

TITEL:

Wegwijs naar werk. Longitudinale analyse en evaluatie van inburgerings- en activeringstrajecten in Vlaanderen, 2005-2016 (eindrapport VIONA MIA Leerstoel)

Auteur(s): Wood & Neels (red.) – zie Hoofdstukken voor auteurs

1. Korte samenvatting van het onderzoek (abstract)

Gegeven de toegenomen omvang van migratie, de sterke differentiatie van arbeidsmarktuitskomsten naar migratieachtergrond en de demografische vooruitzichten op vlak van verdere ontgroening en dalende instroom op de arbeidsmarkt, wint de monitoring van activiteits- en werkzaamheidsgraden bij groepen met een migratieachtergrond – zowel de residentiële bevolking als nieuwkomers - aan belang met het oog op activeren van latente en nieuwe arbeidsreserves. In het kader van de VIONA leerstoel Migratie, Integratie & Arbeidsmarkt (MIA) werd om die reden een longitudinaal administratief panel ontwikkeld (MIA-panel), waarbij longitudinale microgegevens van de Kruispuntbank Sociale Zekerheid (KSZ) werden geïntegreerd met gegevens van de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling (VDAB), inburgeringsgegevens van het Agentschap Binnenlands Bestuur (ABB) en gegevens betreffende arbeidsvergunningen van het Departement Werk en Sociale Economie (WSE). Deze kwantitatieve gegevensinfrastructuur werd in het 'Mixed Methods' design van het onderzoek gecombineerd met kwalitatieve gegevens verzameld bij VDAB-consulenten en werkzoekenden met een migratieachtergrond (Hoofdstuk 2). Wat betreft de arbeidsintrede van residentiële groepen met een migratieachtergrond (Hoofdstukken 3 en 4), suggereren de resultaten dat de intrede van jongeren in een eerste stabiele tewerkstelling reeds van bij de start van de arbeidsmarktcarrière gedifferentieerd verloopt naargelang migratieachtergrond, waarbij het Mixed Methods design toelaat om een bredere set van mogelijke oorzaken bloot te leggen. Wat betreft de instroom van residentiële werkzoekenden met een migratieachtergrond in activeringsmaatregelen vanwege VDAB (Hoofdstukken 5 en 6), vinden we dat, behoudens de tweede generatie met Zuid-Europese origine, werkzoekenden met een Zuid-Europese of niet-Europese migratieachtergrond een lagere instroom vertonen in activeringsmaatregelen met een directe link met de arbeidsmarkt of specifieke beroepen, een dynamiek die potentieel gelieerd is aan de wijze waarop VDAB bemiddelaars specifieke activeringstrajecten toewijzen. Voor niet-werkende nieuwkomers lijkt inburgering een belangrijke toeleidingsfunctie te vervullen naar activering door VDAB (Hoofdstuk 8). Ten slotte geven effectmetingen van activerings- en inburgeringstrajecten (Hoofdstukken 7 en 9) aan dat activeringsmaatregelen met een directe link naar de arbeidsmarkt het hoogste rendement genereren voor zowel de residentiële bevolking met een migratieachtergrond als nieuwkomers.

Key words: Activering – Inburgering – Mixed Methods – Effectmeting – Longitudinale Analyse – Dynamische Matching – Administratieve Data – Diepte-Interviews – Directe Observatie

2. Doelen van het onderzoek

- Literatuurstudie die de state-of-the art van het internationale onderzoek weergeeft naar de hardnekkige achterstand die groepen met een migratieachtergrond blijken te hebben op de Europese arbeidsmarkten (Hoofdstuk 1);
- Het ontwikkelen van een longitudinaal administratief panel (MIA Panel) met aanvullende kwalitatieve gegevens omtrent drempels, activering en contact met bemiddeling bij groepen met een migratieachtergrond (Hoofdstuk 2);
- Analyse van de instroom van schoolverlaters op de arbeidsmarkt naargelang migratieachtergrond, rekening houdend met determinanten op individueel, huishoudens- en ouderlijk niveau (Hoofdstuk 3);
- Complementaire kwalitatieve studie naar drempels ten aanzien van arbeidsintrede (Hoofdstuk 4);
- Een kwantitatieve profielanalyse van de deelnemers aan de verschillende activeringsmaatregelen op basis van de VDAB-gegevens die hieromtrent in het MIA Panel werden geïntegreerd (Hoofdstuk 5 en 8);
- In kaart brengen van het besluitvormingsproces van VDAB-consulenten en de criteria die op de werkvloer een rol spelen bij de genese van activerings- en bemiddelingstrajecten (Hoofdstuk 6);
- Effectmeting van activerings- en inburgeringstrajecten wat betreft de intrede van deelnemers in stabiele tewerkstelling (Hoofdstuk 7 en 9).

Verduidelijking van kernbegrippen

- **Residentiële populatie:** een steekproef uit de meerderjarige residentiële populatie in Vlaanderen, 18-65, met een niet-Europese migratieachtergrond, met inbegrip van de controlegroepen met een Belgische en Zuid-Europese herkomst. **Nieuwkomers:** nieuwkomers die in de periode 2005-2016 maandelijks worden geëxtraheerd uit het Rijksregister aangezien ze voor het eerst doelgroep van inburgering zijn geworden.
- **Activeringsmaatregelen:** i) opleidingen die verder opgedeeld worden in basis- of beroepsgerichte opleidingen, ii) werkplekuren waarbij ervaring op een werkvloer wordt opgedaan, iii) bemiddeling en begeleiding waarbij de zoektocht naar een job in samenspraak met en begeleiding van een arbeidsmarktconsulent of vacaturebemiddelaar gebeurt, iv) manuele en v) automatische mededelingen omtrent mogelijks passende vacatures, vi) sollicitatieopdrachten waarbij de werkzoekende verplicht wordt te solliciteren en vii) transmissies die potentieel tot een sanctie kunnen leiden.
- **Inburgering:** Dit onderzoek bestudeert aanmelding, ondertekening contract en deelname aan Maatschappelijke Oriëntatie en Nederlands als 2^{de} taal.
- **Stabiele tewerkstelling:** Dit onderzoek beschouwt een tewerkstelling die min. één jaar duurt als stabiel. Er worden ook andere definities gehanteerd, met langere duurtijden en/of condities omtrent werkuren en loon.
- **Dynamische effectiviteitsmeting:** longitudinale opvolging op kwartaalbasis van arbeidsmarkttuitkomsten sinds instroom in een activeringsmaatregel waarbij gebruik wordt gemaakt van dynamische matching om te corrigeren voor de eventuele selectieve instroom in de betreffende activeringsmaatregel.

3. Methoden en data

In het kader van de VIONA leerstoel Migratie, Integratie & Arbeidsmarkt (MIA) werd een longitudinaal administratief panel ontwikkeld (MIA-panel), naar analogie met het design van het Generations & Gender Programma van de Verenigde Naties (Spielauer, 2004; Vikat et al., 2007), waarbij longitudinale microgegevens van de Kruispuntbank Sociale Zekerheid (KSZ) betreffende arbeidsmarkttuitkomsten voor de periode 2005-2016 werden geïntegreerd met i) gegevens over activerings- en bemiddelingstrajecten afkomstig van de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling (VDAB), ii) gegevens over inburgeringstrajecten (waaronder NT2 en maatschappelijke oriëntatie) en iii) gegevens over afgeleverde arbeidsvergunningen afkomstig van het Departement Werk en Sociale Economie (WSE) (Sectie 2.1 in Hoofdstuk 2).

De longitudinale en econometrische analyse van dergelijke domeinoverschrijdende microdata laat toe de effecten op arbeidsmarkttuitkomsten in te schatten van beleidsinterventies op vlak van activering en inburgering. Voor de effectiviteits- en rendementsmeting wordt in het onderzoek gebuikt gemaakt van hazard modellen waarbij door middel van dynamische matching wordt gecorrigeerd voor de eventuele selectieve instroom in de betreffende beleidsinterventies (zie Hoofdstuk 2 en Appendix A).

Ten slotte werd gebruik gemaakt van een 'Mixed Methods' benadering, waarbij geavanceerde kwantitatieve analysetechnieken worden gecombineerd met een aanvullend kwalitatief onderzoeksluik. Deze aanpak, meer bepaald de complementariteit van de kwalitatieve en de kwantitatieve benadering, zorgt ervoor dat de sterktes van beide benaderingen optimaal worden benut, terwijl de zwaktes geminimaliseerd worden (zie Hoofdstuk 2).

Methodologische toelichting

Een laagdrempelige bespreking van de gehanteerde steekproefdesigns en de gehanteerde analysemethoden werd opgenomen in Hoofdstuk 2. Een formele bespreking van de longitudinale effectiviteits- en rendementsmeting werd opgenomen in Appendix A.

4. Bevindingen

De monitoring van arbeidsuitkomsten naar migratieachtergrond (FOD WASO & CGKR, 2013, 2015; Noppe et al., 2018; UNIA & FOD WASO, 2017; Van den Broucke et al., 2015) wijst op een standvastige kloof op de Belgische en Vlaamse arbeidsmarkt, waarbij groepen met een migratieachtergrond een moeilijker intrede kennen in de arbeidsmarkt, een lagere arbeidsparticipatie, een hogere werkloosheid, een hoger aandeel tijdelijke contracten, een hoger aandeel deeltijds werk, lagere lonen en minder gunstige statuten. Dit onderzoek combineert een **kwantitatieve en kwalitatieve benadering** om differentiatie in arbeidsmarktintrede naar migratieachtergrond in kaart te brengen. Hierbij worden zowel mannen als vrouwen met verschillende migratieachtergronden in beschouwing genomen, maar wordt ook bijzondere aandacht besteed aan drempels ten aanzien van een (stabiele) arbeidsintrede bij vrouwen met een niet-Europese origine.

De kwantitatieve resultaten omtrent **arbeidsintrede** tonen ten eerste aan dat de kloof in eerste arbeidsintrede breder wordt wanneer ook de stabiliteit van de tewerkstelling in beschouwing wordt genomen, met een opmerkelijk lagere intrede in stabiele tewerkstelling bij personen met niet-Europese herkomst. Dit suggereert dat, naast de reeds gedocumenteerde kloof op de Belgische en Vlaamse arbeidsmarkt inzake participatie, werkloosheid, type contract en statuut, werkuren en lonen, ook de intrede van jongeren in een eerste stabiele tewerkstelling reeds van bij de start van de arbeidsmarktcarrière gedifferentieerd verloopt in functie van migratieachtergrond. Ten tweede geven de resultaten aan dat individuele kenmerken (leeftijd, opleidingsniveau, studierichting, talenkennis, contact met VDAB, werkervaring) een aanzienlijke, maar slechts partiële, verklaring vormen voor de tussengeneraties (i.e. gemigreerd als minderjarige), terwijl de achterstand bij de tweede generatiegroepen grotendeels onverklaard blijft.

Gezien de gehanteerde kenmerken op individueel, huishoudens- en ouderlijk niveau in het kwantitatieve onderzoeksluik geen afdoende verklaring bieden voor de differentiële intrededekansen naar herkomst, gebruikt dit onderzoek ook kwalitatieve methoden om verder te peilen naar bijkomende factoren, zoals percepties en attitudes, die typisch moeilijk meetbaar zijn in kwantitatieve administratieve data. Op basis van **diepte-interviews** identificeerden we verschillende drempels voor niet-Europese vrouwen van de eerste en tweede generatie. Vrouwen van de eerste generatie blijken hun arbeidsmarktuitkomsten te relateren aan hun beperkte onderwijsniveau, taalkennis en sociaal netwerk. Daarnaast suggereren de kwalitatieve analyses ook dat beperkte informatie met betrekking tot de arbeidsmarkt en opvangmogelijkheden struikelblokken vormen voor deze generatie. Als gevolg opteren deze vrouwen om hun tijd vaker te besteden aan de opvoeding van hun kinderen. Hoewel tweede generatie vrouwen van bij het begin onderwijs hebben gelopen in België, zien we dat zij in eerste instantie door moeilijkheden in hun schoolloopbaan sneller worden geconfronteerd met precare arbeidsmarktposities in vergelijking met autochtone vrouwen. Factoren die door deze vrouwen zelf aangehaald worden zijn enerzijds een gebrek aan opvolging van hun eerste generatie ouders (omwille van beperkte institutionele kennis en menselijk kapitaal) en anderzijds advies dat ze krijgen vanuit het onderwijs zelf. Ook geven vrouwen aan de schoolloopbaan vroegtijdig te verlaten omwille van een precare financiële situatie. Tot slot bleek de zoektocht naar werk ook bemoeilijkt te worden door een gebrek aan een sociaal netwerk en rolmodellen.

In de context van de veranderende demografie van de arbeidsmarkt, structurele onevenwichtigheden tussen vraag en aanbod, maar ook de sterk verschillende arbeidsmarktuitkomsten tussen bevolkingsgroepen onderling (onder meer naar opleiding, herkomst en leeftijd), wendden beleidsmakers zich in toenemende mate tot **activeringsmaatregelen**, zoals opleidingen, bemiddeling en begeleiding en stages. In het kader van de VIONA leerstoel werden een kwantitatieve en kwalitatieve benadering gecombineerd om de instroom in activeringsmaatregelen en de effecten ervan op de arbeidsmarktpositie van de betrokkenen in kaart te brengen. De resultaten voor de residentiële populatie met een migratieachtergrond tonen aan dat, behoudens de tweede generatie van Zuid-Europese origine, werkzoekenden met een Zuid-Europese of niet-Europese migratieachtergrond een lagere instroom vertonen in activeringsmaatregelen met een directe link naar de arbeidsmarkt of specifieke beroepen. Kwalitatief onderzoek naar het besluitvormingsproces van VDAB consulente toont aan dat de toewijzingsstrategie van consulente sterk gericht is op zelfredzaamheid. Zelfredzaamheid wordt hierbij gedefinieerd als de mate waarin werkzoekenden over de nodige taalkennis, opleidingsniveau, werkervaring, digitale kennis en motivatie beschikken om in te treden op de arbeidsmarkt. We dienen hierbij te benadrukken de invulling van de term zelfredzaamheid in dit onderzoek verschilt van het gebruik bij de VDAB om te duiden in welke mate cliënten zelfstandig met digitale tools kunnen werken. Consulente hanteren een bredere visie op de term en onderscheiden voor de toewijzing aan specifieke activeringsmaatregelen vier ideaaltypes in functie van zelfredzaamheid (i.e. competenties) en zelfregie (i.e. oriëntatie), waarbij werkzoekenden die als minder zelfredzaam worden beschouwd, worden verwezen naar competentieversterkende maatregelen. Deze bevinding biedt mogelijk een verklaring voor de lagere instroom van personen met een migratieachtergrond in activeringsmaatregelen met een directe link met potentiële werkgevers. Wat niet-werkende (i.e. inactieve of werkloze) nieuwkomers betreft, tonen de resultaten aan dat groepen die reeds deelnamen aan een inburgerings- en/of taaltraject ook vaker in contact komen met VDAB en diens activeringsmaatregelen.

4. Bevindingen (vervolg)

Dit onderzoek toont aan dat, in lijn met voorgaand onderzoek voor andere landen, ook in Vlaanderen activeringsmaatregelen met een directe link naar de arbeidsmarkt het hoogste rendement genereren wat betreft een stabiele intrede op de arbeidsmarkt voor de **residentiële populatie**. Het maximale rendement – de mate waarin de deelnemers succesvoller zijn in arbeidsintrede ten opzichte van hun statistische tweelingen – is immers het hoogst voor IBO, waarbij deelnemers vijf kwartalen na deelname maar liefst 24 procent hogere instroom vertonen. Voor andere vormen van werkpleklers vinden we een meer beperkt maar nog steeds aanzienlijk rendement, tot maximaal 20 procent. Dit resultaat, waarbij werklozen die deelnamen aan werkpleklers gevoelig meer doorstromen naar stabiele tewerkstelling, contrasteert met het relatief beperkte rendement van opleidingen en bemiddeling en begeleiding voor de residentiële populatie.

Let wel, het vastgestelde hogere rendement van deelname aan werkpleklers ten opzichte van de rendementen van deelname aan andere activeringsmaatregelen is potentieel gerelateerd aan de verschillen in **profielkenmerken** tussen de betreffende groepen deelnemers. Bijgevolg impliceren de bevindingen niet noodzakelijk dat een gelijkaardig rendement van werkpleklers behaald zou worden indien de profielen die nu in eerste instantie deelnemen aan beroepsgerichte opleidingen in de toekomst bijvoorbeeld in hogere mate rechtstreeks zouden worden toegeleid naar werkpleklers. Dit betekent dat het nodig blijft om in te zetten op maatregelen die het profiel van werkzoekenden zodanig voorbereiden op werkpleklers dat het rendement kan worden gehandhaafd wanneer de deelname verhoogt. In deze context spelen maatregelen die basiscompetenties versterken wellicht een belangrijke rol.

De bevindingen tonen verder aan dat het geschatte rendement van een activeringsmaatregel gevoelig verschilt naargelang wordt gecorrigeerd voor **selectieve instroom**. Zo wordt het rendement van IBO overschat wanneer geen rekening wordt gehouden met het feit dat veeleer sterke arbeidsmarktprofielen instromen in deze maatregel, terwijl het rendement van oriënterende en basisopleidingen omgekeerd net wordt onderschat omwille van de hogere instroom van minder sterke arbeidsmarktprofielen.

Dit project bestudeert ook de effectiviteit van deelname aan VDAB activeringsmaatregelen voor niet-werkende (i.e. werkloze of inactieve) **nieuwkomers**. Ook voor deze groep geldt dat de activeringsmaatregel met de sterkste en meest directe link naar de arbeidsmarkt, IBO, het hoogste rendement genereert in termen van de intrede in een stabiele tewerkstelling. Deelnemers aan IBO vertonen een jaar na deelname instroom die tot meer dan 45 procent hoger ligt ten opzichte van gelijkaardige profielen die niet deelnamen. De conclusie dat vooral maatregelen met een directe link naar de arbeidsmarkt een hogere effectiviteit vertonen, lijkt evenwel minder eenduidig voor nieuwkomers. Zo ligt het rendement van beroepsgerichte opleidingen hoger dan het geval is voor niet-IBO vormen van werkpleklers, wat suggereert dat ook opleidingen – via een verhoging van menselijk kapitaal – voor nieuwkomers een aanzienlijk rendement genereren naar stabiele arbeidsintrede.

Ten slotte evalueert dit project ook de effectiviteit van **deelname aan inburgerings- en/of taaltrajecten** in termen van intrede in een stabiele reguliere tewerkstelling. De veronderstelling luidt dat een verhoogde kennis van het Nederlands alsook een beter begrip van de institutionele, sociale en culturele setting in Vlaanderen, kan bijdragen tot een verhoogde intrede in stabiele reguliere tewerkstelling. Hierbij dient opgemerkt dat deze maatregelen uiteraard een veel ruimer doel hebben dan louter intrede in de arbeidsmarkt. De effectiviteitsmeting van inburgerings- en taaltrajecten toont een uitgesproken verschil tussen de effectiviteitsmetingen voor en na matching, waarbij het rendement typisch hoger uitvalt wanneer aan de hand van dynamische matching wordt gecontroleerd voor selectieve instroom. Dit impliceert dat de groep die start aan inburgerings- of taaltrajecten een relatief zwak arbeidsmarktprofiel vertonen ten opzichte van nieuwkomers die (nog) niet aan deze trajecten deelnemen. Dit weerspiegelt uiteraard in belangrijk mate dat werkende nieuwkomers veelal op facultatieve basis kunnen deelnemen aan inburgering, terwijl de deelname wordt verplicht voor nieuwkomers die verder afstaan van de arbeidsmarkt. De rendementscurves voor inburgerings- en taaltrajecten vertonen dalen verder aanzienlijk wanneer we wordt gecontroleerd voor deelname aan VDAB activeringsmaatregelen. Deze bevinding illustreert nogmaals dat deelname aan inburgerings- en/of taaltrajecten een belangrijke toeleidingsfunctie vervullen naar VDAB activeringsmaatregelen. De resultaten tonen eveneens aan dat deelname aan VDAB activeringsmaatregelen een positieve effect genereert wat betreft intrede in een stabiele reguliere tewerkstelling.

4. Bevindingen (vervolg)

5. Beleidsimplicaties (vervolg)

1. Structurele integratie van beschikbare registergegevens vormt een noodzakelijke voorwaarde voor een evidence-based arbeidsmarktbeleid: Voor de VIONA Leerstoel werden eenmalig longitudinale microdata gekoppeld afkomstig van de Kruispuntbank Sociale Zekerheid, de VDAB, het Agentschap Binnenlands Bestuur (inburgering) en het Departement Werk en Sociale Economie (arbeidsvergunningen) voor de periode 2005-2016. Een continue monitoring van arbeidsmarktuitskomsten met het oog op een doorlopende evaluatie van beleidsinterventies vergt echter dat de gecodeerde longitudinale registergegevens die beschikbaar zijn bij verschillende arbeidsmarktactoren structureel worden geïntegreerd op individueel niveau (Neels & Wood, 2019).

2. Ervaring op de werkvloer als sluitstuk voor elk activeringstraject: Niettegenstaande het belang van opleiding, bemiddeling en begeleiding, suggereert de longitudinale effectiviteitsmeting dat het rendement van dergelijke interventies wat betreft de rechtstreekse doorstroom naar werk relatief beperkt blijft in vergelijking met het rendement van werkplekleren en dat aansluiting met potentiële werkgevers het rendement wellicht kan verhogen. Dit impliceert dat consultants in hun besluitvormingsproces, naast zelfredzaamheid en zelfregie, reeds van bij de start van elk begeleidings- of activeringstraject over de nodige instrumenten beschikken om een concreet contact met een potentiële werkgever als een einddoel voorop te stellen.

3. VDAB als regisseur op macro en micro niveau: Om de nieuwe rol van VDAB als arbeidsmarktregisseur waar te maken, suggereren de resultaten van de VIONA Leerstoel dat zowel moet worden ingezet op de proactieve benadering van potentiële werkgevers met het oog op activeringsmaatregelen met een directe link naar de arbeidsmarkt, terwijl de brede ondersteunende rol van consultants moet worden gehandhaafd, zeker gegeven de ambitie om nieuwe doelgroepen te bereiken die mogelijk worden gekenmerkt door een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. Dit vereist dat consultants een sterkere bemiddelingsrol kunnen opnemen die gericht is op het afstemmen van verwachtingen van werkgever en werkzoekenden. Het lijkt daarom aangewezen dat consultants voldoende marge krijgen om op een actieve manier in dialoog te gaan met potentiële werkgevers om een dergelijke samenwerking te bevorderen.

4. Inburgering speelt een cruciale toeleidingsrol naar VDAB: Inburgering speelt een cruciale toeleidingsrol van deelnemers naar de dienstverlening van VDAB. Dit betekent niet dat de rol van taal- en inburgeringstrajecten zich beperkt tot toeleiding, aangezien er ook een direct, doch beperkt, rendement van deelname bestaat wat betreft stabiele arbeidsintrede bestaat.

Volledige referentie van onderzoeksrapport(en) of paper(s) en andere sleutelpublicaties van het hier samengevatte onderzoek

Wood, J., Neels, K. (red.)(2020). Wegwijs naar werk. Longitudinale analyse en evaluatie van inburgerings- en activeringstrajecten in Vlaanderen, 2005-2016 (eindrapport VIONA Leerstoel). Antwerpen: Universiteit Antwerpen.

Neels, K., & Wood, J. (2019). Arbeidsmarktbeleid in een context van diversiteit: (gegevens)infrastructuur voor de toekomst. Over.Werk. Tijdschrift van het Steunpunt WSE, 2019/1, 130-135.

Wood, J., Neels, K. & Vujić, S. (2019) Wegwijs naar werk: instroom en effectiviteit van VDAB-activeringsmaatregelen geëvalueerd. Over.Werk. Tijdschrift van het Steunpunt WSE, 2019/2.