

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 beschermde.

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 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

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

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 luttele 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 vluchtelingen zaken, 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 vluchtelingencrisis 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.

Meer info: prof. Marc De Vos, directeur Itinera – 0498/42.11.88