

Arbeidsmarktintegratie van vluchtelingen: de klok tikt

Nathalie Lambrecht mmv Marc De Vos en Ivan Van de Cloot

Integratie vluchtelingen vergt een vlucht vooruit

Zoals veel andere Europese landen is ook België het ontvangstland van een historische vluchtelingenstroom. Sinds begin 2015 tekende België een toestroom van 57.076 asielzoekers op. Tussen begin 2015 en augustus 2016 nam het Commissariaat-Generaal voor de Vluchtelingen en Staatlozen in totaal voor 31.018 personen een eindbeslissing, waarvan er 18.967 (61%) erkend werden als vluchteling of subsidiair beschermd.

In 2015, tijdens de voorlopige piek van deze schrijnende en aanslepende humanitaire crisis, was er een algemene *'sense of urgency'* om arbeidsgeschikte vluchtelingen snel te laten participeren in onze economie. Regeringen, overheidsdiensten en het middenveld staken daarvoor hun nek uit. Terecht: de uitzonderlijke vluchtelingencrisis vergde een uitzonderlijke mobilisatie en economische participatie is steeds de beste opstap naar maatschappelijke integratie en toekomstig levenssucces voor de vluchtelingen, hier of in hun thuisland na een terugkeer.

Bij de start 2016 benadrukte Itinera de noodzaak om vluchtelingen meteen als werkelijke arbeidsmigranten te benaderen: alle onderzoek beklemtoont immers het belang van snelle doorstroming naar werk, van gepersonaliseerd maatwerk, van goede geografische verdeling, en dat allemaal voor een land als België dat helemaal achteraan bengelt in de economische integratie van niet-Europese immigranten...¹

Vandaag, bijna een jaar later, maakt Itinera een tussenbalans op. Die oogt, ondanks diverse initiatieven en de nodige goede wil, helaas mager en verontrustend. Itinera groepeerde data en studies, keek over de grenzen, en bundelde dat alles in het rapport *'Arbeidsmarktintegratie van vluchtelingen: de klok tikt'*. Het rapport doet enkele belangrijke vaststellingen.

1. Meten is weten, en België meet/weet te weinig

Werk maken van opvang en integratie van asielzoekers vergt bovenal de afstemming van beleid op de bijzonderheden van de asielzoekers, op hun grote diversiteit aan achtergronden en noden. Maatwerk

¹ *De tien wensen voor 2016 van Itinera*, Itinera Institute, 2016.

is hier werkelijk het sleutelwoord. *Alles begint dus met het duidelijk kunnen in kaart brengen van het profiel van de instroom. Van bij dat begin gaat het in België al mis.*

Omtrent het opleidingsniveau van asielzoekers worden tegengestelde beweringen aangereikt, en sluitende data ontbreken wegens een gebrekkige monitoring. De Dienst Vreemdelingenzaken is het eerste contactpunt van de asielzoeker en peilt ook naar het opleidingsniveau en de werkervaring van de asielzoeker. Deze gegevens worden echter niet geaggregeerd tot werkbaar cijfermateriaal.

Het precies in kaart brengen van het profiel van de vluchtelingen is natuurlijk geen eenvoudige taak. Er is een grote capaciteitsdruk op de bevoegde diensten en de gegevens zijn van beperkte betrouwbaarheid omdat ze in grote mate berusten op verklaringen van de asielzoekers zelf. Maar moeilijk gaat ook en *zonder precieze registratie is maatwerk giswerk*. Buurlanden zoals Nederland en Duitsland blijken wel in staat veel completere statistieken voor te leggen.

Mank databeheer is een eeuwig pijnpunt van beleidsontwikkeling en –evaluatie in België. Voor succesvol asielbeleid kan het een doodsteek zijn.

2. Risico van totaal verlies van asielzoekers voor de arbeidsmarkt

In 2015 werden ronkende uitspraken gedaan over het opleidingsniveau en de economische inzetbaarheid van de vluchtelingen. Eind 2016 moeten we vaststellen dat dit voluntarisme (nog) niet bevestigd is in de feiten, wel integendeel. In de mate dat België over officiële data beschikt, voorspellen die weinig goeds voor het toekomstpotentieel van de erkende vluchtelingen op onze arbeidsmarkt.

Zowel de beschikbare internationale, nationale als regionale data schatten dat *ongeveer drie vierde van de vluchtelingeninstroom naar België personen zonder hogere opleiding betreft*, waaronder een substantieel aandeel van bijna één vijfde *analfabeten*. Op basis van deze schattingen moeten we concluderen dat de asielzoekers in ons land, anders dan algemeen werd aangekondigd, *globaal geen beter arbeidsmarktprofiel kennen dan de niet-Europese immigranten in België*: het aandeel hoogopgeleiden is vergelijkbaar, terwijl het aandeel ongeletterden significant hoger ligt bij de vluchtelingen.

Deze schattingen zijn daarenboven relatief: ze berusten op wat asielzoekers zelf aangeven en houden geen rekening met de waarde van veronderstelde opleidingen op de Belgische arbeidsmarkt. Ze *overschatten* dus nog de arbeidsmarktwaarde van de vluchtelingen.

De schaarse hoogopgeleide vluchtelingen hebben in België daarenboven gemiddeld een jaar intensieve taalopleiding nodig om in staat te zijn een job uit te oefenen op hun niveau in de arbeidsmarkt. Daarnaast is de moeizame diplomagelijkschakeling een extra obstakel, zeker in onze diplomagerichte aanwervingscultuur.

Deze cijfers en realiteiten maken *een scenario van quasi 'totaal verlies' voor de arbeidsmarkt niet denkbeeldig*. Het arbeidsmarktpotentieel van de vluchtelingen in België is laag en het wordt maar

moeilijk benut. Het is cruciaal om erkende vluchtelingen beter op de arbeidsmarkt te kunnen volgen, maar precieze data ontbreken ook hier. Enkel Actiris (Brussel) houdt aparte statistieken voor vluchtelingen bij, de VDAB (Vlaanderen) en Forem (Wallonië) doen dat (vooralsnog) niet. Van Fedasil weten we dat van de 5.660 asielzoekers die medio-2016 in een opvangcentrum verbleven er 54 procent in ons land kon werken. Van de personen die in aanmerking kwamen, hadden er maar... 111 al gewerkt. Slechts een luttel 3,5 procent heeft dus al deelgenomen aan de arbeidsmarkt en deelnemen betekent lang nog geen vaste baan.

3. Beleid voor arbeidsmarktparticipatie van vreemdelingen werkt pervers voor vluchtelingen

Voor de economische participatie van vluchtelingen staat één prioriteit huizenhoog voorop: *snelheid*. Volledig vervreemd, zonder enig lokaal netwerk, wachtend op de verlossende erkenning als politiek vluchteling, is het van het grootste belang om vluchtelingen zeer snel 'aan de bak te krijgen'. Doen we dat niet, dan dreigt al gauw een onoverbrugbare kloof tussen de persoonlijke situatie van de ontheemde vluchteling en de arbeidsmarktrealiteit van het ontvangstland.

Welnu, de pijnlijke vaststelling is dat het courante beleid voor arbeidsparticipatie door 'vreemdelingen' vertragend in plaats van versnellend werkt. De klassieke opstappen naar werk voor 'vreemdelingen' in België – arbeidskaart, inburgering, taalopleiding en diplomaherkenning – rekken juist het toetreden tot de arbeidsmarkt in plaats van die toetreding te versnellen.

Vluchtelingen die al maanden wachten op erkenning, moeten in Vlaanderen bijvoorbeeld nog bijkomende maanden besteden aan taalopleiding alvorens ze door de VDAB kunnen ondersteund worden in hun zoektocht naar werk. Bijzonder schrijnend is de vaststelling dat de Vlaamse dienst voor erkenning van buitenlandse diploma's op jaarbasis slechts enkele honderden – 482 in 2015, wellicht zowat het dubbele in 2016 – erkenningsaanvragen krijgt: slechts een kleine fractie van de asielstroom. Algemeen dient slechts 24% van de hooggeschoolde vluchtelingen een dossier voor diplomagelijkschakeling in: tekenend voor ofwel diplomagebrek, ofwel grote procedurelast voor de aanvrager, ofwel beide. In elk geval problematisch voor de arbeidskansen van de vluchtelingen.

Wat ontworpen is om de integratie van immigranten op de arbeidsmarkt te ondersteunen, is dus objectief een gevaar voor de arbeidsmarktintegratie van vluchtelingen, gelet op de bijzondere noden van die groep. Zowel het proces van erkenning als vluchteling als de klassieke integratiefocus op taal, inburgering en diploma vertragen en belemmeren economische participatie voor een doelgroep waarin snelheid juist uitermate belangrijk is.

Als we er niet in slagen om de vluchtelingen op te vangen op een wijze die tegemoetkomt aan hun bijzondere positie en noden, zullen we het arbeidspotentieel van en voor de vluchteling nooit adequaat kunnen benutten. Er is al veel tijd verloren gegaan.

4. We kunnen beter doen

Onderzoek en ervaring in diverse landen leveren een *gouden driehoek op voor de economische integratie van vluchtelingen: (1) snelle beoordeling van kennis en vaardigheden, (2) kennisdeling en samenwerking en (3) maatwerk.*

Snelheid vergt het doorbreken van het lineaire traject van erkenning, via taalopleiding en inburgering tot arbeidsbemiddeling en werk: dat traject werkt immers vertragend in plaats van versnellend. *We moeten erin slagen om erkenning als vluchteling, taal/inburgering en werk samen en parallel te laten sporen.* Dat betekent bijvoorbeeld dat de beoordeling van kennis en vaardigheden voor de arbeidsmarkt al gebeurt tijdens het proces van erkenning van de vluchteling zelf. Daarbij moet de focus liggen op competenties in plaats van op diploma's. Zweden, Duitsland en Oostenrijk evolueren in die zin. Ook bij ons zijn al beperkte lokale initiatieven lopend, bijvoorbeeld het 'Tech-Check' programma in Antwerpen dat snel technische vaardigheden van asielzoekers in kaart brengt. Asielzoekers kunnen theoretisch werken vier maanden na hun registratie en nog voor de eindbeslissing over hun erkenning. Laten we hen daartoe in staat stellen. Daarvoor moeten we erkenning, taal en werk-voorbereidende activiteiten samenbundelen.

Kennisdeling en samenwerking betekent de combinatie van alle diensten en instanties in één loket – zowel vluchtelingenzaken, taal/inburgering, arbeidsbemiddeling, huisvesting, OCMW etc. – zodat alle informatie over en voor de asielzoeker wordt geconcentreerd en gedeeld. Dat zal niet alleen de procedures verbeteren, het zal de doorstroom naar werk kunnen versnellen. Samenwerking van diensten en direct all-in contact met asielzoekers is de beste springplank naar vacatures, dat leren ook buitenlandse experimenten. Daarvoor kunnen bijvoorbeeld pop-up loketten worden gebruikt in asielcentra, een concept dat ook al in België bekend is.

Maatwerk betekent de onderkenning dat succesvolle participatie door en integratie van vluchtelingen slechts mogelijk is door de grote diversiteit in achtergronden, culturen, opleidingsniveaus, persoonlijke ervaringen en zo meer te verwerken. Daarvoor moeten we de switch maken van het klassieke doelgroepenbeleid voor 'kansengroepen' – bijvoorbeeld jongeren, laaggeschoolden, immigranten – naar een *geïndividualiseerd traject*. We kunnen asielzoekers niet bij andere doelgroepen vegen noch ze als één doelgroep beschouwen. We moeten trajecten personaliseren, over de hele lijn: bij opvang, taalonderricht, arbeidsbemiddeling enz. Dat vergt capaciteit maar het zal wel renderen. Het *vergt ook een zeer grote betrokkenheid van steden, gemeenten en OCMW's*: alle participatie en integratie gebeurt uiteindelijk lokaal en het is pas via de lokale realiteit dat we gepast maatwerk kunnen leveren.

5. Het is nu of het is nooit

België heeft niet meer de tijd om alleen maar zijn asielaanpak te verbeteren voor de toekomst. Er is intussen al veel water onder de spreekwoordelijke brug gestroomd en we dreigen dat water definitief te zien wegstromen. De arbeidsmarktsituatie van de al ingestroomde vluchtelingen is dermate somber dat we over een noodtoestand kunnen gewagen die noodmaatregelen vergt.

De uitzonderlijke omvang en specificiteit van de instroom van asielzoekers wettigt bijzondere noodmaatregelen om de betrokkenen snel en efficiënt naar werk te begeleiden. Beleid zal niet daadwerkelijk kunnen mobiliseren zonder een steun in de rug als doelgroep in aanwerving of stage. Zowel loonsubsidies, loonlastenverlagingen, een verlaagd minimumloon of een gesubsidieerd stagecontract kunnen daarin een rol spelen. Veel hangt af van de beschikbare middelen, maar er is 'iets' nodig om de zaak te deblokken en om erkende vluchtelingen een betere kans te geven.

Beleidsmakers moeten er wel over waken erkende vluchtelingen niet definitief tot een nieuwe 'doelgroep' te bombarderen waardoor we ze permanent in een speciale positie op de arbeidsmarkt zouden wringen. We moeten vermijden dat de gekende segmentering van de Belgische arbeidsmarkt nog zou verergeren door beleid dat een vluchtelingen crisis alleen met crisismaatregelen zou beantwoorden. *Bijzondere noodmaatregelen moeten daarom tijdelijk van aard zijn, gedurende de periode die we als 'voorlopige immigratie' kunnen zien.* Zodra deze periode is afgelopen, verdient het aanbeveling de gebleven vluchtelingen niet als verschillend van andere immigranten te behandelen voor de arbeidsmarkt.

Itinera bepleit noodmaatregelen als herstel voor al geleden schade in de economische opvang van vluchtelingen, maar ook als noodsignaal. *Het algemene urgentiegevoel over de vluchtelingen crisis is ten onrechte verdwenen.* Van de goede voornemens van 2015 is weinig in huis gekomen. Ondertussen neemt gewenning toe. Als we niet opletten, dreigen we opnieuw een groep nieuwkomers in onze samenleving te verliezen. Het is nog niet te laat om daaraan iets te doen. Maar het is wel bijna te laat. België dreigt een afspraak met de geschiedenis te missen.

1. Huidige instroom vluchtelingen

Ten gevolge van de oorlog in Syrië en de geopolitieke instabiliteit in het Midden-Oosten zien we in België, en bij uitbreiding de hele Europese Unie, sinds midden 2015 een aanzienlijke toename van het aantal asielzoekers. Die feitelijke migratie bereikt één van de slechtst presterende landen inzake economische participatie door niet-Europese immigranten. Tweede en derde generatie migranten presteren in België globaal nog steeds beduidend slechter in het onderwijs en op de arbeidsmarkt dan autochtonen.² Ook bereiken ons de laatste maanden tegenstrijdige berichten omtrent het directe arbeidsmarktpotentieel van de huidige instroom asielzoekers. Daarom is het vooreerst essentieel een duidelijk beeld te krijgen van wie deze groep asielzoekers zijn. Beperkte cijfers, mede door gebrekkige registratie, maken dit een moeizame oefening. Nochtans is een effectief beleid onmogelijk zonder het profiel van deze instroom asielzoekers nauwkeurig te gaan bepalen. Het is absoluut noodzakelijk dit onder ogen zien, en bijgevolg het integratiebeleid aan te passen aan de specifieke realiteit van deze asielstroom.

“De huidige instroom asielzoekers komt voornamelijk uit Irak, Syrië en Afghanistan”

Figuur 1 toont de uitzonderlijk grote instroom asielzoekers opgetekend in 2015, met een piek in de tweede helft van 2015. Tussen begin 2015 en augustus 2016 dienden in België 57.076 mensen een asielaanvraag in. Terwijl men de laatste zes maanden van 2015 een maandelijks gemiddelde van 5.505 asielzoekers optekende, daalde dit gemiddelde tot 1.553 tijdens de eerste 6 maanden van 2016, mede door een akkoord met Turkije omtrent het beperken van de instroom asielzoekers naar het Griekse vasteland, en het dichttimmeren van enkele buitengrenzen van de Europese Unie.

Ook al nemen we sinds begin dit jaar een voorlopige daling waar het aantal nieuwe asielaanvragen, door het hoge herkenningspercentage (aantal positieve beslissingen op het totaal aantal eindbeslissingen) blijft dit een historisch grote groep. Ook is er nog geen afname in het aantal beslissingen dat het Commissariaat-Generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen (CGVS)³ maandelijks neemt, men is slechts sinds juni 2016 dossierachterstand aan het wegwerken. Tussen begin 2015 en augustus 2016 nam het CGVS in totaal voor 31.018 personen een eindbeslissing, waarvan er 18.967 erkend werden als vluchteling of subsidiair beschermde⁴. Dit komt neer op een beschermgraad van 61.15%.⁵ Ten tijde van de Kosovocrisis begin jaren 2000 was het herkenningspercentage minder dan 10%. Dit toont hoe uitzonderlijk deze situatie is in vergelijking met vorige migratiestromen.

De huidige instroom asielzoekers komt voornamelijk uit Irak, Syrië en Afghanistan. Deze drie landen zijn elk verantwoordelijk voor meer dan 20 procent van het totaal aantal asielzoekers

² NBB, 'The labour market position of second-generation immigrants in Belgium', september 2015

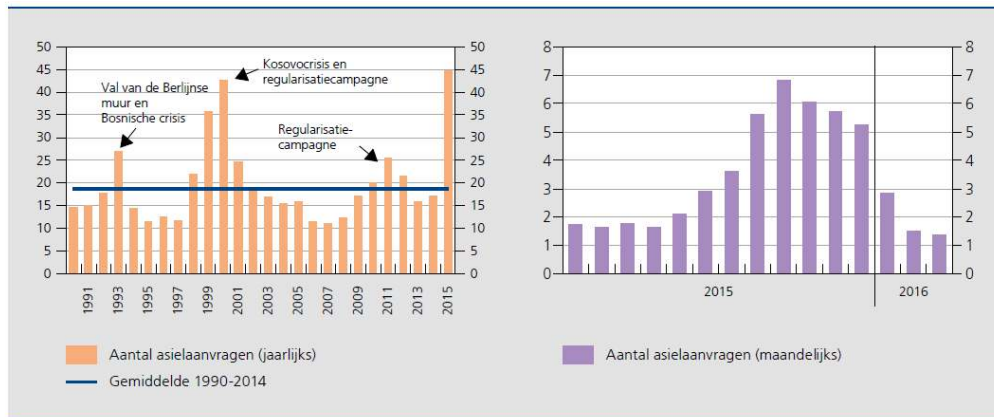
³ Onafhankelijke federale administratie.

⁴ Aangezien mensen die vluchten voor oorlogssituaties niet noodzakelijk individueel vervolgd worden - wat een vereiste is om als vluchteling erkend te worden - krijgt men in dit geval bescherming onder het statuut van subsidiaire bescherming. Beide groepen genieten zo goed als dezelfde voorzieningen en dienstverlening.

⁵ Het beschermingspercentage is het aandeel personen aan wie het CGVS de vluchtelingenstatus of de subsidiaire beschermingsstatus verleent ten opzichte van het totaal aantal personen dat een eindbeslissing ontving.

(zie Figuur 2)⁶. Ook het herkenningspercentage is het hoogst bij Syriërs, Afghanen en Irakezen. De beschermgraad van Syrische asielzoekers bedraagt maar liefst 96 procent, terwijl dit 65,7 procent is voor Irakezen en 69,3 procent voor Afghanen.⁷ Deze drie nationaliteiten met het hoogste aantal asielzoekers kennen dus ook de hoogste herkenningspercentages, vandaar is het belangrijk hun profiel in detail te gaan bekijken.

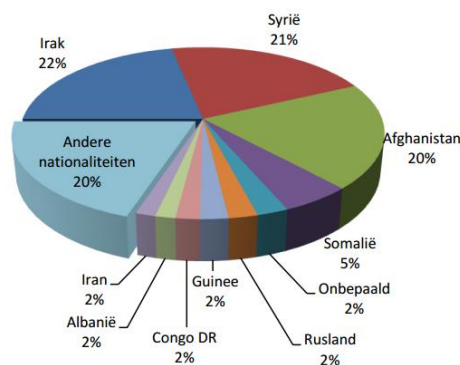
Figuur 1: Verloop van het aantal asielaanvragen in België (in duizenden personen)



Bron: NBB

Figuur 2: Totaal aantal asielaanvragen in 2015 en 2016 per afkomst

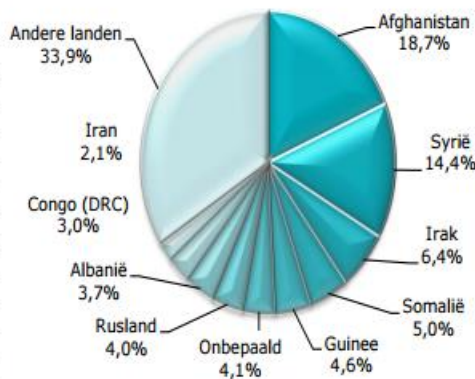
Nationaliteit	Aantal
1 Irak	7.722
2 Syrië	7.554
3 Afghanistan	7.099
4 Somalië	1.932
5 Onbepaald	846
6 Rusland	777
7 Guinee	752
8 Congo DR	650
9 Albanië	538
10 Iran	537
Andere nationaliteiten	7.069
Totaal aantal asielaanvragen januari tot en met december 2015	35.476



⁶ Deze cijfers omvatten enkel de eerste asielaanvragen.

⁷ Zie CGVS voor beschikbare en recentste cijfers: <http://www.cgvs.be/nl/cijfers>.

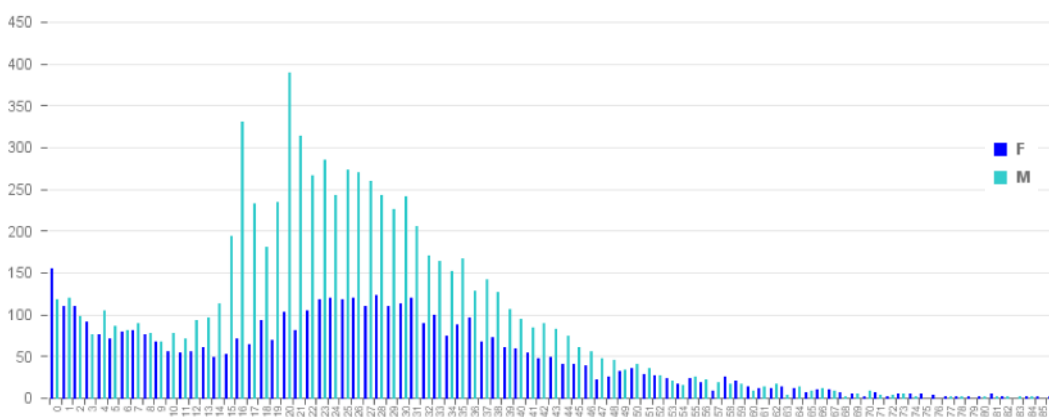
Land van herkomst	Aantal personen
1 Afghanistan	2.300
2 Syrië	1.779
3 Irak	787
4 Somalië	615
5 Guinee	566
6 Onbepaald	505
7 Rusland	490
8 Albanië	461
9 Congo (DRC)	371
10 Iran	263
Andere landen	4.179
Totaal 2016	12.316



Bron: CGVS

De massale instroom van asielzoekers betreft voornamelijk mannen op beroepsactieve leeftijd⁸ (zie Figuur 3), die op de vlucht zijn voor oorlog in hun land van herkomst, en in veel van de gevallen traumatische ervaringen met zich meedragen⁹. Een Duitse studie toont aan dat de helft van de asielzoekers in Duitsland mentale gezondheidsproblemen zou hebben¹⁰. Het groot aandeel alleenstaande jonge mannen (zie Figuur 4) afkomstig uit oorlogsgebieden zou er kunnen op wijzen dat deze groep geen nieuw leven wenst uit te bouwen maar eerder financiële middelen wil vergaren. Dit zou hen toelaten -eens de situatie in hun thuisland genormaliseerd is- terug te kunnen keren. Nochtans toont een recente studie van de Europese Commissie¹¹ dat in de EU, sinds begin 2016, 60 percent van de asielzoekers vrouwen en kinderen zijn. Dit zou kunnen wijzen op een groeiend aandeel gezinshereniging.

Figuur 3: Leeftijd per geslacht



⁸Gesprek met verantwoordelijke Huis van het Nederlands in Gent op 24/08/2016 bevestigt dat voornamelijk jonge mannen zich aanmelden voor arbeidsmarktbemiddeling.

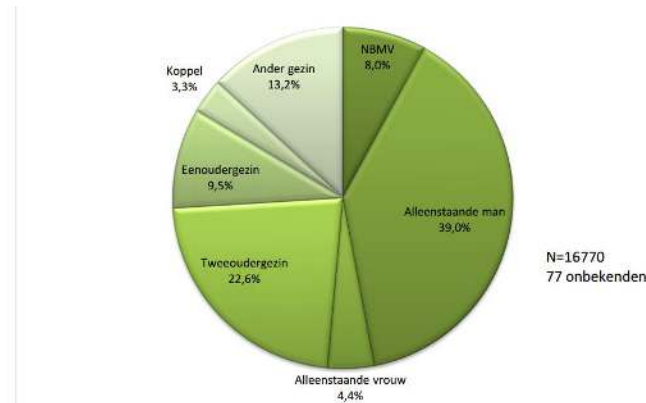
⁹ Gesprek met verantwoordelijke dienst activering van OCMW Antwerpen op 20/08/2016 bevestigt de hoge nood aan psychologische hulp.

¹⁰ German Federal Chamber of Psychotherapists, september 2015; <http://www.bptk.de/aktuell/einzelseite/artikel/mindestens-d.html>

¹¹ European Commission, 'Reception of female refugees and asylum seekers in the EU- case study Germany and Belgium', augustus 2016

Bron: CGVS januari-augustus 2016

Figuur 4: Gezinsituatie van de opgevangen asielzoekers in Vlaanderen en Brussel



Bron: Fedasil, verwerking: Agentschap Integratie en Inburgering

Omtrent het opleidingsniveau van asielzoekers worden tegengestelde beweringen aangereikt, en sluitende data ontbreken wegens een gebrekkige monitoring. De Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) is het eerste contactpunt van de asielzoeker en vraagt naast de meest essentiële zaken ook naar het opleidingsniveau en de werkervaring van de asielzoeker. Deze gegevens worden echter niet geaggregeerd tot werkbaar cijfermateriaal. De

gigantische druk op deze onthaalcentra én de beperkte betrouwbaarheid van deze gegevens -het gaat hier louter om wat de asielzoeker aangeeft- zouden het beperkte beschikbare cijfermateriaal kunnen legitimeren. Toch is het essentieel een duidelijk beeld te hebben op het profiel van de instroom asielzoekers wil men het beleid hierop kunnen afstemmen. Daarenboven zijn buurlanden zoals Nederland en Duitsland wél in staat veel completere statistieken voor te leggen. Op basis van een analyse van cijfers die gewestelijke instanties voorleggen, wordt een zo compleet mogelijk beeld geschetst.

“Omtrent het opleidingsniveau van asielzoekers worden tegengestelde beweringen aangereikt, en sluitende data ontbreken”

Het Vlaams Agentschap Integratie en Inburgering publiceert gegevens omtrent opleidingsniveau op basis van de asielzoekers, erkend vluchtelingen en subsidiair beschermden met een inburgeringscontract. Zo zien we dat in Vlaanderen de helft van deze groep maximum een diploma lager onderwijs bezit (Figuur 5), alsook 17 procent analfabeet is (Figuur 6). Een bevraging van de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) in de lokale OCMW's toont aan dat één op de vijf asielzoekers die in een OCMW-opvang zit, aangeeft hooggeschoold te zijn.¹² Daarnaast valt uit cijfers van Actiris, de Brusselse dienst voor arbeidsbemiddeling, af te leiden dat eind juli 2016, 17,8 procent van de ingeschreven vluchtelingen hooggeschoold was. Bij Le Forem, de Waalse dienst voor arbeidsmarkt bemiddeling, zijn hieromtrent geen cijfers beschikbaar. Een studie door het European Migration Network (EMN) concludeert dat 24,6 procent van de asielzoekers die in 2015 in België internationale bescherming kreeg, hoger onderwijs gevolgd had. Deze data zijn

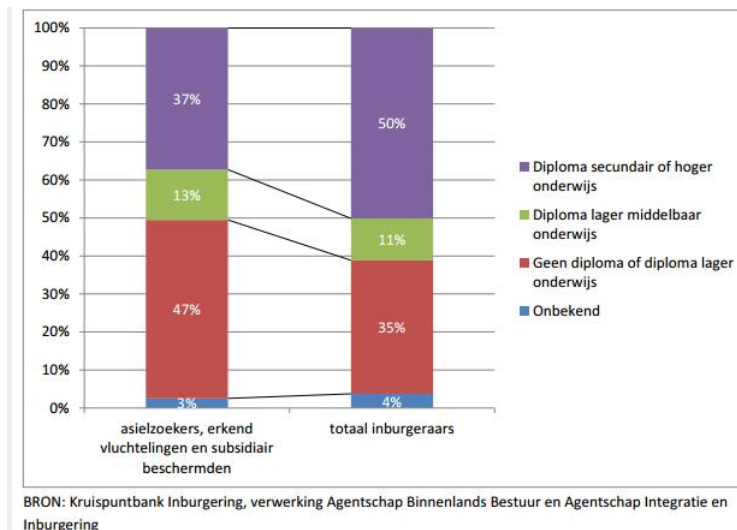
¹² De Tijd, 'Slechts 1 op 5 asielzoekers hoogopgeleid', 17/12/2015: Daarnaast heeft meer dan de helft maximaal secundair onderwijs genoten, en in bijna de helft van de lokale opvanginitiatieven is één op de vijf bewoners analfabeet of laaggeletterd.

“Het aantal
 hoogopgeleiden is
 vergelijkbaar met
 andere niet-EU
 immigranten maar
 het aantal
 ongeletterden is
 significant hoger”

echter afhankelijk van wat asielzoekers zelf aangeven, en van de precisie van de registratie.¹³ De FOD Werkgelegenheid, Arbeid, en Sociaal Overleg houdt gegevens bij omtrent het opleidingsniveau van de actieve bevolking (20-64 jaar) naar opleidingsniveau en afkomst. Zo zien we dan in België 24% van de niet-Europese migranten een diploma hoger onderwijs bezit. Dit zijn gelijkaardige cijfers als de huidige instroom asielzoekers. Deze zijn dus niet hoger opgeleid dan andere niet-EU migranten in België, in tegenstelling tot wat bij het begin van de asielcrisis soms beweerd werd. Wel tonen de cijfers van het Agentschap Integratie en Inburgering dat slechts 8% van de totale groep inburgeraars niet gealfabetiseerd is, waar dit bij de huidige instroom asielzoekers 17% is (zie Figuur

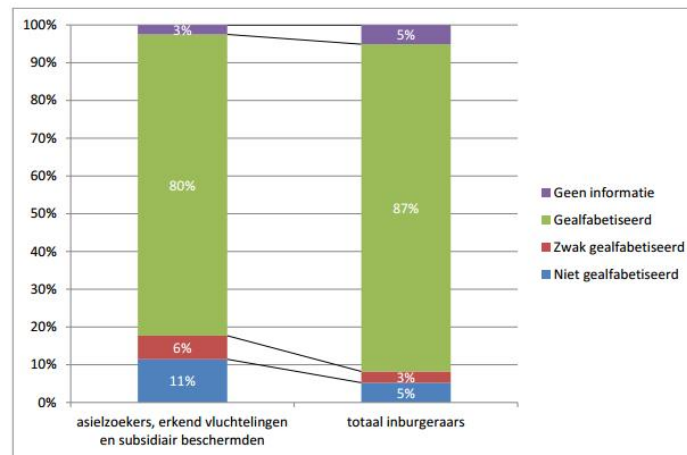
6). Hierdoor kan besloten worden dat de huidige instroom asielzoekers meer divers is dan de groep niet-Europese migranten: het aandeel hoogopgeleiden is vergelijkbaar, maar het aandeel ongeletterden is significant hoger bij de huidige instroom.

Figuur 5: Asielzoekers, erkend vluchtelingen en subsidiair beschermden met een inburgeringscontract in de periode september 2015 - januari 2016 naar diploma, vergeleken met alle inburgeraars.



¹³ EMN, 'Integration of beneficiaries of international protection into the labour market in Belgium', mei 2016 (p.42)

Figuur 6: Asielzoekers, erkend vluchtelingen en subsidair beschermden met een inburgeringscontract in de periode september 2015 - januari 2016 naar alfabetisering, vergeleken met alle inburgeraars.



BRON: Kruispuntbank Inburgering, verwerking Agentschap Binnenlands Bestuur en Agentschap Integratie en Inburgering

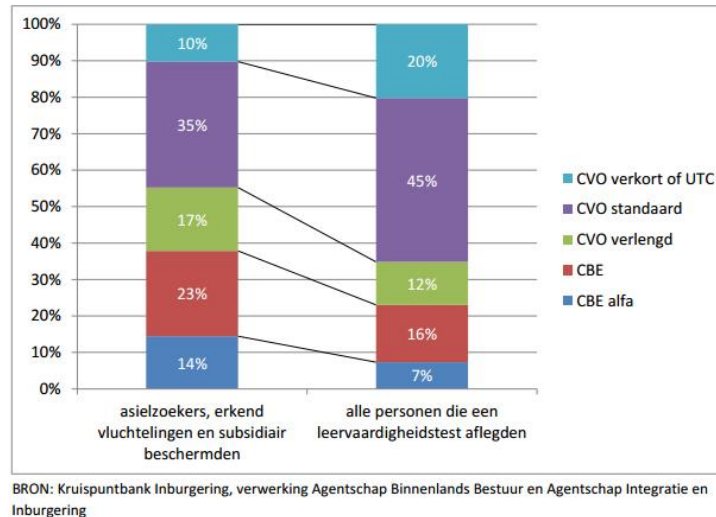
Omtrent de talenkennis van asielzoekers zijn weinig tot geen cijfers beschikbaar.¹⁴ In Vlaanderen testen de Huizen van het Nederlands de leervaardigheid van de kandidaat-cursisten Nederlands als tweede taal (NT2). Daaruit blijkt dat deze huidige instroom asielzoekers trager leert en er bijgevolg dus langer over zal doen Nederlands te leren dan de meesten die in het NT2 traject stappen (zie Figuur 7). Daarenboven gaan de diensten voor arbeidsmarktbeïndeling pas over tot arbeidsmarktbeïndeling eens men een bepaalde talenkennis bezit. Zo vereist de VDAB dat men de basiscursus Nederlands als tweede taal (NT2)¹⁵, onderdeel van het primaire inburgeringstraject, heeft afgerond.¹⁶

¹⁴ Onderzoek van het VVSG toont aan dat 85 procent van de OCMW's beroep doet op sociale tolken.

¹⁵ Voor verder info zie: <http://www.inburgering.be/nl/NT2>

¹⁶ Op basis van telefonisch gesprek met vakexpert NT2 bij VDAB op 22/08/2016: wel reeds enkele proefprojecten die sneller overgaan tot arbeidsmarktbeïndeling

Figuur 7: Asielzoekers, erkend vluchtelingen en subsidair beschermden met een inburgeringscontract in de periode september 2015 - januari 2016 naar leeradvies Huis van het Nederlands, vergeleken met alle personen die een leervaardigheidstest aflegden.



De registratie van asielzoekers gebeurt in eerste instantie door het Commissariaat-Generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen (CGVS), nadien voeren andere instanties, zoals de Huizen van het Nederlands, OCMW's, VDAB, Actiris, Le Forem, het Agentschap voor Integratie en Inburgering, telkens opnieuw de screening uit noodzakelijk voor hun dienstverlening. Dit leidt tot beperkte kennisdeling tussen de verschillende instanties.

2. Arbeidsmarktintegratie van eerdere vluchtelingenstromen

Het onderzoeksproject 'The Long and Winding Road to Employment' (2014)¹⁷ had als doel de arbeidsmarktparticipatie in kaart te brengen van mensen die internationale bescherming krijgen in België. Het project analyseerde data van mensen die tussen januari 2001 en december 2010 een asielaanvraag indienden in België, en die ongeacht hun legale status nog steeds in België waren. Op het moment van hun erkenning als vluchteling blijkt 19 procent van de asielzoekers actief te zijn op de arbeidsmarkt, wat na vier jaar oploopt tot 55 procent (**Error! Reference source not found.**). De voornaamste conclusie uit het project is dan ook dat de arbeidsmarktintegratie van vluchtelingen significant toeneemt over de tijd. Dit in tegenstelling tot de algemene arbeidsmarktintegratie van niet-Europese migranten in België. Ook al tonen socio-economische monitoring instrumenten dat binnen de eerste generatie niet-EU migranten

¹⁷ Rea A., Wets J., The Long and Winding Road to Employment, An analysis of the Labour Market Careers of Asylum Seekers and Refugees in Belgium, Academia Press, 2014 (p. 109-146); Dit project werd gefinancierd door de POD Wetenschapsbeleid (programma Maatschappij en Toekomst) en Myria hebben onderzoekers van de Universit  Libre de Bruxelles (GERME) en de KULeuven (HIVA). Men boog zich over de gegevens van de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid voor alle personen die tussen 2001 en 2010 een asielaanvraag deden. De techniek om gegevensbanken aan elkaar te koppelen, biedt de mogelijkheid de instap van nieuwkomers op de arbeidsmarkt in de tijd op te volgen.

48,6% aan het werk is, bij tweede en zelfs derde generatie niet-EU migranten neemt dit slechts enkele procenten toe.^{18,19}

Verder tonen studies aan dat in Europa gemiddeld genomen het werkgelegenheidsniveau van vluchtelingen ongeveer 10% onder dat van economische migranten ligt. Wel is de arbeidsmarktparticipatie van vluchtelingen vergelijkbaar met die van gezinsherenigers. België kende sinds de jaren '70 voornamelijk huwelijksmigratie wegens de migratiestop in 1974 die economische migratie inperkte.²⁰ Dit verklaart deels de gefaalde Belgische migratiegeschiedenis.²¹

**“Deze gigantisch grote
asielstroom met
voornamelijk jonge
mannen heeft een
beduidend beter
perspectief op succesvolle
arbeidsmarktparticipatie”**

In 'The Long and Winding Road to Employment' wijst men op de voornaamste hinderpalen voor een succesvolle socio-economische inschakeling van asielzoekers en erkende vluchtelingen. Vooreerst blijkt dat indien men in een vroeg stadium reeds aanwezig is op de arbeidsmarkt, de kansen op verder arbeidsmarktparticipatie significant toenemen. Daarnaast blijkt dat mannen dubbel zo vaak succesvol toegang vinden tot de arbeidsmarkt in vergelijking met vrouwen. De huidige instroom mannen heeft dus een groot potentieel. Ook blijkt dat de wettelijke status van weinig belang is. In tegenstelling tot wat men

zou verwachten doen erkende vluchtelingen het niet significant beter op de arbeidsmarkt dan asielzoekers. Sommige onderzoekers wijzen erop dat asielzoekers meer bereid zijn 3D (Dirty, Dangerous, and Demeaning) jobs aan te nemen. Eens deze asielzoekers erkend worden als vluchteling zal men op zoek gaan naar een job die meer in lijn ligt met hun kwalificaties.

Hieruit concluderen we dat snelheid het speerpunt van het beleid omtrent arbeidsmarktintegratie moet worden. Deze gigantisch grote asielstroom met voornamelijk jonge mannen heeft een beduidend beter perspectief op succesvolle arbeidsmarktintegratie dan de grote groep slecht geïntegreerde tweede en derde generatie huwelijksmigranten in België. Daarom moeten we tijdelijk enkele bijzondere maatregelen invoeren die deze groep aan een eerste werkervaring helpt.

¹⁸ Belgian Federal Public service Employment, Labour and Social Dialogue and Interfederal Centre for Equal Opportunities, Socioeconomic monitoring instrument, November 2015, p.240

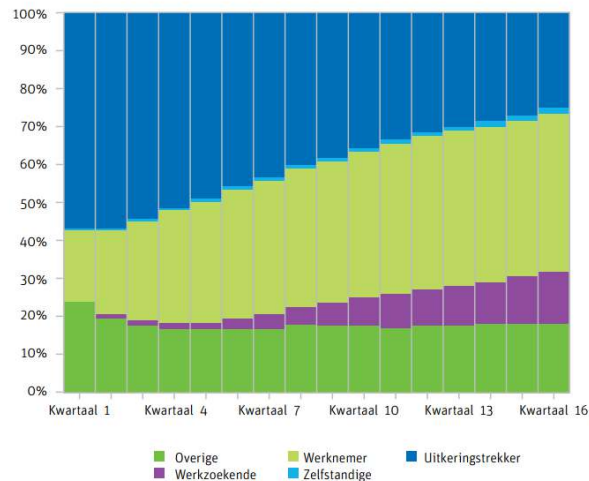
¹⁹ In vergelijking met andere Europese landen bengelt België onderaan de ladder. Zo lieten niet-Europese migranten tussen de 20 en 64 jaar in België in 2014 een werkgelegenheidsgraad van 40,5% optekenen, tegen 68,8% voor Belgische staatsburgers. Van alle Europese landen tekent België, op Zweden na, het grootste verschil op.

²⁰ OECD en EC 'How are refugees faring in the labour market in Europe? A first evaluation based on the 2014 EU Labour Force Survey ad hoc module', 2016

²¹ Op basis van telefonisch gesprek met onderzoeker bij HIVA (Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving) op 16/08/2016

Figuur 8: Verdeling volgens socio-professioneel statuut van de erkende vluchtelingen over een periode van vier jaar vanaf de erkenning van het vluchtelingenstatuur (N=4.869)

(Bron: Rea A. et Wets J. (ed.), *The long and Winding Road to Employment. An Analysis of the Labour Market Careers of Asylum Seekers and Refugees in Belgium*, Academia Press, Gent, 2014, p. 121)



3. Huidige doctrine arbeidsmarktintegratie: beleid, organisatie en ondersteunende maatregelen

Migratiebeleid

De arbeidsmarktintegratie van vluchtelingen botst op het Belgische wettelijk kluwen waarbij zowel het federale, de gewestelijke als de lokale besturen betrokken zijn. De asielprocedure, verblijfsvergunningen en arbeidskaart C zijn federale bevoegdheden. Asielzoekers kunnen een arbeidskaart C aanvragen vanaf 4 maanden na hun registratie bij de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ), en kunnen hiermee als werknemer aan de slag tot het CGVS een eindbeslissing genomen heeft. Om als zelfstandige aan de slag te kunnen moet men een beroepskaart aanvragen. Omdat het verblijfsrecht onzeker is, mag de activiteit geen buitensporige investeringen vereisen. Het inburgering- en integratiebeleid, en ook in toenemende mate het arbeidsmarktbeleid²², behoren toe aan de deelstaten.²³

Met het ondertekenen van het vluchtelingenverdrag van Genève (1951) heeft België, samen met een 150-tal andere landen, er zich toe gehouden mensen te beschermen die niet in eigen land beschermd worden. Om erkend te worden als vluchteling moet men individueel vervolgd worden op basis van één van de volgende vijf redenen: ras, godsdienst, nationaliteit, politieke overtuiging of omdat men behoort tot een bepaalde sociale groep (bv. holebi's, vrouwen,...). Aangezien mensen die vluchten voor oorlogssituaties of algemeen geweld niet altijd

²² Sinds de zesde staatshervorming (2014)

²³ Voor een meer gedetailleerd overzicht, zie EMN, 'Integration of beneficiaries of international protection into the labour market in Belgium', mei 2016

individueel vervolgd worden, krijgt men sinds oktober 2006 ook in dit geval bescherming, onder het statuut van 'subsidiare bescherming'.²⁴

Subsidiar beschermden krijgen een verblijfsvergunning voor een periode van één jaar. In april 2016 werd een wetsontwerp goedgekeurd waarbij erkende vluchtelingen slechts een verblijfsvergunning voor vijf jaar zullen krijgen in plaats van de voorheen onbeperkte verblijfsvergunning.²⁵ Na deze termijn bekijkt het CGVS of de situatie in het land van herkomst dermate is gewijzigd zodat er geen internationale bescherming meer hoeft geboden te worden. In dat geval kan het verblijfsrecht opnieuw ingetrokken worden. Hoewel het CGVS in het verleden reeds de mogelijkheid had de status van erkend vluchteling op te heffen, heeft het CGVS hier slechts beperkt gebruik van gemaakt²⁶. Door de bovengenoemde wetswijziging wordt het CGVS nu verplicht de situatie in het land van herkomst te revalueren na vijf jaar.

“Als asielzoeker kan men na een wachtperiode van vier maanden vanaf registratie bij de DVZ, en zolang de asielprocedure loopt, werken met een arbeidskaart C”

Als asielzoeker kan men na een wachtperiode van vier maanden vanaf registratie bij de DVZ, en zolang de asielprocedure loopt, werken met een arbeidskaart C.²⁷ Met een arbeidskaart C kom je in aanmerking voor om het even welke tewerkstelling in loondienst, of het nu om een contract van bepaalde of onbepaalde duur gaat, voltijds of deeltijds, seizoenarbeid, ... Je kan door een werkgever onmiddellijk worden in dienst genomen zoals om het even welke andere autochtone werknemer. De werkgever hoeft hierbij geen speciale bijkomende administratieve verplichtingen te vervullen. Je zal je ook onmiddellijk

kunnen inschrijven bij één of meer publieke of private uitzendkantoren, enz... Ook heeft een asielzoeker al na 4 maanden recht op de loopbaanoriëntatie als onderdeel van het inburgeringstraject in Vlaanderen.

De Europese wetgeving stelt dat iedere asielzoeker ten laatste negen maand na registratie toegang moet hebben tot de arbeidsmarkt. Met een wachtperiode van vier maanden doet België het relatief goed. Enkel in Zweden, Griekenland en Portugal kunnen asielzoekers meteen aan de slag, en in Italië al na twee maanden.²⁸ Nochtans blijkt dat slechts een heel beperkt aantal asielzoekers hiervan gebruik maakt. Het verwijderen van obstakels tot arbeidsmarkt bemiddeling alleen is niet voldoende, we hebben nood aan een actief arbeidsmarktbeleid.²⁹

²⁴ Een gedetailleerd overzicht van de asielprocedure is te vinden op: <http://www.cgvs.be/nl>

²⁵ Ook is de termijn waarin de asielinstantie een aanvraag tot gezinshereniging moet onderzoeken gestegen van zes tot negen maand.

²⁶ Zie jaarverslagen CGVS:

http://www.cgvs.be/sites/default/files/jaaverslagen/jaaverslag_cgvs_2014_0.pdf

²⁷ Voorheen 6 maand, door middel van een KB werd deze termijn 9 december 2015 verlaagd naar 4 maand. Eens men erkend is als vluchteling mag men onmiddellijk werken zonder aanvraag van speciale vergunningen. Als subsidiar beschermd kan men werken mits een speciale vergunning.

²⁸ European Commission, 'An Economic Take on the Refugee Crisis', juli 2016

²⁹ OESO Paris, 'Making integration work: Refugees and others in need of protection', 2016; Zie ook conclusies in 'The Long and Unwinding Road to Unemployment'

Integratie- en inburgeringbeleid

Vlaanderen, Wallonië, en Brussel voeren elk een eigen integratie- en inburgeringbeleid.

Het Agentschap Integratie en Inburgering, opgericht begin 2015, voert het Vlaamse inburgering- en integratiebeleid uit. Het Vlaams integratiebeleid richt zich tot vijf doelgroepen: 1) allochtone burgers die hier legaal gevestigd zijn, 2) erkende vluchtelingen, 3) trekkende bevolkingsgroepen en trekkende beroepsgroepen, 4) inburgeraars, en 5) mensen zonder papieren.^{30,31} In Vlaanderen zijn erkend vluchtelingen en subsidiair beschermden sinds 2004 verplicht een inburgeringstraject te volgen.³² Asielzoekers die in een Vlaamse of Brusselse gemeente wonen, hebben na vier maanden, en zolang de asielprocedure loopt, recht op het inburgeringstraject. Het primair inburgeringstraject bestaat uit vier onderdelen: een cursus maatschappelijke oriëntatie (MO) waarbij men kennismaakt met de Vlaamse en Belgische samenleving, een basiscursus Nederlands als tweede taal (NT2), loopbaanoriëntatie en individuele trajectbegeleiding.³³ Asielzoekers mogen zich wel al meteen na hun asielaanvraag aanmelden voor een cursus Nederlands (NT2) bij een Huis van het Nederlands. Begin dit jaar werd de resultaatsverbintenis ingevoerd: men ontvangt alleen nog een inburgeringattest op basis van behaalde resultaten en niet langer op basis van geleverde inspanningen.³⁴ Voor de basiscursus NT2 wordt vereist dat men de mondelinge vaardigheid niveau A2 van het Europees Referentiekader voor Moderne Vreemde Talen (Waystage) heeft behaald en het deelcertificaat "alfa NT2-Schriftelijke Zelfredzaamheid 2".³⁵ Vanuit internationaal perspectief worden algemene introductielessen, zoals bijvoorbeeld de Vlaamse lessen maatschappelijke oriëntatie, die langere tijd duren weinig positief onthaald. Deze hebben het risico een 'lock-in' effect te creëren, wat betekent dat de ze de transitie naar werk zouden vertragen.³⁶ Anderzijds reflecteert de focus op taal en inburgering ook de algemene moeilijkheid die buitenlandse werkzoekenden op de Belgische en Vlaamse arbeidsmarkt ondervinden wanneer ze die basis

³⁰ <http://www.vlaanderen.be/nl/vlaamse-overheid/werking-van-de-vlaamse-overheid/het-vlaamse-integratiebeleid>

³¹ Momenteel richt men zich in Vlaanderen vooral op personen die legaal en langdurig in België verblijven, en die bij hun geboorte niet de Belgische nationaliteit bezaten of van wie minstens een van de ouders bij geboorte niet de Belgische nationaliteit bezat, in het bijzonder diegenen die zich in een vaststelbare achterstandspositie bevinden (personen van vreemde herkomst):

<http://integratiebeleid.be/vlaams-integratiebeleid/doelgroepen-vlaams-integratiebeleid>

³² Inburgeringsplicht: <http://www.inburgering.be/node/55>. Erkend vluchtelingen of subsidiair beschermden die in Brussel wonen hebben recht op het Vlaamse inburgeringstraject maar vallen niet onder de inburgeringsplicht.

³³ Agentschap Integratie en Inburgering, 'Welk traject legt een asielzoeker af? Welke rechten heeft een vluchteling of subsidiair beschermde?', 14/07/2016; Voor verdere info rond het inburgeringstraject zie <http://inburgering.be/inburgeringstraject>

http://www.kruispuntmi.be/sites/default/files/bestanden/documenten/traject_asielzoeker_def2_0_20160714.pdf

³⁴ Op vrijdag 29 januari 2016 heeft de Vlaamse Regering het uitvoeringsbesluit bij het decreet van 7 juni 2013 betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid definitief goedgekeurd.

(B.S.07/04/2016): <http://inburgering.be/node/10>

³⁵ Zie:

<https://codex.vlaanderen.be/Zoeken/Document.aspx?DID=1026683¶m=inhoud&AID=1209241>

³⁶ Bilgili, O., Huddlestone, T. and A.-L. Joki 'The Dynamics between Integration Policies and Outcomes: A Synthesis of the Literature.', 2015

ontbreken: beide fenomenen onderhouden en versterken elkaar, beide met een remmende werking op kansen voor economische participatie.

In Wallonië werd in februari 2016 een verplicht integratieprogramma goedgekeurd, dit wordt momenteel gradueel ingevoerd. De verplichte integratiemodule bestaat, zoals in Vlaanderen, uit een cursus maatschappelijke oriëntatie (MO), een basiscursus Frans, loopbaanoriëntatie en individuele trajectbegeleiding. Voorheen was enkel de trajectbegeleiding verplicht. In Brussel werd in november 2015 een gelijkaardig integratieprogramma aangekondigd. Het verplicht inburgeringstraject werd in 2016 gestemd en zal in 2017 geïmplementeerd worden.

Arbeidsmarktbemiddeling: beperkte integratie taalopleiding en werkervaring

De diensten voor arbeidsmarktbemiddeling worden in Vlaanderen door de VDAB georganiseerd, in Wallonië door Le Forem, en in Brussel door Actiris. Deze diensten zijn niet specifiek gericht op mensen die internationale bescherming genieten maar staan open voor alle mensen op zoek naar werk. Een aantal trajecten zijn zeer interessant voor asielzoekers en vluchtelingen met beperkte werkervaring. Zo bestaat er binnen de VDAB een traject waar mensen zonder ervaring gedurende 1 à 6 maanden een opleiding volgen op de werkvloer, de

“35 extra bemiddelaars van VDAB begeleiden deze verhoogde instroom asielzoekers naar werk”

zogenaamde Individuele Beroepsopleiding (IBO). Helaas is het bereik van de IBO's voor deze doelgroep beperkt, een opmerking die ook door de OESO gemaakt is.³⁷ Ook enkele andere geïntegreerde trajecten, zoals het inwerkingstraject, bieden mogelijkheden.³⁸ Het Agentschap Integratie en Inburgering biedt ook een flexibel inburgeringstraject aan in samenwerking met de VDAB om mensen de kans te geven een job te combineren met

het volgen van de verplichte inburgeringcursus.³⁹ De VDAB zet recent ook in op het begeleiden van deze doelgroep naar knelpuntberoepen aangezien uit onderzoek blijkt dat discriminatie op de arbeidsmarkt daalt naarmate het arbeidsaanbod beperkter is.⁴⁰ Zo zagen we ook onlangs bij De Post een campagne om het nijpend tekort aan postbodes aan te pakken door middel van het aanwerven van vluchtelingen.⁴¹

Ondanks alle inspanningen is het belangrijk op te merken dat vooraleer men bij de VDAB terecht kan, een basiskennis Nederlands (beschreven in het primair inburgeringstraject: A2) noodzakelijk is. Dit staat gelijk aan een 120 uur taalopleiding voor snelle studenten en 240 uur voor tragere studenten, wat een aantal maanden in beslag kan nemen. Pas nadien zal de VDAB verdere lessen Nederlands op de werkvloer aanbieden, zoals bijvoorbeeld reeds gebeurt in de mechanica, bij poetsdiensten, of in de verkoop.⁴² Ook heeft de VDAB met extra

³⁷ Zie parlementaire vraag aan Minister Muylers:

https://www.vlaamsparlament.be/commissies/commissievergaderingen/1001851/verslag/1004081/persoon/yasmine-kherbache_alsook_beleidsaanbeveling_oeso

<http://www.oecd.org/education/innovation-education/leraningforjobs.htm>

³⁸ Individuele Beroeps Opleiding – Taal (IBOT) – <https://werkgever.vdab.be/werkgevers/ibo/ibot.shtml>, Zie ook: <https://www.vdab.be/werkinzicht/inwerkingstraject.shtml>

³⁹ Zie: <https://codex.vlaanderen.be/Portals/Codex/documenten/1023121.html>

⁴⁰ Stijn Baert: 'Etnische aanwervingsdiscriminatie in Vlaanderen: Evidentie, Mechanisme en aanpak' in Bilal Benyaich 'Klokslag Twaalf', 2014

⁴¹ De Standaard, 'Vluchtelingen moeten tekort aan postbodes opvangen', 24/08/2016

⁴² Op basis van telefonisch gesprek met vakexpert NT2 bij VDAB op 22/08/2016

middelen van de Vlaamse Overheid 35 extra bemiddelaars ingezet specifiek met als doel deze verhoogde instroom asielzoekers en vluchtelingen naar werk te begeleiden.⁴³

Diplomagelijkschakeling: slechts 24% van de hooggeschoolden dient dossier in

De erkenning van buitenlandse diploma's gebeurt door de dienst NARIC.⁴⁴ De Vlaamse, Franse en de Duitstalige gemeenschap hebben elk een eigen NARIC-centrum. Oorlogsvluchtelingen hebben echter zelden volledige documentatie bij, en de administratie van een land in oorlog is veelal niet in staat deze te bezorgen. De ingewikkelde procedure bestaat uit stapels papierwerk, en stuurt vluchtelingen al eens van het kastje naar de muur. Er is geen specifieke procedure voor asielzoekers of mensen die internationale bescherming genieten. Alleen is men iets flexibeler voor deze groep: men aanvaardt een onvolledig dossier en behandelt het dossier kosteloos. Lokale OCMW's helpen als onderdeel van de trajectbegeleiding bij de samenstelling van dit dossier. Ook begeleiden verschillende NGO's, zoals CIRE (de Franstalige tegenhanger van Vluchtelingenwerk Vlaanderen), asielzoekers in deze procedure. Voor de erkenning van competenties en vaardigheden kan men terecht bij één van de EVC aanbieders (Erkennen van Competenties).⁴⁵ Vluchtelingenwerk Vlaanderen ontwikkelde een EVC-portfolio, dit instrument is een uitgebreid CV dat asielzoekers en vluchtelingen zelf invullen en bij hun dossier kunnen voegen om zo de gelijkwaardigheidsaanvraag bij NARIC te versnellen.⁴⁶

Vorig jaar ontving NARIC 482 aanvragen van vluchtelingen, asielzoekers en mensen met een subsidiaire bescherming, waarvan er 369 aanvaard werden. **De eerste helft van 2016 kwamen er 454 aanvragen tot diplomaherkenning van vluchtelingen. Dit zijn verbijsterend lage aantallen** wanneer we zien dat van de 18.867 personen die tussen begin 2015 en augustus

2016 erkend werden als vluchteling of subsidiaire bescherming kregen, ongeveer 20% hooggeschoold blijkt te zijn. Dit komt neer op 3.794 hooggeschoolden. In dezelfde periode dienden 936 mensen een dossier in bij NARIC, dit is slechts 24% van de 3.794 hooggeschoolden. Om de herkenningaanvragen te kunnen verwerken, werd 200.000 euro extra voorzien voor de werking van NARIC.⁴⁷ Daarnaast is NARIC in samenwerking met de Vlaamse Interuniversitaire Raad (VLIR) een proefproject gestart waarbij vanaf september acht vluchtelingen aan een Vlaamse universiteit gaan studeren met als doel hun buitenlands diploma te laten erkennen, dit

als alternatief voor de gebruikelijke procedure.⁴⁸ Wegens de lange duurtijd van zowel de administratieve procedure als het pilootproject van NARIC en VLIR, zijn er inspanningen nodig

“De eerste helft van 2016 kwamen er amper 454 aanvragen tot diplomaherkenning van vluchtelingen. Dit aantal is verbijsterend laag”

⁴³ Zie: <https://www.vdab.be/nieuwsvak/pers/2016/vdab-zet-actieplan-op-om-vluchtelingen-naar-werk-te-begeleiden>

⁴⁴ Meer specifiek gaat men de gelijkwaardigheid van diploma's hoger onderwijs, volwassenenonderwijs en secundair onderwijs na (Voor meer info zie: <http://www.ond.vlaanderen.be/naric/nl/>)

⁴⁵ <http://erkennenvancompetenties.be/>

⁴⁶ <http://www.ond.vlaanderen.be/naric/nl/about/naric/belanghebbenden/vluchtelingenwerk-vlaanderen.htm>

⁴⁷ <http://www.knack.be/nieuws/belgie/diploma-s-van-vluchtelingen-worden-snel-erkend/article-normal-736763.html>

Zie NARIC in cijfers: <http://www.ond.vlaanderen.be/naric/nl/publicaties/jaarverslag2015/naric-in-cijfers/vluchtelingen-asielzoekers-en-subsidiar-beschermden/index.htm>

⁴⁸ <http://www.mo.be/nieuws/bredere-erkenning-van-diploma-s-van-vluchtelingen>

het huidige rekruteringsbeleid minder diplomagericht en meer competentiegericht te maken. Via de huidige maatregelen lopen we het risico dit arbeidsmarktpotentieel te verliezen.

Maatregelen vanuit werkgeverszijde

Ook vanuit werkgeverszijde is engagement nodig om deze asielstroom aan het werk te helpen. Begin 2015 is de 'Taskforce Vluchtelingen' opgericht door het VBO in partnerschap met zijn sectorfederaties. Daarnaast maken ook heel wat NGO's, overheidsinstellingen en aparte bedrijven deel uit van de taskforce. Verschillende projecten en concrete realisaties bieden reeds financiële en materiële steun. Zo verzekerde bijvoorbeeld Febelfin de basisbankdienst voor vluchtelingen en asielzoekers.⁴⁹ Momenteel is men druk bezig verscheidene initiatieven vorm te geven, al is het voor een verdere evaluatie te vroeg.⁵⁰

4. Arbeidsmarktintegratie van de huidige instroom vluchtelingen

De realiteit

De huidige groep asielzoekers en vluchtelingen raakt om tal van redenen niet tot bij de instanties met betrekking tot arbeidsmarktbemiddeling. Zowel VDAB, Actiris als NARIC zien slechts een beperkte toestroom asielzoekers en vluchtelingen. Midden juli verbleven 5.660 asielzoekers in een opvangcentrum van Fedasil, waarvan 54 procent lang genoeg in ons land was om te mogen werken. Helaas bleek dat van de personen die in aanmerking komen, er maar 111 (of 3,6 procent) uiteindelijk te hebben gewerkt.⁵¹ Ook het aantal aanvragen voor de arbeidskaart C is beperkt, zelfs nu men deze al na 4 maanden kan aanvragen.

“De huidige groep raakt niet tot bij de instanties met betrekking tot arbeidsmarktbemiddeling”

Met betrekking tot de uiteindelijke arbeidsmarktintegratie van vluchtelingen zijn weinig tot geen cijfers beschikbaar. VDAB maakt in haar klantenregistratie geen onderscheid tussen vluchtelingen en niet vluchtelingen, noch tussen oud en nieuwkomers, noch tussen Europese migratie en derdelanden. Men heeft het louter over anderstaligen.⁵² Ook Le Forem houdt geen aparte cijfers bij. Actiris houdt wel aparte statistieken bij met betrekking tot de registratie van vluchtelingen. Tussen januari 2014 en juli 2016 steeg het aantal ingeschreven VN-vluchtelingen met 90%. Eens de erkende vluchtelingen bij de OCMW's terecht komen, worden ze niet meer apart geregistreerd.

Het is cruciaal verder in te zetten op de monitoring van deze gegevens. Voornamelijk bij de VDAB en Le Forem blijkt dit nog te beperkt en valt er heel wat te leren van zijn Brusselse tegenhanger.

⁴⁹ <https://www.febelfin.be/nl/ook-vluchtelingen-en-asielzoekers-hebben-toegang-tot-de-basisbankdienst>

⁵⁰ Op basis van gesprek met programma manager bij de Taskforce Vluchtelingen van het VBO op 06/09/2016

⁵¹ Zie 'Asielzoekers vinden amper weg naar werk' in De Standaard (15/07/2016) http://www.standaard.be/cnt/dmf20160714_02385584

⁵² Op basis van informatie programmamanager vluchtelingen bij VDAB op 22/08/2016

Obstakels die de weg naar arbeidsmarktintegratie bemoeilijken

Aanbod arbeid

Vooreerst zien we dat de huidige instroom vluchtelingen en asielzoekers nog niet klaar is voor de arbeidsmarkt zoals die nu georganiseerd is door hun beperkte talenkennis. Een van de speerpunten van het Vlaams integratiebeleid is de kennis en het gebruik van het Nederlands.

“Hoogopgeleiden hebben gemiddeld een jaar intensieve taalopleiding nodig om in staat te zijn een job uit te oefenen op hun niveau”

De Huizen van Nederlands geven aan dat analfabeten (geschat op een 17 procent) gemiddeld een jaar taalonderwijs nodig hebben om een niveau te bereiken waarmee de VDAB aan de slag gaat. Hoogopgeleiden (geschat op een kleine 20 procent) hebben gemiddeld een jaar intensieve taalopleiding nodig om in staat te zijn een job uit te oefenen op hun niveau. Daarnaast is de moeizame diplomagelijkschakeling een extra obstakel op weg naar de arbeidsmarkt, zeker binnen onze diplomagerichte aanwercingcultuur. Mits enkele aanpassingen op de arbeidsmarkt, e.g. grote nadruk op competenties in plaats van diploma's, is het mogelijk mensen op kortere termijn aan het werk te krijgen. De arbeidsmarkt zoals die nu georganiseerd is, is allesbehalve toegankelijk voor vluchtelingen en asielzoekers.

Het huidige integratiebeleid focust te sterk op talenkennis en opleidingsniveau, en heeft te weinig aandacht voor de diversiteit binnen deze instroom vluchtelingen en asielzoekers.

Vraag naar arbeid

Daarnaast is het ook belangrijk aandacht te hebben voor de kenmerken van de regulering en de organisatie van werk. De beperkte mate van flexibiliteit en de hoge loonkosten, alsook discriminatie op de arbeidsmarkt, bemoeilijken de arbeidsmarktintegratie van asielzoekers.

Hoe flexibeler de arbeidsmarkt, hoe beter een land de instroom asielzoekers kan absorberen. Het toonbeeld inzake is Amerika, zijn flexibele arbeidsmarkt creëert heel wat arbeidsplaatsen voor laaggeschoolden, en de overheid doet er alles aan deze mensen zo snel mogelijk op de arbeidsmarkt te krijgen.⁵³ Ook in Groot-Brittannië zien we hoe een laag minimumloon, weinig ontslagbescherming en flexibele cao's kunnen helpen bij de intrede van immigranten op de arbeidsmarkt. Op de Belgische arbeidsmarkt daarentegen worden vooral insiders, zij die al een job hebben, beschermd. Het gevolg is dat immigranten buitenproportioneel in de uitkerings- of illegale economie terecht komen.⁵⁴

Daarom zullen wij pleiten voor een eerste werkervaring via een gesubsidieerd stagecontract. In de Itinera nieuwjaarsbrief (2016) werd reeds geopperd voor een duaal stageparcours om de brug naar werk te leggen voor vluchtelingen.⁵⁵ Het gesubsidieerde model zou het aantrekkelijk moeten maken voor werkgevers hierin mee te stappen. Men verwacht van de werkgevers het engagement nemen tot opleiding en activiteit, maar met een lagere

⁵³ The Economist, 'Integration: a working solution', 28/05/2016

⁵⁴ <http://trends.knack.be/economie/beleid/vluchtelingencrisis-mythes-en-feiten-over-migratie/article-normal-597661.html>

⁵⁵ Itinera, Itinera's New Year Letter, januari 2016

totaalkost dan bij reguliere arbeid. In Zweden heeft dit model, de zogenoemde 'step-in' jobs, zijn impact bewezen. Een halftijdse gesubsidieerde stage wordt gecombineerd met een halftijdse taalopleiding. Volgens het Swedish Public Employment Service (PES) heeft in de helft van de gevallen de voor 75 procent gesubsidieerde stage tot een vaste job geleid.⁵⁶

Daarnaast is ook discriminatie op de arbeidsmarkt een extra obstakel voor de tewerkstelling van vluchtelingen.⁵⁷ In de economische literatuur maakt men een onderscheid tussen twee modellen met betrekking tot arbeidsmarktdiscriminatie. In 1957 beschreef Gary Becker 'voorkeursdiscriminatie' als de voorkeur van werkgevers, collega's, en klanten om al dan niet met bepaalde groepen in aanraking te komen. Met betrekking tot klantendiscriminatie blijkt uit een enquête van het Neutraal Syndicaat voor Zelfstandigen (NSZ) dat sinds de opeenvolgende terroristische aanslagen en incidenten met vluchtelingen, de bereidheid bij KMO's met vacatures om vluchtelingen aan te nemen gedaald is van 43 tot 21 procent.⁵⁸ Met betrekking tot werknemersdiscriminatie blijkt uit een enquête van het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding dat 1 op 5 Belgen liever geen immigrant heeft als collega. Als tegenhanger van de 'voorkeursdiscriminatie' omschreef Kenneth Arrow in 1971 'statistische discriminatie' als de verschillende behandeling van twee individuen door het onvermogen van werkgevers om de productiviteit of vaardigheden van werknemers in te schatten. De beperkte kennis van werkgevers in een KMO-land als België over het wettelijk kader omtrent de tewerkstelling van vluchtelingen, draagt bij tot statistische discriminatie. Hiervoor brengt de Vereniging van Belgische Ondernemers (VBO) binnenkort een gids uit voor werkgevers met als doel hen te informeren en te sensibiliseren over de aanwerving van vluchtelingen en asielzoekers, alsook de mogelijkheden met betrekking tot verder opleiding.⁵⁹

5. Mogelijke scenario's: voorlopige vs. permanente integratie

Een doeltreffend migratie- en integratiebeleid vereist niet alleen een duidelijk beeld van de individuele kenmerken van de asielzoeker, maar ook een inschatting van de (al dan niet vrijwillige) terugkeer van de vluchtelingen. Hoewel we bij voorgaande migratiestromen nauwelijks (vrijwillige) terugkeer kenden, en het CGVS ook zelden het statuut van erkend vluchteling terug introk, zijn er redenen om aan te nemen dat we deze optie hier niet kunnen verwaarlozen.

Vrijwillige terugkeer

Aangezien we bij deze instroom voornamelijk te maken hebben met mensen op de vlucht voor oorlogssituaties, krijgen zij in het merendeel van de gevallen een verblijfsvergunning. De vluchtelingenstroom die we vandaag kennen moet geanalyseerd worden vanuit die

⁵⁶ Rapport DG for Internal Policies, 'Labour Market Integration of Refugees: Strategies and Good Practices', maart 2016 (p. 38)

⁵⁷ Info omtrent algemene etnische aanwervingsdiscriminatie zie Stijn Baert: 'Etnische aanwervingsdiscriminatie in Vlaanderen: Evidentie, Mechanisme en aanpak' in Bilal Benyaich 'Klokslag Twaalf', 2014

⁵⁸ De Standaard, 'Nog maar 1 op de 5 kmo's wil vluchteling aanwerven', 16/08/2016

⁵⁹ Op basis van gesprek met programma manager bij de Taskforce Vluchtelingen van het VBO op 06/09/2016

pushfactoren: oorlog en conflict. Vorige migratiebewegingen bestonden voornamelijk uit economisch vluchtelingen of gezinsherenigers, die via de pullfactoren van ons beleid of welvaartsysteem naar België kwamen.

Onderzoek toont aan dat aangezien oorlogsvluchtelingen niet uit vrije keuze gevlucht zijn, in bepaalde omstandigheden verkiezen terug te keren.⁶⁰ Tal van indicatoren spelen een rol: eerst en vooral hoe lang de onveilige situatie in hun thuisland blijft bestaan; maar ook of zij hier inmiddels familie hebben; of ze hier reeds een netwerk ontwikkeld hebben; alsook financiële en economische afwegingen,... Ook al kan met legaal blijven, sommigen zullen terugkeren eens de redenen waarom met vluchtte verdwenen zijn.⁶¹ Professor Dirk Vanheule, voorzitter van het Centrum voor Migratie Studies (CeMIS) van de Universiteit Antwerpen, beweert dat het kantelpunt rond de drie à vier jaar ligt, vanaf dan beginnen de meesten aan permanent verblijf te denken. In de eerste paar jaar hoopt men nog vurig terug te kunnen keren.⁶²

Bijzondere maatregelen

Binnen de huidige context worden twee scenario's bekeken: een eerste scenario gaat ervan uit dat een aanzienlijk deel van de huidige instroom binnen een aantal jaar zal terugkeren, wat slechts een tijdelijke integratie vereist. Het profiel van de huidige instroom asielzoekers rechtvaardigt dit scenario. Ook is het, puur pragmatisch, niet wenselijk de huidige slecht geïntegreerde groep migranten verder uit te bereiden. Daarom zullen we ervoor pleiten voor deze specifieke groep, en beperkt in de tijd, bijzondere maatregelen in te voeren. Bijzondere omstandigheden vereisen een bijzondere aanpak.

In een tweede scenario blijft het voornaamste deel in België en moet deze groep bijgevolg permanent geïntegreerd moet worden. Eens de periode van voorlopige immigratie is afgelopen verdient het aanbeveling deze groep niet fundamenteel verschillend van andere migranten te behandelen met betrekking tot de arbeidsmarkt. We moeten immers vermijden dat de gekende segmentering van de Belgische arbeidsmarkt nog verergerd zou worden door beleid dat een vluchtelingencrisis louter met crisismaatregelen wil beantwoorden. Welk scenario uiteindelijk de bovenhand haalt hangt voornamelijk af van de situatie in het land van herkomst van deze vluchtelingen, en hoe lang het duurt eer deze terug genormaliseerd is, alsook van de politieke situatie en de publieke perceptie op migratie in ons land.

Zowel bij voorlopige als permanente immigratie is het cruciaal deze huidige instroom zo snel mogelijk aan het werk te krijgen. Op langere termijn zal, in het eerste scenario, ingezet moeten worden op een kwalitatief terugkeerbeleid. In het tweede scenario zal er, na de arbeidsmarktintegratie, meer aandacht komen voor sociale integratie en taalonderwijs.

⁶⁰ Vluchtelingenwerk Vlaanderen, 'Vluchteling voor Altijd?', 02/10/2015

⁶¹ Voor verdere literatuur omtrent psychosociale aspecten van terugkeer bij asielzoekers en vluchtelingen, zie Pharos, het Nederlands expertisecentrum gezondheidsverschillen.

⁶² Knack, 'Misverstanden over migratie: De meesten willen hier helemaal niet blijven', 01/09/2015

6. Korte termijn beleidsaanpak

Belang arbeidsmarktintegratie in de twee scenario's

Vanuit humanitair oogpunt en in navolging van de Conventie van Geneve (1951) bestaat er geen twijfel: we moeten deze mensen opvangen.⁶³ De discussie rond het al dan niet bestaan van lange termijn positieve effecten op de economie is, in het kader van dit project, irrelevant.⁶⁴ Wel moeten we trachten de korte termijn negatieve effecten op onze economie in te perken. Elke vluchteling die op de arbeidsmarkt raakt is er één minder in de uitkering- of illegale economie. Een niet verwaarloosbaar aandeel van de asielzoekers die in een financieel moeilijke situatie verkeert, zal overgaan tot illegale arbeid in plaats van te investeren in een taalopleiding of onderwijs.⁶⁵ Daarom moeten we prioritair inzetten op het integreren van asielzoekers op de arbeidsmarkt. In het geval van voorlopige integratie (scenario 1) zal een arbeidsmarktveraring de vluchtelingen nuttige vaardigheden bijbrengen die in het thuisland gebruikt kunnen worden. In het geval van permanente integratie (scenario 2) is werk dé sleutel tot sociale integratie: via werk bouwen mensen een netwerk uit.⁶⁶ Het is duidelijk dat in beide scenario's zowel het gastland als de vluchteling de vruchten plukken van een snelle integratie op de arbeidsmarkt.

Snelle arbeidsmarktintegratie: vroeg contact met arbeidsmarkt

“Uit onderzoek is gebleken dat vroeg arbeidsmarktintegratie cruciaal is”

Uit onderzoek is gebleken dat vroeg arbeidsmarktintegratie cruciaal is. Eén van de conclusies in 'the Long and Winding Road to Employment' stelt dat vroeg aanwezigheid op de arbeidsmarkt een positief effect heeft op verdere arbeidsmarktparticipatie.⁶⁷ Ook de OESO concludeert uit jarenlang onderzoek met betrekking tot integratie van vluchtelingen en asielzoekers dat snelle interventie prioritair is.⁶⁸ Hoe vroeger men de eerste stappen op de

arbeidsmarkt zet, hoe minder waarschijnlijk dat men van een leefloon afhankelijk wordt, of in het zwarte circuit belandt.⁶⁹

In de realiteit zijn er echter tal van obstakels die een snelle arbeidsmarktintegratie verhinderen. De manier waarop werk georganiseerd is, alsook ons huidige integratiebeleid zijn niet aangepast aan het profiel en de noden van deze huidige instroom.

⁶³ Enkel omtrent de Europese spreiding valt in deze context te discussiëren.

⁶⁴ Analyses gaan van een 'licht positieve impact' op groei en werk tot een oplossing voor de vergrijzing. De OESO berekende dat migratie nauwelijks effect zal hebben op de groei van de economie.

⁶⁵ EMN, 'Integration of beneficiaries of international protection into the labour market in Belgium', mei 2016 (p.28)

⁶⁶ OESO, 'Making integration Work', 28/01/2016

⁶⁷ Project Careers

⁶⁸ De 10 lessen uit het onderzoek OESO heeft gedaan rond integratiebeleid van asielzoekers en vluchtelingen: Zie OESO, 'Making integration Work', 28/01/2016

⁶⁹ EMN, 'Integration of beneficiaries of international protection into the labour market in Belgium', mei 2016

Parallele benadering werk en taal

Het verwijderen van wettelijke obstakels alleen volstaat niet om mensen snel op de arbeidsmarkt te krijgen⁷⁰, ook een actief integratiebeleid zal een grote invloed hebben op arbeidsmarktintegratie van asielzoekers. Daarom moet werk centraal komen te staan in het integratiebeleid, waar vandaag de kennis van de Nederlandse taal het speerpunt van het

“Nu is basistaalkennis vereist alvorens stappen gezet kunnen worden richting arbeidsmarktbemiddeling. Wij pleiten voor het gelijktijdig inzetten op werk en taal”

beleid vormt. In het huidige lineaire traject wordt een basistaalkennis vereist alvorens stappen gezet kunnen worden richting arbeidsmarktbemiddeling. Wanneer we eisen dat mensen eerst een bepaald niveau Nederlands leren gaat kostbare tijd verloren die in veel gevallen niet meer goed te maken valt. Daarom pleiten we voor het gelijktijdig inzetten op werk en taal. Een parallelle benadering van werk en taal zal integratie bevorderen. In het buitenland wordt de combinatie van vakspecifieke taallessen met werkgeoriënteerde activiteiten positief onthaald.

In Denemarken ging men zelf een stap verder en werd recent een totale ommekeer in het beleid aangekondigd. De Deense minister voor werk, Jørn Neergaard Larsen, sprak begin dit jaar klare taal: ‘asielzoekers moeten eerst aan het werk, Deens volgt later’. Hij bereikte daaromtrent reeds een akkoord met de Deense vakbonden en werkgeversorganisaties om vluchtelingen sneller naar de arbeidsmarkt te leiden.⁷¹

Drie pijlers waarop snelle arbeidsmarktintegratie gebaseerd is

Voor een snelle en efficiënte arbeidsmarktintegratie is het belangrijk stap voor stap tewerk te gaan, en mensen via laagdrempelige initiatieven naar een eerste werkervaring te leiden. Gezien het profiel van de huidige groep asielzoekers, zal een succesvol beleid rusten op de volgende drie pijlers: 1) snelle beoordeling van kennis en vaardigheden, 2) kennisdeling en samenwerking, 3) maatwerk.

In wat volgt komen enkele succesvolle initiatieven aan bod. Helaas zijn er slechts een beperkt aantal studies beschikbaar omtrent de resultaten van dit beleid, voornamelijk in Duitsland en de Scandinavische landen. Ook in lokale steden en gemeenten worden interessante pilootprojecten op poten gezet die het potentieel hebben van het lokale naar een hoger niveau getild te worden.

1. Snelle beoordeling kennis en vaardigheden

Vooreerst is het cruciaal de kennis en vaardigheden van asielzoekers accuraat te registreren, wil men hen snel en efficiënt aan een job helpen. Daarnaast is een duidelijk beeld op het profiel van de huidige instroom asielzoekers onontbeerlijk wil men het beleid hierop kunnen afstellen.

⁷⁰ Zie de verkorting van de wachttijd alvorens men een arbeidskaart C kan aanvragen.

⁷¹ <http://www.thelocal.dk/20160226/denmark-to-refugees-work-first-learn-danish-later>

“Een duidelijk beeld op het profiel van de huidige instroom asielzoekers is onontbeerlijk wil men het beleid hierop kunnen afstellen”

In 2004 lanceerde men in Zweden het 'trial opportunity' programma. Dit programma staat in voor de erkenning van competenties voor mensen zonder ervaring op de Zweedse arbeidsmarkt. De bedoeling van het programma is immigranten aan de start van hun verblijf reeds de kans te geven hun kennis en vaardigheden te demonstreren op de werkvloer. Dit programma mondt ofwel uit in een jobaanbieding, ofwel krijgt het individu een certificaat van het bedrijf. In 2007 bestond 65 procent van de deelnemers uit immigranten waarvan 41 procent een job had na deelname aan het programma, in vergelijking met 49 procent voor autochtone Zweden.⁷²

Andere projecten die pas recent opgestart werden, en aldus nog geen resultaten kunnen voorleggen, zijn vooreerst de 'Kompetenzencheck', een Weens project dat gedurende 10 weken 898 asielzoekers opvolgde⁷³. Via dit project kan men formele vaardigheden laten testen, krijgt men begeleiding bij de erkenning van diploma's, en wordt de kennis van het Duits gecontroleerd. Elke asielzoeker ontvangt na afloop van de proefperiode een CV en een aanbeveling met betrekking tot arbeidsmarktintegratie.⁷⁴ Deze studie concludeerde dat 67 procent van de Syrische deelnemers, en 73 procent van de Irakese deelnemers in het bezit waren van een universitair diploma, hogeschool certificaat, of afgewerkte beroepsopleiding. Slechts 26 procent van de Afghaanse deelnemers bleek een diploma hoger dan basisonderwijs te bezitten.

In Duitsland heeft men naar aanleiding van de grote toestroom vluchtelingen in 2015 het project 'Early Intervention' opgestart. Daarbij worden talentscouts ingezet in de lokale opvanginitiatieven met als opdracht competenties van asielzoekers en vluchtelingen te activeren. In de eerste fase vindt een zelfevaluatie van behaalde diploma's, vaardigheden en werkervaring plaats.⁷⁵ Nadien gaat de asielzoeker naar een tewerkstellingsadministratie die helpt bij het koppelen van zijn profiel aan de noden van werkgevers. Nadat het pilootproject een positieve evaluatie ontving,⁷⁶ wordt het nu over heel Duitsland aangeboden aan asielzoekers met een grote waarschijnlijkheid op erkenning. De lange termijn impact van dit project is nog niet beschikbaar.

Het Antwerpse Tech-Check project is een initiatief van vzw De Liff in samenwerking met het OCMW Antwerpen. Het is het eerste van zijn soort in België en resultaten zijn nog niet beschikbaar. Zonder enige taalvereiste gaat men de technische competenties van asielzoekers en vluchtelingen evalueren op de werkvloer in sectoren zoals de bouw, elektriciteit, automechanica, lassen. Het traject duurt 10 weken en omvat naast de screening

⁷² <http://www.oecd.org/sweden/41706122.pdf>

⁷³ Tussen augustus en midden december 2015, de periode met grootste aantal asielzoekers.

⁷⁴ <http://www.ams.at/ueber-ams/medien/ams-oesterreichnews/asylberechtigte-auf-jobsuche>.

⁷⁵ Rapport DG for Internal Policies, 'Labour Market Integration of Refugees: Strategies and Good Practices', 2016 (p.39)

⁷⁶ Büschel, U.; Daumann, V.; Dietz, M.; Dony, E.; Knapp, B. und K. Strien, 'Abschlussbericht Modellprojekt Early Intervention - Frühzeitige Arbeitsmarktintegration von Asylbewerbern und Asylbewerberinnen. Ergebnisse der qualitativen Begleitforschung durch das IAB. IAB-Forschungsbericht', 2015.

ook allerhande workshops en taallessen op de werkvloer. Uiteindelijk zal een advies gegeven worden aan de dienst activering binnen het OCMW.⁷⁷

De beschreven initiatieven laten toe relatief snel competenties en vaardigheden in kaart te brengen.⁷⁸ Het erkennen van diploma's is echter een langdurig proces. Vandaar is het belangrijk in eerste instantie in te zetten op de erkenning van competenties via bovengenoemde initiatieven. Zo kunnen mensen sneller ingeschakeld worden op de arbeidsmarkt. Nadien zullen mensen zich opwerken en/of tegelijkertijd het dossier voor diplomagelijkschakeling laten behandelen. Dit vereist een grotere mate van flexibiliteit bij werkgevers, en een rekruteringsbeleid dat zich meer richt op competenties in plaats van diploma's.

2. Kennisdeling en samenwerking

Ten tweede is er nood aan meer kennisdeling, dit door middel van geïntegreerde dienstverleningsloketten, meer concreet de 'one-stop shops'. De idee is om verschillende diensten te verzamelen op één fysieke plaats, en zo werkzoekende vluchtelingen een dienstverlening op maat aan te bieden met als doel hen sneller te integreren op de arbeidsmarkt. Hierbij dienen de Antwerpse pop-up loketten als voorbeeld. De geïntegreerde dienstverleningsloketten zullen een parallelle aanpak van werk en taal vereenvoudigen. Door de huizen van Nederlands en de diensten voor arbeidsmarkt bemiddeling op 1 fysieke plaats samen te brengen zal het eenvoudiger zijn een halftijdse eerste werkervaring gecombineerd met een halftijdse taalopleiding aan te bieden.

“De idee is om verschillende diensten te verzamelen met als doel werkzoekende vluchtelingen sneller te integreren op de arbeidsmarkt”

In Portugal wordt reeds sinds 2002 gebruik gemaakt van de geïntegreerde dienstverleningsloketten voor immigranten. Deze centra verzamelen verschillende ondersteunende diensten voor immigranten op één plaats, en stemmen hun dienstverlening af op de diensten voor arbeidsmarkt bemiddeling. In 2007 kregen deze centra gemiddeld 1.400 mensen per dag over de vloer. (Enige vorm van evaluatie)⁷⁹

In Noordrijn-Westfalen, Duitsland, werden sinds 2016 op lokale stedelijke plaatsen 'Integration Points' opgericht in navolging van het 'Early Intervention' programma. Deze hebben als doel de integratie op de arbeidsmarkt zo snel en efficiënt mogelijk te laten verlopen via een lokale aanpak.

In Antwerpen werden reeds enkele pop-up loketten opgericht met als doel het klassieke lineaire traject van opvang, inburgering, opleiding en werk te doorbreken. De eerste werd in Deurne op 18 januari 2016 geopend. Het OCMW werkt hiervoor nauw samen met het

⁷⁷ Gesprek met verantwoordelijke dienst integratie van OCMW Antwerpen op 20/08/2016.; <http://ocmw.antwerpen.be/nieuwsoverzicht/ocmw-antwerpen-integreert-vluchtelingen-tewerkstellingsproject> (01/04/2016)

⁷⁸ PES Network Board, 'Labour Market Integration of Refugees- Key Considerations', juni 2016

⁷⁹ Rapport OECD, 'Jobs for Immigrants – volume 2 – labour market integration in Belgium, France, the Netherlands and Portugal- CHAPTER 5. The Labour Market Integration of Immigrants and their Children in Portugal', 2008 (p.285)

Agentschap voor Integratie en Inburgering en de VDAB. Ook de Huizen van Nederlands zouden hieraan toegevoegd kunnen worden. De positieve effecten op kennisdeling worden hier bevestigd. Het doelpubliek voor deze pop-ups zijn mensen die reeds Nederlands, Duits, Frans of Engels spreken, hierdoor worden voornamelijk werkwillige asielzoekers bereikt die reeds het NT2 programma gevolgd hebben.⁸⁰ Dit zou echter nog uitgebreid moeten worden naar alle asielzoekers die recht hebben op een arbeidskaart C, ongeacht hun talenkennis.

Ten tweede zijn er ook nauwere samenwerkingsakkoorden nodig tussen de verschillende diensten. Volgens het principe 'eerst werk, dan integratie', recent gelanceerd door de Vlaamse overheid, wordt de lineaire benadering doorbroken en moet het inburgeringstraject parallel verlopen met het zoeken naar een job. Dit vereist officiële samenwerkingsakkoorden tussen het Agentschap voor Integratie en Inburgering, de OCMW's en de diensten voor arbeidsmarktbemiddeling, waar deze samenwerking momenteel eerder op een ad hoc basis gebeurt. De samenwerking tussen VDAB centra en OCMW's, alsook tussen de Huizen van het Nederlands en VDAB centra moeten meer gestroomlijnd verlopen, vandaag werken de verschillende instanties te versnipperd en onsamenhangend. De reeds opgezette samenwerkingsakkoorden met oog op meer geïntegreerde aanpak zijn nog te beperkt en vrijblijvend.⁸¹

3. *Maatwerk*

Het aanzienlijk aandeel analfabeten heeft ontegensprekelijk een andere benadering nodig dan de groep hoogopgeleiden. Een geïndividualiseerd traject vereist maatwerk en het afstappen van een doelgroepenbeleid. Hoe groter de afstand tot de arbeidsmarkt, hoe belangrijker een geïndividualiseerd traject wordt. Tot op heden wordt zowel bij de taallessen

“Een grotere nadruk op maatwerk gaat ook gepaard met een groter aandacht voor lokale besturen en OCMW's”

als arbeidsmarktbemiddeling slechts in beperkte mate gedifferentieerd naar de specifieke noden van de asielzoeker of vluchteling. Een grotere nadruk op maatwerk gaat ook gepaard met een grotere aandacht voor lokale besturen en OCMW's.⁸²

De OCMW's worden voornamelijk aangestuurd door de federale overheid, maar kregen steeds meer taken van de Vlaamse overheid. Aangezien het lokale niveau het dichtste bij de burger staat, en daardoor het best in staat maatwerk te bieden, zijn de lokale besturen en OCMW's het meest geschikt het integratiebeleid uit te voeren.⁸³ Al voeren momenteel slechts 54 van de 146 gemeenten die ervoor in aanmerking komen, een gesubsidieerd integratiebeleid. Lokale besturen, alsook

⁸⁰ Nota Ingrid Pelssers, Afdeling Gelijke Kansen, Integratie en Inburgering- Agentschap Binnenlands Bestuur- Vlaamse Overheid: 'Praktijken van 1-loket-diensten voor nieuwkomers en vluchtelingen', 12/04/2016

⁸¹ Men ziet op lokaal niveau reeds heel wat samenwerkingen ontstaan, zoals tussen het Agentschap Integratie en Inburgering, het OCMW en de VDAB in Antwerpen. Ook geeft NARIC reeds opleidingen aan de consultants van de onthaalbureaus, VDAB en Actiris. Deze consultants begeleiden aanvragers bij het indienen van hun dossier bij NARIC. Ook Fedasil en VDAB voeren gesprekken rond samenwerking.

⁸² Het OCMW Antwerpen stuurt reeds in bepaalde gevallen, als onderdeel van de trajectbegeleiding, een taalcoach mee op de werkvloer.

⁸³ Sabine Van Cauwenberge, 'De Vlaamse Lokale Besturen, Miskende Actoren in het Integratiebeleid' in Bilal Benyaich (red.) (2014) Klokslag twaalf

de OCMW's, worden meer en meer erkend als de uitvoerders van het migratie- en integratiebeleid.⁸⁴ Zo kreeg men recent extra financiële middelen van de federale regering om de erkende vluchtelingen sneller te integreren. Het gaat om 10 procent bovenop het leefloon van de asielzoekers.⁸⁵ Ook de Vlaamse regering verhoogde de financiële steun aan steden en gemeenten in het kader van de vluchtelingenproblematiek.⁸⁶ Projectsubsidies aan steden en gemeenten, en aan instanties voor arbeidsmarktbemiddelingen moeten meer gericht worden op resultaatsdoelstellingen, waar dit vandaag nog te vrijblijvend gebeurt.

Een veelgehoord probleem voor asielzoekers en vluchtelingen is het nauwelijks of niet bezitten van contacten en het juiste netwerk om aan een job te raken. Zeker in een KMO-land als België is dit een groot nadeel. Hier hebben lokale besturen een grote rol te spelen. Ook de Deense minister van werk rekent voor een snelle integratie van de vluchtelingen op de steden en gemeenten, dezen moeten hun kennis van de lokale arbeidsmarkt inzetten om asielzoekers aan werk te helpen, in een arbeidsmarkt gebaseerd op informele contacten is dit zeker relevant.⁸⁷

Een voorbeeld inzake geïndividualiseerde trajecten is het Zweedse Work-Place Induction (WPI) programma. Sinds 2007 worden immigranten via een individueel traject begeleid in hun zoektocht naar werk. Ook tijdens het begin van hun werkervaring worden ze bijgestaan. In 2007 gebruikten 4000 mensen deze diensten, waarvan 95 procent migranten. 71 procent hiervan had na 3 maanden na het programma werk gevonden. Het Zweedse Institute for Labour Market Evaluation evalueerde het programma en concludeerde dat door dit programma de waarschijnlijkheid dat men een job vond met 15 procent gestegen was.⁸⁸

Stap voor stap benadering

Tot slot worden de drie zojuist besproken pijlers geïntegreerd in het Deense 'trappen' model⁸⁹, dat vluchtelingen stap voor stap naar de arbeidsmarkt wil leiden. In een eerste fase (vier tot acht weken) worden de kennis en vaardigheden van de asielzoeker geïdentificeerd, en op basis van dit profiel vakspecifieke taallessen georganiseerd om de meest essentiële communicatie, zoals bijvoorbeeld omtrent veiligheidsvoorschriften, mogelijk te maken⁹⁰. In een tweede fase (week 8-26) zal de asielzoeker via een geïndividualiseerd traject naar een job begeleidt worden. Via lokale begeleiding door het OCMW is het eenvoudiger de juiste contacten te leggen én een woning vinden dichtbij de werkplaats. De eerste werkervaring loopt via een volledig gesubsidieerd stagecontract om zo ook de nodige incentive voor de

⁸⁴ Sabine Van Cauwenberge, 'De Vlaamse Lokale Besturen, Miskende Actoren in het Integratiebeleid' in Bilal Benyaich (red.) (2014) Klokslag twaalf (p.107)

⁸⁵ <http://deredactie.be/cm/vrtnieuws/politiek/1.2686475> (17/06/2016)

⁸⁶ <http://www.vvsg.be/nieuws/Paginas/MBsubsidiesvoorintegratievluchtelingen.aspx> (13/07/2016)

⁸⁷ Zie: 'PM: Refugees in Denmark should work 'from day one': <http://www.thelocal.dk/20160210/pm-refugee-jobs-key-to-integration-economy>

⁸⁸ <http://www.oecd.org/sweden/41706122.pdf>

⁸⁹ <http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/labour-market-industrial-relations/denmark-integration-of-refugees-in-the-labour-market>

<http://www.alinget.dk/misc/Trepartsaftaleomarbejdsmarkedintegration.pdf>

⁹⁰ Een belangrijke factor zullen sectorspecifieke veiligheidsvoorschriften zijn.

werkgever te voorzien.⁹¹ Een trajectbegeleider vergezelt de asielzoeker op de werkvloer, en via tolken wordt een peter of buddysysteem op poten gezet. Tijdens deze werkervaring wordt ook taalonderwijs op de werkvloer aangeboden. In een derde fase (week 26-52) kan de asielzoeker via loonsubsidies aan het werk. Hiervoor is maatwerk van cruciaal belang, lokale OCMW's, samen met de VDAB kennen de lokale arbeidsmarkt en weten waar men vluchtelingen kan inzetten. Het gesubsidieerde model creëert een incentive voor werkgevers hierin mee te stappen.

⁹¹ Zie Itinera Nieuwjaarsbrief 2016: Zowel subsidies, maar ook een loonlastenverlaging of aangepast minimumloon kunnen hierin een rol spelen.

Bibliografie

Agentschap Integratie en Inburgering, 'Welk traject legt een asielzoeker af? Welke rechten heeft een vluchteling of subsidiair beschermde?', 14/07/2016;

Baert S. (2014). 'Etnische aanwervingsdiscriminatie in Vlaanderen: Evidentie, Mechanisme en aanpak' in Bilal Benyaich (red.) (2014). 'Klokslag twaalf', p.107

Belgian Federal Public service Employment, Labour and Social Dialogue and Interfederal Centre for Equal Opportunities (2015). 'Socioeconomic monitoring instrument', p.240

Bilgili, O., Huddleston, T. & A.-L. Joki (2015). 'The Dynamics between Integration Policies and Outcomes: A Synthesis of the Literature.'

Bonamini C., Addae J. Vluchtelingenwerk Vlaanderen (2015). 'Vluchteling voor Altijd?'

Büschel, U., Daumann, V., Dietz, M., Dony, E., Knapp, B. & K. Strien (2015). 'Abschlussbericht Modellprojekt Early Intervention - Frühzeitige Arbeitsmarktintegration von Asylbewerbern und Asylbewerberinnen. Ergebnisse der qualitativen Begleitforschung durch das IAB. IAB-Forschungsbericht'

Corluy V., Haemels J., Marx I. & Verbist G. (2015). 'The labour market position of second-generation immigrants in Belgium', NBB Working paper research, 285

EMN (2016). 'Integration of beneficiaries of international protection into the labour market in Belgium', p.42

Europese Commissie, Directorate-General for Economic and Financial Affairs (2016). 'An Economic Take on the Refugee Crisis', Institutional paper, 033

Europese Commissie, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, OECD (2016). 'How are refugees faring in the labour market in Europe? A first evaluation based on the 2014 EU Labour Force Survey ad hoc module'

Europese Commissie, Directorate-General for Internal Policies (2016). 'Reception of female refugees and asylum seekers in the EU- case study Germany and Belgium'

Itinera, Itinera's New Year Letter, januari 2016

OECD (2008). 'Jobs for Immigrants – volume 2 – labour market integration in Belgium, France, the Netherlands and Portugal- CHAPTER 5. The Labour Market Integration of Immigrants and their Children in Portugal', p.285

OESO (2016). 'Making integration work: Refugees and others in need of protection'

Pelssers, I., Afdeling Gelijke Kansen, Integratie en Inburgering- Agentschap Binnenlands Bestuur- Vlaamse Overheid (2016). 'Praktijken van 1-loket-diensten voor nieuwkomers en vluchtelingen'

PES Network Board, (2016). 'Labour Market Integration of Refugees- Key Considerations'

Rapport DG for Internal Policies, (2016). 'Labour Market Integration of Refugees: Strategies and Good Practices', p. 38

Rea A., Wets J. (2014). 'The Long and Winding Road to Employment, An analysis of the Labour Market Careers of Asylum Seekers and Refugees in Belgium', Academia Press, p. 109-146

The Economist (2016). 'Integration: a working solution'

Van Cauwenberge S. (2014). 'De Vlaamse Lokale Besturen, Miskende Actoren in het Integratiebeleid' in Bilal Benyaich (red.) (2014). 'Klokslag twaalf', p.107