

Evaluatie ontwerpdecreet maatwerk bij individuele inschakeling

November 2021

Situering en proces

In juli 2021 gaf de Vlaamse Regering haar principiële goedkeuring aan het voorontwerp van het decreet Maatwerk bij individuele inschakeling. In overleg met het Departement Werk en Sociale Economie besloot het Vlaams Network tegen Armoede om een armoedetoets uit te voeren. De armoedetoets waarnaar wordt verwezen in de Memorie van Toelichting bleef immers beperkt tot een verwijzing naar het verhoogd armoederisico bij mensen met een arbeidsbeperking. Het ontwerpdecreet werd inmiddels officieel goedgekeurd in de schoot van de Vlaamse Regering. Het Vlaams Network tegen Armoede is er zich van bewust dat een armoedetoets bijgevolg geen wezenlijke impact zal hebben op het ontwerpdecreet, maar wil achtergrond aanreiken voor de impact van het decreet op mensen in armoede voor de bespreking ervan in het Vlaams Parlement en voor de uitwerking van de uitvoeringsbesluiten.

Deze armoedetoets volgde niet de decretaal vastgelegde weg. **Een armoedetoets gebeurt steeds met participatie van mensen in armoede, op basis van ervaringsdeskundigheid en valt onder de verantwoordelijkheid van de bevoegde vakministers.** Het Vlaams Network tegen Armoede is in Vlaanderen de partner die via haar 57 Verenigingen Waar Armen het Woord Nemen ervaringsdeskundigheid binnenbrengt in het beleid en op die manier samen met mensen in armoede en beleidsmakers werkt aan een beleid dat een structurele positieve impact kan hebben op (mensen in) armoede¹.

¹ Het Vlaams Actieplan Armoedebestrijding (VAPA) 2020-2024 beschrijft een armoedetoets als volgt: *“De armoedetoets is één van de instrumenten die er expliciet over zal waken dat het (armoedebestrijdings)beleid tegemoet komt aan de noden van mensen in armoede. Een armoedetoets is het resultaat van een participatief proces waarlangs de Vlaamse overheid, in dialoog met andere betrokken actoren, het beleid bij het ontwerp of de uitvoering screent op de mogelijke impact die het zal hebben of heeft gehad op armoede, op mensen in armoede of op ongelijkheid die tot armoede kan leiden. Die andere actoren zijn organisaties of mensen die over ervaringskennis beschikken en organisaties of mensen die over wetenschappelijke kennis beschikken. [...] De armoedetoets kan deze missie maar volbrengen als de actoren die deze toets moeten uitvoeren, hiervoor voldoende capaciteit hebben en ondersteund worden.”*



Deze evaluatienota kwam mede tot stand met de input de Verenigingen Waar Armen het Woord Nemen, die momenteel actief zijn als initiatief binnen de lokale diensteneconomie (LDE), namelijk buurtwerk 't Lampeke en De RuimteVaart. Vanwege de vele vragen en onduidelijkheden die het ontwerpdecreet nog opriep en de fase waarin het proces van vormgeving zich al bevond, werden enkel de begeleiders van de betrokken verenigingen geconsulteerd. We zijn immers bezorgd dat de onduidelijkheid en de snelheid waarin veranderingen binnen de LDE-sector zich voordoen enkel tot meer stress en onzekerheid zal leiden bij de mensen in armoede uit de verenigingen.

Deze nota werd verder gevoed met de jarenlang opgebouwde expertise binnen de Verenigingen Waar Armen het Woord Nemen in het begeleiden van mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt; en gesprekken met het Departement Werk en Sociale Economie, de Koepel Lokale Diensteneconomie, HERWIN en de studiedienst van het ABVV.

Deze evaluatienota geeft eerst een algemene evaluatie van het ontwerpdecreet met concrete aanbevelingen voor de uitvoeringsbesluiten. Nadien volgt de armoedetoets die dieper ingaat op de verschillende hoofdstukken van het ontwerpdecreet en waar het Vlaams Netwerk tegen Armoede per hoofdstuk de nodige bedenkingen, sterktes en aandachtspunten bespreekt met het oog op een arbeidsmarkt waar mensen in armoede gelijke kansen krijgen tot duurzame tewerkstelling.

Algemene evaluatie en aanbevelingen voor de uitvoeringsbesluiten

Het Vlaams Netwerk tegen Armoede is voorstander van de stroomlijning van de sociale economie en reguliere economie met het collectief en het individueel maatwerk. **De arbeidsmarkt kan zo – ten minste in theorie – gezien worden als complementair continuüm, waar iedereen zijn plek kan vinden.** Een belangrijke voorwaarde hiervoor is wel dat de **lokale diensteneconomie de nodige erkenning en ontplooiingsmogelijkheden krijgt binnen het individueel maatwerk.** Daarnaast wordt er ook duidelijkheid geschapen door de verschillende bestaande premies te verwerken in één allesomvattend systeem.

Het ontwerpdecreet blijft op veel punten nog vaag omdat het nog verder uitwerking in detail moet krijgen doorheen de uitvoeringsbesluiten. Dat maakt het moeilijk om nu een volwaardige armoedetoets te doen maar geeft tegelijk de mogelijkheid om als Netwerk tegen Armoede onze vragen, bekommernissen en aanbevelingen mee te geven in het beslissingsproces en schrijven van de uitvoeringsbesluiten. We kijken er naar uit om onze vragen beantwoord te zien in de uitvoeringsbesluiten en hopen dat deze nota helpt om de focus op werkzoekenden en werkenden in armoede mee te nemen in de beleidsprocessen.

Overkoepelende Bekommernissen van het Vlaams Netwerk tegen Armoede t.a.v. het ontwerpdecreet individueel maatwerk:

- Hoewel het individueel maatwerk in theorie een mooi systeem is dat streeft naar de realisatie van een inclusieve arbeidsmarkt, **vrezen we dat dit model in de praktijk een afromingseffect in de hand zal werken.** Met het wegvallen van de lokale diensteneconomie valt een belangrijke tussenschakel op de arbeidsmarkt weg. De

sterksten zullen terechtkomen in het individueel maatwerk. De personen met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt komen terecht in het collectief maatwerk. Een restgroep, voor wie het collectief maatwerk te weinig kansen en uitdagingen biedt, maar voor wie de drempels en begeleidingsnoden binnen de reguliere economie (en dus ook het individueel maatwerk) nog te groot zijn, valt uit de boot. **Het Vlaams Netwerk tegen Armoede vraagt uitdrukkelijk om werk te maken van een oplossing waarbinnen kleinschalige LDE-initiatieven zich - al dan niet binnen het kader van dit decreet - kunnen ontplooiën als onmisbare tussenschakel op de arbeidsmarkt.** Enkel zo kunnen we het gevreesde afromingseffect tegengaan en samen toewerken naar een tewerkstellingsgraad van 80%.

- Een positief punt in het decreet is **de mogelijkheid tot verlenging van de werkondersteunende maatregelen**, indien er aan het einde van de vooraf geïndiceerde periode nog steeds nood is aan verdere ondersteuning. Dit **biedt mensen meer kansen op duurzame tewerkstelling** bij een werkgever die anders niet in de mogelijkheid zou zijn om de nodige begeleiding of ondersteuning te bieden.
- Verder vragen we ons af of het individueel maatwerk effectief zal helpen om toe te werken naar een tewerkstellingsgraad van 80%. **Omdat het systeem van individueel maatwerk veel bestaande maatregelen samenvoegt tot één, is de kans groot dat het aantal bereikte mensen met dit decreet niet significant zal toenemen.**

Veel zaken moeten nog een **concrete uitwerking krijgen in de uitvoeringsbesluiten**. Een armoedetoets voeren louter op een decreet is met andere woorden onvoldoende. In regel gaat een armoedetoets uit van een participatief proces, waarbij de ervaringskennis van mensen in armoede wordt meegenomen in het gehele traject, van opmaak en uitvoering tot de evaluatie en bijsturing van de regelgeving. Het is belangrijk om de stem van mensen in armoede ook mee te nemen bij de uitwerking van de uitvoeringsbesluiten en het verdere proces.

Bedenkingen en aanbevelingen voor de opmaak van de uitvoeringsbesluiten:

- Het is belangrijk dat de **gekwalficeerde begeleider**, maar ook de **collega-coach** over de juiste basishouding beschikken om hun werknemer integraal te begeleiden. Zo werd in samenwerking met de Universiteit van Antwerpen, een Antwerpse Vereniging Waar Armen het Woord Nemen en enkele partnerorganisaties de **generalistische basishouding**² uitgewerkt, die uitgaat van een participatieve, positieve, krachtgerichte en integrale benadering, gestoeld op een vertrouwensrelatie, op maat en op het tempo van mensen en gericht op het realiseren van de basisrechten, waaronder het recht op werk. Inzicht verwerven in het referentiekader van de werknemer en actief luisteren zijn hierbij onontbeerlijk.

² Voor meer informatie en uitleg bij de verschillende aspecten van een generalistische basishouding, kan u terecht bij het Vlaams Netwerk tegen Armoede en op <https://www.uantwerpen.be/nl/onderzoeksgroep/cresc/onderzoek-cresc/onderzoeksprojecten-cresc/rec-ent-afgelopen-onderzoek/generalistisch-werkt/>

- **Voorzie een duidelijk kader voor de huidige LDE-initiatieven, voortkomend uit de buurt- en nabijheidsdiensten, die blijvend werk willen maken van het versterken van mensen** en hen op die manier willen laten doorstromen naar tewerkstellingskansen. Organisaties die hun basis hebben in de buurt- en nabijheidsdiensten, hebben niet de middelen om mensen vast in dienst te houden zodra de ondersteunende premies wegvallen, maar willen wel blijvend mensen aanwerven binnen individueel maatwerk om de brug te maken naar duurzaam werk en een kwaliteitsvol leven. Om dit mogelijk te maken, moet het decreet een oplossing voorzien voor de ontslagbeperking voor deze organisaties met initiatieven die werken aan doorstroom. Ook als de LDE-werknemer na afloop van de geïndiceerde periode geen extra ondersteuningsnood meer heeft, moeten de tijd en de middelen beschikbaar zijn voor kwalitatieve en integrale doorstroombegeleiding.
- **Voorzie duidelijke criteria en kaders om de gewenste competenties van de gekwalificeerde begeleider aan te toetsen.** Controleer ook of die criteria voldoende worden nageleefd. De verwachtingen naar begeleiding (op maat) moeten zeer duidelijk en concreet geformuleerd worden in de uitvoeringsbesluiten. De mate en kwaliteit van de begeleiding op de werkvloer kan een tewerkstelling van iemand in armoede maken of kraken. Deze mag niet vrijblijvend zijn.
- **Zorg ervoor dat de kwaliteit van de begeleiding gewaarborgd blijft, dit zowel inhoudelijk als praktisch.** Inhoudelijk gebeurt dat vandaag o.a. aan de hand van de **persoonlijke ontwikkelingsplannen (POP)** binnen de lokale diensteneconomie. Een POP kan een meerwaarde bieden als werkinstrument om evoluties in de tewerkstelling en de ondersteuning(snoed) te monitoren en ook de begeleider doen reflecteren over diens aanpak. Praktisch moeten de ondersteunings- en loonpremie een constante begeleiding toelaten. **De degressiviteit van de premies staat dit mogelijk in de weg.**
- **Voorzie duidelijke kaders voor 55+-werknemers.** In het huidige LDE-kader kunnen deze medewerkers aan de slag blijven zonder te moeten doorstromen, met behoud van hun premies. Zorg ervoor dat er ook bij de overgangsmatregelen van LDE naar individueel maatwerk en binnen het individueel maatwerk zelf voldoende duidelijkheid en zekerheid voor deze mensen wordt ingebouwd.
- **Voorzie een duidelijk, transparant en krachtgericht indiceringskader.** Momenteel is het niet altijd even duidelijk waarom iemand wel/niet een indicering krijgt. Uit ervaring blijkt dat gehanteerde argumenten voor of tegen indicering elkaar momenteel soms tegenspreken. Dat kan leiden tot teleurstellingen, wat de stap naar werk voor sommige mensen juist nog groter kan maken. **Bouw modaliteiten in opdat mensen niet bij verschillende werknemers hun verhaal moeten doen.** Het opbouwen van zelfvertrouwen en zelfwaarde vergt veel inspanning. Het steeds opnieuw moeten onderbouwen van je 'kwetsbare punten' ondergraaft dit.
- **Toeleiding, matching en begeleiding zijn cruciale elementen** om toe te werken naar duurzame tewerkstelling van mensen in armoede. Bemiddelaars en

trajectbegeleiders moeten zich hiervan bewust zijn. Zij vormen een belangrijke schakel bij het vinden van een geschikte werkplaats en organisatie die de juiste motivatie heeft om een persoon met een arbeidsbeperking aan te werven en te begeleiden, ook wanneer het over niet-werkgerelateerde zaken gaat.

- **Zorg dat het individueel maatwerk geen besparingsoefening wordt.** Zet daarom in op voldoende middelen, opdat organisaties en bedrijven voldoende draagkracht krijgen om in de nodige ondersteuning en begeleiding te voorzien. Zonder de nodige ondersteuning en begeleiding, vrezen wij dat het individueel maatwerk een nog groter afromingseffect in de hand zal werken waardoor een groot deel mensen met een arbeidsbeperking uit de boot zal vallen.
- **Voorzie ook voldoende kaders en zekerheden voor een klaverbladfinanciering,** opdat de huidige LDE-initiatieven zich voldoende kunnen ontplooiën binnen het kader van individueel maatwerk.
- **Verduidelijk het kader van de terugvalpositie** wanneer iemand via het individueel maatwerk doorstroomt vanuit het collectief maatwerk. Mensen in armoede hebben nood aan zekerheid en houvast.
- De doelgroep van het individueel maatwerk is relatief breed. Daarbovenop is er ook geen contingent vastgelegd. In principe is er dus een onbeperkt aantal plaatsen binnen het individueel maatwerk. Het budget is daarentegen natuurlijk niet onbeperkt. **Het Vlaams Netwerk tegen Armoede vraagt daarom verduidelijking in de uitvoeringsbesluiten over wat er gebeurt als het geraamde budget bereikt is.** Wordt er dan meer budget vrijgemaakt of volgt er dan toch een beperking in het aantal plaatsen? Of volgt er dan een algemene/procentuele verlaging van het aantal middelen dat men per geïndiceerde werknemer ontvangt?

Zoals reeds aangehaald, wordt gedragen regelgeving die armoede structureel kan bestrijden steeds gemaakt samen met mensen in armoede. Het Vlaams Netwerk tegen Armoede staat open om constructief in gesprek te gaan en samen te werken aan de uitwerking van de uitvoeringsbesluiten en de opvolging van de doelstellingen na ingang van het decreet.

Armoedetoets ontwerpdecreet maatwerk bij individuele inschakeling

Hoofdstuk 1: Inleidende bepaling en definities

Het hoofdstuk beschrijft de gebruikte definities binnen het ontwerpdecreet. Hierop formuleert het Vlaams Netwerk tegen Armoede geen verdere commentaar.

Hoofdstuk 2: Europees steunkader

Artikel 8 van het ontwerpdecreet spreekt over een potentiële loonsubsidie van 20-75%. Dit is een verruiming ten opzichte van de Vlaamse Ondersteuningspremie (VOP), één van de subsidies die men onderbrengt in het individueel maatwerk. Vanwege het belang van

omkadering van kwetsbare werknemers onderschrijven wij deze keuze, op voorwaarde dat de nodige begeleiding van deze werknemers ook voorzien is. Hoe hoger het percentage, hoe groter de afstand tot de arbeidsmarkt. We kunnen stellen dat deze werknemers mogelijk ook meer (integrale) begeleiding en/of ondersteuning op de werkvloer nodig hebben om duurzame tewerkstelling te garanderen op korte en lange termijn.

Daarnaast dringen we erop aan dat mensen in armoede met een grote afstand tot de arbeidsmarkt primair onder de noemer 'arbeidsbeperking' geïndiceerd zullen worden, en dus niet onder de noemer 'uiterst kwetsbaar'. Het risico bestaat namelijk dat werknemers die onder de categorie 'uiterst kwetsbaar' geplaatst worden, niet de nodige ondersteuning zullen krijgen of uit de boot zullen vallen vanwege een beperktere bijdrage uit ondersteuningspremies. **Vanwege een achterliggende complexe armoedeproblematiek ligt de ondersteuningsnood bij de groep 'uiterst kwetsbaren' volgens het Vlaams Netwerk tegen Armoede hoger dan ingeschat volgens het ontwerpdecreet.**

De uitzondering op de maximale, maar verlengbare, looptijd van de financiële ondersteuning bij de groep 'uiterst kwetsbaren' op twee in plaats van vijf jaar, is daarom ook onvoldoende. Uit ervaring binnen onze verenigingen in het huidige LDE-statuut, blijkt dat een periode van minimaal vijf jaar vaak noodzakelijk is om bepaalde randvoorwaarden te realiseren en arbeidsattitudes te verwerven, die de stap naar de reguliere economie mogelijk maken. Een periode van twee jaar komt daar in veel gevallen niet tot nauwelijks aan tegemoet. **Mensen in armoede kampen met problematieken op verschillende levensdomeinen die nauw met elkaar verweven zijn.** Het vraagt tijd om zelfvertrouwen op te bouwen, (basis)competenties te ontwikkelen en diverse problemen op heel verscheiden levensdomeinen aan te pakken. We gaan hier in hoofdstuk 4 verder op in.

Hoofdstuk 3: Personen met een arbeidsbeperking

Dit hoofdstuk beschrijft het voorwaardelijk kader waaraan mensen dienen te voldoen om in aanmerking te komen voor het individueel maatwerk. Hierop formuleert het Vlaams Netwerk tegen Armoede geen verdere commentaar.

Hoofdstuk 4: Werkondersteunende maatregelen voor werkgevers

Afdeling 1: Gemeenschappelijke bepalingen

Op een tewerkstelling binnen de lokale diensteneconomie staat tot op heden een maximale termijn van vijf jaar. Op het einde van deze termijn moet de LDE-medewerker doorstromen. Uit ervaring blijkt dat deze periode niet altijd voldoende tijd biedt om de nodige stappen vooruit te zetten voor duurzame tewerkstelling op de reguliere arbeidsmarkt. In sommige gevallen kan een verlenging met een aantal jaar een groot verschil maken. **Het Vlaams Netwerk tegen Armoede ondersteunt de mogelijkheid binnen het ontwerpdecreet om de maximale termijn van de loon- en begeleidingspremie steeds opnieuw met maximaal vijf jaar te verlengen.** Hierbij is transparantie over de voorwaarden en modaliteiten die de Vlaamse Regering zal voorzien en de criteria die VDAB zal hanteren bij de evaluatie op de werkvloer cruciaal.

Een traject van maximaal twee jaar, zoals bij de groep ‘uiterst kwetsbaren’ is voor het Vlaams Netwerk tegen Armoede een te korte periode om ook op lange termijn de nodige resultaten te boeken. Tijdsdruk en onzekerheid over het al dan niet verlengen van premies, kunnen ongewenst negatieve gevolgen hebben en een positief traject in de weg staan.

“M. werkte al tien jaar bij ons in het sociaal restaurant. Ze was één van onze sterkste en meest gemotiveerde medewerkers. Met het nieuwe decreet lokale diensteneconomie werd de duurtijd van contracten in 2015 plots beperkt tot 5 jaar. Die omslag heeft zoveel stress bij haar teweeggebracht dat haar ziekteverzuim enorm toenam door de klachten van depressie en stress-gerelateerde aandoeningen.” (De RuimteVaart)

Artikel 13 behandelt de ontslagbeperkingen ter bescherming van de werknemer. Hierin lezen we dat werkgevers hun werknemer niet mogen ontslaan om nadien opnieuw een persoon met werkondersteunende maatregelen aan te werven. Dit is echter de manier waarop het voorheen binnen de lokale diensteneconomie gebeurde: een werknemer krijgt een contract van onbepaalde duur met einddatum na vijf jaar. Het contract stopt dus hoe dan ook, wanneer de werknemer wordt geacht door te stromen. Aangezien het individueel maatwerk focust op het normaal economisch circuit (NEC), valt deze doorstroomverplichting weg. **Het Vlaams Netwerk tegen Armoede vraagt om in de uitvoeringsbesluiten een uitzondering op deze ontslagbeperking te voorzien voor de voormalige LDE-initiatieven**, opdat ze hun bestaande manier van werken en doorstroom kunnen behouden. Indien deze uitzondering niet mogelijk is vanwege de inbedding van het decreet in de Europese groepsvrijstellingsverordening, lijkt het onmogelijk voor LDE-initiatieven om zich verder te ontplooiën binnen het kader van het individueel maatwerk. In plaats van erin opgenomen, worden deze initiatieven op basis van hun werkwijze juist uitgesloten van het individueel maatwerk. In dat geval moet er gezocht worden naar andere pistes waarbinnen de LDE zich toch verder kan ontplooiën als volwaardige actor op de arbeidsmarkt.

Het uitdoven en/of wegvallen van de werkondersteunende maatregelen in een competitief, winstgevend bedrijf is een goed uitgangspunt. Voor organisaties zoals de huidige LDE-initiatieven die ontstaan zijn vanuit de buurt- en nabijheidsdiensten, ligt dat moeilijker. Het begeleiden en ondersteunen van mensen met complexe problematieken zit in hun DNA, maar ze hebben meestal niet de financiële draagkracht of de winstgevende dienstverlening die het mogelijk maakt om werknemers in dienst te houden bij het wegvallen van de ondersteunende maatregelen. **De loon- en begeleidingspremie zijn noodzakelijke voorwaarden om mensen de kans te bieden om werkervaring op te doen binnen hun organisatie.** Daarnaast willen zij blijven inzetten op het begeleiden en kansen geven aan zoveel mogelijk mensen met een arbeidsbeperking en/of grote afstand tot de arbeidsmarkt. Om LDE-initiatieven voldoende kansen te geven om zich verder te ontplooiën binnen het individueel maatwerk, vraagt het Vlaams Netwerk tegen Armoede om **in de uitvoeringsbesluiten expliciet aandacht te schenken aan de manier waarop voormalige LDE-initiatieven blijvend kunnen inzetten op de doorstroom van hun werknemers naar de reguliere arbeidsmarkt.** De impact van deze werkwijze als noodzakelijke springplank voor mensen in armoede valt niet te onderschatten. Het Vlaams Netwerk tegen Armoede

vreest dat het bieden van dergelijke integrale begeleiding op maat niet haalbaar is binnen het collectief maatwerk. In functie van succesvolle tewerkstellingskansen voor mensen in armoede, moeten hier dus oplossingen worden gezocht.

Artikel 14 gaat uit van een forfaitair bedrag voor de werkondersteunende maatregelen bij de eerste aanvraag. De memorie van toelichting verduidelijkt dat de ondersteuning bij iedereen start op hetzelfde niveau. Het verschil in percentage bij de uiteindelijke loonpremie – tussen 20% en 75% – toont echter aan dat het bij individueel maatwerk om een zeer diverse groep met zeer diverse noden gaat. Iedereen laten starten op hetzelfde niveau, lijkt ons daarom geen goed idee. **Wel kunnen we ons vinden in een forfaitair bedrag in verschillende gradaties (lage – gemiddelde – hoge ondersteuningsnood), dat na evaluatie aangepast wordt aan de werkelijke nood op de werkvloer,** zoals dat bij de begeleidingspremie reeds van toepassing is. Omdat voldoende ondersteuning van bij het begin van de tewerkstelling noodzakelijk is, vragen wij om **te allen tijde, wanneer de nood er is, een evaluatie en eventuele verhoging van de werkondersteunende maatregelen mogelijk te maken.**

Afdeling 2: Loonpremie

Met het ontwerpdecreet hoopt men werkgevers in het NEC te stimuleren om mensen met een arbeidsbeperking of mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt (de uiterst kwetsbaren) aan te werven, door te voorzien in een loonpremie. Deze loonpremie komt tegemoet aan de potentiële lagere productiviteit van de werknemer in kwestie.

Het is belangrijk dat werkgevers de aanwerving doen met de juiste motivatie: kansen geven aan een werknemer met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. Dat aspect verdient aandacht in de communicatie over de loonpremie: ze mag in geen geval gepromoot worden als incentive om goedkopere werkkrachten aan te werven. In dat geval dreigt de tewerkstelling voor de werknemer (opnieuw) een faalervaring te worden, die de afstand tot de arbeidsmarkt mogelijk nog vergroot. Dit staat haaks op de doelstelling van het ontwerpdecreet: namelijk om mensen duurzaam in te schakelen op de arbeidsmarkt.

Een loonpremie die in veel gevallen gepaard zal gaan met een begeleidingspremie is volgens het Vlaams Netwerk tegen Armoede geen garantie op het verdwijnen van de afstand van de werknemer tot de arbeidsmarkt. **De werkgever zal effectief nog samen met de werknemer moeten investeren in het wegwerken van die afstand.** Daarom is het belangrijk dat de verwachtingen en eventuele moeilijkheden die gepaard gaan met de tewerkstelling, contextuele factoren en randvoorwaarden verbonden aan een leven in armoede, op voorhand voldoende duidelijk zijn. De bezorgdheid leeft dat begeleiders van een externe organisatie hiervoor over onvoldoende specifieke expertise beschikken. Tevens is het belangrijk dat er **een goede match is tussen de werkgever en de werknemer.** De VDAB kan dit samen met beide partijen opnemen en hierin een ondersteunende rol spelen.

Artikel 16 stelt dat de loonpremie degressief is in de tijd. Het ontwerpdecreet biedt echter nog onvoldoende duidelijkheid over de mate waarin deze degressiviteit zal optreden. Dat maakt het moeilijker om de invloed ervan in de praktijk in te schatten. Een traject naar duurzame tewerkstelling voor mensen in armoede verloopt niet altijd lineair. **De constante stress**

waarin mensen in armoede leven en de continue stroom aan obstakels die ze het hoofd moeten bieden, **heeft een grote impact op hun productiviteit.**

*“Je loopt er niet mee te koop, je schaamt je ervoor en daardoor maak je je situatie nog moeilijker. Maar je neemt je problemen wel mee naar het werk.”
(Ervaringsdeskundige Vlaams Netwerk tegen Armoede)*

Om de kansen van deze mensen op een dergelijk moment niet te hypothekeren, moet men dus **de mogelijkheid voorzien om de degressiviteit en de ondersteuningsgraad op elk moment in het traject te herzien.**

Verder stellen LDE-initiatieven, die tot op heden de zekerheid hebben van een gesubsidieerde tewerkstelling van vijf jaar, zich vragen bij de haalbaarheid om zich te blijven ontplooiën, nu ze concurrentie krijgen van bedrijven uit het NEC.

“Bij de degressieve aard van de subsidies bij een winstgevend bedrijf waar iemand gemakkelijker kan doorgroeien, kan ik me iets voorstellen. In onze werking is het anders. Het is trouwens niet zo dat er meer geld binnenkomt wanneer er meer wordt gewerkt. Er zijn praktisch geen inkomstenbronnen door een vorm van verkoop. Als de nieuwe regeling degressief is, vrees ik dat we met problemen komen te zitten. Daar moet een oplossing voor komen, anders wordt dit voor ons onmogelijk.” (buurtwerk 't Lampeke)

Afdeling 3: Begeleiding op de werkvloer

De begeleidingspremie is, net als de loonpremie, degressief van aard. Ook hier, in artikel 19, pleit het Vlaams Netwerk tegen Armoede voor **voldoende duidelijkheid over de degressiviteit van de begeleidingspremie tijdens de tewerkstelling** in de uitvoeringsbesluiten en voor **de mogelijkheid om de begeleidingsnood op elk moment in het traject te herzien.** Niet enkel de ervaringen van mensen in armoede en de Verenigingen Waar Armen het Woord nemen, maar ook wetenschappelijk onderzoek, tonen namelijk aan dat een begeleidingspremie best flexibel in aard is om efficiënt te zijn.³

Zoals hierboven reeds vermeld, verloopt een traject naar duurzame tewerkstelling niet altijd lineair. Dit heeft niet enkel invloed op de productiviteit van mensen in armoede, maar ook op de nood aan (integrale) begeleiding op de werkvloer. Daarom is het **belangrijk dat de begeleidingspremie hier doorheen het gehele traject flexibel op kan inspelen zonder al teveel extra administratieve lasten.**

Artikel 21 lijst de minimale opdrachten van de begeleiding op de werkvloer op. Punt 6, “*de werknemer met een arbeidsbeperking adviseren en doorverwijzen voor problemen die verder reiken dan de arbeidscontext*” is voor mensen in armoede een hoogst noodzakelijk element in de begeleiding op de werkvloer. Armoede is in de kern een financiële problematiek, maar heeft invloed op alle levensdomeinen (werk, gezondheid, vrije tijd, huisvesting, mobiliteit ...). Mensen in armoede internaliseren daarnaast ook de aaneenschakeling van sociale exclusie

³ Vandekerckhove, T., & Struyven, L. (2021). Bouwstenen voor het Vlaamse kader rond individueel maatwerk. *Over.Werk. Tijdschrift van het Steunpunt Werk*, 31(1), 160-167.

op deze verschillende levensdomeinen. De gevoelens van schaamte, het laag zelfbeeld, het wantrouwen ... die daaruit voortkomen zijn niet altijd direct zichtbaar, maar nemen ze wel mee naar het werk. Zowel uit de praktijk als uit onderzoek blijkt dat een integrale benadering, waarin de werkgever verder kijkt dan begeleiding in de werkcontext, onontbeerlijk is voor de duurzame tewerkstelling van mensen in armoede.⁴ **Het Vlaams Netwerk tegen Armoede vraagt om voldoende toe te zien op de realisatie van deze integrale begeleiding.**

Verder mist het Vlaams Netwerk tegen Armoede het belang van de **wederkerigheid en een zekere vorm van agency voor de werknemer** zelf in de lijst met minimale opdrachten. **De begeleiding moet steeds gebeuren vanuit dialoog, in samenspraak met alle betrokken actoren.** Daarbij is er nood aan een **vertrouwensrelatie** die **openheid** creëert om zowel werk- als privé-gerelateerde zaken bespreekbaar te maken.

“In 2012 was ik in trajectbegeleiding bij de VDAB. Na 6 maanden mocht ik stage lopen in het rusthuis. Ik mocht de bewoners eten geven, animeren, afruimen en had veel sociale contacten. Dat vind ik belangrijk. Ik was tevreden over mijn werk. Thuis was mijn boiler echter kapot en waren er hygiënische problemen. Ik had geen verwarming, noch warm water. Mijn berging lag vol vuil. Het OCMW weigerde hulp en mijn job werd stopgezet. Ik kreeg uiteindelijk een nieuwe boiler in 2014.” (De Mozaort)

“Ja, het is hier ook dat ik wel mijn werk doe, maar heb je een moeilijker dag dan houden ze daar wel rekening mee. Op een andere werkvloer, als je binnenkomt aan het begin van de dag en je voelt je slecht, gaat niemand zeggen ‘Oh, ga anders even buiten een luchtje scheppen en kom dan terug’. Dat zeggen ze nergens. Voor mij is dat soms wel eens nodig.” (De RuimteVaart)

Dat de begeleiding uitgevoerd dient te worden door een gekwalificeerde begeleider, vindt het Vlaams Netwerk tegen Armoede positief. De criteria om iemand te benoemen tot gekwalificeerd begeleider zijn echter nog onvoldoende duidelijk in het ontwerpdecreet. Wij vragen daarover meer duidelijkheid in de uitvoeringsbesluiten.

Wel maakt het Vlaams Netwerk tegen Armoede zich zorgen of deze begeleiding, extern of via een interne begeleider in een competitief bedrijf, voldoende intensief en kwalitatief kan zijn voor de integrale begeleiding van mensen in armoede met een arbeidsbeperking of grote afstand tot de arbeidsmarkt.

“Als ik kijk naar de manier waarop wij integrale begeleiding in onze werking aanbieden, durf ik zeggen dat de meeste reguliere bedrijven nooit die vorm van begeleiding kunnen aanbieden. Dit heeft te maken met het DNA van de werkplek. Dat wil niet zeggen dat mensen niet geschikt zijn voor de arbeidsmarkt. Integendeel. We hebben hier in trajecten van vijf jaar (en soms langer) mensen echt op alle levensdomeinen mee versterkt: mentale stabiliteit, angsten, taal, huisvesting, opleiding, familiebreuken, verslavingen ... Dat soort integrale begeleiding kan je niet

⁴ Sannen, L., Castermans, S., Van Regenmortel, T., & Lamberts, M. (2011). *Duurzame tewerkstelling van mensen in armoede. Uitdagingen en remedies voor beleid, werknemers en werkgevers*. HIVA-KU Leuven; Leuven.

bieden als regulier bedrijf. Als buurtwerking bieden we dat sowieso aan bezoekers en vrijwilligers. We versterken mensen vanuit onze DNA en doen dat dus ook voor deze mensen binnen hun tewerkstellingstraject.” (buurtwerk 't Lampeke)

Verder ondersteunen we het onderscheid tussen de collega-coach en de gekwalificeerde coach, met de collega-coach als werkinhoudelijke expert en direct aanspreekpunt op de werkvloer en de gekwalificeerde coach als integrale begeleider met een breder overzicht. Verder nog: **het Vlaams Netwerk tegen Armoede pleit ervoor om ook een directe collega-coach aan te stellen wanneer de gekwalificeerde coach van binnen het bedrijf komt, maar geen directe collega of leidinggevende is.**

De memorie van toelichting bij het ontwerpdecreet stelt correct dat de begeleiding op de werkvloer niet enkel gaat over het begeleiden van de werknemer in kwestie, maar ook de directe collega's en de werkgever ondersteunt bij de tewerkstelling van een persoon met een arbeidsbeperking. Het Vlaams Netwerk tegen Armoede vraagt dat de memorie van toelichting hier nog verder in gaat. In plaats van enkel bepaalde processen te bespreken, moet men **streven naar de realisatie van een 100% inclusieve werkplek met een organisatiebreed en gedragen armoedebewust (HR-)beleid.**⁵

In Artikel 25 staat dat de Vlaamse Regering de voorwaarden van de begeleiding op de werkvloer voor tijdelijke arbeid en uitzendarbeid nog nader bepaalt. Het Vlaams Netwerk tegen Armoede stelt zich vragen over hoe bij uitzendarbeid en tewerkstelling via dienstencheques de nood aan begeleiding wordt verzekerd. **Interimarbeid komt niet tegemoet aan de nood aan de continuïteit, begeleiding en maatwerk** die mensen in armoede nodig hebben voor duurzame inschakeling op de arbeidsmarkt. **Interimarbeid is niet geschikt om mensen duurzaam te versterken.** Het is slechts zelden een springplank naar (duurzaam) werk⁶ en heeft volgens het Vlaams Netwerk tegen Armoede daarom geen plaats binnen het individueel maatwerk.

Ook de tewerkstelling via dienstencheques kan volgens het Vlaams Netwerk tegen Armoede in haar huidige vorm niet tegemoetkomen aan de begeleidingsnood binnen het individueel maatwerk. Werknemers worden vaak vanaf dag één alleen op pad gestuurd om zelfstandig hun werk te verrichten. Buiten de klant is er dus geen rechtstreeks, laagdrempelig aanspreekpunt aanwezig op de werkvloer in de vorm van een collega-coach of een gekwalificeerde coach en kan de werknemer niet al doende leren van collega's op de werkplek.

Artikel 26 gaat over de erkenning van externe dienstverleners die kunnen optreden als gekwalificeerd begeleider. Men verwijst hier naar de bestaande kwaliteitsregistratie voor dienstverleners in het beleidsdomein Werk en Sociale Economie. Het is goed dat er gestreefd wordt naar een duidelijk kader voor zowel potentiële aanbieders als werkgevers. Wel vraagt het Vlaams Netwerk tegen Armoede om hier de nodige openheid te bewaren. **Het is voor mensen in armoede met een arbeidsbeperking belangrijk om mee inspraak te**

⁵ Voor meer informatie over een armoedebewust HR-beleid en de te ondernemen stappen, kan u terecht op <https://netwerktegenarmoede.be/nl/armoedebewust-hr-beleid>

⁶ Wij werken momenteel aan een geactualiseerd standpunt over uitzendarbeid voor mensen in armoede. Voor meer informatie hieromtrent kan u terecht bij tine.claes@netwerktegenarmoede.be

krijgen in de begeleiding, zeker wanneer deze extern wordt aangekocht. Mogelijk heeft de persoon in kwestie een vertrouwenspersoon of begeleider in het persoonlijk netwerk die niet noodzakelijk verbonden is aan een dergelijke organisatie, maar wel over de nodige competenties en motivatie beschikt om de rol van gekwalificeerde begeleider op te nemen.

Hoofdstuk 5: Werkondersteunende maatregelen voor zelfstandigen

Het Vlaams Netwerk tegen Armoede vindt het gevaarlijk om mensen in armoede met een arbeidsbeperking te stimuleren om zelfstandige activiteiten op te starten. Dit brengt namelijk bijkomende financiële risico's met zich mee.

Tevens is het **belangrijk dat mensen in armoede de nodige begeleiding krijgen.** Een begeleidingspremie is op dit moment niet voorzien binnen de werkondersteunende maatregelen voor zelfstandigen. Het zou minstens mogelijk moeten zijn voor zelfstandige ondernemers om deze begeleiding extern aan te stellen, zoals bij reguliere bedrijven het geval is.

Hoofdstuk 6: Indicering en evaluatie

De indicering voor het individueel maatwerk blijft gelijklopend met de huidige indicering voor o.a. de lokale diensteneconomie: ofwel kan je een attest van een arbeidsbeperking voorleggen, ofwel voert de VDAB een indicerend onderzoek uit waarmee iemand al dan niet toegang krijgt tot het systeem van individueel maatwerk en bijhorende premie(s).

De vragenlijst voor de indicering wordt niet altijd als even menselijk ervaren door de Verenigingen Waar Armen het Woord Nemen. De vragen behandelen zeer persoonlijke zaken die verdriet of in sommige gevallen zelfs niet-verwerkte trauma's oproepen. Rekening houdend met de impact ervan, dient de indicering efficiënter en meer krachtgericht te worden georganiseerd.

“Als ik iets zou kunnen veranderen aan de LDE-trajecten is het hoe de indicering verloopt. Als begeleider vind ik dat superpersoonlijke vragen die ik zelf ook niet allemaal zo in de diepte zou willen beantwoorden. Mensen moeten al hun kwetsbaarheden op tafel leggen om aan een onbekende uit te leggen waarom werk bij een ‘gewone’ werkgever niet lukt. Eens zo schrijnend als diezelfde persoon eigenlijk niets liever wil dan een ‘gewone’ job. Het erge is ook dat ze dat niet met één persoon helemaal moeten doorspreken – wat ik wel snap dat aan de orde is – maar ze moeten dat met ons doen als begeleiding, met een specialist bij de VDAB, op het moment van doorstroom komt VDAB evalueren, maar dan komt de doorstroombegeleider en moeten ze de hele reutemeteut nog eens herhalen. Ik vind dat echt niet menselijk.” (De RuimteVaart, Leuven)

Ook is er nood aan een duidelijker en transparanter kader voor werkgevers over de manier waarop de indicering gebeurt.

“Ik heb moeite met hoe de indicering gebeurt. We merken vaak dat er niet consequent wordt gehandeld tussen verschillende personen. De ene keer wordt iets

door de VDAB aangehaald om mensen dichter bij indicering te zetten, de andere keer haalt men datzelfde aan om iemand er verder af te zetten. Er is geen lijn in te trekken. En daarnaast blijft het belangrijk om te benoemen dat je niet zomaar alles kan meten.” (buurtwerk 't Lampeke)

Artikel 33 beschrijft vervolgens de evaluatie van de behoefte aan werkondersteunende maatregelen die door de VDAB plaatsvindt. Die evaluatie vindt uiterlijk aan het einde van de geïndiceerde periode plaats. Voor het Vlaams Netwerk tegen Armoede is dit onvoldoende. **Een nauwere betrokkenheid van VDAB en interactie met de werkgever tijdens de gehele geïndiceerde periode van tewerkstelling zijn noodzakelijk.** Dit geeft de mogelijkheid om korter op de bal te spelen bij veranderende noden.

Dankzij de betrokkenheid is er dan **zicht op het traject van een persoon, waardoor** een onpersoonlijk en soms als onmenselijk ervaren **indicerend onderzoek bij evaluatie overbodig wordt.** Wanneer een traject toch niet lukt bij een bepaalde werkgever, kan de VDAB vanuit een grotere betrokkenheid en meer interactie ook beter inspelen op de noden van de werknemer, deze opvangen en begeleiden naar een tewerkstelling die beter aansluit op de noden, talenten en mogelijkheden van deze persoon.

Bij bovenstaande aanbevelingen stelt het Vlaams Netwerk tegen Armoede zich fundamentele vragen bij het toenemend aantal taken dat de VDAB moet uitvoeren, met steeds minder mensen. Bij een uitbreiding van de taken voor de VDAB hoort logischerwijs ook een overeenkomstige verhoging van de capaciteit. Gebeurt dit niet, dan heeft dit negatieve gevolgen op de kwaliteit van het werk en op de duurzame tewerkstellingskansen van kwetsbare werkzoekenden. **Het Vlaams Netwerk tegen Armoede verwacht dat er voldoende aandacht wordt besteed en ruimte wordt gecreëerd om het individueel maatwerk grondig op te volgen en werkzoekenden integraal te ondersteunen waar nodig.**

Hoofdstuk 7: Beroep

Het hoofdstuk beschrijft de procedure om beroep aan te tekenen bij een negatieve beslissing omtrent de werkondersteunende maatregelen. Hierop formuleert het Vlaams Netwerk tegen Armoede geen verdere commentaar.

Hoofdstuk 8: Verwerking van persoonsgegevens

Het hoofdstuk beschrijft de gangbare procedure om persoonsgegevens te verwerken en te bewaren. Hierop formuleert het Vlaams Netwerk tegen Armoede geen verdere commentaar.

Hoofdstuk 9: Toezicht en sancties

Over de mate waarin werkgevers gesanctioneerd kunnen worden bij het niet naleven van de regelgeving omtrent het individueel maatwerk en alle daaraan verbonden aspecten, spreken wij ons niet uit.

Wel willen we aandacht vestigen op een zo preventief mogelijke aanpak, waarbij men slechts in uitzonderlijke gevallen moet overgaan tot effectieve sanctionering. Zorg voor voldoende ondersteuning, opvolging en begeleiding van werkgevers bij de tewerkstelling van een persoon met een arbeidsbeperking. Voor de werknemers is het immers van groot belang dat ze de nodige ondersteuning krijgen van hun werkgever en dat deze de regelgeving van het decreet naleeft. Indien dat niet het geval is, is het risico op – opnieuw – een negatieve werkervaring groot. Dat kan de afstand tot de arbeidsmarkt van voorheen, nog vergroten. **Door preventief te werken behoeden we dus niet enkel werkgevers van boetes of zelfs een gevangenisstraf, maar beschermen we de kwetsbare werknemers tegen negatieve ervaringen en extra stress.**

Hoofdstuk 10: Wijzigingsbepalingen

Afdeling 8 behandelt de wijzigingen betreffende de lokale diensteneconomie, namelijk de opheffing ervan. Vanaf de ingangsdatum van het individueel maatwerk vallen de initiatieven lokale diensteneconomie – indien ze niet zijn overgestapt naar het collectief maatwerk – onder de maatregelen van het individueel maatwerk. Dat betekent onder meer dat ze vanaf nu worden beschouwd als reguliere werkgevers. Ze vallen niet meer onder de sociale economie.

De Verenigingen Waar Armen het Woord nemen betreuren dit. **Er is nood aan een brede, sterke sociale economie. Door de lokale diensteneconomie onder te brengen in het systeem van collectief of individueel maatwerk, gaat een belangrijke schakel in onze economie verloren.** Voor de realisatie van een inclusieve arbeidsmarkt dient het beleid in te zetten op een versterking van het economisch landschap, terwijl deze wijziging eerder aanvoelt als een verschraling van de sociale economie. Het Vlaams Netwerk tegen Armoede vreest dat **op deze manier een heel aantal mensen uit de boot zal vallen op onze arbeidsmarkt:** mensen die te sterk zijn voor het collectief maatwerk of voor wie het collectief maatwerk te grootschalig aanvoelt, maar die niet klaar zijn om direct in te stromen in een regulier(e) bedrijf of organisatie.

Verder zit het werken aan een inclusieve en rechtvaardige samenleving in het DNA van onze Verenigingen Waar Armen het Woord nemen. Ze stomen mensen niet klaar voor tewerkstelling op de (reguliere) arbeidsmarkt, maar voor een menswaardig leven in de samenleving *tout court*. Dit combineren ze met het proberen realiseren van structurele verandering en armoedebestrijding in de samenleving zelf. Op deze manier hechten de Verenigingen binnen de lokale diensteneconomie een sterke waarde aan de noemer **sociale economie. Het draait er niet om winst maken, maar om het realiseren van het recht op participatie aan de samenleving en het recht op werk.**

Hoofdstuk 11: Slotbepalingen

Artikel 86 van dit hoofdstuk stelt dat de Vlaamse Regering de overgangsmaatregelen bepaalt die nodig zijn om o.a. de lokale diensteneconomie te laten inkantelen binnen het systeem van het individueel maatwerk. Paragraaf 3 beschrijft vervolgens dat er ook voor lokale besturen overgangsmaatregelen van toepassing zullen zijn voor de aanvullende financiering

van aanvullende lokale diensten. Wat die maatregelen en aanvullende financiering precies zullen inhouden, is vandaag nog onduidelijk. **Het Vlaams Netwerk tegen Armoede vraagt uitdrukkelijk om in de uitvoeringsbesluiten een kader uit te werken, waarbij het voor de bestaande LDE-initiatieven haalbaar blijft om hun werking met kwetsbare werknemers in armoede te continueren.**

Zonder de zekerheid op bijkomende financiering voor maatschappelijke dienstverlening is het voortbestaan van veel LDE-initiatieven – die aanvullende diensten aanbieden waarmee weinig tot geen winst gemaakt wordt – **bedreigd**. In dat geval kunnen deze initiatieven zich niet verder ontwikkelen binnen het individueel maatwerk, ondanks de beweringen van het beleid. Het Vlaams Netwerk tegen Armoede voorziet dat veel mensen met een indicering individueel maatwerk uit de boot zullen vallen en niet de nodige kansen zullen krijgen om zich binnen het nieuwe kader te ontplooien richting duurzame tewerkstelling.

Heeft u verdere vragen of wilt u meer informatie?

Tine Claes | Beleidsmedewerker werk en sociale economie

0476 34 58 70

tine.claes@netwerktegenarmoede.be

www.netwerktegenarmoede.be