

REGION OF OTTAWA-CARLETON
 RÉGION D'OTTAWA-CARLETON

REPORT
 RAPPORT

Our File/N/Réf. 03-07-99-0090
 Your File/V/Réf.

DATE 26 April 1999

TO/DEST. Community Services Committee

FROM/EXP. Committee Co-ordinator

SUBJECT/OBJET **FINAL REPORT OF THE PROJECT TEAM FOR
 MONITORING ONTARIO WORKS**

REPORT RECOMMENDATION

That the Community Services Committee recommend Council receive the Final Report of the Project Team for Monitoring Ontario Works.

BACKGROUND

In April 1997, Council approved a Motion calling for: *“an independent panel to evaluate how successful the Region’s Ontario Works Program has been and report at the one-year and two-year marks to Regional Council...”*.

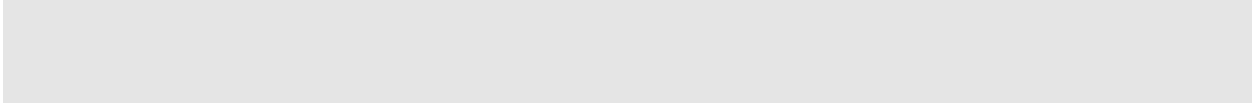
Attached are the Executive Summary/le Résumé of the final report of the Project Team for Monitoring Ontario Works, entitled “Plain Speaking: Hope and Reality - Participants’ Experience of Ontario Works”* and dated April 1999. The full report will be issued separately to all Members of Council.

Representatives from the Social Planning Council will present the report to Committee on 6 May 99.

*Approved by
 M. J. Beauregard*

Attach: 2

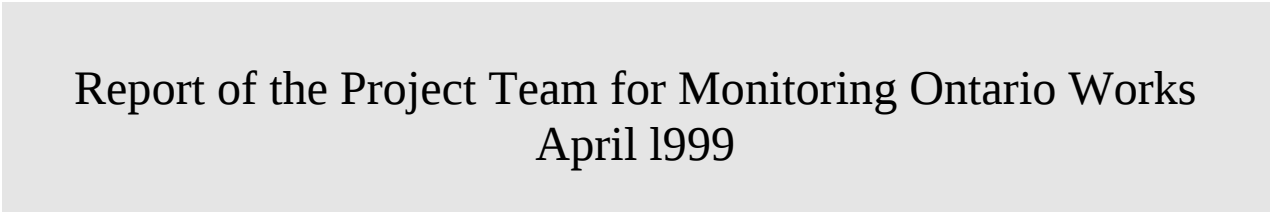
* *Le rapport est disponible en français.*



Plain Speaking: Hope and Reality

.

Participants` Experience of Ontario Works



Report of the Project Team for Monitoring Ontario Works
April 1999

Section One: Executive Summary

his report presents the findings of a qualitative research study conducted over a one year period with social assistance recipients in the Ontario Works Program in Ottawa-Carleton. It sets out recommendations for action based on the findings.

The mandate for the study comes from the Regional Council (Ottawa-Carleton), in a motion dated April 1997, that agreed upon the need for “*an independent panel to evaluate how successful the Region’s Ontario Works Program has been and report at the one-year and two-year marks to Regional Council...*” .

Recognizing that Ontario Works exists as a mandatory program in Ontario and in the Ottawa-Carleton Region, the purpose of our study was to find out and document the experience of participants in the Ontario Works Program. The need for information on participants’ experience of Ontario Works, is echoed in the 1998 Annual Report of the Provincial Auditor General :

“We found that the Ministry (Community & Social Services) did not have the necessary management information to assess the effectiveness of the Ontario Works Program. Instead, the information collected and reported regularly measured program activity levels only, such as the number of registrants with completed participation agreements and the number of participants in Employment Support, Community Participation, and Employment Placement activities.”

A Project Team, comprised of volunteer representatives from various sectors of the community : social service agencies, academia, labour, business, the broader community, and social assistance recipients, was formed early in 1998 to oversee the research study, and to report its findings to the Community Services Committee. (See *Appendix I*, Project Team Members).

Funding for the project was obtained from the Social Services Department (RMOC); and from additional sources including the Public Service Alliance of Canada, and the Communications, Energy and Paperworkers Union of Canada. Support in the way of student assistance was provided by Carleton University, and the Centre on Governance, University of Ottawa. The Social Planning Council of Ottawa-Carleton coordinated the work of the Project Team, and contributed human resources.

Goals of the Project

To provide an independent view of the Ontario Works Program, through :

- Documenting and examining the impact of Ontario Works on social assistance recipients and the effects on the broader community.
- Bringing forward research findings to the Community Services Committee and to the broader community.
- Presenting an analysis which compares the experiences of recipients to the quantitative data collected on Ontario Works by the RMOC Social Services Department.
- Identifying issues as they arise; making recommendations on how to respond to these issues.

Our study measures outcomes of the Ontario Works Program in Ottawa-Carleton against the stated objectives of the Program as set out by the Ontario Government.

The objective of the Ontario Works Program is to make sure welfare is truly the last resort and to help people find the fastest route to a paying job. (Ontario Government, Welfare Reform: Making Welfare Work.)

On October 1, 1998, the Project Team presented an Interim Report of the research study (*All I Need is a Job*) to the Regional Community Services Committee. Copies of this report were also distributed within the community. Preliminary findings reported on a number of issues arising from the implementation of the program, the effects of the program as designed, and perceptions from participants about major barriers to their participation in the labour force (See *Appendix II*, Summary of Preliminary Findings).

Summary Findings

any of the findings in the research reflect the complexity of the Ontario Works Program itself. While certain components of the Program, such as Community Placements are new and more controversial, other aspects of the Program (e.g., Employment Supports) have existed in some form or another for a long time in Ottawa-Carleton.

There was some recognition on the part of participants in our study that the Regional Municipality of Ottawa-Carleton (Social Services Department) has taken an approach to the implementation of the Ontario Works Program which is different from that of the provincial government.

The approach in the RMOC is gentler and more flexible than in other areas of the Province.

The people to whom we spoke clearly wanted more opportunities to gain skills and experience, a chance for greater independence, and a more direct link to employment. Many people hoped that the Ontario Works Program would help. Provincial government and media coverage of workfare as the fastest route to a job appeared to contribute to a high level of expectation among individuals. At the same time, participants expressed a certain skepticism about the government program :

*The government has their own agenda.
I am very angry with the government, they degrade the poor.*

Participants, at the outset and throughout the study, identified a great variety of barriers they experienced in gaining employment and independence. Many of these barriers were not or could not be addressed within the design of the Ontario Works Program.

It appeared that for a number of individuals, participation in OntarioWorks (particularly in community placements) actually compromised their choices and further hindered their ability to move forward. For most participants, there was very little gained. While they appreciated the opportunity to be out in the community and around other people, they told us that they did not, for the most part, learn new skills, gain new contacts, or see themselves as being closer to work.

There were additional consequences of participation in the Ontario Works Program, which related to the added stress and fear experienced by individuals. *These are hard economic times in which people are struggling to survive... being forced to participate in Ontario Works is another burden.*

All of the individuals in our study who found work felt they did so through their own efforts. They told us that their participation in the Ontario Works Program had nothing to do with their finding work.

The Need for Integrative Solutions

I have a positive attitude for a real job but I don't know how to find it. A job is my chance for normal living.

I'm going to be working this time next year!

Our effort to document participants' experience of Ontario Works in Ottawa-Carleton has generated a number of specific recommendations that, if acted upon, could improve the environment for employment placement and assistance. Nonetheless, we also underline that if any significant portion of these recommended actions were adopted, the result would be a program differing substantially from the provincially-designed program now in place.

The discussion must be widened. Although our findings will serve as feedback to the province on the impacts of their decisions in Ottawa-Carleton, we must also look towards local solutions. We believe that Ontario Works is one element of an increasingly complex equation with respect to social assistance, training, employment, poverty-reduction, and community-building.

We believe that much of the difficulty with the Ontario Works Program is the need for a more integrative approach to labour market development in Ottawa-Carleton. Along with the challenging, and often painful transitions of the recent past, there have been a growing number of signs pointing to recognition of this view. A few examples include: the *People Hearings Report*; the *Hidden Workforce Report*, and most recently the *Ottawa Training Board Environmental Scan*.

The challenge for Ottawa-Carleton is to weave together these elements into an integrative strategy encompassing the efforts of all stakeholders. For the participants of Ontario Works we spoke with whom displayed a clear desire to live as productive and engaged citizens in their communities, this need for collective action is key to addressing many of the barriers presently limiting their opportunities to become more independent.

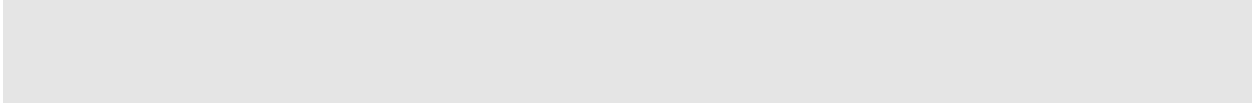
Finally, we note that while Ottawa-Carleton enjoys a reputation as one of the most innovative and prosperous regions in the country, certain sectors of the community are falling further behind. An integrative approach to labour market and employment strategy requires a view of innovation and prosperity that is inclusive of all citizens – joining traditionally separate economic and social policies.

Placing Ontario Works in this broad context, and realizing a successful local strategy to meet these challenges is a strategic investment that we cannot afford to miss.

<i>Recommendation</i>		Action Taken ✓
1	Allowances for basic needs and shelter be increased to reflect the actual costs of a nutritious diet and adequate housing.	☐
2	Clients retain the full amount of the National Child Benefit to allow them to meet the additional needs of their children.	☐
3	Clients be allowed to retain a greater amount of their earnings from part-time or full time work.	☐
4	Clients continue to receive supplementary benefits (e.g., drug card) for a period of time after leaving social assistance, so they can sustain employment during the initial transition.	☐
5	Time and resource restraints in the Ontario Works Program be relaxed and the system be made more flexible, to recognize and value the variety of individual experiences and needs.	☐
6	Current options available in the Ontario Works Program be expanded and more streams be created. The definition of “work” must be widened to recognize such activities as co-operative ventures and community economic development.	☐
7	The time allotted for the initial assessment for Ontario Works be increased to allow for appropriate selection of options and clarity of roles and responsibilities.	☐
8	Comprehensive information about education, training, placements and supports be provided to all participants at the initial assessment regardless of which option clients have chosen. Clients should also be informed on an on-going basis of policy and other changes that may affect them.	☐
9	All documents be written in plain language and clients be provided with copies of any documents they are asked to sign.	☐

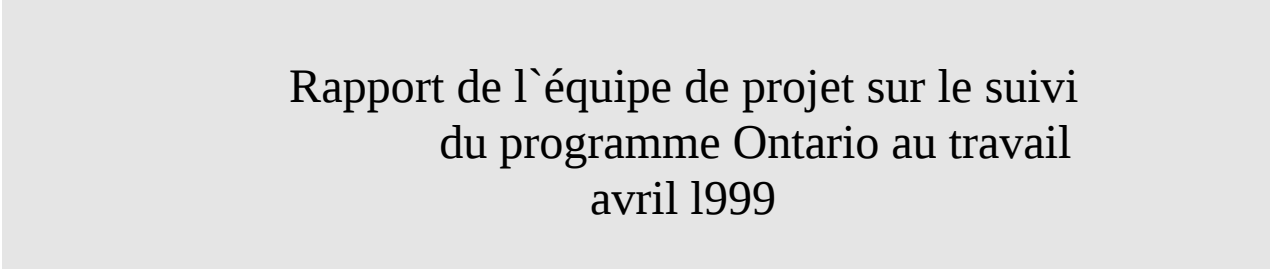
•
•
•
•
•
•

	<i>Recommendation</i>	Action Taken ✓
10	Benefits (e.g., bus passes) be improved and clients be provided with information about eligibility for benefits.	
11	Licensed and/or informal childcare, as chosen by the parent, be provided as needed to all participants.	
12	Training and educational opportunities under Ontario Works be expanded to include education at the post-secondary level.	
13	The RMOC engage in a proactive campaign to directly challenge stereotypes of people on social assistance and to make employers aware of the skills and abilities of people on social assistance. Such a campaign must demonstrate that most recipients genuinely want to work.	
14	Existing practices be modified and/or eliminated which require individuals to identify as social assistance recipients when they present themselves for employment.	
15	The Social Services Department work with employers in the Region to identify specific training that is geared to current labour market needs; and to develop partnerships for training in the workplace.	
16	A mechanism or forum be created outside the Social Services Department, with appropriate funding, where clients can talk to a safe third party about their individual concerns, and get information and assistance without fear of jeopardizing their benefits.	
17	That on-going mechanisms be put in place so that clients can give feedback, in a group setting, on their experiences in the Ontario Works Program, and be given the means to influence the system without prejudice.	



Dire les choses telles qu'elles sont: Espoir et réalité

· · · · ·
*Expériences de participants et de
participantes au programme Ontario au
travail*



Rapport de l'équipe de projet sur le suivi
du programme Ontario au travail
avril 1999

Première section : Résumé

Le présent rapport expose les résultats d'une étude de recherche qualitative échelonnée sur un an et effectuée auprès de bénéficiaires de l'aide sociale participant au programme Ontario au travail dans la région d'Ottawa-Carleton. À partir de ces résultats, les auteurs du rapport formulent des recommandations quant aux mesures qui pourraient être prises.

C'est le Conseil régional d'Ottawa-Carleton qui a, le premier, exprimé la nécessité d'une telle étude, dans une motion adoptée en avril 1997 dans laquelle il constatait le besoin de mettre sur pied un groupe indépendant de spécialistes chargés d'évaluer le succès du programme Ontario au travail dans la région d'Ottawa-Carleton et de présenter un rapport au Conseil régional après un an et après deux ans.

Reconnaissant qu'Ontario au travail est un programme obligatoire en Ontario et dans la région d'Ottawa-Carleton, l'étude visait à découvrir et à documenter l'expérience des participants et participantes au programme. Le rapport annuel de 1998 du vérificateur provincial de l'Ontario confirme le besoin de données sur l'expérience des participants et participantes au programme :

« Nous avons constaté que le ministère des Services sociaux et communautaires ne disposait pas de l'information de gestion nécessaire pour évaluer l'efficacité du programme Ontario au travail. Les données recueillies et régulièrement communiquées portaient plutôt sur les niveaux d'activité du programme, comme le nombre de personnes ayant conclu des accords de participation ainsi que le nombre d'inscrits et d'inscrites aux volets Aide à l'emploi, Participation communautaire et Placement dans un emploi rémunéré. » (Traduction libre)

Une équipe de projet formée de bénévoles représentant divers secteurs de la communauté (porte-parole d'organismes de services sociaux, du monde universitaire, du monde du travail, des entreprises, de la communauté en général et bénéficiaires de l'aide sociale) a été mise sur pied au début de 1998 afin de superviser la conduite de l'étude et de communiquer ses résultats au Comité des services communautaires. (Voir l'Annexe 1, Membres de l'équipe de projet.)

Le financement du projet a été assuré par les Services sociaux de la Région d'Ottawa-Carleton (ROC) et par d'autres sources dont l'Alliance de la fonction publique du Canada et le Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier. L'Université Carleton et le Centre d'études sur la Gouvernance de l'Université d'Ottawa ont également appuyé l'étude, sous forme de participation d'étudiants et d'étudiantes. Le Conseil de Planification sociale d'Ottawa-Carleton a quant à lui coordonné le travail de l'équipe de projet et fourni les ressources humaines.

Objectifs du projet

Présenter une perspective indépendante du programme Ontario au travail :

- en documentant et en étudiant les répercussions du programme Ontario au travail sur les bénéficiaires de l'aide sociale et la communauté en général;
- en faisant connaître les résultats de la recherche au Comité des services communautaires et à la communauté en général;
- en présentant une analyse qui compare les expériences des bénéficiaires aux données quantitatives recueillies sur Ontario au travail par les Services sociaux de la ROC;
- en reconnaissant les problèmes au fur et à mesure qu'ils se présentent et en formulant des recommandations sur la façon de les régler.

Notre étude mesure les répercussions du programme Ontario au travail dans la région d'Ottawa-Carleton en les comparant aux objectifs fixés pour le programme par le gouvernement de l'Ontario.

L'objectif du programme Ontario au travail est de faire en sorte que l'aide sociale constitue véritablement un dernier recours et d'aider les gens à trouver la voie la plus rapide vers un emploi rémunéré. (Gouvernement de l'Ontario, La réforme de l'aide sociale : un Système qui fonctionne)

Le 1^{er} octobre 1998, l'équipe de projet a présenté au Comité des services communautaires de la Région un rapport d'étape sur l'étude de recherche (*All I need is a Job*). Des exemplaires de ce rapport ont également été distribués dans la communauté. Les constatations préliminaires portaient sur un certain nombre de questions découlant de la mise en œuvre du programme, les répercussions du programme tel qu'il était conçu et les perceptions des participants et participantes au sujet de ce qu'ils considéraient comme les principaux obstacles à leur participation à la population active. (Voir *Annexe II*, Résumé des constatations préliminaires.)

Résultats sommaires

Les résultats de cette recherche reflètent en grande partie la complexité inhérente au Programme Ontario au travail. En effet, certaines composantes du programme, telles que les placements dans la collectivité, sont nouvelles et font l'objet de controverse, alors que d'autres aspects (tels que les soutiens à l'emploi) existent depuis longtemps sous une forme ou une autre dans la région d'Ottawa-Carleton.

Plusieurs participants et participantes à notre étude ont reconnu que la Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton (Services sociaux) adoptait un processus d'implantation du programme Ontario au travail qui différait de celui du gouvernement ontarien.

L'approche de la MROC est plus souple et plus modérée que celle d'autres régions de la province.

Les personnes à qui nous avons parlé souhaitent clairement avoir plus d'occasions d'acquérir des compétences et de l'expérience, et avoir une autonomie accrue et un lien plus direct avec le marché du travail. Un grand nombre d'entre elles espéraient que le programme Ontario au travail les aiderait. La publicité faite au travail obligatoire par le gouvernement provincial et par les médias, selon laquelle il s'agissait du moyen le plus rapide d'obtenir un emploi, a suscité de grandes attentes chez les participants et participantes. Toutefois, ceux-ci exprimaient également certaines réserves quant au programme du gouvernement :

Le gouvernement suit son propre programme.

Le gouvernement me met en colère, il dégrade les pauvres.

Dès le début et au cours de toute l'étude, les participants et participantes ont fait état d'un grand nombre d'obstacles qui les empêchaient de trouver un emploi et d'acquérir l'autonomie financière. Pour la plupart, ces obstacles n'étaient pas ou ne pouvaient pas être surmontés dans le cadre du programme Ontario au travail.

Il semblerait que pour un certain nombre de personnes, le fait de participer à Ontario au travail (surtout aux placements dans la collectivité) a en réalité diminué leur éventail d'options, et même les a empêchés d'aller de l'avant. La plupart des gens n'ont pas gagné grand chose de leur participation au programme. Ils étaient contents de pouvoir sortir et fréquenter d'autres personnes de la collectivité, mais ils ont rapporté, en général, qu'ils n'avaient pas acquis de compétences ou établi de nouveaux contacts et qu'ils ne pensaient pas être plus près d'obtenir un emploi.

D'autres répercussions de la participation à Ontario au travail sont liées au stress et à l'anxiété générés par le programme chez les participants et participantes. *Nous vivons des temps économiquement difficiles où les gens doivent lutter pour survivre... être obligés de participer à Ontario au travail est un fardeau supplémentaire.*

Tous les participants et participantes qui ont trouvé du travail estimaient que c'était uniquement grâce à leurs efforts personnels. Ils affirmaient que leur participation à Ontario au travail n'avait rien à voir avec le fait d'avoir trouvé un emploi.

Besoin de solutions basées sur une approche globale

*J'ai une attitude positive pour trouver un vrai emploi,
mais je ne sais pas comment faire. Un emploi serait ma
chance de vivre une vie normale.*

...

L'année prochaine à la même époque, j'aurai un emploi!

os efforts en vue de documenter les expériences des participants et participantes à NOntario au travail dans la région d'Ottawa-Carleton ont donné lieu à une série de recommandations qui, si elles sont mises en œuvre, pourraient améliorer la qualité de l'aide offerte aux bénéficiaires de l'aide sociale en quête de travail. Néanmoins, nous signalons aussi que si une proportion appréciable de ces recommandations venait à être adoptée, il en résulterait un programme considérablement différent de celui que la province a mis actuellement en place.

La discussion doit, par conséquent, s'élargir. Nos résultats serviront de points de référence à la province pour déterminer les répercussions des décisions qu'elle impose dans Ottawa-Carleton, mais nous devons également envisager des solutions locales. Nous croyons, en effet, qu'Ontario au travail n'est qu'un maillon d'une chaîne dont la complexité croît de jour en jour et qui comprend l'aide sociale, la formation, l'emploi, la réduction de la pauvreté et le développement communautaire.

Nous croyons que les problèmes du programme Ontario au travail reflètent en grande partie le besoin d'une approche plus intégrée du développement du marché du travail dans Ottawa-Carleton. Outre les transitions difficiles, et souvent douloureuses de ces dernières années, un nombre croissant d'indices semblent pointer dans la même direction. Quelques exemples illustrent ce fait : le rapport sur les Audiences populaires, le *Hidden Workforce Report* et plus récemment le *Ottawa Training Board Environmental Scan*.

Le défi que doit relever la région d'Ottawa-Carleton est de réunir ces éléments en une stratégie qui intègre les efforts de tous les intervenants. De l'avis des participants et participantes à qui nous avons parlé et qui ont manifesté un vif désir de mener une vie de citoyens productifs et engagés dans leur communauté, cette action collective leur permettra d'abolir les obstacles qui limitent actuellement leurs chances d'atteindre l'autonomie.

En dernier lieu, soulignons que, bien que la région d'Ottawa-Carleton jouisse de la réputation enviable d'être l'une des régions les plus prospères et les plus innovatrices au pays, certains secteurs de la communauté sont en perte de vitesse. Une approche intégrée du problème du chômage et de l'aide sociale exige que notre vision de la prospérité englobe toutes les couches sociales, fusionnant ainsi les politiques économiques et sociales traditionnellement distinctes.

Envisager Ontario au travail dans ce contexte plus vaste et concrétiser des stratégies qui répondent aux besoins locaux est un investissement que nous devons absolument faire.

Suivi du programme d'Ontario au travail: Plan d'action

	<i>Recommandation</i>	<i>Action prise ✓</i>
1	Que les allocations accordées pour couvrir les besoins fondamentaux (nourriture et logement) soient augmentées afin de refléter les coûts réels d'un régime équilibré et d'un logement acceptable.	☐
2	Que les bénéficiaires de l'aide sociale soient autorisés à retenir le montant total de leurs prestations fiscales pour enfants afin de répondre aux besoins supplémentaires de leurs enfants.	☐
3	Que les clients et clientes soient autorisés à retenir une plus grande part des gains provenant d'un emploi à temps plein ou à temps partiel.	☐
4	Que les clients et clientes continuent à recevoir des prestations supplémentaires (p. ex., des prestations pharmaceutiques) pendant un certain temps après avoir cessé de recevoir de l'aide sociale afin de les aider pendant la période initiale de transition.	☐
5	Que les contraintes de temps et de ressources soient relâchées et le système assoupli afin de reconnaître et d'apprécier la diversité des expériences et des besoins individuels.	☐
6	Que les options actuelles soient développées et que d'autres avenues soient explorées. La définition du terme « travail » doit être élargie pour tenir compte de concepts comme les initiatives de coopération et les activités de développement économique communautaire.	☐
7	Que le temps alloué à l'évaluation initiale en vue d'une participation à Ontario au travail soit augmenté pour permettre une sélection adéquate des options et une clarification des rôles et des responsabilités de chacun.	☐

Recommandation		Action prise ✓
8	Que des renseignements détaillés sur l'éducation, la formation, les placements et les soutiens soient fournis à tous les participants et à toutes les participantes au cours de l'évaluation initiale, quelle que soit l'option qu'ils choisissent. Ils devraient également être tenus régulièrement au courant de tout changement de directive ou autre qui puisse les affecter.	
9	Que tous les documents soient rédigés dans un style clair et que les clients et clientes reçoivent une copie de tout document qu'on leur fait signer.	
10	Que les avantages soient améliorés et que les clients et clientes soient informés de leur admissibilité à en bénéficier.	
11	Que des services de garde d'enfants, autorisés ou non selon le choix des parents, soient fournis à tous les participants et à toutes les participantes qui en ont besoin.	
12	Que les possibilités de formation et d'éducation dans le cadre d'Ontario au travail soient enrichies pour inclure également l'éducation de niveau postsecondaire.	
13	Que la Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton s'engage dans une campagne proactive visant à démystifier les stéréotypes attribués aux bénéficiaires de l'aide sociale et à faire prendre conscience aux employeurs des compétences et des capacités de ces derniers. Le but de cette campagne serait de montrer que la plupart veulent vraiment travailler.	
14	Que les pratiques actuelles, qui obligent les bénéficiaires de l'aide sociale à s'identifier comme tels lorsqu'ils postulent un poste, soient modifiées, voire éliminées.	
15	Que les Services sociaux collaborent avec les employeurs de la région pour déterminer une formation adaptée aux conditions actuelles du marché du travail ainsi que pour créer des partenariats qui faciliteraient la tenue de stages de formation en milieu de travail.	

	<i>Recommandation</i>	<i>Action prise ✓</i>
16	Qu'un mécanisme ou un forum soit créé indépendamment des Services sociaux, avec des fonds suffisants, où les clients et clientes pourraient faire part à un tiers impartial de leurs préoccupations et recevoir des renseignements et de l'aide sans crainte de compromettre leurs prestations d'aide sociale.	
17	Que des mécanismes permanents soient mis en place pour permettre aux clients et clientes de faire des commentaires au sein d'un groupe sur leurs expériences dans le programme Ontario au travail afin qu'ils puissent influencer le système sans que cela leur porte atteinte.	