

ARBEIDSZORG IN GOEDE BANEN ?

WERK AAN DE WINKEL

Mieke Frans

“Want een beleid dat gericht is op achtergestelde groepen in de samenleving moet niet uitgaan van de vraag van de markt, maar van de leefwereld van deze mensen. Als dat arbeidszorgbeleid tenminste niet telkens weer perverse effecten wil genereren”(…) “Arbeidszorg is voor hen vaak de enige band die ze nog met de samenleving kunnen opbouwen. Hen dwingen een betaalde job te aanvaarden zou deze verbinding kunnen doorknippen”.

Neuzen in dezelfde richting

Hoewel er duidelijke verschillen zijn tussen de sectorgebonden vormen van arbeidszorg hebben zij ook baat bij het benadrukken van de gemeenschappelijke visie en doelstellingen. Om hun vraag naar erkenning en subsidiëring kracht bij te zetten én om de conceptuele verwarring weg te werken liet de Koning Boudewijnstichting zich overhalen om hen uit te nodigen voor meer ‘verheven’ overleg. En zie, de rondetafelgesprekken met vertegenwoordigers van de Federatie van Diensten voor Geestelijke Gezondheidszorg (FDGG), de Federatie Beschut Wonen, het Steunpunt Algemeen Welzijnswerk (SAW), het Pluralistisch Platform Gehandicaptenzorg (PGG), het Vlaams Welzijnsverbond, het Verbond der verzorgingsinstellingen, het Samenwerkingsverband Sociale Tewerkstelling (SST) en de Federatie van de Beschutte Werkplaatsen (VLAB) resulteerden inderdaad in een consensus(tekst) over het concept arbeidszorg. Volgens deze consensus hebben de diverse initiatieven gemeen dat ze arbeidsmatige activiteiten aanbieden in een dienstverlenende en/of productieve setting. Dat kan verschillende vormen aannemen. Het kan gaan om een groepsmatig gebeuren dat plaatsvindt in een atelier: het arbeidszorgcentrum. Maar het kan ook de vorm aannemen van zinvolle arbeidsactiviteiten op een externe arbeidspost (in het reguliere circuit) waar men ondersteunende begeleiding biedt via het individueel begeleid werk (supported employment).

Met het benadrukken van het productieve en/of dienstverlenende karakter wil men aangeven dat de aangeboden arbeid zinvol moet zijn en niet één of andere vorm van ‘bezigheidstherapie’. Er worden producten gemaakt of diensten verleend, die op een geregelde basis worden verkocht of aangeboden. Er wordt een zo optimaal mogelijke rentabiliteit nagestreefd door het optimaliseren van het functioneringsniveau, niet uit winstbejag maar omwille van de zinvolheid van de arbeid zelf. Deze arbeidsmatige activiteiten worden niet zomaar aangeboden. Er is een ruimere missie waarvoor arbeid(zorg) enkel het middel is en wat in de consensus tekst het ‘operationeel doel’ wordt genoemd. Arbeidszorg moet voor de medewerkers de latente functies van arbeid bereikbaar maken. We weten al langer dat arbeid zin geeft aan het bestaan, de eigenwaarde verhoogt, sociale contacten bevordert, de tijd structureert en maatschappelijke erkenning en status bezorgt. De realisatie van deze latente functies moet op hun beurt toelaten persoonlijke en sociale vaardigheden voor sociale inschakeling te verwerven. Arbeidszorgactiviteiten moeten de latente

functies van arbeid bereikbaar maken en zo de maatschappelijke reïntegratie en participatie bevorderen. Dit zou het welzijn van het individu ten goede komen. Dit standpunt ligt in de lijn van de trend van de arbeidsrehabilitatie in de geestelijke gezondheidszorg en de trend naar normalisatie in de gehandicaptenzorg. In al die sectoren wordt arbeid telkens weer gezien als een belangrijke maatschappelijke hefboom voor de doelgroep.

Niet recupereerbare arbeid

Deze arbeidsmatige activiteiten worden niet aan eender wie aangeboden. Arbeidszorg richt zich namelijk tot die personen die niet meer terecht kunnen in het reguliere arbeidscircuit, maar ook niet in het sociale tewerkstellingscircuit omwille van wat men dan noemt persoons- en maatschappijgebonden redenen. Dat een grote groep mensen uitgesloten wordt uit de reguliere arbeidsmarkt is geen nieuw fenomeen. Vanuit deze vaststelling zijn ook de beschutte en sociale werkplaatsen ontstaan. Recent gegeven is dat ook deze werkplaatsen niet langer hun sociale rol als onderste vangnet kunnen vervullen. Ook hier maken uitsluitingsmechanismen het sociale tewerkstellingscircuit ontoegankelijk. De doelgroep van arbeidszorg wordt dus afgebakend door een negatieve definitie: zij kunnen niet in het reguliere en niet in de sociale tewerkstellingscircuit terecht. De activiteiten worden daarom ook niet op eender welke manier aangeboden. Ze zijn zo veel mogelijk afgestemd op de specifieke noden van het individu. De term maatwerk staat hierbij centraal.

Dit betekent dat er wordt naar gestreefd de potentiële capaciteiten van de medewerkers zo optimaal mogelijk te benutten. Stressverwekkende factoren worden zo veel mogelijk beperkt en er wordt expliciet tijd vrij gemaakt voor een goed onthaal op de werkvloer. *“Het gedifferentieerd en complementair aanbod aan activiteiten en aan ondersteunende methodieken moet het mogelijk maken dat iedereen op de juiste plaats het juiste aanbod krijgt dat zo nauw mogelijk aansluit bij de individuele noden en verwachtingen van onze doelgroep”*, aldus de consensustekst. Concreet wordt inschakeling in arbeidszorg mogelijk gemaakt doordat de medewerkers een uitkering (blijven) ontvangen. Hun loonvormend vermogen is immers te gering om zelfbedruipend te zijn en door de inkomsten uit hun eigen activiteiten te voorzien in een loon. Zij verwerven hun inkomen dus in de eerste plaats uit een uitkering van de sociale zekerheid, een bestaansminimum of een tegemoetkoming voor gehandicapten. Vaak, maar zeker niet in alle arbeidszorgprojecten, wordt deze uitkering evenwel aangevuld met een kleine onkostenvergoeding. Dikwijls bedraagt die ongeveer €1 per uur, naar analogie van de opleidingsvergoeding van de VDAB.

Sinds de consensus volgen de beleidsontwikkelingen inzake arbeidszorg zich snel op. De consensustekst werd op 7 februari 2001 voorgesteld op een persconferentie waarop ook de minister van Werkgelegenheid, Renaat Landuyt en de kabinetschef van de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gelijke Kansen, Piet De Roeck, aanwezig waren. Daar toonden deze beleidsverantwoordelijken zich bereid tot concrete engagementen. Ook het Vlaams Parlement zette de materie ‘arbeidszorg’ op haar agenda. Er werd een resolutie ingediend door de vier meerderheidspartijen. De vertegenwoordigers van de betrokken sectoren werden op 11 oktober 2001 uitgenodigd op een hoorzitting in het Parlement voor de verzamelde commissies Welzijn, (Volksgezondheid en Gelijke Kansen) en Economie, (Landbouw, Werkgelegenheid en Toerisme). En ook het werkveld zat niet stil. Alert organiseerde in voorbereiding op de hearing een debat, waarin gepleit werd voor een strategisch plan om de terugkerende afstroming van de doelgroep te

vermijden. Ook de rondetafelgesprekken gaan intersectoraal verder rond thema's zoals toeleiding, regionale afstemming en begeleiding¹. Dat leidde tot een knelpuntennota, waarin een inventaris werd gemaakt van problemen die door het beleid zouden moeten worden weggewerkt.

Het blijft schemeren

Laat ons op basis van al deze besprekingen de meest acute problemen op een rijtje zetten. De knelpunten waarmee de organisaties die arbeidszorg aanbieden kampen, gaan om geld (of beter het gebrek eraan) en rechtsonzekerheid. De meeste arbeidszorginitiatieven werken bij de gratie van tijdelijke en lokale middelen: SIF-middelen, niet-gereguleerde toelagen, gemeentelijke en provinciale subsidies en giften. Een aantal onder hen kunnen ook beroep doen op een instelling die via andere middelen *gefinancierd* wordt en waarin het arbeidszorginitiatief ingebed werd. Deze 'moederorganisatie' heeft het arbeidszorgproject opgericht met middelen die ze uit allerlei financieringsbronnen heeft kunnen losweken of die ze naar arbeidszorg heeft ge(her)oriënteerd. Op die manier zorgt de moederorganisatie ervoor dat het arbeidszorgproject kan overleven. In het onderzoek van Frans & Vranken (2000b:70) blijkt ook dat, naast de financiering komende van de moederorganisaties en de lokale middelen, de inkomsten uit eigen activiteiten een belangrijke bron van inkomsten te zijn. Terwijl het rendement van de doelgroepmedewerkers nochtans uiterst gering te noemen is. De meeste arbeidszorginitiatieven verkeren dus in een uiterst onzekere financiële positie en voor wie niet kan aankloppen bij een (begoede) moederorganisatie leidt dit ook tot precare werkomstandigheden. Men kan niet voldoen aan de veiligheidsnormen, het ontbreekt aan een aangepaste kledij, men moet werken met verouderd materiaal, er is geen degelijke arbeidsongevallenverzekering.

Tot nu toe kan enkel de werkvorm 'begeleid werken' een beroep doen op overheidsmiddelen. Vanaf 1 januari 2002 zou dit experiment 'begeleid werken' een reguliere basis krijgen. Toch bevinden zowel de doelgroepmedewerkers als de organisaties (de promotoren) zich in een juridische schemerzone. De rechtsonzekerheid van de deelnemers van het experiment 'begeleid werk' is sprekend. Deze doelgroepmedewerkers presteren onbezoldigde arbeid voor een reguliere werkgever, zowel in de publieke sector als privé. Niettegenstaande het gaat over additionele opdrachten blijft de positie van deze mensen vanuit sociaal en arbeidsrechtelijk oogpunt onzeker. Nog groter is die juridische onzekerheid bij niet-categoriale initiatieven, die openstaan voor alle types van medewerkers. Meestal maar niet altijd behoren ze tot de sector van de sociale tewerkstelling en het algemeen welzijnswerk, waar vaak de algemene noemer 'thuislozen' gehanteerd wordt. De categoriale initiatieven zijn gelinkt aan de geestelijke gezondheidszorg en de gehandicaptenzorg en zijn daarom expliciet gericht op (ex)psychiatrische patiënten, respectievelijk gehandicapten, al is onderscheid met 'thuislozen' in feite niet altijd klaar.

In de niet-categoriale initiatieven bestaat er rechtsonzekerheid over de toestemming tot deelname én voor het toelaten van de uitbetaling van een mogelijke onkostenvergoeding door de instantie die instaat voor de uitkering. Werken en een uitkering trekken zijn wettelijk nauwelijks verenigbaar. Daarom moeten de niet-categoriale arbeidszorginitiatieven voor elke individuele doelgroepmedewerker aan de betreffende uitkeringsinstantie een toelating vragen tot inschakeling

¹ Het artikel is voor een groot deel gebaseerd op de documenten van de verslagen van deze Ronde Tafels en de documenten van de hearing in het Vlaams Parlement.

in de arbeidszorg. Voor een werkloze moet toestemming gevraagd worden aan de RVA, voor een bestaansminimumtrekker aan het OCMW waar hij of zij is gedomicilieerd, voor een persoon gerechtigd op een ziekte- en/of invaliditeitsuitkering aan een medisch adviseur en voor personen met een handicap aan het Vlaams Fonds. De toestemming is nog te veel afhankelijk van de goodwill van de uitkeringsinstelling. Omdat de medewerkers geen echte arbeidsovereenkomst hebben afgesloten, durft de arbeidsinspectie dit wel eens als ‘zwart werk’ bestempelen, met alle gevolgen van dien. Dit risico vergroot nog indien er een onkostenvergoeding wordt uitbetaald.

Afroming en uitsluiting

Om al die storende onzekerheden weg te werken eisen de promotoren van arbeidszorginitiatieven en hun vertegenwoordigers meer effectieve beleidsacties van overheidswege. Niet alleen de Vlaamse – in Wallonië bestaat het fenomeen arbeidszorg niet – maar ook de federale overheid dient zijn verantwoordelijkheid in deze materie op te nemen. En toch ... zijn er ook een aantal gevaren verbonden aan het uitwerken van een strakkere regelgeving. De ontwikkelingen in de sociale en de beschutte werkplaatsen tonen aan hoe erkennings- en subsidiëeringsvoorwaarden perverse effecten kunnen hebben. Ze versterkten de afromings- en uitsluitingsprocessen. Wil men een gelijkaardige evolutie in de arbeidszorg vermijden dan zal men uit het verleden de gepaste lessen moeten leren. Het is betekenisvol dat de sociale werkplaatsen - opgericht om de meest achtergestelde groepen in staat te stellen om te werken - niet meer in staat blijken deze groepen in hun werking te betrekken. Stilaan zijn ook de ‘sociale werkplaatsen’ in het vaarwater van het competitieve en arbeidsmarktgerichte denken terechtgekomen en worden productiviteit en rentabiliteit er aan belang. De voornaamste oorzaak van deze evolutie ligt in de regelgeving die voor de sociale werkplaatsen werd ontworpen. Na een aantal jaren te hebben gewerkt zonder overheidssubsidies, wilden de sociale werkplaatsen meer structuur en continuïteit aanbrengen en een loon geven aan de medewerkers. In functie daarvan is men gaan pleiten voor een decreet op de sociale werkplaatsen. In 1994 kwam er eerst een experimentele regelgeving tot stand. Toen al bestond de gegronde vrees dat het door de overheid voorgestelde experimentele kader zou leiden tot uitsluiting van de zwakste deelnemers.

Als we er de commentaar van de Federatie van de Sociale Werkplaatsen – toen nog SSW, nu SST – op dit experimentele kader op nalezen, merken we dat dit scenario toen al werd voorspeld. “Momenteel kunnen werknemers met een zeer laag rendement terecht in de bestaande sociale werkplaatsen. De voorgestelde subsidiëring binnen het experimenteel kader zal de rendementsdruk op de werknemers zwaar doen doorwegen. Er is bijgevolg een reëel gevaar dat de zwaksten hierdoor uit de boot gaan vallen [...] Nu reeds moeten we alert zijn voor een mogelijke uitstoot van te laag renderende werknemers dat het experimenteel kader met zich kan meebrengen.” (persconferentie 05.09.1994). De twee ‘valkuilen’ van dit experimenteel kader waren de subsidieregeling rond de loonkost van de werknemers en de toelatingscriteria. Men ging er van uit dat de beoogde doelgroep van de sociale werkplaatsen in staat was op termijn de eigen loonkost terug te verdienen. Als gevolg daarvan werd er door de overheid voor geopteerd om de helft van het loon van de medewerkers te subsidiëren. De overige helft van het loon moesten de medewerkers uit de sociale werkplaats zelf verdienen. En wat voorspeld werd, bleek uit te komen: voor een aantal mensen was de sociale werkplaats meteen te hoog gegrepen. Zij konden niet instappen in het experiment en vielen uit de boot.

Om het decreet aanvaardbaar te maken werd voor hen toen al meteen een aparte werkvorm opgericht: arbeidszorg. Uitsluiting uit de sociale werkplaatsen werd ook veroorzaakt door de toelatingscriteria. Het experimentele kader legde de volgende instapvoorwaarden op: “Sociale werkplaatsen beogen een doelgroep die (1) door een cumulatie van risicofactoren (zoals justitieel en/of instellingsverleden, leefsituatie, sociale achterstelling, ...) geen kansen meer maakt op de reguliere arbeidsmarkt en (2) voldoet aan de volgende objectieve criteria: (a) ouder dan 25 jaar; (b) laaggeschoold (Lager Secundair Onderwijs, Hoger Secundair Beroepsonderwijs) en (c) langdurig werkloos is (in beginsel meer dan vijf jaar).” Deze instapvoorwaarden werden intussen al wel versoepeld en teruggebracht op vijf jaar inactiviteit in plaats van vijf jaar werkloosheid. Zo kwam er toegang voor niet-beroepsactieven, bestaansminimumtrekkers en andere personen die op één of andere manier steun krijgen van een OCMW. Maar er waren en bleven ook andere maatschappelijke en ‘bedrijfsinterne’ redenen voor de afroming van de doelgroep. Hoezeer deze perverse effecten op voorhand ook werden voorspeld voor en tijdens het vierjarige experiment, toch werden de grote beleidslijnen behouden in het decreet van 1998 op de sociale werkplaatsen..

Een ezel stoot zich geen twee keer

Het ‘arbeidszorgbeleid’ van de toekomst moet gestoeld zijn op een goede doelgroepafbakening, een billijke financiering en een goed uitgebouwde rechtszekerheid voor de promotoren én de doelgroepmedewerkers. We duiden er de beleidsconsequenties van. Momenteel vertrekt men in arbeidszorg van een negatieve definitie om de doelgroep af te bakenen. De beoogde doelgroep kan omwille van persoons- en maatschappijgebonden redenen niet terecht in het reguliere arbeidscircuit noch in het sociale tewerkstellingscircuit. Hoe vaag deze negatieve definitie ook is, ze biedt toch de meeste garantie op het volledig omvatten van de doelgroep van arbeidszorg. Zo zou het inbouwen van criteria inzake scholingsniveau kunnen resulteren in het uitsluiten van een vrij grote groep. De lijn trekken op een lage scholingsgraad (maximaal Lager Secundair Onderwijs) naar analogie met de sociale werkplaatsen zou betekenen dat 21% van de huidige populatie van doelgroepmedewerkers niet meer in aanmerking komt (Frans & Vranken, 2000b:52).

Een laagdrempelig aanbod betekent ook dat er zo weinig mogelijk toegangspoorten worden gecreëerd. Deze zorgen namelijk voor een nieuwe restgroep die niet eens tot aan de intake of de screening geraken of die ergens onderweg moeten afhaken. Wil men van arbeidszorg één van de mogelijke fasen van een traject maken, dan moeten ook de beschotten tussen de verschillende werkvormen worden weggewerkt. Zowel de toegang vanuit een andere werkvorm naar arbeidszorg als omgekeerd moet vlot kunnen verlopen. Zo kan men voor personen met een handicap slechts een flexibel aanbod organiseren wanneer men de traditionele cesuur tussen werkenden en niet-werkenden weet weg te werken. Hokjesmentaliteit moet niet alleen binnen een sector worden bestreden maar ook en misschien nog meer tussen de sectoren.

Het huidige beleid staat echter vaak haaks op dit trajectmatig denken. Omwille van de vaagheid van de definitie zouden er idealiter garanties moeten worden ingebouwd die ervoor zorgen dat de juiste doelgroep wordt ingeschakeld. Daarvoor zou kunnen gedacht worden aan een ‘externe doelgroepbewaking’. De ‘Rondetafel’ stelt dan ook voor dat één van de criteria om als initiatiefnemer van arbeidszorg te worden erkend erin bestaat om “een externe

doelgroepbewaking te aanvaarden”. Dit betekent dat ten gepasten tijde zou gecontroleerd worden of de doelgroepmedewerkers nog wel ‘op hun plaats zitten’. Meer bepaald zal dan de ‘bovengrens’ van arbeidszorg in het oog moeten worden gehouden omwille van het niet geringe risico dat een aantal ‘beter presterende medewerkers’ onterecht in het arbeidszorginitiatief worden gehouden.

Rechtszekerheid

De sectoren pleiten voor een attestering van de promotor om garanties te bieden aan de initiatiefnemers en de doelgroepmedewerkers. Momenteel loopt een arbeidszorgproject in de vorm van een atelierwerking nog het risico om omwille van het uitbetalen van een vergoeding in aanvaring te komen met de RSZ, met de sociale inspectie én met de arbeidsinspectie. De reguliere werkgever die een persoon met een handicap enkele uren laat werken, riskeert eveneens een confrontatie met de arbeidsinspectie. Een attest zou het bewijs moeten leveren dat de initiatiefnemer gelegitimeerd is om arbeidszorg te organiseren. Dit biedt tevens garanties aan de doelgroepmedewerkers want “een arbeidszorginitiatief zou een attest kunnen krijgen op voorwaarde dat het zich in orde stelt met de verzekering Burgerlijke Aansprakelijkheid, de arbeidsongevallenverzekering, het woon- en werkverkeer verzekert, de veiligheidsvoorschriften naleeft, zich aansluit bij een arbeidsgeneeskundige dienst en een arbeidsorganisatie heeft die een inspraak- en klachtenprocedure voorziet”, aldus het verslag van de Rondetafel.

Om de doelgroep juridisch te kunnen beschermen moeten naast het attesteren van de promotor ook juridische obstakels worden weggewerkt. Men moet ten alle koste vermijden dat de medewerker het risico loopt zijn uitkering kwijt te spelen door inschakeling in arbeidszorg. Een uniforme, transparante en eenvoudige ‘procedure toelating tot inschakeling’ van de verschillende uitkeringsinstanties is voor de verschillende types van doelgroepmedewerkers noodzakelijk. Om hun recht op een uitkering te kunnen blijven garanderen pleit men (zelfs) voor een ‘vrijwilligersstatuut’. Volgens de Rondetafel zou het gaan om een tussenstatuut waarin er sprake is van vrijwillige medewerkers in een productieve of dienstverlenende setting. Aangezien uitkeringen voor het merendeel een federale materie zijn, zal overleg met de federale overheid op dit vlak een voorwaarde zijn.

Blijft het knelpunt bij uitsteking: de financiële middelen. De arbeidszorginitiatieven moeten het zien te rooien met vaak tijdelijke middelen van diverse instanties en organisaties. De vraag naar een meer duurzame en structurele financiering dringt zich dan ook op. Op de vraag hoe arbeidszorg zou moeten worden gefinancierd heeft de overheid al duidelijk haar voorkeur laten blijken. Er wordt niet geopteerd voor het creëren van een afzonderlijk circuit van arbeidszorgcentra maar voor het ondersteunen van “de functie arbeidszorg”. Dit wil zeggen dat organisaties die naast andere activiteiten arbeidszorg aanbieden, zullen worden gefinancierd voor het aanbieden van arbeidszorg. In de resolutie lezen we het volgende: “De doelstelling moet zijn dat arbeidszorg op een volwaardige manier kan geïntegreerd worden binnen de bestaande structuren, met daaraan gekoppeld de nodige financiering.” De vraag die zich hier natuurlijk opdringt is wat er moet gebeuren met de zuivere arbeidszorgcentra. Een aantal van de arbeidszorginitiatieven hangt namelijk niet af van een sociale werkplaats, een dag(activiteiten)centrum of een andere instelling.

Annex sociale werkplaatsen

De volgende vraag die moet worden beantwoord, is dan wat er moet worden gesubsidieerd. De voornaamste kosten zijn: de omkadering, de doelgroepmedewerkers en de infrastructuur. Tot nu toe werden enkel de begeleiders van het 'experiment begeleid werken' op een stevige basis gefinancierd. Eén voltijds equivalente begeleider staat binnen dit experiment voor 400 begeleidingen, dit is 400 contacturen met doelgroepmedewerkers of werkgevers. De dagcentra krijgen hiervoor erkenning in het kader van de heroverwegingen van het Vlaams Fonds.

In het voorstel voor de sociale werkplaatsen wordt ervoor gepleit één voltijds equivalente begeleider ter beschikking te hebben voor vijf voltijds equivalente doelgroepmedewerkers. Dat komt neer op één begeleider per vier doelgroepmedewerkers.

In deze richting werden stappen ondernomen door minister Landuyt: op 21 december 2001 keurde de Vlaamse regering een wijziging goed van het decreet van de sociale werkplaatsen. Deze wijziging komt erop neer dat een sociale werkplaats, vanaf het moment dat ze 25 voltijds equivalente medewerkers sociale werkplaats heeft, één voltijds equivalente begeleider arbeidszorg kan aanvragen. Deze staat dan in voor de begeleiding van vijf voltijds equivalente doelgroepmedewerkers arbeidszorg. Omdat lang niet alle sociale werkplaatsen 25 medewerkers tewerkstellen, wordt gedacht aan pooling of clustering. Maar niet alle sociale werkplaatsen hebben een arbeidszorgproject opgericht en niet alle arbeidszorgprojecten willen zich linken aan een sociale werkplaats. Net zoals de doelgroep van arbeidszorg niet altijd even makkelijk af te bakenen is, geldt dat voor de organisaties zelf ook. De sector waartoe een bepaald project behoort is niet altijd even duidelijk te herkennen. De kleine en de autonome arbeidszorgprojecten dreigen uit de boot te vallen en er werd geen rekening gehouden met de Brusselse arbeidszorg.

Persoonsgebonden rugzakjes

De inkomens van de medewerkers in de niet-categoriale arbeidszorginitiatieven zijn ook zeer divers. In de arbeidszorgcentra van de sector sociale tewerkstelling heeft 24% van de doelgroepmedewerkers een ziekte- en/of invaliditeitsuitkering, 23% een werkloosheidsuitkering, 12% een tegemoetkoming voor gehandicapten, 8% een bestaansminimum en heeft 10% geen inkomen (Frans & Vranken, 2000b: 48). Eerste werk is dus het veilig stellen van deze uitkering. Een specifiek vrijwilligersstatuut en een gestandaardiseerde procedure voor het bekomen van een toelating tot inschakeling van de uitkeringsinstanties zouden hieraan tegemoet komen. Dit roept het bredere maatschappelijke debat op of de medewerkers hun uitkering moeten blijven behouden of een echt loon moeten krijgen. Om een loon te kunnen uitbetalen, zijn er overheidssubsidies nodig (en meer dan de 50% loonsubsidies waarop de sociale werkplaatsen een beroep kunnen doen). Men kan zich in de eerste plaats de vraag stellen of de overheid inderdaad bereid zal zijn om meer dan 50% van het loon te subsidiëren.

Tweede probleem hier is dat de verschillende overheden en verschillende ministers op dit vlak hun verantwoordelijkheid zullen moeten nemen. Zo kan er bijvoorbeeld gedacht worden aan een persoonsgebonden budget, zoals in de gehandicaptenzorg. De doelgroepmedewerker krijgt dan vanuit de voor hem of haar verantwoordelijke sector een 'rugzakje', waarmee hij of zij kan aankloppen bij het arbeidszorgproject naar keuze. Het uitwerken van zo'n intersectoriële regeling

is echter een niet te onderschatten taak. Bovendien kan je je afvragen wat er bij dit soort van regeling gebeurt met de – in de sector van de sociale tewerkstelling – toch wel aanzienlijke groep van personen zonder inkomen. Tot welk ministerie zullen zij zich kunnen wenden voor ‘hun rugzakje’? Het uitbetalen van een loon is dus een moeilijk haalbare piste. Dit neemt niet weg dat de mogelijkheid zou moeten worden voorzien om de uitkering van de doelgroepmedewerkers aan te vullen met een (onkosten)vergoeding.

De huidige situatie is zeer divers. Terwijl men er in het éne project voor opteert te zorgen voor een materiële vergoeding zoals een maaltijd of kledij, verkiest men in het andere project een financiële vergoeding. In nog andere initiatieven (in de gehandicaptenzorg) daarentegen dienen de doelgroepmedewerkers zelfs een bijdrage te betalen om in arbeidszorg te kunnen werken (Frans & Vranken, 2000b:48). Soms nemen de moederorganisaties de financiering van deze vergoeding voor hun rekening. In andere organisaties gebeurt dat dan weer door het OCMW, het SIF of de stad. Meestal wordt ze gefinancierd door de opbrengsten van het arbeidszorgproject zelf, wat dan weer het risico inhoudt dat er extra rendement wordt opgelegd. Een veralgemening van een vergoeding van bijvoorbeeld €1 per uur zou door de overheid financieel kunnen worden ondersteund. Maar een regeling over de sectoren heen is een moeilijke maar noodzakelijke voorwaarde. De verschillende uitkeringsinstanties moeten dan de doelgroepmedewerkers toelaten om deze onkostenvergoeding te cumuleren met de uitkering.

Doorstroming of zorg

Een andere cruciale vraag is: ‘Kadert men arbeidszorg in een traject dat per definitie gericht is op doorstroming naar sociale reguliere tewerkstelling? Of laat men de mogelijkheid dat arbeidszorg voor een bepaalde doelgroep gewoon een volwaardige vorm van (permanente) tewerkstelling blijft?’ Met andere woorden: kan arbeidszorg gewoon een permanente zorg blijven? Een beleid dat aan subsidie en financiële steun voorwaarden koppelt inzake doorstroming, houdt uiteraard weer risico’s in op uitsluiting van de zwakste medewerkers. In het verleden is al meermaals gebleken dat ‘hoe stringenter het institutioneel en subsidiëringskader is en hoe meer voorwaarden er worden opgelegd, hoe groter de kans is dat uitsluitingsprocessen ontstaan.’ (Frans, 1999). Deze (gevaarlijke) notie van doorstroming is blijkbaar toch weer in de voorgestelde parlementaire resolutie binnengeslopen:

“Arbeidszorg hoeft geen blijvende activiteit te zijn. Door het uitoefenen van arbeidszorg in een goed georganiseerde context kunnen sommige personen ondersteund worden in de ontwikkeling van hun competenties, waardoor op termijn de mogelijkheid opgehouden wordt om door te stromen naar een andere activiteit, opleiding of een arbeidssituatie. Dit perspectief sluit aan bij de visie op een activerend beleid waarvoor de huidige regering gekozen heeft.”

Onder de beleidsacties die de Vlaamse regering op zo kort mogelijke termijn dient te nemen, staat onder punt vier van de resolutie vermeld “het nodige te doen om eenvoudige en transparante procedures uit te werken om de kandidaat-doelgroepmedewerkers naar de arbeidszorginitiatieven te kanaliseren, gekoppeld aan de nodige aandacht voor doorstromingsmogelijkheden indien dit binnen het bereik van de betrokken persoon in arbeidszorg ligt; het betreft hier het inbouwen van een gezonde stimulans.” Deze bedenking brengt ons meteen bij een onderliggend debat rond de positie van arbeid en arbeidszorg in onze hedendaagse samenleving.

Het eigenlijke debat

Bij de conceptie van een arbeidszorgbeleid zou men zich eerst ten gronde moeten bezinnen over de zin en onzin van diverse vormen van arbeid (en arbeidszorg) in onze samenleving, die gestuurd wordt door een actieve welvaartsstaat. In een vorig artikel in *Alert* (Frans, 2000a) wezen we er al op dat ‘actief zijn’ daarin wordt verengd tot activiteiten op de reguliere arbeidsmarkt. Deels kan deze belangstelling voor reguliere arbeid verklaard worden door de economische hoogconjunctuur van de laatste jaren. Tot dan was de vraag naar arbeidskrachten op de reguliere arbeidsmarkt groot, zelfs naar de ‘zwakkere’ arbeidskrachten. Sinds de zomer van vorig jaar temperde die vraag. Ook de zorg om de financiële draagkracht van ons sociale zekerheidssysteem bij een groot aantal (uitkerings)afhankelijken versterkt de druk naar reguliere, betaalde arbeid. Toch is dé voorwaarde voor een geslaagd arbeidszorgbeleid het aanvaarden dat niet iedereen inschakelbaar is op de reguliere arbeidsmarkt en dat niet iedereen de ambitie heeft om ingeschakeld te worden op die arbeidsmarkt. Uit het onderzoek naar de leefwereld van de doelgroepmedewerkers van arbeidszorg (Frans & Vranken, 2000b), dat ook reeds in een vorig artikel in *Alert* uitvoerig aan bod kwam (Frans, 2000b), bleek dat de houding van de doelgroepmedewerkers ten opzichte van reguliere arbeid zeer gedifferentieerd was.

Er waren medewerkers die voor de rest van hun (arbeids)leven in arbeidszorg wilden blijven en voor wie reguliere arbeid niet langer een doelstelling was. Zij hadden alle hoop op een betaalde baan opgegeven. Anderen hadden dan weer de ambitie om gedurende een bepaalde maar niet-afgebakende periode werkervaring op te doen om dan de overstap te maken naar de reguliere arbeidsmarkt. Het was dus voor hen nog wel een doelstelling maar dan op langere termijn. Een andere groep had nog steeds een reguliere job voor ogen maar vond de kans dit ooit te bereiken bijzonder klein omwille van de geringe tewerkstellingskansen die zij zichzelf toedichten. En tot slot bleken er ook mensen te zijn – hoewel een minderheid – voor wie betaalde reguliere arbeid een onmiddellijk streefdoel was. Met deze differentiatie qua doelstellingen en verwachtingen zouden we echt rekening moeten houden. Want een beleid dat gericht is op achtergestelde groepen in de samenleving moet niet uitgaan van de vraag van de markt, maar van de leefwereld van deze mensen. Als dat arbeidszorgbeleid tenminste niet telkens weer perverse effecten wil genereren.

Een eigen leefwereld

Ook bij de tiende editie van het Jaarboek Armoede en Sociale Uitsluiting werd stilgestaan bij 10 jaar onderzoek naar de structuren in het dagelijks leven van de armen en van andere sociaal uitgesloten groepen. De bevindingen van het kwalitatief onderzoek naar de leefwereld van sociaal uitgeslotenen voor het beleid werden verwoord door Steenssens (2001:56): *“Het begrip leefwereld heeft betrekking op de behoeften, veronderstellingen, houdingen, doelstellingen en verwachtingen die in en door concrete sociale ervaringen en omstandigheden ontstaan en ontwikkelen. Op basis hiervan beleven en interpreteren mensen gebeurtenissen en geven ze, naargelang van de vaardigheden waarover ze beschikken, hun eigen sociale handelen gestalte.”* Eén van de conclusies van ‘10 jaar marge kijken’ is dat geen rekening wordt gehouden met de leefwereld van achtergestelde groepen en dat voorbijgegaan wordt aan de manier waarop beleidsmaatregelen inspelen op deze leefwereld, waarmee het risico wordt genomen “dat deze maatregelen geen of allerlei onbedoelde tot perverse effecten hebben” (Steenssens, 2001:64).

Dezelfde kwaliteitstoets moet toegepast worden op het beleid voor de arbeidszorg. Rekening houden met de leefwereld van mensen in deze arbeidszorg is ten volle rekening blijven houden met het feit dat de doelstellingen en aspiraties van sommige doelgroepmedewerkers niet naar de reguliere arbeidsmarkt (kunnen) verwijzen. Deze groep, die naar schatting 71% van de totale populatie van doelgroepmedewerkers uitmaakt (Frans & Vranken, 2000b: 58), toch dwingen een reguliere job aan te nemen is nefast. Het zou hen opnieuw doen afhaken en hen veroordelen tot inactiviteit. Arbeidszorg is voor hen vaak de enige band die ze nog met de samenleving kunnen opbouwen. Hen dwingen een betaalde job te aanvaarden zou deze verbinding met de samenleving kunnen doorknippen en hen impliciet veroordelen tot processen van marginalisering, ontanking, thuisloosheid, vereenzaming, verarming, Het gaat bij sociale activering uiteindelijk om het recht zich maatschappelijk nuttig te voelen, of dat via reguliere arbeid of arbeidszorg gebeurt is niet de kern van de zaak. Want dat de maatschappelijke betrokkenheid van mensen in arbeidszorg groot is en dat de medewerkers zich door het uitoefenen van dit soort van activiteiten maatschappelijk nuttig voelen, toont het interviewfragment (Frans & Vranken, 2000a: 111), waarmee we deze bijdrage besluiten:

“... ge kunt uw eigen nuttig maken door te zeggen “nu zal ik mijne dag eens gaan vullen. Ik pak mijne picknick mee en ik ga eens in de wijde wereld trekken. Bij wijze van spreken, ik ga eens een wandeling in het bos doen.” Ja, dat is ook een nuttige bezigheid maar ik vind dat persoonlijk niet hetzelfde omdat ge alleen aan uw eigen denkt. Dan denkt ge alleen aan uw eigen en dan denkt ge ik zijn bezig maar ik gaan nu eens dik profiteren van de buitenlucht en ik ga eens in het bos wandelen. Maar dat is niet hetzelfde als hier in arbeidszorg werken. Dat is minder sociaal.’

Mieke Frans is en bereikbaar via

Bibliografie:

BRACKE, S. & VAN HAEGENDOREN, M. (1996), *De ervaringswereld van sociaal tewerkgestelden. Kwalitatief onderzoek naar arbeidsbeleving in drie Limburgse sociale werkplaatsen*. Vlaams Ministerie voor Tewerkstelling en Sociale Aangelegenheden, Onderzoeksgroep Sociale Wetenschappen, Diepenbeek: LUC.

ELCHARDUS, M. & GLORIEUX, I. (1995), *Niet aan de arbeid voorbij. De werkloosheidservaring als reflectie over arbeid, solidariteit en sociale cohesie*. Koning Boudewijnstichting, Brussel: VUBPress.

FRANS, M. (1999) ‘Opleiden van langdurig werklozen: socialisatieprocessen.’, *Nieuwsbrief Steunpunt WAV*, 9e jaargang, nummer 1/2, p.154-157

FRANS, M., J. VRANKEN (2000a) *‘Tussen welzijn en werk. Een eigen plaats voor arbeidszorg?’*, Een onderzoek uitgevoerd door OASES (UFSIA) in opdracht van het ‘Antwerps Netwerk Arbeidszorg’, met steun van het Sociaal Impulsfonds Antwerpen, UFSIA, Antwerpen, 2000

FRANS, M., J. VRANKEN (2000b) *‘Het gezicht van arbeidszorg. Een onderzoek naar het profiel van de doelgroepmedewerk(st)ers’*. Een onderzoek in opdracht van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, afdeling algemeen welzijnsbeleid.

FRANS, M. (2000a) ‘Sociale economie in de actieve welvaartstaat. De invisible hand in de beleidsnota’s.’, *Alert*, 26e jaargang, nummer 2/3, p.47-62

FRANS, M. (2000b) 'Arbeidszorg. Emancipatie tussen zorg en werk.', *Alert*, 26e jaargang, nummer 2/3, p.63-71

STEENSSENS, K. (2001) 'De structuren van het dagelijks leven. Fragmenten uit 10 jaar naar de marge kijken.', In: Vranken, J., Geldof, D., Van Menxel, G. & Van Ouytsel, J. 'Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2001.', Acco, Leuven/ Leusden, p. 51-69