

Rapport 33

Juni 2020

Geïntegreerd Breed Onthaal: onthaaltraject voor personen met een advies niet-toeleidbaar

Onderzoekers: Ella Vermeir¹, Evelien Demaerschalk¹

Promotor: Prof. dr. Koen Hermans¹

Copromotor: Prof. dr. Peter Raeymaeckers²

¹ LUCAS KU Leuven

² CRESC, UAntwerpen

Samenvatting

Eind 2015 werd het begrip 'Geïntegreerd Breed Onthaal' (hierna GBO) geïntroduceerd in een conceptnota van toenmalig Minister Vandeurzen. Het GBO heeft volgens deze conceptnota twee hoofddoelstellingen: het creëren van een maximale toegankelijkheid van de lokale sociale hulp- en dienstverlening en het tegengaan van onderbescherming. Men wil de toegankelijkheid verhogen voor burgers die de weg naar de hulpverlening nog niet vonden én men wil een meer allesomvattende hulpverlening aanbieden, ook aan wie wel al bekend is met de hulpverlening.

Het Decreet betreffende het Lokaal Sociaal Beleid legde begin 2018 de wettelijke basis voor het GBO vast. Het lokaal bestuur wordt verantwoordelijk gesteld voor de realisatie van het Sociaal Huis en van daaruit voor de uitbouw van het GBO: een samenwerkingsverband tussen de drie kernactoren met een decretale onthaalopdracht, namelijk de OCMW's, de Centra Algemeen Welzijnswerk (CAW) en de Diensten Maatschappelijk Werk (DMW) van de ziekenfondsen (Vlaamse overheid, 2018b). Via het samenwerkingsverband tussen deze drie kernactoren worden competenties en expertise gebundeld om zo een toegankelijke hulp- en dienstverlening te realiseren en onderbescherming tegen te gaan.

Een eerste onderzoek volgde van september 2016 tot mei 2018 elf pilotprojecten GBO op en ging na hoe het GBO lokaal vorm kan krijgen en geïmplementeerd kan worden. Dit vormde een eerste praktijktoets van de beleidsdoelstellingen en -uitgangspunten. Voorliggend onderzoek bouwt hierop verder.

Acht pilotprojecten GBO gingen in september 2018 van start. Deze pilotprojecten GBO zijn specifiek gericht op de doelgroep van personen met een advies niet-toeleidbaar. Deze doelgroep bestaat uit personen met medische, mentale, psychische, psychiatrische en/of sociale problemen (MMPP(S)-problematiek). De personen ontvangen een werkloosheidsuitkering, maar de MMPP(S)-problemen maken dat ze niet activeerbaar zijn naar werk. De VDAB-bemiddeling wordt stopgezet en de doelgroep wordt doorverwezen naar hulpverlening op het vlak van welzijn en zorg. Het doel van het GBO is om een onthaaltraject op te zetten dat focust op drie doelstellingen: het wegwerken van onderbescherming, het evalueren van het uitkeringsstatuut en een zinvolle dagbesteding.

De acht pilootprojecten werden van september 2018 tot november 2019 wetenschappelijk opgevolgd. Dit onderzoeksrapport beschrijft de onderzoeksresultaten. De onderzoeksdoelstellingen werden geoperationaliseerd in volgende vier centrale onderzoeksvragen:

1. Wat zijn de kenmerken en problematieken van de personen met een advies niet-toeleidbaar?
2. Welke invulling geven de pilootprojecten aan het onthaaltraject?
3. Wat is de impact van het onthaaltraject op de doelgroep?
4. Op welke wijze werken de partners in het GBO samen en wat zijn volgens hen de succesvolle ingrediënten van de samenwerking?

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden werd gebruik gemaakt van zowel kwantitatieve als kwalitatieve methoden. Er werden kwantitatieve gegevens verzameld via de databank van de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (hierna VDAB) en via een handelingsregistratie door de onthaalmedewerkers uit de pilootprojecten. Het kwalitatief luik beslaat interviews met de doelgroep en met VDAB-medewerkers en focusgroepen met de onthaalmedewerkers. In wat volgt worden de belangrijkste onderzoeksresultaten weergegeven en worden de aanbevelingen voor de praktijk en het beleid besproken. De aanbevelingen worden opgesplitst in generieke en doelgroepspecifieke aanbevelingen.

De doelgroep van personen met een advies niet-toeleidbaar bestaat uit personen met een MMPP(S)-problematiek: er is sprake van één of meerdere fysieke en/of psychische aandoeningen, eventueel in combinatie met een sociale problematiek. Zowel de aandoeningen als de sociale problematieken blijken zeer divers binnen de doelgroep: een fysieke aandoening na een ongeval of ziekte, chronische pijnklachten, chronisch vermoeidheidssyndroom, depressie, verslaving, een laag inkomen, moeilijke gezinssituaties, ... De doelgroep kenmerkt zich verder door een lange werkloosheidsduur, een goede kennis van het Nederlands, een oudere leeftijd (meerderheid is ouder dan 50 jaar) en een lage scholingsgraad. Drie op vier personen met een advies niet-toeleidbaar bevindt zich in een (zeer) moeilijke financiële situatie, wat een zeer grote impact op het leven van de doelgroep heeft. Sommigen leven door het zeer lage inkomen in (of op de grens van) armoede.

De bevroegde personen van de doelgroep geven aan dat hun aandoening(en) en/of sociale situatie een drempel vormen op vlak van werk. Wanneer er bijvoorbeeld fysieke problemen optreden, wordt het vaak onmogelijk voor de personen om fysieke arbeid te blijven uitvoeren. Wel ervaren ze gemengde gevoelens bij het advies niet-toeleidbaar. Sommige personen ervaren opluchting omdat men bijvoorbeeld niet meer met pijn hoeft te gaan werken. Andere personen vinden het moeilijk om te aanvaarden dat ze niet meer kunnen werken.

Wanneer een persoon het advies niet-toeleidbaar krijgt of wanneer het advies geherevalueerd wordt, stelt de VDAB het GBO voor aan de persoon. Uit de resultaten van het onderzoek blijkt dat de voorstelling door de VDAB verschillende reacties teweegbrengt: sommige personen zijn geïnteresseerd in het aanbod, vaak vanuit een financiële motivatie. Anderen weigeren omwille van allerlei redenen (financiële bezorgdheid, angst, vrijblijvende karakter GBO, gesetteld in situatie, ...). Wanneer een persoon ingaat op het aanbod, wordt hij/zij aangemeld bij het GBO via een aanmeldingsformulier.

De acht pilootprojecten geven het GBO op verschillende manieren vorm. Er kunnen grotendeels drie verschillende werkwijzen worden onderscheiden op het vlak van de aanmelding en dispatch nadat de cliënt door de VDAB werd doorgestuurd: een keuze voor een bepaalde kernactor op basis van de hulpvraag van de cliënt (1), een gestratificeerd systeem waarbij elke kernactor om de beurt aan bod komt (2) of een automatische aanmelding en vraagverheldering bij één kernactor (3). Als de cliënt al

gekend is bij een kernactor, primeert dit bij sommige projecten op hun werkwijze en vindt het onthaaltraject plaats bij die kernactor.

In dit onderzoek werden onder andere de leefgebieden, rechten en uitkeringen onderzocht die tijdens de onthaaltrajecten aan bod kwamen en de resultaten hiervan. De leefgebieden blijken tijdens de onthaaltrajecten nagenoeg integraal aan bod te komen. De onthaalmedewerkers nemen de tijd om samen met de persoon thema's als financiën, dagbesteding, wonen en familiale relaties... te bekijken. Op het vlak van de rechtenverkenning blijkt echter dat een groot deel van de rechten beperkt aan bod komt tijdens het onthaaltraject en dat er weinig resultaten worden bekomen op het gebied van de rechtenrealisatie. Daarnaast verschilt de focus van de rechten naargelang de kernactor die het onthaaltraject opneemt en ligt deze in het verlengde van het eigen expertisedomein. Het OCMW zet het sterkst in op sociale voordelen op vlak van wonen, energie en het gezin. DMW focust op sociale voordelen gekoppeld aan het statuut 'verhoogde tegemoetkoming'. Het CAW scoort lager dan de twee andere kernactoren bij de percentages op vlak van rechtenverkenning, maar focust meer op de psychosociale situatie van de cliënt. Op het vlak van het uitkeringsstatuut behoudt de meerderheid van de doelgroep het werkloosheidsstatuut. Er bestaan enerzijds drempels voor de doelgroep om te veranderen van statuut: financiële bezorgdheid, gesetteld in situatie, ... Het is anderzijds voor de onthaalmedewerkers moeilijk om in te schatten of de cliënt voor een ander statuut in aanmerking komt, of dit een beter passend statuut is én of dit financieel voordeliger is voor de cliënt. Onthaalmedewerkers geven hierbij aan dat ze het moeilijk vinden om cliënten een ander stelsel aan te raden wanneer dit financieel minder voordelig is voor hen, zeker gezien de doelgroep zich vaak al in een (zeer) moeilijke financiële situatie bevindt.

De bevroegde personen van de doelgroep die een onthaaltraject doorliepen benoemen zowel sterktes als zwaktes van het GBO. Volgende sterktes werden onder andere aangegeven: een goede hulpverleningsrelatie, de mogelijkheid tot de verbetering van de situatie, het krijgen van informatie, een doorverwijzing, Een zwakte die door een groot deel van de doelgroep wordt benoemd is het beperkte resultaat. Men hoopt of verwacht meer, voornamelijk op het financiële vlak.

Alle projecten organiseerden stuurgroepen en werkgroepen om de samenwerking tussen de drie kernactoren zowel op beleidsniveau als projectniveau in goede banen te leiden. Tijdens werkgroepen is er ruimte om onder andere expertise uit te wisselen en de aanpak af te stemmen tussen de onthaalmedewerkers vanuit de verschillende kernactoren. Ook worden op deze bijeenkomsten casusbesprekingen gehouden op cliëntniveau. Daarnaast krijgt de samenwerking tussen de kernactoren op het niveau van de cliënt op verschillende manieren vorm, gaande van het toewijzen van een cliënt aan één kernactor (met doorverwijzing naar de andere actoren indien nodig) tot een multidisciplinair overleg tussen alle kernactoren in aanwezigheid van de cliënt.

Naast de onderlinge samenwerking tussen de kernpartners vindt er in het kader van dit GBO ook een samenwerking met de VDAB plaats. Eén van de cruciale elementen die naar voor komt in dit onderzoek is de gegevensdeling tussen de VDAB en het GBO. De VDAB vult samen met de persoon met een advies niet-toeleidbaar het aanmeldingsformulier in, wanneer hij/zij beslist om deel te nemen aan het GBO. Dit aanmeldingsformulier specificeert de vraag en situatie van de cliënt en wordt doorgestuurd naar het GBO. Zowel VDAB-medewerkers als GBO-medewerkers zijn vragende partij voor meer gegevensdeling zodat gerichter met de cliënt aan de slag kan worden gegaan. Tegelijkertijd mag niet uit het oog verloren worden dat deze informatie-uitwisseling mogelijks verregaande gevolgen kan hebben. VDAB en GBO-medewerkers pleiten naast gegevensdeling ook voor een warme overdracht. Enkele projecten

experimenteerden in dit kader al met het gezamenlijk voorstellen van het GBO door een VDAB- en GBO-medewerker om op deze manier de drempel te verlagen voor de cliënt en meer vertrouwen te creëren.

Een laatste belangrijke kwestie houdt de transparantie van het GBO in. Sommige bevroagde personen van de doelgroep geven aan onduidelijkheden te ervaren over wat een onthaaltraject inhoudt en bij wie ze terecht komen. Ook VDAB- en GBO-medewerkers ervaren een gebrek aan transparantie.

Bovenstaande conclusies resulteerden in de volgende generieke en doelgroepspecifieke praktijk- en beleidsaanbevelingen:

Generieke aanbevelingen

PRAKTIJKAANBEVELINGEN:

Maak de GBO-filosofie waar

GBO-projecten dienen een toegankelijke hulp- en dienstverlening te realiseren en onderbescherming tegen te gaan. Daarnaast moeten volgende werkingsprincipes in acht worden genomen: generalistisch werken, proactief werken, outreachend handelen, participatief werken, een positieve hulpverleningsrelatie, krachtgericht werken, aanklampend werken en het hulpverleningstraject opvolgen. Deze doelstellingen en principes moeten steeds het uitgangspunt zijn van waaruit het GBO wordt vormgegeven en moeten vertaald worden naar het concrete GBO-project.

Investeer in een versterkte samenwerking tussen de kernpartners op cliëntniveau

De expertise van alle kernactoren dient rond één cliënt te worden samengebracht en de actieve betrokkenheid van alle kernpartners moet hierbij worden nagestreefd. Het GBO mag niet resulteren in een doorverwijssysteem. Verschillende integratiemechanismen kunnen hiertoe worden ingezet: een multidisciplinair overleg met de drie kernactoren en de cliënt, gedeelde infrastructuur, gemeenschappelijke instrumenten, een gemeenschappelijk GBO-team...

BELEIDSAANBEVELINGEN:

Voorzie tijd en ruimte voor de opstart en ondersteuning

Er moet gezorgd worden voor voldoende tijd en ruimte om een GBO op te starten zodat een proces van visieontwikkeling kan plaatsvinden, de doelstellingen en werking concreet kunnen worden uitgeklaard, de kernpartners elkaar en elkaars aanbod leren kennen... Via procesbegeleiding en -ondersteuning kan worden voorzien in begeleiding op maat bij elk project, kan een cultuurveranderingsproces op gang worden gebracht en kan sneller worden ingespeeld op moeilijkheden via advies en methodieken.

Een doelgroepgerichte focus is niet de enige manier om het GBO vorm te geven

Belangrijker dan een doelgroepgerichte focus, is om bij de opstart van een GBO te bekijken hoe de verschillende expertises het best kunnen worden samengebracht zodat de doelstellingen van het GBO kunnen worden gerealiseerd en zodat de samenwerking tot op het niveau van de cliënt tot uiting komt. Een loutere focus op de doelgroep houdt mogelijks het risico in van een snelle opstart zonder de essentiële vraag te stellen hoe de doelstellingen van het GBO voor deze personen kunnen gerealiseerd worden. Minstens even belangrijk is om alle inzichten te verzamelen rond een bepaald issue (inclusief

die van de gebruiker) en ook afspraken maakt met het zogenaamde achterliggende aanbod van de eigen kernactoren maar ook externe actoren.

Zorg voor een transparant GBO

Voor de cliënt die naar het GBO wordt doorverwezen, dient het duidelijk te zijn door welke dienst hij wordt uitgenodigd en bij welke dienst hij belandt. Zowel GBO- als VDAB-medewerkers geven aan te worstelen met transparantie hieromtrent. Ook cliënten beschouwen de verschillende kernactoren van het GBO eerder als afzonderlijke diensten. Het is aan te bevelen dit verder uit te klaren zodat een duidelijk kader aan de cliënt kan worden geboden en transparantie mogelijk is.

Doelgroepspecifieke aanbevelingen

DOELGROEPSPECIFIEKE PRAKTIJKAANBEVELING:

Investeer in expertiseontwikkeling op het vlak van rechtenverkenning en het uitkeringsstatuut

Het is cruciaal voor het slagen van het GBO dat expertise-uitwisseling plaatsvindt zodat de kernpartners elkaars aanbod beter leren kennen en meer expertise opbouwen op het vlak van rechten en het uitkeringsstatuut. Er is een waaier aan mogelijkheden om hierin te investeren: overlegmomenten, trainingen, workshops, meedraaien op elkaars werkvloer, betere afspraken met het achterliggend aanbod die rond de techniciteit van bepaalde uitkeringsstelsel specialistische expertise hebben.

DOELGROEPSPECIFIEKE BELEIDSAANBEVELINGEN:

Vereenvoudig de complexiteit omtrent het uitkeringsstatuut

Onthaalmedewerkers bevinden zich op een spanningsveld tussen twee perspectieven:

- 1) Welk statuut past het best bij de situatie en problematiek van de cliënt?
- 2) Welk statuut is het financieel voordeligst voor de cliënt?

Idealiter kunnen personen in het meest passende statuut zitten zonder dat dit financiële consequenties met zich meebrengt.

Voorzie een passende plaats voor de doelgroep binnen de Sociale Zekerheid

Op beleidsvlak moet worden uitgeklaard hoe het advies niet-toeleidbaar zich verhoudt ten opzichte van arbeidsongeschiktheid. De doelgroep past niet binnen het werkloosheidsstatuut gezien er wordt beoordeeld dat de personen niet activeerbaar zijn naar werk. Hoewel de gezondheidstoestand van de ondervraagden niet goed is, wordt hun gezondheid als onvoldoende 'slecht' beoordeeld om de grens van 66% arbeidsongeschiktheid te halen. Een belangrijke vraag voor vervolgonderzoek is om te onderzoeken wie van de doelgroep doorstroomt naar de ziekteverzekering en hoe het oordeel van de VDAB over niet-toeleidbaar zich verhoudt tot de beslissing van de Adviserend Arts.

Maak een warme overdracht mogelijk

Een warme overdracht tussen de domeinen werk en welzijn is een belangrijke succesfactor. Een warmere overdracht kan bestaan uit een gezamenlijke introductie door een VDAB- en GBO-medewerker. Daarnaast kunnen twee pistes worden overwogen op het vlak van gegevensdeling: het uitbreiden van de overeenkomst tussen de VDAB en het GBO zodat meer gegevensdeling mogelijk wordt

en de onthaalmedewerkers meer aanknopingspunten hebben of het zoeken en bedenken van methodieken om met de beperkte gegevensdeling aan de slag te gaan.

Investeer in personeel en middelen

Onder andere het organiseren van huisbezoeken in het kader van outreachend werken of het ontwikkelen van initiatieven in het kader van expertise-opbouw vraagt middelen. Om de kwaliteit van de dienst- en hulpverlening niet in het gedrang te brengen, moeten daarom voldoende middelen worden vrijgemaakt zodat de doelstellingen van het GBO ten volle kunnen gerealiseerd worden.