

Arbeidszorg in vlaanderen

De toegang tot de arbeidsmarkt als een instrumentele vrijheid

Motmans, J., Heyvaert, J., De Prins, P., Wouters, T. & Van Steenberghe, J. 2007. *De toegang tot de arbeidsmarkt als een instrumentele vrijheid. Case studie: de arbeidszorg in Vlaanderen. Expertopdracht Arbeidszorg*. Antwerpen: Instituut Sociale Economie.

Arbeidszorg is een werkvorm ter bevordering van de inclusie op de arbeidsmarkt. Arbeidszorg is vrijwillige, onbetaalde arbeid onder intensieve begeleiding. Daarbij staat de persoon en zijn welbehagen en zingeving centraal. Het verrichten van zinvolle arbeidsmatige activiteiten is het middel.

Tegelijkertijd is arbeidszorg een actueel beleidsthema. Het werkveld is vrij versnipperd en onoverzichtelijk. Discussies met actoren uit de reguliere en beschermde economie zijn nooit ver weg.

Aanleiding ook voor de Vlaamse minister bevoegd voor sociale economie om via een onderzoeksopdracht na te gaan welke de criteria zijn om een onderscheid te maken tussen arbeidszorginitiatieven inzetbaar in de sociale economie en deze die eerder onder 'zorg' ressorteren.

Arbeidszorg als werkvorm is in Vlaanderen ontstaan in het laatste decennium van de vorige eeuw. In 1989 duikt de term voor het eerst op in de context van de discussie over het voorkomen van uitsluiting onderaan de arbeidsmarkt (ANA, 2003). Arbeidszorg wil 'zorgen voor arbeid' voor diegenen die in de reguliere arbeidsmarkt en in de beschermde arbeidsmarkt geen plek meer vinden (Frans, M. 2000). De term verwijst naar een geheel van projecten die arbeidsmatige activiteiten aanbieden zonder dat dit gekoppeld is aan een ar-

beidsovereenkomst. Het betreft dus niet-verloonde arbeid. Doel is mensen de mogelijkheid te bieden te genieten van de latente voordelen van arbeid op maat van wat zij op dat ogenblik zelf aankunnen. Daarnaast bieden deze organisaties ook 'zorg', extra aandacht of extra begeleiding aan de deelnemers.

Arbeidszorg: een dynamiek van onder uit

Arbeidszorg richt zich dus tot personen die omwille van persoonlijk en/of maatschappijgebonden redenen op het moment van hun instap niet kunnen werken onder een arbeidscontract. Zij zijn wel in staat om arbeid te verrichten doch niet aan de voorwaarden die gesteld worden door de arbeidsmarkt, in volume, in ritme en snelheid van arbeid, in de kwaliteit van afwerking of de bestendigheid tegen stress. Het onvermogen om te werken onder contractuele voorwaarden kan tijdelijk zijn – en dan is arbeidszorg een tijdelijke voorziening – of blijvend van aard. De doelgroep arbeidszorg wordt dan ook ruimer omschreven dan de groep van mensen met een 'arbeidshandicap'.

Arbeidszorg kent verscheidene initiatiefnemers:

- de tehuizen voor mensen met een handicap;
- de geestelijke gezondheidszorg;
- de sociale werkplaatsen;
- de zorgboerderijen.

Daarnaast zijn er in Vlaanderen en Brussel nog tal van initiatieven die momenteel werken van uit de filosofie en methodiek arbeidszorg doch die geen beroep doen op een erkenning en subsidiëring van de overheid. Sommigen zijn een initiatief van een Centrum Algemeen Welzijnswerk (CAW), anderen van een lokaal bestuur of OCMW of een lokale vzw of een vereniging waar armen het woord voeren.

Een veelheid van initiatieven en een verscheidenheid, gekoppeld aan continue veranderingen, is dan ook een kenmerk van het werkveld. Tegelijkertijd is er een sterke en aanwijsbare gelijkheid. Arbeidszorg is een bottom-up creatie van invulling van arbeid en participatie voor allen. Het is gericht op de noden, wensen en mogelijkheden in de lokale omgeving.

Arbeidszorg 'als probleem' is een afgeleid sociaal-economisch probleem, meer bepaald de uitsluitingmechanismen op de arbeidsmarkt. Dit zet tal van buurten en basiswerkingen aan tot actie. Typische bottom-up reacties die 'iets' willen doen aan de lokale situatie en in het bijzonder daarbij aandacht geven aan mensen die wel willen actief zijn en werken doch niet terecht kunnen op de arbeidsmarkt.

Vanuit hun betrokkenheid hanteren deze actoren in feite een niet klassiek economisch model, namelijk dit van de capability approach zoals ondermeer uitgewerkt door Amartya Sen (2000) en Martha Nussbaum (2006). Hier wordt recht op arbeid als een fundamenteel en uitgebreid recht gewaardeerd, als een middel tot volwaardige participatie in de lokale gemeenschap, naast zijn inkomensgenererend vermogen. Arbeid wordt daarom breed ingevuld en heeft zowel betrekking op productieve arbeid, vrijwilligerswerk als op zorg voor familie. Evaluatie van beleid gebeurt in de capability approach dan niet in termen van een loutere invulling van een recht op arbeid, maar eerder in termen van de uitkomsten, de effecten: welke reële mogelijkheden ('capabilities') creëren beleid en instituties voor mensen om invulling te geven aan wat ze werkelijk waardevol vinden. In dit alles is het van be-

lang rekening te houden met de diversiteit tussen mensen en de verschillende behoeften aan hulpbronnen die mensen hierbij nodig hebben. Zo hebben gehandicapte personen andere en specifieke noden om hun functie 'participatie aan de gemeenschap via arbeid' invulling te geven.

Arbeid als een instrumentele vrijheid: een leidraad voor kwalitatief veldonderzoek

Om de onderzoeksvraag naar criteria van het onderscheid tussen arbeidszorg sociale economie en arbeidszorgwelzijn te beantwoorden werd in dit onderzoek gekozen voor een kwalitatieve benadering. In het veldonderzoek werden zeven van elkaar verschillende arbeidszorgprojecten in Vlaanderen of Brussel bezocht. In elk project was er een diepte-interview met de coördinator, de begeleider en een arbeidszorgwerknemer.

De analyse van de zeven cases gebeurde vervolgens op basis van een gekend concept binnen de capability approach, namelijk 'instrumentele vrijheden' (Sen, 2000): 'middelen' die direct of indirect kunnen bijdragen tot de algemene vrijheid van mensen om een leven te leiden dat ze werkelijk waardevol vinden. We onderscheiden zes instrumentele vrijheden, die onderling met elkaar verbonden zijn en elkaar kunnen versterken of belemmeren¹:

- de politieke vrijheden in de ruime zin of participatieve vrijheden;
- de economische faciliteiten (onder andere de toegang tot de arbeidsmarkt en de arbeidsomstandigheden);
- de sociale voorzieningen;
- de garantie van transparantie van zaken in sociale relaties;
- 'protective security' (wordt vertaald als sociale zekerheid, doch moet in ruime zin begrepen worden);
- de 'ecologische zekerheid'.

Bevindingen uit de kwalitatieve analyse

In functie van de opmaak van beleidsaanbevelingen zijn er negen richtinggevende inzichten komen boven drijven in de kwalitatieve analyse.

1. Naast de bevordering van de levenskwaliteit van de deelnemers vervult arbeidszorg eveneens een maatschappelijke rol. Een brede benadering van arbeidszorg die ook instrumentele vrijheden verruimt, is voor een aantal mensen bittere noodzaak om te voorkomen dat ze in totaal isolement of extreme armoede terecht komen.
2. Arbeidszorg kan een hefboom zijn voor mensen op voorwaarde dat de organisatie die de arbeidszorg aanbiedt, gericht is op de verruiming van zoveel mogelijk instrumentele vrijheden in functie van de specifieke noden van elke deelnemer. Het verruimen van de economische faciliteiten van mensen is daarbij een doelstelling, doch steeds samen met het verruimen van andere instrumentele vrijheden.
3. Aandacht voor het ecologische is een niet-klasieke instrumentele vrijheid. Ze is belangrijk in functie van gezondheid van mensen en bovendien biedt ze extra economische en sociale opportuniteiten, zeker in het kader van het werken rond armoedebestrijding en zelfvoorziening.
4. Naast het versterken van de maatschappelijke integratie van de deelnemers aan arbeidszorg zelf en het werken rond de ecologische vrijheden, zijn er nog andere vormen van maatschappelijke meerwaarde aanwijsbaar. Deze kan betrekking hebben op de diensten die de arbeidszorgmedewerkers leveren aan de gemeenschap, op de kennis en inzichten die door de arbeidszorgorganisaties via arbeidszorg ontwikkeld worden, de (her)oriëntering van mensen naar de arbeidsmarkt of op de rol die de arbeidszorgorganisatie vervult in het domein van de 'protective security'.
5. De mogelijkheden van arbeidszorg zijn anderzijds ook begrensd. Indien door een combinatie van factoren de afstand tot de arbeidsmarkt en samenleving in het algemeen van een persoon te groot is, dan kan arbeidszorg alleen de situatie niet veranderen. Een enge focus van arbeidszorg op de economische faciliteiten kan ook de armslag van de begeleiders om te werken rond het verruimen van meerdere instrumentele vrijheden belemmeren.
6. Verruiming van de mogelijkheden van arbeidszorg vereist betere afstemming met beleid. Als het belangrijk is dat mensen terecht kunnen in arbeidszorg voor hun persoonlijk welbehagen en omwille van zijn maatschappelijk belang, dan is het ook wenselijk dat hun verblijf in de arbeidszorg niet voortdurend in vraag kan gesteld worden en voortdurend opnieuw administratief moet verantwoord worden.
7. Aan het werken rond instrumentele vrijheden zit steeds een component competentieontwikkeling. De wijze waarop competentieontwikkeling hier ingevuld wordt is specifiek. Focus is niet louter gericht op de ontwikkeling van het individu in functie van zijn bijdrage tot het economische. In de hier beschreven cases werd ruimer gekeken: én naar de persoon, én de organisatie, én naar meerdere instrumentele vrijheden in hun samenhang ter verruiming van capabilities van mensen.
8. Verruimen van instrumentele vrijheden via arbeid is geen voorrecht voor arbeidszorg alleen. Het kan evenzo binnen een normaal verlonde arbeidsovereenkomst. Desgevallend zouden effect en impact nog kunnen toenemen gezien in geval van loonvormende arbeid de economische vrijheden toenemen en zo de andere vrijheden positief kunnen versterken. Belangrijk en noodzakelijk is wel dat de verruiming van het gehele voor die persoon noodzakelijk pakket van de instrumentele vrijheden gewaarborgd blijft.
9. 'Protective security' als instrumentele vrijheid heeft betrekking op het geheel van vangnetten die mensen beschermen tegen gebeurtenissen en voorvallen die kunnen leiden tot hulpbehoevendheid. In feite kan ieder van ons, iedere Vlaming een potentiële 'klant' of kandidaat worden voor arbeidszorg. De kans echter dat zoiets gebeurt, is evenwel zeer ongelijk verdeeld. En de impact en gevolgen van zulk een gebeurtenis op het welzijn van de persoon is eveneens ongelijk verdeeld tussen de onderscheiden groepen. Kiezen voor aansluiting op de globale neoliberale competitieve economie heeft consequenties en leidt tot arbeidsuitstoot uit de reguliere arbeidsmarkt van bijzondere groepen. In zulk een kader is arbeidszorg

een systeem (een vangnet) dat ertoe bijdraagt dat maatschappelijke gelijkheden en kansen gegarandeerd blijven. Specifiek daarbij is dan dat arbeidszorg niet zozeer 'noden' ledigt doch eerder 'mogelijkheden' open houdt.

Een antwoord op de kernvraag van de criteria van onderscheid

Op basis van de onderzoeksbevindingen stellen de onderzoekers dat er nu geen relevante criteria voor onderscheid tussen arbeidszorg sociale economie en arbeidszorg welzijn beschikbaar zijn. Eventueel opgevoerde criteria zijn eerder misleidend: ze herleiden arbeidszorg tot een eng instrument van activering en zien de meerwaarde enkel in bijdrage tot economische meerwaarde. Ze duwen arbeidszorg in een eng financieel/economisch kader waar arbeidszorg niet voor werd uitgewerkt. Het centrale doel van arbeidszorg is het verruimen van vrijheden van mensen. Indien deze acties leiden tot economische meerwaarde dan is dat aardig meegenomen om de kwaliteit van de actie te versterken.

Een stappenplan voor opvolging

Arbeidszorgprojecten komen tot stand vanuit een sterke bottom-up dynamiek. Zij spelen in op lokale noden en vervullen een aanwijsbaar maatschappelijk doel in een samenleving waar arbeidsuitstoot een feit is en gevolgen heeft in meerdere levensdomeinen.

Het versterken van het draagvlak dat het belang van arbeidszorg als een instrumentele vrijheid erkent is een eerste stap die dialoog en afstemming tussen meerdere fora vereist:

- afstemming binnen de Vlaamse regering, in het bijzonder de beleidsdomeinen Welzijn, Werk en Sociale economie en Landbouw. Afstemming met het Brussels Gewest en de federale regering (Volksgezondheid) behoort hier eveneens bij;
- afstemming met de sociale partners en bevoegde paritair beheerde overheidsdiensten zoals bijvoorbeeld VDAB, VAPH;
- afstemming met organisaties in het middenveld zoals de 'Ronde tafel Arbeidszorg', de provinciale platformen arbeidszorg, het 'Vlaams netwerk van organisaties waar armen het woord nemen',

de 'Vlaamse Vereniging van Steden en Gemeenten', het 'Steunpunt Groene Zorg', Vosec, ...

In dit traject van afstemming wordt de vraag van waardecreatie en de maatschappelijke rol van arbeidszorg niet ontweken.

Beoogd effect is dat arbeidszorginitiatieven meer zichtbaar en gekend worden en op een gedeeld draagvlak kunnen terugvallen. Erkenning staat hier dus los van subsidiëring. Erkennen is waarderen, een vorm van 'niet-financiële-subsidiëring'. Projecten en initiatieven krijgen zo een gezicht. Ze zijn onderdeel van een globale actie op Vlaams niveau gericht op het versterken van waardevol leven én participatie van mensen die op dit ogenblik niet terecht kunnen op de 'normale arbeidsmarkt'.

Gegeven een versterkt draagvlak kan dan in volgende stappen aandacht gegeven worden aan:

- provinciale bundeling en inventarisering van initiatieven om te komen tot een betere afstemming van vraag en aanbod;
- de organisatie van gepaste traject- en loopbaanbegeleiding volgens twee sporen (eerder klinische en eerder contextueel) en geïnspireerd op de werking van de zes instrumentele vrijheden. De uitbouw van ervaring in het werken volgens dit systeem behoort hier eveneens bij;
- het onderzoek van de mogelijkheden van ondersteuning en financiering. Het werken vanuit een 'rugzakmodel' geniet hier vanuit verschillende hoek aanbeveling;
- het voorzien van flankerend onderzoek dat zodanig wordt opgezet dat ook de arbeidszorgprojecten zelf eigenaar worden van de resultaten. Het zal hun toelaten om zo hun deskundigheid te versterken.

Bij wijze van besluit

De beleidsvoorstellen zoals hier voorgesteld kunnen de indruk wekken dat arbeidszorg niet thuishoort in de sociale economie. Het zou een voorbarige conclusie zijn. Vanuit een model 'capability approach' kijken we wel anders naar sociale economie als instrument van arbeidsmarktinschakeling.

De vraagstelling wordt hier omgekeerd: wat kan de actieve welvaartstaat doen opdat mensen met

duidelijk minder persoonlijke mogelijkheden toch aansluiting behouden en arbeid kunnen invullen op een waardevolle wijze?

Op zulk een wijze bekeken krijgt het concept arbeidszorg, zoals uitgewerkt en gepromoot door de Ronde Tafel, een substantiële uitbreiding en een expliciete maatschappelijke rol. Zo kan arbeidszorg een volwaardige eigen werkvorm worden in de sociale economie naast de andere werkvormen.

Arbeidszorg als concept werd ontwikkeld in de periode 1989-1999. Door de oprichting van een Ronde tafel Arbeidszorg kreeg het verschijnsel een nieuw elan. Nu dat arbeidszorg in Vlaanderen een realiteit is breekt er een volgende fase aan. Deze mag niet gekenmerkt worden door meer en striktere ordening en reglementering. Integendeel is er nood aan een vernieuwd kijken naar arbeidszorg en, vanuit een groter geheel, toekennen van een ruimere opdracht.

*Peggy De Prins
Jos Motmans
Instituut Sociale Economie
Universiteit Antwerpen*

Noot

1. Sen (2000) onderscheidt vijf instrumentele vrijheden. In navolging van Volkert (2007) en Duriappah (2004) voegen we hier een zesde instrumentele vrijheid toe, namelijk de 'ecologische zekerheid' te begrijpen als 'het beschikken over ecologische vangnetten voor individuen die van het ecosysteem-services afhankelijk zijn voor de realisatie van verscheidene bestanddelen van welzijn'.

Bibliografie

- ANA – Antwerps Netwerk Arbeidszorg. 2003. *Handboek voor begeleiders in arbeidszorg*. Berchem: Provinciaal Overleg Arbeidszorg Antwerpen.
- Arndt, C. & Volkert, J. 2007. *A Capability Approach for Official German Poverty and Wealth Reports: Conceptual Backgrounds and First Empirical Results*, IAW-Diskussionpapiere 27. Tübingen: Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung.
- Frans, M. 2000. *Tussen Welzijn en Werk. Een eigen plaats voor Arbeidszorg.*, UFSIA – Onderzoeksgroep Oases in opdracht van ANA en SIF Antwerpen.
- Nussbaum, M. 2006. *Grensgebieden van het recht*. Amsterdam: Ambo.
- Sen, A. 2000. *Vrijheid is vooruitgang*. Contact: Amsterdam/Antwerpen.