

Capita Selecta Recent Arbeidsmarktonderzoek in Vlaanderen

**TITEL: KRITISCHE SUCCESFACTOREN IN HET ACTIVERINGSBELEID NAAR MENSEN
MET EEN BUITENLANDSE HERKOMST**

Auteur(s): Hanne Vandermeerschen, Peter De Cuyper, Rembert De Blander & Steven Groenez

1. Korte samenvatting van het onderzoek (abstract)

Bijna één op vijf personen van de potentiële beroepsbevolking in Vlaanderen heeft een buitenlandse herkomst (Djait, 2015). De arbeidsmarktintegratie van deze doelgroep loopt echter niet altijd van een leien dakje: er is sprake van een lage werkzaamheidsgraad en een hoge werkloosheid bij personen van buitenlandse herkomst. Hoewel er uitgebreid onderzoek werd verricht naar hindernissen op vlak van arbeidsmarktintegratie op individueel niveau, is er relatief weinig onderzoek naar succesvolle beleidsstrategieën in de activering van mensen van buitenlandse herkomst (Heinesen e.a., 2013; Thomsen e.a., 2013). We gingen daarom op zoek naar welke maatregelen het meest effectief zijn met betrekking tot de arbeidsmarktintegratie van personen van buitenlandse herkomst, en gingen hierbij na of er verschillen zijn naar effectiviteit naargelang het profiel. Kort samengevat luidt de centrale onderzoeksvraag: 'wat werkt voor wie, en waarom?' We maakten gebruik van een dataset opgebouwd op basis van gegevens afkomstig van VDAB, aangevuld met informatie uit de Kruispuntbank Sociale Zekerheid. We analyseren de gegevens van werkzoekenden ingestroomd bij VDAB tussen 2008 en 2012. De steekproef bestond uit 243.915 werkzoekenden, waarvan 140.268 werkzoekenden van buitenlandse herkomst. Voorafgaand aan de analyse van administratieve data werd een literatuurstudie uitgevoerd, alsook twee focusgroepen met ervaren VDAB-consulenten. Aan de hand van de bevindingen hiervan werden zeven trajecttypes afgebakend voor de empirische analyses, waarbij de deelname aan beroepsopleiding, Individuele Beroepsopleiding (IBO), een competentieversterkende stage, of een combinatie van deze elementen de onderscheidende factor vormde. We evalueerden de kans op werk tijdens en na het volgen van deze trajecten, en dit voor verschillende subgroepen van werkzoekenden: 1) autochtone werkzoekenden, 2) EU'ers, 3) tweede generatie niet-EU'ers, 4) eerste generatie niet-EU'ers, met een verblijfsduur in België van minstens vijf jaar ('oudkomers'), en 5) eerste generatie niet-EU'ers met een verblijfsduur in België van minder dan vijf jaar ('nieuwkomers').

Resultaten op basis van beschrijvende analyses bevestigen dat er een duidelijk verschil is in uitstroompercentages tussen personen van buitenlandse herkomst enerzijds, en Belgen (zonder buitenlandse herkomst) anderzijds, waarbij uitstroompercentages beduidend hoger liggen bij Belgische werkzoekenden. Op basis van multivariate analyses stellen we vast dat het volgen van een VDAB-traject de kansen op werk verhoogt: elk onderzocht trajecttype leidt tot een hogere kans op uitstroom, in vergelijking met geen interventie, en dit voor elke herkomstgroep. De hogere kans op uitstroom geldt zowel tijdens als na het traject. Er zijn echter wel verschillen in effectiviteit tussen de verschillende trajecttypes, en de effectiviteit van trajecten verschilt ook naargelang de doelgroep. Nieuwkomers blijken na het beëindigen van de verschillende trajecttypes een vrij grote kans op werk te hebben, in heel wat gevallen zelfs groter dan Belgen, de verschillende trajecten zijn dus relatief gezien effectief voor nieuwkomers. Het tegengestelde beeld zien we bij de tweede generatie migranten: zij lijken voor de meeste trajecten (met uitzondering van trajecten zonder IBO, beroepsopleiding of competentieversterkende stage) de minste kans op werk te hebben en minder succesvol te zijn dan andere herkomstgroepen. Algemeen genomen komt het traject dat een IBO omvat als meest effectief naar voor, maar voor nieuwkomers springt in het bijzonder de effectiviteit van beroepsopleiding in het oog. Algemeen geldt dat beroepsopleiding doorslaggevend blijkt dan een competentieversterkende stage. Een opvallende vaststelling aan de hand van de resultaten is verder dat een relatief groot aandeel van de werkzoekenden niet deelneemt aan het VDAB-aanbod (voor ongeveer 4 op de 10 is dit niet het geval). Deelname aan het VDAB-aanbod, en aan de afgebakende trajecten, hangt eveneens samen met herkomst. Werkzoekenden van de tweede generatie volgen relatief gezien vaker enkel begeleiding, en geen andere acties. Nieuwkomers maken het vaakst gebruik van het opleidings- en stage-aanbod.

Key words:

Activering, personen van buitenlandse herkomst, kritische succesfactoren, beroepsopleiding, stage

2. Doelen van het onderzoek

Het doel van deze studie is om kritische succesfactoren in het activeringsbeleid naar personen met een vreemde herkomst te identificeren. Het is echter cruciaal om een onderscheid te maken tussen verschillende deelgroepen (binnen de groep van werkzoekenden van buitenlandse herkomst). De centrale onderzoeksvraag kan dan ook samengevat worden als: 'wat werkt voor wie, en waarom?' Meer in detail vormden deze drie deelvragen de leidraad van voorliggende studie:

1. Welke instrumenten of maatregelen zijn het meest effectief met betrekking tot de arbeidsmarktintegratie van personen van vreemde herkomst? Zijn er verschillen naar effectiviteit naargelang het profiel van de personen van vreemde herkomst? (*wat werkt, en voor wie?*)
2. Welke verklaringen zijn er voor het al dan niet effectief zijn van bepaalde maatregelen? (*wat werkt voor wie en waarom?*)
3. Welke aanbevelingen kunnen we op basis van bovenstaande formuleren? Wat leren we uit buitenlandse praktijken?

Verduidelijking van kernbegrippen + op welke wijze deze aansluiten bij de gangbare internationale definitie(s) + typisch Vlaamse begrippen en structuren

3. Methoden en data (voor meer methodologische toelichting kan je het kaderstuk gebruiken)

In de eerste fase van dit onderzoek werd een literatuurstudie uitgevoerd, alsook twee focusgroepen met VDAB-consulenten met een uitgebreide ervaring in het werken met (verschillende deelgroepen van) personen van buitenlandse herkomst. Deze eerste onderzoeksfase was noodzakelijk om richting te geven aan de analyses: door de grote hoeveelheid aan (combinaties van) maatregelen en subgroepen was het immers noodzakelijk om gerichte, onderbouwde keuzes te maken wat de afbakening van zowel subgroepen als VDAB-interventies betreft.

In een tweede fase van het onderzoek stonden de analyses op administratieve data centraal. De dataset is opgebouwd op basis van gegevens afkomstig van de VDAB, aangevuld met informatie uit de Kruispuntbank Sociale Zekerheid (o.m. om de herkomst te bepalen). Het gaat om VDAB-instromers tussen 2008 en 2012. De steekproef bevat 243.915 werkzoekenden, waarvan 140.268 werkzoekenden van buitenlandse herkomst. Voor autochtone werkzoekenden gaat het om een random sample van 10 procent; voor werkzoekenden van buitenlandse herkomst werd een steekproef van 50 procent getrokken, gestratificeerd op verblijfsduur en een variabele die weergeeft of iemand al dan niet een asielaanvraag heeft ingediend. De data laten toe om deze groep te volgen wat zowel gevolgde acties als uitstroom naar werk betreft, tot en met het derde kwartaal van 2016.

Er werd zowel beroep gedaan op beschrijvende als multivariate analyses.

De achterliggende keuzes en processen bij het uitvoeren van de multivariate analyses vergen wat bijkomende toelichting. In de analyses zijn we ervan uitgegaan dat de toewijzing van werkzoekenden aan maatregelen of VDAB-modules geen willekeurig, random proces is, maar eerder kan omschreven worden als een gericht, selectief proces. Zo zullen sommige modules voornamelijk gevolgd worden door werkzoekenden met een sterker profiel (bv. hoger initieel opleidingsniveau of hogere werkervaring), of net omgekeerd. Een dergelijke selectieve deelname kan een invloed hebben op de effectiviteit en efficiëntie van de gevolgde modules. We controleren daarom voor de effecten van dergelijke selectiviteit op basis van geobserveerde kenmerken (i.e. 'selection on observables'), door deze variabelen op te nemen in de uitkomstvergelijking (i.e. kans op werk). Op die manier kunnen we het directe effect van bijvoorbeeld diploma, geslacht, leeftijd,... scheiden van het indirecte effect via deelname aan succesvollere modules.

Daarnaast kunnen we niet uitsluiten dat er bij toewijzing van individuen aan modules ook voor de onderzoeker niet-geobserveerde criteria of persoonskenmerken worden gehanteerd, of dat bijvoorbeeld de "beste" of meest "gewenste" werklozen systematisch kiezen voor de meest aantrekkelijke en succesvolle modules (i.e. 'selection on unobservables'). Om het effect van de niet-geobserveerde variabelen op de uitkomst te ondervangen werd de uitkomst (i.e. de vraag wat werkt) samen gemodelleerd met de treatment variabele(n) (i.e. de vraag wie krijgt wat). Hierdoor kunnen we de niet-geobserveerde factoren die beide processen beïnvloeden (zogenaamde "unobserved confounders") met mekaar relateren en zo controleren voor hun effect op de uitkomst (kans op werk).

In deze studie splitsen we het volledige gezamenlijke model voor 'treatment' (i.c. het gevolgde VDAB-traject) en uitkomst (kans op werk) op in een marginaal model voor het treatment ("wie krijgt wat") en een conditioneel model voor de uitkomst (kans op werk), gegeven het treatment (i.e. gegeven het gevolgde traject). In dit laatste model verschijnt op die manier een correctie-term (gebaseerd op de "wie krijgt wat") die het effect van de niet-geobserveerde variabelen op de uitkomst (kans op werk) capteert en zo de geschatte effecten van het treatment (i.c. het gevolgde VDAB-traject) zuivert van vertekening.

4. Bevindingen

Deelname aan het VDAB-aanbod

Uit de cijfers blijkt dat ruim 4 op de 10 werkzoekenden (43,2%) aan geen enkele actie deelneemt. Een kwart van de werkzoekenden (25,0%) volgt een begeleidingstraject, maar stroomt niet verder door naar andere acties. Iets minder dan 1 op 3 (31,9%) neemt deel aan een opleiding en/of een stage. De overgrote meerderheid van deze laatste groep neemt overigens ook deel aan een begeleidingstraject. Er zijn echter noemenswaardige verschillen in de deelname aan acties naargelang de herkomst van de werkzoekenden. Belgen en mensen met een EU-herkomst hebben relatief gezien vaker geen enkele deelname, noch aan begeleidingstrajecten, noch aan andere acties. Mensen met een migratie-achtergrond buiten de EU maken daarentegen relatief gezien vaker gebruik van het opleidings- en/of stage-aanbod. De oververtegenwoordiging is - zoals enigszins te verwachten - het sterkst bij eerste generatie migranten, in het bijzonder bij nieuwkomers: 44,5% van de nieuwkomers (met herkomst buiten de EU) volgt minstens één opleiding of stage (beroepsopleiding, oriënterende opleiding, sollicitatietraining, competentieversterkende stage, oriënterende stage, Nederlands op de werkvloer,...).

Kijken we specifiek naar beroepsopleidingen, dan zien we dat in totaal 18 procent van de werkzoekenden een dergelijke module volgt. Het totale aandeel werkzoekenden dat doorstroomt naar een beroepsopleiding verschilt niet (of nauwelijks) naargelang de herkomstgroep, maar opvallend is wel dat er verschillen zijn in profiel van wie doorstroomt. Hoog opgeleide eerste generatie migranten zijn vaker terug te vinden in beroepsopleidingen dan laag- en middenopgeleide migranten, terwijl we het omgekeerde patroon zien bij Belgen en tweede generatie migranten, met name een lagere deelname aan beroepsopleiding bij hoge opleidingsgraad (geen verschil bij mensen met een EU-herkomst). Voor competentieversterkende stages dringt een vergelijkbare vaststelling zich op. Ook hier stijgt voor de eerste generatie de kans op deelname met een hoger opleidingsniveau, terwijl we bij Belgen en tweede generatie migranten een omgekeerd patroon zien (lagere deelname bij hoog opleidingsniveau).

4. Bevindingen (vervolg)

Voor laag opgeleiden maakt herkomst weinig of geen verschil wat deelname aan competentieversterkende stage betreft (we zien met andere woorden een vergelijkbaar aandeel bij de verschillende herkomstgroepen). Gemiddeld (over alle opleidingsniveaus en herkomstgroepen heen) start 9 procent van de werkzoekenden een competentieversterkende stage, en ongeveer 8 procent een Individuele Beroepsopleiding (IBO) (opmerking: in deze cijfers houden we enkel rekening met instroom, niet met de slaagcijfers, noch met de duur of intensiteit van de stage of opleiding).

Uitstroom naar werk

Wanneer we de uitstroom naar werk bekijken naar herkomstgroep op verschillende meetmomenten, meer bepaald 6,12 en 24 maanden na instroom (onafhankelijk van welke trajecten men eventueel heeft gevolgd), zijn er grote verschillen naar herkomst. 54% van de Belgen stroomt uit na 6 maanden tegenover 34,5% van de personen van buitenlandse herkomst, na 24 maanden is dit respectievelijk 66,2 (Belgische herkomst) en 48,0% (buitenlandse herkomst). De Belg stroomt gemiddeld 7,4 maanden na instroom terug uit; voor een persoon van buitenlandse herkomst is dit gemiddeld na 11,6 maanden. Als we enkel de groep van personen van buitenlandse herkomst in beschouwing nemen, dan is een opvallende vaststelling dat de resultaten slechts in beperkte mate verschillen tussen de 1e generatie (nieuwkomers en oudkomers) en de 2e generatie niet-EU'ers. We zouden kunnen verwachten dat de 2e generatie meer landenspecifiek kapitaal heeft verworven en dus hogere uitstroompercentages zou vertonen, maar dit blijkt dus slechts in beperkte mate het geval. Tweede generatie niet-EU'ers lijken in dit opzicht meer aan te leunen bij de eerste generatie dan bij de autochtonen wat uitstroomresultaten betreft. EU'ers nemen een middenpositie in.

Wie volgt welk traject?

In de analyses onderscheiden we 7 trajecten, naargelang men al dan niet een beroepsopleiding, competentieversterkende stage of IBO heeft gevolgd (en met succes volbracht), of een combinatie. Traject 1 is een traject dat één of meerdere opleidingen of stages omvat (zoals solliciteren en werkattitudes, oriënterende stage of oriënterende opleiding, Nederlands voor anderstaligen, enz.), maar geen beroepsopleiding, competentieversterkende stage of IBO. Traject 2 is een traject waarbij men een beroepsopleiding, competentieversterkende stage of een IBO start, maar hier niet voor geslaagd is, of deze actie niet afwerkt. Het kan ook gaan om een beroepsopleiding met een totale duur van minder dan 28 kalenderdagen. In dit trajecttype is er dus een 'contact' met beroepsopleiding, competentieversterkende stage en/of IBO, maar heeft de werkzoekende dit niet volledig volbracht. Werkzoekenden die Traject 3 hebben gevolgd, hebben een beroepsopleiding afgewerkt (geslaagd en minimum 28 kalenderdagen), mogelijk in combinatie met andere opleidingen of een oriënterende stage, maar geen competentieversterkende stage of IBO. Traject 4 omvat een competentieversterkende stage (met succes volbracht), mogelijk in combinatie met andere opleidingen of een oriënterende stage, maar geen beroepsopleiding of IBO. Traject 5 verwijst naar het succesvol afwerken van een IBO, mogelijk in combinatie met andere acties, maar geen beroepsopleiding. Werkzoekenden die Traject 6 hebben gevolgd, hebben een beroepsopleiding en een competentieversterkende stage volbracht (al dan niet in combinatie met andere opleidingen of een oriënterende stage), maar geen IBO. Traject 7 tenslotte is een traject waarbij de werkzoekende zowel een beroepsopleiding als een IBO met succes volbracht heeft (al dan niet in combinatie met andere acties). Naast de 7 trajecten onderscheiden we ook twee 'controlegroepen', namelijk voor wie geen enkele interventie heeft gevolgd, of enkel begeleiding.

Uit de resultaten blijkt dat, wanneer we controleren voor andere variabelen (d.w.z. het effect van herkomstgroep apart bekijken, en 'isoleren' van andere effecten zoals opleiding, geslacht,...), herkomstgroep een duidelijk effect heeft op de kans op de verschillende trajecttypes, geen interventie of enkel begeleiding. Belgische herkomst en EU-herkomst verhoogt beduidend de kans op 'geen interventie' (dit is in lijn met de resultaten van de beschrijvende analyses, zoals hierboven weergegeven). Met uitzondering van nieuwkomers, hebben werkzoekenden met een migratie-achtergrond dan weer meer kans op het volgen van uitsluitend begeleiding in vergelijking met Belgen, als we de andere variabelen constant houden. De tweede generatie spant de kroon wat het volgen van enkel begeleiding betreft, gevolgd door eerste generatie oudkomers.

4. Bevindingen (vervolg)

In vergelijking met andere herkomstgroepen, hebben nieuwkomers de laagste kans op zowel 'geen interventie' als 'enkel begeleiding'. Dit impliceert dat deze groep sterker vertegenwoordigd is in de trajecttypes. De groep nieuwkomers heeft voor alle zeven trajecttypes de hoogste score, in vergelijking met de andere herkomstgroepen, maar steekt er voornamelijk in traject 1 (geen stage, beroepsopleiding of IBO, wel andere acties) bovenuit.

Wat werkt, en voor wie?

We berekenden de kans op werk voor de verschillende herkomstgroepen en trajecttypes, controlerend voor de andere variabelen. De kans op werk betekent hier de kans op (onmiddellijke) uitstroom, of anders gezegd de kans dat een werkzoekende de volgende maand werk vindt, gegeven dat hij deze maand nog werkzoekend is. Dit werd gemodelleerd *tijdens* en *na* het traject (en rekening houdend met selectiviteit van deelname).

Uit de resultaten blijkt onder meer dat het volgen van een VDAB-traject de kansen op werk verhoogt, ongeacht welk type traject en ongeacht de herkomstgroep. Elk onderzocht trajecttype leidt tot een hogere kans op uitstroom, in vergelijking met geen interventie. De hogere kans op uitstroom geldt zowel tijdens als na het traject. Het loont ook om het traject te beëindigen: ook al is er een gunstig effect tijdens het traject, toch zien we na het traject nog een additionele boost in de kans op uitstroom naar werk. Er zijn echter wel verschillen in effectiviteit tussen de verschillende trajecttypes, en de effectiviteit van trajecten verschilt ook naargelang de doelgroep. Voor de verschillende herkomstgroepen (enigszins met uitzondering van nieuwkomers) blijkt een traject dat een IBO omvat (meer bepaald traject 5) het meest effectief. De hoge cijfers zijn niet geheel verwonderlijk, gezien IBO een engagement inhoudt van de werkgever om (bij succesvol beëindigen) de werknemer na afloop in dienst te nemen. Succesvolle IBO's blijken bovendien ook te leiden tot duurzame tewerkstelling: op een periode van 3 jaar (36 maanden) na het beëindigen van het traject, zijn werkzoekenden gemiddeld 32 maanden aan het werk. Het gemiddelde ligt iets hoger voor Belgen (33 maanden) dan voor werkzoekenden van buitenlandse herkomst (30 maanden), maar alle herkomstgroepen behalen een zeer hoog aantal gewerkte maanden in de eerstvolgende drie jaar.

Voor nieuwkomers is het trajecttype dat een beroepsopleiding omvat (maar geen IBO of competentieversterkende stage), de interventie die het best werkt (traject 3). De effectiviteit van beroepsopleiding voor nieuwkomers is niet geheel verwonderlijk, aangezien deze groep wellicht vaak vanuit een achterstandspositie vertrekt en meest 'in te halen' heeft in vergelijking met andere groepen. Nieuwkomers hebben 40 procent kans op uitstroom naar werk, na het beëindigen van een dergelijk traject. Op basis van de beschrijvende analyses ligt het gemiddeld aantal gewerkte maanden op een periode van drie jaar echter wel lager in vergelijking met IBO, met name op 22 maanden voor nieuwkomers. Ook Belgen, Eu'ers en oudkomers hebben overigens duidelijk baat bij een beroepsopleiding. In combinatie met een stage blijkt beroepsopleiding voor deze groepen de meest effectieve actie na een IBO. Beroepsopleidingen blijken daarentegen minder effectief (al dan niet met stage) voor de tweede generatie niet-EU'ers.

Algemeen lijkt een beroepsopleiding ook doorslaggevend dan een competentieversterkende stage. Zowel beroepsopleidingen alsook de cluster van 'andere acties' genereren betere resultaten dan trajecten met een stage (maar geen beroepsopleiding). Dit impliceert niet dat stages hun nut niet hebben, maar ze blijken stukken effectiever als er een opleiding aan vooraf gaat, en een opleiding blijkt *an sich* effectiever dan een stage.

Opvallend is verder ook dat nieuwkomers in de verschillende trajecttypes een vrij hoge kans op werk hebben. Nieuwkomers hebben voor de meeste trajecttypes zelfs een hogere kans op werk na het beëindigen van het traject dan Belgen. De verschillende trajecten zijn dus relatief gezien effectief voor nieuwkomers. Tegelijk lijken de telkens terugkerende hoge kansen op werk na de verschillende trajecten ook een indicatie dat nieuwkomers een sterke groep vormen. Met betrekking tot werkzoekenden van de tweede generatie (niet-EU) dringt een omgekeerde vaststelling zich op. De tweede generatie migranten hebben in de meeste gevallen de laagste kans op werk, de meeste trajecten lijken minder succesvol voor tweede generatie werkzoekenden in vergelijking met andere herkomstgroepen.

5. Conclusies en beleidsimplicaties

Personen van buitenlandse herkomst vormen een diverse groep – nood aan systematische monitoring

In dit onderzoek stelden we grote verschillen vast naar uitstroom, participatie aan diverse maatregelen, en zelfs effectiviteit van maatregelen; uit de resultaten blijkt duidelijk dat de groep van personen van buitenlandse herkomst een diverse groep is. Knelpunt is dat VDAB geen zicht heeft op de samenstelling van deze groep. VDAB heeft wel de nationaliteit van personen, maar beschikt niet over de herkomst, de verblijfsduur of reden van migratie in hun databanken. Dit betekent dat noch de samenstelling van het werkzoekendenbestand, noch de participatie aan diverse acties, noch de effectiviteit van acties in kaart kan worden gebracht (werkt bijvoorbeeld de 'integration through work' aanpak?). Inzicht hierin is echter van fundamenteel belang in functie van een adequate inzet van middelen, maar ook gerichte bijsturing, beleidsleren, en benchmarking. In dit opzicht bevelen we een systematische monitoring aan, minimum volgens de door ons vooropgestelde categorieën, en dit zowel naar participatie aan acties als naar uitstroomresultaten. Gezien het structurele karakter van de lagere arbeidsmarktparticipatie van personen van buitenlandse herkomst, lijkt dit ons een absolute noodzaak. Ook aandacht voor de kwaliteit van de uitstroom is overigens van belang. Een beperkt aantal nieuwkomers werkt aan loonvoorwaarden die kunnen vergeleken worden met deze van de Vlaamse bevolking, maar de overgrote meerderheid werkt aan lage lonen. Vanuit dit oogpunt is het noodzakelijk om zicht te hebben op de opleidingen die midden- en hogeschoolden volgen en na te gaan of die al dan niet op niveau zijn van de nieuwkomer.

Nieuwkomers: positieve resultaten op basis van bestudeerde trajecten - bijkomend inzetten op beroepsopleidingen?

De groep eerste generatie niet-EU'ers maakt een opvallend groot deel uit van de werkzoekendenpopulatie, althans op basis van het aantal instromers ('flow', niet de 'stock'). Eén van de belangrijkste knelpunten voor de eerste generatie is het feit dat hun werkervaring en diploma's vaak niet of moeilijk transfereerbaar zijn. Zo zijn er verschillen in skills, maar ook meer technische verwachtingen op de werkvloer kunnen anders zijn. Daarnaast is onze arbeidsmarkt ook erg specialistisch. Als dit gecombineerd wordt met de diplomacultuur in Vlaanderen is het niet verwonderlijk dat beroepsopleidingen een hoog rendement halen voor nieuwkomers, meer nog dan stages. In dit opzicht lijkt het investeren in beroepsopleidingen dus aangewezen wat de eerste generatie en zeker wat nieuwkomers betreft. Een probleem hierbij is echter wel dat er een zekere mate van selectiviteit blijkt te spelen, waarbij voornamelijk 'sterkere profielen' worden toegelaten tot opleidingen (afoming). Dit blijkt uit het feit dat hoog- en middengeschoolde nieuwkomers veel sterker doorstromen naar beroepsopleidingen. Ook in de focusgroepen werd gesteld dat de instapvoorwaarden vaak hoog zijn. De discussie rond de instapdrempels en selectiviteit bij instroom in beroepsopleidingen is niet nieuw (zie De Cuyper: 2007). Het evenwicht vinden tussen enerzijds het rendement van de opleiding en anderzijds het breed toegankelijk maken van opleidingen is niet evident. In dit opzicht pleiten we niet zozeer voor het automatisch of lineair verlagen van instapvoorwaarden. Het heeft bijvoorbeeld geen zin om personen met onvoldoende leervermogen toe te laten tot beroepsopleidingen. Belangrijk is wel dat personen die voldoende leervermogen hebben en mogelijk een zekere technische bagage, kans krijgen om tot de opleiding toegelaten te worden, en dit ondanks het feit dat hun Nederlands bijvoorbeeld nog niet perfect is, ze dringend financiële middelen nodig hebben, etc. Gezien de grote effectiviteit van opleidingen (en de mogelijke terugverdieneffecten), zou een opleidingsvergoeding voor personen die niet gerechtigd zijn op een werkloosheidsuitkering bijvoorbeeld een optie kunnen zijn. We merken immers dat langere trajecten voor nieuwkomers niet altijd een optie zijn omwille van financiële redenen.

Stages lijken de meest aangewezen optie voor nieuwkomers met een lager leervermogen, die enkel inzetbaar zijn in manuele, minder technische jobs en die de nodige landenspecifieke werkervaring/competenties willen opdoen. Knelpunt is hier evenwel dat we ook bij stages selectiviteit zien, waarbij voornamelijk midden- en hogeschoolden doorstromen naar stages. Het openstellen van stages voor nieuwkomers met een lager leervermogen (met de nodige begeleiding), lijkt in dit opzicht dus een belangrijk aandachtspunt.

Tweede generatie: uitstroomresultaten sluiten eerder aan bij eerste generatie dan bij autochtonen en de bestudeerde acties slaan minder goed aan bij deze doelgroep

De instroom van de tweede generatie niet-EU'ers in de VDAB dienstverlening lijkt eerder beperkt. Naar schatting - gebaseerd op de populatiegegevens voor 2008 - zou het aandeel tweede generatie (niet-EU) om een 6% van de ingestroomde populatie op jaarbasis gaan (12 377 instromers in 2008), of 28 procent van de populatie met een niet-EU herkomst. Opvallend is alvast dat in de literatuur naar effectiviteit van maatregelen de groep van tweede generatie niet-EU vaak onderbelicht blijft. Ook in de VDAB dienstverlening valt deze groep onder de 'reguliere' werking, terwijl de uitstroomresultaten eerder aansluiten bij de eerste generatie nieuwkomers dan bij de autochtonen of EU'ers. Problematisch is dat de bestudeerde acties, namelijk IBO, beroepsopleiding of competentieversterkende stages, minder goed aanslaan bij deze doelgroep. Een uitzondering vormen de 'andere acties' die een geheel van acties bevatten maar geen IBO, beroepsopleiding of competentieversterkende stage. Verder onderzoek zou moeten uitwijzen welke acties die binnen deze cluster zitten, het meest effectief zijn voor deze doelgroep. Algemeen lijkt kennisopbouw over de begeleiding van deze doelgroep noodzakelijk, en dit overigens niet enkel op Vlaams niveau. Nu wordt de begeleiding opgenomen in de reguliere werking. Gezien de slechte uitstroomresultaten moet mogelijk ook voor deze doelgroep gedacht worden aan een specifieke aanpak.

Personen van buitenlandse herkomst als prioritaire doelgroep binnen het sluitend maatpak?

Door VDAB wordt in de dienstverlening een 'sluitend maatpak' vooropgesteld waarbij de intensiteit van de bemiddeling of begeleiding wordt aangepast aan de behoeften van de werkzoekende; men kiest voor een aanpak op maat. Deze visie werd doorgetrokken in het doelgroepenbeleid waarbij het kenmerk 'allochtoon' wordt losgelaten en een competentiegerichte aanpak centraal staat, een hooggeschoolde nieuwkomer is immers niet hetzelfde als een laaggeschoolde allochtone schoolverlater. Uit dit onderzoek blijkt dat een grote groep van werkzoekenden noch een begeleidingsactie krijgt, noch een trajectactie en dit 9 maanden na instroom. Het sluitend maken van dit maatpak lijkt dus noodzakelijk. Dit kan bijvoorbeeld door niet enkel 'prioritaire knipperlichten' in de dienstverlening te installeren voor jongeren of ouderen, maar ook voor instromers met een niet-EU herkomst. Gezien hun slechte uitstroomresultaten lijkt dit o.i. gelegitimeerd. Daarnaast is het zo dat een individualisering van de begeleiding niet voorbij mag en kan gaan aan gemeenschappelijke groepskenmerken; het blijft van belang om ook oog te hebben voor groepskenmerken die een moeilijkere intrede op de arbeidsmarkt verklaren, zoals bijvoorbeeld taalproblemen, het feit dat kwalificaties verworven in het thuisland niet zo makkelijk overzetbaar zijn naar het gastland, het gebrek aan een sociaal netwerk, ervaringen van discriminatie op de arbeidsmarkt, ... Door de aandacht voor individuele kenmerken bestaat het gevaar dat deze problematiek geïndividualiseerd wordt. Slechts door oog te hebben voor deze gemeenschappelijke kenmerken, kan een adequaat instrumentarium worden ontwikkeld (specifieke competentiescreenings, mentoring, etc.) en kan effectief een aanbod op maat worden ontwikkeld en aangeboden.

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

Vandermeersch, H., De Cuyper, P., De Blander, R. & Groenez, S. (2017). *Kritische succesfactoren in het activeringsbeleid naar mensen met een buitenlandse herkomst*. Onderzoek in opdracht van de Vlaamse minister bevoegd voor Werk, in het kader van het VIONA-onderzoeksprogramma. Leuven: HIVA – KU Leuven.