

## Arbeidsmarktparticipatie van mensen met een migratie-achtergrond in België: hoog tijd om te *mainstreamen*.

Issue 2015/2 · maart 2015

Ilke Adam en Mathijs Van Dijk

### Inleiding

Internationale en nationale indicatoren schetsen een bedroevend beeld als het gaat om de arbeidsmarktparticipatie van mensen met een migratie-achtergrond in België (OECD 2008; 2012; FOD WASO en CGKR 2013). De kloof in arbeidsmarktparticipatie tussen personen met en zonder migratie-achtergrond is groot, véél groter dan het OESO-gemiddelde. België is hiervoor de voorbije jaren zowel door de OESO als door de Europese Unie op de vingers getikt. Deze kritiek kreeg nog een vervolg in juli 2014 in de aanbevelingen van de Europese Raad over het Stabiliteitsprogramma 2014 van België.

Deze policy paper beschrijft het onderzoek dat op vraag van de Koning Boudewijnstichting werd gevoerd aan het Institute for European Studies (IES) van de Vrije Universiteit Brussel. De studie in kwestie peilt naar een mogelijke oorzaak van de povere resultaten op het vlak van arbeidsmarktparticipatie van immigranten in België. Het bestaande onderzoek over het thema wijst vooral op eigenschappen van de immigranten en bepaalde aspecten die betrekking hebben op de ontvangende samenleving (discriminatie, integratiebeleid en meer structurele factoren). Het onderzoek dat hier wordt voorgesteld is uniek omdat het een aantal structurele factoren grondig tegen het licht houdt. Het stelt zich de vraag of de complexe federale staatsstructuur van België (en de daaruit volgende versnippering van bevoegdheden en gebrekkige intergouvernementele samenwerking) mogelijk een invloed heeft op de slechte resultaten op vlak van arbeidsmarktparticipatie. Een deel van het onderzoek bestaat erin om de bevoegdheidsverdeling en de institutionele samenwerking in België te vergelijken met de situatie in andere (meestal multinationale) federale en gedecentraliseerde landen. Met name de situatie in Spanje en Catalonië, Canada en Québec, Groot-Brittannië en Schotland en tot slot ook Duitsland en zijn deelstaten. Naast de centrale vraag in het onderzoek, bekijkt de studie ook hoe de samenwerking tussen de overheden en departementen is georganiseerd. En waar de knelpunten en goede praktijken op vlak van samenwerking zich in de praktijk situeren. De studie onderzocht ook welke kansen de zesde staatshervorm-

**D**e kloof in arbeidsmarktparticipatie tussen personen met en zonder migratie-achtergrond is erg groot in België, véél groter dan het gemiddelde in de andere OESO-landen. In deze policy brief presenteren we een studie<sup>1</sup> waarin we een van de mogelijke oorzaken van deze povere resultaten hebben onderzocht. Daarbij doen we drie belangrijke aanbevelingen voor het beleid ter zake. Het onderzoeksproject ging na of de verklaring voor de slechte resultaten te vinden is in de complexe structuur van de Belgische federale staat en de bijhorende versnippering van bevoegdheden en gebrekkige intergouvernementele samenwerking. Uit het onderzoek blijkt dat de complexe bevoegdheidsverdeling niet de belangrijkste oorzaak is voor de slechte prestatie van België. Meer coördinatie in het beleid kan evenwel de efficiëntie van dat beleid ten goede komen.

ing biedt om de arbeidsmarktparticipatie van personen met een migratie-achtergrond te bevorderen.

Deze policy paper zal eerst de belangrijkste resultaten van het onderzoek presenteren. Daarna ligt de nadruk op de drie belangrijkste beleidsaanbevelingen die uit de studie naar voren komen.

## Belangrijkste conclusies van het onderzoek

Het onderzoek besluit dat de complexe bevoegdheidsverdeling in België **niet de hoofdoorzaak** is van de slechte Belgische prestaties omtrent de arbeidsparticipatie-kloof tussen personen met en zonder migratie-achtergrond. Dit betekent evenwel niet dat de intergouvernementele samenwerking niet kan worden verbeterd. Het onderzoek stelde vast dat er verschillende uitdagingen zijn met betrekking tot intergouvernementele samenwerking. Die aanpakken zou de efficiëntie van het beleid verhogen.

De twee belangrijkste redenen om te besluiten dat de kloof in arbeidsmarktparticipatie niet in hoofdzaak te wijten is aan de complexe bevoegdheidsverdeling en de aard van de intergouvernementele samenwerking zijn de volgende: allereerst is de bevoegdheidsverdeling in andere federale of gedecentraliseerde staten mogelijk nog ingewikkelder dan in België. En toch slagen ze er beter in dan België om de kloof in arbeidsmarktparticipatie tussen mensen met of zonder migratie-achtergrond kleiner te houden of zelfs volledig weg te werken. Ten tweede hebben zowel de federale als de regionale regeringen in België belangrijke hefboomen in handen om de participatie van immigranten op de arbeidsmarkt te bevorderen, zonder dat daarvoor samenwerking nodig is tussen de verschillende overheden. In tegenstelling tot wat men zou veronderstellen toont ons onderzoek aan dat samenwerking tussen de beleidsdomeinen integratie en arbeid *binnen* dezelfde regering (federaal of regionaal, bijvoorbeeld in het Vlaamse of Waalse Gewest of binnen de federale overheid) niet noodzakelijk vlotter verloopt dan intergouvernementele samenwerking tussen de federale staat, de gewesten en de gemeenschappen. En dat hoewel deze samenwerking tussen departementen (binnen een zelfde overheid) geen hinder ondervindt van een complexe bevoegdheidsverdeling.

## Mainstreaming of het integratiebeleid voor immigranten doortrekken in alle relevante bevoegdheidsniveaus en beleidsdepartementen.

Het mainstreamen van integratie voor immigranten in de beleidsdomeinen werk en onderwijs is essentieel om arbeidsparticipatie van deze groepen te stimuleren. Geïnspireerd door de definitie van *gender mainstreaming*, kan men mainstreaming van integratie definiëren als het proces waarbij men de verschillende gevolgen van een beleid voor personen met een migratie-achtergrond nagaat. Het kan worden omschreven als een proces dat natrekt welke gevolgen wetgeving, beleid of programma's hebben voor mensen met een migratie-achtergrond. En dat in alle domeinen en op alle beleidsniveaus<sup>2</sup>. Het vraagt samenwerking tussen beleidsdomeinen met het oog op het bevorderen van een gelij-

jke participatie, los van etnische afkomst. De complexiteit van de Belgische federale overheid kan niet als excuus dienen om departementen *op hetzelfde bevoegdheidsniveau* niet te laten samenwerken. De Europese Gemeenschappelijke Basisprincipes voor integratiebeleid van immigranten<sup>3</sup> stellen duidelijk dat integratie niet uitsluitend een bevoegdheid mag zijn van integratieministers (of binnenlandse zaken) alleen. Maar dat alle departementen en overheden eraan moeten meewerken en -denken.

Er kan veel worden opgestoken van *gender mainstreaming* in België, net als van de *mainstreaming* voor personen met een handicap. Beide gelden overigens als een wettelijke verplichting voor het beleid<sup>4</sup>. Deze vormen van *mainstreaming* worden door alle overheden op alle niveaus toegepast. Voor wat betreft integratie van immigranten zijn ze echter onbestaande op de meeste beleidsniveaus. Op federaal niveau is er nergens sprake van het *mainstreamen* van integratie van immigranten, terwijl de regio's verschillen vertonen. In Vlaanderen bestaat *mainstreaming* van integratie wel, maar dat is niet het geval in de Federatie Wallonië-Brussel, Het Waalse en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Deze overheden besteden in hun beleid voor werk en onderwijs geen of nauwelijks aandacht aan de specifieke moeilijkheden van mensen met een migratie-achtergrond. Evenmin maken ze werk van een structurele samenwerking rond dit thema tussen de betrokken beleidsdepartementen. In Vlaanderen is er sprake van een lichte *mainstreaming* van het integratiebeleid naar alle betrokken beleidsdepartementen. Maar hoewel de samenwerking tussen departementen bestaat, kan ze nog altijd op verschillende vlakken worden verbeterd.

Meer dan tien jaar al zijn de Waalse integratiecentra (*centres régionaux d'intégration*) vragende partij voor aandacht voor integratie van personen met ene migratie-herkomst in alle relevante beleidsdepartementen. Zelfs vandaag wordt alles met betrekking tot participatie van immigranten doorgeschoven naar de 'integratieminister of -departement' (*minister van Sociale Zaken, ministre de l'action sociale*). Integratiebeleid zou echter niet beperkt mogen blijven tot het financieren van integratiecentra, cursussen en kleinschalige lokale projecten opgezet door vzw's. Er moet een garantie zijn dat het tewerkstellingsbeleid en het onderwijsbeleid rekening houden met de specifieke uitdagingen waarmee mensen met een migratie-achtergrond af te rekenen krijgen (zoals discriminatie, de nood aan erkenning van diploma's, beperkte of andere professionele netwerken).

Binnen de Vlaamse regering bestaat er een geïnstitutionaliseerde vorm van *mainstreaming* van integratie, zoals wordt aangetoond in het 'Geïntegreerd Actieplan Integratiebeleid' en de interdepartementale Commissie voor het Integratiebeleid.' Uit onze

gesprekken met beleidsactoren blijkt dat het werk van deze commissie wordt geapprecieerd. Hetzelfde geldt voor de rol van dit en andere actieplannen die zich over verschillende overheidsdepartementen uitstrekken. Tegelijk kan er nog heel wat worden verbeterd. Onze gesprekspartners wezen onder meer op de onduidelijke rol van de commissie en het mandaat van haar leden als zijnde zwakke plekken bij de realisatie van de *mainstreaming*. Een terugkerend punt van kritiek betrof het gebrek aan coördinatie van alles wat zich buiten de interdepartementale commissie afspeelt. Met name wanneer ministers van onderwijs, werk of integratie nieuwe initiatieven nemen die gevolgen hebben voor de arbeidsmarktparticipatie van mensen met een migratie-achtergrond.

### **Integratie van immigranten doortrekken in de intergouvernementele samenwerking over werkgelegenheidsbeleid.**

Ons onderzoek heeft aangetoond dat de intergouvernementele betrekkingen<sup>5</sup> tussen de federale en de regionale overheden op het vlak van werkgelegenheid veel intensiever zijn dan die op het vlak van het integratiebeleid voor immigranten. De intergouvernementele gesprekken over werkgelegenheid gaan bovendien nooit in het bijzonder over de arbeidsmarktpositie van mensen met een migratie-achtergrond. Om dit verschil weg te werken moet er in de federaal-regionale gesprekken structurele aandacht zijn voor de specifieke kenmerken van de arbeidsmarktpositie van mensen met een migratie-achtergrond. Dit kan onder meer worden bereikt door bij het begin van elke legislatuur een werkgelegenheidsconferentie te houden met werkgevers, vakbonden, mensen van ondervertegenwoordigde groepen en alle overheidsinstellingen die betrokken zijn bij het arbeidsmarktbeleid (federale regering, gewesten en gemeenschappen). Deze conferentie moet vervolgens gemeenschappelijke doelstellingen uitwerken met betrekking tot arbeidsmarktbeleid. Bijzondere aandacht moet daarbij gaan naar het verbeteren van de positie van alle groepen die vandaag ondervertegenwoordigd zijn op de arbeidsmarkt. Daaronder, maar niet uitsluitend, mensen met een migratie-achtergrond.

De kloof in tewerkstelling is niet dezelfde bij mannen en vrouwen met een migratie-achtergrond. Hetzelfde geldt voor de opleidingsgraad. Vrouwen met een migratie-achtergrond kijken tegen een kloof aan die dubbel zo groot is als bij de mannen. In tegenstelling tot wat men zou vermoeden, is de kloof over het algemeen groter bij de hoger opgeleide immigranten (OESO, 2012). Er zijn daarom specifieke doelstellingen nodig om de tewerkstelling van mannen en vrouwen met een migratie-achtergrond aan te zwengelen. De aandacht voor de kwalificaties en het gen-

der-aspect moet daarin centraal staan. De intergouvernementele samenwerking moet ook oog hebben voor fenomenen als etnostratificatie<sup>6</sup>, waarbij mensen met een migratie-achtergrond oververtegenwoordigd zijn in bepaalde sectoren van de arbeidsmarkt. Of voor 'verlies van competenties', waarbij overgekwalificeerde mensen jobs uitvoeren met lage opleidingsvereisten.

Elk bestuursniveau in België zal in detail moeten uitwerken hoe het binnen zijn bevoegdheid kan bijdragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen voor deze en andere doelgroepen. Sommige van de doelstellingen kunnen zonder intergouvernementele samenwerking worden bereikt, andere niet. De manier waarop de samenwerking vorm zal krijgen, moet grondig worden doordacht. Met dit in het achterhoofd moet de conferentie bepalen welke soort vooruitgang ze wil boeken en binnen welke timing. En dat met behulp van werkgroepen op het hoogste niveau die het besluitvorming op gepaste wijze voorbereiden. De opvolging van de conferentie kan gebeuren door middel van regelmatige vergaderingen, waarin de vooruitgang wordt bijgehouden door een controlestructuur.

De resultaten van een dergelijke tewerkstellingsconferentie kunnen als input dienen voor het Nationale Hervormingsplan dat België jaarlijks bij de Europese Commissie indient. Omdat het bij de conferentie gaat om een gemeenschappelijke oefening waaraan verschillende bestuursniveaus deelnemen, kan ze de kwaliteit van het plan met betrekking tot werkgelegenheid verbeteren. Een gemeenschappelijke oefening biedt het voordeel dat ze de steeds weerkerende kritiek van de Europese Commissie kan weerleggen dat België een plan voorlegt dat in wezen een collage is van verschillende regionale plannen zonder echte samenhang. Als gevolg van de zesde staatshervorming worden verschillende bevoegdheden omtrent werkgelegenheid verder geregionaliseerd. En dat maakt deze inspanningen om samen te werken nog meer noodzakelijk.

### **Gebruik het nieuwe regionale doelgroepenbeleid om de kloof in tewerkstelling tussen mensen met en zonder migratie-achtergrond weg te werken**

Tot aan de uitvoering van de zesde staatshervorming was de federale overheid verantwoordelijk voor het 'doelgroepenbeleid', gericht op groepen (de zogenaamde risicogroepen) die ondervertegenwoordigd zijn op de arbeidsmarkt. De zesde staatshervorming heeft dit wetgevende en uitvoerende beleid overgeheveld naar de gewesten. Het doelgroepenbeleid heeft voornamelijk betrekking op loonsubsidies (of een vermindering van sociale zekerheidsbijdragen) voor werkgevers die mensen met een bepaald profiel tewerkstellen (hoofdzakelijk laaggeschoolde jongeren,

langdurig werklozen en oudere werknemers). Wat het effect is van dit 'doelgroepenbeleid' op het terugdringen van de kloof in tewerkstelling bij mensen met een migratie-achtergrond, is nooit gemeten. Deze beleidsinstrumenten richten zich vaak tot de langdurig werklozen. En dat is een categorie waarin immigranten en vooral vrouwen met een migratie-achtergrond ondervertegenwoordigd zijn. In plaats van de kloof tussen mensen met en zonder migratie-achtergrond te dichten, kunnen de maatregelen er dus toe leiden dat ze toeneemt. Onbewust bevoordelen ze immers mensen zonder een migratie-achtergrond. De regionalisering van dit doelgroepenbeleid biedt echter een unieke kans om na te gaan hoe een hertekend regionaal doelgroepenbeleid kan bijdragen tot de verkleining van de kloof tussen mensen met en zonder migratie-achtergrond.

## Conclusies

De verklaring voor de veel te grote kloof in arbeidsmarktparticipatie tussen mensen met en zonder migratie-achtergrond in België is duidelijk veelzijdig. De bevoegdheidsverdeling kan dan niet worden beschouwd als de belangrijkste oorzaak van deze kloof. Toch blijft er nog veel ruimte om gezamenlijke beleidsinspanningen aan te moedigen die de beleidsresultaten van België en de deelstaten kunnen verbeteren. Allereerst moet de integratie van immigranten worden doorgetrokken naar alle relevante beleidsdepartementen en alle bestuursniveaus. Die zogenaamde *mainstreaming* van het integratiebeleid houdt in dat het beleid wordt gecoördineerd op hetzelfde bevoegdheidsniveau, en dat tussen de departementen integratie/anti-discriminatie, werkgelegenheid en/of onderwijs. Ten tweede, zouden de betrokken beleidsmakers het specifieke thema van de arbeidsmarktparticipatie van mensen met een migratie-achtergrond ook moeten opnemen in de bestaande intergouvernementele samenwerking van het werkgelegenheidsbeleid tussen federale overheid, gemeenschappen en gewesten. Anders zouden de beleidsmaatregelen en de gezamenlijke inspanningen contra-productief kunnen werken. Bovendien zouden ze het doel missen om uiteindelijk te komen tot een meer inclusieve arbeidsmarkt. Onze derde en laatste aanbeveling wil beleidsmakers attent mak-

en op de onbedoelde neveneffecten van het vorige federale doelgroepenbeleid voor 'risicogroepen' op de arbeidsmarkt. Hoewel onbedoeld hebben die neveneffecten de kloof tussen mensen met en zonder migratie-achtergrond mogelijk nog vergroot. Het is nu aan de Gewesten, sinds kort bevoegd voor de loonsubsidies die aan werkgevers worden verstrekt, om deze instrumenten in te zetten om de tewerkstelling van personen met een migratie-achtergrond in België te bevorderen.

## Voetnoten

<sup>1</sup>Adam, I. en M. Van Dijk, *Institutionele samenwerking ter bevordering van de arbeidsparticipatie van personen met een migratieachtergrond*.

*Dit onderzoek werd uitgevoerd in opdracht en met de steun van de Koning Boudewijnstichting.*

<sup>2</sup>*Mainstreaming the gender perspective into all policies and programmes in the United Nations system, ECOSOC July 1997. Chapter IV.*

<sup>3</sup>*Council of the EU, Justice and Home Affairs Council, 2618th Meeting, 14615/04. Brussels, 19 November 2004.*

<sup>4</sup>*The law gender mainstreaming of January 12, 2007; UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities, ratified by Belgium in 2009, see also Declaration of Belgium to UN Conference on the Convention of the Rights of People with Disabilities, 2012: 2*

<sup>5</sup>*Intergouvernementele samenwerking in België in wordt vaak georganiseerd via interministeriële conferenties en werkgroepen over de kabinetten heen.*

<sup>6</sup>*De verdeling van de arbeidsmarkt in etnische lagen, waarbij mensen die geen Belgische of Europese roots hebben, oververtegenwoordigd zijn in arbeidssectoren die lager staan aangeschreven.*

## Referenties

FOD WASO/CGKR. 2013. Socio-economische Monitoring. Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg en het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding

OECD. 2012. Settling In OECD Indicators of Immigrant Integration. Organisation for Economic Co-operation and Development.

OECD. 2008. Les immigrés et l'emploi (Vol. 2): l'intégration sur le marché du travail en Belgique, en France, aux Pays-Bas et au Portugal. Organisation for Economic Co-operation and Development.

Het volledige onderzoeksrapport *Institutionele samenwerking ter bevordering van de arbeidsparticipatie van personen met een migratieachtergrond* kan worden geraadpleegd via deze weblink:

<http://www.kbs-frb.be/publication.aspx?id=316049&langtype=2067>

## Auteurs:



**Ilke Adam** is onderzoeksprofessor en onderzoekster aan het Institute for European Studies (IES) van de Vrije Universiteit Brussel (VUB), ze doceert tevens aan de Université Libre de Bruxelles. Ilke coördineert het onderzoekscluster Migratie en Diversiteit aan het IES en heeft verscheidene werken gepubliceerd over immigratie en integratiebeleid in België.



**Mathijs van Dijk** is een doctoraal onderzoeker aan het Institute for European Studies at Vrije Universiteit Brussel. Hij heeft een master in Politieke Wetenschappen van de Universiteit van Amsterdam en heeft werkervaring opgedaan rond migratie en ontwikkeling bij het United Nations Development Programme in Brussel.

Policy briefs are published by the Institute for European Studies

Jean Monnet Centre of Excellence at the Vrije Universiteit Brussel

[www.ies.be](http://www.ies.be)

Pleinlaan 5

B-1050 Brussels

T +32 2 614 80 01

[ies@vub.ac.be](mailto:ies@vub.ac.be)