



# Een geïntegreerde screening en oriëntatie van leefloongerechtigde nieuwkomers in Antwerpen: De werking en impact van COB Coevelt

**Rapport** COB Coevelt

Een geïntegreerde screening en oriëntatie van leefloongerechtigde nieuwkomers in Antwerpen: De werking en impact van COB Coevelt

---

**Datum** 1 maart 2021

**Van** Liese Berkvens, Pieter Cools, Britt Dehertogh (AP Hogeschool)

**Betreft** Impactevaluatie COB Coevelt

---



## Inhoudsopgave

<b>Executive summary .....</b>	<b>5</b>
<b>Lijst met tabellen.....</b>	<b>18</b>
<b>1 Inleiding .....</b>	<b>19</b>
1.1 <i>Het COB.....</i>	19
1.2 <i>De onderzoeksvragen.....</i>	20
1.3 <i>Data en onderzoeksmethoden.....</i>	21
1.3.1 <i>Het analyseren van de beschikbare registratiegegevens .....</i>	21
1.3.2 <i>Interviewdata: de ervaringen van diverse stakeholders .....</i>	23
1.4 <i>De opbouw van dit rapport.....</i>	24
<b>2 Aandachtspunten in de evaluatie van het COB .....</b>	<b>25</b>
2.2 <i>Wat doet men in het COB? .....</i>	25
2.3 <i>Wat is er 'vernieuwend' aan het COB en waarom zou dat werken? .....</i>	25
2.4 <i>Snelle en duurzame tewerkstelling: een gelaagde doelstelling.....</i>	27
2.5 <i>Collectieve impact: de afstemming van verschillende relevante actoren.....</i>	27
<b>3 Kwantitatieve analyse.....</b>	<b>30</b>
3.2 <i>Kenmerken van de trajecten .....</i>	30
3.2.1 <i>Werkstatus cliënten.....</i>	30
3.2.2 <i>Is er een invloed van timing van de intake op tewerkstelling? .....</i>	32
3.2.3 <i>Invloed traject op tewerkstelling .....</i>	33
3.2.4 <i>Indien mensen werken, wat is de aard van tewerkstelling? .....</i>	34
3.3 <i>Profielkenmerken van de nieuwkomers en hun invloed op succesvolle tewerkstelling .....</i>	36
3.3.1 <i>Is er een invloed van continent van herkomst op tewerkstelling? .....</i>	36
3.3.2 <i>Is er een invloed van geslacht en/of gezinssituatie op tewerkstelling? .....</i>	37
3.3.3 <i>Is er een invloed van taalniveau op tewerkstelling? .....</i>	38
3.3.4 <i>Is er een invloed van leeftijd op tewerkstelling?.....</i>	39
3.3.5 <i>Is er een invloed van scholing (thuisland) op tewerkstelling? .....</i>	40
3.4 <i>Leidt het COB Coevelt toe naar snelle tewerkstelling? .....</i>	41
3.4.1 <i>Eerst randvoorwaarden, dan tewerkstelling? .....</i>	41
<b>4 Kwalitatieve analyse .....</b>	<b>42</b>
4.2 <i>Intake en oriëntatie van individuele cliënten .....</i>	42
4.2.1 <i>Wat loopt er goed? .....</i>	42
4.2.2 <i>Spanningsvelden.....</i>	45
4.2.3 <i>Wat kan beter? .....</i>	46
4.3 <i>De afstemming tussen de betrokken diensten .....</i>	48
4.3.1 <i>Wat loopt er goed? .....</i>	48
4.3.2 <i>Spanningsvelden.....</i>	52
4.3.3 <i>Wat kan beter? .....</i>	53



4.4	<i>De rol en impact van het COB binnen het bredere ecosysteem</i> .....	56
4.4.1	Wat loopt er goed? .....	56
4.4.2	Spanningsvelden.....	57
4.4.3	Wat kan beter? .....	59
<b>5</b>	<b>Conclusie en aanbevelingen</b> .....	<b>62</b>
5.2	<i>Aanbevelingen met betrekking tot registratie en dataverwerking</i> .....	62
5.3	<i>Aanbevelingen omtrent acties op het COB-cliëntniveau</i> .....	63
5.3.1	Opleidingen toegankelijker maken .....	63
5.3.2	Jongerentraject terug in het leven roepen of differentiëren in begeleiding naargelang noden .....	63
5.3.3	Het onderzoeken van een meer collectieve aanpak als aanvulling .....	64
5.4	<i>Aanbevelingen omtrent het netwerkniveau</i> .....	64
5.4.1	Doelstelling herformuleren .....	64
5.4.2	Collectieve impact en het bestendigen van de afstemming tussen diensten na doorverwijzing .....	64
5.4.3	Kennisdeling.....	64
5.5	<i>Aanbevelingen omtrent het ecosysteem</i> .....	65
5.5.1	Proefprojecten verduurzamen .....	65
5.5.2	Artikel 60 profielversterkend maken: nood aan verder onderzoek.....	65
<b>6</b>	<b>Bibliografie</b> .....	<b>66</b>
<b>Appendix I: Overzicht interviews en focusgroepen</b> .....		<b>70</b>
<b>Appendix II: Bijkomende aanbevelingen omtrent registratie i.f.v. impactmeting</b> .....		<b>71</b>
	<i>SWOT-analyses: hoe en waar data bijhouden?</i> .....	71
	<i>Effectieve registratie: welke data bijhouden?</i> .....	73
<b>Appendix III: Inzichten uit de wetenschappelijke literatuur</b> .....		<b>79</b>
	<i>De arbeidsmarktparticipatie van vluchtelingen in Europa</i> .....	79
	<i>Vluchtelingen op de Belgische arbeidsmarkt</i> .....	80
	<i>Collectieve impact: het beste van drie (of meer?) werelden</i> .....	83
	<i>Duurzame tewerkstelling in theorie</i> .....	85
	<i>Activeringstrajecten in Vlaanderen: het Viona rapport</i> .....	86



**Rapport**

Executive summary

---

**Datum** 1 februari 2021  
**Van** Liese Berkvens, Pieter Cools, Britt Dehertogh  
**Betreft** Impactevaluatie COB Coevelt

---



## Executive summary

### 1 Probleemstelling en onderzoeksvragen

De integratie en sociale inclusie van vluchtelingen is vandaag één van meest prangende en meest gepolitiseerde beleidsuitdagingen in Europa. Het vraagstuk van arbeidsmarktparticipatie is daar een cruciaal onderdeel van.

Op lokaal niveau vertaalt dit politiek vraagstuk zich in zeer concrete uitdagingen voor dienstverlenende organisaties, niet in het minst in centrumsteden zoals Antwerpen. In reactie op de verhoogde instroom van vluchtelingen werd in Antwerpen in 2016 het COB Coevelt opgericht. Het doel was om de intake van nieuwkomers te centraliseren op een plek waar verschillende relevante diensten – Maatschappelijke Hulpverlening, Activering, Atlas en VDAB – zouden samenwerken om de trajecten rond inburgering, welzijn en tewerkstelling beter op elkaar af te stemmen en indien mogelijk met 'geïntegreerde trajecten' te werken, waarbij trajecten rond inburgering en arbeidsmarktactivering simultaan wordt opgestart.

Op vraag van de Stad Antwerpen hebben onderzoekers van de AP Hogeschool in het jaar 2020 een evaluatieonderzoek uitgevoerd dat een antwoord zocht op de volgende onderzoeksvragen:

***Hoe en in welke mate draagt de werking van het COB Coevelt bij tot 'snelle en duurzame tewerkstelling' van leefloon gerechtigde nieuwkomers in Antwerpen?***

- Wat leren de **cijfers**?
- Wat zijn de diverse **werkzame principes**<sup>1</sup> die bijdragen tot snellere en duurzame tewerkstellingstrajecten voor deze doelgroep?
- Wat zijn de belangrijkste **randvoorwaarden** – bevorderende factoren en eventuele drempels – die daarbij een rol spelen?

Naast deze algemene onderzoeksvragen zijn er op vraag van de stuurgroep een aantal bijkomende vragen meegenomen die extra aandacht kregen doorheen het onderzoek:

- Welke **profielkenmerken** van cliënten zijn relevant met betrekking tot arbeidsmarktparticipatie en welke aanpak werkt beter voor welk profiel?
- Welke **structurele elementen** (zoals wetgeving of data infrastructuur) zijn van belang voor het realiseren van de vooropgestelde beleidsdoelstellingen?
- Op welke manier draagt tewerkstelling via **art. 60** bij tot **duurzame tewerkstelling** en wat zijn de beperkingen in dat verband?
- Wat zijn de **voorwaarden voor een goede netwerksamenwerking** tussen de verschillende organisaties die betrokken zijn bij het COB?

### 2 De context en focus van het onderzoek

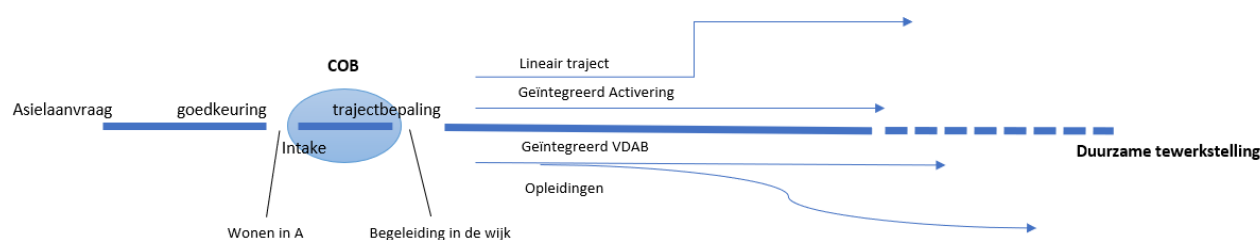
Deze onderzoeksvragen werden onderzocht met zowel kwantitatieve als kwalitatieve data en onderzoeksmethoden: de analyse van registratiedata die werden aangeleverd door de studiedienst van Stad Antwerpen en interviews en focusgroepen met meer dan 40 medewerkers, coördinatoren, cliënten en andere experts.

---

<sup>1</sup> Werkzame principes noemen we soms ook causale mechanismen of verklarende mechanismen. Het biedt een antwoord op de vraag: wat verklaart dat een interventie werkt, voor bepaalde mensen in bepaalde omstandigheden?

Om de onderzoeksvragen goed te beantwoorden, is het belangrijk een aantal zaken te verduidelijken. Ten eerste is de relatie tussen (a) screening en trajectoriëntatie door het COB en (b) de vooropgestelde uitkomst 'snelle en duurzame tewerkstelling' vaak complex en zelfs onrechtstreeks. Wat men in het COB doet leidt niet rechtstreeks tot een job. In de onvermijdelijke periode tussen trajectbepaling en effectieve tewerkstelling spelen verschillende (f)actoren een rol die zowel de snelheid als de duurzaamheid van de uiteindelijke tewerkstelling beïnvloeden. We bestuderen de impact van het COB hier dus best in termen van 'contributie' (het draagt bij tot) en niet in termen van attributie (het is dé oorzaak van succes). Anders gezegd, het COB realiseert de snelle en duurzame tewerkstelling niet, maar draagt ertoe bij. Figuur 1 biedt een visuele weergave van de mogelijke trajecten van cliënten en de positie van het COB binnen het bredere proces van mensen toe te leiden naar duurzaam werk.

Figuur 1: Positie van het COB in het realiseren van snelle en duurzame tewerkstelling



Ten tweede is het COB-model al geëvalueerd en bijgestuurd binnen het kader van het ESF-project Activering Vluchtelingen Antwerpen. We focussen daarom niet enkel op de organisatie van de screening en de begeleiding van cliënten, maar gaan dieper in op de bredere samenwerking tussen de betrokken organisaties. We kijken ook naar wat er na het COB, wanneer cliënten al werden doorverwezen, gebeurt met het advies van het COB.

Ten derde is het belangrijk te vermelden dat de beleidscontext waarin het COB zich bevindt, voortdurend in beweging is. Het aflopen van het ESF-project en beleidsveranderingen op verschillende niveaus beïnvloeden de werking van het COB en hun partners. Dat betekent ook dat de beschikbare registratiegegevens verwijzen naar een situatie die al deels veranderd is. Dit wordt echter opgevangen door de recente interviews met diverse stakeholders.

Doorheen het onderzoek focusten we telkens op drie niveaus: het cliëntniveau, het netwerkniveau van de betrokken organisaties en het 'ecosysteem-niveau' wat verwijst naar de bredere context en (f)actoren die de trajecten van cliënten beïnvloeden tijdens en na hun periode in het COB. Daarnaast focusten we expliciet op het thema registratie en de koppeling van datasystemen. Hieronder nemen we die verschillende niveaus eerst zoveel mogelijk samen om onze onderzoeksvragen te beantwoorden. Nadien formuleren we onze aanbevelingen op die verschillende niveaus.

### 3 Antwoorden op de onderzoeksvragen

#### 3.1. Algemene onderzoeksvragen

Hieronder bespreken we onze belangrijkste onderzoeksbevindingen per onderzoeksvraag. De algemene vraag luidt: *Hoe en in welke mate draagt de werking van het COB Coevelt bij tot 'snelle en duurzame tewerkstelling' van leefloongerechtigde nieuwkomers in Antwerpen?*

'Hoe' het COB hiertoe tracht bij te dragen is eenduidig te beantwoorden: doormiddel van de intakegesprekken en samenwerking tussen verschillende betrokken diensten tracht men tot een trajectbepaling op maat te komen en waar mogelijk de trajecten rond inburgering en arbeidsmarktactivering gelijktijdig op te starten en deze goed op elkaar af te stemmen. Hieronder

identificeren we een aantal werkzame principes en randvoorwaarden die kunnen verklaren waarom dit beter of minder goed lukt. De vraag 'in welke mate' het COB daartoe bijdraagt is moeilijker te beantwoorden.

- Wat leren de **cijfers**?

De beschikbare cijfergegevens leren ons dat iets meer dan de helft van alle cliënten die in 2017 en 2018 hun intake kregen in het COB in maart 2020 (dus tussen de 15 tot 39 maanden na intake) aan het werk is. De andere helft heeft geen werk of een 'onbekende' status.

Daarnaast tonen de cijfers ook dat de kans op tewerkstelling verhoogt naarmate ze langer in het traject zitten. Zo is 47,6% van wie in najaar 2018 een intake kreeg aan het werk in maart 2020 en van wie in voorjaar 2017 een intake kreeg is er diezelfde maand 50,9% aan het werk. Dit verschil kan diverse oorzaken hebben, maar het doet vermoeden dat een grote minderheid van ongeveer 40 tot 50% na een jaar en drie maanden aan een eerste werkervaring geholpen kan worden, terwijl er een kleine meerderheid van de mensen meer tijd nodig heeft. Daarnaast is het aannemelijk dat een substantiële groep na drie jaar nog geen duurzaam werk heeft gevonden. Op basis van onze cijfers kunnen we dit echter niet precies zeggen omdat het hier gaat over een momentopname. Wat we wel weten is dat een groot deel van de als 'werkend' geregistreerde mensen op dat moment in een artikel 60 traject zit. Ongeveer 13% van het ex-COB cliënteel is in maart 2020 uitkeringsgerechtigd, volledig werkloos.

Tabel 1 Traject en tewerkstelling

		Geen onbekend	werk	ofWerk	Totaal
<b>Geïntegreerd via VDAB</b>	N	199		295	494
	%	40.3%		<b>59.7%</b>	100.0%
<b>Geïntegreerd via Activering</b>	N	99		120	219
	%	45.2%		<b>54.8%</b>	100.0%
<b>Lineair</b>	N	381		252	633
	%	60.2%		<b>39.8%</b>	100.0%
<b>Jongerenproject (ESF)</b>	N	137		179	316
	%	43.4%		<b>56.6%</b>	100.0%
<b>Totaal</b>	N	816		846	1662
	%	49.1%		<b>50.9%</b>	100.0%

Tabel 1 toont het percentage dat in maart 2020 aan het werk is per traject. We stellen vast dat mensen met een geïntegreerd traject gemiddeld sneller aan het werk zijn dan mensen met een lineair traject. Dit komt overeen met de logica van het COB-model en de beoogde doelstelling. We vermoeden dat dit sneller aan het werk zijn te verklaren valt door een combinatie van de preselectie van sterkere profielen voor geïntegreerde trajecten én de vroegere opstart van de activeringstrajecten binnen het geïntegreerde traject.

Op basis van Tabel 1 lijkt het VDAB-traject het meest effectief in termen van het percentage cliënten dat aan het werk is. Deze cijfers zijn echter misleidend omdat ze niet tonen dat verschillende trajecten en cursus de route werden aangepast. Zo toont Tabel 2 dat 44% van de cliënten die eerst bij VDAB was ingedeeld alsnog een artikel 60 traject via Activering kreeg. Een groot aandeel van de oorspronkelijke VDAB-trajecten werd dus uiteindelijk door Activering begeleid. Voor de meerderheid van de cliënten in het jongerentraject werd ook een artikel 60 traject opgestart.

Van alle 1662 cliënten die in 2017 en 2018 hun intake kregen werd er voor 764 mensen (46%) een artikel 60 traject opgestart.

Tabel2: Inzet artikel 60 per traject

Type traject	% in art. 60 per traject	N in art 60 per traject	% van totaal in art. 60
Geïntegreerd VDAB	43,9	217	28,4
Geïntegreerd Activering	70,8	155	20,3
Lineair	34,0	215	28,1
Jongerentraject (ESF)	56,0	177	23,2
<b>Totaal</b>	<b>46,0</b>	<b>764</b>	<b>100</b>

Wat de snelheid van tewerkstelling betreft, leren we dus uit de cijfers dat de meerderheid van de trajecten minstens een jaar duren er na een jaar en drie maanden al een grote groep (bijna de helft) aan het werk is. We zien dat naarmate mensen langer in begeleiding zijn, hun kans op werk stijgt, maar die kans lijkt niet zeer sterk te stijgen binnen de drie jaar, wat doet vermoeden dat een substantiële groep er langer dan drie jaar over doet. We zien ook dat mensen die een geïntegreerd traject volgen gemiddeld sneller aan het werk zijn.

Wat de duurzaamheid van tewerkstelling betreft, leren de cijfers ons zeer weinig. Vandaag wordt de tewerkstellingsstatus van individuele cliënten niet longitudinaal bijgehouden, we moeten ons baseren op een momentopname. De cijfers zeggen ook niets over de aard van het werk en het contract van de werkenden, terwijl dit natuurlijk van belang is met betrekking tot duurzaamheid. In het stuk over aanbevelingen rond registratie komen we hierop terug.

- Wat leren de **interviews**?

COB Coevelt zorgt voor een gestandaardiseerde aanpak van de intake en trajectbepaling van leefloongerechtigde nieuwkomers in Antwerpen. Enkele respondenten vermelden dat die intake voordien soms anders werd aangepakt in verschillende wijkcentra en benoemen die meer uniforme aanpak als een goede zaak.

Alle geïnterviewde betrokken professionals zijn ervan overtuigd dat de gecombineerde expertise van en het overleg tussen de diensten bijdraagt tot een onderbouwde trajectbepaling naar een lineair-, geïntegreerd via Activering- of geïntegreerd via VDAB-traject. Via het COB werd voor iets meer dan 60% van de nieuwkomers (met een intake in 2017 en 2018) een geïntegreerd traject opgestart. Op die manier geeft het COB een concreet antwoord op de vraag naar meer integratie tussen inburgerings- en activeringstrajecten, iets wat ook uit het grootschalige VIONA-onderzoek naar migratie en arbeidsmarktintegratie als een aanbeveling naar voren kwam (Wood & Neels, 2020).



Tijdens de interviews vonden we grote tevredenheid met betrekking tot de aanpassingen die doorheen het ESF-project werden gemaakt aan de organisatie van die intakegesprekken. De evolutie van drie naar twee gesprekken, waarbij Atlas ook arbeidsgerelateerde vragen stelt, wordt als positief ervaren. Men is dus tevreden met het huidige model. Het feit dat dit gebeurt in een SPOC (single point of contact) formule waar verschillende diensten aanwezig zijn, bevordert de uitwisseling tussen die diensten en maakt het voor cliënten en derden makkelijker om te weten waar ze terecht kunnen. Ook de geïnterviewde ex- COB-clients hadden geen klachten over het praktische verloop van hun intake en contacten op het COB. Dit begrijpen we als een voorzichtige bevestiging van het vermoeden van professionals dat deze SPOC-organisatie ook de cliënt ten goede komt.

We vinden dat de meeste betrokken professionals geloven dat een goede trajectbepaling en een vroege opstart van het activeringstraject waar mogelijk kan bijdragen tot snellere en duurzame tewerkstelling. Of tewerkstelling nu effectief sneller wordt gerealiseerd dan voorheen is, omwille van een gebrek aan vergelijkbare kwantitatieve data, niet éénduidig te concluderen. Wat betreft duurzaamheid ontbreken de harde cijfers ook. Tijdens de focusgroep vraagt men zich af of het wel haalbaar is om deze gemiddelde termijn te verkorten gezien het profiel en de achtergrond van de doelgroep. Professionals benadrukken dat de betekenis van 'snel' telkens moet bekeken worden in relatie tot de situatie en rugzak van de individuele cliënt.

- Wat zijn de **werkzame principes en randvoorwaarden**?

De werkzame principes en randvoorwaarden zijn opgedeeld in drie niveaus: cliënt-, netwerk-, en ecosysteem niveau. De medewerkers en coördinatie van het COB hebben wel directe controle over het cliënt- en netwerkniveau, maar natuurlijk veel minder over het ecosysteem niveau. Toch bespreken we ook het ecosysteem omdat daar volgens ons onderzoek belangrijke hefboomen liggen om het realiseren van geïntegreerde trajecten en snelle en duurzame tewerkstelling nog te verbeteren.

**Cliëntniveau:** Uit de interviews leren we dat verschillende zaken zoals (fysieke en mentale) gezondheid, de gezinssituatie, eerdere arbeidservaring, talenkennis en de inzet van de cliënt belangrijke verklarende factoren zijn met betrekking tot hoe snel men aan het werk geraakt. Daarnaast vinden we in ons onderzoek ook een aantal niet-individuele factoren of randvoorwaarden, zoals de vraag op de arbeidsmarkt, de mogelijkheid om een opleiding te volgen of de erkenning van diploma's, die de snelheid en duurzaamheid van de individuele tewerkstelling kunnen beïnvloeden.

Wat de specifieke bijdrage van het COB in de fase van intake en trajectbepaling betreft, komt de communicatie in een contact- of moedertaal naar boven als een belangrijke hefboom voor goede informatie-uitwisseling. Het verhoogt de kans dat de cliënt alles begrepen heeft en zorgt ook dat er meer en juistere informatie over die cliënt wordt verzameld. Dit is niet volledig nieuw of uniek aan het

COB, er wordt immers al langer met tolken gewerkt. Toch wordt de aanwezigheid van taalhulpen aan het onthaal vaak vermeld als een belangrijke meerwaarde en voorwaarde voor vlottere intake. Daarnaast wordt ook het tweede intakegesprek door Atlas, dat werd afgestemd met VDAB en waar ook arbeidsgerelateerde vragen aan bod komen, vaak vermeld als een cruciaal element die een onderbouwde trajectbepaling mogelijk maakt.

De gecombineerde expertise van MH, Activering, Atlas en VDAB is de sleutel tot het bepalen van een gepast traject. De twee intakegesprekken geven een breed beeld van de cliënt en haar/zijn situatie en de professionals van verschillende diensten zorgen voor een overzicht van de mogelijke trajecten en hoe die eventueel praktisch te combineren zijn. De aanwezigheid van de verschillende partners op de activeringsscreening werd door velen genoemd als een belangrijke randvoorwaarde.

Een mogelijk punt van kritiek vanuit het perspectief van impactmeting is dat het COB de cliënt en haar traject uit het oog verliest na de doorverwijzing. Hoewel het als professional heel logisch is dat je niet al je vorige cliënten blijft volgen, wil je als organisatie wel weten of het bepaalde traject nadien ook

effectief wordt gerealiseerd en als dat niet zo is, of later wordt aangepast, wat daar dan de reden voor is. Uit de focusgroepen blijkt dat mensen met lineaire trajecten soms toch kort nadien vanuit de wijk worden aangemeld voor een geïntegreerd traject via Activering of dat verschillende VDAB-trajecten nadien een traject voor Activering werden. Dit wordt nu niet (systematisch) teruggekoppeld, terwijl deze informatie mogelijk wel interessant kan zijn voor de COB-werking.

**Netwerkniveau:** Op het niveau van de samenwerking tussen de betrokken organisatie kwam de samenwerking onder één dak (SPOC) geregeld naar voren als een werkzaam principe. Het bevordert de onderlinge communicatie en zorgt er voor verschillende respondenten voor dat men elkaars job beter begrijpt. De verschillende partners leren ook van elkaar door zo dicht samen te werken. In wandelgangen kan men dingen navragen en snel opvolgen. Zaken die anders misschien zouden blijven liggen.

De aanwezigheid van een coördinator is een belangrijke randvoorwaarde voor het welslagen van dit soort interorganisationeel netwerk omdat het de interne en externe legitimiteit van het netwerk kan bevorderen. Een coördinator bewaakt de gedeelde doelstelling en werkt aan een gedeelde visie. Dit is belangrijk om te voorkomen dat professionals terugplooiën op de doelen en visie van hun eigen moederorganisatie, maar de gecombineerde, collectieve impact voor ogen houden. Voor het opvangen en doorgeven van informatie en signalen blijkt de functie van coördinator ook van belang. In verschillende interviews kwam dit naar voren als een belangrijk aandachtspunt en werd de meerwaarde van het werk van de ESF-coördinator hoog ingeschat.

Wat die gedeelde doelstellingen betreft, valt het op dat deze niet éénduidig werden gedefinieerd en geoperationaliseerd. Tijdens de interviews vonden we nogal wat verschillen in visie op wat 'snelle en duurzame tewerkstelling' precies betekent. Zeker wat het woord duurzaam betreft, vonden we veel verschillen in hoe respondenten uit verschillende organisaties deze doelstelling definiëerden. In de literatuur wordt duidelijk definiëren en afstemmen van de gedeelde doelstellingen, genoemd als een eerste stap naar collectieve impact (Kania & Kramer, 2011).

Een tweede punt van kritiek betreft het ontbreken van een gedeeld registratie-instrument. Dit is volgens diezelfde literatuur een belangrijke tweede voorwaarde voor collectieve impact. Volgens medewerkers van de verschillende organisaties zou het een enorme meerwaarde zijn als men makkelijk per cliënt kan zien welke afspraken deze heeft gehad en wat daar besloten is. Dit is nu niet mogelijk waardoor er veel informatie dreigt verloren te gaan. Tijdens een focusgroep zegt een medewerker hierover:

*“Nu zouden we voor zeer veel kleine zaken telkens moeten bellen, dat is praktisch niet haalbaar. In crisisgevallen doe je dat wel en dan heb ik al gemerkt van wauw als het moet, lukt het wel om met alle collega's af te stemmen. Maar voor elk klein detail ga je dat niet doen.”*

Deze nood werd al meermaals aangekaart. Het blijkt niet eenvoudig op te lossen, onder andere omwille van privacywetgeving en het feit dat elke organisatie al met een eigen systeem werkt. De oplossingen voor deze uitdaging liggen dus deels buiten het COB, in het bredere ecosysteem van organisaties en regelgeving.

In de periode dat de interviews werden afgenomen, was er onduidelijkheid over de toekomstige rol van de VDAB binnen het COB-netwerk. Vanuit de bevraagde professionals werd duidelijk aangegeven dat zij de aanwezigheid van VDAB en hun expertise – onder andere rond het veranderende opleidingsaanbod – zeer op prijs stelden.

**Ecosysteem niveau:** Een belangrijke bevinding van dit onderzoek is dat de integratie van verschillende diensten en levensdomeinen die tijdelijk wordt gerealiseerd door de intake en trajectbepaling van het COB, kort nadien terug lijkt te desintegreren. In en rond de werking van het COB is er wel veel communicatie en afstemming tussen verschillende diensten, maar na de doorverwijzing loopt dat vaak

moeilijker. Buiten het COB kennen mensen van verschillende diensten elkaar amper en is de informatiedeling zeer omslachtig.

Een tweede element betreft het persistente belang van Nederlands 1.2 voor allerhande activiteiten met betrekking tot opleiding en tewerkstelling in de brede zin. De ambitie om trajecten te integreren botst in de realiteit nog vaak op taalniveau als drempel. Daardoor krijgen geïntegreerde trajecten in de praktijk soms toch een lineair karakter. Zo hoorden we onder andere het voorbeeld van een man die perfect als chauffeur zou willen en kunnen werken, maar voorlopig nog niet voldoende Nederlands kan om hier zijn rijbewijs te halen.

Een derde bevinding is dat het bestaande (VDAB) vormingsaanbod volgens betrokken professionals weinig toegankelijk blijft voor deze doelgroep. Dit hangt deels samen met het hierboven vermelde belang van Nederlands om sommige geïntegreerde trajecten echt te laten slagen. Vanuit het perspectief van duurzaamheid is de toegang tot opleidingen ook van belang, het is in die zin een gemis dat cijfers rond het volgen van opleidingen niet systematisch worden bijgehouden.

Ten vierde valt het op dat er al verschillende waardevolle experimenten werden (en worden) uitgevoerd rond werkplekleren, knelpuntberoepen en het betrekken van werkgevers. Veel van deze projecten gebeuren echter met projectfinanciering en de meesten worden niet bestendig, ondanks positieve resultaten (Wood & Neels, 2020 komen tot dezelfde bevinding).

### 3.2 Vragen vanuit de stuurgroep

- Welke **profielkenmerken** zijn van belang?

Uit de interviews komt duidelijk naar voren dat cliënten met technische skills en een basiskennis Nederlands de beste kansen hebben op snelle en duurzame tewerkstelling, zeker wanneer ze ervaring hebben in een knelpuntberoep.

Op basis van de cijfers zien we dat het taalniveau bij intake weinig invloed heeft op de kans om snel tewerkgesteld te worden. Het gaat dus eerder over de mogelijkheid om redelijk snel een basis Nederlands te leren, in combinatie met een activeringstraject. Een hoger scholingsniveau leidt niet tot snellere tewerkstelling. Dit valt waarschijnlijk te verklaren doordat mensen met een hoger diploma

langer zoeken naar een job die past bij hun vooropleiding, trachten hun diploma te laten erkennen, of proberen om hier opnieuw een hoger diploma te halen.

We zien dat vrouwen vaker hooggeschoold zijn dan mannen, maar dat de kans op tewerkstelling bij vrouwen gemiddeld lager ligt dan bij mannen. We zien ook dat alleenstaanden gemiddeld sneller aan het werk geraken dan mensen met een gezin ten laste. Dit wijst er op dat een geïntegreerd traject in de praktijk soms moeilijk te combineren valt met een gezin. Dit kwam ook aan bod tijdens de interviews met zowel professionals als voormalig COB-clieënten.

Uit onze cijfers blijkt ook dat mensen onder 30 jaar procentueel gezien vaker aan het werk zijn dan mensen boven de 30 jaar. Hiervoor zijn verschillende verklaringen mogelijk. Deze bevinding kan echter ook een gevolg zijn van de relatief sterke resultaten van het ESF-jongerentraject (zie Tabel 1). Jongeren werden in dit traject intensiever begeleid, waardoor de vergelijking met andere leeftijdsgroepen moeilijk is. Uit de interviews kwam naar voren dat het zeer moeilijk is om deze groep 18 tot 25 jarigen goed te helpen binnen de reguliere werking. Velen zien een specifieke, meer intensieve en meer collectieve aanpak voor jongeren, zoals tijdens het ESF-project, dan ook als een grote meerwaarde.

Hoewel we verschillende relevante profielkenmerken kunnen identificeren, is het niet mogelijk om enkel op basis van die kenmerken te bepalen wat het beste traject is. De professionals benadrukken het belang van maatwerk. Je moet een deel van het verhaal van de mensen meekrijgen, wat men probeert tijdens de intake gesprekken, en dan nog is die informatie geen garantie op een passend traject.

Daartoe spelen ook andere elementen zoals de fysieke en mentale gezondheid van de mensen of hun persoonlijke motivaties en mogelijkheden om ervoor te gaan een belangrijke rol volgens onze respondenten.

- Wat zijn de **voorwaarden voor een goede netwerksamenwerking**?

Op basis van ons onderzoek en literatuurstudie geven we hier puntsgewijs enkele relevante voorwaarden voor een goede netwerksamenwerking. Sommige daarvan zijn al voldaan in de context van het COB, andere niet. Het strekt dan ook tot de aanbevelingen om hier verder op in te zetten.

- Een fysieke plek waar alle verschillende partners geregeld aanwezig zijn en elkaar ook informeel kunnen treffen bevordert de netwerksamenwerking. Hiermee willen we niet zeggen dat iedereen voortdurend fysiek nabij hoeft te zijn of dat informatietechnologie dit niet deels kan vervangen. Toch is het blijven inzetten op nabijheid en zowel formele als informele uitwisselingen een aanbeveling.
- Zoals hierboven reeds besproken, is de rol van netwerkcoördinator belangrijk voor het versterken van de interne en externe legitimiteit van het netwerk. De coördinator faciliteert de samenwerking en gedeelde visie en bewaakt de gedeelde doelstelling vanuit het perspectief van collectieve impact.
- Het eenduidig en SMART formuleren van de gedeelde doelstellingen en het gezamenlijk bepalen van een beperkt aantal nuttige indicatoren die het opvolgen van het behalen van deze doelstellingen ondersteunen.
- Kennis- en informatieoverdracht tussen de verschillende partners ondersteunen doormiddel van een gedeeld registratie instrument.

- Welke structurele **elementen** beïnvloeden het behalen van de doelstellingen?

We hebben reeds vermeld dat de vereiste van Nederlands 1.2 nog steeds vaak een drempel is tot een geïntegreerd traject in de praktijk, ondanks de moeite die men doet om hier flexibeler mee om te gaan. In sommige gevallen is dit een wettelijk bepaalde of principiële kwestie. In andere gevallen eerder een pragmatische kwestie, in die zin dat men een opleiding bijvoorbeeld niet op hetzelfde tempo kan volgen als men de taal niet begrijpt. Er wordt vandaag al ingezet op Nederlands leren op de werkvloer en het

verstrekken van informatie in een contacttaal enzovoort. Dit creëert kansen voor mensen die de skills en ambitie hebben om snel aan het werk te gaan, maar de taal nog niet echt machtig zijn. Tijdens de focusgroepen merkten we dat sommige professionals aangeven dat hier nog sterker op ingezet kan en moet worden om nieuwkomers vooral in de eerste fasen wegwijs te maken in een contacttaal. Anderen benadrukken dan weer het belang om vanaf het begin voldoende in het Nederlands te communiceren.

Een tweede belangrijk element betreft de registratiesystemen en het gebrek aan koppeling tussen die systemen. Eenvoudig gesteld kan een registratie-instrument twee algemene doelen dienen: het delen van informatie in functie begeleiding op individueel niveau en het verschaffen van een overzicht van de trajecten om de werking te monitoren op aggregaat niveau. Het ontbreken van een gedeeld registratie-instrument voor het delen van cliëntinformatie hebben we hierboven reeds besproken en is een gekend probleem. Als we kijken naar registratie voor monitoring op aggregaat niveau zien we dat de data uit de verschillende registratiesystemen vandaag niet structureel gekoppeld wordt waardoor een geïntegreerde monitoring ontbreekt. Hierdoor is de beschikbare data om de effectiviteit van tewerkstellingstrajecten te meten beperkt. Het recent afgeronde, grootschalige VIONA project heeft het structureel uitbouwen van die data infrastructuur naar voren geschoven als een van de belangrijkste aanbevelingen uit hun onderzoek (Wood & Neels, 2019) Dit is dus geen specifiek Antwerps of COB probleem. De grote sleutels liggen op het regionaal en nationaal niveau. Het ontbreken van deze structurele integratie van datasystemen is strikt genomen geen belemmering van het behalen van de doelstellingen, maar eerder een belemmering van het goed monitoren van het behalen van de doelstellingen. In het volgende hoofdstuk doen we een aantal aanbevelingen omtrent beperkte ingrepen

die men kan overwegen op Antwerps niveau om de registratie en monitoring van trajecten te verbeteren.

- Draagt **art. 60** bij tot **duurzame tewerkstelling** en wat zijn de beperkingen?

Toen we tijdens de focusgroep de cijfers rond tewerkstelling presenteerden, vroeg een deelnemer: “Rekenen we artikel 60 als werk? Dit is toch een traject naar werk, maar geen duurzame tewerkstelling op zich?” Aangezien de VDAB-registratiegegevens ons niet tonen wie van de werkenden een artikel 60 traject loopt en wie niet, is het duidelijk dat het over een substantiële groep gaat. De cijfers zouden er zeker anders uitzien als artikel 60 niet als ‘werkend’ wordt geteld. Voor bijna de helft van de mensen die in 2017 en 2018 hun intake kregen bij het COB werd een artikel 60 traject opgesteld. Dit beleidsinstrument wordt dus veelvuldig gebruikt voor deze doelgroep in de Antwerpse context. Sommige respondenten geven aan dat er vanuit het beleid actief op wordt ingezet.

Onder cliënten is artikel 60 ook een gegeerd goed. Verhalen gaan rond dat het dé manier is om op korte termijn een job te krijgen onder goede voorwaarden. Velen vragen dan ook actief naar artikel 60 en zeggen zelfs dat ze alleen artikel 60 willen doen. Dat was bijvoorbeeld geregeld het geval tijdens het jongerentraject. Op langere termijn zou het volgens verschillende professionals voor veel mensen geen goede strategie zijn<sup>2</sup>. Velen zouden doorheen deze trajecten maar beperkt Nederlands leren en onvoldoende voorbereid worden voor het werk op de reguliere arbeidsmarkt. Het beeld leeft dat men door artikel 60 van bijstand naar werkloosheidsuitkering evolueert en opnieuw geen werk heeft. Bij sommigen wordt de werkloosheidsuitkering opnieuw geschorst en deze moeten dan terug naar de sociale dienst, dat zag men ook op het COB gebeuren met enkele voormalige deelnemers aan het ESF-jongerentraject. Eerder onderzoek, zowel kwantitatief als kwalitatief, heeft dit fenomeen van inactiviteit na artikel 60 reeds beschreven (Carpentier, Neels, & Van den Bosch, 2017; Cools & Oosterlynck, 2019; Lens, Marx & Vujic, 2019).

Dit doet dus vragen rijzen omtrent de duurzaamheid van artikel 60. Men kan zich de vraag stellen of dit instrument niet selectiever dient ingezet te worden. Deze discussie is niet nieuw en de laatste jaren zijn er al verschillende beleidsinitiatieven genomen om de overgang van artikel 60 naar het NEC te ondersteunen, bijvoorbeeld via de begeleiding binnen TWE of door een aantal uren opleiding en NT2 toe te laten tijdens de werkuren. Daarnaast zien we dat er ook wordt ingezet op artikel 60 privé, op het wisselen van functie of werkgever binnen een traject en samenwerken met bedrijven die zich engageren om mensen nadien aan te nemen. Net zoals andere tewerkstellingsexperimenten die beloftevolle resultaten tonen, gaat het hier om een beperkt aantal, redelijk intensieve en daarom dure samenwerkingen. Het verbeteren van de doorstroom na artikel 60 blijft dus een belangrijke uitdaging die relevant is voor het behalen van de doelstelling ‘snelle en duurzame tewerkstelling’ voor deze doelgroep. Meer onderzoek naar ‘profielverhoging’ doorheen artikel 60 en ‘doorstroom’ na artikel 60 zou meer licht doen schijnen op de impact van het COB en het bredere Antwerpse tewerkstellingsbeleid en zou kunnen bijdragen tot het verfijnen van de toewijzingscriteria voor artikel 60.

## 4 Aanbevelingen

Hieronder bespreken we de belangrijkste aanbevelingen op basis van ons onderzoek op drie niveaus: registratie en monitoring, cliëntniveau en het niveau van het netwerk van betrokken organisaties. Omdat het bredere ecosysteem rond inburgering en tewerkstelling zich buiten de directe invloedssfeer van het COB bevindt, nemen we dit niveau niet mee in dit hoofdstuk.

---

<sup>2</sup> Ook uit gesprekken met voormalig COB-clients komt dit beeld naar voren, al benadrukken een aantal van die respondenten wel dat het zeker mogelijk is om je tijdens een artikel 60 nog actief bij te scholen, als je de motivatie hebt en als het te combineren valt met je familielevens.



#### 4.1. Aanbeveling met betrekking tot registratie en dataverwerking

Als we het hebben over een registratie-instrument in functie van het delen van cliëntinformatie weten we dat dit onderwerp reeds op de beleidsagenda staat. Het ontwikkelen van een oplossing voor het probleem van informatiedelen zou de samenwerking binnen het netwerk alsook de begeleiding van individuele cliënten ten goede komen. Een innovatief idee dat in dit verband uit de focusgroepen naar boven kwam, is om te onderzoeken of men de cliëntinformatie kan centraliseren bij de cliënt, bijvoorbeeld doormiddel van een soort elektronisch dossier of dagboek via een mobiele applicatie, waar de cliënt zelf de toegang toe kan reguleren. Binnen dit onderzoek hebben wij deze piste niet kunnen verkennen, maar het kan een zinvol alternatief zijn als de koppeling van de systemen van partners niet mogelijk lijkt.

Als het gaat over registratie in functie van monitoring op aggregaat niveau hebben we reeds vermeld dat de structurele koppeling van registratiesystemen op regionaal/nationaal niveau vandaag ontbreekt. Toch zou men ook op Antwerps niveau zaken kunnen doen om de monitoring van trajecten te verbeteren. Hier zijn natuurlijk niet enkel wetenschappelijke, maar ook budgettaire en pragmatische argumenten van belang. Men kan zeer veel meten, maar het moet praktisch haalbaar en voldoende relevant zijn. Of zoals een respondent het treffend verwoordde in een interview: *“men moet zich afvragen of het sop de kolen wel waard is”*.

We beperken ons hier daarom tot het aanbevelen van enkele eerder beperkte ingrepen die mogelijk wel een substantiële meerwaarde hebben.

- De werking van het COB heeft geen directe invloed op de effectieve tewerkstelling van cliënten. Bepaal daarom **een intermediaire indicator** die informatie geeft op de mate waarin het door het COB bepaalde traject effectief wordt uitgevoerd. Laat bijvoorbeeld registreren hoe lang het duurt voor het bepaalde traject effectief wordt opgestart na doorverwijzing of laat aanpassingen aan het traject (zoals van geïntegreerd VDAB naar geïntegreerd Activering of van Lineair naar geïntegreerd Activering) registreren. Door **het installeren van deze feedbackloop** krijg je mogelijk nuttige informatie voor het optimaliseren van de trajectbepaling.
- De huidige cijfergegevens leren ons niets over de duurzaamheid van de tewerkstelling. Om daar iets aan te doen, is het belangrijk om **het concept duurzaamheid te definiëren en te operationaliseren**.
- Vervolgens sterkt het tot de aanbevelingen om **een longitudinaal perspectief** te bekomen door de tewerkstellingsstatus van bepaalde cohorten meermaals (bijvoorbeeld om het jaar) op te vragen om evoluties te monitoren.
- Daarnaast is het ook belangrijk meer informatie bij te houden over **de aard van het werk**. Indien mogelijk zou VDAB de tewerkstelling via artikel 60 en eventuele andere relevante informatie over de aard van het contract kunnen bijhouden, wat een diepgaandere analyse van de tewerkstellingscijfers zou mogelijk maken.
- Tot slot is het een gemis dat er vandaag geen geaggregeerde data worden bijgehouden omtrent de deelname aan opleidingen. Opleidingen zijn een belangrijk instrument voor het verbreden van tewerkstellingsperspectieven en het realiseren van duurzame tewerkstelling. In onze interviews en in media interventies van experts (Marx in De Standaard 5/11/2020) horen we dat opleidingen nog zeer weinig worden ingezet voor deze doelgroep. We beschikken nu echter niet over cijfers om dit hard te maken in de context van het COB. **Het beter laten registreren van het gebruik van opleidingen door de doelgroep op aggregaat niveau** is dan ook belangrijke aanbeveling.

#### 4.2. Aanbevelingen m.b.t het cliëntniveau

Tijdens de ESF-periode zijn er al heel wat zaken aangepast om de werking van het COB beter te doen aansluiten bij de cliënt.

Iets dat tijdens de interviews geregeld aan de oppervlakte komt is het **belang van een jongerentraject**. Velen zijn van mening dat deze groep extra ondersteuning nodig heeft en dat het moeilijk is ze binnen de reguliere werking goed te helpen. Deze groep heeft een groot potentieel aan menselijk kapitaal dat dreigt verloren te gaan. Om meer op maat te kunnen werken, raden we aan om (een equivalent van) het jongerentraject uit het ESF-project in het leven te roepen. Hierdoor kunnen jongeren de extra begeleiding krijgen die ze nodig hebben om hun toekomst uit te bouwen.

Lerend uit het jongerentraject, raden we aan om in te zetten op **contact met 'Belgen' en in groep te werken**. Op dit moment is een tewerkstellingstraject nog zeer individueel. In het jongerentraject werd er wel soms in groep gewerkt en men merkte dat cliënten elkaar kon ondersteunen als lotgenoten. **Het uitbouwen van een netwerk** heeft volgens de literatuur een positieve invloed op het verkrijgen van duurzaam werk (Verwiebe et al., 2019). Deze meer collectieve aanpak is niet voor iedereen. Ze moet ook niet binnen de COB werking worden opgezet, maar het kan nuttig zijn hier op in te zetten als een aanvullend, maar informeel aanbod. Doorheen het ESF-project in Gent werd hier actief op ingezet, met ondersteuning van vrijwilligers die al langer in België wonen. Het kan dan ook nuttig zijn om te leren van deze ervaringen.

Doorheen de interviews leerden we dat begeleiders moeten navigeren op een **spanningsveld tussen een korte- en langetermijnperspectief**. Dit hebben we reeds kort besproken in relatie tot artikel 60. Professionals geven aan dat het belangrijk is om cliënten voldoende inzicht te bieden in verschillende mogelijkheden en hoe een langere weg zou kunnen leiden tot een betere en duurzamere tewerkstelling nadien. Om dat te doen is er voldoende tijd nodig. Er is wat dit betreft niet één juiste aanpak en veel hangt af van de ambities, noden en rugzak van de cliënt. Eerder dan een concrete aanbeveling willen we het hier erkennen als een voortdurend aandachtspunt waar praktijkwerkers zich bewust van zijn. Mogelijk is het zinvol om dit ook bespreekbaar te maken op netwerkniveau.

### 4.3. Aanbevelingen m.b.t. het netwerkniveau van het COB

Het netwerk COB Coevelt heeft nood aan een **éénduidige, duidelijk gedefinieerde doelstelling**. Dit heeft invloed op de registratie, deze gebeurt nu in functie van de eigen organisatie en niet in functie van het netwerk. Ter ondersteuning van het netwerk is er nood aan een manier om kennis te delen zonder informatieverlies. Verdere impactmeting heeft ook baat bij een transparant doel met bijhorende registratie. Een helder gedefinieerde, gedeelde doelstelling zou opgenomen kunnen worden in een samenwerkingsovereenkomst.

Het model van **collectieve impact** (Kania & Kramer, 2011) sluit aan bij het bestaande netwerk en vertrekt daarvan om alle mogelijkheden te vergroten en te benutten om de cliënt zo goed mogelijk ten dienst te staan. Collectieve impact omvat dat een netwerk aan organisaties 1) een gedeelde agenda heeft, 2) er een ruggengraat organisatie/coördinator is, 3) een gedeeld meetsysteem, 4) voortdurende communicatie, en 5) er wordt gewerkt aan inspanningen die op elkaar aansluiten. De aanbevelingen omtrent de coördinator en een gedeeld registratiesysteem werden hierboven reeds besproken (zie ook Provan & Kenis, 2007).

Een andere aanbeveling betreft **het bestendigen van de integratie van de dienstverlening na doorverwijzing door het COB**. Een concrete suggestie uit de interviews is om Deskundige Toeleiders van Activering ook af en toe (bijvoorbeeld een dag in de week) op Atlas te laten komen werken. Het is een voorbeeld van hoe de uitwisseling en afstemming die op het COB gebeurt ook elders te realiseren. Een andere aanbeveling in dit verband betreft **het installeren van een feedback loop vanuit de wijk terug naar het COB** met betrekking tot het opstarten en eventueel aanpassen van het door het COB bepaalde traject. Zie wat dit betreft ook de aanbeveling rond registratie en monitoring.



## 5 Korte bibliografie

- Carpentier, S., Neels, K., & Van den Bosch, K. (2017). Exit from and re-entry into social assistance benefit in Belgium among people with migration background and the native-born. *International Journal of Social Welfare*, 26(4), 366-383.
- Cools, P., & Oosterlynck, S. (2020). Social service innovation and welfare recalibration: a case study of a local training to work trajectory in Belgium. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 33(1), 52-69.
- Kania, J., & Kramer, M. (2011). *Collective impact* (pp. 36-41). FSG. Retrieved from: [https://ssir.org/articles/entry/collective\\_impact#](https://ssir.org/articles/entry/collective_impact#) [last accessed 20/02/2021]
- Lens, D., Marx, I. Vujic, S., (2018). *Is Quick Formal Access to the Labor Market Enough? Refugees' Labor Market Integration in Belgium*. IZA Discussion Paper No. 11905, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3286164>
- Provan, K. G., & Kenis, P. (2007). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of public administration research and theory*, 18(2), 229-252.
- Verwiebe, R., Kittel, B., Dellinger, F., Liebhart, C., Schiestl, D., Haindorfer, R., & Liedl, B. (2019). Finding your way into employment against all odds? Successful job search of refugees in Austria. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 45(9), 1401-1418.
- Wood, J. & Neels, K. (Red.). (2020). *Wegwijs naar werk Longitudinale analyse en evaluatie van inburgerings- en activeringstrajecten in Vlaanderen, 2005-2016*. Universiteit Antwerpen.





**Rapport** COB Coevelt

Een geïntegreerde screening en oriëntatie van leefloongerechtigde nieuwkomers in Antwerpen: De werking en impact van COB Coevelt

---

**Datum** 1 maart 2021  
**Van** Liese Berkvens, Pieter Cools, Britt Dehertogh (AP Hogeschool)  
**Betreft** Impactevaluatie COB Coevelt

---



## Lijst met tabellen

Tabel 1 Tewerkstellingsstatuut maart 2020 (VDAB-result)	31
Tabel 2 Hercodering tewerkstellingsstatuut	31
Tabel 3 Tewerkstellingsstatuut maart 2020 (VDAB-result)	32
Tabel 4 Timing intake en tewerkstelling	32
Tabel 5 Traject en tewerkstelling	33
Tabel 6 Inzet artikel 60 per traject	34
Tabel 7 Duurtijd tussen intake en start artikel 60 per traject	35
Tabel 8 TWE-resultaat laatste TWE-traject (einddatum tussen 2019 en 2020)	35
Tabel 9 Werkgevers in OCMW-registratie	36
Tabel 10 Geslacht en tewerkstelling	37
Tabel 11 Geslacht en gezinssituatie	38
Tabel 12 Gezinssituatie en tewerkstelling	38
Tabel 13 Taalniveau NT2 en tewerkstelling	39
Tabel 14 Leeftijd en tewerkstelling	40
Tabel 15 Scholing en tewerkstelling	40
Tabel 16 SWOT van de huidige registratie in COB Coevelt (bestandscombinatie)	71
Tabel 17 SWOT van een monitoring 'op maat' van COB Coevelt	72



## 1 Inleiding

De integratie en sociale inclusie van vluchtelingen is vandaag één van meest prangende en meest gepolitiseerde beleidsuitdagingen in Europa. Het vraagstuk van arbeidsmarktparticipatie is daar een cruciaal onderdeel van. De afgelopen jaren groeide het academisch onderzoek naar de positie van vluchtelingen op de arbeidsmarkt (Lens, Marx & Vujic, 2019). Ook het aantal beleidsexperimenten en diensten dat zich richt op trajecten naar werk voor deze doelgroep is gestegen in de meeste Europese landen. Er is duidelijk nood aan leren van praktijken die inzetten op de tewerkstelling van vluchtelingen (Verwiebe et al., 2019; Wood et al., 2020). In vergelijking met andere EU-landen presteert België al geruime tijd uitzonderlijk zwak wat betreft de arbeidsmarktintegratie van mensen met migratieachtergrond in het algemeen en nieuwkomers van buiten de EU in het bijzonder (Coene, 2013; National Bank of Belgium, 2020). Hoewel de nationale en regionale beleidscontext van groot belang zijn voor de arbeidsparticipatie van vluchtelingen, ontwikkelen deze praktijken zich in de eerste plaats op het lokaal niveau en dan vooral in steden en gemeenten met een hoge instroom van anderstalige nieuwkomers, zoals Antwerpen.

Dit rapport bespreekt de belangrijkste bevindingen uit het onderzoek naar de werking van Centraal Onthaalbureau Coevelt, een project van de stad Antwerpen dat expliciet inzet op snelle en duurzame tewerkstelling van vluchtelingen en andere leefloongerechtigde nieuwkomers in Antwerpen. Deze casestudie werd uitgevoerd tussen januari en december 2020 door onderzoekers van het kenniscentrum iSOS aan de AP Hogeschool, in opdracht van Stad Antwerpen<sup>3</sup>.

### 1.1 Het COB

Het Centraal Onthaalbureau Coevelt (afgekort COB), gelegen in de Coeveltstraat te Deurne, is de plek waar leefloongerechtigde nieuwkomers in Antwerpen zich kunnen aanmelden. De dienst Maatschappelijke Hulpverlening (bedrijfseenheid Sociale Dienstverlening) werkt er samen met Activering (bedrijfseenheid Ondernemen en Stadsmarketing), Atlas (Integratie & inburgering Antwerpen) en VDAB (Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding). De oprichting van het COB in 2016 was een reactie op de groeiende vluchtelingenstroom in 2015. Tussen eind 2016 en eind 2019 werd deze werking ook ondersteund door het Europees Sociaal Fonds in het project Activering Vluchtelingen Antwerpen<sup>4</sup>.

Het doel van de samenwerking tussen de verschillende partners is om de nieuwkomers een passend inburgerings- en activeringstraject te bieden, waarin de begeleiding van de verschillende diensten zo goed mogelijk op elkaar zijn afgestemd, op maat van de cliënt. De vier organisaties werken dus samen als een netwerk om naast de gebruikelijke intake voor het leefloon ook meteen en in afstemming met elkaar ook een intake te doen rond inburgering en arbeid. De afstemming tussen de netwerkpartners zien we bijvoorbeeld heel duidelijk in het feit dat medewerkers van Atlas in hun intakegesprek ook een vragenlijst van VDAB afwerken of doordat alle partners betrokken zijn bij de trajectbepaling van cliënten tijdens de Activeringsscreening bijeenkomsten.

---

<sup>3</sup> Deze studie kadert in het bredere onderzoeksproject Sociale Impactmeting in opdracht van Stad Antwerpen, uitgevoerd door de AP Hogeschool, de Karel de Grote Hogeschool en de Universiteit Antwerpen.

<sup>4</sup> Het eindrapport van het ESF project 'Activering vluchteling Antwerpen' vindt men online: [https://www.antwerpen.be/socialecentra/sites/default/files/pdf/20190131\\_Eindrapport\\_communicatie\\_v2.pdf](https://www.antwerpen.be/socialecentra/sites/default/files/pdf/20190131_Eindrapport_communicatie_v2.pdf) (laatst geraadpleegd 5/10/2020).



De meeste cliënten komen gedurende een periode één tot twee maanden naar het COB voor de intake en oriëntatie van hun traject. Vervolgens worden ze begeleid in het Sociaal Centrum van de wijk waar ze wonen en door andere begeleiders van hun inburgerings- en activeringstrajecten.

Het COB is de aanmeldplaats voor erkende vluchtelingen, subsidiair beschermden, mensen die naar België komen in het kader van gezinshereniging en sinds kort ook voor andere nieuwe Antwerpenaren (leefloongerechtigden die al in België wonen en naar Antwerpen verhuizen)<sup>5</sup>. In dit rapport focussen we op de werking met betrekking tot erkende vluchtelingen en subsidiair beschermden, de grootste groep binnen het cliënteel van het COB. COB Coevelt heeft dus een intake-, oriëntatie-, en dispatchfunctie met betrekking tot de arbeids-, welzijns- en inburgeringstrajecten van (anderstalige) nieuwkomers in Antwerpen.

## 1.2 De onderzoeksvragen

Met dit onderzoek willen we een beter zicht krijgen op de werking en de impact van het COB. Wat de impact betreft focust dit onderzoek vooral op de dimensie tewerkstelling, maar met expliciete aandacht voor de bredere sociale context en ondersteuningsnaden van de cliënten. We willen dus weten in welke mate en waarom de werking van het COB (al dan niet) bijdraagt tot snelle en duurzame arbeidsparticipatie voor deze groep én welke persoonlijke kenmerken en contextuele randvoorwaarden hier een rol in spelen<sup>6</sup>. De algemene onderzoeksvragen luiden als volgt:

***Hoe en in welke mate draagt de werking van het COB bij tot snelle en duurzame tewerkstellingstrajecten op maat van leefloongerechtigde nieuwkomers in Antwerpen?***

*Wat zijn de diverse **werkzame principes** die bijdragen tot snelle en duurzame tewerkstellingstrajecten voor deze doelgroep?*

*Wat zijn de belangrijkste **randvoorwaarden** – bevorderende factoren en eventuele drempels – die daarbij een rol spelen?*

Om deze algemene vragen te kunnen beantwoorden, moeten we diverse aspecten van de COB-werking onder de loep nemen. Daarbij moeten we ook aandacht hebben voor de positie van het COB aan het begin van een keten van interventies en trajecten die moeten bijdragen tot de sociale inclusie en arbeidsmarktparticipatie van deze groep. Na een intake en trajectbepaling door het COB duurt het meestal nog maanden, zelfs jaren, voor de meeste mensen echt aan de slag kunnen. Ondertussen zien ze waarschijnlijk verschillende coaches, volgen ze mogelijk een opleiding enzovoort. De trajectbepaling door het COB is dus zeker niet de enige factor in de activering van anderstalige nieuwkomers in Antwerpen. Desalniettemin kan men ervan uitgaan dat de opstartfase een cruciale invloed kan hebben op het verdere verloop van de trajecten én dat er uit de COB-ervaring veel te leren valt over het integreren van de welzijns-, inburgerings- en activeringstrajecten voor anderstalige nieuwkomers.

Met de term 'werkzame principes' bedoelen we die methoden of elementen uit de interventie die ervoor zorgen dat er gewenste verandering optreedt onder bepaalde omstandigheden. Werkzame principes kunnen in meer of mindere mate doelgroep en context specifiek en zijn. Daarom is het cruciaal de om randvoorwaarden te identificeren waaronder interventies, omwille van de werkzame principes, effectief bijdragen tot het gewenste resultaat (Wartna et al., 2012; Boost et al., 2018).

---

<sup>5</sup> Online: <https://www.antwerpen.be/socialecentra/centraal-onthaalbureau> (laatst geraadpleegd 5/10/2020)

<sup>6</sup> Persoonlijke kenmerken zijn bijvoorbeeld leeftijd, gezondheid en eerdere arbeidservaring. Contextuele randvoorwaarden zijn bijvoorbeeld de vraag op de arbeidsmarkt, de mogelijkheid tot opleidingen en stages of de mate waarin bepaalde trajecten te combineren zijn.

Samengevat willen we weten wat er werkt, voor wie, in welke omstandigheden én waarom in verband met de inburgering en activering van anderstalige, leefloongerechtigde nieuwkomers in Antwerpen. We zullen daarbij vooral focussen op die elementen die ‘vernieuwend’ zijn (zie 2.3) om te achterhalen of deze aanpak bijdraagt tot het realiseren van de beoogde doelstellingen.

Een complexe casus zoals het COB kan men op verschillende manieren onderzoeken. In grote lijnen kunnen we onderscheid maken tussen (1) de intake, tijdelijke ondersteuning en oriëntatie van de individuele cliënten, (2) de afstemming tussen de betrokken diensten (3) de rol en impact van het COB binnen het bredere ecosysteem<sup>7</sup> van inburgering en activering in Antwerpen.

Daarnaast zijn er nog een aantal concrete vragen en aandachtspunten die doorheen het onderzoek en de gesprekken met de opdrachtgever naar boven kwamen en extra aandacht verdienen:

- Welke profielkenmerken van cliënten zijn relevant met betrekking tot arbeidsmarktparticipatie en welke aanpak werkt beter voor welk profiel?
- Welke structurele elementen (zoals wetgeving of data infrastructuur) zijn van belang voor het realiseren van de vooropgestelde beleidsdoelstellingen?
- Op welke manieren draagt tewerkstelling via art. 60 bij tot duurzame tewerkstelling en wat zijn de beperkingen in dat verband?
- Wat zijn de voorwaarden voor een goede netwerksamenwerking tussen de verschillende organisaties die betrokken zijn bij het COB?

### 1.3 Data en onderzoeksmethoden

Dit evaluatieonderzoek onderzoekt zowel het ‘proces’ als de ‘uitkomsten’ van het COB en maakt daartoe gebruik van kwantitatieve én kwalitatieve data. De diverse typen data en de verschillende onderzoeksmethoden vullen elkaar aan.

#### 1.3.1 Het analyseren van de beschikbare registratiegegevens

In de resultatensectie starten we met het cijfermatig in kaart brengen van de tewerkstellingstrajecten van voormalig COB-clieënten op basis van de beschikbare cijfergegevens. Het is daarom van belang om stil te staan bij de aard en de beperkingen van deze registratiegegevens.

COB Coevelt hanteert geen eigen registratiesysteem. Om een zicht te krijgen op doelgroep en resultaten, worden gegevens vanuit verschillende administratieve databanken gecombineerd, in het bijzonder die van Sociale Dienstverlening en de VDAB. De gecombineerde data werden aangereikt door de Studiedienst van de Stad Antwerpen. Ze beslaan een periode van intakes tussen januari 2017 en december 2018. Het resultaat op vlak van tewerkstelling is op maart 2020 geregistreerd. De gekoppelde data bevatten:

---

<sup>7</sup> Het woord ecosysteem komt oorspronkelijk uit de biologie. Volgens het Merriam Webster Dictionary (2018) betekent de term: “de complexe samenhang van een gemeenschap aan organismen en hun omgeving, die samen functioneren” (*eigen vertaling*). Deze term wordt vandaag ook geregeld gebruikt in de studie van sociaal ondernemerschap en sociale innovatie. De term ecosysteem verwijst dan naar de positie van een bepaalde organisatie tegenover de context waarin ze opereert in relatie tot andere actoren in die context, er van uit gaande dat deze context en de afstemming met andere actoren een invloed hebben op de acties en de impact van deze organisatie. Bijvoorbeeld: het aantal beschikbare jobs in Vlaanderen kan een invloed hebben op het aantal COB-clieënten dat effectief een job vindt.

- Socio-demografische gegevens (bijv. leeftijd, geslacht, land van herkomst)
- Gedeeltelijke trajectinformatie (bijv. datum van intake)
- Een momentopname van het resultaat van het traject in termen van tewerkstelling (VDAB-resultaat maart 2020; TWE-resultaat; OCMW-resultaat)

COB Coevelt is opgestart in het voorjaar van 2016. De data laten niet toe om de uitkomsten van het COB te vergelijken met de uitkomsten van de aanpak voor 2016. In de loop van het ESF-project en ook nadien zijn er bovendien meerdere wijzigingen in aanpak doorgevoerd. Het gaat hier om een relatief nieuwe werking die zich voortdurend aanpast in een veranderende context. Het effect van die verschillende bijsturingen valt niet eenduidig uit de cijfers op te maken.

Om de impact van COB Coevelt in kaart te kunnen brengen, is het van belang te beschikken over variabelen omtrent de uitkomst 'snelle en duurzame tewerkstelling' voor de cliënt. Bij een eerste bestudering van de data blijken de beschikbare indicatoren onvoldoende geldig te zijn om deze gewenste projectuitkomst in kaart te brengen.

Geen van de beschikbare variabelen kan worden beschouwd als een geldige indicator voor 'snelle en duurzame tewerkstelling'. Dat heeft onder andere te maken met het feit dat het gaat over een momentopname (de situatie in maart 2020). De data geven aan of iemand op één moment werkt of niet (vele cliënten hebben nog een lopend traject), maar vertellen niet hoe lang de persoon reeds tewerkgesteld is, of die in tussentijd heeft gewerkt, maar ondertussen niet meer enzovoort. Daarnaast is er ook een gebrek aan informatie over de aard van de eventuele tewerkstelling (type contract) laat staan informatie over de ervaring en het toekomstperspectief van de voormalige COB-client, wat zou kunnen helpen om de 'duurzaamheid' van de situatie in te schatten.

Zoals hierboven reeds aangegeven doorlopen cliënten bovendien zeer verschillende (deel)trajecten in de periode tussen de oriëntatie door het COB en een effectieve tewerkstelling. De wegen naar werk na het COB zijn kronkelig, gevarieerd en versnipperd in termen van begeleiding. Dat maakt het moeilijk om 'de impact' van het COB op tewerkstelling eenduidig te bepalen.

Tijdens de analyse merkten we ook op dat er discrepanties optreden tussen de verschillende registraties vanuit de databestanden, waardoor de betrouwbaarheid in vraag kan worden gesteld. Dit heeft mogelijks te maken met verschillen in definities tussen de actoren, maar eveneens lijken er onzorgvuldige registraties in de gegevens te zitten. De data van de afzonderlijke partners is intern consequent gebeurd, maar bij de koppeling duiken discrepanties op. Het is, omwille van het niet beschikken over de volledige databanken, onmogelijk om uit te maken waar de knelpunten zitten. Navraag bij betrokken partners geeft aan dat niemand de discrepanties in de registratie volledig begrijpt (vaak enkel de eigen registratie).

Uit de afgenomen interviews en na bestudering van de registratiedata stellen we vast dat de data weinig gericht is op het in kaart brengen van impact. Het gaat telkens over momentopnames van de situatie van de cliënt in combinatie met enkele profielkenmerken van deze cliënt. We beschikken niet over diepgaande longitudinale gegevens en weten dus niet precies wat er is gebeurd in de maanden tussen de periode van intake en maart 2020. Nadeel is tevens, dat er amper tot geen registratie is over de aard van de tewerkstelling of over mogelijke opleidingstrajecten (er is amper registratie van opleidingen, IBO, werkplekieren...). Leren en opleiden werden quasi niet geregistreerd in de beschikbare data.

We kozen voor de VDAB-registratie met betrekking tot de tewerkstellingsstatus van de cliënt in maart 2020 als belangrijkste uitkomstvariabele van het project. We benadrukken dat dit geen geldige indicator is voor de beoogde uitkomst 'snelle en duurzame tewerkstelling'. Deze variabele geeft wel een indicatie van de tewerkstelling van voormalig COB-clienten op één moment in de tijd, tussen de 15 en 25 maanden na de intake door het COB.

Het is duidelijk dat de beschikbare registratiegegevens niet volstaan om de COB-werking en haar impact voldoende in kaart te brengen. Dit probleem omtrent de effectiviteitsmeting van tewerkstellingstrajecten op basis van registratiegegevens is niet kenmerkend voor Antwerpen, maar weerspiegelt de algemene situatie in Vlaanderen en België (zie Appendix III). Desalniettemin slaagt deze studie erin om een aantal uitkomsten en succesfactoren bloot te leggen die uitgediept kunnen worden doormiddel van de kwalitatieve gegevens én kunnen we op basis van deze analyse ook aanbevelingen doen rond registratie en datamanagement.

### 1.3.2 Interviewdata: de ervaringen van diverse stakeholders

De voorgaande paragraaf geeft aan waarom een kwantitatieve impactevaluatie doormiddel van een benchmark hier niet mogelijk was. Ook een 'randomised control trial', waarin sommige cliënten geholpen worden terwijl een 'controlegroep' geen ondersteuning zou krijgen was hier niet aan de orde. De evaluatieliteratuur leert ons dat deze zogenaamde 'gouden standaarden' van evaluatie zoals we die aantreffen in het bedrijfsleven of de medische wetenschap vaak niet haalbaar en ook niet wenselijk zijn in de context van het sociaal werk (Hermans, 2014; Ibrahim, 2019; Cools & Raeymaeckers, 2020). Deze methoden zouden ook maar beperkt inzicht geven in de werkzame principes en randvoorwaarden. Volgens de Amerikaanse evaluatieonderzoeker Chen (2012) is het in de context van onderwijs, ontwikkelingssamenwerking en sociaal werk – waar complexe oorzaak-gevolg relaties en moeilijk te controleren factoren de uitkomst beïnvloeden - vaak niet zinvol om te zoeken naar statistische significantie en validiteit. Het is relevanter om zich te focussen op 'rendabele validiteit' (focus op wat werk in de praktijk) en de 'sociale robuustheid' van bevindingen (welke inzichten er worden gedeeld door diverse stakeholders).

Om de ervaringen met de werking van het COB te bekijken vanuit zo veel mogelijk verschillende posities hebben wij met meer dan veertig verschillende sociaal werkers, jobcoaches, coördinatoren en cliënten gesproken. Concreet gaat het over achttien interviews en vijf focusgroepen (zie Appendix I voor een overzicht). Onder de respondenten kan er een onderscheid gemaakt worden tussen drie typen: 'designers/coördinatoren', 'sociale professionals' en 'cliënten'. De verschillende typen interviews en focusgroepen zijn van belang voor het verkennen, verfijnen en aftoetsen van de redenen waarom het COB al dan niet zou slagen in haar opzet (Manzano, 2016).

In de eerste fase van het onderzoek ligt de nadruk op het interviewen van 'designers' (mensen die betrokken waren bij het tot stand komen van het COB en het ESF-project) en de coördinatoren van de verschillende betrokken diensten. Het doel van deze interviews met respondenten die over een overzicht en/of achtergrondinformatie beschikken is vooral het verkennen en verzamelen van claims over de werking en effectiviteit van het COB.

Deze aannames en ervaringen over wat er werkt, voor wie, waarom en onder welke omstandigheden, worden vervolgens verfijnd doormiddel van focusgroepen met sociale professionals uit de verschillende betrokken diensten én door interviews met voormalig COB-clients; daarnaast worden ze ook vergeleken met de literatuur. Door de bevindingen uit de eerste reeks interviews mee te nemen naar deze tweede reeks, kunnen sociale professionals en cliënten deze betwisten, nuanceren, verfijnen en aanvullen vanuit hun eigen expertise. De wederkerende presentaties voor en discussie met leden van de stuurgroep voor dit onderzoek dragen ook bij tot de verfijning en interpretatie van de kwalitatieve onderzoeksresultaten.

In een laatste fase moeten de bevindingen over wat er werkt en waarom geconsolideerd worden. Dit gebeurt enerzijds door de triangulatie en interpretatie van de verzamelde gegevens door de onderzoekers. Anderzijds worden er ook twee 'feedback loop focusgroepen' en een feedback interview georganiseerd met een totaal van twaalf deelnemers. Tijdens deze gesprekken werden de voorlopige bevindingen voorgesteld aan respondenten die in eerdere fasen van het onderzoek betrokken waren alsook aan stakeholders die in de eerdere fasen nog niet bevraagd werden. Aan de hand van stellingen konden de deelnemers om input geven om onze bevindingen te nuanceren, te bevestigen of te





weerleggen. Op die manier worden diverse relevante perspectieven betrokken bij de evaluatie van de COB-werking en haar effecten.

#### **1.4 De opbouw van dit rapport**

Dit rapport bestaat na deze inleiding uit drie delen die we kunnen omschrijven als 'aandachtspunten', 'wat we hebben gevonden' en 'wat we aanbevelen'. In hoofdstuk 2 schetsen we kort de 'programmatheorie' (Chen, 2012) van het COB. Die bestaat uit de eigenheid van haar aanpak (*theory of action – wat men doet*) en de veronderstellingen over waarom deze aanpak zou moeten bijdragen tot het gewenste resultaat (*theory of change - waarom dit zou werken*). Dit doen we door te focussen op wat er 'vernieuwend' is aan de COB-aanpak omdat deze vernieuwende elementen centraal staan in de evaluatie van dit project. Daarnaast staan we stil bij de doelstelling 'snelle en duurzame tewerkstelling' én het idee van 'collectieve impact' door inspanningen van diverse partners.

Hoofdstuk 3 presenteert de belangrijkste bevindingen uit de kwantitatieve analyse. Hoofdstuk 4 focust op de werkzame principes die we hebben geïdentificeerd op basis van de kwalitatieve analyse. Toch houden we deze twee stromen niet strikt gescheiden, maar zullen we ze waar mogelijk met elkaar in dialoog brengen. Zo presenteren we de belangrijkste werkzame principes en randvoorwaarden. We bespreken of het COB erin slaagt haar programmatheorie in de praktijk te brengen, in hoeverre de beoogde resultaten worden bereikt en of dit (deels) het gevolg is van de COB-interventies. Om de lengte van dit rapport te beperken kiezen we ervoor om de beschrijving en interpretatie van de resultaten samen te nemen. Om diezelfde reden bevat dit rapport ook geen uitgebreide literatuurstudie, maar maken we uitvoerig gebruik van onze data en inzichten uit de literatuur om onze analyse te onderbouwen. Een beknopte bespreking van relevante literatuur is terug te vinden in Appendix III achteraan dit rapport.

Op basis van deze bevindingen formuleren we in hoofdstuk 5 tenslotte de belangrijkste conclusies en beleidsaanbevelingen over hoe de stad haar doelstellingen met betrekking tot de werking van het COB beter kan realiseren en evalueren in de toekomst.





## 2 Aandachtspunten in de evaluatie van het COB

### 2.2 Wat doet men in het COB?

Het COB centraliseert de intake van (anderstalige) nieuwkomers die beroep doen op het leefloon in Antwerpen. De COB-intake bestaat uit twee gesprekken. Eerst verzamelt men informatie over het recht op leefloon van de cliënt (eerste intake door Sociale Dienstverlening). In een tweede gesprek vraagt men naar informatie omtrent de migratiegeschiedenis én informatie over scholing, werkervaring en ambities (vragenlijsten vanuit Inburgering en de VDAB die worden afgenomen door een medewerker van Atlas in de moedertaal of een contacttaal van de cliënt)<sup>8</sup>.

Op basis van deze informatie worden mensen ingedeeld in een lineair of een geïntegreerd traject. Bij een geïntegreerd traject maakt men de inschatting dat er simultaan rond welzijn, inburgering en arbeidsparticipatie gewerkt kan worden. Bij een lineair traject is dat niet het geval en start men het arbeidstraject nog niet meteen op. In sommige gevallen, bijvoorbeeld wanneer cliënten zware medische problemen hebben, kan Sociale Dienstverlening na het eerste gesprek meteen oordelen dat een lineair traject aangewezen is. In de meeste gevallen heeft men dus twee gesprekken. De informatie uit deze twee gesprekken wordt besproken op de wekelijkse activeringscreening waar vertegenwoordigers van de verschillende betrokken organisaties op aanwezig zijn.

Op die activeringscreening wordt bepaald of mensen in een lineair dan wel een geïntegreerd traject worden ingedeeld en maakt men een eerste inschatting van hoe dat traject er concreet uit zou kunnen zien (bijvoorbeeld een combinatie van Nederlands leren en een bepaalde arbeidsgerichte opleiding volgen). Een lineair traject komt overeen met de 'oudere' manier van werken waarin er eerst rond welzijn en inburgering wordt gewerkt en pas later rond activering. Bij een geïntegreerd traject wordt dit simultaan opgestart. Binnen de geïntegreerde trajecten maakt men een onderscheid tussen begeleiding door Activering en begeleiding door de VDAB. In principe worden de sterkere profielen (met hogere kans op snelle arbeidsmarktparticipatie in het NEC) toebedeeld aan de VDAB.

In de periode dat mensen naar het COB komen, kunnen ze terecht bij de maatschappelijke assistenten met allerhande hulpvragen. Na deze trajectbepaling worden de cliënten, allen leefloongerechtigd, verder begeleid door Sociale Dienstverlening in de wijk waar ze wonen.

### 2.3 Wat is er 'vernieuwend' aan het COB en waarom zou dat werken?

Als we een beleidsverandering evalueren is het logisch om de vraag te stellen: werkt deze nieuwe aanpak? Om deze vraag te beantwoorden moeten we natuurlijk kunnen benoemen wat er 'anders' of 'vernieuwend' is. Deze vernieuwende elementen krijgen bijzondere aandacht in dit onderzoek omdat ze de veranderingstheorie van het COB belichamen. Ze geven een idee van wat volgens de beleidsmakers werkzame principes zijn voor vlottere en betere arbeidsmarktparticipatie van leefloongerechtigde nieuwkomers. We beschouwen de werking van het COB als vernieuwend omwille van een aantal zaken:

---

<sup>8</sup> Omdat wij ervan uitgaan dat de meeste lezers vertrouwd zijn met de werking van het COB, houden we het hier zeer beknopt. Lezers die graag meer weten over de werking en hoe deze geëvolueerd is, verwijzen we naar het eindrapport van het ESF project Activering Vluchtelingen Antwerpen, online: [https://www.antwerpen.be/socialecentra/sites/default/files/pdf/20190131\\_Eindrapport\\_communicatie\\_v2.pdf](https://www.antwerpen.be/socialecentra/sites/default/files/pdf/20190131_Eindrapport_communicatie_v2.pdf)

- De intake van leefloongerechtigde nieuwe Antwerpenaren gebeurt nu op **één centraal punt**, voordien gebeurde dit in de verschillende wijkcentra.
  - Dit zou eventuele flessenhalseffecten in de wijkcentra voorkomen en bijdragen tot een standaardisering van de intake en begeleiding van nieuwkomers.
- De **'Single Point of Contact'** (SPOC) aanpak. Cliënten vinden - in de periode dat ze naar het COB komen - verschillende diensten op één plek, waar die diensten fysiek aanwezig zijn en met elkaar samenwerken.
  - Dit zou eenvoudiger zijn voor de cliënten en ervoor zorgen dat de verschillende diensten meer contact hebben en zo meer van elkaar leren en de trajecten beter op elkaar afstemmen.
- **De structurele samenwerking in een netwerkstructuur tussen de betrokken diensten** die ook gezamenlijk de trajecten van cliënten bepalen op basis van de informatie uit verschillende intakegesprekken. Voordien gebeurde die samenwerking vooral ad hoc, per casus.
  - Dit zou bijdragen tot betere afstemming van de dienstverlening door de verschillende betrokken organisaties.
- **De expliciete inzet op 'integratie door werk'**. Door nieuwkomers al vanaf het begin te screenen op arbeidservaring wil men zo vroeg mogelijk inzetten op activering richting tewerkstelling.
  - Dit steunt op de overtuiging dat (het traject naar) werk ook zal bijdragen tot het integratieproces van de nieuwkomers. Waar men voordien eerst focuste op inburgering en welzijn alvorens over te gaan naar arbeidsmarktactivering, wil men deze trajecten nu zoveel mogelijk parallel en in afstemming laten verlopen.
- Het voorgaande heeft geleid tot **het onderscheid tussen een lineair en een geïntegreerd traject**. In het lineair traject volgen inburgering en activering elkaar chronologisch op. In het geïntegreerd traject worden deze trajecten gelijktijdig opgestart.
  - Dit gaat uit van het idee dat het simultaan opstarten van trajecten op verschillende levensdomeinen ervoor kan zorgen dat processen van integratie en arbeidsmarktparticipatie versnellen. Het erkent tevens dat een geïntegreerd traject niet voor iedereen haalbaar is.
- **Zoeken naar matches tussen de aanbodzijde (werknemers) en vraagzijde (werkgevers) van de arbeidsmarkt**. Veel activeringstrajecten focussen vooral op het 'arbeidsmarkt klaar' maken van toekomstige werknemers, maar binnen het COB wordt ook gekeken naar de werkgevers en de mate waarin zij open staan voor het werken met vluchtelingen. Dit is niet volledig nieuw of uniek voor het COB, maar binnen het kader van het ESF-project was het een belangrijk aandachtspunt waar extra middelen voor werden voorzien. Concreet gaat dit over het betrekken van werkgevers om de vraag- en aanbodzijde van de arbeidsmarkt (werkgevers en werknemers) dichter bij elkaar te brengen, met **bijzondere aandacht voor het inzetten van midden- en laaggeschoolden in knelpuntberoepen**.
  - Inzetten op het zoeken van een match tussen werkgevers en werknemers met extra aandacht voor sectoren waar men moeilijk medewerkers vindt zou de kans tot (duurzame) tewerkstelling voor anderstalige nieuwkomers verhogen. Tijdens het ESF-project werkte men samen met 'headhunters' voor het zoeken van matches tussen vacatures en COB-clianten.

## 2.4 Snelle en duurzame tewerkstelling: een gelaagde doelstelling

Evaluatie of impactmeting is pas mogelijk wanneer de beoogde doelstellingen helder gedefinieerd zijn. Het belangrijkste doel wordt omschreven als 'snelle en duurzame tewerkstelling'. Dit algemene doel wordt niet verder gespecificeerd. We zullen zien dat het in de praktijk zeer uiteenlopende zaken kan betekenen en dat sommige respondenten een spanning ervaren tussen 'snel' en 'duurzaam'. Het identificeren van hoe verschillende stakeholders dit doel interpreteren en hoe het verder geoperationaliseerd kan worden in functie van een op impact gerichte registratie is deel van dit onderzoek.

Op basis van een eerste verkenning van de beschikbare documenten wordt snel duidelijk dat het behalen van deze doelstelling bestaat uit een aantal analytisch te onderscheiden dimensies: (1) een traject bepalen op maat van de cliënt, (2) de afstemming binnen het netwerk van de verschillende bevoegde instanties in functie van een succesvolle integratie van de trajecten met betrekking tot inburgering, arbeidsmarktactivering en eventueel welzijn, (3) de toeleiding van cliënten naar een opleiding en jobs (4) de snelheid van die doorstroom naar een opleiding en jobs (5) de duurzaamheid van de uiteindelijke tewerkstelling.

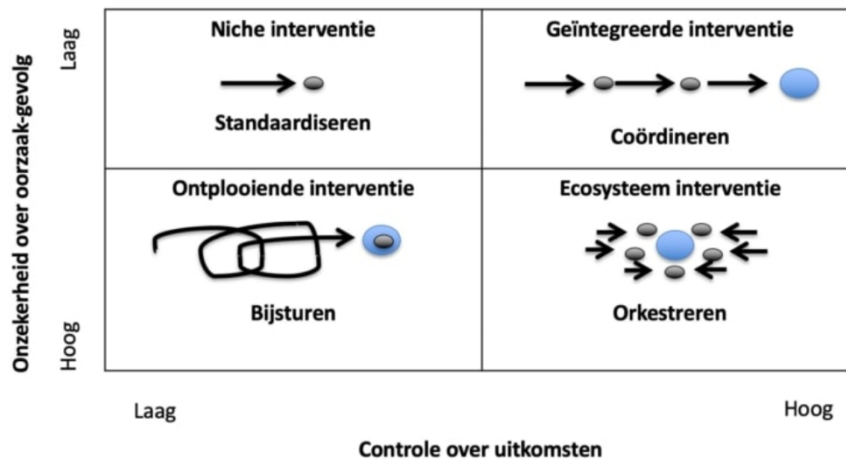
Deze vijf dimensies vallen niet volledig onder de bevoegdheid of de controle van medewerkers van het COB. De eerste twee zijn rechtstreeks verbonden aan de werking van het COB. Ook de toeleiding valt onder de verantwoordelijkheid van COB-medewerkers, maar het succes van die toeleiding en overdracht kan niet enkel op hen verhaald worden. De snelheid van de doorstroom naar opleidingen of jobs en de duurzaamheid van de uiteindelijke tewerkstelling liggen dan weer buiten de directe controle van het COB. Wanneer mensen effectief doorstromen naar studie of werk komen ze meestal al geruime tijd niet meer naar het COB, dus daar zijn andere (f)actoren van belang. Toch zijn ook deze criteria belangrijk om mee te nemen als we het hebben over de impact van het COB in termen van duurzame tewerkstelling.

De inspanningen in de Coeveltstraat leiden niet rechtstreeks tot tewerkstelling, maar ze produceren wel 'intermediaire uitkomsten' (Ebrahim, 2019), directe effecten waarvan er voldoende evidentie is dat ze bijdragen aan de uiteindelijke doelstelling op langere termijn. Dat is misschien wel de belangrijkste veranderingstheorie die achter het COB-concept zit: een vroege en doordachte trajectoriëntatie door verschillende relevante diensten draagt bij tot snelle en duurzame tewerkstelling. Dit wil echter niet zeggen dat die langere termijn uitkomsten ook effectief gerealiseerd worden. Aangezien het COB een belangrijke rol speelt aan het begin van dit traject en dus een cruciaal deel uitmaakt van een keten aan interventies en het breder ecosysteem van instituties is het belangrijk om ook in kaart te brengen wat er na het COB gebeurt en hoe dat zich verhoudt tot het werk van het COB.

Deze vijf dimensies met betrekking tot het behalen van de hoofddoelstelling kunnen verder opgedeeld worden in drie analyseniveaus: (1) de intake en oriëntatie van de individuele cliënten, (2) de afstemming tussen de betrokken diensten (3) de rol en impact van het COB binnen het bredere ecosysteem van inburgering en activering in Antwerpen. Op elk van deze drie analyseniveaus spelen verschillende werkzame principes en randvoorwaarden.

## 2.5 Collectieve impact: de afstemming van verschillende relevante actoren

Alvorens we starten met het presenteren van de resultaten, is het gepast om nog kort stil te staan bij de manier waarop het COB haar vooropgestelde doelstelling tracht te realiseren. De meest gepaste vorm van evalueren en de data die je nodig hebt om te evalueren hangt immers af van de aard van de sociale interventie die wordt geëvalueerd (Ebrahim, 2019; Cools & Raeymaeckers, 2020). De onderstaande figuur, gebaseerd op het lezenswaardige werk van de Indische-Amerikaanse professor Management Alnoor Ebrahim kan hier helpen.



Figuur 1 Typen interventies en hun belangrijkste strategie. Bron: Cools & Raeymaeckers, 2020 op basis van Ebrahim, 2019.

De linker kolom focust op interventies van individuele organisaties die zich focussen op hun specifieke taak, zonder te proberen om controle te krijgen op het bredere verhaal. In de rechter kolom gaat het over verschillende spelers die de krachten bundelen om meer controle te krijgen op de uitkomsten in complexe situaties. Het innovatieve karakter van het COB zit duidelijk in die poging om de krachten van verschillende spelers te bundelen om zo een 'collectieve impact' (Kania & Kramer, 2011) te realiseren in het complex maatschappelijk domein van inburgering en arbeidsmarktparticipatie.

De bovenste rij gaat over interventies met relatief weinig onzekerheid over oorzaak-gevolg relaties. In andere woorden, men weet redelijk goed wat men kan doen om een bepaald effect te creëren. Zo is er binnen het COB bijvoorbeeld veel kennis en expertise over hoe men de nodige informatie kan verzamelen via intakegesprekken door verschillende partners die deze informatie later verwerken op de activeringsscreening om een realistisch traject te bepalen. Dit is een duidelijk voorbeeld van een geïntegreerde interventie (rechtsboven). Het coördineren van de betrokken partners is daarbij cruciaal. De dataverzameling en evaluatie focust zich daarom ook sterk op die coördinatie.

In de onderste rij gaat het over complexere interventies waarbij er onzekerheid is over de mate waarin een bepaalde actie ook effectief bijdraagt tot het gewenste effect. Zo is het bijvoorbeeld wel duidelijk hoe de intake en screening leidt tot onderbouwde trajectbepaling, maar het is minder zeker in welke mate deze trajectbepaling nu echt bijdraagt tot snelle en duurzame tewerkstelling. Hierbij gaat het niet enkel over coördinatie tussen directe COB-partners, maar ook over het bredere ecosysteem aan beschikbare trajecten en opleidingen, de situatie op de arbeidsmarkt enzovoort. De belangrijkste uitdaging is hier het orkestreren of afstemmen van de vele inspanningen door diverse actoren die vaak vanuit verschillende logica's opereren.

**We beschouwen het COB hier zowel als een geïntegreerde interventie én als een ecosysteem interventie:** men tracht enerzijds die intake en trajectbepaling van de betrokken partners te coördineren en tegelijk tracht men zo ook het bredere ecosysteem en de uiteindelijke gewenste uitkomst van snelle en duurzame tewerkstelling te beïnvloeden.

De literatuur toont dat het nastreven van collectieve impact door een cross-sectorale aanpak cruciaal is voor het realiseren van sociale verandering in complexe maatschappelijke domeinen (Kania & Kramer, 2011). Het gaat hier dus niet om de attributies of toekenning van 'geïsoleerde impact' aan de ene of de andere actor die op zich verantwoordelijkheid zou kunnen claimen voor het succes. De focus moet liggen op de contributie of bijdrage van verschillende actoren die ervoor zorgen dat het geheel meer is dan de som van de delen (Ebrahim, 2019). De directe controle van het COB over de rest van het ecosysteem is uiteraard beperkt, maar door de actieve betrokkenheid van partners die ook na de



intake nog een belangrijke rol spelen heeft dit netwerk een groot potentieel om de afstemming tussen verschillende spelers ook in andere fasen van de trajecten van cliënten te verbeteren.

### 3 Kwantitatieve analyse

In dit hoofdstuk bespreken we de belangrijkste bevindingen van de kwantitatieve analyse in drie delen. In het eerste deel focussen we op de kenmerken van de trajecten: hoeveel mensen aan het werk zijn, welke traject tot meer werkenden leidt, informatie over de duurtijd van trajecten enzovoort. In het tweede deel kijken we naar de profielen van de cliënten om een zicht te krijgen op welke profielkenmerken (zoals leeftijd, gezinssituatie, talenkennis) bijdragen tot snellere en/of duurzame trajecten. In het derde deel van dit hoofdstuk reflecteren we op basis van deze cijfers en inzichten uit de interviews over wat 'snel' en 'duurzaam' tewerkstellen betekent in deze context in welke mate dit realistische doelstellingen zijn voor deze doelgroep.

De gecombineerde data werden aangereikt door de Studiedienst. Ze beslaat een periode van intakes tussen januari 2017 en december 2018. Het resultaat op vlak van tewerkstelling is op maart 2020 geregistreerd.

De data bevat:

- Socio-demografische gegevens (bijv. Leeftijd, geslacht, land van herkomst)
- Gedeeltelijke trajectinformatie (bijv. datum van intake)
- Resultaat van het traject (VDAB-resultaat maart 2020; TWE resultaat; OCMW-resultaat)

We benadrukken dat 'VDAB result' geen geldige indicator is voor de beoogde outcome van COB Coevelt: 'snelle en duurzame tewerkstelling'. Gerichte indicatoren ontbreken om te weten of de doelstelling bereikt wordt. Daarbij is betrouwbaarheid van de data die geregistreerd wordt gering (zie 1.3.1). Het 'VDAB-result' kan wel een indicatie geven van de tewerkstelling, tussen de 15 en 25 maanden na intake, op één moment in de tijd.

Omwille van het gegeven dat er geen eengemaakt registratiesysteem is voor COB Coevelt, hebben onderstaande analyses als doel:

- Inzichten te bieden in de impact van de werking, zover mogelijk is op basis van de huidige data, ter aanvulling van de kwalitatieve gegevens
- Inzichten te bieden in mogelijke verbeteringen van de gegevensregistratie, in functie van een toekomstige impactmeting

Meer informatie over de aard en beperkingen van de data zijn terug te vinden in paragraaf 1.3.1. De belangrijkste aanbevelingen omtrent de registratie en datamanagement staan in hoofdstuk 5. Een overzicht van mogelijke strategieën en indicatoren voor een monitoringsysteem is terug te vinden in appendix III.

#### 3.2 Kenmerken van de trajecten

In dit deel bespreken we ten eerste, welk percentage van mensen zich in welke werkstatus bevindt. Daarna komt de aard van tewerkstelling aan bod. Als derde kijken we naar een mogelijke invloed van tijdstip van intake op tewerkstelling. Tot slot komt de invloed van het traject (SD/Activering, VDAB, lineair of jongerentraject) aan bod.

##### 3.2.1 Werkstatus cliënten

Het gaat hier over cliënten die hun intake kregen tussen januari 2017 en december 2018. In de data is een koppeling gemaakt met VDAB-gegevens van maart 2020. Hiermee krijgen we een foto van tewerkstelling, minstens 15 en maximaal 27 maanden na intake. De werkstatus wordt weergegeven via de status die een cliënt heeft bij VDAB. Onderstaande gegevens tonen aan dat 4 categorieën

domineren: uitkeringsgerechtigd werkloos; verplicht ingeschreven OCMW; uitgeschreven uit VDAB wegens werk; voltijds werkende vrij ingeschreven werkzoekend.

Tabel 2 toont dat een kleine 28% is uitgeschreven bij VDAB wegens werk. Dit zijn mensen die werken en niet meer op zoek zijn naar werk (of die op die grond waren uitgeschreven op een eerder tijdstip en waarvan niets meer is vernomen). Daarnaast is een vijfde voltijds werkend en nog ingeschreven als werkzoekende (om eventueel een andere job te kunnen vinden). Opgeteld werkt bijna de helft van de aangemelde cliënten van 2017-2018 in 2020.

Net geen 13% is uitkeringsgerechtigd volledig werkloos. In deze categorie zitten mensen die minstens een jaar hebben gewerkt maar nu zonder werk zijn gevallen. Uit de huidige registratie van VDAB kunnen we niet opmaken of het artikel 60 werkervaring betreft. Een groot deel van de cliënten heeft in de OCMW-gegevens wel artikel 60 werkervaring (maar we kunnen niet uitmaken in hoeveel gevallen deze net voorafgaat aan de uitkeringsgerechtigdheid).

Tabel 2 Tewerkstellingsstatuut maart 2020 (VDAB-result)

	N	%
<b>0 - Uitkeringsgerechtigd volledig werkloos</b>	213	12.8
<b>10 - Werknemer in opzegtermijn of met verbrekingsvergoeding</b>	1	.1
<b>2 - Werkzoekende (art 36) in beroepsinschakelingstijd</b>	1	.1
<b>3 - Vrij ingeschreven werkzoekende, niet werkend</b>	40	2.4
<b>5 - Verplicht ingeschreven O.C.M.W.</b>	466	28.0
<b>76 - Uitgeschreven wegens ziekte</b>	1	.1
<b>77 - Uitgeschreven wegens hervatting studies</b>	1	.1
<b>78 - Uitgeschreven wegens werk</b>	461	27.7
<b>79 - Gewone uitschrijving</b>	76	4.6
<b>80 - Deeltijdse werknemer met uitkeringen</b>	15	.9
<b>85 - Werkzoekenden in individuele beroepsopleiding</b>	17	1.0
<b>89 - Werkt regelmatig met interim</b>	32	1.9
<b>90 - Voltijds werkende vrij ingeschreven werkzoekende</b>	334	20.1
<b>93 - Vrij ingeschreven deeltijdse werknemers</b>	3	.2
<b>97 - Werklozen vrijgesteld van beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt wegens het volgen van studies, opleiding of stage</b>	1	.1
<b>Totaal</b>	1662	100.0

Omdat het VDAB-result veel categorieën bevat, creëren we een nieuwe variabele die aangeeft of men werkt of niet werkt (werkstatus in twee groepen: 'Werk' of 'Geen werk'). De hercodering is als volgt doorgevoerd in tabel 2:

Tabel 3 Hercodering tewerkstellingsstatuut

Werk	Geen werk
10, 78, 80, 89, 90, 93	0, 2, 3, 5, 76, 77, 79, 85, 97

Deze verdeling toont logischerwijze opnieuw aan dat bijna de helft van de klanten tewerkgesteld is in de verschillende beschikbare circuits. We gebruiken deze variabele in verdere analyses om de werkstatus in verband te brengen met een aantal achtergrondkenmerken.



Tabel 4 Tewerkstellingsstatuut maart 2020 (VDAB-result)

	N	%
Geen werk of onbekend	816	49.1
Werk	846	50.9
Totaal	1662	100.0

Bij het voorgaande plaatsen we een belangrijke kanttekening. 13% van de cliënten heeft gewerkt (vermoedelijk in grote mate via artikel 60) en valt dus nu in de categorie 'geen werk of onbekend'. Daarnaast zit er een groot aandeel cliënten dat momenteel werkt in artikel 60. Zij worden gevat in de categorie 'werk', maar het is nog onbekend wat er na afloop van artikel 60 gebeurt. We vermelden nogmaals dat het tewerkstellingsstatuut op zich geen indicator van *duurzame* tewerkstelling is. We vermoeden dat een deel van de cliënten na artikel 60 opnieuw werkloos wordt en we slechts kunnen spreken over een tijdelijke tewerkstelling via artikel 60.

### 3.2.2 Is er een invloed van timing van de intake op tewerkstelling?

We brengen de timing van de intake, opgedeeld in 4 periodes (voorjaar 17, najaar 17, voorjaar 18, najaar 18) in verband met het tewerkstellingsstatuut.

Tabel 5 Timing intake en tewerkstelling

		Geen werk of onbekend	Werk	Totaal
Voorjaar 2017	N	286	296	582
	%	49.1%	50.9%	100.0%
Najaar 2017	N	135	172	307
	%	44.0%	56.0%	100.0%
Voorjaar 2018	N	200	201	401
	%	49.9%	50.1%	100.0%
Najaar 2018	N	195	177	372
	%	52.4%	47.6%	100.0%
Totaal	N	816	846	1662
	%	49.1%	50.9%	100.0%

Er is weinig verschil te merken naargelang de intakeperiode. De recentere intakes hebben iets minder vaak werk, maar dat is wellicht te verklaren a.d.h.v. de kortere tijdsperiode tussen intake en het registreren van het tewerkstellingsstatuut. Hoe langer de intake geleden, hoe meer er 'uitgeschrevenen wegens werk' zijn. De verschillen zijn echter niet zeer groot (Najaar 2017 lijkt een uitzondering). Bij de laatste intakes in de data (najaar 2018) zijn er ook belangrijke resultaten op vlak van tewerkstelling.

Bovenstaande gegevens tonen aan dat de trajecten zelden kortdurend zijn. Een zeer groot deel van de trajecten zijn nog lopend, zelfs na meer dan twee jaar. Cliënten naar de arbeidsmarkt toe leiden lijkt een werk van lange adem. Wanneer er resultaat wordt geboekt, is dit zelden in het NEC. **Cliënten die georiënteerd zijn door COB Coevelt vinden werk indien voldoende tijd wordt voorzien, maar de beschikbare data kunnen niet bevestigen dat het duurzame tewerkstelling betreft, noch dat dit gerealiseerd kan worden op korte termijn.**



### 3.2.3 Invloed traject op tewerkstelling

Het traject waar mensen in starten heeft een invloed op de tewerkstelling. Dat is niet onlogisch aangezien de keuzes voor de trajecten worden gemaakt op basis van afstand tot de arbeidsmarkt en draagkracht van de cliënt (of leeftijd bij de jongeren). Een lineair traject is gericht op mensen die de draagkracht niet hebben om zowel NT2 als MO te volgen én werk te zoeken, zij kunnen een ander tempo aanhouden. Onderzoek toont ook aan dat het voor (ex-)asielzoekers en vooral voor vluchtelingen in eerste instantie vaak langer duurt om werk te vinden dan voor andere immigranten (Lens, Marx, Vujic, 2018).

Tabel 6 Traject en tewerkstelling

		Geen werk of onbekend	Werk	Totaal
VDAB	N	199	295	494
	%	40.3%	<b>59.7%</b>	100.0%
SD/activering	N	99	120	219
	%	45.2%	<b>54.8%</b>	100.0%
Lineair	N	381	252	633
	%	60.2%	<b>39.8%</b>	100.0%
Jongerenproject (ESF)	N	137	179	316
	%	43.4%	<b>56.6%</b>	100.0%
Totaal	N	816	846	1662
	%	49.1%	<b>50.9%</b>	100.0%

Tabel 6 toont duidelijk dat er van de mensen die in 2017 en 2018 een lineair traject kregen toegewezen, minder mensen aan het werk zijn in maart 2020 (39,8%) in vergelijking met de andere trajecten (tussen de 50,9% en 59,7%). Statistisch gezien hebben mensen met een lineair traject dus minder kans om na een periode van 15 tot 27 maanden aan het werk te zijn dan de geïntegreerde trajecten. Dit hoeft niet te verassen aangezien een lineair traject impliceert dat men niet vanaf het begin ook aan arbeidsmarktactivering kan werken.

Op basis van de percentages in bovenstaande tabel zou men kunnen zeggen dat het VDAB-traject en het Jongerentraject het meest succesvol zijn in termen van het realiseren van tewerkstelling. De cijfers zijn echter misleidend omdat ze enkel tonen welk traject iemand kreeg toegewezen door het COB, maar niet aangeeft welke trajecten nadien zijn aangepast. Zo weten we bijvoorbeeld dat er voor 43,9% van de mensen uit een VDAB-traject uiteindelijk een artikel 60 werd opgestart (zie tabel 6). Dit toont aan dat ze uiteindelijk door Activering werden begeleid.

Aangezien het gaat over één momentopname in maart 2020 is het niet mogelijk om na te gaan hoelang het gemiddeld duurt vooraleer mensen (voor de eerste keer) tewerkgesteld zijn in één van de trajecten. We merken dus wel, op basis van de interviews en focusgroepen, dat het traject van mensen nadien nog wordt aangepast, waardoor ze in zekere zin vertraging opliepen. Dit valt te verklaren doordat het op het moment van trajectbepaling nog niet mogelijk was om alle informatie (bijvoorbeeld met betrekking tot arbeidservaring) te verifiëren. We weten uit interviews ook dat men oorspronkelijk dacht dat men meer mensen via VDAB had kunnen helpen. Men zegt dat men de profielen van de nieuwkomers initieel hoger had ingeschat. Doorheen het ESF-project kregen steeds minder mensen een geïntegreerd traject via VDAB.

### 3.2.4 Indien mensen werken, wat is de aard van tewerkstelling?

De beschikbare VDAB-data laten niet toe om na te gaan in welk circuit de werkenden zich bevinden in maart 2020. Er zijn geen gegevens beschikbaar gesteld over de aard van het contract of de sector van tewerkstelling. We hebben wel een aantal indicaties over de aard van tewerkstelling in de loop van de afgelopen periode vanuit OCMW-registratie:

- De inzet van artikel 60 (is in de loop van het traject artikel 60 ingezet?).
- Het eindresultaat van een afgerond TWE-traject.
- De aard van de werkgever bij artikel 60.

Uit de data stellen we vast dat 54% van alle cliënten nooit een artikel 60 is opgestart. De redenen daarvoor kunnen zijn: nog niet in staat om te werken, bezig met een opleiding/leerervaring, werkend in een regulier contract (via Interim, via VDAB-begeleiding...). Bij 46% van de cliënten is er m.a.w. minstens één artikel 60 opgestart sinds aanmelding. Dit toont dat artikel 60 één van de meest gebruikte beleidsinstrumenten is voor het tewerkstellen van (anderstalige) leefloon gerechtigde nieuwkomers in Antwerpen. Tabel 6 toont het aantal en het aandeel mensen voor wie een artikel 60 werd opgestart, per bepaald traject door COB Coevelt (VDAB, SD-activering, lineair en jongerentraject).

Tabel 7 Inzet artikel 60 per traject

	Alle cliënten		Cliënten met minstens één opgestart artikel 60		Opgestart artikel 60, per traject
	N	%	N	%	%
<b>VDAB</b>	494	29.7	217	28,4	43,9
<b>SD/Activering</b>	219	13.2	155	20,3	70,8
<b>Lineair</b>	633	38.1	215	28,1	34,0
<b>Jongerenproject (ESF)</b>	316	19.0	177	23,2	56,0
<b>Totaal</b>	1662	100.0	764	100	46,0

Voor ongeveer 44% van de cliënten die een VDAB-traject via de intake werd nadien een artikel 60 opgestart. Dit is een behoorlijk hoog percentage. Op basis van de data kunnen we geen uitspraken doen waarom deze trajecten werden aangepast.

De duurtijd tussen de intake en de start van artikel 60 wordt weergegeven in onderstaande Tabel 7. Gemiddeld genomen zitten er 448 dagen tussen de COB-intake en de start van artikel 60. Voor mensen die startten met een VDAB-traject is dat gemiddeld 462 dagen (dit gemiddelde is berekend op de cliënten die effectief terugstromen naar een artikel 60). Er is een standaardafwijking (S) van 209 dagen. Dit betekent dat er een aanzienlijke spreiding zit bij de cliënten. Ongeveer twee derde van de cliënten in VDAB-traject heeft een intaketijd ergens tussen 250 dagen en 670 dagen. Er zijn dus zeer grote verschillen in hoelang het duurt voor een artikel 60 wordt opgestart binnen de trajecten. Ook bij het lineaire-traject en het jongerenproject zien we hoge gemiddelden en hoge standaardafwijkingen. Binnen SD/activering wordt gemiddeld sneller overgegaan naar artikel 60 maar ook daar is een gelijkaardige standaardafwijking op te merken.

Tabel 8 Duurtijd tussen intake en start artikel 60 per traject

	N	Gemiddeld # dagen	S
VDAB	217	<u>462</u>	209
SD/Activering	155	<u>251</u>	181
Lineair	215	<b>589</b>	210
Jongerenproject (ESF)	177	<b>435</b>	198
Totaal	764	<b>448</b>	232

Een andere mogelijke indicator van aard van tewerkstelling is het resultaat van het TWE-traject. Alle cliënten startten TWE-trajecten op, soms meerdere na elkaar. De data geven aan dat van alle afgesloten TWE-trajecten, de helft van de cliënten werk heeft. 45% van de werkenden is tewerkgesteld in het NEC. Echter, slechts 179 van de 1662 in het databestand heeft een afgesloten TWE, dit is 10,8% van de klanten. Dus in absolute aantallen gaat het over een zeer kleine groep. **Hieruit leiden we af dat de een groot aandeel van de mensen die een COB-intake kregen in 2017 en 2018 in maart 2020 nog een lopend TWE-traject hebben.**

Tabel 9 TWE-resultaat laatste TWE-traject (einddatum tussen 2019 en 2020)

	N	%
Geen werk	91	51%
NEC	81	45%
NEC in SE-bedrijf	4	2%
SEC	3	2%
Totaal	179	100%

In de OCMW-registratie is data opgenomen over de werkgevers van artikel 60 trajecten. Dit geeft een overzicht van de aard van werkgevers waarmee samengewerkt wordt vanuit het OCMW om de cliënten aan werkervaring te helpen.

In totaal zijn er 77 unieke werkgevers waar de cliënten terecht konden. Met 11 werkgevers wordt intussen niet meer samengewerkt. Tabel 9 toont enkel de meest actieve werkgevers weer (5 werknemers of meer vanuit COB Coevelt). Een zeer groot deel van de werkgevers bestaat uit overheidsbedrijven, maatwerkbedrijven en social profit. De namen van private bedrijven staan hieronder in het cursief. Onder de werkgevers die weinig mensen hebben tewerkgesteld (niet weergegeven in de tabel) zijn ook zelden private ondernemingen aan te treffen.

Tabel 10 Werkgevers in OCMW-registratie

Werkgever	Aantal keer vermeld als laatste werkgever
<b>AGB STEDELIJK ONDERWIJS ANTWERPEN</b>	5
<b>DOMINO'S PIZZA MERKSEM/DEURNE</b>	5
<b>FEDASIL</b>	6
<b>STEUNPUNT TEWERKSTELLING</b>	6
<b>LEVANTO</b>	7
<b>WERKVORMM</b>	7
<b>FLUXGO</b>	8
<b>VLOTTER FACILITIES</b>	8
<b>UMICORE NV/SA</b>	9
<b>LEVANTO -FIXIT</b>	10
<b>CAS</b>	13
<b>CAW ANTWERPEN</b>	14
<b>VLOTTER MAAKBEDRIJF</b>	14
<b>LEVANTO DIENSTEN CVBA</b>	15
<b>SCHOLENGROEP ANTWERPEN</b>	16
<b>HET REKREATIEF</b>	20
<b>ZET U VZW</b>	24
<b>ZNA</b>	34
<b>OCMW Antwerpen</b>	39
<b>GENERAL SERVICES ANTWERP</b>	42
<b>MANUS ANTWERPEN VZW</b>	44
<b>DE KRINGWINKEL</b>	67
<b>STAD ANTWERPEN</b>	75
<b>OPNIEUW &amp; CO</b>	94
<b>ZORGBEDRIJF ANTWERPEN</b>	96

### 3.3 Profielkenmerken van de nieuwkomers en hun invloed op succesvolle tewerkstelling

In dit deel komen een aantal aspecten aan bod waarvan is bekeken of ze enigszins invloed hebben op tewerkstelling. Eerst komt continent van herkomst, dan geslacht, gezinssituatie, taalniveau, leeftijd en scholing.

#### 3.3.1 Is er een invloed van continent van herkomst op tewerkstelling?

Nationaliteit wordt geregistreerd per land en per continent. Aangezien COB Coevelt cliënten uit zeer veel verschillende landen begeleidt, hanteren we de continentale indeling om verbanden na te gaan. In de gegevens volgens continent van herkomst zijn twee groepen dominant aanwezig: Afrikaanse en

Aziatische herkomst. De andere groepen zijn uiterst klein. Uit de andere continenten komen wel iets vaker hooggeschoolden vandaan. Cliënten van Afrikaanse herkomst komen in zeer grote mate uit Somalië en Ethiopië. Cliënten van Aziatische herkomst komen in zeer grote mate uit Afghanistan, Irak en Syrië.

De data geven amper verschillen aan in tewerkstelling tussen de cliënten uit Afrika en Azië. Bij beide is ongeveer de helft tewerkgesteld in maart 2020. Cliënten van Aziatische herkomst lijken iets succesvoller uitgeschreven te geraken bij VDAB wegens regulier werk dan cliënten van Afrikaanse herkomst. Cliënten van Afrikaanse herkomst zijn iets vaker werkend in het algemeen (meer onder artikel 60). Nogmaals, het gaat om kleine verschillen.

**Het bovenstaande geeft aan dat COB Coevelt erin slaagt om cliënten te begeleiden naar werk, ongeacht de herkomstregio.**

### 3.3.2 Is er een invloed van geslacht en/of gezinssituatie op tewerkstelling?

COB Coevelt bedient in grotere mate een mannelijk publiek. Slechts 22% van de cliënten uit het databestand is vrouwelijk. Belangrijke achtergrond bij deze gegevens is dat COB Coevelt enkel één van de gezinsleden zal begeleiden als deze zich aandient. In de praktijk wordt dit meestal de man.

Uit de twee grote herkomstregio's komt een gelijkaardig aandeel mannen en vrouwen. Echter, uit Europese niet-EU-landen komen in verhouding meer vrouwen. Dit is in absolute aantallen een zeer kleine groep.

Vrouwen hebben in het algemeen minder vaak werk. Als we naar de opgesplitste outcome kijken (tabel niet weergegeven), zien we opmerkelijke verschillen. Vrouwen zitten zeer vaak in de VDAB-categorie 'verplicht ingeschreven OCMW'. Mannen zijn dan weer vaker uitkeringsgerechtigd werkloos dan vrouwen.

*Tabel 11 Geslacht en tewerkstelling*

		Geen werk of onbekend	Werk	Totaal
<b>Man</b>	N	600	758	1358
	%	44.2%	55.8%	100.0%
<b>Vrouw</b>	N	215	87	302
	%	71.2%	28.8%	100.0%
<b>Totaal</b>	N	815	845	1660
	%	49.1%	50.9%	100.0%

De data geven aan dat vrouwen vaker hoger opgeleid zijn dan mannen. We zouden dus kunnen verwachten dat ze, omwille van hun opleidingsniveau, minstens even vaak tewerkgesteld kunnen worden. Vrouwen bij COB Coevelt zijn echter dikwijls aanvragers met een gezin ten laste (waaronder heel wat alleenstaande moeders met kinderen).

Tabel 12 Geslacht en gezinssituatie

		Man	Vrouw	Totaal
Aanvragers met gezin ten laste	N	144	132	276
	%	10.6%	43.7%	16.6%
Alleenstaande	N	1116	111	1227
	%	82.2%	36.8%	73.9%
Onbekend	N	8	4	12
	%	0.6%	1.3%	0.7%
Samenwoner	N	90	55	145
	%	6.6%	18.2%	8.7%
Totaal	N	1358	302	1660
	%	100.0%	100.0%	100.0%

Het tewerkstellingsresultaat voor cliënten is globaal genomen verschillend volgens de gezinssituatie. Alleenstaanden hebben vaker werk, aanvragers met gezinnen ten laste veel minder.

Tabel 13 Gezinssituatie en tewerkstelling

		Geen werk of onbekend	Werk	Totaal
Aanvragers met gezin ten laste	N	184	92	276
	%	66.7%	33.3%	100.0%
Alleenstaande	N	546	681	1227
	%	44.5%	55.5%	100.0%
Onbekend	N	8	6	14
	%	57.1%	42.9%	100.0%
Samenwoner	N	78	67	145
	%	53.8%	46.2%	100.0%
Totaal	N	816	846	1662
	%	49.1%	50.9%	100.0%

Ook COB Coevelt kampt met factoren die activering negatief beïnvloeden zoals geslacht en gezinssituatie. Dit zijn generieke belemmerende arbeidsmarktfactoren (Wood & Neels, 2020) en dus niet specifiek aan de doelgroep of de werking van het COB.

### 3.3.3 Is er een invloed van taalniveau op tewerkstelling?

Er zijn weinig verschillen in geregistreerd taalniveau (registratie bij intake) volgens geboorteland. Er lijkt een effect van taalniveau op tewerkstelling, maar deze invloed is klein. Het absolute aantal bij mensen met een hoger taalniveau bij intake is daarnaast ook te gering om conclusies uit te trekken. Het gaat eerder over de mogelijkheid om redelijk snel een basis Nederlands te leren, in combinatie met een activeringstraject.

Tabel 14 Taalniveau NT2 en tewerkstelling

		Geen werk of onbekend	Werk	Total
	N	3	0	3
	%	100.0%	0.0%	100.0%
<1.1	N	170	137	307
	%	55,4%	44,6%	100.0%
0	N	377	362	739
	%	51.0%	49.0%	100.0%
1.1	N	128	154	282
	%	45.4%	54.6%	100.0%
1.2	N	83	114	197
	%	42.1%	57.9%	100.0%
2.1	N	20	38	58
	%	34.5%	65.5%	100.0%
2.2	N	19	25	44
	%	43.2%	56.8%	100.0%
2.3	N	8	3	11
	%	72.7%	27.3%	100.0%
2.4	N	6	10	16
	%	37.5%	62.5%	100.0%
3.1	N	0	1	1
	%	0.0%	100.0%	100.0%
3.2	N	0	2	2
	%	0.0%	100.0%	100.0%
4.2	N	2	0	2
	%	100.0%	0.0%	100.0%
Totaal	N	816	846	1662
	%	49.1%	50.9%	100.0%

### 3.3.4 Is er een invloed van leeftijd op tewerkstelling?

Leeftijden van de cliënten worden weergegeven in drie categorieën: 18-24; 25-30; 30+. De tabel toont dat 30-plussers minder vaak werk hebben. Het verschil tussen de 30-plussers en cliënten onder 30 jaar is vrij groot. Er zijn 12,5% minder mensen tewerkgesteld bij de 30-plussers. Inspectie van de meer gedetailleerde VDAB-gegevens brengt aan het licht dat ze vaker 'verplicht ingeschreven zijn in OCMW' en dat ze minder snel 'uitgeschreven wegens werk' zijn.

Tabel 15 Leeftijd en tewerkstelling

		Geen werk of onbekend	Werk	Total
18-24j	N	234	286	520
	%	45.0%	55.0%	100.0%
25-30j	N	235	290	525
	%	44.8%	55.2%	100.0%
30+	N	346	269	615
	%	56.3%	43.7%	100.0%
Totaal	N	815	845	1660
	%	49.1%	50.9%	100.0%

### 3.3.5 Is er een invloed van scholing (thuisland) op tewerkstelling?

Skills en ervaring worden niet degelijk gemeten in de data. Enkel gegevens over een niveau in vier categorieën (geen, laag-, midden-, hoogopgeleid) is ter beschikking om scholing te meten.

Er zijn weinig verschillen in tewerkstelling volgens scholingsgraad. We hadden verwacht dat hooggeschoolden gemakkelijker werk zouden hebben, maar dat is niet het geval. Uit voorgaande analyses weten we reeds dat een deel van de hooggeschoolden vrouwen met kinderen zijn. Anderzijds leren we uit de interviews dat dit ook verklaard kan worden door het feit dat hooggeschoolden niet eender welk werk willen aannemen en zich eerst willen focussen op het leren van Nederlands, het laten erkennen van hun diploma en/of een nieuw hoger diploma proberen halen om een job te vinden in het professioneel veld en het niveau waar men eerder in werkte.

Tabel 16 Scholing en tewerkstelling

		Geen werk of onbekend	Werk	Totaal
Geen	N	1	0	1
	%	100.0%	0.0%	100.0%
Laag	N	461	484	945
	%	48.8%	51.2%	100.0%
Midden	N	173	194	367
	%	47.1%	52.9%	100.0%
Hoog	N	181	168	349
	%	51.9%	48.1%	100.0%
Totaal	N	816	846	1662
	%	49.1%	50.9%	100.0%

Zoals eerder gesteld kunnen we niet nagaan of de cliënten nu in een job tewerkgesteld zijn die aansluit bij hun opleidingsniveau in het land van herkomst omdat we niet beschikken over voldoende gegevens van de huidige job.

Bij een aantal cliënten is in het bestand wel vroegere ervaring in het land van herkomst genoteerd. Dit zijn echter open velden en ze zijn niet consequent ingevuld. Wat opvalt is dat, waar we kunnen



vergelijken met de laatste werkgever artikel 60, de tewerkstelling weinig aansluit bij de vroegere werkervaring in het thuisland.

De literatuur staft ook dat hoogopgeleide migranten geen voordeel hebben tegenover midden opgeleide migranten wat betreft snelle tewerkstelling op de arbeidsmarkt (Lens, Marx & Vujic, 2018). Aan de andere kant is de kans om werkloos te worden (of terug te vallen op sociale zekerheid) lager voor hoogopgeleide migranten dan voor laagopgeleiden (Lens, Marx & Vujic, 2018). Een mogelijke verklaring voor het feit dat hoogopgeleide mensen minder kans hebben op werk is dat een buitenlands diploma (ondanks eventuele erkenning) niet overtuigend is voor potentiële werkgevers. Daarnaast, en consistent met wat wij vonden in de interviews, toont eerder onderzoek dat mensen met een hoger scholingsniveau langer willen zoeken naar werk dat beter aansluit bij hun opleiding (Martin et al., 2016).

### **3.4 Leidt het COB Coevelt toe naar snelle tewerkstelling?**

De meeste trajecten duren (veel) langer dan een jaar, de meeste trajecten van de intake in 2017 en 2018 zijn in maart 2020 niet afgesloten volgens de registratie. Zowel lineaire als geïntegreerde trajecten zijn moeilijk 'snel' of 'kortdurend' te noemen op basis van de data (zie Tabel 9). Zelfs middels een uitgekende screening en een traject op maat lijken de 'sterkste' profielen relatief lang begeleid te worden. Geïnterviewde professionals benadrukken echter dat je deze snelheid echter moet beoordelen in relatie tot het profiel en de rugzak van de doelgroep. Mensen hebben tijd nodig om zich aan te passen aan de nieuwe situatie en we zien ook dat hun kans op tewerkstelling geleidelijk aan stijgt naarmate ze langer in begeleiding zijn. Gezien hun voorgeschiedenis en drempels tot arbeidsmarktparticipatie is veel snellere tewerkstellingen voor velen gewoon niet realistisch. Een van de respondenten uit de focusgroep zegt het als volgt:

“Er is nog één factor, dat is de bagage van de nieuwkomers, dat is toch ook vaak een moeilijkheid. Via Coevelt zijn het toch vooral mensen die zijn moeten gaan vluchten. Zelfs als heel je concept klopt is het nog altijd moeilijk, de bagage van de klant heeft ook veel invloed op het traject.” (Tweede focusgroep)

#### **3.4.1 Eerst randvoorwaarden, dan tewerkstelling?**

Naast de kwantitatieve data, kunnen we uit de kwalitatieve data afleiden dat een gebrek aan kennis Nederlands een geïntegreerd tewerkstellingstraject vertraagt. Er moet vaak eerst aan de randvoorwaarden worden gewerkt alvorens er ruimte is voor werk, zelfs voor mensen die aan geïntegreerd traject aankunnen. We leiden hieruit af dat een zekere lineariteit wat betreft het voldoen aanrandvoorwaarden alvorens men echt duurzaam aan het werk kan, onvermijdelijk is in de meeste gevallen. Het kan dus zijn dat de mogelijkheid om die verschillende stappen echt simultaan en geïntegreerd te doorlopen om zo sneller aan het werk te gaan wat worden overschat vanuit beleidsperspectief. Dit mag men echter zeker niet lezen als een argument om te stoppen met geïntegreerde trajecten. Gezien de noden en interne diversiteit van de doelgroep is het zeer belangrijk om op maat en aan verschillende snelheden te kunnen werken. De variëteit aan trajecten komt daar tot op zekere hoogte aan tegemoet.

## 4 Kwalitatieve analyse

In dit hoofdstuk presenteren we de belangrijkste resultaten van de interviews en focusgroepen met sociaal werkers, cliënten en coördinatoren. Dit hoofdstuk is opgedeeld in drie grote delen die elk focussen op een ander niveau van de COB-werking: (1) Het operationeel cliënt niveau van de intake en oriëntatie; (2) het niveau van de samenwerking tussen de verschillende diensten; (3) het bredere ecosysteem aan diensten en begeleidingstrajecten die invloed hebben op de snelle en duurzame tewerkstelling van de leefloongerechtigde nieuwkomers. Per niveau bespreken we ‘wat er goed loopt’, ‘spanningsvelden’ en ‘wat er beter kan’.

Op elk van deze drie niveaus vinden acties en beslissingen plaats die de uiteindelijke impact van het COB mee beïnvloeden. Uiteraard zijn deze verschillende niveaus in de praktijk met elkaar verbonden. De hogere niveaus vormen in zekere zin de contextuele randvoorwaarden waarbinnen een lager niveau moet opereren. Omgekeerd bieden ervaringen in een lager niveau inzichten over welke veranderingen in het hoger niveau zouden bijdragen tot een meer effectieve werking en doelrealisatie. Daarom komen een aantal bevindingen en randvoorwaarden terug in meerdere delen, maar worden ze anders belicht.

### 4.2 Intake en oriëntatie van individuele cliënten

Het huidige model met een intake door MH en een intake door Atlas biedt volgens de betrokkenen een waardevolle voorbereiding van de activeringscreening en zorgt ervoor dat ze de cliënt voldoende kunnen informeren in deze fase. De gecombineerde expertise van de verschillende partners op de activeringscreening maakt een onderbouwde trajectbepaling mogelijk. Achteraf bekeken, werden verschillende aanbevolen trajecten bijgestuurd om diverse redenen. Toch is men ervan overtuigd dat men er op deze manier in slaagt meer relevante informatie te verzamelen en deze gebruikt om een afweging te maken tussen een breed scala aan mogelijkheden. De geïntegreerde manier van werken inspireert ook andere projecten.

#### 4.2.1 Wat loopt er goed?

##### a. Geïntegreerde intake in een taal die de cliënt begrijpt bevordert de informatie-uitwisseling

Interventie	Gewenste output	Mechanisme (waarom zou het moeten werken)	Geobserveerde output	Randvoorwaarden
Geïntegreerde intake met taalhulp	<p>De cliënt wordt geïnformeerd in zijn/haar eigen/contacttaal wat informatie-uitwisseling bevordert.</p> <p>Competenties worden in kaart gebracht.</p> <p>Intakers verkrijgen de nodige informatie op zowel werk-, integratie-, en sociaal vlak.</p>	<p>Door de vertaling van het Nederlands naar moedertaal/contacttaal en terug kunnen intaker en cliënt een vlot en duidelijk gesprek voeren.</p> <p>De cliënt voelt zich beter begrepen omdat hij/zij in zijn/haar eigen taal kan spreken.</p> <p>Door de integratie van de VDAB-vragen bij de vragen van Atlas, kan men op één moment een globaal beeld krijgen en hoeven er geen verschillende intakes te gebeuren.</p>	<p>Er kan meer informatie worden verzameld, intakes verlopen vlot.</p> <p>Op basis van de intake kan men op de activeringsscreening onderbouwde beslissingen nemen.</p>	Aanwezigheid van een taalhulp en iemand die de cliënt in het Nederlands aanspreekt.

Na de aanmelding gebeurt er een intake, deze intake is aangepast doorheen het ESF-project. De intake is gestandaardiseerd voor alle cliënten en mensen kunnen een moeder- of contacttaal gebruiken waardoor er meer informatie kan verzameld worden.

Het gebruik van een contacttaal komt tegemoet aan mensen en maakt dat ze zich op hun gemak voelen en beter kunnen starten aan het traject dan dat ze met beperkt of geen Nederlands hun verhaal moeten doen. De informatie die ze verkrijgen is voor hen ook begrijpelijk wanneer deze wordt vertaald door een taalhulp. Voor de medewerkers wordt het makkelijker om de competenties in kaart te brengen.

“Er werd gemerkt dat om specifieke ervaringen en competenties in kaart te kunnen brengen dat dit voor mensen veel beter gaat als ze dat in hun eigen taal kunnen doen of in een taal die ze beter kunnen dan Nederlands” (interview designers, VDAB).

Doordat de vragen van VDAB geïntegreerd zijn in de intake van Atlas, hoeft de cliënt zijn of haar verhaal niet opnieuw te doen in verschillende gesprekken. Aangezien de intake in de contact- of moedertaal van de cliënt gebeurt, heeft men ook meer en betrouwbaardere informatie om aan trajectbepaling te doen tijdens de activeringsscreening.

“Heel belangrijk, wat een traject betreft is een heel goede screening in het begin. We zitten met instanties die vanuit verschillende perspectieven krijgen en zo een goed beeld krijgen van de klant en dat is wel belangrijk voor achteraf. [...] dat goed beeld is toch wel van belang, ook omdat het voor een groot stuk in de moedertaal gebeurt.” (Medewerker Atlas)

*b. Het behandelen van diverse hulpvragen bevordert de opstart van een traject*

Interventie	Gewenste output	Mechanisme (waarom zou het moeten werken?)	Geobserveerde output	Randvoorwaarden
MH maakt het dossier van de cliënt in orde alvorens deze door te sturen naar de wijk.	In de wijk kan men zoveel mogelijk op andere aspecten van maatschappelijke integratie focussen.	Doordat MH in het COB expertise heeft opgebouwd met de noden van deze doelgroep kunnen zij hen makkelijk verder helpen.	De meeste dossiers kunnen afgewerkt worden doorgegeven aan de wijk maatschappelijk assistent.	Tijd, cliënten blijven maar korte tijd op het COB en sommige zaken zijn te complex.

Maatschappelijk werkers van MH die op het COB zitten, zijn intussen gespecialiseerd in de noden van de cliënten. Sommigen hebben ervaring in de wijk en blikken terug op de diverse hulpvragen die daar aan bod komen en soms moeilijk met elkaar te combineren zijn omwille van de grote werklust. MH-medewerkers van het COB geven aan dat het aantal dossiers dat tegelijk in begeleiding is bij hen lager ligt dan in de wijk. Verder zijn de vragen die deze cliënten stellen gelijkaardig aan elkaar, waardoor ze hen snel kunnen verder helpen door de expertise die ze erin hebben opgebouwd. Bij doorname van het cliëntdossier aan de wijk maatschappelijk werker zijn nagenoeg alle dossiers volledig in orde.

c. Een activeringscreening met de verschillende partners maakt maatwerk mogelijk

Interventie	Gewenste output	Mechanisme (waarom zou het moeten werken)	Geobserveerde output	Randvoorwaarden
Screening/traject-bepaling	Het profiel van de cliënt is gekoppeld aan een gepast traject, waardoor deze ook aan een gepaste opleiding, technische screening en/of werk kan gekoppeld worden.	Alle partijen zitten aan tafel en kunnen hun expertise aanwenden.  <i>Competentiedenken</i> + rekening houden met de voorkeuren van de cliënt én opportuniteiten wat betreft knelpuntberoepen, opleidingen enzovoort.	Mensen zitten niet altijd direct in het correcte traject, heel wat trajecten werden nadien aangepast.  In de wijk wordt er soms anders beslist over het traject.	Nood aan inzicht van alle partijen om een zo goed mogelijk traject te kunnen uitstippelen.  Nood aan opvolging om bij te kunnen houden of de cliënt in het gepaste traject zit en of zijn/haar traject wordt aangepast.

Uit eerdere onderzoeken blijkt dat een screening en oriëntatie voor nieuwkomers effectieve beleidsmaatregelen zijn die bijdragen aan een betere matching met de arbeidsmarkt (Vandermeerschen et al., 2017: 31 e.v.). Dit is een cruciaal onderdeel van het COB-model.

Op het screeningsoverleg bepaalt men een traject voor nieuwe cliënten (geïntegreerd of lineair, tijdens ESF was er ook de mogelijkheid voor het jongerentraject). Doordat de trajectbepaling multidisciplinair is met verschillende partners tegelijk, kan men alle mogelijkheden voor een cliënt nagaan en een zo gepast mogelijke beslissing nemen. Tijdens de screening komt het voordeel van multidisciplinair werken naar boven, iets wat doorgaans te weinig wordt benut (Sannen et al., 2011). Respondenten geven aan dat ze tijdens de screening nood hebben aan aanwezigheid van de verschillende partners.

Hoewel de trajectbepaling gebeurt door verschillende experts merken we dat het traject niet altijd loopt zoals beslist. In het hoofdstuk over de kwantitatieve data (Tabel 7) komt naar voren dat verschillende cliënten in een VDAB-traject toch door Activering worden geholpen. Dit kan te maken hebben met 'foute' inschattingen, die op hun beurt samenhangen met het feit dat men de informatie die een cliënt geeft niet altijd kan verifiëren of juist kan inschatten. Zo leren we uit de interviews dat mensen soms zeggen dat ze met auto's hebben gewerkt, maar achteraf blijkt uit de technische screening van de VDAB dat ze niet over de juiste kennis en ervaring beschikken om hier meteen in een garage aan de slag te gaan. Daarnaast kan het nadien aanpassen van door het COB bepaalde trajecten er ook op wijzen dat het ecosysteem en organisaties die de cliënt nadien begeleiden niet optimaal afgestemd zijn op de werking van het COB (we komen hierop terug in 4.4). Daarnaast merken de medewerkers ook dat de maatschappelijk werkers in de wijk niet altijd het advies van de activeringscreening opvolgen.

"Wat we ook vaker horen is dat er soms dan in de wijk toch nog wordt beslist om iemand van een lineair traject toch in art 60 te steken. Dus ze proberen in de wijk dat dan *overrulen*, waarschijnlijk onder druk van de klant. We bekijken dat dan, meestal lukt dat niet hé, maar ja, wat ga je met die mensen doen?" (Medewerker Activering)

d. *Competentiedenken verbreedt het perspectief van de medewerkers en kansen van de cliënt*

In de trajectbepaling is het denken in termen van competenties cruciaal, om dit te kunnen doen is de uitgebreide intake noodzakelijk. De opzet is om verder te kijken dan het diploma dat mensen al dan niet hebben. Als mensen al een diploma hebben, duurt het vaak lang om dit te erkennen en soms worden ze niet erkend. Vele cliënten hebben ook reeds waardevolle werkervaring. Een traject bepalen aan de hand van competenties zorgt ervoor dat mensen toch kunnen starten aan hun activeringstraject.

“Je mag nooit alleen kijken naar werk, want mensen komen met een hele rugzak. Zonder de big picture heb je geen maatwerk.” (Medewerker Atlas)

Steenkens et al. (2008) en Sannen et al. (2011) onderschrijven het belang van *competentiedenken* bij kansengroepen. Mensen hebben vaak weinig zicht op hun mogelijkheden en denken in termen van competenties vanaf het begin van het traject zorgt voor een onderbouwde start met een duidelijk profiel waar mee verder gewerkt kan worden. *Competentiedenken* motiveert om cliënten niet af te rekenen op een diploma dat niet wordt erkend, maar dat er wordt gekeken naar wat men kan.

“Iemand goed oriënteren naar wat die kan en wat de mogelijkheden zijn, dus zowel naar competenties als naar talenten, maar ook naar de arbeidsmarkt [wat wordt er op de arbeidsmarkt verwacht, welke competenties kunnen dit invullen?].” (Medewerker jongerentraject)

Aan de andere kant merkten we ook in de interviews dat er soms sturend wordt begeleid en er niet altijd kan gekeken worden naar de doelwitten van de cliënt, maar er ingezet wordt op andere van hun competenties.

“Sturend begeleiden doen wij voornamelijk, naar een realistisch jobdoelwit op basis van iemands competenties [...]. Knelpuntberoepen zijn ook belangrijk om mensen in te zetten. Sommigen hebben doelwitten die niet of nog niet kunnen worden ingevuld, maar intussen kunnen ze wel andere functies uitvoeren, terwijl ze werken aan andere competenties.” (Interview Activering)

#### 4.2.2 Spanningsvelden

##### a. *Flexibiliteit en creativiteit van sociaal werkers maken een verschil in rigide systemen*

Onder andere omdat het COB een jonge samenwerking is, is er voor veel zaken nog geen oplossing bedacht en worden de werkwijzen aangepast aan de noden die men merkt. Zo is de flow en samenwerkingsstructuur bijvoorbeeld een paar keer veranderd doorheen het bestaan van het traject en zijn de medewerkers creatief in het uitzoeken en delen van informatie.

Het is veelvoorkomend dat sociaal werkers die in een specifieke beleidscontext werken de voorgeschreven regelgeving of structuur moeten interpreteren naargelang de vraag en omstandigheden (De Wilde, 2018). Zo zijn er in het COB maatschappelijk werkers die cliënten niet onmiddellijk aan het werk zetten zodat ze eerst een bepaalde opleiding kunnen afronden die hen meer houvast geeft op de werkvloer. Verder nemen ze indien nodig meer tijd dan gangbaar om het dossier van een cliënt te vervolledigen vooraleer ze deze naar de wijk maatschappelijk assistent sturen, waardoor ze administratief in orde zijn.

In de verwachtingen die gesteld worden aan de klanten, wordt er door de medewerkers aangegeven soepel te zijn. Ze verwachten inspanningen, maar geen onmogelijke dingen. Dit kan bijdragen tot dat klanten zich niet onder druk voelen gesteld maar dat ze zich ondersteund voelen en makkelijker inspanningen leveren. Het gebruiken van hun discretionaire ruimte zorgt ervoor dat maatschappelijk werkers op maat kunnen werken en zich kunnen aanpassen aan de omstandigheden in een veranderende beleidscontext (Hartman & Tops, 2005; De Cuyper & Wets, 2007)

“Het is niet dat er vaste regels zijn, we kunnen in onze motivering soepel zijn en regels ‘aanpassen’. Iedere mens is anders en ik denk dat we er wel soepel in zijn.” (Medewerker MH).

### 4.2.3 Wat kan beter?

Doorheen het ESF-project heeft men veel expertise opgebouwd en het COB-model aangepast op basis van de ervaringen. Na het ESF-project en het wegvallen van de bijhorende financiering heeft men een aantal zaken die aanwezig waren tijdens het ESF-project niet meer kunnen verderzetten, waaronder het jongerentraject. Uit de interviews met diverse professionals kwam de nood aan een afzonderlijk, intensiever begeleidingsprogramma voor jongere cliënten meermaals naar boven. Het jongerentraject kon relatief goede resultaten qua tewerkstelling voorleggen (zie ook Tabel 6) en verschillende professionals geven aan dat deze jongeren bijkomende ondersteuningsnoden hebben die moeilijk op te vangen zijn binnen de reguliere werkingen. Velen zien het wegvallen van dit traject dan ook als een gemis en vinden het bijkomende investeren in een jongeren een prioriteit. Ook arbeidsmarkt experts zoals Ive Marx wees al eerder op het belang van extra investeren in het menselijk kapitaal van jonge nieuwkomers (De Standaard, 5/11/2020).

#### a. De meeste respondenten zien een intensief jongerentraject als een prioritaire investering.

Interventie	Gewenste output	Mechanisme (waarom zou het moeten werken?)	Geobserveerde output	Randvoorwaarden
Een specifiek jongerentraject dat op meer vlakken dan tewerkstelling begeleidde.	Duurzame tewerkstelling en integratie van jongeren.	Er werd ingezet op alomvattende, intensieve begeleiding, vaak in de eigen of contacttaal van de jongere.  Waar mogelijk een meer collectieve aanpak om 'steun tussen lotgenoten' te realiseren.	Cijfers tonen redelijk goede resultaten voor tewerkstelling.  Medewerkers merken dat jongeren nood hadden aan deze begeleiding.	Aangepaste partners of voorzieningen.  Werken met rolmodellen (de begeleider of voormalig cliënten) om jongeren te begeleiden.  Kunnen werken in een contacttaal biedt ook een voordeel.

De jongerencoaches bleven tijdens de interviews terugkomen als goede praktijk tijdens het ESF; een aantal externe partners werkte toen rond deze doelgroep. Tabel 6 De expertise die is opgebouwd wordt nu gebundeld bij de deskundige toeleiders. De jongerencoaches konden intensiever met de groep werken en hun begeleiding ging verder dan activeren naar werk. Jongeren werden ook verder geholpen met alledaagse zaken die te maken hadden met het navigeren in de maatschappij. Daarnaast werkte men in sommige gevallen – zoals het bezoeken van een jobbeurs of infosessies rond papieren – in groep. Zo kon men ook leren van 'lotgenoten', wat volgens jobcoaches een belangrijke meerwaarde kan bieden.

“Een goed traject betekent een opstart voor de rest van jongeren hun leven, als dat fout loopt heeft dat grote gevolgen.” (Medewerker Activering)

Aan de andere kant merkten we ook de bezorgdheid dat een jongerentraject voor sommige jongeren te traag ging, ze wilden sneller aan het werk omdat ze vaak moeten voorzien voor hun (achtergebleven) familie.

“Het traject is theoretisch een mooi model, maar nieuwkomers hebben andere belangen, ze hebben gigantische schulden [...] en willen tonen dat ze het gemaakt hebben in Europa. Bij sommige jongeren gaat het wel, bij anderen niet.” (Interview designer, MH)



Jongeren hebben een grotere kans om afhankelijk te worden van leefloon of werkloosheidsuitkering dan andere categorieën mensen, tegelijkertijd hebben ze ook een grotere kans om werk te vinden; het probleem ligt er in dit werk te houden (Rea & Wets, 2014). Dit toont dat er anders moet gewerkt worden met jongeren waaronder sommigen nog geen werkervaring hebben. In het jongerentraject werd er dus ook voornamelijk meer intensief gewerkt aan het ontwikkelen van een correcte arbeidsattitude.

“Jongeren zijn zoekende op veel gebieden, hebben nood aan intensieve begeleiding. Klaarstomen van de attitude was nodig, na een aantal maanden hadden we door dat dit nog belangrijker was dan de competenties.” (Interview designers, jongerentraject)

Een probleem dat werd aangehaald omtrent het werk van de jongerencoaches was wel dat er soms te weinig rekening gehouden werd met het belang van taal voor de werkgever. Hierdoor kwamen jongeren in het begin soms in de problemen omwille van hun laag taalniveau en kregen ze boetes van inburgering omdat ze hun attest niet haalden vanwege het missen van de lessen. Aan de andere kant hoorden we ook dat er te veel gefocust werd op artikel 60 (door jongeren die er zelf naar bleven vragen omdat ze gehoord hadden dat dit de beste regeling is), waardoor het soms moeilijk was om hen alsnog in het NEC te proberen te werk te stellen.



### 4.3 De afstemming tussen de betrokken diensten

COB Coevelt is een samenwerkingsverband van organisaties (ook wel: interorganisationale netwerksamenwerking (Sakalyte & Bartuseviciene, 2014)) en vormt een *shared service center*<sup>9</sup> (SSC) (Struik & Brugman, 2008). Het hoofddoel van een SSC is om de cliënt een betere dienst te kunnen verlenen, nevens geschikt is het opzet om zich operationeel te onderscheiden en kostenbesparend te werken. Men wil cliënten effectiever en efficiënter verder helpen met zaken die elke organisatie apart niet volledig kan oplossen (Sakalyte & Bartuseviciene, 2014).

De netwerksamenwerking van het COB Coevelt is gehuisvest in een Single Point of Contact. Hierdoor worden leerprocessen tussen de vier partners bevorderd en kunnen ze de verschillende trajecten rond de cliënt beter op elkaar afstemmen. De concrete samenwerking en het afstemmen van de verschillende organisatiebelangen blijft wel een voortdurende uitdaging. Het ontbreken van een goede manier om kennis te delen is de achilleshiel in deze netwerksamenwerking.

#### 4.3.1 Wat loopt er goed?

- a. *Een SPOC zorgt voor betrokkenheid van medewerkers (interne legitimiteit) en herkenbaarheid naar externe partners en cliënten (externe legitimiteit).*

Interventie	Gewenste output	Mechanisme (waarom zou het moeten werken?)	Geobserveerde output	Randvoorwaarden
Werken volgens het SPOC-principe  (ook wel: 'shared service centre' of 'one stop shop')	Gecoördineerde dienstverlening die de cliënt ten goede komt en elke organisatie apart niet volledig kan leveren.	Ruimte om multidisciplinair te werken.  SPOC ondersteunt de interne en externe legitimiteit.	Samenwerking loopt over het algemeen goed.  Voor cliënten is het moeilijk de efficiëntie ervan in te schatten.	Coördinatie die samenwerken bevordert, het overstijgen van directe organisatiebelangen stimuleert en de externe en interne legitimiteit verenigt.  Een gedragen doel.

Legitimiteit is noodzakelijk voor een organisatie om haar bestaan te kunnen verzekeren. Bij netwerken is er sprake van een opsplitsing in die legitimiteit in intern en extern. Aangezien organisaties vaak een zekere mate van competitie hebben, ondanks eerdere samenwerkingen, moet er bij het opzetten van een netwerk oog zijn voor de interne legitimiteit. Hiermee wordt bedoeld dat de verschillende partners het doel van het netwerk moeten dragen, als dit niet het geval is, valt het netwerk vaak uit elkaar (Provan & Kenis, 2007).

Externe legitimiteit betekent dat het netwerk een gezicht heeft voor externe partners of cliënten die worden verder geholpen. De samenwerking wordt zichtbaarder voor anderen dan de medewerkers, wat opnieuw ten goede komt aan de interne legitimiteit, omdat de partnerorganisaties en medewerkers zichzelf zien bijdragen aan een gedragen doel. Aangezien de aparte partners minder snel geassocieerd worden met het netwerk, helpt een aanspreekpunt voor duidelijk naar de buitenwereld toe, bijvoorbeeld ook voor opvangcentra voor mensen die asiel zoeken. Een coördinator heeft daarnaast de taak om de twee *legitimiteiten* te verenigen, op momenten dat de partnerorganisaties terugplooiën op hun eigen doelen en minder bijdragen tot het netwerk (Provan & Kenis, 2007).

<sup>9</sup> Een shared service center, single point of contact en one-stop-shop worden door elkaar gebruikt, maar betekenen ongeveer hetzelfde.

Het SPOC-principe van het COB draagt bij aan de twee vormen van legitimiteit omdat medewerkers dichter bij elkaar zitten en zich op die manier meer verbonden voelen met het doel en het netwerk en omdat een fysieke locatie zichtbaar is voor externen.

In stabiele netwerken is de externe en interne legitimiteit groter en kunnen medewerkers meer op elkaar rekenen (Provan & Kenis, 2007). Aangezien verschillende medewerkers aangeven dat ze van elkaar leren en de communicatie vlot verloopt (los van de informatiedeling), heeft dit op zijn beurt ook effect op de cliënten.

“Doordat de verschillende diensten dicht bij elkaar zitten, leren ze snel van elkaars expertise en kunnen ze vlot overleggen. Ook kan soms een dossier bij een bepaalde begeleider blijven, in plaats van onnodig door te geven als de begeleider verder kan met de cliënt” (Interview designers, VDAB).

Respondenten zijn het erover eens dat het feit dat de eerste fase van de activering van nieuwkomers op één plek gebeurt, een goede zaak is. Ze merken bij de cliënten dat ze het COB makkelijk vinden en dat ze snel naar een andere aanwezige dienst kunnen raken. Voor cliënten, die de stad en de diensten nog niet kennen, zou het stress wegnemen om verschillende zaken te kunnen regelen op één plek. In onze beperkte bevraging van cliënten merkten we wel dat het COB voor hen geen duidelijke herinnering was. Men kan dit interpreteren als een voorzichtige aanwijzing dat deze formule goed werkte voor hen. Over het algemeen uitten de geïnterviewde cliënten zich zeer positief over de contacten die ze hadden in het COB. Aangezien cliënten het niet kunnen vergelijken met een andere situatie, is het moeilijk om een mening te geven. De medewerkers hebben alleszins de indruk dat het baat voor cliënten.

“Vanuit het punt van de klant is het wel leuk om één punt te hebben. Dat is niet altijd haalbaar. Maar het is wel fijn en klant-minded. Ik ben daar voorstander van. We betreden natuurlijk een nieuw era, een digitaal era. En de mogelijkheden zouden er wel moeten zijn om dat steeds meer digitaal te gaan doen, de tijden veranderen.” (Medewerker Atlas)

Sannen et al. (2011) merken op dat omwille van de diversiteit aan diensten mensen die tewerkgesteld moeten worden niet meer weten waarheen. Het feit dat COB in éénzelfde gebouw verschillende belangrijke diensten huisvest, neemt voor cliënten een hoop eventuele stress weg.

*b. Praktische afstemming tussen partners bevordert het realiseren van een geïntegreerd traject.*

Interventie	Gewenste output	Mechanisme (waarom zou het moeten werken?)	Geobserveerde output	Randvoorwaarden
Afstemmen van de planning van cliënten op andere diensten.	De (week)planning van de cliënt blijft haalbaar.  Verschillende medewerkers die de cliënt begeleiden staan elkaars planning niet in de weg.	De verschillende diensten zijn nu beter op de hoogte van wat anderen doen en kunnen er rekening mee houden.	In het COB lukt het om de cliënt niet te overboeken.  Na uitstroom uit het COB is het vaak onduidelijk wie de cliënt verder nog in begeleiding heeft.	Efficiënte kennisdeling en communicatiemogelijkheden nadat cliënt het COB verlaten heeft (deze schieten nu tekort).

Wanneer een cliënt in het COB wordt begeleid, stemt de begeleiding hun planning op elkaar af zodat de cliënt niet overspoeld en dubbel geboekt wordt. De verschillende diensten houden bijvoorbeeld rekening met de planning van MO en NT2 voor de cliënt om andere afspraken te maken. Omgekeerd houdt Atlas bijvoorbeeld een dagdeel open voor de activering.

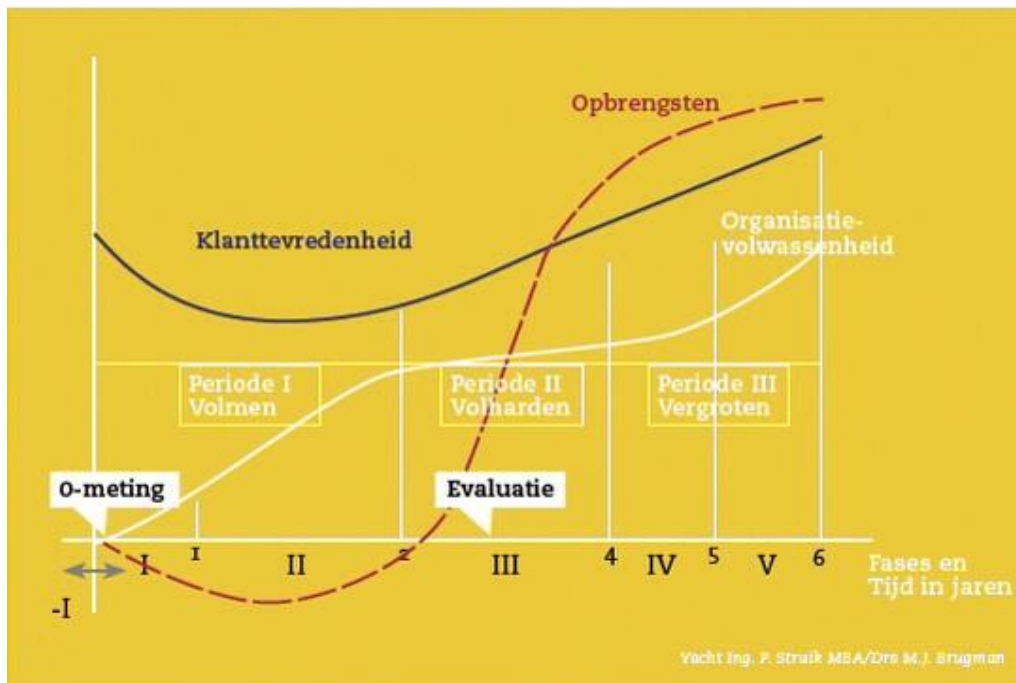
“We moeten we een dagdeel openlaten omwille van activeringstrajecten. Wij mogen dat traject nog niet helemaal uitstippelen om die redenen.” (Medewerker Atlas)

Het bewaken van de planning van een cliënt is vaak iets dat erbij inschiet eens cliënten uit het COB zijn. Een probleem dat voorkwam tijdens het ESF-project was bijvoorbeeld dat mensen soms een sollicitatiegesprek, of job met shiften, aangeboden kregen die ze niet konden combineren met MO en NT2. Ze konden dan (in principe) een sanctie krijgen als ze die opportuniteit niet aangrepen. Dit en andere problemen zijn reeds opgelost, maar tegelijk zou communicatie tussen de partners in de reguliere werking (na doorverwijzing uit het COB) wel beter kunnen. We komen hierop terug in punt 4.4.2.

c. *De netwerksamenwerking zorgt ervoor dat partners van elkaars expertise leren.*

Interventie	Gewenste output	Mechanisme (waarom zou het moeten werken?)	Geobserveerde output	Randvoorwaarden
Samenwerking in een netwerk.	De cliënt een betere dienst kunnen verlenen.  Onderscheidend en kostenbesparend werken.	Verschiedende diensten worden beter op elkaar afgestemd waardoor ze efficiënter werken.	Volgens medewerkers is de samenwerking effectief.  Vergelijkingen met een eerder situatie zijn kwantitatief niet mogelijk.	Gedeelde visie, faciliterende context (o.a. kennisdeling mogelijk maken)

“We weten nu beter wat de andere diensten doen en verwachten van de klanten en hoe we dit kunnen combineren met ons eigen werk” (FG MH).



Figuur 2 Life cycle model SSC (Struik en Brugman, 2008)

Struik en Brugman (2008) omschrijven drie periodes of fasen die een SSC/SPOC (shared service centre/single point of contact) doorloopt om tot organisatievolwassenheid te komen (zie Figuur 2). De

eerste periode wordt gekenmerkt door een focus op de interne werking, waardoor maatwerk niet direct voorhanden kan zijn. De nadruk ligt op de opbouw van de interne relaties en het ontwikkelen van de werking. De tweede periode is gericht op het ontwikkelen van routine en standaardisering van de dienstverlening. De focus ligt op het stroomlijnen en verbeteren van de processen. Het doel is om de samenwerking te consolideren. De derde periode gaat over het vergroten en uitbreiden van de samenwerking om tot schaalvergroting te komen (Struik & Brugman, 2008).

Het COB zit in de overgang van de eerste (vormen) naar de tweede periode (volharden). De interviews en focusgroepen tonen aan dat er nog veel gefocust wordt op de interne relaties en er wordt op verschillende momenten gerefereerd naar het feit dat processen beter kunnen.

“We hebben inzicht in de verschillende vormen van samenwerking, maar nog niet het niveau om resultaatgericht te werken” (Interview designer VDAB).

“De samenwerking is nu erg op persoonsniveau, ik ken X [iemand van een andere organisatie] heel goed, of de mensen van activering, maar als X wegvalt, of ik, dan is er een probleem. De expertise is erg persoonsgebonden”. (Interview designer, MH)

De verschillende veranderingsprocessen (het wegvallen van de fysieke aanwezigheid van VDAB-medewerkers, wegvallen van ESF-middelen, wegvallen van het jongerentraject, de aanpassing van de doelgroep, de coronacrisis...) zorgden steeds voor een andere structuur die nieuwe leerprocessen in gang zette. Deze veranderingen zijn eigen aan een ontwikkelende organisatie, maar zorgen er ook voor dat het COB nog niet in de fase drie van vergroten zit (Struik en Brugman, 2007). Om de werking te kunnen consolideren, is er tijd nodig om de samenwerking steeds bij te kunnen stellen. Het COB is een jonge samenwerking waardoor het normaal is dat deze nog niet in de laatste fase van organisatievolwassenheid zit. Hoelang het net duurt voor een netwerk gestroomlijnd is, hangt af van situatie tot situatie (Struik & Brugman, 2008).

*d. Een coördinator kan organisatiebelangen overstijgen en de gedeelde doelstelling bewaken*

Interventie	Gewenste output	Mechanisme (waarom zou het moeten werken?)	Geobserveerde output	Randvoorwaarden
Coördinator	De coördinator houdt het netwerk bij elkaar en zorgt ervoor dat het doel (snelle en duurzame tewerkstelling) wordt nagestreefd.	Eenvormigheid in de aanpak.  Overzicht bewaren in verschillende evoluties/veranderingen binnen organisaties en het gedeeld doel bewaken.  Externe en interne legitimiteit verenigen.	Ondanks de ervaringen met coördinatoren waar respondenten tevreden over waren/zijn, zijn er verschillen in visies over de rol van de coördinator	Gedeelde visie en doelstelling.  Tijd (COB is een redelijk jonge samenwerking in veranderende omstandigheden).

Netwerksamenwerkingen zorgen voor een betere informatie- en kennisdeling die innoverend werken mogelijk maken, wat op zijn beurt kostenbesparend werkt. In een netwerksamenwerking is coördinatie cruciaal om de gewenste effectiviteit te bereiken (Provan & Kenis, 2007). Volgens de respondenten zorgt de coördinator voor samenhang.

Vanuit mijn positie op de werkvloer is het dus belangrijk dat iemand coördineert zodat alle neuzen in dezelfde richting staan. Dus die coördinator is wel belangrijk voor ons. Als de verwachting van het OCMW anders zou liggen dan de VDAB, hoe kunnen wij dan sturen als medewerker? Dat merkten we wel toen Karin is weggefallen, toen is dat toch even precies uit onze organisatie verdwenen. Dat was wel merkbaar. (Medewerker MH)

Een coördinator kan verschillende belangen overstijgen en verenigen (Provan & Kenis, 2007), als dit lukt, is er niet per se nood aan een SSC of SPOC, maar belangenvereniging kan wel gefaciliteerd worden hierdoor. Bij een hoge congruentie is het makkelijker om een gedeelde visie te vinden, indien dit niet het geval is, ligt er veel verantwoordelijkheid in de handen van de coördinator om de organisaties aan boord te houden (Raeymaeckers et al., 2017). In het COB merken we namelijk dat er visieverschillen zijn over het doel van de werking. Volgens de literatuur kunnen deze effect hebben op de efficiëntie en effectiviteit.

“Ik denk dat wij er wel hetzelfde over dachten [over de doelstelling], maar OCMW kwam echt snel met artikel 60 terwijl ik daar niet altijd achtersta omdat dit soms een jaar tijd alles on hold zet. Terwijl met wat meer Nederlands etc. kan men misschien ineens aan het werk. Ik zie nu mensen na een jaar terug, na dat jaar is hun statuut veranderd, maar kunnen ze nu meer NL, hebben ze een rijbewijs...? Nee, wat is er dan echt gebeurd in dat jaar?” (Medewerker VDAB)

“Er zijn bruggen gebouwd tussen de diensten, je leert elkaars werking en visie kennen. [...] maar je zit wel met visieverschillen tussen de organisaties en die zijn niet altijd zomaar te verenigen.” (Interview designer, MH)

Er lijkt dus nood te zijn aan een duidelijkere positionering van het COB binnen het traject van nieuwkomers in het zoeken naar werk. ‘Snelle en duurzame tewerkstelling’ is een doel waar in het COB een traject op maat van de cliënt voor wordt opgestart, maar het COB kan dit doel niet rechtstreeks realiseren, waardoor het begrijpelijk is dat professionals zich focussen op de specifieke instrumenten, richtlijnen en doelen van hun respectievelijke organisatie. Een duidelijke visie helpt ook voor een coördinator om de ogen op het doel te houden (Provan & Kenis, 2007). In de aanbevelingen komen we terug op het idee van collectieve impact en het belang van een gedragen visie.

### 4.3.2 Spanningsvelden

#### a. *De expertise van VDAB blijft zeer waardevol voor de activeringsscreening*

Interventie	Gewenste output	Mechanisme (waarom zou het moeten werken?)	Geobserveerde output	Randvoorwaarden
Aanwezigheid van VDAB-medewerker(s) op de screening.	Verschillende opties voor cliënten in beeld brengen om een zo gepast mogelijk traject toe te wijzen.	Met VDAB op de screening is er kennis en inzicht aanwezig over het uitgebreide aanbod.	VDAB's aanwezigheid is nuttig voor de medewerkers.  Het online volgen van de screening werkte niet optimaal.	Engagement van VDAB om een medewerker op het COB te laten komen.

Tijdens het ESF-project is de fysieke aanwezigheid van VDAB op de screening veranderd. VDAB heeft het aantal VTE's verminderd aangezien er minder cliënten naar hun traject toestroomden dan eerst gedacht. Daarnaast hebben ze geprobeerd (voor corona) om het screeningsoverleg online bij te wonen). Hierdoor ontstond volgens een aantal respondenten onduidelijkheid over de toekomstige rol van de VDAB binnen het COB-netwerk.

Het is eerder al aangehaald, maar vele respondenten vinden het handig dat er verschillende medewerkers en taalhulpverleners aanwezig zijn in het gebouw van het COB. Het maakt het volgens hen makkelijker om te overleggen en om informatie door te geven. We merken dat diverse respondenten het belangrijk vinden dat VDAB (fysiek) aanwezig blijft op de screening. Voornamelijk voor de communicatie en om elkaar op de hoogte kunnen stellen van de snelle ontwikkelingen in het aanbod van VDAB (zie ook 4.2.1c).

“[...] dat kwam ter sprake, VDAB niet meer meenemen. Ik vind het dan wel belangrijk dat mensen van Atlas en OCMW op de hoogte zijn van alle opleidingen en mogelijkheden via de VDAB. Dat lijkt me bijna onmogelijk. Dus om die reden alleen al is het toch belangrijk dat er iemand van de VDAB geregeld bij blijft, want die dingen veranderen toch ook snel?” (Medewerker VDAB)

Er is een periode geweest waarbij VDAB testte om online de screening mee te volgen. Dit was nog voordat iedereen van thuis moest werken. VDAB heeft deze online aanwezigheid opgezet nadat ze in vraag stelden of er niet op een andere manier kon gewerkt worden die de investering van VDAB in evenwicht trekt met de nood aan hun bijdrage.

“OCMW is in staat om de grote groep zelf op te volgen, maar VDAB moet praktisch enkel meekijken of er sterkere profielen zijn en opvolgen.” (Interview designers, VDAB).

Er is zoals eerder besproken niet per se nood aan het fysiek samenzijn van organisaties om een netwerksamenwerking succesvol te laten zijn (Provan & Kenis, 2007). Nochtans kan het voor COB dus wel bijdragen aan de interne legitimiteit van de werking én tot informele afstemming en uitwisseling van expertise tussen professionals (zie 4.3.1a). Het blijven zoeken naar een goede afstemming tussen de verschillende partners blijft dus een belangrijke uitdaging die relevant is voor het goed functioneren van het COB-netwerk.

#### 4.3.3 Wat kan beter?

##### a. *Binnen het netwerk bestaan er verschillende visies rond ‘snel’ en ‘duurzaam’ tewerkstellen*

De gedeelde doelstelling (snel en duurzaam tewerkstellen) die de coördinator zou kunnen bewaken is geformuleerd op een niveau dat het COB niet kan bereiken. Daarnaast wordt de doelstelling door verschillende partijen anders gedefinieerd. In appendix III C hebben we een kort stuk opgenomen om de medewerkers inspiratie te geven omtrent duurzaamheid en de rol van het COB in de visievorming.

Hieronder tonen we een paar voorbeelden van hoe duurzaamheid wordt gedefinieerd en de vragen die professionals zich hier over stellen:

“Duurzaam voor de klant, zijn zij duurzaam uit hun traject gekomen. Maar ook die projecten, zijn die duurzaam, worden die verdergezet ook na het geld.” (Medewerker Atlas)

“Duurzaam is een contract van onbepaalde duur.” (Medewerker Activering)

“Ons traject is altijd duurzaam, mensen leren altijd iets bij, liefst van al een opleiding of NEC natuurlijk, maar elke ervaring is ervaring.” (Designers Activering)

“Ik heb soms moeite gehad met dat duurzame. Soms leek het alsof werk gewoon werk is. De snelheid primeerde, soms is het beter dat iemand toch wat meer Nederlands kan, dus ik ga die niet direct naar [bedrijf X] sturen, dan kunnen ze niet meer studeren en blijven ze daar plakken. Dus nu doe ik dat niet meer, als ik denk dat ze meer kunnen zet ik daaropin.” (Medewerker VDAB)

“Men komt hier aan en wilt dit of dat, en ja, je kan van alles willen [...] maar dat is niet meteen realistisch, dus wat wil je doen op korte termijn? Lange termijn is ook belangrijk, maar voor mij gaat het over ‘binnen twee weken’”. (Jongerencoach).

“Inderdaad langere termijn, maar ook die klik met hun ervaring of interesse is belangrijk.” (Medewerker VDAB).



Sommige andere citaten die doorheen het rapport worden aangehaald ter illustratie tonen eveneens de spanning tussen snel en duurzaam aan het werk zetten van mensen. De medewerkers functioneren in deze spanning en gaan er flexibel en pragmatisch mee om, maar volgens de netwerkliteratuur is een gedragen visie nodig om de legitimiteit van de werking te bewaken en om de verwachtingen beter te kunnen inwilligen (Provan & Kenis, 2007).

*b. Een gedeeld registratiesysteem zou informatieverlies kunnen voorkomen.*

Interventie	Gewenste output	Mechanisme (waarom zou het moeten werken?)	Geobserveerde output	Randvoorwaarden
Overdracht naar de reguliere werking.	Opvolging en activering van de cliënten volgens het traject dat werd bepaald in het COB.	Wanneer er kennis is van waar de andere begeleiders staan met een bepaalde cliënt, kunnen andere medewerkers de cliënt vlotter helpen.	<p>Informatie gaat verloren bij doorverwijzing door een gebrek aan een gedeeld registratiesysteem.</p> <p>Medewerkers gebruiken alternatieve manieren om gegevens door te geven.</p>	Een gedeeld registratiesysteem/toegang tot de andere systemen, om kennis te kunnen delen.

De overdracht van een cliëntdossier naar de reguliere werkingen wordt bemoeilijkt door een gebrek aan éénvormige kennisdeling en/of gedeeld registratiesysteem. Een reden die wordt aangehaald is dat kennisdeling de privacy van de cliënt schendt. Desondanks vallen er vragen te stellen bij de manier waarop er nu -uit noodzaak- op andere manieren informatie wordt gedeeld. Bij gebrek aan een protocol voor de gegeven context, wordt er veel doorgegeven via telefoon en mail, iets wat eigen is aan netwerksamenwerkingen zonder kennisdelingsstructuur (Spierts et al., 2017). De medewerkers moeten flexibel omspringen met gegevensdeling omdat er anders te veel gegevens verloren gaan en het werk dat in het COB is gebeurd en waarvan verslagen zijn gemaakt, deels opnieuw moet gebeuren door de begeleiding in de verschillende partnerorganisaties. Medewerkers geven aan dat ze nood hebben aan informatie over welke zaken reeds zijn behandeld bij andere begeleiders om hierop in te kunnen springen en geen dubbel werk te doen.

Sommigen lossen het probleem op door veel te bellen en te mailen, maar daar gaat veel tijd mee verloren. Sommige respondenten geven aan dat ze dit is enkel doen als het echt belangrijk is, bijvoorbeeld als zo een crisis voorkomen kan worden, maar dat men in minder urgente gevallen niet de tijd neemt om die informatie na te vragen in functie van betere afstemming. Binnen het COB is er een Googledrive document waarin ook nog eens geregistreerd moet worden. Uiteindelijk moeten medewerkers in het systeem van hun eigen organisatie informatie ingeven, in de COB-Google drive en de relevante info doorgeven aan de betrokken partners die geen toegang hebben tot deze platformen. Het gebrek aan dit gedeelde systeem lijkt voor sommigen ook te leiden tot een kokerzicht en weinig gedragenheid voor het doel.

“Ook via VDAB zien we dat we ideaal altijd zouden weten wie waar mee bezig is. Maar dan zit je met het probleem dat je niet in hetzelfde registratiesysteem zit. Dat is een gemis, want je kan ook niet elke stap afstemmen via telefoon om op de hoogte te zijn.” (Medewerker VDAB).

“Registratie en informatie-uitwisseling blijft een pijnpunt dat ervoor zorgt dat je in één koker komt. Als je een gedeeld systeem hebt ben je misschien geneigd om toch voor dat gedeelde doel te gaan.” (Medewerker Atlas 2<sup>e</sup> FG)





Medewerkers hebben nood aan een redelijk ruime informatiedoorgave. Ze erkennen ook dat er qua privacy moeilijkheden zijn om dit te verwezenlijken.

“Ja, wat je moet weten, je moet eigenlijk bijna alles weten [...]. Een paar zinnnetjes die verslaggeven van wat er gebeurd is, zou echt handig zijn.” (Medewerker Atlas)

Eens cliënten uitstromen uit het COB vraagt het veel tijd van de medewerkers om de informatie te vinden die ze nodig hebben voor hun deel van de begeleiding.

“Heel veel info zit bij de OCMW-intake, door het lezen van het verslag ken je de persoon bijna, Atlas voegt er dan nog aan toe, Nederlands, MO, werkcompetenties..., dan activeringsgesprek, dit zoomt in op een klein stukje van de zaak. Dan wordt het dossier doorgegeven naar VDAB, hier zou moeten doorggevraagd worden, maar deze screeningsinfo is niet beschikbaar voor VDAB, we zitten niet in hetzelfde systeem, dus we moeten vaak opnieuw beginnen aan het verhaal, dus maken we dezelfde fout die we wilden vermijden. Informatie moet beter doorgegeven worden. Dit vermijden was de hele opzet. Degene die we willen helpen, moeten we reeds kennen, zodat we niet van nul moeten beginnen.” (Interview designers, VDAB)

We weten niet wat de rechtstreekse invloed is op de cliënt wanneer het gaat over het verloren gaan of moeilijk doorgeven van informatie. We kunnen enkel veronderstellen dat dit weegt op de efficiëntie en bijgevolg bij (een aantal) cliënten zal wegen op hoe snel ze aan een opleiding of zoektocht naar werk kunnen beginnen.

#### 4.4 De rol en impact van het COB binnen het bredere ecosysteem

“Met COB Coevelt gaat een poort open, maar staat de samenleving wel voldoende open?” (Interview Atlas).

Dit deel gaat over zaken die grotendeels buiten de directe controle van de COB-werking vallen, maar wel een belangrijke invloed uitoefenen op de impact van het COB. Doorheen dit onderzoek zagen we COB niet als een vacuüm, daardoor merkten we op dat de doelstelling (snel en duurzaam werk) wel kan worden opgestart, maar niet vervolledigd door het COB. De betrokken medewerkers en beschikbare literatuur onderschrijven de meerwaarde van een vroege, geïntegreerde intake en trajectbepaling in een single point of contact formule. De beschikbare data en mogelijkheid tot koppeling van data laat echter niet toe om de impact van het COB binnen het bredere ecosysteem te meten. Er zijn nochtans aanwijzingen dat diverse contextfactoren deze impact ondermijnen. Zo lijkt de integratie van diensten die wordt gerealiseerd in het COB kort nadien te verdampen en is een deel van het (vormings)aanbod in de praktijk weinig toegankelijk voor de doelgroep.

Verder werd ook aangegeven dat vele werkgevers te hoge verwachtingen hebben omtrent mogelijke werknemers. Het persistente belang van niveau 1.2 of hoger Nederlands voor allerhande mogelijkheden maakt dat veel geïntegreerde trajecten de facto een eerder lineair karakter krijgen, in de zin dat ze eerst moeten investeren in randvoorwaarden (zoals kennis van het Nederlands) alvorens het volgen en een opleiding of het starten van een job echt een realistische optie wordt.

We zien ook dat Art 60 trajecten een zeer sterke zwaartekracht hebben, maar vinden aanwijzingen dat deze trajecten meer snel dan duurzaam zijn én wel tegemoetkomen aan noden en voorkeuren van cliënten op korte termijn, maar men zich de vraag kan stellen of het op langere termijn wel de beste optie is. Tot slot bespreken we dat omwille van het wegvallen van de ESF-financiering het COB teruggeplooid is op intake en trajectbepaling en dat toeleiden naar opleidingen en het bredere aanbod -aan bijvoorbeeld stages- eerder wordt ingeperkt dan uitgebreid. Dit als het gevolg van Vlaamse VDAB-financiering; in de zin dat er minder wordt geïnvesteerd op trajecten die zich specifiek op vluchtelingen en andere nieuwkomers richten.

##### 4.4.1 Wat loopt er goed?

###### a. Centralisering van de intake leidde tot standaardisering en ontlast de wijkcentra.

Interventie	Gewenste output	Mechanisme (waarom zou het moeten werken?)	Geobserveerde output	Randvoorwaarden
Centralisering van de intake.	Standaardisering en specificering van de vraag.	SPOC-principe	De medewerkers specialiseren zich in de doelgroep, de wijk wordt ontlast van de hoge instroom.	Een fysieke locatie. Aanwezigheid en expertise van de nodige partners.

Door het werken op een gedeelde locatie wordt de intake gecentraliseerd. Doordat er wordt samengewerkt op deze locatie, is de intake aangepast en gestandaardiseerd doorheen het bestaan van het COB. Medewerkers geven aan dat ze de problematiek van de doelgroep eigen hebben gemaakt en op deze manier snel tegemoet kunnen komen aan de vraag.

In de wijkcentra merkt men ook dat de stroomlijning een gestandaardiseerde start voorziet voor cliënten. Men vreesde dat de vertrouwensband die de wijk maatschappelijk werker opbouwt zou lijden onder de het feit dat de intake door anderen gebeurt, op een andere locatie, maar daar merkt men uiteindelijk weinig van.

“Normaal start de maatschappelijk assistent na een korte intake zelf met het sociaal onderzoek, waarin die ook een band opbouwt met de cliënt. Dat valt nu weg en we vreesden dat dit de vertrouwensband zou beïnvloeden. Dit lijkt mee te vallen, zeker wanneer de overdracht goed verloopt.” (Wijkhoofdmaatschappelijk assistent)

Matarese en Caswell (2018) concluderen dat een intake gestandaardiseerd kan worden, maar dat het verdere proces nood heeft aan flexibiliteit. Een gestandaardiseerde intake zoals op het COB heeft het voordeel dat er éénvormiger beslist wordt over de cliënten. De Wilde (2018) concludeert eveneens dat een gecentraliseerde intake beslissingen over trajecten éénvormiger kan maken dan wanneer de intake in de verschillende wijkcentra doorgaat waar er een sterke invloed is van de specifieke organisatiecultuur en de individuele maatschappelijk werkers.

#### 4.4.2 Spanningsvelden

- a. *Opleidingen verhogen de kans op duurzame tewerkstelling op langere termijn, maar zijn moeilijk toegankelijk voor de doelgroep*

Interventie	Gewenste output	Mechanisme (waarom zou het moeten werken?)	Geobserveerde output	Randvoorwaarden
Opleidingen voorzien op maat van de nieuwkomers	Mensen zijn beter voorbereid voor hun toekomstige job.  Duurzame tewerkstelling (i.e. langdurig en in een functie die men kan).	Mensen leren de nodige vaardigheden aan voor een bepaalde functie.	Tijdens ESF waren er verschillende opleidingen, maar wegens een te hoge kost zijn deze afgebouwd.  Opleidingen zijn voornamelijk omwille van taal moeilijk toegankelijk.	Kennis van het Nederlands.  Het volgen van een opleiding is financieel soms niet aantrekkelijk voor de cliënten (op korte termijn), zeker wanneer de combinatie met werk moeilijk is.  Overgang van opleiding naar optimaliseren (o.a. door stages).

Uit onderzoek blijkt dat opleidingen de kans verlagen op langdurige werkloosheid. Kennis en vaardigheden leren draagt ertoe bij dat mensen kunnen werken in een functie die hen past (Sannen et al., 2011; Lens, Marx en Vujic, 2018). Opleidingen geven de nodige vaardigheden en competenties mee aan nieuwkomers en zijn een belangrijk punt in het zoeken naar duurzame tewerkstelling.

Tijdens ESF werd er sterk ingezet op opleidingen en stages. We kunnen in de data niet zien hoeveel opleidingen of stages er werden gevolgd en of dit cijfer erg is veranderd na het ESF. We kunnen wel zien dat er op het moment van registratie 1% van de cliënten in een IBO zat en 0,1% in een stage of opleiding (zie Tabel 2), de kans bestaat dat het er zo weinig zijn, omdat het gaat om mensen die in 2017-2018 een intake hebben gehad en dat ze reeds een opleiding of dergelijke achter de rug hebben.

Verschillende respondenten zien opleidingen en stages als een vorm van activering waarmee mensen competenties kunnen uitbreiden en Nederlands kunnen leren. Desondanks is de toegang moeilijk, voornamelijk net omwille van taalvereisten. De verschillende opleidingsmogelijkheden die voor ogen worden gehouden aan het begin van het traject op de activeringsscreening lijken dus niet allemaal gerealiseerd te worden, veel mensen gaan uiteindelijk naar art 60. Respondenten benadrukken ook dat het feit dat mensen in groep zitten wanneer ze een opleiding volgen, dit hen helpt om een netwerk uit te bouwen. Dat kan hen helpen in het opbouwen van hun leven, maar ook in het zoeken naar werk.



“Ik geloof sterk in opleidingen, als ze een langere opleiding en een certificaat hebben gehaald, dan kan je dat vertrouwen van die werkgever veel sneller bereiken en dan kan het snel gaan. Korte praktijkgerichte opleidingen, dat werkt!” (Medewerker VDAB)

VDAB geeft ook aan dat het geen evidentie is om opleidingen op maat van anderstaligen aan te bieden. Het zijn vaak lange en dure trajecten en de doelgroep van het COB is maar een deel van hun klanten, dus moeten ze de afweging maken. Daarbij komt dat als de focus enkel ligt op het opleiden van anderstaligen, er daarna opnieuw een flessenhals komt waar er moet gezorgd worden dat werkgevers worden gesensibiliseerd over hun verantwoordelijkheid binnen het volledige plaatje. Werkgevers verwachten volgens VDAB nog te vaak witte raven en opleidingen kunnen hier niet aan tegemoet komen. Er is nood aan een attitudeverandering bij werkgevers tegenover toekomstige arbeidskrachten.

In Vlaanderen blijken activeringsmaatregelen met een directe link tot de arbeidsmarkt (bv.: IBO, beroepsopleidingen...) het hoogste rendement vertonen. Contact met de werkvloer en werkgever in de activeringsmaatregel heeft een positief effect op de tewerkstellingskansen, zelfs meer dan een hoog taalniveau (Wood et al., in Wood & Neels, 2020; De Cuyper & Vandermeersch, 2017). De realiteit blijft wel dat plaatsen voor activeringsmaatregelen als IBO beperkt en hoogdrempelig zijn voor de doelgroep.

Om op langere termijn mensen duurzaam te werk te stellen, is er nood aan inspanningen ruimer dan wat er in het COB gebeurt. Aangepaste opleidingen zouden ervoor zorgen dat het profiel van een cliënt beter gaat aansluiten bij de verwachtingen van de werkgever en de arbeidsmarkt.

*b. Artikel 60 heeft aantrekkingskracht maar leidt niet altijd tot duurzame tewerkstelling.*

Respondenten geven aan dat artikel 60 vaak gevraagd wordt door cliënten zelf én dat er ook door de lokale overheid sterk op wordt ingezet waardoor het grote aanbod aan artikel 60 vacatures bijdraagt aan de vele toewijzingen in zowel geïntegreerde als lineaire trajecten. Uit de literatuur blijkt dat een artikel 60 tewerkstelling niet altijd leidt tot duurzame tewerkstelling (Carpentier, Neels, & Van den Bosch, 2017). Dit beeld leeft ook onder een deel van de geïnterviewde professionals. Iemand formuleert het zeer scherp:

“Artikel 60 lijkt voor mij toch vooral op een productie van werklozen. Ik begrijp dat het heel aantrekkelijk is voor hen hé, maar sommigen staan na dat jaar nog geen stap verder.”  
(Begeleider Jongerentraject)

Niet alle geïnterviewden zijn die sterke mening toegedaan, maar de meesten lijken het er wel over eens dat een tewerkstelling via artikel 60 niet telt als ‘duurzame tewerkstelling’. Tijdens één van de focusgroepen waren een aantal deelnemers verbaasd over het feit dat artikel 60 werd meegeteld als ‘werk’ in de cijfers (zie hoofdstuk 3). Een drietal respondenten vertelden ook een anekdote over (veelal jongere) cliënten, die na artikel 60 geschrapt werden van de werkloosheidsuitkering en zo opnieuw bij het COB terecht kwamen.

Het traject op zich kan een goede manier zijn om het werkveld te leren kennen, maar, net als in ander onderzoek, krijgen we ook hier de indruk dat heel wat mensen na een artikel 60 traject terug in werkloosheid terechtkomen (Carpentier, Neels, & Van den Bosch, 2017). Dit kan soms de opzet zijn, zodat mensen het recht op werkloosheidsvergoeding opbouwen. Anderzijds, kijkend naar het doel van COB (duurzame en snelle tewerkstelling) is er nood aan meer begeleiding in de overgang naar het NEC na een artikel 60 tewerkstelling om duurzaamheid te bereiken. Er werden voorbeelden aangegeven van werkgevers in de samenwerking die erin slagen om werknemers te doen instromen in een vast contract.

Als opstap naar een tewerkstelling in het NEC is een artikel 60 nuttig omdat er meer op maat kan gewerkt worden, er is begeleiding en de combinatie met een opleiding loopt vlotter. Meer begeleiding bij de overstap naar het NEC kan het probleem oplossen dat mensen geen gewenning krijgen met de verwachtingen in het NEC en kunnen terugvallen op begeleiding (Cools & Oosterlyncx, 2019).

Een ander punt is dat partners niet samen in een artikel 60 kunnen geactiveerd worden. Gezinnen met kinderen zijn zeer kwetsbaar als het aankomt op armoede, vandaar dat het wenselijk is dat beide ouders kunnen werken. Een overgangperiode waarin de andere partner ook aan zijn/haar artikel 60 kan starten zou voor deze doelgroep kunnen helpen.

*c. Het balanceren tussen korte termijn noden en perspectief op langere termijn*

Het vraagstuk rond de duurzaamheid van artikel 60 duidt ook op een ander spanningsveld dat doorheen de interviews geregeld terugkwam: het balanceren van een korte- en langere termijnperspectief. Investeren in een opleiding in combinatie met werk of werkervaring leidt volgens de medewerkers uiteindelijk vaak tot betere tewerkstellingskansen voor cliënten. Anderzijds hebben veel cliënten een complexe situatie en veel directe noden, waardoor met name artikel 60 vaak veel aantrekkelijker is dan bijvoorbeeld een interim job met minder inkomenszekerheid en vaak meer verwachtingen van de werkgever. Er is een grote vraag voor artikel 60 door cliënten en dit gaat gepaard met een groot aanbod aan artikel 60 posities. Cliënten willen directe noden tegemoetkomen door snel in een artikel 60 tewerkgesteld te worden. Cliënten weten dat artikel 60 een comfortabele manier van tewerkstelling is en een hoger inkomen biedt dan wat ze zouden krijgen als ze bijvoorbeeld met een leefloon verder moeten of zouden werken via interim contracten. Jongeren moeten vaak voorzien voor familie thuis en hebben nood aan geld. Aan de andere kant heeft Activering een overschot aan vacatures die moeten worden ingevuld. Desondanks zien we in de literatuur en in de data dat artikel 60 vaak wordt gevolgd door werkloosheid.

Het is dan ook niet evident om met de cliënt het 'beste' traject te bepalen. Professionals geven aan dat voldoende tijd nemen voor de cliënt om verschillende opties te vergelijken een belangrijke, maar in de praktijk soms moeilijke, strategie is. Sommige medewerkers merken dat wanneer ze cliënten (voornamelijk jongeren) de tijd geven om samen na te denken over de mogelijkheden, dat ze vaak kiezen voor een andere optie dan artikel 60.

“Jongeren worden heel snel naar art 60 verwezen, maar als je ze bij de hand neemt en naar opendeurdagen en werknemers gaat, dan krijgen ze een beter zicht op de mogelijkheden in België. Het duurt langer voor ze aan het werk zijn, maar achteraf hebben ze er meer voldoening en deugd van. Nu willen ze snel in art 60 zonder dat ze de mogelijkheden kennen.” (Medewerker MH)

**4.4.3 Wat kan beter?**

*a. De meest effectieve beleidsinstrumenten worden steeds minder gebruikt.*

Interventie	Gewenste output	Mechanisme (waarom zou het moeten werken?)	Geobserveerde output	Randvoorwaarden
Werkgeversacties Gespecialiseerde jobhunting Werkplekleren	Werkplekken uitbreiden. Verwachtingen van de arbeidsmarkt bijstellen (witte raven zijn er niet meer). Gericht mensen naar een duurzame functie toe leiden.	Werkgevers worden geïnformeerd/gesensibiliseerd over de mogelijkheden die het aanwerven van anderstalige medewerkers bieden. Cliënten leren de werkplek kennen.	Tijdens ESF: werkgeversacties, maar kost veel tijd, nu terug bij de cel activering. Soms worden mensen te vroeg aan het werk gezet, omwille van een overeenkomst met de werkgever.	Tijdsinvestering mogelijk maken. NT2 vereiste staat snelle tewerkstelling soms in de weg. Inzetten op Nederlands leren op de werkvloer kan integration-through-work bevorderen.

Verschillende respondenten vertellen dat de verwachtingen die potentiële werkgevers hebben van de anderstalige nieuwkomers (te) hoog liggen, dit wordt beaamd door eerder onderzoek bij de doelgroep



(Vandermeersch, 2017: 36). VDAB merkt dat de krapte op de arbeidsmarkt helpt, maar dat er een verandering nodig is in hoe er wordt gekeken naar de toekomstige arbeidskrachten.

“Als er niet wordt gewerkt aan het aanpassen van de verwachtingen op de arbeidsmarkt, creëer je terug een flessenhals.” (Interview designers, VDAB)

Werkgeversacties, werkplekieren en gespecialiseerde headhunting zijn volgens de interviews en literatuur (o.a. Neels en Wood, 2020) de meest effectieve instrumenten om de doelgroep snel aan het werk te krijgen, desondanks lijken deze steeds minder gehanteerd te worden bij de cliënten van het COB.

Verscheidende werkgevers zijn al wel mee in het succesvol aanwerven en opvolgen van anderstalige nieuwkomers. Dit heeft voornamelijk te maken met de (tijds)investering die werkgevers bereid zijn te doen. Werkgevers die een aanstelling van een COB-cliënt op lange termijn proberen in te plannen hebben vaak ook een goede uitstroom waarbij ze de cliënten vast kunnen te werk stellen. Werkgeversacties zijn nuttig om potentiële werkgevers hierover te sensibiliseren. Het ESF-rapport raadt hier ook aan om een financieel voordeel te koppelen aan het aanwerven van een anderstalige kandidaat, dit blijkt werkgevers te overtuigen.

“De jobhunter kon echt WG's overhalen, dat is er nu ook niet meer. Er zijn wel mensen via deze weg verder geholpen, dit wordt niet via activering aangeboden. Aan het begin van het traject was er ook iemand uit de dienst activering die jobhunting deed. Nu is het enkel nog matching met klanten, hierdoor zitten we in dezelfde pool van vacatures te zoeken en breiden we niet uit.” (Medewerker Activering)

“Jobhunters doen goed werk, maar het is wel belangrijk dat ze voldoende afstemmen met de trajectbegeleiders. Als jobhunters te ver af staan van de portefeuille van de trajectbegeleider, komen ze soms met onzinnige voorstellen.” (Begeleider jongerentraject)

Er zijn dus verschillende werkgevers die openstaan voor het aannemen van anderstalige nieuwkomers, maar er liggen ook uitdagingen in het bijstellen van verwachtingen op vlak van taal, zowel op de werkvloer als tijdens de opleidingen.

“Inspanningen vanuit werkgevers lonen, maar als verwachtingen te hoog zijn, zo werkt het niet. Dit zorgt voor frustratie langs twee kanten. Werkgever denkt dat klant weinig gemotiveerd is, terwijl klanten iets meer begeleiding nodig hebben.” (Medewerker MH).

De vereiste om Nederlands te spreken is erg aanwezig onder de werkgevers wat het moeilijk maakt om laagtaalvaardigen reeds te werk te stellen terwijl ze Nederlands leren. Het blijkt uit de interviews en focusgroepen dat de arbeidsmarkt nog niet inclusief genoeg is en dat de bereidheid hiertoe nog werk vraagt. Deze moeilijkheid doet veel medewerkers ook teruggrijpen naar artikel 60 omdat hier de voorwaarden soepeler zijn om tijdens het traject opleiding, Nederlandse lessen en MO te volgen. Onder andere door de druk op artikel 60 wordt IBO ook minder ingezet.

“Ik herinner me dat we een jobhunter hadden waar we beroep op konden doen. Via hen kon ik mensen naar IBO toe leiden. We doen ons best maar er zijn nu ook minder projecten en middelen mogelijk.” (Medewerker Activering)

*b. De integratie van dienstverlening die wordt gerealiseerd op het COB wordt niet aangehouden tijdens het verdere traject van de cliënt.*

Ondanks de intensieve samenwerking van verschillende partners tijdens de intake en trajectbepaling (en soms ook in de opstart van trajecten), is er na uitstroom uit het COB soms nog weinig te merken van integratie van de dienstverlening rond de cliënt. Dit heeft verschillende oorzaken. Door een gebrek



aan een gedeeld registratie- of kenninsdelingsysteem stopt de communicatie tussen verschillende diensten in veel gevallen na doorverwijzing. Dit leidt soms tot misverstanden en dubbel werk omdat verschillende begeleiders niet op de hoogte zijn van wat de andere doet met de cliënt. Zo start men soms een traject op, terwijl iemand anders daar ook al mee bezig is. Op dit moment blijven er kansen liggen om de integratie van de diensten verder te zetten nadat cliënten uitstromen uit het COB.

“[...] Maar ik denk dat het een beetje jammer is geweest, ik hoor dat jullie van alles doen, maar ik was ook bezig met de klant met actieplannen, krachten in kaart brengen enz., maar er is weinig overleg. Er wordt gevraagd naar info rond MO en inschrijving, maar verder... toch niet veel. [...] Iedereen moet wel een cursus een MO doen, daar wordt ook een actieplan opgesteld, dat is een mooi iets. Ik denk dat het heel mooi is om dat te zien gebeuren, maar ik zie dat dit ook los van jullie gebeurt.” (Medewerker Atlas)

Een tweede reden werd al eerder aangehaald, namelijk dat de theoretische integratie van simultane trajecten rond taal, inburgering en werk in de praktijk soms toch een lineair karakter krijgen omdat zaken zoals voldoende Nederlands kennen toch reële drempels blijven. Ondanks dat men een geïntegreerd traject kreeg, komt het er in de praktijk toch nog vaak op neer dat men eerst aan een aantal randvoorwaarden moet voldoen alvorens een opleiding of stage tot de reële mogelijkheden behoren.

Een derde reden betreft het achteraf aanpassen van de door het COB bepaalde trajecten en het gebrek aan terugkoppeling daaromtrent. De cijfers en interviews geven aan dat mensen na uitstroom uit het COB soms in een ander traject worden begeleid dan oorspronkelijk beslist. Het registreren van redenen waarom trajecten nadien worden aangepast zou waardevolle feedback kunnen verschaffen voor de trajectbepaling door het COB.

“Ik vind dat wel confronterend dat veel mensen die we naar de wijk sturen met VDAB-traject, dat het dan toch art 60 wordt. Zeker voor jongeren, begrijp me niet verkeerd, ik vind dat zeker voor de jongeren echt niet de meest duurzame oplossing. Wij zien die jongeren dan vaak terug na uitputting van de hun rechten. Jongeren die hun scholing hebben gemist door te vluchten, dat die een opleiding hadden kunnen doen om dan een IBO-contact hadden kunnen doen. Dat zijn dan toch gemiste kansen. Als dat zou kunnen, zou hun meerwaarde echt supergroot kunnen zijn op langere termijn... Ik vind dat wel spijtig.” (Medewerker MH)



## 5 Conclusie en aanbevelingen

De methode van het COB lijkt te werken om nieuwkomers te oriënteren en hun traject te bepalen. De werking bevindt zich helemaal aan het begin van het traject van nieuwkomers en zorgt zo voor een gestandaardiseerde, ééngemaakte opstart, die gemiddeld 4 tot 6 weken duurt. Aangezien de taak van het COB zich beperkt tot oriëntering en trajectbepaling, fungeert het eerder als opstap naar tewerkstelling en is er geen direct causaal verband tussen de trajectbepaling en de uiteindelijke uitkomst. We moeten de bijdrage van het COB aan deze doelstelling dan ook eerder begrijpen in termen van invloed, dan in termen van directe effecten (Cools & Raeymaeckers, 2020). Er is nood aan inspanningen op lange termijn en op andere niveaus om snelle en duurzame tewerkstelling te bereiken. Hoe hoger het niveau dat we bespreken hoe meer mogelijkheden we zien om maatregelen te treffen die de taken van de onderliggende niveaus faciliteren.

Doorheen het onderzoek werd het duidelijk dat er een spanning is tussen nieuwkomers zo snel mogelijk aan het werk krijgen en nieuwkomers duurzaam aan het werk krijgen. Duurzaam betekent onder andere dat mensen langdurig aan het werk blijven en beschikken over een arbeidsmarktperspectief dat aansluit bij hun kwaliteiten en ambities (Lens, Marx & Vujic, 2019). Deze spanning wordt duidelijk verwoord door arbeidseconoom Ive Marx:

“Sommigen redeneren dat migranten zo snel mogelijk aan de slag moeten, in wat voor job dan ook. Migranten die snel naar de arbeidsmarkt worden geduwd, vallen daar later te vaak opnieuw uit omdat ze gedesillusioneerd zijn door de vaak ondergekwalficeerde en niet goed betaalde job die ze moeten uitvoeren. [...] Het zou goed zijn dat we nieuwkomers eerst goed opleiden, waardoor ze economisch nadien meer opbrengen. Dat geldt zeker in onze economie, die het moet hebben van hoge toegevoegde waarde en een hoge productiviteit van werknemers.” (De Standaard 5/11/2020)

We kunnen het COB niet één-op-één vergelijken met de eerdere manier van werken om te weten of de tewerkstelling nu duurzamer of sneller is, maar de interviews en focusgroepen tonen wel dat het COB zich steeds aanpast aan de context en de doelgroep verder helpt. Op basis van onze data en de wetenschappelijke literatuur -die het belang van een zorgvuldige trajectscreening én het belang van samenwerking tussen verschillende diensten op de domeinen inburgering, werk en welzijn benadrukt- kunnen we stellen dat het COB een waardevol model biedt om vanaf de intake bij te dragen aan snelle en duurzame tewerkstelling van (anderstalige) leefloon gerechtigde nieuwkomers in Antwerpen.

### 5.2 Aanbevelingen met betrekking tot registratie en dataverwerking

Als we het hebben over een registratie instrument in functie van het delen van cliëntinformatie weten we dat dit onderwerp reeds op de beleidsagenda staat. Het ontwikkelen van een oplossing voor het probleem van informatie delen zou de samenwerking binnen het netwerk alsook de begeleiding van individuele cliënten ten goede komen. Een innovatief idee dat in dit verband uit de focusgroepen naar boven kwam is om de mogelijkheid te onderzoeken of men de cliëntinformatie kan centraliseren bij de cliënt, bijvoorbeeld doormiddel van een soort elektronisch dossier of dagboek via een mobiele applicatie, waar de cliënt zelf de toegang toe kan reguleren. Binnen dit onderzoek hebben wij deze piste niet kunnen verkennen, maar het kan een zinvol alternatief zijn als de koppeling van de systemen van partners niet mogelijk lijkt.

Als het gaat over registratie in functie van monitoring op aggregaat niveau hebben we reeds vermeld dat de structurele koppeling van registratiesystemen op regionaal/nationaal niveau vandaag ontbreekt. Toch zou men ook op Antwerps niveau zaken kunnen doen om de monitoring van trajecten te verbeteren. Hier zijn natuurlijk niet enkel wetenschappelijke, maar ook budgettaire en pragmatische argumenten van belang. Men kan zeer veel meten, maar het moet praktisch haalbaar en voldoende relevant zijn. Of zoals een respondent het treffend verwoord in een interview: “*men moet zich afvragen of het sop de kolen wel waard is*”.



We beperken ons hier daarom tot het aanbevelen van enkele eerder beperkte ingrepen die mogelijk wel een substantiële meerwaarde hebben.

- De werking van het COB heeft geen directe invloed op de effectieve tewerkstelling van cliënten. Bepaal daarom een intermediaire indicator die informatie geeft op de mate waarin het door het COB bepaalde traject effectief wordt uitgevoerd. Laat bijvoorbeeld registreren hoe lang het duurt voor het bepaalde traject effectief wordt opgestart na doorverwijzing of laat aanpassingen aan het traject (zoals van geïntegreerd VDAB naar geïntegreerd Activering of van Lineair naar geïntegreerd Activering) registreren. Door het installeren van deze feedbackloop krijg je mogelijk nuttige informatie voor het optimaliseren van de trajectbepaling.
- De huidige cijfergegevens leren ons niets over de duurzaamheid van de tewerkstelling. Om daar iets aan te doen is het belangrijk om het concept duurzaamheid te definiëren en te operationaliseren.
- Vervolgens sterkt het tot de aanbevelingen om een longitudinaal perspectief te bekomen door de tewerkstellingsstatus van bepaalde cohorten meermaals (bijvoorbeeld om het jaar) op te vragen om evoluties te monitoren.
- Daarnaast is het ook belangrijk meer informatie bij te houden over de aard van het werk. Indien mogelijk zou VDAB de tewerkstelling via artikel 60 en eventuele andere relevante informatie over de aard van het contract kunnen bijhouden wat een diepgaandere analyse van de tewerkstellingscijfers zou mogelijk maken.
- Tot slot is het een gemis dat er vandaag geen geaggregeerde data worden bijgehouden omtrent het de deelname aan opleidingen. Opleidingen zijn een belangrijk instrument voor het verbreden van tewerkstellingsperspectieven en het realiseren van duurzame tewerkstelling. In onze interviews en in media interventies van experts (Marx in De Standaard 5/11/2020) horen we dat opleidingen nog zeer weinig worden ingezet voor deze doelgroep. We beschikken nu echter niet over cijfers om dit hard te maken in de context van het COB. Het beter laten registreren van het gebruik van opleidingen door de doelgroep op aggregaat niveau is dan ook belangrijke aanbeveling.

Appendix II biedt bijkomende informatie en aanbeveling met betrekking tot het selecteren van mogelijke indicatoren. Daarnaast biedt het ook twee SWOT-tabellen die kunnen helpen bij het kiezen van een bepaalde strategie voor het ontwikkelen van een passend registratiesysteem voor de monitoring van de uitkomsten waar het COB toe bijdraagt.

### **5.3 Aanbevelingen omtrent acties op het COB-cliëntniveau**

#### **5.3.1 Opleidingen toegankelijker maken**

Vele nieuwkomers komen aan met bepaalde competenties en kwalificaties, maar deze sluiten niet altijd aan bij de verwachtingen op de Belgische arbeidsmarkt. Vandaar dat het opportuun is om opleidingen te (blijven) voorzien voor deze doelgroep, zodat zij kunnen bijscholen. Op deze manier kunnen ook jongeren opgeleid worden en beter aan hun traject als werknemer starten. Sommige nieuwkomers kunnen ook hoger mikken na een opleiding, wat hun tewerkstelling duurzamer maakt.

#### **5.3.2 Jongerentraject terug in het leven roepen of differentiëren in begeleiding naargelang noden**

Om het verlies van menselijk kapitaal tegen te gaan, raden we aan om aan jongeren opnieuw extra aandacht te geven. Jongeren zien het volgens sommigen ook als een last om eerst door het jongerentraject te gaan. In plaats van een traject toe te wijzen op basis van leeftijd, kan er standaard meer begeleiding voorzien worden op basis van de noden die spelen. Op deze manier kunnen ook +26-jarigen langer begeleid worden.

### **5.3.3 Het onderzoeken van een meer collectieve aanpak als aanvulling**

In groep werken en 'contact tussen lotgenoten' droeg bij aan het succes van het jongerentraject. Bij Atlas merken ze ook dat mensen in de MO cursussen een netwerk uitbouwen dat hen onder andere kan helpen in het zoeken naar werk. Daarnaast heeft het uitbouwen van een divers netwerk (met mensen die ook al langer in België wonen) volgens de literatuur een positieve invloed op het verkrijgen van duurzaam werk (Verwiebe et al., 2019).

Deze meer collectieve aanpak is niet voor iedereen. Ze moet ook niet binnen de COB werking worden opgezet, maar het kan nuttig zijn hier op aan te zetten als een aanvullend, maar informeel aanbod. Doorheen het ESF-project in Gent werd hier actief op ingezet, met ondersteuning van vrijwilligers die al langer in België wonen. Het kan dan ook nuttig zijn om te leren van deze ervaringen.

## **5.4 Aanbevelingen omtrent het netwerkniveau**

### **5.4.1 Doelstelling herformuleren**

Op dit moment is de doelstelling van het COB te ruim gedefinieerd. Als duidelijk wordt wat er wel en niet kan worden bewerkstelligd door de medewerkers in het COB, maakt dit komende impactmetingen makkelijker. De doelstellingen die geformuleerd worden, zouden ook geoperationaliseerd moeten worden (d.m.v. SMART-formuleringen). Deze gedeelde doelstelling zou opgenomen kunnen worden in de samenwerkingsovereenkomst.

### **5.4.2 Collectieve impact en het bestendigen van de afstemming tussen diensten na doorverwijzing**

In appendix III b staat er meer geformuleerd over het collectieve impact principe, wat kan dienen als een richtsnoer om het COB-netwerk en haar impact te versterken. Het collectieve impact idee schuift ook het belang een coördinatorfunctie naar voren. De respondenten gaven aan tevreden te zijn met het werk van de coördinatoren. Ze merkten ook dat, bij de korte afwezigheid van een coördinator het afstemmen van de acties op het gedeelde doel deels wegviel. Voornamelijk op de activeringsscreening was hier nood aan.

Het netwerk dat tot stand is gekomen voor het COB, werkt al grotendeels op deze manier, maar het kan ook worden doorgetrokken erna. Een belangrijke, gerelateerde, aanbeveling betreft dan ook het bestendigen van de integratie van de dienstverlening na doorverwijzing door het COB. Een concrete suggestie uit de interviews is om Deskundige Toeleiders van Activering ook af en toe (bijvoorbeeld een dag in de week) op Atlas te laten komen werken. Het is een voorbeeld van hoe de uitwisseling en afstemming die op het COB gebeurt ook elders te realiseren. Een andere aanbeveling in dit verband betreft het installeren van een feedback loop vanuit de wijk terug naar het COB met betrekking tot het opstarten en eventueel aanpassen van het door het COB bepaalde traject. Zie wat dit betreft ook de aanbeveling rond registratie en monitoring.

### **5.4.3 Kennisdeling**

Het is op verschillende momenten aan bod gekomen in het rapport dat er een gebrek aan kennisdeling is. Het probleem draait enerzijds uit op gebrek aan informatie over de cliënt op uitvoerend niveau. Anderzijds merken we dit gebrek in de kwantitatieve analyse, het verhindert om een goed zicht te krijgen op de resultaten op lange termijn van cliënten die in het COB zijn gestart. Wanneer de infrastructuur voor medewerkers aangepast is aan de concrete noden, kan er efficiënter worden gewerkt, wat de cliënt ten goede komt. Zie in dit verband ook de aanbevelingen rond registratie.

## **5.5 Aanbevelingen omtrent het ecosysteem**

### **5.5.1 Proefprojecten verduurzamen**

Een geïntegreerd traject wordt vaak een lineair traject in de praktijk, dit is onder andere omwille van de nood aan 1.2 voor Nederlands die ervoor zorgt dat mensen eerst Nederlands moeten leren, alvorens verder te kunnen in hun traject. Om hieraan tegemoet te komen, kan men meer inzetten op communiceren in de eigen taal of contacttaal (op de werkvloer), begeleiding krijgen in de zoektocht naar werk, en werkplek leren. Deze maatregelen leiden al tot zeer goede resultaten, maar blijven beperkt.

Het verder verkennen van mogelijkheden van simultaan (deels) in de eigen taal of een contacttaal werk of opleidingen te starten, kan de start van het traject van cliënten vervroegen. Bijgevolg zouden opleidingen aangepast kunnen worden aan de doelgroep van nieuwkomers. Er is een aantal succesvolle projecten geweest waar de taalvereisten worden aangepast, waar veel uit te leren valt. Deze projecten bestendigen kan bijdragen aan de hulpverlening aan nieuwkomers.

### **5.5.2 Artikel 60 profielversterkend maken: nood aan verder onderzoek**

Artikel 60 was niet de focus van dit onderzoek, maar kan ook niet weggedacht worden uit het COB. Op dit moment gaan er veel cliënten naar artikel 60, maar stromen ze moeilijk door naar het NEC. De toelatingsvoorwaarden voor artikel 60 aanpassen kan ervoor zorgen dat nieuwkomers het minder aantrekkelijk gaan vinden, dit kan samengaan met een focus op hun langetermijnperspectief. Onderzoek over welke maatregelen bijdragen tot effectieve profielverhoging in een artikel 60 traject, kan wat er nu gebeurt versterken. Uit de interviews kwam naar voor dat er cliënten zijn waarvoor zelfs artikel 60 te hoog gegrepen is, voor hen is een start met arbeidszorg nodig, zodat ze daarna naar artikel 60 kunnen doorstromen.

Veel van het duurzame aspect van de doelstelling hangt af van de mate waarin artikel 60 profielversterkend is. Een aantal zaken kunnen binnen deze maatregel om mensen te versterken om de overstap te maken naar het NEC. Dit zijn onder andere: roteren van taken of werkgevers van cliënten. Cliënten kunnen bijvoorbeeld doorstromen van werkgevers die geen overgang naar het NEC kunnen voorzien naar werkgevers die dat wel kunnen. Hiermee bedoelen we bijvoorbeeld een start in de sociale economie, maar dan een overstap naar een functie waar men in kan blijven na afloop van artikel 60. Umicore bijvoorbeeld zet dit in als een soort van opstartbaan naar een vaste functie.

Het is belangrijk te benadrukken dat de werking van het COB en niet het bredere ecosysteem of de werking van TWE en artikel 60 de focus was van dit onderzoek. Gezien het belang van artikel 60 als tewerkstellingsmaatregel voor deze doelgroep lijkt het aangewezen om het profielversterkend effect van artikel 60 en de doorstroom na artikel 60 het onderwerp te maken van toekomstig onderzoek.



## 6 Bibliografie

- Boost, D., Elloukmani, S., Hermans, K., & Raeymaeckers, P. (2018). Een beschrijvend en evaluerend onderzoek naar het Geïntegreerd Breed Onthaal. Geraadpleegd op: <https://steunpuntwvg.be/images/swvg-3-rapporten/rapport-ef02-gbo>
- Cabaj, M., & Weaver, L. (2016). Collective impact 3.0: An evolving framework for community change. Waterloo, ON: Tamarack Institute. URL: [http://www.unitedwayglv.org/UnitedWay/media/PDFs/Collective\\_Impact\\_3-0\\_FINAL\\_PDF.pdf](http://www.unitedwayglv.org/UnitedWay/media/PDFs/Collective_Impact_3-0_FINAL_PDF.pdf)
- Carpentier, S., Neels, K., & Van den Bosch, K. (2017). Exit from and re-entry into social assistance benefit in Belgium among people with migration background and the native-born. *International Journal of Social Welfare*, 26(4), 366-383.
- Chen, H. T. (2012). Theory-driven evaluation: conceptual framework, application and advancement. In *Evaluation von Programmen und Projekten für eine demokratische Kultur* (pp. 17-40): Springer.
- Coene, J. (2013). "Is er ruimte voor kansengroepen op de arbeidsmarkt?" In *Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 2013*, edited by D. Dierckx, J. Coene, A. Van Haarlem, and P. Raeymaeckers, 105–122. Leuven: Acco.
- Connor, P. (2010). Explaining the refugee gap: Economic outcomes of refugees versus other immigrants. *Journal of Refugee Studies*, 23(3), 377-397.
- Cools, P. & Raeymaeckers, P. (2020) Sociale interventies evalueren: moeilijk gaat ook. In *Sociaal.net*. Online: <https://sociaal.net/achtergrond/sociale-interventies-impact-evalueren/> (laatst geraadpleegd 20/01/2021).
- Cools, P., & Oosterlynck, S. (2020). Social service innovation and welfare recalibration: a case study of a local training to work trajectory in Belgium. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 33(1), 52-69.
- De Cuyper, P. & Wets, J. (2007). *Diversiteit in integratie. Een evaluatie van de vormgeving, efficiëntie en effectiviteit van het Vlaamse inburgeringsbeleid*. Katholieke Universiteit Leuven. Hoger instituut voor de arbeid.
- De Wilde, M. (2018) *Between legislation and realisation comes implementation: The effect of the multi-layered implementation process on social policy outcomes*. Proefschrift voorgelegd tot het behalen tot de graad van Doctor in de Sociale Wetenschappen. Universiteit Antwerpen.
- Dumont, J. C., Liebig, T., Peschner, J., Tanay, F., & Xenogiani, T. (2016). How are Refugees Faring on the Labour Market in Europe?: A First Evaluation Based on the 2014 EU Labour Force Survey Ad Hoc Module.
- Ebrahim, A. (2019). *Measuring social change: Performance and accountability in a complex world*. Stanford University Press.



- Hanleybrown, F., Kania, J., & Kramer, M. (2012). *Channeling change: Making collective impact work* (pp. 56-78). FSG.
- Hartman, C., & Tops, P. (2005). *Frontlijnsturing. Uitvoering op de publieke werkvloer van de stad*. Kenniscentrum Grote Steden.
- Hermans, K. (2014). Methodiekontwikkeling, evaluatieonderzoek en de body of knowledge van het sociaal werk. *Journal of Social Intervention*, 23(1), 33-52.
- Kania, J. & Kramer, M. (2011). Collective Impact. Retrieved from: [https://ssir.org/articles/entry/collective\\_impact#](https://ssir.org/articles/entry/collective_impact#)
- Lamberts, M., & Jacobs, L. (2015). Naar duurzame tewerkstelling van doelgroepwerknemers uit de sociale economie op de reguliere arbeidsmarkt. Lessen uit tien unieke organisatiecases. *Over werk. Tijdschrift van het Steunpunt WSE*, 25(3), 68-75.
- Lens, D., Marx, I., & Vujić, S. (2019). Double Jeopardy: How Refugees Fare in One European Labor Market. *IZA Journal of Development and Migration*, 10(1).
- Lens, D., Marx, I., & Vujic, S., (2018). *Is Quick Formal Access to the Labor Market Enough? Refugees' Labor Market Integration in Belgium*. IZA Discussion Paper No. 11905, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3286164>
- Manzano, A. (2016). The craft of interviewing in realist evaluation. *Evaluation*, 22(3), 342-360.
- Martin, I. et al. (2016). *From Refugees to Workers Mapping Labour-Market Integration Support Measures for Asylum Seekers and Refugees in EU Member States. Volume I: Comparative analysis and Policy findings*. BertelmannStiftung.
- Matarese, M. T., & Caswell, D. (2018). 'I'm Gonna Ask You about Yourself, so I Can Put It on Paper': Analysing Street-Level Bureaucracy through Form-Related Talk in Social Work. *British Journal of Social Work*, 48(3), 714-733.
- National Bank of Belgium (2020) The Economic impact of migration in Belgium. In *Economic Review*, November 2020 (Special edition). Online: [https://www.nbb.be/doc/ts/publications/economicreview/2020/ecorev2020\\_special.pdf](https://www.nbb.be/doc/ts/publications/economicreview/2020/ecorev2020_special.pdf) (laatst geraadpleegd 20/01/2021).
- Neels, K., & Wood, J. (2019). Arbeidsmarktbeleid in een context van diversiteit: (gegevens)infrastructuur voor de toekomst. *Over Werk. Tijdschrift van het Steunpunt WSE*, 2019.1, 130-135.
- Paull, G. (2002). Biases in reporting of labour market dynamics. London: The institute of fiscal studies geraadpleegd op <https://www.ifs.org.uk/wps/wp0210.pdf>
- Pina, Á., Corluy, V., & Verbist, G. (2015). *Improving the labour market integration of immigrants in Belgium*. OECD Economics Department Working Papers No. 1195. <https://pdfs.semanticscholar.org/6f95/f2b5092beca1f2a054f0b056ac4f093cd446.pdf>





- Provan, K. G., & Kenis, P. (2007). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of public administration research and theory*, 18(2), 229-252.
- Raeymaeckers, P., Vermeiren, C., Noël, C., Van Puyvelde, S., & Willems, J. (2017). The governance of public–nonprofit service networks: A comparison between three types of governance roles. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 1-20.
- 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.
- Šakalytė, E., & Bartuševičienė, I. (2014). Interorganizational networking impact to innovation. *Social Transformations in Contemporary Society*, 50.
- Sannen, L., Castermans, S., Van Regenmortel, T., & Lamberts, M. (2011). Duurzame tewerkstelling van mensen in armoede. *Uitdagingen en remedies voor beleid, werknemers en werkgevers*. HIVA KU Leuven, Vlaams Netwerk van Verenigingen waar Armen het Woord Nemen.
- Sannen, L., Degavre, F., Steenssens, K., Demeyer, B., & Van Regenmortel, T. (2007). *Leven (z) onder leefloof*. KU Leuven.
- Spieris, M. J. S., van Pelt, M., van Rest, E., & Verweij, S. (2017). *Visie en vakbekwaamheid maken het verschil: over professionele besluitvorming in het sociaal werk*. Movisie.
- Steenssens, K., Sannen, L., Ory, G., & Nicaise, I. (2008). *W<sup>2</sup>: Werk- en Welzijnstrajecten op maat*. Hoger instituut voor de arbeid (HIVA), 194.
- Struik, P., & Brugman, M. (2008). Life cycle model voor shared service center. *Facility Management Magazine*, 21(165), 63.
- Vandermeersch, H., De Cuyper, P., De Blander, R., & Groenez, S. (2017). Kritische succesfactoren in het activeringsbeleid naar mensen met een buitenlandse herkomst. HIVA KU Leuven.
- Vermeiren, C., Raeymaeckers, P., & Beagles, J. (2019). In search for inclusiveness: vertical complexity in public–nonprofit networks. *Public Management Review*, 1-21.
- Verwiebe, R., Kittel, B., Dellinger, F., Liebhart, C., Schiestl, D., Haindorfer, R., & Liedl, B. (2019). Finding your way into employment against all odds? Successful jobsearch of refugees in Austria. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 45(9), 1401-1418.
- Wartna, J., Vaandrager, L., Wagemakers, A., & Koelen, M. (2012). *Er is geen enkel werkzaam principe dat altijd werkt. Een eerste verkenning van het begrip werkzame principes*. Wageningen University. Geraadpleegd op: <https://core.ac.uk/download/pdf/29227751.pdf>
- Wolff, T. (2016). Ten places where collective impact gets it wrong. *Global Journal of Community Psychology Practice*, 7(1), 1-13.





Wood, J. & Neels, K. (Red.). (2020). *Wegwijs naar werk Longitudinale analyse en evaluatie van inburgerings- en activeringstrajecten in Vlaanderen, 2005-2016*. Universiteit Antwerpen.

## Appendix I: Overzicht interviews en focusgroepen

Datum	Soort bevraging	Omschrijving respondent(en)	# respondenten
7/01	Interview	Ex-coördinator ESF-project	1
10/02	Interview	Coördinatoren Atlas	2
13/02	Interview	Hoofd MW, COB Coevelt	1
13/02	Interview	Deskundige toeleider (Activering) op COB	1
21/02	Interview	Coördinatoren VDAB Antwerpen, betrokken bij COB in voorbereiding of uitvoering	3
20/03	Interview (online)	Hoofd MW Wijkcentrum A	1
27/03	Interview (online)	Hoofd MW Wijkcentrum B	1
31/03	Focusgroep (online)	Medewerkers VDAB	5
02/04	Focusgroep (online)	Medewerkers Atlas	6
15/04	Interview (online)	Medewerker en coördinator OCMW Gent, betrokken bij het Gents ESF project	2
21/04	Focusgroep (online)	Medewerkers MH, COB Coevelt	6
15/05	Interview (online)	Afdelingshoofd MW (SD Antwerpen)	1
25/06	Interview	Coördinatoren Activering	2
18/06	Interview	Partners Jongerentraject ESF	2
15/07	Interview	Jongerencoach ESF-project	1
07/10	Interview (4)	Ex-cliënten COB	4
08/10	Interview	Ex-cliënt COB	1
12/11	Feedback focusgroep	MH, DT, VDAB,	5
17/11	Feedback focusgroep	MH, Activering, Atlas	6
19/11	Feedback interview	Deskundige toeleider	1

## Appendix II: Bijkomende aanbevelingen omtrent registratie i.f.v. impactmeting

### SWOT-analyses: hoe en waar data bijhouden?

Om de besluitvorming omtrent registratie in het kader van een impactevaluatie te ondersteunen, zijn twee SWOT's gemaakt van uiterste mogelijkheden, tussenvormen zijn mogelijk in de praktijk. Dit zijn a) het behouden van het huidige registratiesysteem (afzonderlijke dataregistraties die gekoppeld worden op (een) vooraf gekozen moment(en) of b) het inrichten van een geheel nieuwe monitoring op maat van COB Coevelt.

Het inrichten van een enquête bij de cliënten (als derde mogelijke dataverzameling), achten we niet wenselijk. Hoewel dit type gegevensverzameling in bepaalde contexten een absolute meerwaarde is, zijn er te veel nadelen verbonden aan de methode. Een eerste nadeel is de beperkte taalkennis van de cliënten, die voor een beperkte betrouwbaarheid zou zorgen. Ten tweede bevatten retrospectieve bevragingen (terugblikkend) over de arbeidsloopbaan geheugenfouten of sociale wenselijkheid. Een onderzoek naar de registratie van arbeidsmarktervaringen bracht aan het licht dat er een bias zit op periodes van werkloosheid, of periodes met korte wissels (Paull 2002).

In eerste instantie wordt een SWOT opgemaakt van de huidige kwantitatieve registratie. Wanneer cliënten zich bij het COB aanmelden, gebeurt de registratie van gegevens ter plekke. Nadien worden ze begeleid door een van de partners en deze hebben eigen registratiesystemen en geen inzicht in elkaars systemen. In onderstaande tabel geven we de sterktes, zwaktes, kansen en bedreigingen weer van deze manier van werken. Ze zijn geformuleerd op basis van informatie in de interviews en ervaring met de dataverwerking. De keuze voor een bepaalde vorm van registratie, laten we over aan de opdrachtgever. Hier is getracht te werken met voor- en nadelen van de systemen opdat keuzes gemaakt kunnen worden die aansluiten bij nog te bepalen doelen en middelen.

Tabel 17 SWOT van de huidige registratie in COB Coevelt (bestandscombinatie)

Sterktes	Zwaktes
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Samenvoeging van reeds bestaande registraties van de partners (geen extra registratie/geen bijkomend werk)</li> <li>• Ervaring van medewerkers met de registratie, vanuit de eigen organisatie</li> <li>• Gegevens over de volledige populatie</li> <li>• Data is doorgaans ingevuld (verplichte en noodzakelijke velden zijn voor elke case ingevuld)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Indicatoren in de huidige registratie zijn onvoldoende valide<sup>10</sup> om na te gaan wat de impact is van COB Coevelt op de beoogde doelstellingen. Minimum aanwezig in de data moet zijn: een indicator voor het einddoel (cfr. Duurzame tewerkstelling).</li> <li>• Inconsistenties in registraties van de verschillende partners</li> <li>• Partners hanteren andere definities en dus andere indicatoren, waardoor een gezamenlijke analyse complex is</li> <li>• Complex om de gegevens samen te voegen</li> <li>• Er is amper informatiedeling tussen de partners nadat cliënten door COB geholpen zijn. De partners zijn niet op de hoogte van</li> </ul>

<sup>10</sup> Validiteit of geldigheid is een begrip in de statistiek/onderzoek. Het verwijst naar de (mis)match tussen het verschijnsel en de wijze waarop het wordt gemeten. Meet het instrument m.a.w. het verschijnsel (wat het zou moeten meten). Dit is van belang wanneer complexere verschijnselen in kaart worden gebracht.

	de trajecten eens de cliënt de werking verlaat.
<b>Kansen</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Vergelijkingen in de tijd worden mogelijk als de huidige registratie wordt gehanteerd om een evolutie te schetsen.</li> <li>De gegevens in de verschillende databestanden worden door de aparte partners gebruikt en dat zal niet afnemen</li> </ul>	<b>Bedreigingen</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Risico dat de data wordt gehanteerd om impact te meten, zonder triangulatie<sup>11</sup> of verdieping</li> <li>Privacy-schending is mogelijk</li> </ul>

Naast bovenstaande creëren we een overzicht van sterktes, zwaktes, kansen en bedreiging voor de opzet van een registratie op maat. Hiermee bedoelen we een nieuwe dataregistratie in één monitoringssysteem. Dit systeem kan opgebouwd worden door middel van een permanente koppeling met de aparte registraties van de partners -mits een overeenkomst in definities. Verder kan het aangevuld worden met een aantal relevante, nieuwe indicatoren om de impact in kaart te brengen. Het kan ook opgebouwd worden als een volledig nieuwe monitoring die naast de huidige registratie van de partners bestaat. Een ultieme vorm van nieuwe monitoring is het opzetten van een datawarehouse.

Tabel 18 SWOT van een monitoring 'op maat' van COB Coevelt

<b>Sterktes</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Databestand op maat</li> <li>Valide en betrouwbare indicatoren</li> <li>Geen inconsistenties</li> <li>Sterkere opbouw van meting van de start tot en met afsluiten van het traject (en eventueel follow-up meting)</li> <li>Analysetempo zelf te bepalen/controle over databeheer/meer continu beeld te creëren</li> </ul>	<b>Zwaktes</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Vraagt bijkomende registratie over partners heen</li> <li>Vraagt opleiding om medewerkers te vormen</li> <li>Vraagt analysecompetenties</li> <li>Vraagt middelen</li> <li>Vraagt een (technisch complexe) koppeling met de reeds bestaande registratiebestanden indien deze zouden worden opgenomen in de monitoring</li> <li>Vraagt een privacy-overeenkomst (gegevens worden gedeeld over verschillende partners)</li> </ul>
<b>Kansen</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Sterkere impactmeting uitbouwen</li> <li>Voorbeeld stellen voor registratie in andere netwerkorganisaties</li> <li>Meer duidelijkheid over het traject van de cliënt aangezien er een sterke informatiedeling is</li> </ul>	<b>Bedreigingen</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Partners registreren ongelijk/onvolledig</li> <li>Programma wijzigt of valt deels stil (vraagt een herziening van de registratie)</li> <li>Risico dat de data wordt gehanteerd om impact te meten, zonder triangulatie of verdieping</li> <li>Privacy-schending</li> </ul>

<sup>11</sup> Triangulatie is het combineren van databronnen om de waarde van de resultaten te controleren.

Naast twee bovenstaande mogelijkheden kwam een zelfregistratie van de cliënt in het onderzoek aan bod. De cliënt wordt eigenaar van de gegevens en beheert het eigen dossier (bijvoorbeeld op papier of digitaal in een app). We zien dit als een interessante aanvulling op een centraal registratiesysteem, maar niet als een unieke registratie in functie van een impactevaluatie. Indien enkel de cliënt eigenaar is van de gegevens, dient COB de gegevens op te vragen en wordt er vertrouwd op de skills van de cliënt. Gezien de achtergrond van de cliënt (het taalniveau, de complexiteit van de context) lijkt dit een piste met een hoog risico van lege datagegevens, verloren gegevens etc.

Niettegenstaande de bezwaren is het wellicht wél relevant om de cliënt meer zicht te geven op het eigen traject. Het kan aansluiten bij een empowerende manier van werken en de cliënt zelfbeschikking geven. Als de cliënt zijn/haar gegevens goed bijhoudt, kan het ook andere medewerkers helpen om kennis te vergaren over de cliënt, het kan alleen de registratie op zich niet vervangen.

### **Effectieve registratie: welke data bijhouden?**

Om een zicht te krijgen op wat werkt, voor wie, onder welke omstandigheden raden we aan om op continu basisgegevens te verzamelen op cliënt-niveau vanaf de aanmelding tot aan de afsluiting van het TWE-traject.

Indicatoren die na de afsluiting van het TWE-traject nog verzameld kunnen worden zijn interessant om lange termijn impact in kaart te brengen, maar lijken in de praktijk minder haalbaar wegens privacy-reglementering/beschikbaarheid van data (bereikbaarheid van cliënten is laag).

Gegevens op cliëntniveau dienen op gepaste tijdstippen (jaarlijks/per kwartaal) geaggregeerd te worden om conclusies te trekken op niveau van het systeem/de werking.

We formuleren een mogelijke stapsgewijze aanpak om registratie bruikbaar te maken. We vertrekken daarbij van basisinzichten in datawarehousemanagement<sup>12</sup> en onderzoeksmethodologie.

#### *Stap 1: SMART-geformuleerde doelstelling(en):*

De doelstellingen van een werking dienen SMART (en dus meetbaar) te worden opgesteld. Bij de keuze voor definities dient elk begrip (cfr. duurzame tewerkstelling) omschreven te worden.

#### *Stap 2: Werken met gedragen definities, gebaseerd op de begrippen in de doelstelling(en)*

Een registratie vraagt een heldere en gedeelde definitie van de beoogde outcome en van beïnvloedende en/of beschrijvende factoren over het proces. Dit ontbreekt bij COB Coevelt aangezien de partners andere definities hanteren en anders registreren.

#### *Stap 3: Werken met betrouwbare en geldige indicatoren*

De registratie moet voldoen aan de basiscriteria van kwaliteitsvolle indicatoren: betrouwbaarheid en validiteit. De huidige registratie voldoet hier deels aan.

#### *Stap 4: Tijd en competenties op drie domeinen voorzien: registreren, verwerken en interpreteren*

Voor de drie domeinen zijn skills en tijd nodig. Verwerking en interpretatie is even belangrijk als registratie.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van indicatoren voor een registratie op cliënt-niveau, met telkens een melding of dit reeds aanwezig is in de kwantitatieve registratiedata, alsook bemerkingen

---

<sup>12</sup> De term datawarehouse verwijst naar het verzamelen en opslaan van gegevens op een manier die toelaat om terugkerende vragen op relatief korte tijd te beantwoorden, zonder daarvoor veel bijkomende data te moeten verzamelen. Het gaat om een database die ontworpen is om organisaties te ondersteunen in het maken van beslissingen.

om verdere keuzes te maken. We raden aan dit in het licht van de SWOT en de onderzoeksresultaten te lezen.

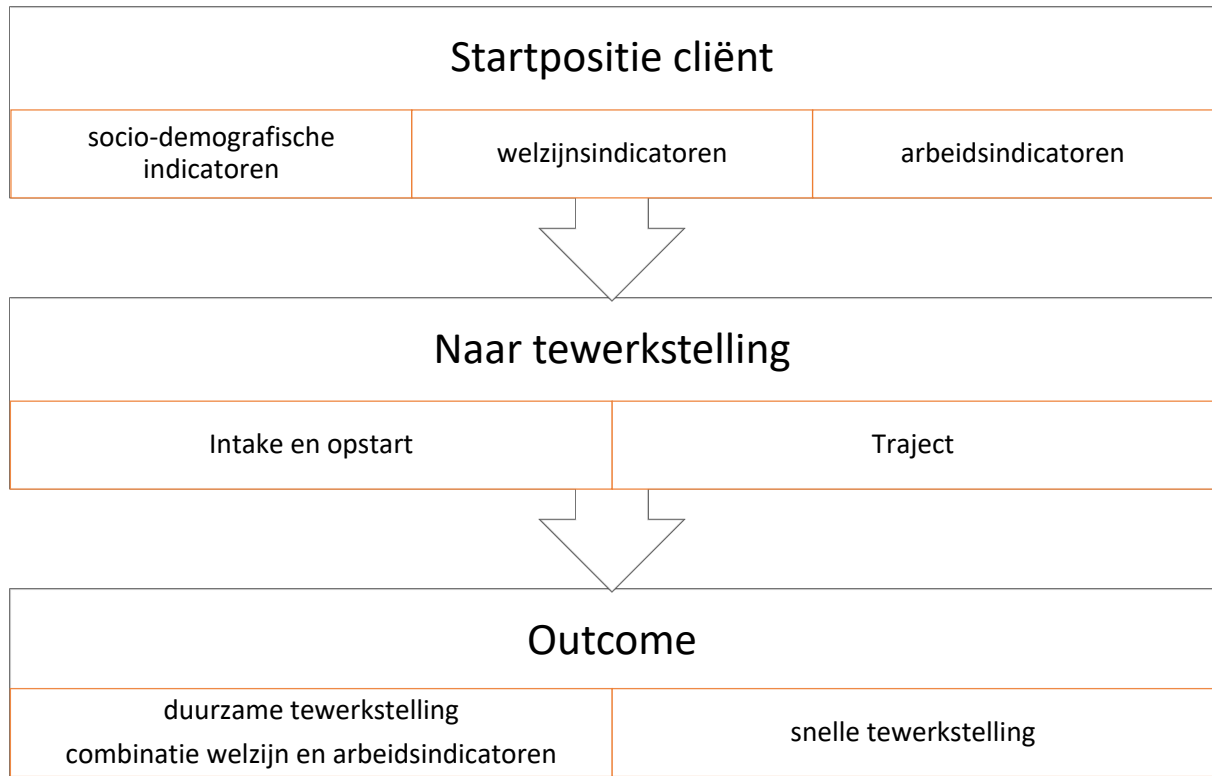
<b>Clïëntniveau</b>		
<p><b>Outcome</b></p> <p>De voorziene outcome is duurzame en snelle tewerkstelling. We raden aan dit te definiëren vanuit een geïntegreerd welzijns-arbeidskader aangezien de aanpak van COB Coevelt daarop gebaseerd is.</p> <p>Tewerkstellingstrajecten van mensen in kwetsbaarheid zijn, zo blijkt uit literatuur en uit de verzamelde data, weinig rechtlijnig, met wisselende werkgevers, veel artikel 60 tewerkstelling, preciaire jobs etc. Snelheid van tewerkstelling mag daarom niet los gezien worden van aard, tevredenheid en duurzaamheid van de tewerkstelling. We raden aan de indicatoren steeds gezamenlijk te bestuderen en hierbij de bijlage over duurzame tewerkstelling en andere literatuur erbij te nemen.</p>		
<b>Concept voor indicator</b>	<b>Informatie beschikbaar?</b>	<b>Operationalisering</b>
<p>Snelheid tewerkstelling</p> <p><i>Richtvragen voor de indicatoren</i></p> <p>Hoe snel geraken cliënten aan duurzaam werk?</p>	<p>Deels aanwezig in de kwantitatieve registratiedata, maar omwille van de volatiele trajecten is dit weinig betrouwbaar.</p>	<p>Indien dit wordt nagestreefd, dan zijn er twee mogelijke indicatoren:</p> <p>1) de tijdsduur tussen intake en het verkrijgen van duurzame tewerkstelling (zie verder)</p> <p>2) de tijdsduur tussen intake en een duurzame tewerkstelling, een periode na het verkrijgen ervan (bijv. 1jaar, zie verder).</p>
<p>Duurzaamheid tewerkstelling</p> <p><i>Richtvragen voor de indicatoren</i></p> <p>Hoe duurzaam is de tewerkstelling voor de cliënten?</p> <p>Hoeveel cliënten behalen een duurzame tewerkstelling bij afsluiten van het TWE-traject?</p>	<p>Niet aanwezig in de kwantitatieve registratiedata (VDAB-outcome omvat geen informatie over duurzaamheid).</p>	<p>Duurzaamheid van tewerkstelling is een complex begrip. COB Coevelt hanteert op het moment van de impactevaluatie zelf geen definitie, de partners hanteren geen gedeeld kader. We raden aan om te vertrekken vanuit een definitie van duurzame tewerkstelling die ingaat op arbeids- en welzijnsgerelateerde kenmerken. We verwijzen naar de bijlage rond de definitie van duurzaam werk, aangezien de keuze van indicatoren afhangt van de keuze van een definitie.</p>
<p>Aard van de tewerkstelling</p>	<p>Deels aanwezig in de kwantitatieve registratiedata</p>	<p>Dit is door de volatiele trajecten omvangrijk om te registreren voor elk onderdeel. Kan onderdeel uitmaken van een definitie van duurzame tewerkstelling. Verwijst naar</p>

		statuut (art.60, regulier, andere statuten), mogelijkheid op perspectief (langere tewerkstelling bij zelfde werkgever), sociale economie/NEC, sector...
Arbeidstevredenheid (hoe tevreden is de cliënt in de duurzame tewerkstelling?)	Niet aanwezig in de kwantitatieve registratiedata	Kan onderdeel uitmaken van een definitie van duurzame tewerkstelling. Verwijst naar subjectieve perceptie van arbeidsomstandigheden, aansluiting bij verwachtingen, ...
<b>Socio-demografische factoren</b>		
<b>Mogelijke indicator</b>	<b>Informatie beschikbaar?</b>	<b>Operationalisering</b>
Geslacht	Aanwezig in de kwantitatieve registratiedata	
Geboortedatum	Aanwezig in de kwantitatieve registratiedata	
Land van herkomst	Aanwezig in de kwantitatieve registratiedata	
Gezinssituatie (kinderen/partner)	Aanwezig in de kwantitatieve registratiedata	
Nationaliteit	Aanwezig in de kwantitatieve registratiedata	
<b>Startcontext</b>		
Taalniveau op moment van intake	Aanwezig in de kwantitatieve registratiedata	
Arbeidsgerelateerde competenties (over welke competenties beschikken ze reeds)	Niet aanwezig in de kwantitatieve registratiedata	Dit wordt bevraagd in de intake, maar wordt niet als dusdanig geregistreerd. Deze kenmerken zijn wel richtinggevend voor de besluitvorming bij de intake. De inschatting ervan is complex.
Welzijnsgerelateerde kenmerken (hoe is de socio-emotionele situatie?)	Niet aanwezig in de kwantitatieve registratiedata	Dit wordt bevraagd in de intake, maar wordt niet als dusdanig geregistreerd. Deze kenmerken zijn wel richtinggevend voor de besluitvorming bij de intake.



		De inschatting ervan is complex.
Gewenste arbeidssituatie (aard van het werk, sector, arbeidsvoorwaarden)	Zeer beperkt aanwezig in de kwantitatieve registratiedata	Dit wordt bevraagd in de intake, maar wordt beperkt geregistreerd. Deze kenmerken zijn wel richtinggevend voor de besluitvorming bij de intake.  De inschatting ervan is complex.
Arbeidservaring in land van herkomst	Zeer beperkt aanwezig in de kwantitatieve registratiedata	Dit wordt bevraagd in de intake, maar wordt beperkt geregistreerd. Deze kenmerken zijn wel richtinggevend voor de besluitvorming bij de intake.  De inschatting ervan is complex.
<b>Traject</b>		
<b>Mogelijke indicator</b>	<b>Informatie beschikbaar?</b>	<b>Operationalisering</b>
Datum intake	Aanwezig in de kwantitatieve registratiedata	
Duurtijd tussen intake en start traject	Aanwezig in de kwantitatieve registratiedata	
Reden indien de duurtijd langer is dan bv. 2 maanden	Niet aanwezig in de kwantitatieve registratiedata	Momenteel is er een grote duurtijd tussen de intake en start van het traject voor alle trajecten, het is relevant om na te gaan waarom de duurtijd hoog is.  Op geregelde tijdstippen de omstandigheden van de cliënt nagaan, helpt zicht te krijgen op waarom de duurtijd hoog is.
Aard traject	Aanwezig in de kwantitatieve registratiedata.	
Wijziging aard traject	Niet aanwezig in de kwantitatieve registratiedata.	Bijhouden wanneer een traject wordt gewijzigd.  Omwille van velerlei omstandigheden loopt een traject soms niet zoals voorzien en lijkt in de praktijk een traject

		te wisselen van aard (van geïntegreerd naar lineair).
Tewerkstellingservaring in het traject	Aanwezig in de kwantitatieve data, maar complex om te analyseren (versnipperd over zeer veel variabelen).	Minimale is om te beschikken over duur en statuut.  Voor elke tewerkstellingservaring kunnen snelheid, duurzaamheid, aard en tevredenheid als indicator gelden.
Vormings- en opleidingservaring in het traject	Niet aanwezig in de kwantitatieve registratiedata.	Er blijken weinig vormingen op maat beschikbaar, maar ze zijn wel relevant om te registreren in het kader van ontwikkeling arbeidscompetenties.
Einde traject		





Tot slot formuleren we wel een aantal belangrijke en noodzakelijke quick wins om een toekomstige impactevaluatie te vereenvoudigen.

1. De outcome 'snelle en duurzame' tewerkstelling dient te worden gedefinieerd en geoperationaliseerd in een of meerdere indicatoren. Momenteel wordt gewerkt met een 'benadering' en wordt belangrijke informatie gemist.
2. Een suggestie kan zijn om de VDAB-registratie aan te vullen met volgende gegevens, voor elke aangegane tewerkstelling sinds de intake bij COB Coevelt:
  - a. Informatie over de aard van tewerkstelling: aard van het contract (bijv.art.60/contract (on)bepaalde duur), sector en beroep.
  - b. Duurtijd van de tewerkstelling (start- en einddatum)
3. Om na te gaan welke invloed bepaalde onderdelen van het traject hebben op een snelle en duurzame tewerkstelling, dienen de aard en de begin- en einddata van de onderdelen geregistreerd te worden. Dit zijn onder andere vormen, opleidingen en trainingen die worden gevolgd. Dit punt is op zich geen quick win, maar is wel iets dat nu geïmplementeerd kan worden om op termijn de vruchten te plukken van de verkregen inzichten.
4. Een jaar na afsluiting van het traject, actief contact op te nemen met de cliënt om na te gaan wat de outcome is.



## Appendix III: Inzichten uit de wetenschappelijke literatuur

In deze bijlage bieden we de geïnteresseerde lezer een beknopt overzicht van inzichten uit de wetenschappelijke literatuur die de onderzoekers hebben geraadpleegd in het kader van dit onderzoek. Dit is geen exhaustief overzicht van de literatuur. Het doel is om de transparantie en betrouwbaarheid van onze analyse te versterken en om relevante inzichten en bronnen te bieden aan zij die daarnaar op zoek zijn. Deze literatuurbespreking is opgedeeld in vier thematische delen: (a) de arbeidsmarktparticipatie van vluchtelingen in Europa en België, (b) recent onderzoek naar de effectiviteit van activeringstrajecten door de VDAB, (c) onderzoek naar arbeidsmarktactivering door het OCMW en (d) inzichten omtrent netwerksamenwerking en leiderschap in de publieke- en non-profit sector.

### De arbeidsmarktparticipatie van vluchtelingen in Europa

Het ontvangen en integreren van vluchtelingen is vandaag een prangende en één van de meest gepolitiseerde uitdagingen op de Europese beleidsagenda's. Het vraagstuk van arbeidsmarktparticipatie is daarin cruciaal. De afgelopen jaren groeide het academisch onderzoek naar de positie van vluchtelingen op de arbeidsmarkt (Lens, Marx & Vujic, 2019). Ook het aantal experimenten en diensten die zich richten op trajecten naar werk is gestegen in verschillende Europese landen. Er is een duidelijk nood aan leren van praktijken die inzetten op de tewerkstelling van vluchtelingen (Verwiebe et al., 2019).

In heel de EU is de (formele) tewerkstelling van vluchtelingen zeer laag na het eerste jaar van aankomst, Dumont en collega's (2016) berekenen een gemiddelde van 25%. We zullen zien dat de cijfers in België onder dat gemiddelde liggen. De groeiende literatuur wijst op een resem mogelijke drempels: talenkennis, het beperkt of niet erkennen van buitenlandse diploma's en werkervaring, wettelijke kaders die toegang tot de arbeidsmarkt verhinderen, discriminatie en een beperkte kennis van de normen en gebruiken op de arbeidsmarkt (Verwiebe et al., 2019).

Er is niet alleen een groot verschil in tewerkstelling tussen nieuwkomers en mensen die geboren zijn in het aankomstland, er zijn ook grote verschillen in tewerkstellingstrajecten tussen verschillende 'migranten categorieën' zoals arbeidsmigranten, migranten via gezinshereniging en vluchtelingen. In de literatuur heeft men het over de 'vluchtelingen kloof' (*refugee gap*), het verschil in tewerkstellingsgraad en loon tussen de vluchtelingen en andere migrantengroepen (Connor, 2010). Deze achterstand wordt na verloop van tijd ingehaald en in sommige gevallen zelfs overschreden. Mogelijke verklarende factoren voor deze kloof zijn, ten eerste, dat migratie door asielzoekers minder gepland en voorbereid is. Dit geeft hun een achterstand wat betreft relevante talenkennis en het laten valideren van hun vaardigheden en diploma's. Ten tweede heeft het gedwongen karakter van hun migratie en traumatische ervaringen een negatief effect op hun (psychologisch) welzijn en zo ook hun arbeidsmarktparticipatie. Ten derde worden ook legale drempels die de toegang tot de arbeidsmarkt beperken vermeld, iets wat in België minder sterk speelt dan in andere landen (Lens, Marx, Vujic, 2019, zie ook hieronder).

De Oostenrijkse onderzoeker Verwiebe en collega's (2019) onderzochten niet zozeer de drempels, maar de kansen, strategieën en middelen die zouden bijdragen tot een succesvolle zoektocht naar werk voor vluchtelingen. Zij maken een onderscheid tussen sociaal kapitaal, menselijk kapitaal en 'agency' als cruciale factoren.

Sociaal kapitaal wijst op het persoonlijk sociaal netwerk dat de vluchteling al dan niet ondersteunt in het zetten van stappen naar bepaalde typen tewerkstelling. In de literatuur vinden we dat contacten met andere vluchtelingen en migranten vooral bijdraagt tot een snellere toegang tot een job, terwijl contacten met de meer gevestigde meerderheidsgroep kan leiden tot betere en meer duurzame arbeidstrajecten.



Menselijk kapitaal verwijst naar (formeel erkende) vaardigheden, opleidingen en werkervaring die een persoon meer of minder geschikt maken voor een bepaalde job. Procedures voor de validering van diploma's en erkenning van eerdere ervaringen én het aanbod van opleidingen, trainingen en ondersteuning zijn in dit verband zeer belangrijk.

'Agency' is een Engelse term die zich moeilijk laat vertalen. Het verwijst naar persoonlijke eigenschappen betreffende de mogelijkheid en bereidheid tot actie ondernemen<sup>13</sup>. Deze drie factoren zijn duidelijk met elkaar verweven. Een sterk netwerk of een vooropleiding verbreedt je mogelijkheid tot handelen en een hoge motivatie, gedrevenheid of sociale vaardigheden kunnen helpen om je netwerk te verbreden of nieuwe vaardigheden te leren. In de meeste gevallen zijn al deze factoren van belang.

Het is belangrijk te benadrukken dat verschillende cruciale kansen en drempels zich buiten de directe invloedssfeer (agency en sociale netwerken) van de vluchtelingen bevinden omdat ze afhangen van regelgeving, instituties en maatschappelijke normen en gebruiken; denk aan onderwijssystemen, arbeidswetgeving, discriminatie, mogelijkheid tot stages enzovoort.

Een interessante bevinding uit dit onderzoek is dat het vaak gemaakte onderscheid tussen formele en informele paden op de zoektocht naar werk, niet overeenstemt met de ervaringen van vluchtelingen die er in slagen een job te vinden. In de praktijk lopen ze vaak door elkaar en blijkt dat informele hulp vaak cruciaal is in het opstarten en succesvol afronden van meer formele methoden.

### **Vluchtelingen op de Belgische arbeidsmarkt**

België kent de laatste drie decennia een relatief hoge instroom van asielzoekers<sup>14</sup>, naast een grote groep die instroomt via gezinshereniging en een kleinere groep arbeidsmigranten. Sinds de jaren 1990 is de migratie naar België verantwoordelijk voor het belangrijkste deel van de bevolking aangroei. In 2016 is ongeveer 16% van de Belgische bevolking geboren in het buitenland. Het afgelopen decennium is de migratie toegenomen en meer divers geworden, met een dalend aandeel migranten uit de buurlanden en Italië. De jaarlijkse instroom van asielzoekers ligt in de afgelopen tien jaar telkens tussen de 15.000 en 25.000 aanvragen, met een grote uitschieter van 45.000 aanvragen in het jaar 2015. In vergelijking met andere migrantengroepen zijn vluchtelingen zijn eerder jong, mannelijk, laaggeschoold. De grootste groepen komen uit sub-Sahara Afrika en Azië (Lens, Marx & Vujic, 2019; Pina, Colruy & Verbist, 2015).

België geeft migranten relatief snelle en eenvoudige formele toegang tot de arbeidsmarkt en sociale bescherming. Geregistreerde asielzoekers die nog wachten op een beslissing kunnen in België – in vergelijking met de meeste EU-landen – ook snel een werkvergunning C krijgen, zonder veel extra (voorrang)regels of sectorspecifieke bepalingen. Wat toegang tot sociale bescherming betreft is het belangrijk te onthouden dat de werkloosheidsuitkering in België een systeem is van rechtenopbouw via sociale bijdragen op arbeid. Nieuwkomers kunnen daar dus nog geen beroep op doen. Ze kunnen wel terugvallen op een leefloon (een vervangingsinkomen dat lager ligt dan de relatieve armoedegrens) (Lens, Marx & Vujic, 2019).

Ondanks de vlotte formele toegang tot de arbeidsmarkt blijkt het niet eenvoudig voor nieuwkomers om ook effectief aan het werk te geraken in België, zeker niet wanneer ze van buiten de Europese Unie komen. België heeft samen met landen zoals Spanje, Finland en Griekenland een van de laagste scores wat betreft de arbeidsparticipatie van niet-EU-migranten. Het verschil in tewerkstellingsgraad

---

<sup>13</sup> De auteurs vermelden in dit verband: een proactieve houding, aspiraties, initiatief nemen, attitudes, zelfontwikkeling, het willen overkomen van drempels en zich voorbereiden voor ongewilde of onverwachte situaties (Verwieb et al., 2019).

<sup>14</sup> In 2015 waren het aantal asielaanvragen in België goed voor 3,1% van de aanvragen in de EU dat jaar. Met 35 aanvragen per 10.000 inwoners stond België op de achtste plaats. Bovenaan de lijst stonden Hongarije, Zweden en Oostenrijk (met 177, 161 en 100 aanvragen per 10.000 aanvragen).



tussen mensen die in België zijn geboren en mensen die in het buitenland zijn geboren is zeer hoog (Pina, Colruy & Verbist, 2015).

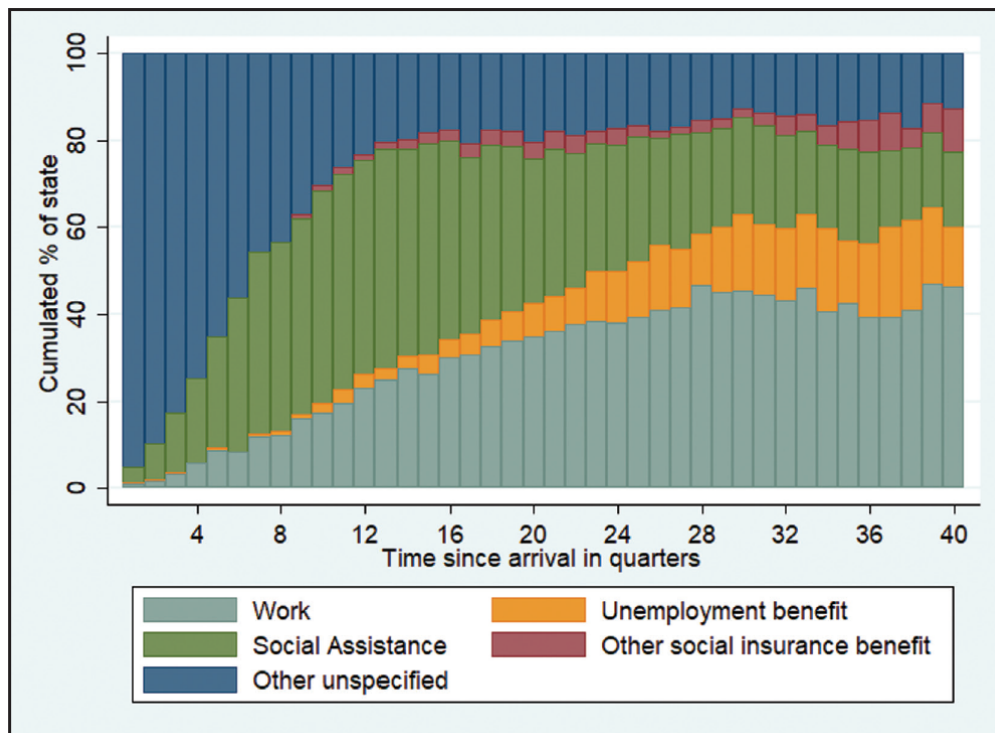
Een aantal karakteristieke eigenschappen van de Belgische arbeidsmarkt en -regelgeving (die redelijk ver gaat in het beschermen van werknemers) maakt dat er een sterk insider-outsider onderscheid bestaat en dat de kansen voor kort- of laaggeschoolden eerder ongunstig zijn. De in internationale vergelijkingen eerder hoge Belgische minimumloon is een goede bescherming tegen het fenomeen van 'werkende armen', maar het maakt kortgeschoolde (jonge) werknemers financieel onaantrekkelijk voor werkgevers. Daarenboven is de vraag naar laaggeschoolde arbeiders in België beperkt en lager dan het aanbod, zo toont het verslag van de Hoge Raad voor Werkgelegenheid (2019: 8).

“Terwijl de vraag van de ondernemingen gericht is op hooggeschoolde profielen, blijft het aandeel van de afgestudeerden uit het hoger onderwijs in de bevolking ontoereikend, ook al is het stelselmatig toegenomen. Omgekeerd vereist slechts 10% van de banen een laag scholingsniveau, terwijl 26% van de bevolking tussen 15 en 64 jaar hooguit over een diploma van het lager secundair onderwijs beschikt”

Pina, Colruy en Verbist (2015) suggereren dat een zekere flexibilisering van regelgeving – bijvoorbeeld met betrekking tot het minimumloon voor jongeren, proefperiodes, ontslagregelingen en belastingen op laaggeschoolde arbeid – de inclusiviteit van de Belgische arbeidsmarkt voor vluchtelingen en andere migranten zou kunnen verhogen. Daarnaast moet men in België ook rekening houden met een sterke 'werkloosheidsval' voor mensen in laagbetaalde jobs. Die werkloosheidsval slaat op het klein verschil in netto-inkomen tussen een werkloosheidsuitkering en het minimumloon. Dit kan een negatief effect hebben op de motivatie van mensen om te blijven werken na het opbouwen van het recht op een werkloosheidsuitkering.

In België zien we dus een duidelijke spanning tussen bestaande sociale rechten en het bevorderen van de inclusie van vluchtelingen op de arbeidsmarkt. In deze situatie lijkt het belang van gerichte en gepaste training, scholing en ondersteuning in de zoektocht naar werk moeilijk te overschatten.

Ook de 'vluchtelingenkloof' is groot in België. In vergelijking met andere migrantengroepen doen vluchtelingen er gemiddeld genomen langer over om een positie op de arbeidsmarkt te verwerven. Figuur 3 toont de verdeling van de socio-economische posities van vluchtelingen in België per kwartaal naar aankomst, op basis van een longitudinale survey tussen 1999 en 2012. Het eerste jaar blijven velen onder de radar van de sociale dienstverlening. In de jaren daarop doen ze vaak beroep op een leefloon. Stilaan geraken meer mensen aan het werk en na vier jaar observeert men de sterkste stijging in de werkzaamheidsgraad. Na acht jaar is meer dan de helft legaal tewerkgesteld, maar nadien stijgt dit percentage niet langer en ziet men een gedeeltelijke terugval uit arbeid richting werkloosheidsuitkering en leefloon.



Figuur 3 Verdeling socio-economische positie van vluchtelingen per kwartaal sinds hun aankomst. Bron: (Lens, Marx & Vujic, 2019: 14)

De 'kloof' met andere migrantengroepen wordt kleiner naarmate men langer in België verblijft, maar de positie van vluchtelingen blijft kwetsbaar. Ook na een eerste periode van tewerkstelling en het opbouwen van sociale rechten zien we dat vluchtelingen een hoger risico hebben om weer terug in de werkloosheid te belanden. De redenen hiervoor zijn niet helemaal duidelijk. Dit kan te maken hebben met het feit dat de jobs die ze te pakken krijgen hen demotiveren omdat het eerder onzekere en onaantrekkelijke jobs zijn, omdat men weinig doorgroeiperspectief ziet en/of omdat men jobs moet aannemen die (ver) onder hun oorspronkelijke, niet erkende kwalificaties ligt (Lens, Marx & Vujic, 2019). Ook de reeds vermelde werkloosheidsval en een eerder beperkt, homogeen sociaal kapitaal zou hier een rol kunnen spelen.

De cijfers tonen dus dat België voor grote uitdagingen staat wat betreft de integratie van vluchtelingen op de arbeidsmarkt. Eerder onderzoek wijst duidelijk op het belang van duurzame integratie op de arbeidsmarkt in plaats van louter inzetten op snelle toegang tot de arbeidsmarkt. Daarom is er nood aan bijkomende, gerichte onderwijs- en arbeidsmarktmaatregelen.





## Collectieve impact: het beste van drie (of meer?) werelden

*“Eigenlijk hebben wij totaal geen zicht op het behalen van onze resultaten” (Interview designer MH)*

Collectieve impact is het omgekeerde van geïsoleerde impact waar organisaties vanuit zichzelf vertrekken en hopen dat ze onderweg genoeg expertise opbouwen om de doelgroep van A tot Z te kunnen begeleiden (Kania & Kramer, 2011).

Een aantal zaken wordt naar voren geschoven die bijdragen tot het succes van het organiseren van collectieve impact.

1. Een gedeelde agenda
  2. Ruggengraat organisatie (backbone support)/coördinator
  3. Een gedeeld meetsysteem
  4. Voortdurende communicatie
  5. Inspanningen die op elkaar aansluiten
- 1) Gedeelde agenda

*“In a good movie, everyone is making the same movie” (Francis Coppola, geciteerd in Cabaj & Weaver, 2016: 6)*

Onder een gedeelde agenda wordt verstaan dat de organisaties in het netwerk een gedragen visie tot verandering hebben (Kania & Kramer, 2011). Een netwerkorganisatie heeft, zoals eerder aangegeven, een gemeenschappelijk doel dat niet kan bereikt worden door de organisaties apart. Om op een efficiënte en effectieve manier het doel te bereiken is er nood aan consensus (Provan & Kenis, 2007). Wanneer hier voorbij wordt gegaan aan de partnerorganisaties is het gevaar dat het engagement zakt, bijgevolg kan de diversiteit aan expertise niet ten volle worden benut wat naast de opzet schiet (Vermeiren et al., 2019).

Cabaj en Weaver (2016) gaan verder dan enkel het betrekken van de organisaties in de gedeelde agenda, maar raden aan om de cliënten en de bredere gemeenschap (community) te betrekken om te kijken of de samenwerking breder kan ingebed worden (denk aan meerdere organisaties, mensen uit de buurt die vrijwilliger kunnen worden...).

- 2) Ruggengraat organisatie/coördinator

*“De verwachting dat samenwerking op zich opbrengt zonder ondersteunende infrastructuur is de meest voorkomende reden waarom het misgaat” (Cabaj & Weaver, 2016: 9).* Vele netwerken veronderstellen dat het samenwerken op zich tot resultaten zal leiden, wat niet het geval is. De voornaamste reden is dat er geen overeenkomst is over het doel, of dat het doel moeilijk is vast te houden. Hiervoor raadt onderzoek aan om te werken met een leidende organisatie of coördinator die het doel voorschrijft en voor ogen houdt. Deze is verder ook nuttig om het netwerk verantwoordelijk te houden en aan te spreken op haar verantwoordelijkheid (Kania & Kramer, 2011).

Fysiek samenzijn om de doelen te bereiken is geen vereiste, maar kan de communicatie wel bewerkstelligen. Een vlotte communicatie brengt vertrouwen mee en kan belangrijker zijn dan dicht op elkaar kunnen werken (Kania & Kramer, 2011).

Vanuit een solide ruggengraat/coördinator kan het netwerk ook verder uitbreiden. Er kunnen bijvoorbeeld linken gelegd worden met meer (private) partners uit het werkveld, waardoor er voor verschillende doelgroepen (vrouwen, jongeren...) meer op maat kan worden gewerkt waar nodig.

### 3) Gedeeld meetsysteem/kennisdeling

Een gedeeld doel komt neer op *windowdressing* als het niet goed wordt opgevolgd (Cabaj & Weaver, 2016). De inspanningen die worden geleverd in het COB brengen op (zoals de data toont), maar het blijft voornamelijk giswerk als het neerkomt op zoeken naar waar er verbeterd kan worden. Overdadig meten maakt dat mensen te veel tijd verliezen, maar efficiënt data bijhouden kan bijdragen tot leren en bijsturen (Cabaj & Weaver, 2016).

Het VIONA-rapport wijst ook op het belang van een geïntegreerde gegevensstructuur en haalt erbij aan dat het relevant kan zijn om deze gegevens ook beschikbaar te stellen voor onderzoekers (Wood & Neels, 2020: 220-221).

### 4) Voortdurende communicatie

Volgens Kania en Kramer (2011) duurt het lang voordat organisaties ten volle het nut van hun deelname aan een netwerk inzien. Om hier te geraken, is er nood aan heldere communicatie over waar de noden en doelen liggen van de partners. Het moet duidelijk worden dat elke partner gelijkwaardig aan tafel zit en dat zonder hun inbreng het doel niet of maar half bereikt kan worden. Er is nood aan communicatie tussen de verschillende betrokkenen op alle niveaus om vertrouwen op te bouwen en motivatie te behouden (Hanleybrown et al., 2012).

### 5) Inspanningen die op elkaar aansluiten

Het doel is dat het geheel meer is dan de som der delen. De moeite die wordt gedaan wordt soms gefnuikt wordt door het feit dat niet alle aspecten van collectieve impact optimaal aanwezig zijn.

Tot slot zijn er nog een paar aandachtspunten die voortkomen uit kritiek op collectieve impact. Veel collectieve impact modellen schrijven niet voor om de cliënt te betrekken in de processen en gaan daarbij voorbij aan het doel (Wolff, 2016). Een ander punt is dat de focus te weinig ligt op het veranderen van het beleid en er geen faciliterende context op hoger niveau wordt ontwikkeld, waardoor men ter plaatse blijft trappelen (Wolff, 2016).



## Duurzame tewerkstelling in theorie

Duurzaamheid van werk wordt naar voren geschoven als prioritaire taak van het COB. Vandaar dat we in dit stuk toelichten welke definiëring duurzaam werk kan aannemen om bij te dragen aan een visieontwikkeling op dat vlak. We kijken hierbij niet enkel naar duurzame tewerkstelling, maar ook naar kwalitatieve tewerkstelling.

Sannen et al. (2011) schrijven dat er vaak te veel wordt gefocust op het snel tewerkstellen van mensen eerder dan te zoeken naar wat bij hen past. Dit leidt wel tot het behalen van targets, maar op lange termijn is de tewerkstelling minder duurzaam.

Duurzaam wordt o.a. omschreven als 'gepast' werk, bv. een beschutte werkplaats wanneer nodig, omstandigheden aangepast aan de persoon, geen 'armoede in werk' (Vandermeerschen, 2007, Steenssens et al., 2007; Steenssens et al., 2008; Lens, Marx, Vujic, 2018) of als een tewerkstelling die langdurig is, idealiter voor onbepaalde duur (Jacobs & Lamberts, 2015).

Kwalitatieve tewerkstelling, aan de andere kant, gaat volgens Sannen et al. (2011) en Vandermeerschen (2007) verder dan duurzame tewerkstelling. Waar bij duurzame tewerkstelling de focus ligt op langdurig, breidt kwalitatieve tewerkstelling dit uit naar de vier A's van kwaliteit van arbeid. Deze zijn: arbeidsvoorwaarden, arbeidsomstandigheden, arbeidsinhoud en arbeidsverhoudingen. Het gaat om een duurzame tewerkstelling in termen van kwaliteit: een kwaliteitsvolle tewerkstelling in termen van:

- **Arbeidsinhoud:** dit houdt in dat er afwisseling moet zijn in de taken, de mate van autonomie en samenwerking... Deze afwisseling maakt dat mensen hun werk langer kunnen volhouden. Mensen moeten kunnen leren en evolueren en hun werk als nuttig ervaren.
- **Arbeidsvoorwaarden:** dit houdt de klassieke voorwaarden in die vergoeding tegenover het geleverde werk zetten. Dit zijn het loon, type contract, regeling rond arbeidstijden, loopbaanperspectieven, combinatie werk en privéleven...
- **Arbeidsomstandigheden:** de omstandigheden waarin verwacht wordt dat het werk geleverd moet worden moeten aangepast zijn aan de (veiligheids- en ergonomische) standaarden en indien van toepassing aan de fysieke en mentale mogelijkheden van de werknemer.
- **Arbeidsverhoudingen:** de relatie die de werknemers hebben tegenover hun leidinggevende, directe collega's, de mogelijkheid tot inspraak, waardering (Sannen, et al., 2011).

Arbeidsinhoud en arbeidsverhoudingen worden vaak pas duidelijk als de cliënt langer aan het werk is. Om deze te kunnen inschatten, is het volgens Vandermeerschen (2007) belangrijk om de begeleiding verder te zetten nadat de tewerkstelling is gestart en deze niet te snel stop te zetten. Op deze manier kan er ook snel worden ingespeeld op de arbeidsinhoud en verhoudingen en eventueel de tanende motivatie van de cliënt.

**De focus op tijdsduur, samen met de belangrijkheid van de vier A's geeft volgende inhoud aan 'duurzame tewerkstelling':** de levenssituatie verbetert door het werk dat men heeft, op zowel sociaal, psychologisch als financieel vlak en er wordt gewerkt aan empowerment. Hierdoor staan mensen ook sterker wanneer zij toch terug in werkloosheid terecht komen; daarenboven draagt deze focus mee bij tot volwaardig burgerschap (Sannen et al., 2011).



## Activeringstrajecten in Vlaanderen: het Viona rapport

Omwille van demografische evoluties (zoals vergrijzing), een stijgende instroom van nieuwkomers door migratie en grote verschillen in arbeidsmarktuitkomsten naar gelang van migratieachtergrond staat de activering van mensen met migratieachtergrond (zowel nieuwkomers als residentiële bevolking) vandaag hoog op de beleidsagenda in Vlaanderen. Logischerwijs wint dan ook de monitoring van de activiteits- en werkzaamheidsgraad van deze groepen aan belang (Neels & Wood, 2019). Ondanks zichtbare inspanningen met betrekking tot de verdere ontwikkeling van het activeringsbeleid, valt het op dat het statistisch apparaat *“zich vooralsnog nauwelijks aan deze realiteit [heeft] aangepast, waardoor de structurele opvolging van de arbeidsmarktposities ontbreekt, alsook mogelijkheden om te komen tot structurele beleidsevaluatie en dynamische simulatie van arbeidsmarktuitkomsten”* (Wood & Neels., 2020: 1). Het ontbreken van de nodige gegevensinfrastructuur maakt het dus zeer moeilijk om de effectiviteit van het arbeidsmarktbeleid te evalueren.

Het probleem is niet dat er te weinig wordt geregistreerd. Het probleem is het gebrek aan structurele integratie van verschillende gegevens door de verschillende betrokken diensten (Kruispuntbank Sociale Zekerheid, de VDAB, agentschap Integratie en Inburgering en het Departement Werk en Sociale Economie). In het groot opgezet onderzoek van de VIONA-leerstoel ‘Migratie, Integratie & Arbeidsmarkt’ komen de onderzoekers tot de volgende conclusie: *“Structurele integratie van beschikbare registergegevens vormt een noodzakelijke voorwaarde voor een evidence-based arbeidsmarktbeleid”* (Wood & Neels, 2020: 221).

De vooralsnog eenmalige poging van de onderzoekers om de verschillende registergegevens te integreren wordt uitvoerig besproken in het rapport *‘Wegwijs naar werk: Longitudinale analyse en evaluatie van inburgerings- en activeringstrajecten in Vlaanderen, 2005-2016’*. Naast inzichten omtrent de effectiviteit van verschillende typen activeringstrajecten biedt het ook boeiende pistes voor verder onderzoek. We geven hieronder een puntsgewijze opsomming de bevindingen die het meest relevant zijn voor de werking van het COB. Deze aanbevelingen komen sterk overeen met de aanbevelingen op basis van dit onderzoek. We vermelden hieronder telkens ook het paginanummer uit het VIONA-rapport (Wood & Neels, 2020), waar men deze inzichten en aanbevelingen kan nalezen.

- Een directe link naar de arbeidsmarkt zorgt voor effectievere trajecten. Activeringsmaatregelen met een directe link tot de arbeidsmarkt (zoals IBO en werkplekleren) zijn het meest effectief, ook bij nieuwkomers. Deze groepen zijn echter ondervertegenwoordigd in dit soort trajecten. Die instroom zou verder verbreed kunnen worden door verder te investeren in IBO met taalondersteuning. (p.222-3)
- Toeleiding, oriëntatie en bemiddeling blijven essentieel. (p. 223).
- Het versterken van de samenwerkingsverbanden tussen VDAB en inburgering. (p. 224)
- Meer onderzoek naar herhaalde transities tussen werkloosheid en werk, waaronder de transities vanuit leefloon naar werk (p. 228-229).