

## TITEL: HET PWA-STELSEL IN KAART GEBRACHT

*Auteur(s): An De Coen, Maarten Gerard en Daphné Valsamis (IDEA Consult)*

### 1. Korte samenvatting van het onderzoek (abstract)

In 1987 werd op federaal niveau het systeem van de Plaatselijke Werkgelegenheidsagentschappen (PWA's) ingevoerd. Dit gebeurde onder meer vanuit de behoefte om een antwoord bieden op een aantal noden van natuurlijke personen en rechtspersonen waaraan de reguliere arbeidsmarkt niet of onvoldoende tegemoet kon komen. Doorheen de jaren kenden zowel de maatregel als de context belangrijke evoluties, zoals de introductie van het systeem van de dienstencheques, de hervorming van de sociale economie, en meer recent ook de het overdragen van de maatregel naar de gewesten via de zesde staatshervorming. In het Vlaams Regeerakkoord 2014-2019 werd een hervorming van het PWA-systeem aangekondigd om op termijn te komen tot één systeem van tijdelijke werkervaring.

Om de geplande hervorming vlot en efficiënt te laten verlopen, is een goed begrip noodzakelijk van de werking van de PWA-vzw's, het bereik van die werking in termen van PWA-werknemers, gebruikers en activiteiten, en de situering van het PWA-stelsel t.o.v. andere gelijkaardige maatregelen. Aangezien er onvoldoende informatie beschikbaar is bij de betrokken instanties, brengt dit onderzoek dit accuraat in kaart door de verschillende aspecten elk afzonderlijk te belichten. Dit gebeurt door het analyseren van administratieve gegevens en input van PWA-beambten via interviews en een online enquête. Naast de grote onderlinge verschillen tussen PWA's valt vooral het specifieke karakter op van het gebruikersprofiel en van de PWA-werknemers. PWA-activiteiten worden vooral uitgevoerd door vijftigplussers, vrouwen en laagopgeleiden die langdurig werkloos zijn. De vraag naar de activiteiten komt vooral van 65-plussers, alleenstaanden en personen uit lagere inkomensgroepen. Bij eventuele hervormingen van het stelsel moet erover gewaakt worden dat zowel de PWA-werknemers als de gebruikers een plaats krijgen in het nieuwe systeem.

#### **Key words:**

Plaatselijk Werkgelegenheidsagentschap (PWA)

### 2. Doelen van het onderzoek

De centrale vraag in dit onderzoek is deze naar de morfologie van het instrument, met klemtoon op de profielkenmerken van de PWA-werknemers en -gebruikers. Meer specifiek beantwoordt dit onderzoek via de verzameling van diverse data, de volgende onderzoeksvragen:

- Wat is het socio-economisch profiel van de PWA-werknemer?
- Voor welke activiteiten worden PWA-werknemers ingezet?
- Wat is het profiel van de gebruikers van diensten die door PWA-vzw's aangeboden worden naar activiteit?
- Hoe wordt de samenwerking tussen de PWA's en andere beleidsactoren (VDAB, OCMW, LDE) ingevuld?
- Hoe verloopt de begeleiding, de omkadering, de financiering en de bestuurlijke organisatie binnen diverse PWA-entiteiten?
- Hoe verhoudt het profiel van de PWA-werknemers en gebruikers zich tot het profiel van werknemers en gebruikers binnen aanverwante instrumenten (dienstencheques, Art. 60/61, WEP+, LDE, ....)?
- Waarin verschilt het PWA-stelsel op de belangrijkste kenmerken van deze instrumenten?

## Verduidelijking van kernbegrippen

Het plaatselijk werkgelegenheidsagentschap (**PWA**) is in samenwerking met de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA) bevoegd voor de organisatie en de controle van activiteiten die niet voorzien zijn in het reguliere arbeidscircuit.

Binnen een PWA zijn één of meer **PWA-beambten** actief, die door de RVA vanuit het lokaal werkloosheidsbureau (WB) worden gedetacheerd om de administratieve taken in het PWA uit te voeren

De doelgroep van het PWA-stelsel bestaat uit drie afgebakende groepen **PWA-werknemers**:

- uitkeringsgerechtigde volledig werklozen die sinds 2 jaar (of 6 maand vanaf 45 jaar) inschakelingsuitkeringen of werkloosheidsuitkeringen genieten;
- uitkeringsgerechtigde volledig werklozen die in de loop van de 36 maanden voorafgaand aan hun inschrijving in een PWA gedurende minstens 24 maanden werden vergoed;
- personen die het leefloon of financiële sociale bijstand van het OCMW genieten, en die ingeschreven zijn als niet-werkende werkzoekende (uitgezonderd vreemdelingen).

PWA-werknemers kunnen hun diensten aanbieden aan verschillende **gebruikers**, nl. natuurlijke personen, lokale overheden (gemeenten, OCMW's), VZW's en andere niet-commerciële verenigingen, onderwijsinstellingen, en land- of tuinbouwbedrijven.

## 3. Methoden en data

Voor de verzameling van informatie en gegevens over het PWA-stelsel, werden verschillende methodieken gebruikt:

- verzameling en analyse van administratieve gegevens van de RVA, de Kruispuntbank Sociale Zekerheid en het Departement WSE. Deze gegevens werden gebruikt om de PWA-vzw's te beschrijven en de kenmerken van de PWA-werknemers en de gebruikers te analyseren.
- Verkennende interviews met relevante instanties om inzicht te verwerven in de werking van het PWA-systeem
- Diepte-interviews met PWA-beambten om informatie te verzamelen m.b.t. de werking van de PWA's in termen van begeleiding, omkadering, financiering, bestuurlijke organisatie, alsook de samenwerking met andere beleidsactoren.
- Een online bevraging van de Vlaamse PWA's over het profiel van PWA-werknemers, gebruikers, activiteiten, maar ook aangeboden opleidingen en omkadering binnen elk PWA

### Methodische toelichting

- De **verkennende interviews** vonden plaats bij de volgende instanties: Edenred, de RVA, VVSG, VDAB en de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid.
- Voor de 9 **diepte-interviews** gebeurde de selectie van PWA's aan de hand van drie criteria, nl. de omgeving waarbinnen het PWA actief is, de aan-/afwezigheid van formele samenwerkingsverbanden en de aan-/afwezigheid van een dienstencheque-onderneming.
- Voor het verspreiden van de online **enquête** werden de contactgegevens van de PWA's verkregen via de RVA zodat de bevraging via e-mail naar alle 286 PWA's kon doorgestuurd worden. Voor elk PWA werd aan de verantwoordelijke beambte gevraagd om de enquête in te vullen. We zorgden voor een goede opvolging van de deelname van de PWA's aan de bevraging, promootten de bevraging vanuit de VVSG en stuurden herinneringsmails om deel te nemen. Dankzij deze aanpak namen 249 beambten uit verschillende PWA's deel aan de enquête, wat overeenkomt met een responsgraad van 87%. De steekproef van bereikte PWA's is representatief voor de volledige PWA-populatie in termen van locatie.

## 4. Bevindingen

### **'Hét PWA' bestaat niet**

Doorheen de verschillende fasen van het onderzoek werd herhaaldelijk duidelijk hoe groot de onderlinge verschillen zijn tussen PWA's. Deze verschillen uit zich in de mate van vraag en aanbod m.b.t. PWA-activiteiten op de lokale arbeidsmarkt, maar ook in termen van grootte en de manier van werken. Zo zijn er PWA's die honderden PWA-werknemers tewerkstellen, maar zijn er ook enkele PWA's met minder PWA-werknemers dan bestuursleden. Er zijn PWA's die meerdere PWA-beambten ter beschikking hebben voor de dagelijkse werking, maar verschillende PWA's moeten PWA-beambten delen omdat ze geen voltijdse PWA-beambte in dienst hebben. Over alle PWA's heen is er immers gemiddeld minder dan 1 FTE per PWA om alle taken uit te voeren. De grote verschillen in personeelsbezetting laten zich voelen in de manier van werken, bijvoorbeeld op het vlak van de opvolging van PWA-werknemers. De PWA's doen hun naam bijgevolg alle eer aan gezien de cruciale rol van de plaatselijke situatie. Dit mag niet uit het oog verloren worden bij de interpretatie van de cijfers in dit rapport.

### **PWA als partner in lokaal werkgelegenheidsbeleid**

De verantwoordelijkheden van het PWA betreffen voornamelijk de organisatie van de dienstverlening en de matching van PWA-werknemers aan activiteiten en gebruikers. Dat neemt echter niet weg dat de meeste PWA's ook actief zijn in diverse partnerschappen. Minstens 95% heeft één lokale partner, al gaat het daarbij hoofdzakelijk om samenwerking op onregelmatige basis. Vooral andere PWA's worden als partner beschouwd (nl. door 79% van de PWA's), gevolgd door het OCMW (69%), VDAB (68%), de stad of gemeente (67%) en GTB (52%). Het betreft grotendeels sporadische contacten en onderlinge doorverwijzing van (potentiële) PWA-werknemers. Ook hier is de diversiteit tussen verschillende PWA's groot. In sommige steden/gemeenten is het PWA een structurele partner in een sterk lokaal uitgebouwd netwerk, terwijl ze elders los van andere actoren kunnen opereren. Ook de motivatie achter de beslissing tot samenwerking kan erg uiteenlopend zijn en variëren van een intrinsieke, strategische keuze om samen te werken, tot een noodgedwongen samenwerking wegens een gebrek aan mankracht.

### **Activering is geen primaire doelstelling, maar wordt wel in zekere mate gerealiseerd**

Hoewel er geen uitgesproken activeringsdoelstelling is, zijn PWA's zijn ook actief op het vlak van activering. Zo investeert 14% van de PWA's in tewerkstellingstrajecten. Dit gebeurt vooral via het OCMW of de stad/gemeente waar het PWA gevestigd is. Bovendien realiseert het stelsel 6 maanden na uitstroom een aandeel van 16% ex-PWA-werknemers die aan het werk zijn. De kans op werk na uitstroom is evenwel aanzienlijk lager voor 55-plussers. Daarnaast is ook het verschil in uitstroom met andere instrumenten duidelijk. Van de uitstromers uit het artikel 60-statuuat en uit WEP zijn er 6 maanden na uitstroom 34% aan het werk, tegenover 47% bij uitstromers uit LDE en 55% bij ex-GESCO-werknemers. Elk van deze stelsels bereikt echter een ander publiek, wat deze uitstroomcijfers ongetwijfeld beïnvloedt. Zo telt het PWA-stelsel in vergelijking met de andere stelsels opvallend veel vijftigplussers die bovendien ook langdurig werkloos zijn.

### **PWA-werknemers vormen een specifieke doelgroep, ook in termen van begeleiding**

Het PWA-stelsel stelt vooral langdurig werklozen tewerk, met een oververtegenwoordiging van vrouwen, vijftigplussers en laaggeschoolden. Tijdens de interviews gaven PWA-beambten aan dat zij de deelname van jongeren in het PWA-systeem niet stimuleren, tenzij zeer tijdelijk. Jongere werkzoekenden worden zo snel mogelijk doorverwezen naar VDAB en andere partners. Binnen het PWA-systeem is er sprake van een zekere dualiteit: een grote groep PWA-werknemers probeert het systeem eens uit, maar stopt er ook snel mee, terwijl een andere grote groep ervoor kiest om langdurig in het systeem actief te blijven.

Het specifieke profiel van de PWA-werknemers laat zich voelen in de problemen waarmee ze volgens de PWA-werknemers te maken hebben op de lokale arbeidsmarkt. Drie op vier PWA-beambten ervaren dat de PWA-werknemers vooral geconfronteerd worden met gezondheidsproblemen en een tekort aan generieke competenties, zoals een goede (werk)attitude of communicatieve vaardigheden. Toch meende nagenoeg de helft (46%) van de bevroegde beambten dat slechts een minderheid van de PWA-werknemers begeleiding nodig heeft. Wanneer het gaat over nuttige begeleiding, wordt voornamelijk verwezen naar een persoonlijk gesprek dat de PWA-werknemers een klankbord biedt, of opleiding. Dat neemt echter niet weg dat de opleidingsinspanningen om uiteenlopende redenen beperkt bleven, ook al heeft een grote groep PWA-werknemers te kampen met een tekort aan competenties. In 2014 bood 'slechts' één op twee PWA's opleiding aan aan de meeste of alle PWA-werknemers. De meest aangehaalde redenen om geen opleiding aan te bieden, waren een gebrek aan interesse bij de PWA-werknemers (64%) en het reeds aangeboden hebben van alle relevante opleidingen (32%).

## 4. Bevindingen (vervolg)

### **Gebruikersprofiel geeft aan dat PWA's geen luxedienst leveren**

Na een daling in volume tussen 2012 en 2013, stabiliseerde het aantal gepresteerde PWA-uren in de periode 2013-2014. In 2014 deden 13.130 private gebruikers beroep op PWA-activiteiten met gemiddeld 70 cheques per gebruiker. Zij vormen de grootste groep (78%) gebruikers en tellen opvallend veel 65-plussers (48%), alleenstaanden (42%) en personen uit lagere inkomensgroepen. Bij wijze van benchmark kan er naar het profiel van dienstenchequegebruikers gekeken worden, waarbinnen 26% 65-plussers actief waren, 24% alleenstaanden en een kleinere groep gebruikers uit lagere inkomensgroepen. Bovendien is 'slechts' 42% van de PWA-gebruikers aan het werk, tegenover 66% van de dienstenchequegebruikers, wat aangeeft dat beide stelsels een ander publiek bereiken. Het PWA-stelsel bereikt met vooral alleenstaanden, 65-plussers en personen uit lagere inkomensklassen een kwetsbare groep van gebruikers.

Natuurlijke personen gebruiken 29% van de cheques, de helft daarvan gaat naar activiteiten m.b.t. tuinonderhoud. 58% van de cheques wordt gebruikt door 3.662 rechtspersonen, waarbij onderwijsinstellingen de helft van de cheques gebruiken. In veel gemeenten doen zij beroep op PWA-werknemers voor de begeleiding aan de schoolpoort en de voor-en naschoolse opvang. Het gaat daarbij telkens om een beperkt aantal werkuren, maar wel voor een lange periode (i.e. het schooljaar). Daarbij komen ook nog kleine meer tijdelijke opdrachten zoals klusjes in de school of ondersteuning bij een evenement, waardoor zij al snel een groot volume cheques gebruiken. Het gaat om activiteiten waarvoor niemand kan worden aangeworven om budgettaire redenen of door de beperkte omvang van de opdracht.

De overige 13% van de cheques zijn naamloze cheques, die niet gekoppeld kunnen worden aan een gebruiker. Ze worden voornamelijk gebruikt voor oudere private gebruikers die zelf moeilijk een bestelling kunnen plaatsen, of voor activiteiten die te beperkt zijn (minder dan de verplichte afname van 10 cheques) of op te korte termijn plaatsvinden om cheques op naam te bestellen. De mogelijkheid om dergelijke cheques aan te kopen biedt gebruikers een erg grote flexibiliteit.

### **Aanhoudende vraag naar (nieuwe) PWA-activiteiten**

De gebruikers vinden vooral hun weg naar het systeem door de betaalbaarheid en de flexibiliteit van het PWA-stelsel, wat in lijn ligt met het profiel van de gebruikers (vaak alleenstaand, 65+, uit lagere inkomensgroepen) en de mogelijkheid om ad hoc naamloze cheques aan te kopen. De aard van het activiteitenaanbod lijkt eerder bij rechtspersonen dan bij private gebruikers een rol te spelen in de beslissing om van het PWA-stelsel gebruik te maken. De helft van de bevraagde PWA-beambten acht het moeilijk voor rechtspersonen om vrijwilligers te vinden voor de activiteiten, waardoor ze bij het PWA terecht komen. 40% meent dat rechtspersonen hun weg vinden naar het systeem omdat het de enige aanbieder is van de gevraagde activiteiten, tegenover één op drie beambten die meent dat private gebruikers hun weg vinden naar het PWA-stelsel omdat het in de regio de enige aanbieder is voor het type activiteiten. Bij één op vier PWA's beschouwt men de beperkte schaal van de activiteiten als één van de drie belangrijkste redenen voor private personen om gebruik te maken van het systeem.

PWA's geven in de enquête ook aan dat ze meer mensen zouden kunnen tewerkstellen en meer uren zouden presteren als ze de mankracht hadden om de PWA's te bemannen. Momenteel zijn er in 76% van de PWA's onvoldoende PWA-werknemers om aan de vraag van de gebruikers te voldoen. Nog eens 21% gaf aan dat vraag en aanbod in evenwicht zijn aangezien er voldoende PWA-werknemers zijn om aan de van de gebruikers te voldoen. Slechts 4% van de PWA's zou geconfronteerd worden met een tekort aan gebruikers gegeven het hogere arbeidsaanbod van PWA-werknemers. Het tekort aan PWA-werknemers laat zich het sterkst voelen wanneer het gaat over hulp bij tuinonderhoud, terwijl de nood aan meer gebruikers het hoogst is voor hulp bij administratieve formaliteiten. De ervaring van PWA-beambten leert bovendien dat 1 op 3 PWA's geconfronteerd wordt met gebruikers die een breder dienstenaanbod vragen. Er is vooral vraag naar huishoudelijke zaken zoals poetshulp, op hoogte werken (bijvoorbeeld voor snoeiwerk of om dakgoten uit te kuisen), grote klussen zoals schilderen en behangen, en vervoer (bijvoorbeeld naar het lokale containerpark of in het kader van een verhuis).

## 5. Beleidsimplicaties

In het Regeerakkoord 2014-2019 beslist de Vlaamse overheid om de PWA's drastisch te hervormen. Daarbij wordt uitgegaan van een vereenvoudiging van bestaande arbeidsmarktinstrumenten (WEP+, Art. 60 en 61, PWA...) naar één systeem van tijdelijke werkervaring. Het onderzoek brengt echter enkele duidelijke kenmerken naar voor die het PWA-stelsel doen verschillen van andere tewerkstellingsmaatregelen. De eigenheid van het PWA-systeem – met de bijhorende sterkten en zwakten – mag bijgevolg niet uit het oog verloren worden bij de hervormingen. We geven alvast enkele belangrijke aandachtspunten mee voor het toekomstig beleid:

Doorheen het onderzoek werd duidelijk dat het systeem een antwoord biedt voor reële noden bij gebruikers, zowel bij natuurlijke personen als rechtspersonen. Een eerste aandachtspunt heeft betrekking op de specifieke aard van de activiteiten en de gebruikers.

- Gebruikers vinden een activiteiten aanbod dat niet in de reguliere economie aangeboden wordt. Bovendien is het systeem erg flexibel en betaalbaar. Zo ontlast het niet alleen de gebruikers, maar gebeurt dit ook op een manier die het systeem toegankelijk maakt voor kwetsbare gebruikersgroepen, zoals 65-plussers, alleenstaanden en personen uit lagere inkomensgroepen. Bovendien verzorgt het PWA een beperkte, laagdrempelige dienstverlening (kleine klussen, beperkt tuinonderhoud) voor de inwoners van de gemeente, waar meestal oudere en/of hulpbehoevende personen gebruik van maken. Er is geen bestaande alternatieve dienstverlening waar deze personen beroep op kunnen doen voor onderhoud in de tuin en/of kleine klussen in huis. Het wegvallen van de PWA-activiteiten zou voor verschillende gebruikers dus gelijk staan aan het wegvallen van een vorm van sociale dienstverlening. Een plotse stopzetting zonder aandacht voor de heroriëntatie van gebruikers of vervanging van de activiteiten lijkt daarom niet aangewezen.
- Ook voor rechtspersonen vullen de PWA-activiteiten een belangrijke lacune op. Onderwijsinstellingen, OCMW's en gemeenten, die al zware besparingen achter de rug hebben, worden geconfronteerd met een reële vraag en beschikken zelden over een alternatief in de reguliere economie. Voor de gemeente, het OCMW en onderwijsinstellingen verzorgt het PWA een dienstverlening waarvoor ze door budgettaire redenen en omwille van de omvang en/of eenmaligheid van de opdracht, niemand kunnen aanwerven. Deze dienstverlening is echter wel belangrijk op lokaal niveau. De know how die op lokaal vlak werd ontwikkeld m.b.t. de dienstverlening, kan een startpunt bieden voor de discussie over bijvoorbeeld buurtdiensten.

Een tweede aandachtspunt is het profiel van de PWA-werknemers zelf. Uit de cijfers blijkt dat het profiel van de werknemers in de verschillende instrumenten sterk verschilt, wat zich ook uit in het verschil in uitstroomcijfers. Er moet dus de nodige aandacht worden besteed aan de specificiteit van de doelgroep:

- Het PWA-systeem herbergt een groot aantal werknemers die wegens hun profiel niet meer in aanmerking komen voor tewerkstelling in het reguliere circuit. Bovendien zorgen lange wachtlijsten in de sociale economie er doorgaans voor dat deze personen ook niet terecht kunnen in bijvoorbeeld maatwerkbedrijven wanneer ze hiervoor het geschikte profiel hebben. Bij de geplande hervorming mogen de PWA-werknemers die niet inzetbaar zijn in het reguliere arbeidscircuit, bijgevolg niet uit het oog verloren worden zodat ook zij zinvolle activiteiten kunnen verrichten tijdens een werkloosheidsperiode. Verschillende PWA-beambten beschouwen het als een 'vangnet voor sociaal zwakkeren'. In verschillende PWA's worden potentiële PWA-werknemers zorgvuldig gescreend zodat men kan inschatten welke personen extra begeleiding nodig hebben. Die personen tracht men te plaatsen in een omgeving waar meer omkadering is, zoals een vzw of school, zodat de begeleiding ook daar voor een deel terecht komt. Het PWA-werk biedt personen de mogelijkheid om binnen de grenzen van hun beperkingen zinvolle activiteiten uit te oefenen. Het biedt hen ook de mogelijkheid tot sociaal contact en draagt bij tot hun eigenwaarde.
- PWA-beambten ervaren ook dat de PWA-werknemers nood hebben aan lokale begeleiding nu onder meer de landelijke werkwinkels gesloten zijn. Ze vinden niet altijd de weg naar het centrale gebouw van VDAB. Het PWA wordt gezien als een tussenschakel om de werkzoekenden de weg te wijzen naar andere instanties. Een minimum aan lokale dienstverlening moet ook na een hervorming van het stelsel voorzien worden.
- Bij de activering van de doelgroep mag ook de rol van de vergoeding niet onderschat worden. Ze vormt niet alleen de grootste stimulans, maar ook grootste drempel om PWA-werk uit te voeren. 9 op 10 respondenten beschouwt de financiële vergoeding als één van de drie voornaamste redenen waarom langdurig werkzoekenden PWA-activiteiten verrichten; 85% geeft aan dat werklozen weigeren door de beperkte vergoeding. Hoewel de vergoeding nauwelijks is gestegen sinds de invoer van het systeem, blijkt ze wel nodig om de doelgroep aan het werk te krijgen. Voor verschillende PWA-werknemers is het PWA-werk ook een financiële noodzaak, wat wijst op de preciaire situatie van een deel van de populatie.

Ondanks deze aandachtspunten werd doorheen het onderzoek duidelijk dat er een onmiskenbare nood is aan structurele samenwerking tussen organisaties die met werkzoekenden werken. Zo ervaren PWA-beambten dat het profiel van de ambtshalve ingeschreven werklozen de afgelopen jaren veranderde. Steeds meer mensen hebben 1 op 1 coaching nodig omwille van een levenssituatie die aandacht vraagt en waarbij een traject naar werk intensieve begeleiding van meerdere actoren (VDAB, GTB, OCMW, ACW, etc.) vraagt. Elke instantie kan vanuit de eigen expertise werkzoekenden begeleiden of doorverwijzen, zodat 'arbeidsmarktrijpe' personen hun weg vinden naar het reguliere arbeidscircuit. Daarbij mag echter de opvang en omkadering van personen die niet in het reguliere circuit terecht kunnen, maar wel nog zinvolle activiteiten kunnen uitvoeren niet uit het oog worden verloren.

