



## Advies

# Werk- en zorgtrajecten

Brussel, 20 november 2017

Adviesvraag: Ontwerp van Besluit houdende de uitvoering van het decreet van 25 april 2014 houdende de werk- en zorgtrajecten, wat betreft de activeringstrajecten en de arbeidsmatige activiteiten

Adviesvrager: Philippe Muyters - Vlaams minister van Werk, Economie, Innovatie en Sport

Ontvangst adviesvraag: 13 oktober 2017

Adviestermijn: 27

Decretale opdracht: SERV-decreet 7 mei 2004 art. 20 (SAR-functie)

Goedkeuring raad: 20 november 2017

Contactpersoon: Niels Morsink - nmorsink@serv.be



De heer Philippe Muyters  
Vlaams minister van Werk, Economie, Innovatie en Sport  
Martelaarsplein 7  
1000 BRUSSEL

**contactpersoon**

Niels Morsink  
Nele Vanheeswijck  
nmorsink@serv.be;  
nvanheeswijck@serv.be

**ons kenmerk**

SERV\_BR\_20171120\_Werk-en zorgtrajecten

**Brussel**

20 november 2017

## **Werk- en zorgtrajecten**

Mijnheer de minister

De sociale partners zijn tevreden dat er een besluit is om de werk- en zorgtrajecten duurzaam te verankeren. Voor de activeringstrajecten wordt vooral voortgebouwd op de ervaring die is opgedaan in het kader van de Tender Activeringszorg. Voor de arbeidsmatige activiteiten wordt een belangrijke stap gezet om een structureel kader te bieden waarin de brede MMPPS-doelgroep een concreet perspectief krijgt op vlak van sociale en arbeidsmatige integratie. Toch hebben de sociale partners ook nog enkele vragen en bezorgdheden bij de invulling van deze trajecten. Tot slot formuleert de SERV enkele bedenkingen bij de overheveling van de trajecten maatschappelijke oriëntatie naar het decretaal kader van het lokaal sociaal beleid

Hoogachtend

Pieter Kerremans  
administrateur-generaal

Ann Vermorgen  
voorzitter

# Inhoud

Inhoud .....	4
Krachtlijnen .....	5
Advies .....	6
<b>1 Algemene vragen en bemerkingen.....</b>	<b>6</b>
1.1 Budgettaire bekommernissen .....	7
<b>2 Inhoudelijke opmerkingen inzake de verschillende werk- en zorgtrajecten .....</b>	<b>7</b>
2.1 Activeringstrajecten .....	7
2.2 Arbeidsmatige activiteiten .....	8
2.3 Trajecten Maatschappelijke Oriëntatie .....	10

## Krachtlijnen

- De SERV wijst erop dat een analyse ontbreekt over de omvang en samenstelling van de brede doelgroep die in aanmerking komt voor de werk- en zorgtrajecten (incl. trajecten maatschappelijke oriëntatie).
- Om aan dit brede doelpubliek met complexe problematieken en een grote afstand tot de arbeidsmarkt gerichte en kwaliteitsvolle perspectieven te bieden, komt een heel brede waaier aan huidige en nieuwe actoren in beeld. Voor de SERV is het belangrijk dat al deze actoren de nodige vrijheidsgraden en autonomie krijgen om al dan niet te participeren in het nieuwe kader van werk- en zorgtrajecten. Hierbij dienen transparante en gelijke spelregels gehanteerd te worden met betrekking tot de ondersteuning voor de concrete rollen die men als actor opneemt.
- De SERV vraagt vooraf aan de inwerkingtreding een objectieve onderbouw van het budget voor begeleiding in activeringstrajecten en arbeidsmatige activiteiten, en strikte monitoring om na te gaan of met het voorziene budget voldoende begeleiding kan worden voorzien.
- Deelnemers aan een activeringstraject in de sociale economie kunnen opnieuw in de werkloosheid belanden indien er te weinig vacatures binnen de sociale economie zouden zijn (cf. beperkte doorstroom, beperkt groeipad, ...). Om hieraan tegemoet te komen, werd in de toelichting van de betrokken kabinetten aan de sociale partners op 13 september 2017 gesuggereerd dat deze personen een voorrangrecht zouden krijgen ten opzichte van andere personen met een advies sociale economie vanuit de VDAB. Dit dreigt ten koste te gaan van de andere 'wachtenden' met een advies sociale economie. Daarom moet waar mogelijk de doorstroom worden gerealiseerd met gerichte begeleiding en gepaste ondersteuning (cf. individueel maatwerk).
- De sociale partners vinden dat een erkenning van ondernemingen in de sociale economie als begeleider arbeidsmatige activiteiten vanuit het beleidsdomein Welzijn mogelijk moet worden gemaakt
- De sociale partners hechten veel belang aan een 'gebiedsdekkend netwerk' van arbeidsmatige initiatieven en werkposten. Opdat voldoende werkposten worden gecreëerd, dient er voldoende kwalitatieve begeleiding op het niveau van de werkpost te worden voorzien.
- De sociale partners zijn bezorgd dat er verdringing zou optreden, zowel op het niveau van de activiteiten die in het kader van arbeidsmatige activiteiten worden uitgeoefend als op het niveau van de doelgroepwerknemers en deelnemers arbeidsmatige activiteiten. De sociale partners benadrukken dat de activiteiten aangepast moeten zijn aan de doelgroep voor arbeidsmatige activiteiten, dat wil zeggen een doelgroep met een zeer geringe productiviteit
- Deelname aan arbeidsmatige activiteiten dient te gebeuren op basis van vrijwilligheid. Er dient ook strikt op te worden toegezien dat deelnemers aan arbeidsmatige activiteiten die klaar zijn om door te stromen ook de stap zetten naar activeringstrajecten.
- Het decreet stelt dat het samenwerkingsverband Geïntegreerd Breed Onthaal minstens bestaat uit CAW, OCMW en de dienst maatschappelijk werk van de ziekenfondsen. Er lopen verschillende proefprojecten, maar het doel en de ambitie blijven onduidelijk. De vrees bestaat dat de vervanging van trajecten maatschappelijke oriëntatie door het Geïntegreerd Breed Onthaal zal leiden tot grotere schotten tussen Werk en Welzijn. Er moet een link tussen het GBO en de VDAB gecreëerd worden om mensen alle kansen te geven.

## Advies

### 1 Algemene vragen en bemerkingen

De sociale partners zijn tevreden dat er een besluit is om de werk- en zorgtrajecten duurzaam te verankeren. Voor de activeringstrajecten wordt vooral voortgebouwd op de ervaring die is opgedaan in het kader van de Tender Activeringszorg. Voor de arbeidsmatige activiteiten wordt een belangrijke stap gezet om een structureel kader te bieden waarin de brede MMPPS-doelgroep een concreet perspectief krijgt op vlak van sociale en arbeidsmatige integratie. . Toch hebben de sociale partners ook nog enkele vragen en bezorgdheden bij de invulling van deze trajecten. Tot slot formuleert de SERV enkele bedenkingen bij de overheveling van de trajecten maatschappelijke oriëntatie naar het decretaal kader van het lokaal sociaal beleid.

De SERV wijst erop dat een analyse ontbreekt over de omvang en samenstelling van de brede doelgroep die in aanmerking komt voor de werk- en zorgtrajecten (incl. trajecten maatschappelijke oriëntatie). Het betreft immers een brede en heterogene groep van MMPPS'ers, niet-toeleidbaren en personen in armoede, die zich bovendien in diverse precare situaties bevinden (cf. inkomen, arbeids-/sociaalrechtelijke positie, ...). Om een goede inschatting te kunnen maken van de potentiële nood aan diverse trajecten moeten de relevante cijfers gebundeld worden. Hierbij dient niet enkel naar de VDAB als bron te worden gekeken, maar zullen ook mogelijk aanvullende data (cf. OCMW's, zorg- en welzijn, ...) verwerkt moeten worden. De opmaak van een coherente cijfermatige synthese m.b.t. het doelpubliek is eveneens van belang omwille van de overstappen die personen kunnen/zullen maken tussen de verschillende trajecten. Door gebrek aan cijfermateriaal m.b.t. het potentiële doelpubliek is het momenteel erg onduidelijk of elke doelgroep in de juiste maatregel terecht kan en de voorziene trajectaantallen zullen volstaan.

Hierbij aansluitend wordt opgemerkt dat de voorziene trajectaantallen in de toelichting bij het besluit van de Vlaamse regering nu reeds vragen oproepen inzake spreiding en verdeling van 'volumes' op het niveau van het netwerk van begeleidingsactoren, die zich moeten kunnen organiseren om de concrete begeleidingstaken in het kader van de regelgeving op een kwaliteitsvolle manier te organiseren op maat van het doelpubliek. Ook hierover is dringend duidelijkheid vereist rekening houdend met de voorziene datum van inwerkingtreding van het besluit.

Om aan dit brede doelpubliek met complexe problematieken en een grote afstand tot de arbeidsmarkt gerichte en kwaliteitsvolle perspectieven te bieden, komt een heel brede waaier aan huidige en nieuwe actoren in beeld. Voor de SERV is het belangrijk dat al deze actoren de nodige vrijheidsgraden en autonomie krijgen om al dan niet te participeren in het nieuwe kader van werk- en zorgtrajecten. Hierbij dienen transparante en gelijke spelregels gehanteerd te worden met betrekking tot de ondersteuning voor de concrete rollen die men als actor opneemt.

Tenslotte merkt de SERV op dat er geen overgangsbepalingen en geen overgangperiode zijn voorzien om de transitie van de vele reeds bestaande initiatieven binnen het nieuwe kader te organiseren. Vanuit het oogpunt van continuïteit en heroriënteringen verdient dit bijzondere aandacht.

## 1.1 Budgettaire bekommernissen

Het globale budget roept nog verschillende vragen op:

Voor de activeringstrajecten wordt er vanuit Werk in het eerste jaar 3.5 miljoen euro ingezet voor het Werk-aandeel van de activeringstrajecten. Het aandeel Welzijn in de activeringstrajecten betreft 1.43 miljoen euro. Wat zal er met surplus middelen vanuit Werk tot 2025 gebeuren?

In een brief aan de Commissie Sociale Economie werd verzekerd dat het budget voor arbeidszorg vanuit het beleidsdomein Sociale Economie, 4,6 miljoen, behouden blijft maar ingezet wordt voor de deelnemers aan de activeringstrajecten met een potentieel richting sociale economie. De sociale partners vragen verdere verduidelijking over hoe dit budget zal worden ingezet.

De SERV vraagt vooraf aan de inwerkingtreding een objectieve onderbouw van het budget voor begeleiding in activeringstrajecten en arbeidsmatige activiteiten, en strikte monitoring om na te gaan of met het voorziene budget voldoende begeleiding kan worden voorzien.

## 2 Inhoudelijke opmerkingen inzake de verschillende werk- en zorgtrajecten

### 2.1 Activeringstrajecten

De sociale partners vinden het positief dat de deelnemingsvoorwaarden voor activeringstrajecten duidelijk geformuleerd zijn. Wel vragen zij verduidelijking over hoe men zal nagaan of kandidaten voldoende geëngageerd zijn (art.2, 3° van het Besluit).

In september 2016 waren er 2.087 niet-werkende werkzoekenden met een advies activeringsbegeleiding, maar er zijn in 2017 maximaal 1.320 trajecten beschikbaar. De SERV stelt zich hierbij een aantal vragen. Wat is het profiel van de huidige deelnemers en in hoeverre stemt dit overeen met het profiel dat dit besluit voor de activeringstrajecten beoogt? De sociale partners vragen ook duidelijkheid over welke trajecten de andere niet-werkende werkzoekenden met een advies activeringsbegeleiding volgden?

De sociale partners vroegen in hun advies op het Besluit van de Vlaamse Regering omtrent de activeringsstage dat het maximale contingent activeringsbegeleidingen ten belope van 1.320 wordt ingevuld en dus zeker niet wordt verlaagd ten aanzien van de 1.250 activeringsbegeleidingen in 2016. In 2019 worden er echter slechts 1.100 activeringstrajecten voorzien en pas vanaf 2025 zal het aantal activeringstrajecten de 1.320 trajecten overstijgen. Daarenboven zal de potentiële doelgroep voor activeringstrajecten nog stijgen door de verhoogde activering van langdurig werkzoekenden, onder andere via de screening van personen die nu in het systeem van PWA werken. De Inspectie van Financiën merkt op dat het budget *'volstaat om 1250 trajecten te betalen, wat duidelijk meer is dan wat in 2019 en in de volgende jaren op kruissnelheid is voorzien in de tabel.'* De sociale partners vragen bijgevolg om sneller meer activeringstrajecten te voorzien.

Deelnemers aan een activeringstraject in de sociale economie kunnen opnieuw in de werkloosheid belanden indien er te weinig vacatures binnen de sociale economie zouden zijn (cf. beperkte doorstroom, beperkt groeipad, ...). Om hieraan tegemoet te komen, werd in de toelichting van de betrokken kabinetten aan de sociale partners op 13 september 2017 gesuggereerd dat deze personen een voorrangrecht zouden krijgen ten opzichte van andere

personen met een advies sociale economie vanuit de VDAB. Dit dreigt ten koste te gaan van de andere 'wachtenden' met een advies sociale economie. Daarom moet waar mogelijk doorstroom worden gerealiseerd met gerichte begeleiding en gepaste ondersteuning (cf. individueel maatwerk). Bovendien moet de vrijheid van aanwerven overeind blijven voor de ondernemingen binnen de sociale economie.

Voor goede resultaten van de activeringstrajecten, onderstrepen de sociale partners het belang van een goede afstemming tussen de casemanager Werk en Zorg, waarbij tweerichtingsverkeer in informatie-uitwisseling cruciaal is en waarbij de cliënt centraal staat. De sociale partners formuleren hiertoe enkele suggesties: Ten eerste kan worden nagedacht over een provinciale regierol die erop kan toezien dat de dialoog tussen beide beleidsdomeinen tot efficiënte resultaten leidt. Ten tweede is ook de taakverdeling tussen de casemanager Zorg en de penhouder die het netwerk van zorg- en welzijnsactoren inschakelt en coördineert een essentiële succesfactor.

Aangezien het doel van het activeringstraject - net als bij een traject tijdelijke werkervaring - betaalde tewerkstelling (al dan niet met ondersteuning) is, vragen de sociale partners dat met de federale overheid afspraken worden gemaakt om de degressiviteit van de werkloosheidsvergoeding tijdens de duurtijd van het activeringstraject tegen te gaan.

## 2.2 Arbeidsmatige activiteiten

De succesvolle uitvoering van het decreet werk- en zorgtrajecten staat of valt met het vinden van voldoende en kwaliteitsvolle werkposten. De minister geeft in de nota aan dat de vraag naar arbeidsmatige activiteiten de komende jaren zal toenemen. Vandaag zijn er 6.923<sup>1</sup> personen actief in de arbeidszorg. Daarvan zijn er 2.333 actief op een werkpost in de sociale economie. De huidige middelen vanuit het beleidsprogramma Sociale Economie blijven behouden, maar zullen enkel worden ingezet voor activeringstrajecten, niet meer voor arbeidsmatige activiteiten. Ondernemingen in de sociale economie zullen dus niet meer worden erkend, noch worden vergoed voor het begeleiden van arbeidsmatige activiteiten. Doordat de huidige begeleiders hierdoor enkel nog zullen worden ingezet in het kader van activeringstrajecten dreigt er veel expertise in de begeleiding van arbeidsmatige activiteiten verloren te gaan. De sociale partners vinden daarom dat een erkenning van ondernemingen in de sociale economie als begeleider arbeidsmatige activiteiten vanuit het beleidsdomein Welzijn mogelijk moet worden gemaakt.

De sociale partners hechten veel belang aan een 'gebiedsdekkend netwerk' van arbeidsmatige initiatieven en werkposten. Opdat voldoende werkposten worden gecreëerd, dient er voldoende kwalitatieve begeleiding op het niveau van de werkpost te worden voorzien. Dit geldt voor werkposten in elke setting (profit/social-profit/overheid, welzijn/zorg, sociale economie). Ook zelfstandigen in eigen naam moeten een werkpost kunnen aanbieden. Dat betekent een aanpassing van artikel 1, 8°.

Voor de sociale partners dient een vermindering van het aantal plaatsen van arbeidsmatige activiteiten binnen beleidsdomein Sociale Economie te worden opgevangen binnen beleidsdomein WVG want het potentieel aan nieuwe arbeidsmatige activiteiten is voor veel werkgevers in het normaal economisch circuit beperkt vanwege de grote vraag naar stages,

---

<sup>1</sup> Brief van de Ronde Tafel Arbeidszorg betreffende 'Uitvoeringsbesluiten decreet werk- en zorgtrajecten.'



bijvoorbeeld werkervaringsstage, instapstage, e.d. en vanwege de erg beperkte productiviteit van de doelgroep. Een belangrijke uitzondering en een goed voorbeeld zijn de zorgboerderijen waarbij het Steunpunt Groene Zorg<sup>2</sup> kandidaat werkposten, zorg/welzijnsactoren en personen die arbeidsmatige activiteiten willen verrichten met elkaar in verbinding brengt. Een ander voorbeeld is de ECHO-methodiek waarbij mensen met een psychische kwetsbaarheid ondersteund worden in een heel traject gaande van in het inschatten van hun arbeidsvaardigheden, verkennen van hun jobdoel, arbeidstraining tot een verdere begeleiding op een werkpost<sup>3</sup>.

De sociale partners zijn bezorgd dat er verdringing zou optreden, zowel op het niveau van de activiteiten die in het kader van arbeidsmatige activiteiten worden uitgeoefend als op het niveau van de doelgroepwerknemers en deelnemers arbeidsmatige activiteiten. Het BVR stelt dit te ondervangen door de activiteiten te omschrijven in de overeenkomst die wordt gesloten tussen de erkend begeleider, de werkpost en de deelnemer. De erkend begeleider is verantwoordelijk voor het opstellen en het naleven van deze overeenkomst. De sociale partners benadrukken dat de activiteiten aangepast moeten zijn aan de doelgroep voor arbeidsmatige activiteiten, dat wil zeggen een doelgroep met een zeer geringe productiviteit.

In tegenstelling tot de activeringstrajecten, is voor de toegang van de doelgroep tot de arbeidsmatige activiteiten geen enkele beslissingsprocedure beschreven. Er wordt louter gesteld dat de bevoegde ministers de toegangsregels nader bepalen. Rekening houdend met de datum van inwerkingtreding dient dit dringend uitgeklaard te worden. Voor de toeleiding naar de arbeidsmatige activiteiten in maatwerkbedrijven is het aangewezen GTB als onafhankelijke screeningsinstantie te laten optreden, in samenwerking of samenspraak met de welzijns- en gezondheidsactoren. Deelname aan arbeidsmatige activiteiten dient te gebeuren op basis van vrijwilligheid. Er dient ook strikt op te worden toegezien dat deelnemers aan arbeidsmatige activiteiten die klaar zijn om door te stromen ook de stap zetten naar activeringstrajecten.

De sociale partners vinden het positief dat deelnemers aan arbeidsmatige activiteiten mits toelating van de betrokken instantie de uitkering niet kunnen verliezen, bijvoorbeeld naar aanleiding van een controle door de arbeidsinspectie en controle op de beschikbaarheid van de arbeidsmarkt, maar merken op dat de degressiviteit van de werkloosheidsuitkering wel blijft gelden.

---

<sup>2</sup> Werking van het model Steunpunt Groene Zorg:

Een 1 op 1 relatie op een externe werkpost als meest verregaande vorm van inclusie of activering op maat voor mensen uit trappen 2, 3 en 4 van de participatieladder

Een competent en multidisciplinair team dat de brug kan slaan tussen werkgever en arbeidszorginitiatief.

Een werktool op maat van onze matchingopdracht, uitgewerkt i.s.m. een team van externe wetenschappers (promotor dr. Joris Van Puyenbroeck)

Een protocol dat de relatie en de wederzijdse verwachtingen tussen het steunpunt en de arbeidszorginitiatieven duidelijk vastlegt

Het Steunpunt biedt een faciliterend aanbod naar alle subsectoren van welzijn maar ook aan onderwijs. Er is bovendien ook meer vraag vanuit gezondheidszorg (bv. burn-out) en justitie (activering voor gedetineerden).

Het Steunpunt is een neutrale bemiddelaar die uitgaat van de draagkracht van de onderneming en de ondernemers afschermt tegen de druk van welzijnssector.

<sup>3</sup> Op weg naar Werk': Werkvoorbereiding en werkbegeleiding in de Geestelijke gezondheidszorg. Chantal Van Audenhove, Ilse Van Rompaey, Iris De Coster, Guido Lissens, ISBN 90 313 3183 X, Bohn Stafleu Van Loghum

De SERV partners vragen een analyse en monitoring van de onkosten die door AMA-deelnemers en de werkposten worden gemaakt in functie van het verrichten van de concrete arbeidsmatige activiteiten. De sociale partners wensen te komen tot een afgelijnd en uniform kader met betrekking tot de onkostenvergoeding voor de deelnemers AMA.

## 2.3 Trajecten Maatschappelijke Oriëntatie

De trajecten maatschappelijke oriëntatie werden in het decreet geconcipeerd om de verbinding te vormen tussen Werk en Welzijn. De personen die de VDAB als niet-toeleidbaar labelt, dienen dit traject te volgen en na afloop naar hun individuele plek in de zorg en/of arbeidsmatige activiteiten te worden doorverwezen.

Het BVR vervangt de door het decreet beoogde trajecten maatschappelijke oriëntatie door het Geïntegreerd Breed Onthaal waarvoor een juridische basis werd gelegd in het decreet lokaal sociaal beleid. Het decreet stelt dat het samenwerkingsverband Geïntegreerd Breed Onthaal minstens bestaat uit CAW, OCMW en de dienst maatschappelijk werk van de ziekenfondsen. Er lopen verschillende proefprojecten, maar het doel en de ambitie blijven onduidelijk. De vrees bestaat dat de vervanging van trajecten maatschappelijke oriëntatie door het Geïntegreerd Breed Onthaal zal leiden tot grotere schotten tussen Werk en Welzijn. Er moet een link tussen het GBO en de VDAB moet gecreëerd worden om mensen alle kansen te geven.

De sociale partners vragen dat zoals in de conceptnota<sup>4</sup> werd beoogd, personen in een tijdelijk traject van maatschappelijke oriëntatie zolang als nodig hun statuut en bijhorende uitkering kunnen behouden totdat de veilige overdracht – bijvoorbeeld van RVA naar RIZIV - kan gerealiseerd worden. Zolang de overdracht niet wordt gerealiseerd dient ook de degressiviteit van de uitkering te worden opgeschort. In de mate dat de overdracht niet lukt, mag dit niet ten koste gaan van de maximale percentage vrijstellingen die VDAB op jaarbasis kan geven ten aanzien van werkzoekenden in een traject naar werk.

Om deze overdracht voor de 5.625 niet-toeleidbaren met werkloosheidsuitkeringsaanvraag te kunnen realiseren is er nood aan meer trajecten maatschappelijke oriëntatie. In de pilootprojecten worden slechts 1000 trajecten maatschappelijke oriëntatie per jaar voorzien.

---

<sup>4</sup> Conceptnota 'Werkdocument W<sup>2</sup>', 7 juni 2013