

Zachte kenmerken van werkzoekenden als drempel voor activering

Struyven, L., Heylen, V. & Van Hemel, L. 2010. *De (nog) niet bemiddelbaren: een verloren groep op de Antwerpse arbeidsmarkt?* Een onderzoek in opdracht van vzw Werk en Economie van de stad Antwerpen in het kader van het samenwerkingsverband stad Antwerpen – OCMW-Antwerpen – VDAB, HIVA-KULeuven, Leuven.

Wat verhindert langdurig werkzoekenden en leefloners om terug aan het werk te gaan? Deze vraag dringt zich des te meer op naarmate het activeringsbeleid stoot op een harde kern van 'moeilijk of niet bemiddelbaren'. Ook in het licht van een heroplevende conjunctuur en structurele tekorten aan de aanbodzijde wordt deze vraag relevant. Uit een doorlichting van de werkzoekenden en leefloners in opdracht van de stad Antwerpen, samen met VDAB en OCMW, blijkt dat een kwart van alle langdurig werkzoekenden ingeschreven bij de VDAB in Antwerpen kampt met een dubbele problematiek van enerzijds werkgerelateerde tekorten en anderzijds persoonlijke, welzijnsgerelateerde tekorten. Bij het OCMW-Antwerpen bevindt een derde van alle leefloners zich in een soortgelijke situatie. Toch wil dit niet zeggen dat een activeringsbeleid voor deze groepen geen zin heeft, op voorwaarde dat een traject wordt opgezet dat terdege inwerkt op de verschillende geconstateerde belemmeringen. Alleen dan zal het traject succesvol zijn. Het onderzoek komt bovendien tot de bevinding dat voor 11,8% van alle werkzoekenden de problematiek van die aard is dat werkhervatting niet haalbaar is op redelijke termijn, zelfs niet als dit is in de sociale economie. Voor hen moet een onbezoldigde, sociale activering een uitkomst bieden. Daar staat tegenover dat van alle leefloners 29% sneller dan nu het geval is, kan worden toegeleid naar de VDAB of naar een reguliere baan. Dit vereist dan wel een geïntegreerde aanpak vanaf de intake in een traject. In Antwerpen krijgt deze integratie best prioriteit in het kader van het recente samenwerkingsakkoord tussen stad, VDAB en OCMW.

De activering van werkzoekenden is sinds 2004 geleidelijk uitgebreid naar alle werkzoekenden voor de opeenvolgende leeftijdsgroepen. Begonnen bij de min-30-jarigen, worden momenteel alle werkzoekenden bij de 40-50-jarigen systematisch bereikt. Een belangrijke stap bij dat 'bereik' is de systematische intake van werkzoekenden bij de start van een traject. Hiervoor hanteren de consultants bij VDAB en OCMW eigen diagnose-instrumenten die toelaten een inzicht te verwerven in de belemmeringen en mogelijkheden van werkzoekenden en leefloners. Bij de VDAB gaat het voor het grootste deel van werkzoekenden om de intake-leidraad, die vertrekt vanuit het voorkeuroeroep van de werkzoekende. Het OCMW-Antwerpen gebruikt een eigen Meetinstrument professionele en sociale activering (MPSA) voor alle (equivalent) leefloners met een voorstel voor hulpverlening van minimum

drie maanden. Deze instrumenten laten toe om de diagnose niet enkel te baseren op objectieve, 'harde' kenmerken zoals leeftijd, geslacht, opleidingsniveau en werkloosheidsduur; ook de 'zachte' kenmerken zoals motivatie, zelfvertrouwen, gezondheid, netwerken en zorgtaken komen ermee in beeld. Hieraan ligt een dubbele veronderstelling ten grondslag. Ten eerste gaat men er al langer vanuit dat deze zachte factoren een effectieve werkherleving in de weg kunnen staan. Op zich is dit geen nieuwe veronderstelling. In het verleden leidde dit wel eens tot pleidooien om de moeilijk bemiddelbaren, die reeds langdurig werkloos zijn, vrij te stellen van elke activeringsplicht, omdat deze factoren niet meer beïnvloedbaar zouden zijn eens men langdurig werkloos is geworden. Vandaag geldt veeleer een tweede veronderstelling, namelijk dat deze factoren tot op zekere hoogte wel nog beïnvloedbaar zijn via een aangepast traject, waardoor de kans op een baan in het reguliere of sociale economie-circuit zal vergroten.

De opzet van voorliggend onderzoek is in de volledige populatie van langdurig werkzoekenden en leefloners, de subgroep af te bakenen van de

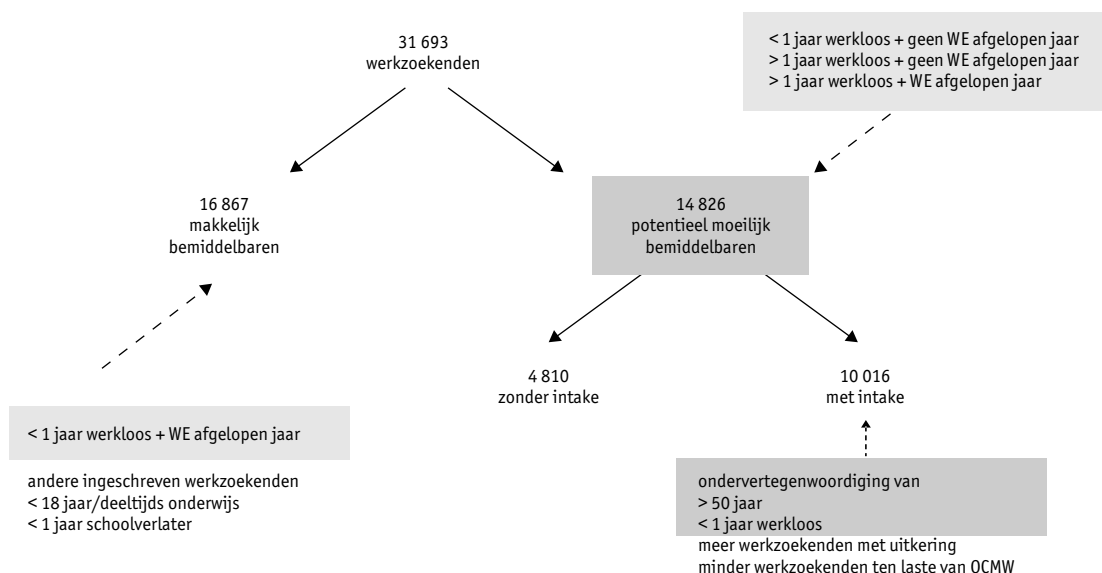
'restgroep' van moeilijk of (nog) niet bemiddelbaren. Dit gebeurt op basis van de door consulenten geregistreerde drempels en belemmeringen voor activering, een rijke bron van informatie over zachte kenmerken. Deze gegevens reiken de sleutel aan om tot een omvattende aanpak (het zogenoemde sluitend maatpak) te komen voor de moeilijk of (nog) niet bemiddelbaren. In dit onderzoek is deze informatie voor het eerst opengesteld voor wetenschappelijke analyse.

De vele gezichten van de moeilijk bemiddelbare werkzoekenden

Voor een eerste afbakening van de (potentieel) moeilijk bemiddelbaren baseren we ons op een combinatie van twee objectieve kenmerken: werkloosheidsduur en al dan niet recente korte werkervaring (WE) (zie figuur 1). Met de Dimona-aangifte is namelijk elke tewerkstelling, ook al gaat het maar om dagen, gekend. Om uitgeschreven te worden als werkzoekende moet men minstens drie aaneensluitende maanden aan het werk zijn.

Figuur 1.

Totale werkzoekendenpopulatie in de stad Antwerpen (per 31 januari 2009), opgedeeld naar bemiddelbaarheid en beschikbaarheid van intake-informatie



Bron: VDAB (eigen bewerking HIVA)

Vervolgens geven we voor de potentieel moeilijk bemiddelbaren weer in welke mate er intake-informatie over beschikbaar is.

Tot de subgroep van potentieel moeilijk bemiddelbaren rekenen we volgende drie subgroepen: de kortdurig werklozen zonder recente (= binnen afgelopen jaar) korte werkervaring, de langdurig werklozen zonder recente korte werkervaring, en de langdurig werklozen met recente korte werkervaring.

Een eerste opvallende bevinding is dat een derde (33,9%) van alle langdurig werkzoekenden in het voorbije jaar toch heeft gewerkt. Deze categorie scoort op een aantal kenmerken merklijk beter dan de andere langdurig werkzoekenden. Deze bevinding is relevant voor het activeringsbeleid. De VDAB kan immers, meer dan nu het geval is, inzetten op de inbedding van korte werkervaring in een traject naar duurzamer werk.

Een tweede bevinding is dat voor het overgrote deel van de potentieel moeilijk bemiddelbare werkzoekenden een intake is afgenomen, gemeten over de afgelopen vier jaar. Dit geeft ons een respons

van 67,6%. De respons is lager voor de subgroep kortdurig werkzoekenden zonder recente werkervaring en de – zoals bekend veel minder geactiveerde – 50-plussers. Bij de subgroep kortdurig werkzoekenden gaat het ondermeer om leeflooncliënten en vrij ingeschrevenen. Bij 70% van de vrij ingeschreven werkzoekenden in de groep kortdurig werkzoekenden heeft geen intakegesprek plaatsgevonden. Bij 64% van de werkzoekenden ten laste van het OCMW heeft binnen deze subgroep geen intakegesprek plaatsgehad. Als er geen intake plaatsvindt, kan er in principe ook geen traject starten. OCMW-cliënten mogen zich dan al wel inschrijven bij de VDAB terwijl zij nog een leefloon ontvangen, op dat ogenblik vormen zij nog geen doelgroep voor de VDAB.

Drempels voor activering bij moeilijk bemiddelbare werkzoekenden

Op basis van de aard van de geregistreerde drempels – individueel arbeidsmarktgerelateerd of niet-arbeitsmarktgerelateerd – komen we tot drie types (tabel 1). Bij elk van de types is er nog een potentieel voor activering.

Tabel 1.

Typologie van potentieel moeilijk bemiddelbare werkzoekenden op basis van geregistreerde drempels (stad Antwerpen, per 31 januari 2009)

	N	%
<i>Type 1: geen hindernissen</i> 44,2% heeft traject	633	6,3
<i>Type 2: enkel arbeidsmarktgerelateerde hindernissen: vooral zoekgedrag; beroepskennis en attesten; kennis Nederlands</i>	4 112	41,1
2.1 één hindernis	1 505	15,0
2.2 cumulatie van hindernissen 52,1% heeft traject	2 607	26,0
<i>Type 3: arbeidsmarktgerelateerde + andere hindernissen: vooral medische redenen</i>		
3.1 één tijdelijke andere (zorgtaak, mobiliteit, leeftijd)	5 271	52,6
3.2 één niet-tijdelijke andere	1 044	10,4
3.3 meerdere andere, niet medische of sociale	1 339	13,4
3.4 meerder andere, minstens één medische of sociale 51,9% heeft traject	363	3,6
	2 525	25,2
Totaal	10 016	100

Bron: VDAB (eigen bewerking HIVA)

Type 1 (6,3%) zijn de onmiddellijk bemiddelbaren onder de deelpopulatie potentieel moeilijk bemiddelbaren. Het gaat om een groep van 633 werkzoekenden (niet geëxtrapolerd naar de volledige populatie), die onmiddellijk activeerbaar zijn. (Tenzij er voor deze groep drempels spelen die niet zijn gediagnosticeerd en/of geregistreerd door de consulent.) Zij zijn wel geregistreerd als langdurig werkloos, maar beschikken toch over recente, korte werkervaring. In deze groep wordt op dit ogenblik slechts voor een minderheid (44,2%) een traject opgezet (momentopname; mogelijk is er wel nog een traject in voorbereiding).

Type 2 (41,1% of 19,2% van de volledige populatie) zijn de moeilijk bemiddelbaren met een arbeidsmarktgerelateerde problematiek. Binnen dit type onderscheiden we twee subtypes: een lichter en een zwaarder subtype. Het zwaardere subtype wordt gevormd door de moeilijk bemiddelbaren met een cumulatie van werkgerelateerde hindernissen. Het gaat om 2 607 moeilijk bemiddelbaren (26% van de deelpopulatie). Voor hen is een intensief, langdurig traject met voldoende aandacht voor basisvaardigheden en basiskennis Nederlands noodzakelijk willen zij nog meetellen op de arbeidsmarkt. Het lichtere subtype wordt gevormd door de moeilijk bemiddelbaren met slechts een werkgerelateerde hindernis. Deze 1 505 werkzoekenden hebben vooral behoefte aan intensieve begeleiding bij het zoeken naar werk of aan een opleiding al dan niet in combinatie met werkervaring. Van de type 2-werkzoekenden wordt op dit ogenblik slechts de helft in een traject begeleid.

Type 3 (52,6% of 24,6% van de volledige populatie) zijn de moeilijk bemiddelbaren met zowel werkgerelateerde hindernissen als andere hindernissen op het persoonlijke of welzijnsdomein. Het gaat vooral om medische belemmeringen. Gemiddeld de helft van de type 3-werkzoekenden heeft een traject naar werk (momentopname). De vraag is wel of deze trajecten voldoende intensief zijn om een antwoord te bieden op de veelvormige problemen die zich stellen voor deze zeer moeilijk bemiddelbare werkzoekenden. Binnen dit type kunnen we vier subtypes onderscheiden volgens de zwaarte van de problematiek. Aan het ene uiteinde bevindt zich het relatief lichtere subtype van werkzoekenden die kampen met een enkele hindernis bovenop de werkgerelateerde hindernissen. Het gaat meer bepaald om een zorgtaak,

een gebrek aan mobiliteit of een ongunstige leeftijd, zonder dat bijvoorbeeld ook fysieke belemmeringen spelen. Deze categorie is dus louter tijdelijk niet bemiddelbaar (over de andere belemmeringen beschikken we niet over meer informatie om uit te maken of het gaat om een al dan niet tijdelijke hindernis). Het gaat om 1 044 moeilijk bemiddelbaren (10,4% van de deelpopulatie) waarvoor de onbemiddelbaarheid slechts van tijdelijke aard is, althans op voorwaarde dat de maatregelen worden genomen om een gepaste vorm van activering mogelijk te maken. Dit betekent aangepaste voorzieningen voor onder meer kinderopvang, mobiliteit, of tewerkstelling voor de groep 50-plussers. Tegelijk vergt dit subtype dat werk wordt gemaakt van de arbeidsmarktgerelateerde oplossingen voor de gedetecteerde problemen. Voor de overige 4 227 type 3-werkzoekenden is de problematiek zwaarder (vooral van medische aard). Aan het andere uiterste van het spectrum van de vier subtypes bevindt zich het zwaarste subtype: werkzoekenden met meerdere niet-arbeidsgerelateerde hindernissen, waarvan minstens een van medische of sociale aard, en dit bovenop een of meerdere werkgerelateerde hindernissen. De meeste werkzoekenden binnen type 3 behoren tot dit zwaarste subtype. Het gaat om 2 525 werkzoekenden (25,2% van de deelpopulatie of, na extrapolatie voor de deelpopulatie, 11,8% van de volledige populatie). Zij vormen de harde kern binnen type 3. Toeleiding naar werk is voor deze groep (nog) ver af, zij kunnen wel gebaat zijn bij aangepaste welzijnstrajecten of sociale activeringstrajecten. Ook al is voor het merendeel onder hen werk op de gewone arbeidsmarkt niet meer haalbaar, toch mag de toegang tot een professioneel traject naar (beschermde) tewerkstelling niet a priori afgesloten worden. In dit laatste geval is tevens meer aandacht nodig voor de begeleiding van het werkgedrag. Dit laatste is ook noodzakelijk om de doorstroming naar het reguliere circuit te bevorderen. Het risico dat momenteel institutioneel in de hand wordt gewerkt, is dat te weinig cliënten doorstromen naar een traject naar werk. Sociale trajecten moeten in principe de weg openhouden naar een traject naar regulier werk, ook al zal het maar voor een kleine minderheid haalbaar blijken.

Drempels voor activering bij leefloners

Ook het OCMW van Antwerpen stelt zich tot doel alle activeerbare (equivalent) leefloongerechtigden

te begeleiden naar de arbeidsmarkt. Om een duidelijk beeld te vormen van de cliënten, hun traject naar werk en de eventuele drempels hierbij, wordt, sinds 2005, voor ieder met een voorstel tot hulpverlening van minimum drie maanden een gedetailleerd meetinstrument ingevuld. Bij de activering stoot men in de praktijk ook voor deze populatie op grenzen en wordt de vraag gesteld naar het identificeren van een 'restgroep' of groep van personen die (nog) niet bemiddelbaar zijn. Aan de hand van de voorliggende informatie zijn verschillende scenario's mogelijk voor zulke afbakening. In het rapport worden er drie omschreven.

In een eerste scenario laten we ons leiden door de tweedeling die in het meetinstrument zelf gemaakt wordt, met name het onderscheid tussen cliënten die als uitsluitend sociaal activeerbaar gelabeld worden en zij die sociaal en professioneel activeerbaar gelabeld worden. Het uitsluitend sociaal activeerbare label wordt meestal automatisch toegekend aan personen die niet mogen werken in België of door hun leeftijd of door de ernst van hun handicap niet bemiddelbaar naar werk geacht worden. Daarnaast kan men dit label ook toegewezen krijgen op vraag van de consulent en bij beslissing van het Bijzonder Comité voor Sociale Bijstand. Voor deze groep lijkt enkel een sociale activering, i.e. het werken aan de sociale integratie van de cliënt door middel van bijvoorbeeld onbezoldigde activiteiten, haalbaar. In dit beperkte scenario zou 23,7% of 1 094 van de 4 599 Antwerpse (equivalent) leefloongerechtigden tot de restgroep behoren.

We vermoeden echter dat deze groep kan uitgebreid worden met personen die wel als professioneel activeerbaar gelabeld zijn, maar desalniettemin kampen met zekere drempels om aan het werk te gaan. In een tweede, erg ruim scenario worden, naast de uitsluitend sociaal activeerbaren ook personen die minstens 1 van de 21 in MPSA geregistreerde drempels naar werk ervaren en/of van wie het niveau Nederlands onvoldoende is, als (nog) niet bemiddelbaar beschouwd. Deze verruiming leidt tot een restgroep van 3 266 individuen, die 70,6% van de totale populatie vertegenwoordigen.

Het derde scenario houdt rekening met het type en de ernst van de ervaren drempels. Deze verfijning is gebaseerd op basis van een indeling van de populatie in zes clusters of homogene groepen:

- individuen zonder (geregistreerde) hindernissen naar werk;
- individuen met drempels op het vlak van psychologisch kapitaal;
- individuen met drempels op het vlak van sociaal kapitaal;
- individuen met drempels op het vlak van de gezinssituatie;
- individuen met drempels op het vlak van hun woonsituatie;
- individuen met drempels op meervoudige domeinen (mentale en fysieke gezondheid, sociaal kapitaal, gezinssituatie en woonsituatie).

Twee van deze groepen blijken opvallend minder professioneel geactiveerd te worden. Het gaat hier in de eerste plaats om personen van wie de drempels naar werk zich situeren op het vlak van psychologisch kapitaal (onder meer verslavingsproblematiek, psychische problemen, enzovoort). Daarnaast blijken ook personen die drempels ondervinden op meervoudige domeinen een grotere afstand te hebben tot de arbeidsmarkt. Wanneer, naast de uitsluitend sociaal activeerbaren, ook deze twee groepen als restgroep beschouwd worden, bekomen we tot een groep van 1 628 individuen, zijnde 35,4% van de populatie.

Net als voor de VDAB-populatie plaatsen we vervolgens de volledige populatie op een continuüm waarbij een onderscheid gemaakt wordt tussen de onmiddellijk bemiddelbaren, de op termijn bemiddelbaren en de op redelijke termijn niet bemiddelbaren. Tabel 2 toont deze typologie voor de Antwerpse OCMW-populatie.

Type 1 zijn de 1 333 cliënten waarvoor geen drempels geregistreerd worden, die de Nederlandse taal voldoende machtig zijn en die daarenboven professioneel activeerbaar geacht worden. Deze mensen kunnen als onmiddellijk bemiddelbaar naar werk beschouwd worden. Doorgaans bevinden de personen in dit type zich ook effectief in arbeidsbegeleiding bij het OCMW of in een ander traject direct gericht op werk (bijvoorbeeld professionele activering bij het OCMW, een actief dossier bij de VDAB). We menen dat deze groep sneller kan worden verwezen naar de VDAB om vervolgens door de VDAB toegeleid te worden naar regulier werk.

Tabel 2.

Typologie van leeflooncliënten op basis van bemiddelbaarheid (stad Antwerpen, per 31 januari 2009)

	N	%
<i>Type 1: onmiddellijk bemiddelbaren</i> professioneel activeerbaar geacht én geen geregistreeerde drempels én voldoende kennis Nederlands	1 333	29,0
<i>Type 2: op termijn bemiddelbaren</i> professioneel activeerbaar geacht maar wel één of meer drempels naar werk of onvoldoende kennis Nederlands	1 638	35,6
<i>Type 3: op redelijke termijn niet bemiddelbaren</i> restgroep volgens scenario 3: uitsluitend sociaal activeerbaar geacht of professioneel activeerbaar met drempels op het vlak van psychologisch kapitaal of drempels op meervoudige domeinen	1 628	35,4
Totaal	4 599	100

Bron: OCMW (eigen bewerking HIVA)

Type 2 zijn de 1 638 (equivalent) leefloongerechtigden die men als professioneel activeerbaar inschat, maar die daarnaast nog een of meer drempels naar werk ervaren. Deze mensen zijn op termijn activeerbaar, gegeven dat hun drempels geremedieerd worden. De nodige activeringstrajecten voor deze groep zijn zeer divers en mogelijk intensief. Bovendien dienen opstapmogelijkheden voorzien naar reguliere arbeidsmarktinstrumenten zoals de VDAB-opleidingen.

Type 3 zijn de 1 628 cliënten die omwille van hun leeftijd, handicap of bepaalde drempels een zeer grote afstand tot de arbeidsmarkt ondervinden. Dit is de 'restgroep' zoals afgebakend in scenario 3: de personen met het label van uitsluitend sociale activeerbaarheid en de personen met problemen op het vlak van psychologisch kapitaal of problemen op meervoudige domeinen. De nadruk voor deze groep ligt in de eerste plaats op sociale activering, met name op het (terug) integreren van het individu in de maatschappij door onbezoldigde activiteiten of persoonlijke netwerkvorming. Het valt echter ook aan te bevelen dat een professionele integratie, hoewel minder waarschijnlijk, op termijn ook voor deze groep niet volledig uitgesloten mag worden.

Tot slot

Naarmate het activeringsbeleid voor werkzoekenden en leefloners de harde kern bereikt, blijkt een aanzienlijk deel onder hen te kampen met een multidimensionele problematiek die hen ervan weerhoudt opnieuw aan het werk te gaan. Deze problematiek heeft vele gezichten. De complexiteit van de doelgroepen noopt ertoe dat het begeleidings-traject meer en meer aangepast zal worden aan persoonlijke noden en rekening zal houden met de verscheidenheid aan drempels voor activering, ook voor de degenen die nu al bereikt worden en begeleid worden in een traject. Deze drempels worden beter en beter gediagnosticeerd door consultants, mede op basis van intake-instrumenten. De beste manier om het beleid 'sluitend' te maken is dat VDAB en OCMW hiervoor de handen in elkaar slaan vanaf het moment van intake van de cliënt.

*Ludo Struyven
Vicky Heylen
HIVA-K.U.Leuven*