

Participatie aan de plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen (PWA'S) in Vlaanderen: representatief of selectief?

De hoofdtak van de Plaatselijke Werkgelegenheidsagentschappen (PWA's) in Vlaanderen bestaat uit het samenbrengen van vraag en aanbod van niet-regulier werk. Langdurig werklozen worden ingezet om tegemoet te komen aan bepaalde maatschappelijke behoeften. Dit betreft voornamelijk huishoudelijk werk bij privépersonen. In dit artikel worden de deelnemers aan het PWA onderzocht. Om een effectief instrument ter integratie van langdurig werklozen te zijn, dienen de PWA's een representatief staal van de langdurig werklozen aan te trekken. Onderzoek naar de deelname aan herintegratie-acties toont echter aan dat dergelijke initiatieven meestal kansrijkere en/of meer gemotiveerde werklozen 'afromen'. In dit artikel wordt nagegaan in hoeverre er zich selectie voordoet inzake 'psychosociale' kenmerken van werklozen, zoals de beleving van werkloosheid en de betrokkenheid op arbeid: trekken de PWA's werklozen aan die bijv. sterker arbeidsmarktgericht zijn? De discussie over het al dan niet afromen van bepaalde categorieën werklozen heeft belangrijke beleidsmatige consequenties voor het PWA. Het selectief aantrekken van een specifieke deelcategorie werklozen kan – afhankelijk van de kenmerken van deze werklozen – immers zowel aanleiding geven tot het ontstaan van een complementair tewerkstellingscircuit, als tot het ontstaan van een 'fuik' die de doorstroming naar de reguliere arbeidsmarkt bemoeilijkt.

Situering van de plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen

In 1987 introduceerde minister Hansenne, toenmalig minister Tewerkstelling en Arbeid, de Plaatselijke Werkgelegenheidsagentschappen of PWA's in België. Het doel van deze diensten was drieledig: zij moesten het illegale gelegenheidswerk bestrijden door de invoering van een wettelijk kader, fungeren als een opstap voor werklozen naar het reguliere arbeidscircuit en tegemoet komen aan persoonlijke en maatschappelijke behoeften.

De richtlijnen van de Europese Commissie (1993) inzake het tegemoet komen aan maatschappelijke behoeften op buurtniveau, waren voor de Belgische regering de aanleiding om te

denken aan een type buurtdiensten. Immers, volgens het Witboek van de Europese Commissie biedt de ontwikkeling van arbeidsintensieve dienstenactiviteiten in de vorm van buurtdiensten heel wat werkgelegenheidsmogelijkheden. De huidige minister van Tewerkstelling en Arbeid, mevrouw Smet, koos voor het uitbreiden of veralgemenen van het bestaande PWA-stelsel als eerste stap naar buurtdiensten toe. Dit gebeurde in het kader van het Globaal plan voor de Werkgelegenheid van de Belgische regering. Concreet is volgens het artikel 73 van de wet van 30 maart 1994 elke gemeente verplicht een PWA op te richten. Afhankelijk van het aantal langdurig werklozen in de gemeente detachert de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening één of meerdere PWA-beambten. Elk

* Kathleen Bergoets was ten tijde van het onderzoek verantwoordelijke van het PWA van Sint-Truiden. Zij behaalde in 1996 haar licentiaatsdiploma Arbeids- en Organisationspsychologie aan de Open Universiteit met een verhandeling over betreffend onderzoek. Hans De Witte is hoofd van de sector arbeid aan het Hoger Instituut voor de Arbeid (HIVA) van de K.U. Leuven

PWA wordt beheerd door een speciaal daartoe opgerichte vzw die paritair en proportioneel samengesteld dient te zijn¹.

In 1997 beschikte 87,9% van de Belgische gemeenten over een actief PWA. Hierdoor konden na drie jaar toepassing van het vernieuwd PWA-stelsel gemiddeld 32.000 langdurig werklozen of bijna 35% van de ingeschreven werklozen als PWA-ers worden ingeschakeld (Smet, 1998).

Langdurig werklozen worden geactiveerd

Bij de invoering van het systeem werd de koppeling gemaakt tussen niet ingevulde maatschappelijke behoeften en het inschakelen van langdurig werklozen. De aanpak van de harde kern van langdurig werklozen werd nog uitdrukkelijker beoogd vanaf de veralgemening in 1994. De toelatingsvoorwaarde qua werkloosheidsduur verschoof toen immers van 1 jaar naar 3 jaar (en naar twee jaar voor personen met een wachttuitkering). Bovendien zijn zij verplicht zich aan te bieden bij het PWA van hun gemeente: zij kunnen anders tijdelijk worden geschorst. Medio 1997 is de toelatingsvoorwaarde versoepeld door het terugbrengen van de drempel van drie jaar werkloosheid naar twee jaar voor iedereen, mede onder invloed van het ontstaan van wachtlijsten van gebruikers of personen die beroep willen doen op PWA's. Het verplichtend inschrijven is dus uitgebreid om een grotere groep van langdurig werklozen te kunnen inschakelen.

Via de PWA's kunnen langdurig werklozen en bestaansminimumtrekkers tot 45 uren per maand werken met behoud van hun uitkering. Per gepresteerd uur krijgen zij een PWA-checke met een tegenwaarde van 150 Bf. Zo kunnen zij hun maandelijks netto-uitkering verhogen met 6.750 Bf. Het aantal gepresteerde werkuren bedroeg in 1997 om en bij de 9 miljoen, wat overeenkomt met meer dan 5.300 voltijdse jobs (Smet, 1998). De gemiddelde duur van prestaties per PWA'er per maand bedraagt 25 uren. De werklozen behouden hun statuut van 'uitkeringsgerechtigde volledig werkloze' waardoor hun rechten op gezondheidszorg, kinderbijslag, pensioen en vakantie dezelfde blijven. PWA-werk verhoogt het pensioen niet en bij ziekte vallen de PWA-inkomsten volledig weg. De wet voorzag aanvankelijk geen contractuele overeenkomst. Dit veranderde in 1997. Volgens het Ministerieel besluit van 1 juli

1997 dienen de PWA-beambten vanaf 1 september 1997 met de werklozen een contract af te sluiten. Hierin zijn de rechten en plichten van ingeschreven werklozen opgenomen. In de mededeling van minister Smet (januari 1998), werd bovendien aangekondigd om op het einde van 1998 deze arbeidsovereenkomst te koppelen aan een opwaardering van het statuut van de PWA's, door het omvormen van het statuut van 'uitkeringsgerechtigde volledig werkloze' naar 'deeltijds werknemer'.

Daarnaast werden nu reeds bijkomende gunstmaatregelen voorzien voor de actieve of effectief werkende PWA's. Zo kunnen zij een 'vrijstelling' aanvragen wanneer zij tijdens een periode van maximaal zes maanden ten minste 120 uren als PWA'er gewerkt hebben. Door deze regeling dienen de werklozen gedurende de komende zes maanden niet meer ter beschikking te zijn van de arbeidsmarkt en zich niet meer aan te bieden voor stempelcontroles. Bovendien kunnen samenwonende/gehuwde werklozen tijdens deze periode niet geschorst worden wegens langdurige werkloosheid². Wanneer zij niet aan deze voorwaarde voldoen, kan hun schorsing nog uitgesteld worden op basis van het aantal gepresteerde uren tijdens het vorige jaar. Elke maand waarin de werkloze ten minste 30 uren via het PWA gewerkt heeft, wordt niet beschouwd als een periode van werkloosheid en wordt bijgevolg niet meegeteld bij de werkloosheidsduur van betrokkene.

Wat het verplichtend karakter betreft, voorziet de wet in een tijdelijk schorsing of het intrekken van de werkloosheidsuitkering voor een periode van minimum 13 en maximum 26 weken, wanneer de werkloze niet reageert op een uitnodiging van het PWA. Ook wanneer de werkloze weigert een 'passende' activiteit uit te oefenen, zijn werk verlaat of 'foutief' gedrag vertoont, kan deze 4 tot 26 weken geschorst worden. Deze bepalingen zijn ook uitdrukkelijk opgenomen in de af te sluiten arbeidsovereenkomst tussen de PWA's en het PWA.

De gebruikers van het PWA

Privépersonen, onderwijsinstellingen, lokale openbare besturen, niet-commerciële verenigingen en land- en tuinbouwers kunnen beroep doen op het PWA. Het aantal ingeschreven gebruikers is momenteel hoger dan 80.000 (Smet, 1998). Vooral privépersonen maken er ge-

bruik van (93%): 45% van hen wenst verschillende klusjes te laten opknappen en 43% vraagt expliciet thuishulp (RVA, 31 maart 1997). Daarnaast wenst 11% een tuinier en wil 9% een PWA'er voor het opvangen van kinderen en zieken (9%). De andere gebruikers worden samengebracht onder de noemer 'rechtspersonen' (7%). Een meerderheid hiervan zijn vzw's (52%). Onderwijsinstellingen, lokale overheden en land- en tuinbouwers vormen een aandeel van respectievelijk 15%, 11% en 10%. Deze percentages verwijzen slechts naar het aantal inschrijvingen van een bepaalde gebruikerscategorie en niet naar het aantal gevraagde PWA's. Zo heeft een privépersoon bijvoorbeeld slechts één tuinier nodig en een fruitteler 10 plukkers.

Om de vraag van de gebruikers te stimuleren, werd het systeem financieel aantrekkelijk gemaakt. Het jaarlijks inschrijvingsgeld is beperkt (maximaal 300 Bf) en de te betalen kostprijs voor een PWA'er bedraagt 200 tot 300 Bf per uur, afhankelijk van de beslissing van het lokale PWA-bestuur. Privépersonen ontvangen een fiscaal attest voor belastingvermindering tot maximaal 80.000 Bf.

Maatschappelijke reactie

Over het verplichtend karakter van het PWA-stelsel en de eerder 'repressieve' maatregelen die eraan verbonden zijn, is in België (en Vlaanderen) een brede maatschappelijke discussie ontstaan (zie bijv. Van Der Meersch, 1996). Dat voor het weigeren van deze 'nepjobs' sancties voorzien zijn, zette kwaad bloed bij de werknemersorganisaties. Door het aanvankelijk ontbreken van een arbeidsovereenkomst en door de uitbreiding van het werklozenstatuut, beschouwden zij het PWA-werk als een niet volwaardige tewerkstellingsvorm. De werknemersorganisaties ondernamen dan ook verscheidene pogingen om de opstart en de werking van de PWA's tegen te gaan. Dit laatste gebeurde voornamelijk op gemeentelijk niveau.

Toen tijdens de beginfase van het veralgemeende PWA-stelsel een langdurig werkloze voor een periode geschorst werd wegens het weigeren van PWA-werk, verhevigde de kritiek op dit stelsel. De werknemersorganisaties trachtten tot een akkoord te komen met de minister van Tewerkstelling en Arbeid om de PWA's niet langer als 'schorsingsmechanis-

men' te hanteren. Deze maatschappelijke druk heeft tot gevolg gehad dat de in de wet opgenomen verplichtende en sanctionerende bepalingen niet meer effectief worden uitgevoerd (Bergoets, 1996; Van Brempt, 1997).

Het PWA-stelsel onderzocht

Omdat de veralgemening van de PWA's eerder als een experimentele en zelfs controversiële maatregel ten aanzien van het herintegreren van de langdurig werklozen werd beschouwd, werd de toepassing van het stelsel vanuit verschillende hoeken van nabij opgevolgd en onderzocht. Dit leidde in 1996 tot verschillende onderzoeken met uiteenlopende opdrachtgevers.

De minister van Tewerkstelling en Arbeid, Smet, gaf Dimarso-Gallup de opdracht om de PWA's zowel kwalitatief als kwantitatief door te lichten (Dimarso, 1996). Zij wilde via het onderzoek geïnformeerd worden over het aantal actieve PWA's en over hun beoordeling van het stelsel (Dimarso, 1996). Hiertoe werden gegevens opgevraagd via de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA) en via het PWA-personeel. Tevens werd een steekproef van deelnemers aan het PWA geïnterviewd. Ook PWA-besturen, niet-deelnemende werklozen en gebruikers werd gevraagd om hun bedenkingen kenbaar te maken. Naar aanleiding van de onderzoeksresultaten van het Dimarso-onderzoek, werden in de regeringsmededeling van 1 oktober 1996 inzake het werkgelegenheidsbeleid (Smet, 1996) verschillende intenties ter verbetering van de PWA opgesomd, zonder dat het stelsel fundamenteel werd herzien. Een versoepeling van de toelatingsvoorwaarde qua werkloosheidsduur en het afsluiten van een contract voor de in te schrijven werklozen, worden intussen reeds effectief toegepast. Ook dienen de PWA's onder impuls van het Dimarso-onderzoek een deel van hun inkomsten aan te wenden voor vorming en opleiding. De effectiviteit van deze laatste maatregel is echter onzeker, aangezien de PWA's geen officiële band hebben met de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (de VDAB), als belangrijke opleidingspartner (Cantillon & Thirion, 1998a & 1998b).

Andere instanties, zoals beide vakbewegingen, wilden toetsen of hun standpunten ten

aanzien van het PWA-stelsel door wetenschappelijk onderzoek werden geverifieerd. Zo was het voor de werknemersorganisaties belangrijk om weten of langdurig werklozen 'verplicht' worden als PWA's te werken. Na een enquête bij hun leden stelden de werknemersorganisaties vast dat dit niet het geval is (ACV-VRC, 1996; Van Brempt, 1997). Tevens blijkt een meerderheid van de werklozen het PWA-werk positief te evalueren. Zowel de financiële tegemoetkoming als de maatschappelijke bijdrage via PWA-werk, worden door de deelnemers belangrijk gevonden. De visie van de werknemersorganisaties op de PWA's evolueerde gaandeweg dan ook in positieve zin. Momenteel zijn ook zij gewonnen voor de opwaardering van de PWA's tot buurtdiensten, waar kwalitatieve begeleiding en dienstverlening centraal staan.

De Christelijke Organisatie voor Zelfstandige Ondernemers, het NCMV ondervroeg haar afgevaardigden in de PWA-besturen over een eventuele concurrentie van de PWA-activiteiten met de zelfstandige ondernemers van het lokale reguliere circuit (NCMV, 1996). Deze organisatie pleit op basis van haar onderzoeksresultaten voor een inperking van de toegelaten PWA-activiteiten, in het bijzonder betreffende tuinonderhoud en kleine onderhouds- en herstellingswerken bij privépersonen.

De wetenschappelijke evaluatie door het SEVI (Studie- en Documentatiecentrum Emile Vandervelde Instituut) bestond, zoals ook het Dimarso-onderzoek, uit een kwantitatief en een kwalitatief luik (Van Brempt, 1997). Geconcludeerd werd onder meer dat het PWA-stelsel overwegend positief geapprecieerd wordt door de actieve PWA-ers. Ook de vraagzijde of de zijde van de gebruikers werd door het SEVI onderzocht. De gebruikers situeren zich voornamelijk in de hogere inkomensgroepen en onder hoger opgeleide tweeverdienersgezinnen, in tegenstelling tot de eerder 'lage' socio-economische positie van de deelnemers aan het PWA.

Onderzoekslacune: wie participeert aan het PWA?

Het hiervoor genoemde onderzoek biedt ons zicht op de werking van het PWA-stelsel en op de wijze waarop de diverse betrokken partijen

(bijv. de deelnemers en de gebruikers) het PWA evalueren. Op de vraag in hoeverre het PWA een representatief staal langdurig werklozen aantrekt, wordt in deze onderzoeken echter niet ingegaan (met als uitzondering het onderzoek van Van Brempt, 1997). Toch laten diverse evaluatiestudies van herintegratie-initiatieven voor langdurig werklozen zien dat dergelijke initiatieven meestal een 'kansrijk' segment van de geviseerde populatie 'afromen' (zie bijv. Engbersen, 1990; De Witte, 1992). Dergelijke 'afroming' ondermijnt vanzelfsprekend het bereiken van de doelstellingen van dergelijke initiatieven, waarin de herintegratie op de arbeidsmarkt van 'kansarme' werklozen of van 'alle' langdurig werklozen centraal staan.

Dergelijke afroming doet zich voor bij acties waarbij de deelname *vrijwillig* is. Slechts daar ontstaat immers de nodige speling om 'de betere werklozen' af te romen. Langdurig werklozen zijn echter verplicht om zich aan te melden ('in te schrijven') bij een PWA. Men kan dan ook argumenteren dat er zich in deze situatie geen afroming kan voordoen: iedereen is verplicht zich 'kandidaat te stellen'. Hiervoor werd echter aangehaald dat de voorziene sancties niet worden toegepast (zie bijv. Bergoets, 1996). Van Brempt (1997) stelt vast dat 73% van de PWA-beambten vindt dat werklozen niet gedwongen mogen worden om aan het PWA deel te nemen. Niet minder dan 95% onder hen stelt zelfs nooit 'dwang' uit te oefenen. Van de deelnemers aan het PWA geeft 95% dan ook aan dat ze niet verplicht werden om een PWA-activiteit te aanvaarden. Door deze opstelling van de PWA-beambten en omwille van het niet sanctioneren van afwijkingen op de verplichting tot deelname, kan er zich op diverse scharniermomenten 'selectie' of 'uitval' voordoen, zoals ook het geval is bij vrijwillige acties. Zo kan de werkloze niet reageren op de uitnodiging door de PWA-beambte. Ten tweede kan de werkloze tijdens het eerste gesprek aangeven dat hij of zij niet in PWA-activiteiten geïnteresseerd is. Ten derde kunnen PWA-beambten bepaalde werklozen een 'voorkeursbehandeling' geven, omdat ze er van uitgaan dat deze werklozen sterker gemotiveerd en/of hulpbehoevender zijn. Tot slot komen niet alle 'geïnteresseerde' werklozen daadwerkelijk opdagen, wanneer ze uiteindelijk uitgenodigd worden om zich aan te melden voor een PWA-taak. Het overlopen van deze 'scharniermomenten'

maakt tevens duidelijk dat het afkomen van werklozen zowel te wijten kan zijn aan een keuze van de beambten als aan een keuze van de werklozen. Beambten kunnen de meest gemotiveerden en/of de meest kansrijke werklozen selecteren, vermits dit de effectiviteit van hun handelen verhoogt (zie bijv. Engbersen, 1990: 217-218; Nicaise et al., 1995: 202-203). De kans dat deze werklozen werk vinden (en behouden) is immers groter, waardoor de streefcijfers sneller kunnen worden gehaald, terwijl het werken met gemotiveerde werklozen tevens aangenamer én efficiënter is. Men dient immers minder tijd te steken in het motiveren van de werkloze en kan onmiddellijk doorstoten tot de doelstelling de werkloze te bemiddelen. Ook de werklozen kunnen echter voor selectie zorgen: niet iedereen is immers in een dergelijke herintegratie-actie geïnteresseerd, omdat niet elke werkloze even sterk gericht is op de arbeidsmarkt. Daardoor ontstaat autoselectie: werklozen selecteren zichzelf.

De afoming van een specifieke deelcategorie werklozen kan vastgesteld worden aan de hand van diverse kenmerken. Allereerst kan er zich afoming voordoen met betrekking tot de 'objectief' vaststelbare achtergrondkenmerken van de werklozen: bijv. hun leeftijd of hun opleidingsniveau. Daarnaast kan er zich ook afoming voordoen met betrekking tot 'subjectieve' kenmerken, zoals de motivatie van de werkloze, diens tewerkstellingswens en -aspiraties en diens beleving van werkloosheid. We doorlopen kort beide soorten kenmerken.

Onderzoek naar de deelname aan opleidingsinitiatieven (bijv. de beroepsopleiding voor werkzoekenden van de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding, VDAB) laat zien dat jongeren, mannen, hoger geschoolden en kortdurig werklozen oververtegenwoordigd worden onder de cursisten (zie bijv.: Claeys et al., 1996: 3-9). Ook de Weer-Werkactie, een herintegratie-initiatief voor langdurig werklozen, trekt in sterkere mate jonge en minder laag geschoolede werklozen aan (De Witte, 1992: 52-55). Uit onderzoek blijkt dat jongeren, hoger geschoolden en kortdurig werklozen meer kansen hebben op het vinden van werk (zie bijv. Donker Van Heel, 1989: 35-36; Van Hove et al., 1988: 122-133). De vaststelling dat 'kansrijke' werklozen in sterkere mate vertegenwoordigd zijn onder de deelnemers aan herintegratie-initiatieven, on-

dermijnt dan ook de objectieven van dergelijke acties, die in regel gericht zijn op het herintegreren van kansarmere groepen werklozen.

Het beschikbare onderzoek laat reeds toe te concluderen dat ook de PWA's geen representatief staal werklozen aantrekken, wanneer we ons concentreren op de *achtergrondkenmerken* van de deelnemers. De Belgische Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA) publiceerde in 1997 een beschrijvende analyse van de deelnemers, en vergeleek hun kenmerken met deze van de populatie langdurig werklozen (RVA, 1997). Daaruit blijkt dat vrouwen oververtegenwoordigd zijn in hun midden: in 1996 was niet minder dan 81,6% van de PWA's een vrouw. Daarnaast zijn ook de middenleeftijdscategorieën (tussen 30 en 40 jaar) oververtegenwoordigd onder de deelnemers. Ook uit het onderzoek van Van Brempt (1997) blijkt dat vrouwen oververtegenwoordigd zijn onder de PWA-deelnemers (84%). Deze onderzoekster vervolledigt het beeld van de deelnemers, door ook hun opleidingsniveau en hun werkloosheidsduur in kaart te brengen. Lagergeschoolden worden in zekere mate ondervertegenwoordigd onder de deelnemers, terwijl langdurig werklozen (meer dan vijf jaar werkloos) juist oververtegenwoordigd zijn in hun midden. Deze vaststellingen tonen dus aan dat er zich effectief selectie voordoet wat 'objectieve' kenmerken betreft. In het PWA treft men deels 'kansarmere' werklozen aan (vrouwen, de middenleeftijdsgroep en erg langdurig werklozen) en deels 'kansrijkere' (iets hogergeschoolden).

Onderzoek naar de mate waarin er zich selectie voordoet inzake 'psychosociale' kenmerken is erg schaars: slechts twee onderzoeken konden worden gevonden. Engbersen (1990) onderzocht het 'samenwerkingsverband Rotterdam werkt' (SRW), dat via een samenhangend pakket initiatieven de arbeidsmarktpositie van langdurig werklozen wenst te verbeteren. Hij stelde daarbij vast dat een aanzienlijk percentage werklozen niet komt opdagen, wanneer ze voor een dergelijk initiatief worden uitgenodigd. Op basis van de achtergrondkenmerken van deze non-responsgroep stelt hij de *hypothese* dat er zich autoselectie voordoet onder de werklozen. Voor het in kaart brengen van deze autoselectie, sluit hij aan bij de eerder door hem ontwikkelde typologie van werklozen (zie ook: Kroft et al., 1989). De achtergrondkenmerken van de werklozen die zich op

het SRW komen aanbieden, sluiten goed aan bij deze van de 'conformisten' en de 'ritualisten'. Beide types zijn sterk arbeidsmarktgericht. Hun bereidheid om aan een dergelijk initiatief te participeren, ligt dan ook in de lijn van hun ('psychosociaal') profiel. De achtergrondkenmerken van de werklozen uit de non-responsgroep sluiten goed aan bij deze van de 'nieuwe' werklozetypes: de 'ondernemenden', de 'calculerenden' en de 'autonomen'. Deze types zijn niet in dergelijke acties geïnteresseerd, vermits zij de voorkeur geven aan een uitkeringsafhankelijk bestaan. Ook van de 'retraitisten' wordt door Engbersen verondersteld dat ze niet aan het SRW deelnemen, vermits ze zichzelf geen kansen meer geven op de arbeidsmarkt en weinig vertrouwen hebben in dergelijke bemiddelingsacties. De hypothese dat deze types daadwerkelijk over- of ondervertegenwoordigd zijn onder de deelnemers aan het SRW, werd door Engbersen echter niet empirisch getoetst.

In een evaluatiestudie van de Weer-Werkactie (verder: WWA), een herinschakelingsinitiatief voor langdurig werklozen in Vlaanderen, werd empirisch vastgesteld dat er zich selectie voordoet met betrekking tot psychosociale kenmerken (De Witte, 1992). In dat onderzoek werden 199 deelnemers aan de WWA vergeleken met een representatief staal van 309 langdurig werklozen. De deelnemers aan de WWA vertoonden een negatievere beleving van hun werkloosheid en een lager psychisch welzijn. Ze waren tevens sterker betrokken op arbeid, zochten frequenter naar werk, waren in sterkere mate bereid om 'offers' te brengen om aan het werk te geraken en spraken in sterkere mate de nood uit om geholpen te worden in hun zoektocht naar werk. Opvallend genoeg waren de verschillen tussen de deelnemers en de steekproef langdurig werklozen groter met betrekking tot deze psychosociale kenmerken dan met betrekking tot hun achtergrondkenmerken.

In het zojuist besproken onderzoek naar de WWA werd tevens een psychosociale typologie van langdurig werklozen uitgewerkt (De Witte, 1992 & 1994). We doorlopen kort deze types, vermits deze de interpretatie van de vastgestelde selectie kunnen verhelderen en tevens een aangrijpingspunt bieden voor het uitwerken van de hypothesen in dit artikel. Een clusteranalyse op drie psychosociale aspecten (de

beleving van werkloosheid, de betrokkenheid bij arbeid en het zoekgedrag) leverde vijf goed interpreteerbare types op. De *optimisten* zijn gematigd op arbeid betrokken, al wil toch een meerderheid onder hen binnen de maand werk. Ze zoeken actief naar werk en hebben (voorlopig?) geen al te grote problemen met hun werkloosheid. Zij zijn overtuigd dat ze op eigen krachten werk zullen vinden. De *wanhopigen* gaan sterk onder hun werkloosheid gebukt. Zij zijn sterk op arbeid betrokken en zoeken erg actief naar werk. Deze groep is tot grote offers bereid om aan werk te geraken. Zij vragen expliciet om hulp en begeleiding bij het zoeken naar werk. De *ontmoedigden* zijn eveneens sterk op arbeid betrokken, maar zoeken er slechts in beperkte mate naar. Ook zij beleven hun werkloosheid als problematisch. Ze vallen vooral op door hun pessimisme. De ervaring dat vele sollicitaties op niets uitdraaien, heeft hen ontmoedigd. Ook zij wensen ondersteuning tijdens hun zoektocht naar werk. De *aangepasten* beleven hun werkloosheid eerder positief. Zij willen wel werken, doch zoeken niet meer naar werk. Zij hebben zich (na langdurige werkloosheid) bij hun werkloosheid neergelegd en hebben er 'het beste van gemaakt'. De *teruggetrokkenen* vormen de tegenpool van de wanhopigen. Zij beleven hun werkloosheid eerder positief en vertonen geen tewerkstellingswens. Zij zoeken evenmin naar werk. Deze typologie werd tevens in andere studies vastgesteld (De Witte & Hooge, 1995; Wets & De Witte, 1997), zodat ze als een betrouwbare indeling van werklozen kan worden beschouwd. De deelnemers aan de WWA vertonen een profiel dat sterk aansluit bij dat van de 'wanhopigen'. Op de data van de deelnemers werd echter geen clusteranalyse uitgevoerd om deze vaststelling te verifiëren.

In dit artikel concentreren we ons op mogelijke selectie inzake 'psychosociale' kenmerken. Deze beperking heeft meerdere redenen. Vooreerst is dergelijk onderzoek erg schaars. Met betrekking tot de PWA's werd reeds vastgesteld dat er zich selectie voordoet inzake 'objectieve' achtergrondkenmerken. Selectie inzake psychosociale kenmerken werd echter nog niet onderzocht. Door de vraagstelling toe te spitzen op psychosociale kenmerken, kunnen tevens de gesignaleerde onderzoekslacunes uit vroeger afmingsonderzoek worden opgevangen (nl. het niet toetsen van de autoselectiehy-

pothese door Engbersen en het niet reconstrueren van een psychosociale typologie onder deelnemers aan de WWA door De Witte). Het toespitsen van de vraagstelling op 'psychosociale' kenmerken laat tot slot toe om specifieke beleidsconsequenties te traceren.

Te toetsen hypothesen

Het expliciteren van de psychosociale typologie van langdurig werklozen die in vorig onderzoek werd ontwikkeld, maakt het mogelijk om onze hypothesen over de deelname aan het PWA te concretiseren. Wanneer er zich selectie voordoet met betrekking tot psychosociale kenmerken, dan kan deze twee richtingen uitgaan. Beide hebben – tegengestelde – consequenties voor het beleid met betrekking tot langdurig werklozen.

Hypothese 1. Vooral *sterk* arbeidsmarktgerichte types, die tevens hulp en ondersteuning wensen, voelen zich aangetrokken tot de PWA's. Hun tewerkstellingswens is immers zo groot, dat zij op elk herintegratie-initiatief wensen in te gaan. In termen van de hoger vermelde typologie betreft het de 'wanhopigen' en (in mindere mate) de 'ontmoedigden'. Deze hypothese ligt in lijn van de vaststellingen die gedaan werden in vorig onderzoek (Engbersen, 1990; De Witte, 1992). Ook de oververtegenwoordiging van werklozen uit de leeftijdscategorie 30-40 jaar onder de PWA-deelnemers (RVA, 1997) spoort met deze hypothese, vermits deze categorieën oververtegenwoordigd zijn onder de 'wanhopigen' en de 'ontmoedigden' (zie bijv. De Witte & Hooge, 1995).

Hypothese 2. Vooral *zwak* arbeidsmarktgerichte types zijn bereid om in het PWA te werken. Dit zijn de 'teruggetrokken' uit de typologie. Gehuwde vrouwen met kinderen worden in dit type oververtegenwoordigd (De Witte & Hooge, 1995). Uit de RVA-studie blijkt eveneens dat vrouwen oververtegenwoordigd worden onder de PWA-deelnemers (RVA, 1997), wat deze hypothese kan ondersteunen. Het PWA kan voor deze werklozen categorie aantrekkelijk zijn, omdat dit systeem toelaat om gedurende een beperkte periode te werken (maximaal kwarttijsde tewerkstelling), terwijl de flexibele uurregeling tevens toelaat om deze betaalde tewerkstelling te combineren met een gezinstak. Deze hypothese steunt niet op eerder onderzoek, doch komt als een mogelijke hypothese naar voor op basis van de praktijkervaring

binnen het PWA van de eerste auteur van dit artikel. De toetsing van deze tweede 'contrast'-hypothese helpt ons tevens om de beleidsconsequenties van onze resultaten scherp te stellen.

Beide hypothesen hebben immers specifieke beleidsconsequenties. De bevestiging van hypothese 1 houdt het gevaar in dat de initieel sterk arbeidsmarktgerichte types (wanhopigen en ontmoedigden) na verloop van tijd niet meer uitstromen uit het PWA-stelsel (gevaar voor een 'fuik'-effect). Hun activiteiten binnen het PWA kunnen hun verdere sollicitatiepogingen afremmen, vermits ze op dit ogenblik toch aan het werk zijn. Hun betrokkenheid op de reguliere arbeidsmarkt kan daardoor afnemen, waardoor ze zich zouden kunnen 'setten' in hun statuut. Dit suggereert enerzijds dat de PWA's 'een werkgelegenheidsval' kunnen vormen voor sterk arbeidsmarktgerichte werklozen. Anderzijds heeft dit tot gevolg dat de PWA's zich op het actieterrein van de reguliere begeleidings- en bemiddelingsdiensten moeten begeven, met name deze van de VDAB. De wettelijke opdracht van de PWA's werd echter beperkt tot de niet reguliere tewerkstelling.

Indien hypothese 2 bevestigd wordt, dan hebben de PWA's een maatschappelijke meerwaarde. Werklozen die (op het ogenblik van hun deelname) niet geïnteresseerd zijn in een reguliere tewerkstellingsvorm, zouden via het PWA toch een maatschappelijke bijdrage kunnen leveren. Wanneer zij zich aangetrokken voelen tot gelegenheidswerk, betekent dit dat de PWA's een *complementair* circuit vormen ten aanzien van de reguliere arbeidsmarktmaatregelen. De PWA's kunnen dan geïnterpreteerd worden als een maatschappelijke surplus.

Onderzoeksopzet

In dit onderzoek werden de werklozen onderzocht bij hun eerste contactname met een PWA. De geviseerde doelgroep is dus nog niet actief binnen het PWA. Op deze wijze wilden we de onderzoekssituatie zo 'zuiver' mogelijk houden, waardoor de hypothesen op eenduidige wijze kunnen worden getoetst. De psychosociale kenmerken van werklozen zijn immers niet noodzakelijk stabiel. Door deel te nemen

aan het PWA veranderen diverse kenmerken wellicht (bijv. het welzijn kan verbeteren of verslechteren, of het sollicitatiegedrag kan afnemen, omdat men aan het werk is). Door werklozen bij hun *eerste contactname* bij het PWA te selecteren, kunnen eenduidige uitspraken gedaan worden over het psychosociaal profiel van deze werklozen, zonder dat deze kenmerken beïnvloed werden door de deelname zelf. Dit onderzoek spitst zich daardoor toe op 'geïnteresseerden' in het PWA in plaats van op effectieve deelnemers. De beperking van de vraagstelling tot hen die de *intentie* vertonen om PWA-werk te verrichten ('geïnteresseerden'), heeft natuurlijk ook een schaduwzijde. Een dergelijke bevraging is tot op zekere hoogte immers vrijblijvend, vermits het werkelijke gedrag in de toekomst niet wordt gemeten. Sommigen kunnen later immers besluiten om niet aan het PWA te participeren, ook al toonden ze zich geïnteresseerd bij de intake. Anderen kunnen zich ten onrechte 'geïnteresseerd' getoond hebben bij de intake, om bijv. sancties te vermijden³. We komen hier verder nog op terug.

Voor dit doel waren PWA's in de 'opstartfase' nodig, omdat daar nog intakes of eerste contactmomenten met werklozen mogelijk zijn. In totaal werden 21 PWA's van vijf verschillende werkloosheidsbureaus (Aalst, Hasselt, Leuven, Tongeren en Turnhout) bereid gevonden om mee te werken. PWA's uit de provincie Limburg zijn oververtegenwoordigd in deze selectie, omwille van de Zuidlimburgse uitvalbasis van de eerste auteur, die het onderzoek uitvoerde. Voor de vraagstelling van dit artikel speelt de regionale spreiding echter geen rol.

De PWA-beambten van de geselecteerde PWA's dienden de vragenlijst te overhandigen aan alle werklozen die zich voor het eerst (voor een intake) aanboden op het PWA. Via een afzonderlijk formulier werd bijgehouden wie aan het onderzoek deelnam en wie niet. Voor deze laatste reden van de non-respons genoteerd. De onderzoeksperiode liep van 15 april tot 1 juni 1996. Om alles zo eenvormig mogelijk te laten verlopen en om de betrouwbaarheid van het onderzoek te bevorderen, kregen de beambten schriftelijke richtlijnen. De werklozen dienden de vragenlijst zelfstandig (schriftelijk) in te vullen, zonder hulp van de PWA-beambte. Op deze wijze werd gepoogd om sociaal wenselijke antwoorden te beper-

ken. Aan de vragenlijst ging een brief vooraf, waarin aan de werkloze medewerking aan een anoniem onderzoek gevraagd werd.

De steekproef: respons en representativiteit

In totaal werden 384 potentiële respondenten uitgenodigd. Er zijn 288 vragenlijsten ingevuld teruggekomen. De respons bedraagt bijgevolg 75%. De non-respons was hoofdzakelijk veroorzaakt door tijdgebrek van de PWA-beambte (26%) of van de werkloze (19%), door het zich niet aanmelden na afspraak (18%) of door dubbele oproep (16%; deze werklozen waren reeds eerder op het PWA geweest). Qua leeftijd en geslacht sluiten de respondenten nauw aan bij de populatie deelnemers aan het PWA (RVA, 1997). Ook hier is een overgrote meerderheid vrouw (82%), terwijl de meeste respondenten tussen 30 en 50 jaar oud zijn (84%). Over de werkloosheidsduur en het opleidingsniveau wordt in de RVA-studie geen informatie verschaft. De verdeling van deze kenmerken sluit echter goed aan bij deze uit het onderzoek van Van Bremp (1997): ook hier is een meerderheid van de respondenten langdurig werkloos (60% is langer dan vijf jaar werkloos), terwijl 65% ten hoogste een getuigschrift van het lager secundair onderwijs bezit.

Onderzoeksinstrument en analyse

De vraag of er zich afoming voordoet inzake 'psychosociale' kenmerken, vergt een explicitering van de dimensies die relevant zijn om een 'psychosociaal profiel' in kaart te brengen. Elders werd geargumenterd dat daarbij wellicht drie dimensies cruciaal zijn, die telkens toegespitst dienen te worden op de arbeidsmarktsituatie van het individu (De Witte, 1992). Vooreerst dienen de arbeidsmarktwensen onderzocht te worden ('wat wil deze werkloze?', hier geconcretiseerd als 'werkwilligheid' of 'hoe belangrijk is betaald werk in het levensperspectief van de geïnterviewde?'). De tweede dimensie heeft betrekking op het arbeidsmarktgedrag ('wat doet de werkloze om het gewenste te bereiken?', hier geconcretiseerd als 'in hoeverre zoekt men naar werk?'). De derde dimensie heeft betrekking op de *beleving* van dit alles ('en hoe voelt dit alles aan?'). Deze drie aspecten omvatten de voornaamste aspecten van het psychisch functioneren (attitudes, gedragingen en belevingen), zodat een profiel op basis van deze aspecten wellicht een zinvolle

weerspiegeling vormt van de wijze waarop men met werkloosheid omgaat. Deze aspecten bieden daarom wellicht ook een goed uitgangspunt om afroning m.b.t. psychosociale kenmerken in kaart te brengen.

Om deze aspecten te meten maken we gebruik van de meest relevant vragen uit een reeds eerder uitgetest onderzoeksinstrument (De Witte, 1992; Hooghe, 1995; De Witte & Hooge, 1997). In de vragenlijst werden bijna uitsluitend gesloten vragen opgenomen. De antwoordmogelijkheden werden beperkt tot een 3-puntenschaal ('akkoord', 'niet akkoord' en 'tussenin: gedeeltelijk akkoord en gedeeltelijk niet akkoord'). Deze vorm maakt dat de vragen eenvoudig te beantwoorden zijn door laaggeschoolden. Dit is belangrijk vermits de werklozen de lijst zonder hulp dienden in te vullen.

De vragen werden in vijf rubrieken onderverdeeld:

1 *Persoonlijke gegevens*. In dit deel werden de 'achtergrondkenmerken' in kaart gebracht, zoals de leeftijd, het geslacht, de gezinssituatie en het werkverleden.

2 *De beleving van de werkloosheid* werd gemeten aan de hand van 16 uitspraken, die zowel positieve als negatieve aspecten van het 'werkloos zijn' in kaart brengen. Deze vragen verwezen naar de diverse functies van werk, zoals deze omschreven worden in Jahoda's 'latente deprivatie model' (Jahoda, 1982; Lagrou, 1983). Na factoranalyse vielen deze uitspraken in drie factoren uiteen, zoals ook het geval was in eerder onderzoek (bv. De Witte & Hooge, 1997). De uitspraken die op éénzelfde factor laadden, werden gecombineerd tot een schaal. Deze schalen variëren van '0' (maximale afwijzing van de schaalinhoud) tot '10' (maximale instemming met de schaalinhoud), met '5' als neutrale middelpunt. De schaal 'negatieve beleving van werkloosheid' bevat acht items en is in sterke mate betrouwbaar (Cronbach's $\alpha = .82$). De schaal 'positieve beleving van werkloosheid' bevat zes items en is voldoende betrouwbaar (Cronbach's $\alpha = .70$). De schaal 'financiële problemen omwille van werkloosheid' bevat slechts twee items en is opnieuw in sterk mate betrouwbaar (Cronbach's $\alpha = .79$).

3 *De houding ten opzichte van arbeid* werd gemeten via acht uitspraken, die ontleend wer-

den aan de 'employment commitment'-schaal van Jackson en collega's (Jackson et al., 1983). Deze items laden allen op één factor, waarmee de 10-puntenschaal 'arbeidsbetrokkenheid' werd gevormd (voor een interpretatie van de scores, zie hoger). Een hoge score op deze schaal drukt een sterke betrokkenheid op arbeid uit. Ook deze schaal is betrouwbaar (Cronbach's $\alpha = .76$).

4 *De intensiteit van het zoekgedrag* werd gemeten via vijf uitspraken die nagaan hoe vaak men de laatste maand gesolliciteerd heeft via een aantal mogelijke kanalen. Ook deze items waren unidimensioneel na factoranalyse. De 10-puntenschaal die ermee werd gevormd, is eveneens in sterke mate betrouwbaar (Cronbach's $\alpha = .82$). Een hoge score op de schaal drukt een intensief sollicitatiegedrag uit.

5 Tot slot werden enkele vragen gesteld over het als gelegenheidswerker werken in het PWA (onder meer: hoe percipiëren ze dit werk en onder welke condities willen zij werken als PWA's). Binnen deze sectie van de vragenlijst werd de vraag gesteld of men 'geïnteresseerd was om activiteiten uit te oefenen via het PWA' (antwoordmogelijkheden: 'ja' of 'neen'). Deze vraag vormt de 'afhankelijke variabele' binnen ons onderzoekspzet. De overige gegevens die binnen deze sectie werden opgevraagd, komen verderop niet meer aan bod, vermits ze geen betrekking hebben op onze hypothesen.

Twee sporen om de hypothesen te toetsen

Onze hypothesen worden op twee wijzen getoetst.

1 *Vergelijking van de 'geïnteresseerden' in het PWA met de 'niet-geïnteresseerden' met betrekking tot de hoger vermelde dimensies van hun 'psychosociaal profiel'*. Via een t-test worden de gemiddelden getoetst van beide groepen op de schalen voor de werkloosheidsbeleving, de arbeidsbetrokkenheid en de intensiteit van het zoekgedrag. Deze hypothesen worden dus getoetst via een rechtstreekse vergelijking van de 'geïnteresseerden' met de 'niet-geïnteresseerden'.

2 *Vergelijking van de 'geïnteresseerden' in het PWA met een representatief staal langdurig werklozen uit een vorig onderzoek* (De Witte, 1992). Deze analyse beperkt zich tot de groep 'geïnteresseerden'. Op de drie dimensies van

hun 'psychosociaal profiel' wordt een cluster-analyse uitgevoerd (hiërarchische agglomeratieve methode; methode van Ward, zie SAS User's Guide, 1985: 250-315). De verkregen typologie vergelijken we vervolgens met deze die verkregen werd bij een representatief staal langdurig werklozen in Vlaanderen (De Witte, 1992), om na te gaan in hoeverre bepaalde types over- of ondervertegenwoordigd zijn onder de 'geïnteresseerden' in het PWA.

Resultaten

Van de 288 respondenten geven er 29 (d.i. 10%) aan *niet geïnteresseerd* te zijn in PWA-activiteiten. Een overgrote meerderheid (90%) wil wél werken via het PWA. In vergelijking met andere studies, ligt het percentage 'geïnteresseerden' in onze studie iets hoger. In een onderzoek uitgevoerd door het Algemeen Christelijk Vakverbond ACV stelde 80 % van de respondenten zich kandidaat bij het intakegesprek (ACV-VRC, 1996). Uit het Dimarso-onderzoek in opdracht van de minister van Tewerkstelling en Arbeid blijkt dat ongeveer 15% van de 'potentiële' PWA-krachten een aangeboden PWA-job 'liever niet zou aannemen' (Dimarso, 1996). Nagenoeg 39% zou deze job 'zeker aannemen', terwijl de overigen daar condities aan stelden (bijv. het dient 'interessant werk' te zijn, of werk 'met een goede uurregeling'). Het iets groter percentage werklozen dat 'geïnteresseerd' is in het PWA in ons onderzoek, zou er dus op kunnen wijzen dat een deel van de respondenten zich onterecht als geïnteresseerd opstelt (bv. uit angst om gesanctioneerd te worden). In dit onderzoek wordt de

afname van de vragenlijsten immers verzorgd door PWA-beambten. Dit kan sociaal wenselijke antwoorden uitgelokt hebben bij bepaalde respondenten, ook al werd een procedure uitgewerkt om dergelijke antwoorden tot een minimum te beperken (zie hiervoor). Dit alles heeft voor ons opzet overigens ook een positieve zijde. Waarschijnlijk omvat de (kleinere) groep 'niet geïnteresseerden' daardoor de 'harde kern' van werklozen die onder geen enkel beding bereid zijn om aan het PWA te participeren. Deze kleine groep laat daarom wellicht juist een goede toetsing van onze hypothesen toe.

De vergelijking van de 'geïnteresseerden'⁴ met de 'niet geïnteresseerden' inzake hun werkloosheidsbeleving, arbeidsbetrokkenheid en zoekgedrag werd opgenomen in Tabel 1. Er doet zich geen significant verschil voor tussen beide groepen wat hun score op de schaal 'positieve beleving' betreft. Deze gegevens werden daarom niet opgenomen in Tabel 1.

Uit Tabel 1 blijkt dat de niet-geïnteresseerden in het PWA hun werkloosheid significant minder negatief beleven (score: 3 versus 4.1 op een 10-puntenschaal) en tevens significant minder financiële problemen ervaren dan de geïnteresseerden (score: 4.2 versus 6 op een 10-puntenschaal). De geïnteresseerden ervaren dus meer problemen met hun werkloosheid. De geïnteresseerden zijn bovendien significant sterker op arbeid betrokken (score: 5.2 versus 3.9 op een 10-puntenschaal) en vertonen tevens een significant intensiever zoekgedrag (score: 2.9 versus 1.8 op een 10-puntenschaal). De vastgestelde verschillen tussen de geïnteresseerden en de niet-geïnteresseerden laten de conclusie toe dat de PWA's geen representa-

Tabel 1 Vergelijking van de geïnteresseerden in het PWA met de niet-geïnteresseerden met betrekking tot de schalen voor de beleving van werkloosheid, arbeidsbetrokkenheid en zoekgedrag

Schalen ¹	Geïnteresseerden (n = 259)	Niet geïnteresseerden (n = 29)	T-waarde (2)	Vrijheidsgraden
Negatieve beleving	4.1	3.0	2.34*	34.4
Financiële problemen omwille van werkloosheid	6.0	4.2	2.25*	31.5
Arbeitsbetrokkenheid	5.2	3.9	3.25**	35
Intensiteit zoekgedrag	2.9	1.8	2.48*	37.8

¹ 10-puntenschalen, waarbij '0' staat voor de maximale afwijzing van de schaalinhoud en '10' voor de maximale instemming ermee. '5' vormt het neutrale middelpunt.

² *: .05 > P > .01; **: .01 > P > .001

tief staal langdurig werklozen aantrekken. De vastgestelde selectie ligt in de lijn van de vaststellingen die voorheen gedaan werden in het kader van de Weer-Werkactie (De Witte, 1992): sterk arbeidsmarktgerichte werklozen zijn in sterkere mate geïnteresseerd om te participeren aan het PWA. Deze vaststellingen liggen in de lijn van hypothese 1.

Naast deze relatieve verschillen tussen beide groepen, kunnen ook hun absolute scores op de schalen geïnterpreteerd worden. Beide groepen beleven hun werkloosheid niet bijzonder negatief. Op de schaal 'positieve beleving' scoren zij zelfs licht positief (5.9 op een 10-puntenschaal). Qua betrokkenheid op arbeid scoren de geïnteresseerden vrij matig (score rond het schaal midden). Ook de intensiteit van het zoekgedrag is niet opvallend sterk. Deze verschillen liggen in de lijn van eerder onderzoek bij langdurig werklozen (vergelijk: De Witte & Hooge, 1997).

Vergelijking van de geïnteresseerden met een representatief staal langdurig werklozen

Om de geïnteresseerden in het PWA te kunnen vergelijken met de psychosociale typologie die bij een representatief staal langdurig werklozen werd vastgesteld, werd een clusteranalyse (hiërarchische agglomeratieve methode; methode van Ward) uitgevoerd op dezelfde drie schalen: de negatieve beleving van werkloosheid, de arbeidsbetrokkenheid en het zoekgedrag. Daarbij werden vier homogene en goed interpreteerbare types vastgesteld. Tabel 2 bevat de resultaten van deze analyse. De R bedroeg 0.59, wat aanvaardbaar is. De dimensies 'negatieve werkloosheidsbeleving' ($R = 0.82$) en 'intensiteit van het zoekgedrag' ($R = 0.83$) zijn iets sterker vertegenwoordigd in de typologie

dan de dimensie 'arbeidsbetrokkenheid' ($R = 0.65$).

Uit Tabel 2 blijkt dat we onder de PWA-geïnteresseerden vier types kunnen terugvinden van de hiervoor vermelde typologie. De 'optimisten' (21%) zijn matig op arbeid betrokken (score rond het neutrale middelpunt) en beleven hun werkloosheid niet erg negatief (score: 2.4 op een 10-puntenschaal). Ze zoeken daarentegen wel intens naar werk. De 'wanhopigen' beleven hun werkloosheid in sterke mate als negatief (ze scoren bijna 7 op een 10-puntenschaal), zoeken vrij intens naar werk en zijn in sterke mate op arbeid gericht. Deze groep omvat nagenoeg één kwart van de respondenten. De 'ontmoedigden' (haast 30% van de respondenten) vertonen in afgezwakte vorm het profiel van de 'wanhopigen': ook zij beleven hun werkloosheid vrij negatief (score: 4.9 op een 10-puntenschaal) en zijn betrokken op arbeid (score: 5.5 op een 10-puntenschaal). Het grote verschil ligt echter bij hun zoekgedrag: ze zoeken nagenoeg niet (meer) naar werk (score: 1.4). De 'teruggetrokken' (25%) vormen ook in dit onderzoek de tegenpool van de 'wanhopigen'. Ze beleven hun werkloosheid niet als negatief (laagste score op deze schaal van alle types), zijn in beperkte mate op arbeid gericht (score: 3.3) en zoeken nagenoeg niet naar werk (score: 0.6). Het type 'aangepasten' wordt in dit onderzoek niet teruggevonden⁵.

Uit de vergelijking van de geïnteresseerden met de niet geïnteresseerden bleek reeds dat de geïnteresseerden in het PWA een sterker arbeidsmarktgericht profiel vertonen. Door de percentuele verdeling van de types onder de PWA-geïnteresseerden te vergelijken met deze bij een representatief staal langdurig werklozen, kunnen de geformuleerde hypothesen

Tabel 2 Typering van de geïnteresseerden in het PWA na clusteranalyse

	Aantal	Percentage	Negatieve beleving werkloosheid ¹	Arbeidsbetrokkenheid ¹	Intensiteit zoekgedrag ¹
Optimisten	50	21.0	2.4	4.8	5.8
Wanhopigen	59	24.8	6.9	7.2	4.4
Ontmoedigden	70	29.4	4.9	5.5	1.4
Teruggetrokken	59	24.8	1.6	3.3	0.6

¹10-puntenschalen, waarbij '0' staat voor de maximale afwijzing van de schaalinhoud en '10' voor de maximale instemming ermee. '5' vormt het neutrale middelpunt.

Tabel 3 Vergelijking van de percentuele verdeling van de types onder de PWA-geïnteresseerden met deze bij een representatief staal langdurig werklozen, in %

Type werkloze	Geïnteresseerden in het PWA	Langdurig werklozen ¹	Z-waarde voor het verschil ²
Optimisten	21.0	28.3	1.95*
Wanhopigen	24.8	11.2	4.19***
Ontmoedigden	29.4	13.6	4.54***
Teruggetrokken	24.8	29.9	1.32(*)

¹ Onder de langdurig werklozen kwam nog een vijfde type voor (de 'aangepasten'), dat niet werd teruggevonden onder de geïnteresseerden in het PWA. Dit type werd daarom niet in deze tabel vermeld. De percentages binnen deze rij cumuleren dan ook niet tot 100%.

² (*): .10 > P > .05; *: .05 > P > .01; ***: P < .001

preciezer getoetst worden. Tabel 3 bevat deze gegevens. Het verschil in percentage tussen beide onafhankelijke steekproeven werd paarsgewijs getoetst via een z-waarde (zie de rechterzijde van Tabel 3).

Uit Tabel 3 blijkt dat meer dan de helft van de geïnteresseerden in het PWA als arbeidsmarktgericht types kunnen worden beschouwd: de 'wanhopigen' (24,8%) en de 'ontmoedigden' (29,4%) maken samen immers 54,2% uit van de PWA-geïnteresseerden. De oververtegenwoordiging van deze types onder de PWA-geïnteresseerden komt duidelijk tot uiting door hun omvang te vergelijken met deze in een representatief staal werklozen: daar maken deze types samen net geen kwart uit van de werklozengroep. De toetsing van dit verschil (cf. de z-waarden in Tabel 3) toont aan dat beide types significant oververtegenwoordigd zijn onder de PWA-geïnteresseerden. Hypothese 1 wordt daarmee bevestigd.

Hypothese 2 stelde dat de 'teruggetrokken' oververtegenwoordigd zouden zijn onder de PWA-geïnteresseerden. Het percentage teruggetrokken onder de PWA-geïnteresseerden ligt echter iets lager dan in de steekproef langdurig werklozen (24,8% versus 29,9%). Dit verschil gaat in de omgekeerde richting dan deze die verwacht werd. Het verschil tussen beide percentages is echter niet statistisch significant, al neigt het wel naar significantie (zie z-waarde in Tabel 3; $P = .09$). Hypothese 2, die stelt dat dit type oververtegenwoordigd is onder de PWA-geïnteresseerden, wordt dus verworpen door de resultaten.

Tot slot blijkt uit Tabel 3 tevens dat ook de 'optimisten' significant ondervertegenwoordigd zijn onder de geïnteresseerden in het PWA: bij de langdurig werklozen omvat dit

type 28,3% van de respondenten, tegenover 'slechts' 21% onder de PWA-geïnteresseerden. Hoewel hierover geen hypothese werd opgesteld, ligt dit verschil toch in de lijn van de verwachtingen. Kenmerkend voor de 'optimisten' is immers hun gunstige inschatting van de eigen arbeidsmarktkansen (De Witte, 1992). Zij waren in voorgaand onderzoek slechts in beperkte mate geïnteresseerd in deelname aan herinschakelingsinitiatieven, en gaven aan geen hulp nodig te hebben in hun zoektocht naar werk. Deze opstelling hangt samen met hun achtergrondkenmerken: deze werklozen zijn jonger, hoger geschoold en kortduriger werkloos dan de overige types. Deze kenmerken hangen allen samen met een grotere kans op werk in het reguliere circuit, wat hun geringere interesse in het PWA zou kunnen verklaren.

Conclusies en beleidsimplicaties

In dit artikel werd een empirisch onderzoek gerapporteerd over de psychosociale kenmerken van werklozen die geïnteresseerd zijn om te participeren aan de plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen in Vlaanderen (PWA's). Het PWA-stelsel werd opgezet als een aanvulling op reeds bestaande initiatieven ter begeleiding, opleiding en bemiddeling van langdurig werklozen. Het werkveld van de PWA's betreft het niet-reguliere circuit of het gelegenhedswerk. Centraal in deze bijdrage stond de vraag naar de *representativiteit* van de potentiële deelnemers aan het PWA. Aansluitend bij voorgaand onderzoek, werden twee concurrerende hypothesen geformuleerd: onder potentiële deelnemers aan het PWA worden sterk

versus zwak arbeidsmarktgerichte types werklozen oververtegenwoordigd. Deze hypothesen werden getoetst bij nagenoeg 300 werklozen die zich voor het eerst aanboden bij een PWA.

Wanneer weinig arbeidsmarktgerichte types (teruggetrokken) in sterkere mate geïnteresseerd zijn in PWA-activiteiten dan andere werklozentypes, dan zouden de PWA's een additioneel 'surplus' vormen voor het inschakelen van langdurig werklozen. Deze weinig arbeidsmarktgerichte types zijn immers niet geïnteresseerd in regulier werk en zouden via het PWA toch een maatschappelijke bijdrage kunnen leveren. De resultaten van dit onderzoek tonen echter aan dat het vooral sterk arbeidsmarktgerichte types werklozen zijn (de 'wanhopigen' en 'ontmoedigden'), die sterker geïnteresseerd zijn in PWA-activiteiten. Uit eerder onderzoek blijkt dat deze types minder kansen hebben op de arbeidsmarkt, omwille van hun oudere leeftijd, hun lager opleidingsniveau en (in het geval van de 'ontmoedigden') hun langere werkloosheidsduur (De Witte & Hooge, 1995). Dit verklaart wellicht de interesse van deze types werklozen voor een initiatief zoals het PWA. Deze werklozen wensen immers 'kost wat kost' werk te vinden. Hun sterke gerichtheid op de arbeidsmarkt, gekoppeld aan hun beperktere kansen op werk, dwingen deze werklozen wellicht om bij het aanvaarden van werk weinig eisen te stellen: de deelname aan het PWA is 'beter dan niets'. Uit voorgaand onderzoek blijkt immers dat deze werklozen in sterke mate bereid zijn tot concessies in hun zoektocht naar werk (De Witte, 1992; Hooge, 1995). Het PWA biedt hen waarschijnlijk ook een noodoplossing: de deelname eraan kan bij gebrek aan alternatieven hun negatieve werkloosheidsbeleving verlichten. Dit laatste houdt echter eveneens een gevaar in. De 'afoming' van sterk arbeidsmarktgerichte types, zoals de 'wanhopigen' en 'ontmoedigden' kan immers hun herintegratie op termijn bemoeilijken. Deze werklozen zijn op dit ogenblik immers aan het werk, waardoor hun sollicitatiedrag wel eens zou kunnen afnemen. Dit houdt het gevaar van een 'fuik' in, waarbij deze werklozen 'gevangen' worden in een statuut dat (voorlopig) niet ideaal is. In plaats van hen te herintegreren in de reguliere arbeidsmarkt dreigen ze zo aan de rand ervan 'geparkeerd' te worden. Uit onderzoek van Cantillon en Thirion (1998a; 1998b) blijkt dat

het werklozen ook ontbreekt aan financiële stimuli bij de overgang van PWA-activiteiten naar een reguliere job. Voor bepaalde gezinstypes, met name eenoudergezinnen en eenverdieners, wordt zelfs een financieel nadeel vastgesteld. Daarbij komt nog dat een halftijdse of voltijdse reguliere job qua tijdsinvestering en ook qua kinderopvangkosten, veel meer van de betrokkene vergt dan PWA-prestaties van maximaal 45 uren per maand. De vaststelling van deze financiële afhankelijkheidsval in combinatie met deze van afoming van aanvankelijk arbeidsmarktgerichte types, versterkt het vermoeden van het PWA-fuikeffect.

Toekomstig onderzoek dient uit te maken in hoeverre deze vrees gerechtvaardigd is. Longitudinaal onderzoek bij deelnemers aan het PWA zou kunnen nagaan op welke wijze hun betrokkenheid op de reguliere arbeidsmarkt evolueert. Neemt bijv. hun sollicitatiegedrag af wanneer ze starten in een PWA of vormt hun deelname eraan juist een 'springplank' naar de reguliere arbeidsmarkt?

Als afsluiting van dit artikel en in aansluiting op de onderzoeksconclusies willen we enkele beleidsaanbevelingen formuleren. Met het realiseren van deze aanbevelingen kan een aanzet gegeven worden tot het doorbreken van het PWA-fuikeffect. Centraal staat de noodzaak om te voorkomen dat sterk arbeidsmarktgerichte PWA'ers zich nestelen in een situatie die voor hen financieel misschien wel interessant is, doch geen werkelijke doorstroom naar de reguliere arbeidsmarkt betekent.

Dit betekent dat in eerste instantie meer aandacht besteed moet worden aan de *ontsluiting* van de PWA's. Een kwaliteitsvolle begeleiding van de ingeschreven werkzoekenden is daarvoor essentieel, vooraleer de PWA's effectief gelinkt kunnen worden aan de bestaande opleidingsmodules en tewerkstellingsmaatregelen. De PWA's dienen dus dringend kwalitatief, zowel intern als extern, gevaloriseerd te worden.

Interne opwaardering omvat het introduceren van een kwaliteitsvolle begeleiding, of de toepassing van de reeds beproefde methode van integrale trajectbemiddeling, waarbij zowel de behoeften en potenties van de werkzoekende als deze van de reguliere werkgevers de begeleidingsbasis vormen. De hoofdtaak van de PWA's zou dus moeten verschuiven van administratieve coördinatie naar inhoudelijke

begeleiding. Wanneer doorstroming naar de reguliere arbeidsmarkt als doelstelling centraal staat, dan kan men zich immers toespitsen op het intensief begeleiden en opleiden van de ingeschreven werkzoekenden, om de huidige kloof tussen vraag en aanbod te dichten. De recent ingevoerde herinschakelingsprojecten of Smet-banen, waarbij langdurig werklozen in de privésector kunnen ingeschakeld worden voor taken die in het algemeen niet of niet meer worden uitgevoerd, getuigen opnieuw van de nadruk op de administratieve functie van de PWA's. Letterlijk wordt gesteld dat de PWA's in deze nieuwe maatregel hoofdzakelijk een administratieve en promotionele rol spelen (Smet, 1998). Het begeleiden van de langdurig werklozen naar deze herinschakelingsprojecten blijft een exclusieve taak van de VDAB (dit past ook binnen de algemene opdracht van arbeidsbemiddeling en beroepsopleiding van de VDAB), ook al is een groot aandeel van het doelpubliek reeds geruime tijd als PWA'er aan de slag.

Het tweede element, de *externe* opwaardering of het ontsluiten van de PWA's, is dan ook nodig ter ondersteuning van de interne opwaardering van de PWA's, met doorstroming naar de reguliere arbeidsmarkt als uiteindelijk algemeen doel. Dit betekent dat de PWA's officieel opgenomen moeten worden in de bestaande opleidings- en tewerkstellingsnetwerken en dat er structurele samenwerking tussen de PWA's en de lokale VDAB-partners voorzien moet worden.

Doorstroming wordt bovendien niet alleen bevorderd door begeleiding, opleiding en het optimaliseren van afstemming tussen de verschillende actoren op lokaal en bovenlokaal niveau; ook de financiële impuls is voor de langdurig werklozen belangrijk. Om de financiële discrepantie tussen de PWA-activiteiten en de reguliere jobs weg te werken, is het noodzakelijk om de PWA-activiteiten te beperken in de tijd. De PWA-activiteiten kunnen enkel een opstap naar de reguliere arbeidsmarkt zijn wanneer de voorgestelde intensieve begeleiding en opleiding en de noodzakelijke netwerking gecombineerd wordt met een erkenning van het PWA als beperkte werkervaring voor bepaalde duur.

Ook de afstemming tussen het Belgische en Vlaamse tewerkstellingsbeleid dient geoptimaliseerd te worden, indien de overheid een ge-

richt en eenduidig activeringsbeleid wenst te voeren. Het recente initiatief van de Vlaamse Overheid om met de steden en gemeenten een 'tewerkstellingsconvenant' af te sluiten, is daartoe een eerste positieve stap. Hierdoor worden immers extra instrumenten aan de gemeenten gegeven om alle lokale actoren, waarmee langdurig werklozen geconfronteerd worden, samen te brengen in een lokaal 'werkgelegenheidsforum'. Een onderdeel van deze nieuwe instrumenten betreft het invoeren van een tewerkstellingsloket van waaruit de werkloze, op maat of afhankelijk van diens behoeften en potentieiteiten, verwezen wordt naar de bestaande dienstverlening. In functie van het welslagen van dit initiatief om op deze wijze een representatief lokaal netwerk te kunnen uitwerken, is het belangrijk dat ook de Federale Overheid, bevoegd voor de PWA's, hierop aansluit.

Met deze beleidsvoorstellen willen we een bijdrage leveren om de PWA's een duidelijke plaats te geven in het arbeidsmarktbeleid. Een gedifferentieerde begeleiding van ingeschreven werklozen en het voorzien van effectieve doorstromingsmogelijkheden naar het reguliere circuit enerzijds en het erkennen van PWA-werk als een tijdelijke werkervaringsbehoefte anderzijds zijn daartoe prioritaire voorwaarden.

Noten

- 1 De helft van de leden wordt door de Gemeenteraad aangeduid volgens de verhouding tussen meerderheid en minderheid. De anderen zijn vertegenwoordigers van de sociale partners die zitting hebben in de Nationale Arbeidsraad: dit zijn werknemers- en werkgeversorganisaties.
- 2 Samenwonende of gehuwde werklozen kunnen geschorst worden wegens langdurige werkloosheid wanneer zij 1,5 maal langer werkloos zijn dan de gemiddelde werkloosheidsduur van leeftijd- en seksegenoten in hun regio.
- 3 Een betere wijze om onze hypothesen te toetsen zou er dan in kunnen bestaan om (1) de bereidheid bij de intake genuanceerder te bevragen, en (2) om rekening te houden met de feitelijke deelname aan het PWA achteraf. Van de groep feitelijke deelnemers, die hiertoe tevens de intentie hadden bij de intake, kan dan het psychosociale profiel geanalyseerd worden op het ogenblik van de intake. Deze methodiek houdt rekening met (1) de zojuist gemelde noodzaak om de onderzoekssituatie 'zuiver' te houden, terwijl (2) tevens het effect van sociale wenselijkheid e. d. uit

de analyse wordt geweerd. Een dergelijk longitudinaal onderzoeksopzet is voorlopig echter niet voorhanden, waardoor we het opzet dienen te beperken tot wat hier wordt gerapporteerd.

- 4 De omvang van de groep niet-geïnteresseerden is natuurlijk vrij beperkt ($n = 29$). Dit belet de toetsing van de gemiddelden op de diverse schalen echter niet, vermits een t-test met deze aantallen rekening houdt.
- 5 Wanneer een oplossing met vijf clusters werd verkozen, dan werd één homogene groep in twee kleine, moeilijk interpreteerbare subgroepen opgesplitst. Dit leverde evenmin een type op dat als 'aangepast' kon worden getypeerd. De verklaringskracht van de vijf-clusteroplossing verschilde niet sterk van deze van de hier gerapporteerde oplossing (R steeg van .59 naar .63). Daarom werd voor de oplossing met vier clusters gekozen.

Literatuur

- ACV-VRC (1996), *Plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen. Een doorlichting door het ACV*. Brussel: ACV.
- Bergoets, K. (1996), *Plaatselijke Werkgelegenheidsagentschappen: wie wil er werken? Een kwantitatief onderzoek naar de achtergrondkenmerken en het psychosociaal profiel van de 'geïnteresseerden' in het PWA*. Niet-gepubliceerde licentiaatsverhandeling, Open Universiteit.
- Cantillon, B. & A. Thirion (1998a), *Wegen naar een activerende verzorgingsstaat. Tussentijdse balans van het PWA-experiment*. Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid, Ufsia - Universiteit Antwerpen.
- Cantillon, B. & A. Thirion (1998b), *Wegen naar een activerende verzorgingsstaat*. Column. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 14 (1): 57-58.
- Claeys, C., J. Bollens, J. Hooge & G. van Gyes (1996), *Bereik, kwaliteit en effectiviteit van de VDAB-beroepsopleiding voor werkzoekenden en werknemers. Synthese*. Leuven: HIVA-KULeuven.
- Commissie van de Europese Gemeenschap (1993), *Groei, concurrentievermogen, werkgelegenheid; naar de 21e eeuw: wegen en uitdagingen*. Witboek. Brussel/Luxemburg.
- De Witte, H. (1992), *Tussen optimisten en teruggetrokkenen. Een empirisch onderzoek naar het psychosociaal profiel van langdurig werklozen en deelnemers aan de Weer-Werkactie in Vlaanderen*. Leuven: HIVA/KUL.
- De Witte, H. (1994), *Een psychosociale typologie van langdurig werklozen. Paper voor de zesde Sociaal-Wetenschappelijke studiedagen, SISWO*, Amsterdam, 7 april 1994.
- De Witte, H. & J. Hooge (1995), *Een vergelijking van typologieën van kort- en langdurig werklozen: wetenschappelijke en beleidsmatige implicaties*. In: P. van der Hallen (red.), *De arbeidsmarktonderzoekersdag 1995. Verslagboek*. Leuven: Steunpunt WAV, Steunpunt WAV-Dossier nr. 12, p. 127-142.
- De Witte, H. & J. Hooge (1997), *Aanpassing aan werkloosheid? Een cross-sectionele vergelijking van kort- en langdurig werklozen. Gedrag & Gezondheid*. 25 (3), p. 145-155.
- Dimarso, (1996), *Evaluatie van het PWA-systeem. Onderzoek bij werklozen, gebruikers, het groot publiek en de PWA Raden van Bestuur*. Brussel: Dimarso/Gallup-Belgium.
- Donker Van Heel, P. (1989), *Nooit meer aan het werk? Een onderzoek naar factoren die herintegratie van langdurig werklozen bevorderen*. 's Gravenhage: OSA.
- Engbersen, G. (1990), *Publieke bijstandsgeheimen. Het ontstaan van een onderklasse in Nederland*. Leiden/Antwerpen: Stenfert Kroese.
- Hooge, J. (1995), *Wie neemt deel aan het individueel begeleidingsplan? Psychosociaal profiel en opvolging van de deelnemers*. Leuven: HIVA/KUL.
- Jackson, P., E. Stafford, M. Banks & P. Warr (1983), *Unemployment and psychological distress in young people: The moderating role of employment commitment*. *Journal of Applied Psychology*, 63 (3), p. 525-535.
- Jahoda, M. (1982), *Employment and unemployment. A social-psychological analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kroft, H., G. Engbersen, K. Schuyt & F. van Waarden (1989), *Een tijd zonder werk. Een onderzoek naar de levenswandel van langdurig werklozen*. Leiden: Stenfert Kroese.
- Lagrou, L. (1983), *Beleving van werkloosheid. Welzijnsgids*. Noden I.A.3.3, Afl. 18.
- NCMV, (1996), *NCMV-Evaluatie van de PWA's*. Brussel: NCMV.
- Nicaise, I., J. Bollens, L. Dawes, S. Laghaei, I. Thaulow, M. Verdié & A. Wagner, A. (1995), *Pitfalls and dilemmas in labour market policies for disadvantaged groups - and how to avoid them*. *Journal of European Social Policy*, 5(3), p. 199-217.
- Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (1997), *Agenda inzake de opstart van de PWA's*, Brussel: RVA.
- Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (1997), *De plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen (PWA's). Beschrijvende analyse van de gebruikers en de werklozen*. Brussel: Directie statistieken en publicaties RVA.
- SAS Institute Inc. (1985), *SAS User's Guide: Statistics*. Cary, NC: SAS Institute Inc.
- Smet, M. (1996), *Toespraak van de Minister van Tewerkstelling en Arbeid naar aanleiding van de jaarvergadering van het STC-Limburg*, Brussel: Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid en Gelijke-Kansenbeleid.
- Smet, M. (1998), *Mededeling van de minister van Tewerkstelling en Arbeid aan de Raden van Beheer van de Plaatselijke Werkgelegenheidsagentschappen. Nieuwe bepalingen in verband met de Plaatselijke Werkgelegenheidsagentschappen*. Brussel: Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid en Gelijke-Kansenbeleid.

- Van Brempt, K. (1997), *PWA's in Vlaanderen. Een brug tussen twee werelden?*, Brussel: SEVI.
- Van Der Meersch, W. (1996), *De PWA's in Halle-Vilvoorde: 'fair' of 'workfare'? Onderzoek naar het nut van de PWA's voor de integratie van langdurig werklozen*. Niet-gepubliceerde licentiaatsverhandeling, Leuven: Departement Sociologie-KU Leuven.
- Van Hoya, R., E. Janssens & J. Peeters (1988), *De determinanten van de herintrede op de arbeidsmarkt*. Antwerpen: CSB-UFSIA.
- Wets, J. & H. De Witte (1997), *Van onsuccesvolle zoektocht naar succesvolle vinder? Een onderzoek naar het psychosociaal profiel van de werklozen in de Duitstalige Gemeenschap*. Leuven: HIVA-KU Leuven, 116 p.