

De arbeidsmarktactivering van anderstalige nieuwkomers: OCMW's als poortwachters en begeleiders naar werk

Hanne Vandermeersch, Peter De Cuyper - HIVA, KU Leuven

Vandermeersch, H., Mescoli, E., Lafleur, J.-M., & De Cuyper, P. (Reds.) (2023).

Newcomers navigating the welfare state. Experiences of immigrants and street-level bureaucrats with Belgium's social assistance system. Leuven University Press.

<https://hiva.kuleuven.be/nl/onderzoek/thema/armoedeenmi/p/BBOX>.

ABSTRACT

Het contact met sociaal werkers van het OCMW vormt voor veel nieuwkomers één van de eerste contacten met de lokale samenleving. De beslissingen die binnen het OCMW genomen worden kunnen daarenboven een invloed hebben op de integratie van nieuwe immigranten. De invloed is merkbaar zowel op de korte als de lange termijn, onder meer in termen van kansen op de arbeidsmarkt of huisvesting. Desondanks is er weinig bekend over de praktijken en interventies ten aanzien van anderstalige nieuwkomers in OCMW's. Om inzicht te krijgen in de praktijken en interventies voor anderstalige nieuwkomers in de Belgische OCMW's werd een onderzoek opgezet, gefinancierd door BELSPO. Onder anderstalige nieuwkomers verstaan we in deze studie personen die tot vijf jaar in België verblijven, over een wettig verblijf beschikken en afkomstig zijn van buiten de Europese Unie. Het onderzoek liep van 2019 tot 2022 en was een samenwerking tussen HIVA - KU Leuven, CEDEM - Université de Liège, en CESIR - Université Saint-Louis - Bruxelles. Het doel van het onderzoek was drieledig. Als eerste praktijken en onderliggende strategieën met betrekking tot sociale integratie en activering in kaart brengen en op die manier ook inzicht bieden in de beleidsimplementatie. Als tweede analyseren welke factoren de keuzes en beslissingen van sociaal werkers hieromtrent beïnvloeden. Als laatste nagaan in welke mate OCMW's toegankelijk zijn voor anderstalige nieuwkomers en hoe deze nieuwkomers de dienstverlening zelf ervaren. Concreet werden 197 interviews uitgevoerd met sociaal werkers, management en comitésleden, en spraken we ook met 87 anderstalige nieuwkomers en begunstigden. Daarnaast werd ook een korte survey afgenomen bij OCMW's in België. In deze bijdrage leggen we de focus op de bevindingen omtrent activering. Meer specifiek zetten we de conclusies met betrekking tot de toeleiding naar werk van nieuwe anderstalige OCMW-begunstigden op een rij. We lichten de centrale rol van het OCMW in het proces van arbeidsmarktintegratie van de anderstalige nieuwkomers toe en gaan op zoek naar waarom trajecten naar werk vaak lang duren, vanuit de bril van het OCMW bekeken.

Inleiding

De lagere werkzaamheidsgraad van migranten is een bekend probleem (63 procent voor wie buiten de EU27 geboren is versus 79 procent bij wie in België geboren is)¹. Vanuit het beleid worden heel wat initiatieven genomen om de werkzaamheidsgraad te verhogen, maar dit blijkt geen sinecure. Tegelijkertijd wordt werk als heel belangrijk beschouwd: het is noodzakelijk vanuit economisch perspectief voor de maatschappij, ook voor de migranten zelf is werk essentieel want het laat toe om zichzelf of het gezin te onderhouden, en daarnaast wordt werk – naast taal – vaak ook als een bewijs (of ook symbool) van integratie beschouwd. Ook vanuit het perspectief van sociale cohesie is een succesvolle arbeidsmarkt-integratie dus van belang. Kortom, werk staat hoog op de beleidsagenda. Het OCMW speelt een cruciale rol in de (arbeidsmarkt)activering van anderstalige nieuwkomers en hun toeleiding naar werk. Desondanks blijft deze rol voor nieuwkomers vaak onderbelicht. In deze bijdrage lichten we daarom de centrale rol toe van het OCMW op het gebied van de arbeidsmarktintegratie van anderstalige nieuwkomers. We argumenteren hoe ze als een ‘poortwachter’ (*gatekeeper*) functioneren door de sleutelpositie die ze innemen in het traject naar werk.

Methodologie

Voor de totaalstudie bij OCMW’s (zie referentie hierboven) werd een *mixed-methods*-onderzoek uitgewerkt, bestaande uit kwalitatieve interviews bij OCMW-medewerkers en verantwoordelijken, een survey bij OCMW’s en kwalitatieve interviews met begunstigden. Voorafgaand aan de empirische bevraging werd een uitgebreide literatuurstudie uitgevoerd, waarbij de focus voornamelijk lag op academische literatuur rond *street level* bureaucracies in het kader van de welvaartstaat, en in het bijzonder migranten, alsook op toegankelijkheid van hulp- en dienstverlening. Vervolgens werden twintig gemeenten of OCMW’s geselecteerd voor kwalitatieve casestudies, verspreid over Vlaanderen, Brussel en Wallonië. Criteria die in aanmerking genomen werden bij de selectie van gemeenten betreffen het aantal inwoners, de bevolkingsdichtheid en type omgeving (stad, semi-stedelijk, platteland), politieke oriëntatie van het gemeentebestuur (meerderheidspartij of coalitie), aandeel personen met een leefloon, aandeel vluchtelingen of personen met subsidiaire bescherming met een leefloon en aantal Geïndividualiseerd Projecten voor maatschappelijke integratie (GPMI) per duizend inwoners. We streefden daarbij naar een divers panel, die de maatschappelijke realiteit en heterogeniteit van contexten zo goed mogelijk weergeeft. Over de casestudies heen werden 197 interviews uitgevoerd met sociaal werkers, teamverantwoordelijken, diensthoofden, comitéleden en voorzitters van het Bijzonder Comité voor de Sociale Dienst (BCSD). Centrale thema’s waren onder meer de organisatie van de dienstverlening voor anderstalige nieuwkomers, uitdagingen, het wettelijke kader, de voorwaarden voor toegang tot rechten en sociale activering, en de werking van het besluitvormingsproces. In de interviews met de sociaal werkers peilden we ook naar hun eigen perspectief en hun dagelijkse ervaring, de mate van autonomie en de uitoefening van discretionaire bevoegdheid in de dienstverlening ten aanzien van anderstalige nieuwkomers. Ten derde werd een korte survey afgenomen bij OCMW’s in België, onder meer om resultaten van het veldwerk verder af te toetsen en breder te verifiëren. De survey werd uitgestuurd naar 542 OCMW’s en werd ingevuld door 99 hoofdmaatschappelijk werkers². Tot slot werden ook 87 interviews afgenomen met anderstalige nieuwkomers of begunstigden. In het geheel van het onderzoek streefden we ernaar om het perspectief van alle betrokkenen mee te nemen, om tot een volledig en genuanceerd beeld te komen van de dienstverlening aan anderstalige nieuwkomers. Deze bijdrage, waarin we specifiek de focus leggen op de bevindingen omtrent (arbeidsmarkt)activering, steunt in hoofdzaak op het perspectief van OCMW-medewerkers en verantwoordelijken, of anders gezegd op de casestudies en de aanvullende survey.

¹ Cijfers voor 20- tot 64-jarigen in 2023 door Steunpunt Werk op basis van Statbel (Algemene Directie Statistiek – Statistics Belgium) – EAK, aangehaald door Seynhaeve (2023) op de Onderwijs Research Dagen 2023.

² Onder meer door de start van de oorlog in Oekraïne en de vluchtelingenstroom die hieruit voortvloeide, waren OCMW’s op het moment van het uitsturen van de survey sterk overbevroegd en was er een grote tijdsdruk. Dit weerspiegelt in een lagere respons dan gehoopt. We beschouwen de resultaten van de survey dan ook als aanvullend op het intensieve kwalitatieve veldwerk.

De centrale rol van het OCMW in arbeidsmarktactivering

Medewerkers van het OCMW zijn cruciale actoren om nieuwkomers te 'activeren' en toe te leiden naar werk. Ons veldwerk toonde aan dat een duidelijke meerderheid van de OCMW's een dienst activering heeft, om expertise te centraliseren en anderstalige nieuwkomers (en ook andere OCMW-begunstigden uiteraard) te ondersteunen in hun traject naar werk, wat ook bevestigd werd in de survey. In één van de onderzochte cases in het veldwerk (een kleine Vlaamse gemeente) was er een samenwerkingsverband (en formele overeenkomst) met een naburige stad. Het OCMW in de onderzochte gemeente had geen eigen dienst voor activering, maar samen met andere kleine gemeenten verwezen ze naar de activeringsdienst van de naburige stad. Een dergelijke samenwerking omtrent activering is overigens een praktijk die wordt aangemoedigd in het pact 'Samen en Lokaal voor Werk' tussen VVSG en de SERV, zoals ook beschreven in de bijdrage van De Coen et al. (2024) in dit tijdschrift eerder dit jaar.

Hoewel er op het gebied van arbeidsmarktactivering wordt samengewerkt met VDAB, Forem, Actiris en andere organisaties, zijn de sociaal werkers in OCMW's de hoofdrolspelers in het begeleidingstraject naar werk voor nieuwkomers. Dat bleek uit het veldonderzoek, maar wordt ook weerspiegeld in de resultaten van de survey. In de survey werd aan de deelnemende OCMW's gevraagd wie ze beschouwden als de belangrijkste actor op het vlak van de activering van nieuwkomers op de arbeidsmarkt. Daaruit bleek dat meer dan de helft van de deelnemende OCMW's (57%) de dienst activering van het OCMW als belangrijkste actor beschouwt. De dienst voor arbeidsbemiddeling van de VDAB, FOREM of ACTIRIS volgt op grote afstand: minder dan één op vijf van de bevroagden (19%) beschouwt hen als de belangrijkste actor op het vlak van arbeidsmarktactivering van nieuwkomers. Andere mogelijkheden waren de algemeen sociaal werker (12%), lokale verenigingen en organisaties (6%) of andere OCMW-verantwoordelijken (6%).

Zoals ook naar voren komt in de analyse van de activeringsaanpak voor leefloongerechtigden door Sempels et al. (2023), nemen OCMW-medewerkers het voortouw tijdens het activeringstraject. Een eerste belangrijk aspect hierbij is de beslissing wanneer een begunstigde klaar is voor werk, of welke stappen er nog voorafgaandelijk gezet moeten worden. Het zijn voornamelijk de algemene caseworker en/of de sociaal werker van de dienst voor activering die bepalen wanneer een begunstigde klaar is voor activering op de arbeidsmarkt, eerder dan de VDAB (of FOREM of Actiris), zo blijkt zowel uit de interviews met OCMW-medewerkers en hun verantwoordelijken als uit de survey. Ook daarna houden OCMW-medewerkers en verantwoordelijken de regie over het activeringstraject van nieuwkomers in handen.

Uit ons onderzoek bleek dat medewerkers en verantwoordelijken in OCMW's er zelf de voorkeur aan geven om de regie over het traject te houden. Vanuit het perspectief van de sociaal werkers zijn zij vanuit het OCMW meest vertrouwd met het werken met hun doelgroep, namelijk anderstalige nieuwkomers. Ook de bezorgdheid om voldoende opvolging en begeleiding te bieden aan de begunstigten speelt een belangrijke rol. Omgekeerd hecht men er ook belang aan om de vooruitgang van de eigen begunstigten te kunnen volgen. Daarnaast wordt het voorzien van een geschikt aanbod, met voldoende en geschikte of aangepaste mogelijkheden, als een zwak punt beschouwd in termen van de mogelijkheden tot ondersteuning door de dienst voor arbeidsbemiddeling van de VDAB, FOREM of ACTIRIS. Dan gaat het zowel om een aanbod met voldoende mogelijkheden voor nieuwkomers als een aanbod voor begunstigten met een zwakker profiel. De nood aan voldoende geschikt aanbod, maar daarnaast ook het bekendmaken van het bestaande aanbod, is een knelpunt dat ook door Sempels et al. (2023) wordt onderstreept.

Terwijl het OCMW dus de leiding over het activeringsproces behoudt en de te nemen stappen bepaalt, speelt de dienst voor arbeidsbemiddeling een rol voor specifieke stappen in het proces. Een eerste en voor de hand liggend voorbeeld is dat leefloongerechtigden zich in Vlaanderen verplicht moeten inschrijven bij de VDAB, maar de diensten voor arbeidsbemiddeling kunnen ook ondersteuning bieden bij het maken van een cv of het solliciteren naar een baan bijvoorbeeld, of bij het zoeken naar werk.

De dienst voor arbeidsbemiddeling is ook bevoorrechte partner bij het geven van opleidingen aan nieuwkomers die begunstigde zijn bij het OCMW, en zal ook de opvolging overnemen na de voltooiing van een tijdelijke werkervaring of een artikel 60-contract, een maatregel die vaak wordt ingezet in het activeringstraject, ook van nieuwkomers.

Kortom, over het geheel genomen was de VDAB, Forem of ACTIRIS tijdens ons veldwerk een referentiepartner die regelmatig “op de een of andere manier” betrokken was, maar in zeer wisselende mate en eerder voor specifieke vragen. Deze diensten werden vooral ingeschakeld voor bepaalde begunstigten, zoals degenen met een sterker profiel die door het OCMW als gemakkelijk inzetbaar werden beschouwd. Ook werden ze benaderd voor bepaalde behoeften, bijvoorbeeld werk zoeken en leren hoe een cv op te stellen, eerder dan voor de “algemene” opvolging van nieuwkomersbegunstigten.

Afsprakenkaders tussen VDAB en OCMW of lokale besturen spelen uiteraard een rol in de samenwerking en rolverdeling tussen VDAB en OCMW. In ons veldwerk (2020-2021) was dit slechts beperkt het geval, maar de laatste jaren werd hier in Vlaanderen sterk op ingezet. Tegen eind 2023 was reeds 85 procent van de Vlaamse steden en gemeenten gevat in een samenwerkingsakkoord met VDAB (VMSG & VDAB, 2023). Ook vandaag staat het optimaliseren van de samenwerking tussen VDAB en OCMW of lokale besturen nog steeds op de (beleids)agenda, zoals blijkt uit het pact ‘Samen en Lokaal voor Werk (zie hierboven), maar ook uit het Vlaamse Regeerakkoord 2024-2029. De samenwerking is dus zeker nog in evolutie.

‘Niet alleen werkbereid, maar ook klaar voor werk’

Er gaat vaak heel wat tijd over vooraleer sociaal werkers de anderstalige nieuwkomers die ze begeleiden beschouwen als ‘klaar voor werk’, of vanuit het perspectief van algemene caseworkers als klaar om overgedragen te worden aan de dienst voor activering.

Terwijl de overgang naar werk van begunstigten van een leefloon in OCMW's over het algemeen als moeilijk wordt gezien (De Wilde et al., 2016), wordt de arbeidsmarktintegratie van nieuwkomers vaak als bijzonder uitdagend beschouwd. Inzetbaarheid is afhankelijk van iemands achtergrond, opleidingsniveau, familiale omstandigheden, sociale vaardigheden, administratieve situatie, huisvestingssituatie, gezondheid, geslacht en cultuur, en dus niet enkel van nieuwkomer zijn of niet, zo benadrukken de sociaal werkers en hun teamverantwoordelijken. Ondanks de klemtoon die gelegd wordt op de diversiteit onder nieuwkomers, identificeren de sociaal werkers ook enkele terugkerende moeilijkheden en behoeften van anderstalige nieuwkomers. Dat is niet verrassend, aangezien deze moeilijkheden ook benadrukt worden in de literatuur over arbeidsmarktintegratie van nieuwkomers (zie bijvoorbeeld Chiswick & Miller, 2009; De Cuyper & Vandermeerschen, 2022; De Vroome & Van Tubergen, 2010; Sultana, 2022). Voorbeelden die genoemd worden in ons veldonderzoek zijn administratieve beperkingen waaronder de onzekerheid van de legale status, obstakels bij het leren van een taal, de nood aan aanvullende opleiding en culturele verschillen. Gemiddeld genomen gebeurt het doorverwijzen van nieuwkomers naar arbeidsmarkt-activering dan ook vaak later dan voor de andere begunstigten, zo werd in ons onderzoek gesteld.

In de media en beleidsdiscours wordt vaak de voorwaarde van werkbereidheid van OCMW-begunstigten benadrukt. Maar begunstigten moeten dus niet alleen bereid zijn om te werken, maar ook klaar zijn om te werken. In onze interviews, waarbij de focus lag op nieuwkomers, is het meestal het “arbeidsmarktklaar” zijn wat in vraag wordt gesteld, eerder dan de werkwillegheid. De voorwaarde van werkbereidheid wordt dan ook in de praktijk vertaald als bereid zijn om stappen te ondernemen om een aantrekkelijker kandidaat op de arbeidsmarkt te worden. Sociaal werkers in het OCMW volgen in de praktijk meestal niet het *work first*-principe. Daarbij gaat men ervan uit dat werk een belangrijke springplank is naar integratie en geeft men om die reden voorrang aan het vinden van werk.

Echter, men kiest er in de begeleiding vaak voor om de nieuwkomer aan te moedigen (of min of meer te verplichten) eerst een aantal andere stappen te doorlopen, vooral - maar niet uitsluitend - op vlak van taalverwerving. De te doorlopen stappen zijn bovendien afhankelijk van het profiel van de nieuwkomer.

Terwijl anderstalige nieuwkomers vaak gretig zijn om snel aan het werk te gaan, verklaren sociaal werkers dat ze het enthousiasme van nieuwkomers moeten temperen om hen een afdoend taalniveau te laten bereiken en hun sociale en professionele vaardigheden te verbeteren. Sociaal werkers schatten de weg naar werk ook langer in dan nieuwkomers zelf. Ook op vlak van het niveau van de tewerkstelling wordt gesteld door sociaal werkers dat ze nieuwkomers aansporen of vragen om hun verwachtingen bij te stellen.

Kortom, sociaal werkers fungeren vaak als *gatekeepers* of poortwachters wat betreft de toegang tot activering op de arbeidsmarkt: ze spelen een beslissende rol in het beoordelen van de bereidheid, het evalueren van de inzetbaarheid en het nemen van beslissingen over het te volgen traject, en ook in het kaderen en temperen van verwachtingen en ambities van de anderstalige nieuwkomers.

Voorwaarden voor toeleiding naar werk

Randvoorwaarden

Vooraleer men echt stappen naar werk kan zetten of de zoektocht naar een job kan starten, moeten allereerst een aantal randvoorwaarden vervuld zijn, stellen de sociaal werkers in de onderzochte OCMW's in het veldwerk. Voorbeelden hiervan zijn het beschikken over kinderopvang, een voldoende mentale gezondheid en aanvaardbare woonomstandigheden. De bevindingen van het veldonderzoek werden opnieuw bevestigd door de resultaten van survey. Psychosociale stabiliteit wordt door 66 procent van de deelnemende OCMW's als voorwaarde gesteld voor arbeidsmarktactivering, stabiele en adequate huisvesting door 60 procent, en kinderopvang wordt door 56 procent van de OCMW's als voorwaarde vooropgesteld om toegeleid te kunnen worden naar werk. Opvallend is overigens dat in Vlaanderen het relatieve aandeel OCMW's dat kinderopvang als voorwaarde noemt veel hoger ligt (75%) dan in Wallonië. Een mogelijke verklaring voor dit verschil zou een grotere focus op de activering van vrouwen met een migratieachtergrond in Vlaanderen kunnen zijn, maar dit kon niet empirisch worden nagegaan.

Taal

Naast de zogeheten randvoorwaarden, die betrekking hebben op de algemene levenscontext, is ook taalkennis, van respectievelijk het Nederlands of het Frans, een voorwaarde die intern vaak wordt vooropgesteld vooraleer men mag starten met een (begeleidings)traject naar werk. Sommige maatschappelijk werkers vinden deze aanpak te veeleisend of verdedigen het idee om voor te stellen de taal te verbeteren door middel van werk, in plaats van nieuwkomers naar taallessen te sturen voordat ze toegang krijgen tot een job - ongeacht het soort werk. Desalniettemin wordt Nederlands (of Frans) leren vaak als noodzakelijke voorafgaandelijke stap beschouwd. De resultaten van de survey geven aan dat er regionale verschillen zijn in de mate waarin OCMW's kennis van de lokale taal als een voorwaarde beschouwen voor arbeidsmarkt bemiddeling. Het aandeel OCMW's dat stelt dat er geen minimumtaalniveau als voorwaarde wordt gesteld en dat een begunstigde geholpen zal worden in zijn of haar zoektocht naar werk ongeacht het taalniveau, is lager in Vlaanderen (23%) dan in Wallonië (38%). Gezien de kleine steekproefgrootte kunnen we deze percentages niet beschouwen als het exacte verschil tussen de regio's, maar ze duiden wel op een tendens. Omgekeerd verklaren in Vlaanderen twee OCMW's op drie een minimum taalniveau te hebben, hoewel de meesten verklaren uitzonderingen te maken wanneer een begunstigde een andere taal spreekt, zoals Engels. In Wallonië geldt dit voor minder dan één op drie OCMW's.

Het volgen van taallessen wordt vaak opgenomen in het GPML van nieuwkomers en de aanwezigheid bij de lessen wordt geverifieerd. Dit wordt beschouwd als een equivalent van het bewijzen van de bereidheid om te werken. In OCMW's, en vooral in Vlaanderen, wordt dus sterk de nadruk gelegd op het leren van talen. Het wordt beschouwd als belangrijk (of noodzakelijk) voor de vooruitzichten op werk en dus als een 'normale' voorwaarde om een uitkering te ontvangen, en bij uitbreiding soms ook als een bewijs van bereidheid om te integreren. Bewijs van deelname wordt verwacht en opgevolgd, wat leidt tot waarschuwingen en mogelijk (maar zelden) tot sancties bij niet-naleving.

Opleiding

Vervolgens kunnen nieuwkomers aangeraden worden om bijkomende opleidingen te volgen om hun kansen op de arbeidsmarkt te verbeteren, bijvoorbeeld om specifieke vaardigheden aan te leren of om de technieken en woordenschat te leren die gebruikelijk zijn op de lokale (Belgische) arbeidsmarkt van een specifiek beroep. De nood aan bijkomende opleiding hangt soms ook samen met de moeilijkheden die nieuwkomers ervaren om hun eigen diploma te laten erkennen en in België hun oorspronkelijk beroep uit te oefenen.

Interne richtlijnen met betrekking tot het volgen van een opleiding schrijven voor dat dit geval per geval wordt beslist, waarbij het BCSD het laatste woord heeft. In het veldwerk beschouwden sociaal werkers als belangrijkste criteria om al dan niet de goedkeuring voor een opleiding te krijgen: de kans op slagen, de noodzaak (als men bijvoorbeeld een bachelordiploma heeft dat voldoende is om werk te vinden, wordt men geacht te gaan werken) en de verwachte inzetbaarheid na afronding van het voorgestelde opleidingstraject. In de survey werd ook gepeild naar de criteria die in de praktijk gebruikt worden om te bepalen of een begunstigde zich al dan niet kan inschrijven voor een opleidings- of onderwijstraject (waarbij meerdere antwoorden mogelijk waren). Daarbij waren de meest gerapporteerde criteria het taalniveau van de begunstigde (77%), zijn of haar vermeende motivatie (62%), op afstand gevolgd door de kansen op de arbeidsmarkt met de gekozen studies (41%), en de kansen op de arbeidsmarkt met het huidige diploma (37%), en de slaagkans (los van het taalniveau) (33%). Leeftijd komt op de zesde plaats, met 23% van de deelnemende OCMW's die dit als criterium vermeldden bij de beslissing om de inschrijving voor een opleidings- of scholingstraject al dan niet goed te keuren. We stelden echter aanzienlijke verschillen vast tussen de regio's, waarbij Vlaamse OCMW's over het algemeen meer criteria rapporteerden, wat wijst op een "strengere" aanpak in Vlaanderen. Wat de specifieke criteria betreft, waren de grootste verschillen te vinden in het belang dat gehecht werd aan de kansen op de arbeidsmarkt met het huidige diploma (51% rapporteerde dit criterium in Vlaanderen, tegenover 16% van de deelnemende OCMW's in Wallonië), de kansen op de arbeidsmarkt met de gekozen studies (53% in Vlaanderen tegenover 21% in Wallonië) en de slaagkans (afgezien van het taalniveau, 45% in Vlaanderen tegenover 14% in Wallonië). In lijn met de bevindingen over regionale verschillen met betrekking tot de nadruk op het leren van talen, stelden we ook hier vast dat het taalniveau van de begunstigde vaker als criterium werd vermeld in Vlaanderen (82%) dan in Wallonië (70%).

Duurzaam werk

Een vierde reden die wordt aangehaald om de toegang van nieuwkomers tot trajecten en maatregelen voor activering op de arbeidsmarkt uit te stellen, is dat sociaal werkers het noodzakelijk vinden om de begunstigten beter voor te bereiden met het oog op een duurzame arbeidsmarktintegratie: sociaal werkers stellen dat, door te snel (en onvoorbereid) aan het werk te gaan, begunstigten na hun tijdelijke werkervaring of artikel 60-contract anders zouden terugvallen op een werkloosheidsuitkering en nadien uiteindelijk opnieuw op een leefloon.

Hoewel de prioriteit van sociale activeringsmaatregelen ligt bij het bevorderen van integratie via tewerkstelling, gaan sommige respondenten er in het algemeen van uit dat nieuwkomers niet klaar zijn voor een dergelijk project. Ze stellen dat ze hen willen beschermen tegen een harde arbeidsmarktrealiteit.

Het gaat er niet alleen om dat nieuwkomers bereid zijn om te werken, maar ook dat ze realistische opties hebben op de arbeidsmarkt. Volgens dezelfde logica wordt het uitstellen van de toegang tot activeringsmaatregelen soms ook gerechtvaardigd met het oog op de interne haalbaarheid: sociaal werkers stellen dat ze de dienst voor activering niet willen overbelasten door kandidaten door te sturen die ze niet in staat achten om de arbeidsmarkt te betreden of die niet inzetbaar zijn.

In de literatuur wordt een onderscheid gemaakt tussen het *work first*-model, dat prioriteit geeft aan snelle tewerkstelling onder de vooronderstelling dat elke job beter is dan geen job, en het *human capital*-model, dat prioriteit geeft aan de ontwikkeling van attitudes en vaardigheden die mensen in staat stellen om een geschikte job te vinden en te behouden (Dean, 2003, p. 442). Onze bevindingen situeren de aanpak van OCMW's eerder in het human capital-model. Toch verschilt de aandacht voor de duurzaamheid van tewerkstelling tussen OCMW's en tussen maatschappelijk werkers. Hetzelfde geldt voor de ambitie die weerspiegeld wordt in de vooropgestelde doelen en de strategieën die gekozen worden. Meer in het algemeen is het voor de sociaal werkers zoeken om het juiste evenwicht te vinden tussen snelle toegang tot de arbeidsmarkt, duurzame integratie en jobs die overeenstemmen met de capaciteiten en kwalificaties van de nieuwkomers. De strategieën die worden gekozen en de prioriteiten die worden gesteld in deze evenwichtsoefening verschillen tussen OCMW's en tussen maatschappelijk werkers. De verschillen in strategieën en aanpak hebben zowel te maken met het gebruik van discretionaire ruimte (door maatschappelijk werkers) als met een verschil in beleidslijnen (door teamverantwoordelijken en het BCSD).

Een concrete illustratie van de variatie in strategieën is bijvoorbeeld het verschil in het gebruik van tijdelijke werkervaring of artikel 60-contract. Terwijl in een aantal OCMW's deze maatregel wordt gebruikt als een "snelle exit" zonder langetermijnplan (voornamelijk in taken zoals poetsen en tuinieren, binnen gemeentelijke diensten), weerspiegelt het gebruik van tijdelijke werkervaring of artikel 60 in andere diensten een zoektocht naar de best mogelijke match tussen iemands interesses en vaardigheden en de concrete tewerkstelling, en maakt het deel uit van een bredere strategie om zo veel mogelijk bij te leren en de overgang naar regulier werk in de toekomst te vergemakkelijken.

Reflectie

In hun studie over de activering van leefloongerechtigden pleiten Sempels et al. (2023) voor een verdere professionalisering van de aanpak van activering binnen OCMW's, onder meer door het zoveel mogelijk bundelen en versterken van expertise. Ook in ons eigen onderzoek, specifiek over anderstalige nieuwkomers, komen sterke lokale verschillen in kwaliteit van aanpak naar voren en dringt deze conclusie zich op. De optimalisering van de samenwerking tussen VDAB en lokale besturen kan hierin ook een rol spelen - om aanwezige sterktes beter te benutten - en toelaten om het bestaand aanbod aan maatregelen gericht in te zetten. Daarnaast dient het aanbod voor nieuwkomers geoptimaliseerd te worden. Bevindingen uit ons onderzoek werpen ook vragen op over de balans tussen begeleiding en controle. Een voorbeeld is de vereiste die in sommige gemeenten geldt om een vast aantal sollicitaties voor te leggen als bewijs voor inspanning en werkbereidheid, met nadruk op het aantal in plaats van op de inhoud, relevantie of haalbaarheid. De aanwezigheid in de Nederlandse les wordt ook geverifieerd. In de wetenschappelijke literatuur wordt de wenselijkheid van een dergelijke controlerende opvolging in vraag gesteld. Wikstrom en Ahnlund (2018) stellen op basis van hun studie over geïndividualiseerde werkstrategieën in de context van een Zweeds vestigingsprogramma voor vluchtelingen, dat het controleren en rapporteren van aan- en afwezigheid bij activiteiten en op die manier steun voorwaardelijk maken, druk kan uitoefenen op het individu om actief te blijven. Daarnaast kan het ook een negatieve impact hebben, door het verergeren van ervaringen van stress en onvermogen. In een andere maar relevante context, meer bepaald een studie over de activering van jongeren, waarschuwt Van Parys (2016) voor het mogelijk negatieve effect van controlerende functies op de interactiestijlen gebruikt door begeleiders.

Ook in ons eigen onderzoek kwam de “kost” van controle naar voren: op vlak van tijd en energie, maar ook op psychologisch vlak. Dit hangt echter ook samen met de nood aan een verdere optimalisering en professionalisering van de aanpak, zoals hierboven reeds aangehaald. De lokale verschillen vertalen zich momenteel immers ook in reële verschillen in arbeidsmarktkansen voor anderstalige nieuwkomers op korte en lange termijn. Deze verschillen doen zich voor op diverse vlakken, zoals het evenwicht tussen controle en begeleiding, de inzet van bestaande maatregelen, de aanwezige expertise en de aandacht voor duurzame tewerkstelling en snelle arbeidsmarktintegratie.

BIBLIOGRAFIE

- Chiswick, B., & Miller, P. (2009). The international transferability of immigrants' human capital. *Economics of Education Review*, 28, 162-169.
- De Coen, A., Hellings, S., Jughmans, A., Contipelli, F., & Cousaert, P. (2024). Pact 'Samen en Lokaal voor Werk'. Een bilateraal akkoord tussen de sociale partners vertegenwoordigd in de SERV en de lokale besturen vertegenwoordigd in VVSG. *Over.Werk. Tijdschrift van het Steunpunt Werk*, 34(1), 174-182.
- De Cuyper, P. & Vandermeersch, H. (2021). *Een kader voor het meten van impact van mentoring-naar-werk programma's*. Leuven: HIVA.
- De Vroome, T., & Van Tubergen, F. (2010). The employment experience of refugees in the Netherlands. *International Migration Review*, 44(2), 376-403.
- De Wilde, M., Cantillon, B., Vandenbroucke, F., & De Bie, M. (Reds.) (2016). *40 jaar OCMW en bijstand [40 years of PCSW and assistance]*. Leuven: Acco.
- Dean, H. (2003). Re-conceptualising welfare-to-work for people with multiple problems and needs. *Journal of Social Policy*, 32(3), 441-459.
- Sempels, Y., Goffin, K., & Vanoeteren, V. (2023). *Activering van leefloongerechtigden: noden, aanpak en lokale samenwerking* (Eindrapport). Een onderzoek in opdracht van Departement Werk en Sociale Economie, in het kader van het VIONA-onderzoeksprogramma. <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/64763>
- Seynhaeve, S. (2023). Gelijke onderwijskansen na OKAN? Een multilevel logistische regressie van de slaagkansen van anderstalige nieuwkomers. *Onderwijs Research Dagen 2023, Abstracts*. Presented at the Onderwijs Research Dagen 2023 (ORD 2023): kans op balans, Amsterdam, Nederland.
- Steunpunt Werk (2024). Dashboard Vlaanderen binnen Europa: Werkzaamheid - Geboorteland. <https://www.steunpuntwerk.be/cijfers/vlaanderen-binnen-europa-werkzaamheid>
- Sultana, R. (2022). The labour market integration of migrants and refugees: Career guidance and the newly arrived. *International Journal for Educational and Vocational Guidance*, 22, 491-510.
- Van Parys, L. (2016). *On the street-level implementation of ambiguous activation policy. How caseworkers reconcile responsibility and autonomy and affect their clients' motivation* [PhD dissertation, KU Leuven].
- VVSG & VDAB (2023). *Samenwerking VDAB & lokale besturen. Beleidsrapportage 2023*. https://extranet.vdab.be/system/files/media/bestanden/2024-04/VDAB_beleidsrapportage%202023_A4_2024.03_digitaal.pdf
- Wikstrom, E., & Ahnlund, P. (2018). Making refugees work? Individualized work strategies in the Swedish refugee settlement program. *Nordic Journal of Working Life Studies*, 54(8), 47-65.