

Steden aan het werk

Vandenbrande, T., en Struyven, L. (2001). *Steden aan het werk*, Deel 2 uit *De arbeidsmarkt in Vlaanderen, Jaarreks 2001*, Leuven: Steunpunt WAV.

Hoewel de grote lijnen van het werkgelegenheidsbeleid steeds vaker op Europees niveau worden uitgetekend, wordt bij de uitvoering ervan steeds meer aandacht besteed aan initiatieven op het lokale niveau, d.w.z. gemeenten en steden. In het deel 'Steden aan het werk' uit de Jaarreks 'De Arbeidsmarkt in Vlaanderen' (editie 2001), staan de Vlaamse centrumsteden centraal.¹ Het arbeidsmarktbeleid in steden wordt binnen dit rapport vanuit twee invalshoeken bestudeerd: wat zijn de basiskenmerken van een arbeidsmarkt binnen een stedelijke context (= cijfermatig) en hoe geven steden vorm en inhoud aan een arbeidsmarktbeleid (= beleidsmatig).

Steden aan het werk: de cijfers

Kijken naar de lokale arbeidsmarkt kan vanuit verschillende geografische niveaus: steden, gemeenten, stadsgewesten, STC's, provincies. Uit de evolutie van het aantal jobs en het aantal werkende inwoners blijkt dat er een nauwe samenhang is tussen beide indicatoren op het niveau van *het stadsgewest*: de goed scorende stadsgewesten op het vlak van het aantal extra banen, zijn ook de goed scorende stadsgewesten op het vlak van het aantal extra werkende inwoners (zie figuur 1). Deze samenhang vinden we veel minder terug op bijvoorbeeld het niveau van de steden (veel extra jobs in steden worden ingevuld door inwoners van omliggende gemeenten) of de STC's (er is interactie tussen STC's of bepaalde gemeenten zijn op een stad in ander STC gericht).

Dit ondersteunt de veronderstelling dat veeleer dan geografische gebieden als het gewest, de provincie, de STC of de gemeente, het stadsgewest kan

beschouwd worden als een afzonderlijke arbeidsmarkt. België onderscheidt 5 grote stadsgewesten: Brussel, Antwerpen, Gent, Luik en Charleroi. In Vlaanderen onderscheiden we daarnaast een aantal kleinere zones: Hasselt/Genk, Kortrijk, Brugge, Oostende, St-Niklaas, Mechelen en Leuven.

Dit impliceert tevens dat het sociaal-economisch beleid van steden/gemeenten rekening moet houden met deze gegevenheid, een vraagstimulerend beleid dat ondernemerschap en uitbreiding van bedrijven centraal stelt

moet dan ook uitgaan van die notie 'stadsgewest' en niet ophouden bij de grenzen van de eigen centrumstad/gemeente.

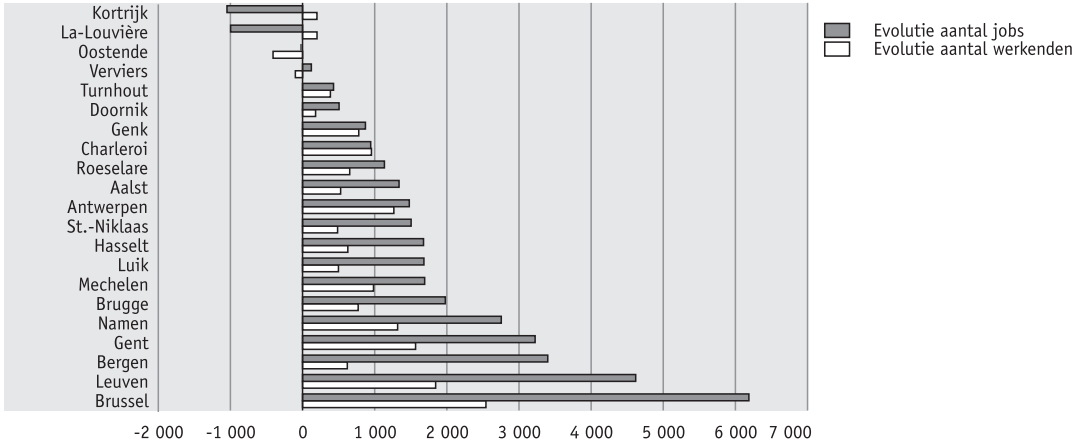
De notie stadsgewest is geen unidimensioneel begrip, het kan onderverdeeld in drie deeldimensies: *agglomeratie, banlieue en forensenwoonzones*. Aan de hand van cijfermateriaal wordt in dit rapport aangetoond dat de sectorale werkgelegenheid gedifferentieerd aanwezig is in agglomeraties, banlieues en forensenwoonzones. Aan de hand van het voorbeeld van de nieuwe economische bedrijvigheid bij uitstek (zie tabel 1), de ICT, wordt aangetoond dat een specifieke sectorale activiteit zich gedifferentieerd verspreidt over deze deeldimensies van een stadsgewest. Een ruimtelijk structuur- en investeringsbeleid moet dus per definitie ook met deze differentiatie rekening houden.

Een tweede invalshoek om de (evoluties van de) arbeidsmarkt in steden in kaart te brengen is uitgaan van de notie *urbanisatiegraad*. Deze notie

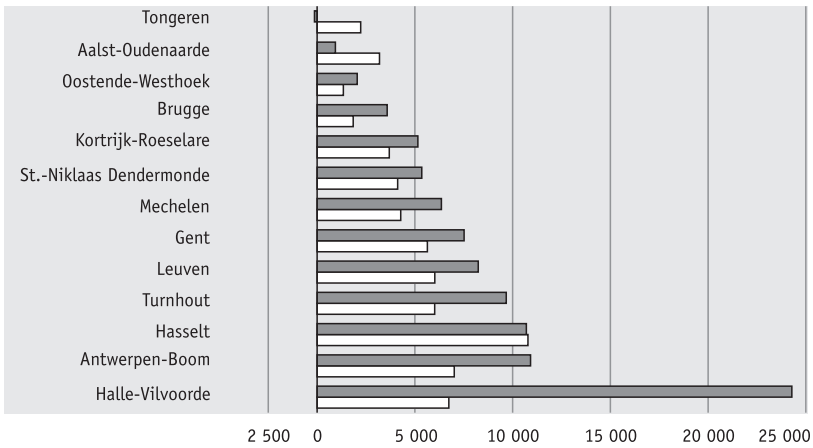
Figuur 1.

Evolutie van het aantal jobs en van het aantal werkenden tussen 1996 en 1999 in respectievelijk de 'centrumsteden', de STC's en de Belgische stadsgewesten (België, 1996-1999)

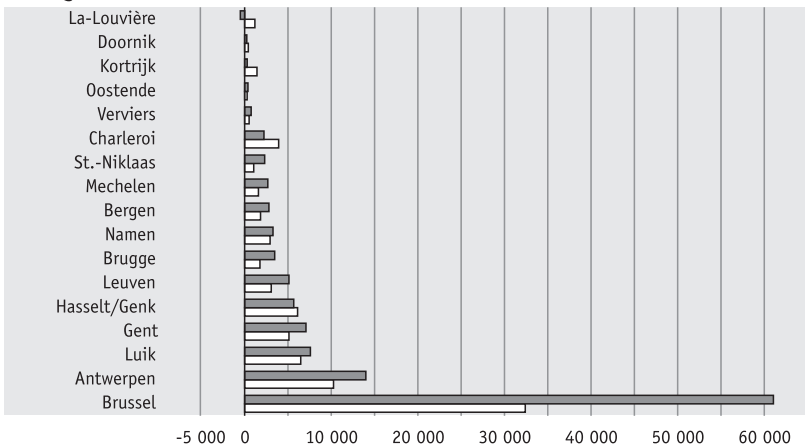
Centrumsteden



STC's



Stadsgewesten



Bron: Steunpunt WAV

laat toe een gedifferentieerde kijk te krijgen op verschillen in werkzaamheid en werkloosheid binnen de deeldimensies van een stadsgewest (agglomeraties, banlieues en forensenwoonzones). Analyses gebaseerd op de notie urbanisatiegraad, verklaren niet alleen een deel van deze verschillen, maar ook de verschillen in werkloosheid tussen de gewesten: in Wallonië vormt het al of niet geurbaniseerd karakter van een gebied een risicofactor, in het dichtbevolkte Vlaanderen speelt dit niet sterk mee, tenzij indirect. In sterk geurbaniseerde gebieden wonen immers meer groepen met risicokenmerken, zoals jongeren, laaggeschoolden en migranten. De concentratie in deze gebieden van deze groepen rechtvaardigt de noodzaak aan een eigen stedelijk arbeidsmarktbeleid.

Steden aan het werk: de plannen

Aan vier centrumsteden werd gevraagd hun werkgelegenheidsbeleid toe te lichten. Dirk Diels (Antwerpen), Francine Quanten (Genk), Marianne Tempels (Gent) en Patrick Bonny (Oostende), elk voor hun stad verantwoordelijk voor het uittekenen van de beleidsplannen, beschrijven in dit boek de krachtlijnen van een hedendaags, activerend werkgelegenheidsbeleid in hun stad.

Werkgelegenheidsbeleid is van recente datum

Uit deze stedelijke bijdragen valt vooreerst op dat de ontwikkelde beleidslijnen en strategieën inzake werkgelegenheid en arbeidsmarkt *van recente datum* zijn. In Antwerpen was er bij de stedelijke overheid voor 1998 nog geen spoor van een aan-

spreekpunt voor werkgelegenheid. Ook in Gent dateert de strategische aanpak van 'Gent, Stad in Werking' van 1998; voordien was er al wel een Lokaal Werkgelegenheidsbureau actief. De stad Oostende treedt voor het eerst naar voor als 'Werkende Stad aan Zee' met een weliswaar nog eenzijdig economisch gerichte beleidsnota voor een industriële toekomst voor de stad. Alleen Genk fungeert als een vroege voorloper, een gevolg van de reconversiedynamiek die eind jaren '80 vorm kreeg voor de mijnstreek.

De steden Genk en Oostende hebben met elkaar gemeen dat ze beide aan een *actieve werkgelegenheidsstrategie* zijn begonnen werken *vanuit de noodzaak tot economische reconversie*: in Genk met de sluiting van de steenkoolmijnen, in Oostende ten gevolge van de sterke terugval of achterstand in de (met de haven gelieerde) industriële bedrijvigheid. Oostende begint nu aan een opgang waar Genk ruim 10 jaar eerder voor stond. Opvallend is wel dat in de bijdrage van Oostende de sociale component van de reconversie – de opvang van de sociale gevolgen van sectorale verschuivingen en bedrijfssluitingen via een actief arbeidsmarktbeleid – nog onderbelicht blijft. De Oostendse aanpak maakt weliswaar melding van alle instrumenten waar de stad en andere actoren gebruik van kunnen maken: de lokale werkwinkel, PWA, nieuwe diensten werkgelegenheid, het SIF, de OCMW-instrumenten, sociale economiebedrijven, een regionale incubator voor de sociale economie, ... Maar wat minder blijkt is de eigen rolinvulling die de stad vanuit die mandaten of opdrachten er wil aan geven. In dat opzicht wijkt de Oostendse benadering af van de drie andere: er is wel sprake van werkgelegenheidsdoelen, maar die zijn nog niet

Tabel 1.

Evolutie van de werkgelegenheid in de sectoren 'ICT (industrie)' en 'informatica' in de verschillende zones van de 5 grote Belgische stadsgewesten (1997-1999)

	Evolutie in absolute aantallen				Evolutie in procenten			
	Agglomeratie	Banlieue	Forensenwoonzone	Totaal	Agglomeratie	Banlieue	Forensenwoonzone	Totaal
Grote stadsgewesten								
ICT (industrie)	-434	-93	261	-266	-7,2	-11,0	18,4	-3,2
Informatica	5 930	1 146	523	7 599	35,7	142,4	97,0	42,3
Totaal	5 496	1 053	784	7 333	24,3	63,8	40,0	27,9

gerelateerd aan de doelen die met de typische arbeidsmarktinstrumenten worden beoogd. Oosten bevindt zich bij de opbouw van een bottom-up strategie dan ook nog in een vroege fase.

Integraal beleid

Andere krachtlijnen die opvallen bij het doornemen van de beleidsvisies van deze centrumsteden zijn, dat ze:

- een beleid voor de volledige stad voeren, in plaats van een loutere focus op buurtontwikkelingsstrategieën als benadering om tot structurele oplossingen te komen;
- een intersectoraal beleid voeren, waarbij werkgelegenheid wordt ingebed in een ruimtelijk en economisch structuurbeleid;
- een werkgelegenheidsbeleid voeren via het versterken van de economische structuur (bv. social return, werkgelegenheidseffectenrapportage, bepaalde sectoren, starters).

Verder blijkt een grotere markt oriëntatie bij een aantal instrumenten voor het inschakelingsbeleid van doelgroepen (o.m. 'sociale economie') en het extensief benutten van de andere beleidsvelden voor de tewerkstelling van doelgroepen (bv. huisvesting, milieu, transport). De steden nemen een centrale rol waar op het vlak van een coördinatiebeleid voor bepaalde domeinen (bv. instrumenten voor additionele werkgelegenheidscreatie, voorzieningen voor basisdienstverlening), in relatie tot andere overheidsinstellingen (arbeidsvoorziening, uitkeringsinstellingen) en de NGO-sector. Tevens zoeken ze naar nieuwe en soepeler organisatievormen voor de ontwikkeling en uitvoering van beleid (o.m. publiek-private samenwerking).

Gedifferentieerde beleidsaanpak nodig

Uit de verschillende stedelijke bijdragen komen heel specifieke probleemtipes tot uiting ten gevolge van de toenemende heterogeniteit in de aanbod- en vraagzijde op de arbeidsmarkt. Dat vergt differentiatie in beleid, wat kan worden scherpgesteld aan de hand van facetten van zowel de aanbodzijde als de vraagzijde.

Een vanuit maatschappelijk oogpunt uiterst gevoelig facet aan de aanbodzijde is de problematiek van

de doelgroep. Steden worden geconfronteerd met een grote 'structurele' arbeidsreserve, die niet makkelijk naar reguliere banen kan worden geleid. Een deel van de cliëntengroep vereist heel wat voorafgaande inspanningen vooraleer de consultant en de cliënt aan matching met een vacature toekomen. Die interventie wordt (in het werkveld van o.m. VDAB en derden) het 'arbeidsmarktrijp maken' genoemd, maar dat begrip is nog te unidimensionaal arbeidsintegratiegericht. Door de sterk toegenomen heterogeniteit van de doelgroep duikt ook steeds meer de noodzaak op van alternatieven voor de zogenoemde 'restgroep' (via vrijwilligerswerk, arbeidszorgprojecten, PWA-activiteiten, e.d.). Daardoor wordt de differentiatie in beleid ruimer – in deze context maakt het beeld opgang van de integratieladder. Door de meervoudige problematiek van medische, sociale en financiële problemen is vaak 'integraal case-management' nodig. Zo kunnen schuldhulpverleningstrajecten of inburgeringstrajecten best worden gekoppeld aan trajectplannen naar werk. Daarbij spelen niet alleen arbeidsmarktinstaties, maar ook welzijnsinstanties een sleutelrol.

Ook aan de kant van de arbeidsvraag merken we dat standaardmodellen niet goed werken om aan de sterk gedifferentieerde vraag te voldoen. Zo ontwikkelen de steden eigen diensten om vacatures sneller en beter in te vullen, worden sectorale trajecten georganiseerd, e.d.m. Antwerpen werkt aan het 'arbeidsmarkt bewust maken van werkgevers' via bedrijfsconsultanten, Gent heeft een Jobserver opgezet, in Genk worden sectorale trajecten op de rails gezet, Oostende wil investeren in een netwerk tussen sociale economiebedrijven en reguliere bedrijven.

Uiteindelijk moet er wel een instantie zijn die de verbindingen maakt. Hier liggen mogelijkheden voor de stedelijke overheid. De stedelijke overheden zullen deze regietaak een eigen inkleuring moeten geven, want de problemen die zich zowel aan de aanbodzijde (de omvangrijke en sterk heterogene doelgroep van moeilijker bemiddelbare werkzoekenden) als aan de vraagzijde binnen een stedelijke context stellen vragen maatwerk.

Ander stedelijk beleid vraagt ander centraal beleid

De noodzaak voor steden om een eigen arbeidsmarktbeleid te ontwikkelen, stelt niet alleen nieuwe

eisen aan de stedelijke beleidsorganisatie, maar ook aan de opstelling van de centrale beleidsinstanties. Het centrale werkgelegenheids- en arbeidsmarktbeleid ten aanzien van de steden leunt te veel aan bij het doorsnee lokale bestuur. In de plaats daarvan zou het beter zijn te investeren in de trekkersrol van de centrumsteden: daar is de kritische massa aanwezig (schaal, ideeën, middelen, deskundigheid, maatschappelijk draagvlak, middenveld, sectoroverleg) om arbeidsvraag en arbeidsaanbod in vernieuwde combinaties samen te brengen. In de Vlaamse en Belgische context, met een sterk verstedelijkt patroon en weinig uitschieters van vergelijkbare grootsteden, is dit een heikel punt. Als de stad daartoe niet de middelen en bevoegdheden heeft, wordt soms vaak nodeloos veel tijd verloren. De oplossing voor de steden is om af te stappen van een centraal beleid via de vele subsidieprogramma's en -regelingen. In de plaats daarvan komt er een stedelijk werkfonds,

waarin de middelen worden samengebracht en waarbij de stad op basis van een resultaatsverbintenis een grote flexibiliteit krijgt voor de besteding ervan. Alleen dan kan een eigenstandig stedelijk werkgelegenheidsbeleid kansen krijgen.

Ludo Struyven
Hoger Instituut voor de Arbeid
Tom Vandenbrande
Steunpunt WAV

Noot

1. Het gaat hier om de 13 centrumsteden van het Vlaams Gewest m.n. Brugge, Kortrijk, Oostende, Roeselare, Aalst, Gent, Sint-Niklaas, Antwerpen, Mechelen, Turnhout, Genk, Hasselt en Leuven.

Jaarreks 'De arbeidsmarkt in Vlaanderen 2001'

- Deel 1. ICT en werkgelegenheid
- Deel 2. Steden aan het werk
- Deel 3. Jongeren op zoek naar werk
- Deel 4. Jaarboek

De Jaarreks 'De arbeidsmarkt in Vlaanderen' wordt gepubliceerd door Garant-Uitgevers NV, Tiensesteenweg 83, 3010 Kessel-Lo (Leuven).

Tel. 016 25 31 31; fax 016 25 13 14; e-mail: uitgeverij@garant.be

Voor informatie over deze Jaarreks kan u terecht bij het Steunpunt WAV, E. Van Evenstraat 2, blok C, 3000 Leuven

Tel. 016 32 32 39; fax 016 32 32 40

Website: <http://www.steunpuntwav.be>