

Vlaamse strategieën voor lokale jobcreatie: wat beveelt de OESO ons aan?

OECD. (2015). *Employment and Skills Strategies in Flanders, Belgium*. OECD Reviews on Local Job Creation, OECD Publishing.

Toenemende werkloosheid en jobs die verloren gaan, zetten de beleidsmakers er toe aan om goed na te denken over het vraagstuk van lokale jobcreatie. Met het 'Local Economic and Employment Development' programma (LEED) van de OESO werd de voorbije jaren al aangetoond dat succesvolle lokale strategieën voor jobcreatie vereisen dat vele actoren samenwerken over de verschillende beleidsdomeinen heen: onderwijs en opleiding, werkgelegenheid, economische ontwikkeling, maatschappelijke integratie, welzijn, inburgering, enzovoort. In deze context is onder het LEED-programma een internationaal vergelijkend project opgestart. Het doel van dit 'Local Job Creation' project was en is om per deelnemend land een aantal beleidsaanbevelingen te geven die tewerkstelling en economische groei op het lokale niveau op een efficiëntere manier kunnen ondersteunen. In 2014 streek het OESO-reviewteam neer in Vlaanderen. In samenwerking met HIVA-KU Leuven, en met financiering van het Departement Werk en Sociale Economie, werd het beleid in de stedelijke context van Antwerpen en in de provincie Limburg onder de loep genomen. In deze bijdrage vatten we de bevindingen en aanbevelingen samen.

gemaakt van prioriteiten die aangepakt moeten worden om lokale jobcreatie te bevorderen. Deze prioriteiten worden ondergebracht in vier thema's.

Het eerste thema is het afstemmen van beleid en programma's op de lokale economische ontwikkelingen en kansen, en dit zowel op het niveau van het ontwerp van beleid als op het niveau van de implementatie. Hierbinnen worden vier prioriteiten onderscheiden: 1) flexibiliteit in het werkgelegenheids- en opleidingsbeleid, 2) zorgen voor capaciteit in de sectoren van werkgelegenheid en opleiding, 3) beleidscoördinatie, beleidsintegratie en samenwerking tussen verschillende beleidsdomeinen, en 4) evidence based beleid.

Het tweede thema betreft het creëren van meerwaarde door competenties. Om hiertoe te komen, is het volgende nodig: 1) een brede waaier aan flexibele onderwijs- en opleidingsmogelijkheden die zeer toegankelijk zijn, 2) samenwerking met werkgevers op het vlak van opleiding, 3) ervoor zorgen dat mensen in de gepaste job terechtkomen

Prioriteiten voor lokale jobcreatie

Als onderdeel van het Local Job Creation project en in het kader van het LEED-programma, heeft de OESO op basis van eerder onderzoek een overzicht

en vooruitgang faciliteren, en 4) samenwerking om het globale competentieniveau te verhogen.

De derde groep van prioriteiten valt onder het thema van het afstemmen van het beleid op de lokale sectoren van tewerkstelling en het investeren in kwalitatieve jobs. De prioriteiten zijn op dit vlak 1) rekening houden met de belangrijke lokale sectoren en met globale evoluties en uitdagingen, 2) samenwerken met de werkgevers om de beschikbare competenties optimaal te benutten en de productiviteit te verhogen, 3) het bevorderen van competenties voor ondernemerschap, en 4) zorgen voor kwalitatieve jobs door lokale economische ontwikkeling.

Tot slot dient er aandacht te zijn voor inclusie (thema vier): iedereen die nu en in de toekomst deel uitmaakt van de samenleving moet kunnen bijdragen tot toekomstige economische groei. Om dit te bereiken, is het nodig dat 1) tewerkstellings- en opleidingsprogramma's gericht zijn op de lokale risicogroepen, 2) er voldoende kinderopvang is en een gezinsvriendelijk beleid zodat de participatie van vrouwen op de arbeidsmarkt ondersteund wordt, 3) jeugdwerkloosheid aangepakt wordt en 4) er openheid is voor immigratie.

Deze thema's en prioriteiten vormen een kader aan de hand waarvan lokale strategieën (beleid en praktijk) beoordeeld kunnen worden. Een dergelijke beoordeling geeft zicht op de sterktes en zwaktes van de actuele situatie en helpt om toekomstige acties beter uit te kiezen en te plannen, en om de middelen adequater toe te wijzen.

Het reviewproces

Het reviewproces is bedoeld om na te gaan wat de mogelijkheden zijn van diensten en organisaties die bezig zijn met lokale werkgelegenheid, en van de aanbieders van onderwijs en opleiding om bij te dragen aan een langetermijnstrategie die de lokale economie meer veerkracht kan geven, het competentieniveau van individuen kan verhogen en de kwaliteit van jobs kan verbeteren.

Het reviewproces omvatte vier onderdelen. Eerst werd een synthese gemaakt van beschikbare data om de voornaamste uitdagingen op te lijsten

waarmee de arbeidsmarkt geconfronteerd wordt. Met een diagnostische methode werd bekeken hoe het zit met het evenwicht tussen vraag naar en aanbod van competenties op lokaal niveau. Antwerpen werd getypeerd als een regio met een 'high skills equilibrium', wat betekent dat er zowel een grote vraag is naar hogeropgeleiden als een groot aanbod van hogeropgeleiden. Het aanbod en de vraag blijkt in de periode 2001-2010 gedaald te zijn, wat een indicatie is van een verlies aan competitiviteit. Limburg is dan weer een regio met een 'low skills equilibrium'. Zowel het aanbod als de vraag naar hoger opgeleiden is laag, zeker in vergelijking met andere regio's.

Vervolgens werd gekeken naar de institutionele context: welke organisaties zijn op welk niveau (Vlaams, provinciaal, regionaal, lokaal) bezig met arbeidsmarkt-, onderwijs- en opleidingsbeleid, en hoe ziet het beleidskader eruit? Omdat de OESO al eerder reviews deed in Vlaanderen over de institutionele context, konden evoluties opgemerkt worden (bijvoorbeeld de tendens naar decentralisatie).

Ten derde werden lokale constellaties en praktijken bestudeerd. Voor Vlaanderen werden hiervoor twee regio's uitgekozen: de stedelijke context van Antwerpen en de provincie Limburg. Gegevens werden gehaald uit documentanalyse, bijvoorbeeld de samenwerkingsovereenkomsten die afgesloten worden tussen organisaties (zoals VDAB of OCMW) en overheden (gemeente, stad, provincie), jaarverslagen, voorwaarden bij tenders, enzovoort. Daarnaast werd op een gestructureerde, maar open manier informatie ingewonnen bij de betrokken actoren over een zeer omvangrijk aantal onderwerpen. Dit liep via groepsinterviews en individuele interviews, telefonische interviews en via mail. Hiervoor werd een topiclijst gebruikt van de OESO (Froy, Giguère, & Travkina, 2010) waarvan de structuur hierboven beschreven werd. Het geheel van verzamelde gegevens geeft zicht op de sterktes en zwaktes in de gehanteerde lokale strategieën.

Tot slot werd een tweedaags studiebezoek georganiseerd waarbij experts van de OESO tijdens een rondetafelbijeenkomst in gesprek gingen met de stakeholders om de resultaten van de studie te bespreken, en de bevindingen en aanbevelingen verder te verfijnen. In Limburg waren de volgende organisaties vertegenwoordigd: de Provincie

Limburg, VDAB Limburg, Consortium Volwassenenonderwijs Limburg Noord en Consortium Volwassenenonderwijs Limburg Zuid, VKW, LIMOB, ACV, VOKA en Syntra Limburg. Voor Antwerpen namen deel: de Stad Antwerpen, Talentenhuisen, Consortium Volwassenenonderwijs, VDAB Antwerpen en OCMW. In Antwerpen werd ook nog een bezoek gebracht aan projecten uit de sociale economie. Daarnaast werd nog een overleg georganiseerd op Vlaams niveau, georganiseerd door het Departement Werk en Sociale Economie, waar verschillende stakeholders bij aanwezig waren. De experts die deelnamen aan de Vlaamse review, waren Francesca Froy (OESO), Lars Niklasson (Linköping University, Zweden) en Steve Johnson (Hull University, Verenigd Koninkrijk).

In Vlaanderen werden het eerste en vierde onderdeel van dit proces uitgevoerd door de OESO, en het tweede en derde onderdeel door het HIVA (KU Leuven). De organisatie van de rondetafelconferenties gebeurde in nauwe samenwerking met de regio's en de overheid. De aanbevelingen die uit dit proces voortvloeien, zijn vooral gericht op het wegwerken van belemmeringen en worden geïllustreerd met goede praktijken uit andere landen.

In deze bijdrage gaan we in op wat de OESO Vlaanderen aanbeveelt op het vlak van lokale strategieën voor jobcreatie.

Aanbevelingen van de OESO

Subthema 1: afstemming van programma's en beleid op de lokale economische ontwikkeling

Aanbeveling: "Bouw de flexibiliteit binnen de arbeidsbemiddelingsdiensten verder uit, en ontwikkel partnerschappen en responsabilisatiemechanismen die groei en tewerkstelling ondersteunen. Dit kan gebeuren door modellen die vandaag al tot sterke samenwerking en coördinatie hebben geleid, verder uit te rollen."

Uit vorig onderzoek van de OESO bleek dat de arbeidsbemiddelingsdienst (VDAB) in Vlaanderen niet voldoende inspeelde op het lokale niveau. Sindsdien werd de VDAB geprovincialiseerd, en in dit nieuwe rapport krijgt Vlaanderen hier dan ook goede punten voor. Het feit dat de VDAB in

elke provincie eigen accenten kan leggen, en de provinciale diensten bovendien ook enige budgettaire vrijheid hebben om te investeren in lokale projecten, worden belangrijke stappen voorwaarts genoemd.

Tegelijk stelde de OESO vast dat er een zeer grote hoeveelheid lokale projecten, netwerken en organisaties bestaan, waarbij het moeilijk is om het overzicht te bewaren. Zo vormt zich een belangrijk risico op 'beleidssilo's': een reeks initiatieven die naast elkaar werken in plaats van samen te werken. De OESO raadt aan om hier meer coördinatie in te brengen, waarbij de verschillende partners idealiter ook elkaars wederzijdse verantwoordelijkheden erkennen. De samenwerking tussen de Stad Antwerpen en VDAB Antwerpen wordt als een goed voorbeeld aangehaald.

Tijdens de gesprekken met lokale spelers in Vlaanderen werd enkele keren aangehaald dat lokale partnerschappen soms gehinderd worden door financiële en juridische obstakels. Verschillen in de manier waarop organisaties gefinancierd worden, of een te beperkende regelgeving, laat de verschillende partners in een samenwerking soms niet toe om zich op dezelfde manier (financieel) te engageren. De OESO beveelt Vlaanderen aan om een beter juridisch kader te scheppen voor samenwerkingen tussen verschillende partners. Ze halen hier het voorbeeld van WIRED aan, een Amerikaans initiatief waarmee de overheid lokale samenwerkingen ondersteunde.

Aanbeveling: "Blijf lokale data over 'wat werkt' verzamelen en verspreiden, in bijzonderheid informatie over effectieve methoden om in te spelen op de wervingsnoden van werkgevers."

Hoewel dataverzameling in Vlaanderen sterk uitgebouwd is, wordt er onvoldoende ingegaan op informatie over toekomstige trends, wat lokale strategische planning afremt. Op het lokale niveau wordt nog niet altijd voldoende evidence based gewerkt, ofwel omdat de lokale gegevens niet beschikbaar zijn, ofwel omdat ze niet worden gebruikt om de effectiviteit van beleid te evalueren. Het bevorderen van informatie-uitwisseling kan een grote rol spelen in het samenbrengen van lokale stakeholders en kan een katalysator zijn om bepaalde acties te ondernemen.

Subthema 2: waarde toevoegen aan de hand van competenties

Aanbeveling: “Maak werk van de hervorming van het leren-en-werken-systeem zodat het een aantrekkelijker beroepsopdrachtstraject wordt en meer kansen biedt op werkplekleren.”

De OESO pleit al lang voor sterke duale opleidings-systemen en roept Vlaanderen op om snel werk te maken van de geplande hervorming van het deeltijds onderwijs. Het huidige systeem is te vaak de laatste stop in ‘de waterval’ en wordt daarom zowel door werkgevers als door jongeren ondergewaardeerd. Een goed functionerend systeem van leren-en-werken kan de overgang van het onderwijs naar de arbeidsmarkt aanzienlijk vergemakkelijken, met betere arbeidsmarktprestaties tot gevolg. Voor het vinden van kwalitatieve stageplaatsen kunnen lokale partners een belangrijke rol spelen.

Aanbeveling: “Werk nauwer samen met werkgevers om tewerkstellings- en opleidingsprogramma’s vorm te geven en uit te voeren, zodat een cultuur van levenslang leren gecreëerd wordt. Moedig netwerkvorming aan bij werkgevers die een belangrijke rol kunnen spelen in de uitvoering van werkgelegenheids- en competentiebeleid.”

Er kan in Vlaanderen meer gedaan worden om werkgevers te informeren over de voordelen van opleiding op de werkvloer. De Talentenhuisen (onder andere Talentenstroom en Talentenwerf) in Antwerpen verrichten al veelbelovend werk om hier samen met werkgevers aan te werken.

De OESO stelt – net als in een eerder onderzoek – vast dat Vlaamse KMO’s nog onvoldoende gebruik maken van de beschikbare opleidingsmogelijkheden voor hun werknemers. Het is noodzakelijk om KMO’s te sensibiliseren over de meerwaarde van levenslang leren voor hun werknemers en voor hun bedrijf, en om eventuele administratieve lasten van opleidingssubsidies verder weg te nemen. Het Ierse ‘Skillnets’, een orgaan dat aangestuurd wordt door het bedrijfsleven en bedrijven helpt om samen te werken in het oplossen van hun opleidingsnoden, wordt aangereikt als inspiratie.

Aanbeveling: “Zorg ervoor dat loopbaaninformatie en -begeleiding op jongeren en werkzoekenden

gericht is, zodat hun afstand tot de arbeidsmarkt verkleint en hun loopbaan sneller ontwikkelt.”

De OESO merkt op dat jongeren in Vlaanderen vaak onvoldoende informatie krijgen over de arbeidsmarkt en hun loopbaanmogelijkheden. Ook later in de carrière kan loopbaanbegeleiding belangrijk zijn, maar ook dit is nog niet helemaal ingeburgerd. Daarom oordeelt het reviewteam gunstig over het sterke lokale partnerschap dat mee de basis vormt voor het SALK-plan in Limburg. Een aanzienlijk deel van de door ontslag getroffen werknemers van Ford Genk en haar toeleveranciers worden geheroriënteerd naar de nieuwe jobs die in de regio gecreëerd worden. Uit deze ervaring kunnen belangrijke lessen getrokken worden.

Subthema 3: doelgericht beleid voeren en investeren in kwalitatieve jobs

Aanbeveling: “Stimuleer productiviteit en jobkwaliteit door competenties beter te laten renderen. Moedig de Talentenhuisen aan om met werkgevers samen te werken om hun vraag naar bepaalde competenties aan te zwengelen.”

De OESO benadrukt dat niet alleen het verhogen van competenties belangrijk is voor een lokale economie, maar ook dat deze competenties op efficiënte wijze dienen ingezet te worden. Inspanningen omtrent het gebruik van competenties zijn niet erg substantieel in Vlaanderen. De Vlaamse overheid zou in nauwere samenwerking met werkgevers initiatieven rond kwaliteit van het werk en maatschappelijk verantwoord ondernemen moeten stimuleren. In Australië heeft het ‘Workforce and Productivity Agency’ een aantal initiatieven uitgetekend om het gebruik van competenties efficiënter te maken, onder meer door jobrotatie en een skills audit.

Aanbeveling: “Versterk het ondernemerschap bij jongeren én volwassenen om jobcreatie te stimuleren. Dit kan door ondernemerschap als een gelijkwaardige loopbaankeuze voor te stellen en voldoende ondersteuning te bieden voor het starten van een eigen onderneming.”

Er kan in Vlaanderen ook meer gedaan worden om ondernemerschap te promoten bij jongeren. Jongeren moeten niet alleen de kans krijgen deze

competenties te kunnen aanleren, maar zij moeten dit ook zien als een volwaardige opleidings- en loopbaankeuze. Ondersteuning bij het opstarten van hun zaak is eveneens belangrijk, omdat ze al te vaak tegen bepaalde drempels aanlopen, zoals onvoldoende financiën of een te klein netwerk.

Subthema 4: inclusie

Aanbeveling: "Versterk de link tussen onderwijs, opleiding en werk om vroegtijdig schoolverlaten te reduceren, en bied ook nazorg aan wanneer ze toch aan de slag gaan. Zoek manieren om jongeren meer te betrekken in de ontwikkeling van programma's en maatregelen."

Zowel in de stad Antwerpen als in de provincie Limburg zag het OESO-team dat er – om evidente redenen – veel beleidsaandacht was voor het bestrijden van jeugdwerkloosheid. Ze raden aan om hier zeker mee verder te gaan, met specifieke focus op NEET-jongeren (jongeren die noch aan het werk, noch in opleiding zijn). Het wordt steeds moeilijker om werk te vinden zonder middelbaar diploma. Er kan meer gedaan worden om risicojongeren vroeg te identificeren, en te vermijden dat het zo ver komt. Wanneer deze jongeren aan de slag gaan, zou men meer nazorg kunnen bieden.

Vlaanderen zou inspanningen kunnen leveren om jongeren meer actief te betrekken in de ontwikkeling en het succesvol maken van tewerkstellingsprogramma's voor de jeugd. Op deze manier is er een groter vertrouwen en kunnen jongeren praten met rolmodellen die hen kunnen helpen om de voordelen te zien van duurzame tewerkstelling. In Zweden gebeurt dit bijvoorbeeld in het Unga-In-programma, en de VDAB heeft hier ook al stappen in gezet met haar jongerenpanels.

Wat kunnen andere landen leren van Vlaanderen?

Elke review wordt beschikbaar gemaakt via de website van de OESO. Andere landen kunnen dus in het

reviewrapport lezen wat de sterke en zwakke punten zijn van Vlaanderen. De OESO zelf presenteert zelf ook regelmatig de resultaten van de reviews op internationale bijeenkomsten en conferenties en haalt hierin goede praktijken aan. Wat de Vlaamse praktijken betreft, zijn bijvoorbeeld in de review van Israël en het Verenigd Koninkrijk de praktijkklabo's innovatieve arbeidsorganisatie in Limburg opgenomen. De betrokkenheid van de vakbond krijgt hierbij een expliciete vermelding. De overheid in het Verenigd Koninkrijk wordt aanbevolen om zoals in Vlaanderen de werkgevers te stimuleren en te ondersteunen om hun management- en HR-praktijken naar een hoger niveau te brengen, zodat de werknemers een betere bijdrage kunnen leveren op de werkplek, de productiviteit verhogen en daardoor ook jobs creëren. Vooral de samenwerking tussen verschillende types van actoren (overheid, vakbonden, wetenschappers, enzovoort) wordt in de verf gezet. De toolbox van de Stichting Innovatie en Arbeid wordt genoemd, net zoals het Platform Zorglandschap Limburg, opgericht in 2010 en provinciaal ondersteund. De Antwerpse Talentenhuisen werden via het OECD-LEED-programma opgenomen in een Canadees project, 'The What Works Lab', als voorbeeld van een goede praktijk waarin netwerken tussen verschillende actoren een grote rol speelt.

Lees het volledige rapport op: http://www.oecd-ilibrary.org/employment/employment-and-skills-strategies-in-flanders-belgium_9789264228740-en

Katleen De Rick
HIVA-KU Leuven

Raf Boey
Departement Werk en Sociale Economie

Jonathan Barr
OESO

Bibliografie

Froy, F., Giguère, S., & Travkina, E. (2010). *Local Job Creation: Project Methodology*. Paris: OECD.