

Inleiding

In dit advies pleit Banspa voor betere ondersteuning voor een zwakkere doelgroep op de arbeidsmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest: Brusselaars met medische, mentale, psychische, psychiatrische en/of sociale (MMPPS) problemen. Wij stellen vast dat zij door institutionele complexiteit en verschuivende bevoegdheden broodnodige ondersteuning, in de vorm van arbeidszorgstatuten, mislopen. In dit advies formuleren we voorstellen om de Brusselaars wel de nodige ondersteuning te bieden en roepen we op tot overleg tussen de regionale overheidsinstanties.

Arbeidszorg is bedoeld voor mensen die niet, nog niet of niet meer terecht kunnen in het reguliere of beschermde arbeidscircuit.¹ Arbeidszorg wil ook voor deze mensen het recht op arbeid waarborgen. Arbeidszorg biedt hen (arbeidsmatige) activiteit aan in een werkomgeving die ofwel op productie ofwel op dienstverlening is gericht en ondersteunt hen daarbij. Arbeidszorg brengt de latente functies van arbeid in hun bereik en draagt zo bij tot het algemeen welzijn van deze arbeidszorgmedewerkers.

Arbeidszorg is gericht op mensen met een MMPPS problematiek, het gaat hierbij om een gedeelde bevoegdheid van werk en welzijn en dus van gewest en gemeenschap. Toch bestaan er arbeidszorgstatuten in het Vlaams Gewest die niet openstaan voor (alle) Brusselaars, zoals arbeidsmatige activiteiten (AMA) en activeringstrajecten. Voor deze statuten bestaat ook geen alternatief in het BHG.

Dit advies werd voorbereid door het secretariaat op basis van input door Brusselse SPI-partners en het Vlaams Departement Werk en Sociale Economie en mee-geïnspireerd vanuit de Ronde Tafel Arbeidszorg en Mieke Frans (dienst economie provincie Vlaams-Brabant). Eerder verstrekten SPI-partners al een advies over arbeidszorg in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in de context van een nota over werk-welzijn aan de Adviesraad Welzijn en Gezondheid van de Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC).

¹ [Van A tot Z, een visie op arbeidszorg](#), Ronde Tafel Arbeidszorg Vlaanderen. Arbeidszorg is een begrip met vele (enge en bredere) betekenissen, in dit advies zullen we arbeidszorg volgens de genoemde bredere definitie hanteren.

Inhoud

Inleiding	1
Statuut arbeidszorg in Brussel	3
1. Situering: arbeidszorg in Vlaanderen	3
2. Voorgeschiedenis van dit dossier	4
3. Probleemstelling	5
3.1. Gedeelde en onduidelijke bevoegdheid	5
3.2. Uitsluiting Brusselaars: activeringstraject	5
3.3. Uitsluiting Brusselaars: AMA	6
3.4. Uitsluiting Brusselaars: arbeidszorg in sociale economie	6
3.5. Nauwelijks toepassing arbeidszorgstatuut in Brussel	6
3.6. Mislopen voordelen arbeidszorgstatuut	7
4. Voorstellen	8
4.1. Activeringstrajecten in Brussel	8
4.2. AMA voor alle Brusselaars en extra financiering voor AMA- ondersteuning	8
4.3. Communicatie	8

Statuut arbeidszorg in Brussel

1. Situering: arbeidszorg in Vlaanderen

Het Vlaamse [decreet houdende de werk- en zorgtrajecten van 25 april 2014](#) voorziet in een gespecialiseerd begeleidingsaanbod voor werkzoekenden met medische, mentale, psychische, psychiatrische en/of sociale (MMPPS) problemen die (tijdelijk) niet in staat zijn om betaalde arbeid te verrichten, noch in het normaal economisch circuit, noch in de sociale economie. Met dit decreet wordt arbeidszorg in een statuut gegoten als 'activeringstrajecten' en 'arbeidsmatige activiteiten' (AMA).

Activeringstrajecten hebben als doel om werkzoekenden binnen maximaal 18 maanden naar werk in de sociale economie of het normale economisch circuit te leiden. AMA is daarentegen gericht op mensen die op korte en zelfs middellange termijn niet naar betaald werk kunnen toegeleid worden. Personen die aan AMA deelnemen moeten gewoonlijk toestemming vragen aan hun uitkeringsinstantie en kunnen onderverdeeld worden in vier categorieën:

- Niet werkende werkzoekenden (NWWZ) die wonen in het Vlaams Gewest en van VDAB het advies 'niet-toeleidbaar' gekregen hebben. Het advies 'arbeidszorg' is niet voldoende, om te benadrukken dat AMA enkel past voor diegenen die geen enkel uitzicht hebben op werk.
- Personen met leefloon (toestemming van OCMW² nodig).
- Arbeidsongeschikte personen (toestemming van adviserend arts ziekenfonds nodig).
- Personen met een inkomensvervangende tegemoetkoming of integratietegemoetkoming (geen toestemming nodig).

In deze context past ook het 'geïntegreerd breed onthaal' (GBO), een samenwerkingsverband tussen OCMW, CAW en diensten voor maatschappelijk werk van de ziekenfondsen, die niet-toeleidbaren met MMPPS problematiek kan oriënteren naar het gepaste hulpverleningsaanbod en onderbescherming kan tegengaan. Deze onthaaltrajecten maken geen deel uit van het decreet werk- en zorgtrajecten, maar zijn gekoppeld aan het decreet lokaal sociaal beleid. De VGC heeft reeds in een [convenant](#) met de Vlaamse Gemeenschap en in zijn [meerjarenplan](#) vastgelegd dat er een Brussels model voor geïntegreerd breed onthaal moet worden uitgebouwd.

Arbeidszorg is in Vlaanderen niet alleen structureel verankerd door het decreet werk- en zorgtrajecten, maar ook in de sociale economie, met name in de regelgeving van de sociale werkplaatsen.³ Maatwerkbedrijven kunnen onder

² NB: Brusselse OCMW's kunnen wel toestemming geven, maar geen begeleiding als casemanager zorg opnemen, want die OCMW's vallen onder het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Enkel organisaties erkend door de Vlaamse Gemeenschap kunnen zo'n begeleidersrol opnemen.

³ Zie [werk.be](#).

andere via het Meerbanenplan en via experimentele projecten 'activerende arbeidszorg sociale economie' in het kader van deze trajecten de begeleiding opnemen van personen met een potentieel richting sociale economie.

2. Voorgeschiedenis van dit dossier

Reeds geruime tijd pleiten Brusselse SPI-actoren voor meer structurele en beleidsmatige verankering van arbeidszorg en duurzame tewerkstellingsplaatsen voor de zwakste doelgroepen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Vorige beleidsadviezen zijn dan ook nog steeds relevant.

In 2011 schreven Brusselse SPI-partners:

"In Brussel bestaat er geen structureel kader voor de arbeidszorginitiatieven en geen statuut voor de arbeidszorgmedewerker. Toch wordt reeds jaren gewerkt volgens de filosofie en methodologie van arbeidszorg. Noch arbeidszorg, noch sociale werkplaatsen kennen momenteel een structurele plaats in het Brussels beleid. De enige vorm van langdurige sociale tewerkstelling binnen een erkend kader is mogelijk in de beschutte werkplaatsen (slechts één erkend in het Brussels Gewest door Vlaanderen)⁴ en de Franstalige Entreprises de Travail Adapté. Beide werkvormen zijn voor Brusselaars toegankelijk indien ze een erkende handicap hebben. In het Brussels Gewest bestaat wel een sociale economie, maar deze is gericht op beroepsinschakeling, m.a.w. [er] wordt doorstroom naar de reguliere arbeidsmarkt verwacht [op korte termijn]".

In 2014 werd het decreet werk- en zorgtrajecten door de Vlaamse Regering aangenomen. Of en hoe het decreet van toepassing is op het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad blijft bijzonder onduidelijk. Na een opmerking van de Raad van State over deze vage toepassing in Brussel werd de verwijzing naar Brussel uit het decreet geschrapt, waardoor de onduidelijkheid natuurlijk niet werd opgelost. Begin 2014 werd reeds gepleit voor het opnemen van een Brusselparagraaf in het uitvoeringsbesluit:

"Ook voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest blijft er noodzaak aan een wettelijke basis voor de begeleiding van personen die een dergelijk grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben die maakt dat samenwerking tussen zorg- en werfactoren noodzakelijk is in functie van hun verdere actieve participatie aan de samenleving. Hierdoor zal er bij de opmaak van de uitvoeringsbesluiten van het decreet betreffende werk –en zorgtrajecten verder gepleit moeten worden voor de uitwerking van dit decreet binnen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Het aangenomen decreet reikt ons alvast de nodige handvaten aan om in de uitvoeringsbesluiten ook een mogelijke praktische uitwerking binnen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest op te nemen. Tracé Brussel vzw en vzw CAD vragen bij deze dan ook aan Actiris, VDAB en de Vlaamse Gemeenschapscommissie om een Brusselparagraaf uit

⁴ Ondertussen is deze organisatie, TWI vzw, erkend als maatwerkbedrijf.

te werken en op te laten nemen binnen de uitvoeringsbesluiten opdat dit decreet via besluiten concrete vorm en toepassing krijgt in tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, met respect voor ieders bevoegdheid.”

3. Probleemstelling

3.1. Gedeelde en onduidelijke bevoegdheid

Op 2 februari 2018 keurde de Vlaamse Regering het uitvoeringsbesluit bij het decreet werk- en zorgtrajecten definitief goed, evenwel zonder enige verwijzing naar hoe het decreet in het BHG van toepassing kan zijn. Dat blijft uitermate problematisch, aangezien arbeidszorg zowel een gemeenschapsbevoegdheid (welzijn) als een gewestbevoegdheid (werk) betreft: een duidelijk statuut en duidelijke afspraken tussen de verschillende regeringen zijn dus cruciaal. In de huidige complexe en weinig heldere situatie valt de MMPPS doelgroep meermaals uit de boot. Zo maakt de MMPPS groep officieel ook geen deel uit van de kansengroepen van de Brusselse arbeidsmarkt, bestaande uit niet-uitkeringsgerechtigden, NEETs,⁵ ouderen, (kortgeschoolde) personen met migratieachtergrond en langdurig werkzoekenden.

3.2. Uitsluiting Brusselaars: activeringstraject

Uit [deze webpagina](#) van het Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, waarin alle bekende informatie voor Brussel is opgenomen, blijkt dan nog dat vele Brusselaars worden uitgesloten voor een nieuw statuut voor arbeidszorg. Zo kunnen enkel inwoners van het Vlaams Gewest deelnemen aan een activeringstraject. “Inwoners van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest kunnen NIET deelnemen aan een activeringstraject”, staat op de webpagina te lezen.

Hoewel artikel 1 van het decreet werk- en zorgtrajecten duidelijk stelt dat die trajecten een gewest- en gemeenschapsgelegenheid betreffen, worden enkel inwoners van het Vlaams Gewest toegelaten in de activeringstrajecten. De trajecten worden niet aangeboden in Brussel, de Vlaamse Regering ziet het dus niet als een welzijnsmaatregel, die de Vlaamse Gemeenschap in Brussel zou moeten voorzien. Daarnaast kunnen Brusselaars de activeringstrajecten echter ook niet in Vlaanderen volgen. In dat geval zouden Brusselaars naar Vlaanderen kunnen afzakken in het kader van de interregionale mobiliteit die door de Vlaamse Regering nu volop gepromoot wordt.⁶ De Raad van State schreef in januari 2018 ook al in een advies over het uitvoeringsbesluit bij het decreet werk- en zorgtrajecten: “De exclusieve territoriale bevoegdheidsverdeling belet evenwel niet dat personen met een woon- of verblijfplaats in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad zich als werkzoekende vrijwillig richten tot de VDAB. [...] Dit volgt uit de aard zelf van de gewestelijke bevoegdheid inzake arbeidsbemiddeling, die ertoe strekt zo veel

⁵ NEET: Not in Education, Employment or Training.

⁶ We maken hier alvast de kanttekening dat dat een suboptimale situatie zou zijn, aangezien het voor deze kwetsbare doelgroep niet evident is om frequente lange verplaatsingen te maken. Het moet mogelijk zijn voor Brusselaars om arbeidszorg in Brussel te volgen.

mogelijk werkzoekenden aan het werk te stellen en hun mobiliteit te bevorderen". De Brusselaar vist dus tweemaal achter het net voor de activeringstrajecten en kan noch in Vlaanderen, noch in Brussel terecht.

3.3. Uitsluiting Brusselaars: AMA

Ook voor AMA worden heel wat Brusselaars uitgesloten: drie van de vier categorieën staan wel open, maar NWWZ (mensen met een werkloosheidsuitkering) wonend in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest kunnen niet onder het AMA-statuut worden ondergebracht. Dat komt doordat VDAB in Brussel niet de bevoegdheid heeft om een advies niet-toeleidbaar te geven, maar die bevoegdheid bij Actiris ligt. Vlaamse instanties aanvaarden dan weer enkel het advies van VDAB en niet van Actiris. Momenteel zouden er onderhandelingen lopen tussen het Vlaamse en Brusselse gewest om dat euvel te verhelpen (in het kader van een hernieuwing van het samenwerkingsakkoord), wat wij als een belangrijke stap in de goede richting beschouwen.

3.4. Uitsluiting Brusselaars: arbeidszorg in sociale economie

In de regelgeving met betrekking tot sociale economie worden in het BHG geen arbeidszorgplaatsen voorzien. Er wordt geen beschermd statuut gecreëerd voor werkzoekenden met deze problematiek en evenmin zijn er middelen voorzien voor ondersteuning en begeleiding. De MMPPS doelgroep kan momenteel dan ook enkel terecht in organisaties erkend als PIOW (Plaatselijk Initiatief voor de Ontwikkeling van de Werkgelegenheid) of IO (Inschakelingsondernemingen), via tewerkstelling in tijdelijke statuten zoals DSP (doorstroomprogramma) of art. 60§7. Deze richten zich naar inschakeling via intensieve opleiding en begeleiding op de werkvloer. Meestal gaat het over trajecten van maximaal 2 jaar, waarbij doorstromen naar de reguliere arbeidsmarkt vooropstaat.

Ook de nieuwe ordonnantie 'met betrekking tot de erkenning en ondersteuning van sociale ondernemingen', die werd goedgekeurd op 23/7/2018,⁷ voorziet enkel een mandaat en middelen voor inschakelingsondernemingen, waarbij het gaat om inschakeling en re-integratie op de arbeidsmarkt. Er zijn geen nieuwe beleidsinitiatieven rond arbeidszorg, waarbij er specifiek voor de MMPPS doelgroep een werktraject met sterke welzijnscomponent kan worden opgestart, hoewel dit wel werd gevraagd vanuit Nederlandstalige SPI-partners, werkervaringspromotoren en het Brussels adviesagentschap voor sociale economie.

3.5. Nauwelijks toepassing arbeidszorgstatuut in Brussel

Het aantal Brusselaars in een activeringstraject is uiteraard nul, maar het is onzeker hoeveel Brusselaars op dit ogenblik in een AMA-statuut ondergebracht zijn; sommige erkende AMA begeleiders uit Vlaams-Brabant zijn ook in Brussel actief. Wat wel duidelijk is, is dat er heel wat meer Brusselaars in deze statuten zouden

⁷ De uitvoering en implementatie van deze ordonnantie wordt verwacht in de loop van 2019.

passen. Er lopen immers nog heel wat projecten voor Brusselaars in en buiten Brussel die aan de kenmerken van arbeidszorg voldoen en zo gekwalificeerd zouden kunnen worden. Zo krijgt Atelier Groot Eiland wel een jaarlijkse subsidie voor zijn arbeidszorgactiviteiten van het Stedenfonds van de VGC. Het Centrum Ambulante Diensten is zelfs gemandateerd voor de begeleiding van AMA, maar toch zijn slechts twee van hun cliënten in een AMA-statuut tewerkgesteld; enerzijds door de beperkingen voor NWWZ en anderzijds door de grote onduidelijkheid die nog steeds heerst in deze zeer gecompliceerde materie. In de evaluatienota van de maatregelen van het decreet werk- en zorgtrajecten van de Ronde Tafel Arbeidszorg wordt al aangegeven dat de organisaties in het Vlaams Gewest door het bos de bomen niet meer zien. In het Brussels Gewest is de situatie nog veel complexer en minder helder door de scheiding tussen gewest en gemeenschap.

3.6. Mislopen voordelen arbeidszorgstatuut

De arbeidszorgprojecten die lopen bij een aantal Brusselse SPI-partners zijn dus niet officieel onder een arbeidszorgstatuut ondergebracht en hun cliënten worden dan maar als vrijwilligers ingeschreven. Zo lopen deze werkers (vooral NWWZ) belangrijke voordelen van het arbeidszorgstatuut mis: in een activeringstraject of AMA kunnen de werkzoekenden hun uitkering niet verliezen, kunnen ze niet meer verplicht opgeroepen worden door VDAB/Actiris, is men niet langer beschikbaar voor de arbeidsmarkt, et cetera. Ook voor de werkgever/begeleider blijven significante voordelen buiten bereik: een ondersteuning van 2800 euro per jaar per activeringstraject en een ondersteuning van 840 euro per jaar per AMA-deelnemer. Er moet wel gezegd dat die vergoeding voor AMA bijzonder ondermaats blijft om de inspanningen van de begeleidende organisatie te vergoeden. Daarom dat bijvoorbeeld de provincie Vlaams-Brabant nog een extra subsidie toekent bovenop de 840 euro per jaar.⁸

⁸ De redenering hierachter is ondersteuning van de werkposten en economische compensatie voor de tijd die de medewerkers spenderen aan overleg en deelname aan het PAS (Provinciaal AMA Samenwerkingsverband).

4. Voorstellen

4.1. Activeringstrajecten in Brussel

Hoewel artikel 1 van het decreet werk- en zorgtrajecten duidelijk stelt dat die trajecten een gewest- en gemeenschapsgelegenheid betreffen, worden enkel inwoners van het Vlaams Gewest toegelaten in de activeringstrajecten.

- Banspa pleit er ten eerste voor om activeringstrajecten wel onder zowel de werk- als de welzijnsbevoegdheid op te nemen, gezien de duale aard van arbeidszorg, en dus zowel als een gewest- als als een gemeenschapsbevoegdheid uit te oefenen. Banspa vraagt dan ook om via het op handen zijnde samenwerkingsakkoord tussen de Vlaamse en Brusselse Regering activeringstrajecten beschikbaar te maken voor Brusselaars.
- In elk geval blijft het noodzakelijk om de Brusseltoets op het decreet werk- en zorgtrajecten uit te voeren en hieraan gevolg te geven. Banspa vraagt dan ook om een Brusselparagraaf aan het decreet toe te voegen, waarin de toepassing van AMA en activeringstrajecten in het tweetalig gebied Brussel-hoofdstad geëxpliciteerd wordt.
- Een laatste mogelijkheid is het ontwikkelen van een Brussels alternatief voor de activeringstrajecten, in een samenwerking tussen gewest en gemeenschappen. Banspa pleit er dan ook voor dat de Vlaamse en de Brusselse Regering overleg inplannen om ervoor te zorgen dat de (Nederlandstalige) Brusselaars met MMPPS-problematiek niet tussen de plooiën van het institutionele kluwen vallen. Ook de VGC kan hierbij aanvullend betrokken worden.

4.2. AMA voor alle Brusselaars en extra financiering voor AMA-ondersteuning

AMA is momenteel niet toegankelijk voor NWWZ inwoners van Brussel. Banspa moedigt het Vlaamse en Brusselse gewest aan om hier in het voorliggende samenwerkingsakkoord tot pragmatische oplossingen te komen. Ook pleiten we voor een bijkomende ondersteuning vanuit de VGC voor AMA-ondersteuning, via een betoelaging, aanvullende financiering of andere vormen van steun. Om die interventie mogelijk te maken, zou best een Brusselparagraaf in het decreet worden opgenomen.

4.3. Communicatie

Banspa pleit ook voor duidelijke communicatie vanuit de Vlaamse Regering en de VGC over de toepassing van het werk- en zorgdecreet in Brussel naar de Brusselse Nederlandstalige socio-professionele inschakelingssector en naar de Brusselaars die zich zouden wensen in te schrijven voor het Nederlandstalige aanbod. In deze

complexe (institutionele) context is dat een minimumvoorwaarde. Tracé Brussel vzw kan hierin zeker een ondersteunende rol spelen.

Brussel, 19 maart 2019

Voor Banspa,
Anton Van Assche, voorzitter

Meer info:
Secretariaat BANSPA – Ewoud De Sadeleer
p/a Tracé Brussel vzw
Antwerpselaan 26, 1000 Brussel
T 02 511 99 72
info@banspa.brussels