. Alsook komt de operationalisering ervan eigenlijk te snel wil men de pilootprojecten ten gronde evalueren en bijsturen.

⁴ <http://www.netwerktegenarmoede.be/documents/160922-breed-onthaal---hulpverlening-op-%C3%A9%C3%A9n-lijn.pdf>

- **Warme overdracht, koppeling en nazorg:** in eerste instantie beschrijft men onvoldoende wat men moet begrijpen onder warme overdracht. Gaat dit ruimer dan uitwisseling van dossiers? Daarnaast blijft men vrij vaag over de koppeling tussen verschillende trajecten. Wat als iemand toch niet op zijn plaats blijkt te zitten in een activeringstraject? Het lijkt ons aangewezen dat die persoon niet opnieuw zijn verhaal moet brengen en dat men vooral verder aan de slag kan i.p.v. herbeginnen. Alle betrokken partijen hebben hier alle belang bij. Hierbij aansluitend gaat er te weinig aandacht naar nazorg, echter is dit essentieel voor de duurzaamheid van deze trajecten. Kortom, er zijn op dit vlak extra inspanningen nodig wil men kwetsbare werkzoekenden duurzaam en kwaliteitsvol ondersteunen en begeleiden.

Conclusie

Het Netwerk tegen Armoede kan omwille van bovenstaande vergelijking niet anders dan concluderen dat de Vlaamse overheid zijn belofte om de werk -en welzijnstrajecten voor mensen in armoede structureel te verankeren, nog niet waarmaakt met dit werk- en zorgdecreet. Bovendien zijn we niet overtuigd van het idee dat de werk- en zorgtrajecten de meest kwaliteitsvolle en effectieve manier is om mensen in armoede voor wie betaalde arbeid tijdelijk niet mogelijk is, te begeleiden opdat hun afstand tot de arbeidsmarkt verkleind kan worden, in die mate dat betaald werk wel terug een optie kan zijn.

Tot slot blijven een aantal belangrijke vragen onbeantwoord of blijven onze bekommernissen onverminderd gelden en hopen wij alsnog dat deze en onze aanbevelingen meegenomen worden in de verdere uitvoering van het werk-zorgdecreet.

Wij zullen alvast blijvend aandacht schenken aan dit dossier via het stakeholdersforum van VDAB en het Verticaal Permanent Armoedeoverleg met de bevoegde kabinetten.