

De arbeidsmarkt in Vlaanderen

DEEL 2

STEDEN AAN HET WERK

Jaarreks 2001

De arbeidsmarkt in Vlaanderen, 2001

JAARREEKS

DEEL 1 ICT en werkgelegenheid

DEEL 2 Steden aan het werk

DEEL 3 Jongeren op zoek naar werk

DEEL 4 Jaarboek

INHOUDSOPGAVE

HOOFDSTUK I	Samenvattend besluit	7
DEEL I – CIJFERMATIGE SCHETS VAN DE ARBEIDSMARKT IN CENTRUMSTEDEN		13
HOOFDSTUK 2	Verschuivingen op de arbeidsmarkt in de Belgische stadsgewesten	15
1	Het begrip stadsgewest	15
2	Stadsgewesten en andere geografische indelingen	19
3	De grote lijnen: stadsvlucht en jobcreatie	22
4	Herstructurering van de sectorale werkgelegenheid	26
4.1	Desindustrialisatie en tertiairisering in de agglomeraties	26
4.2	Een klik naar de ICT	30
HOOFDSTUK 3	Waarom verschilt de werkzaamheidsgraad in steden en in landelijke gebieden?	35
1	Inleiding	35
2	Samenstelling van de werkloosheid in de Vlaamse stadsgewesten	37
3	Determinanten van de lage werkzaamheidsgraad in dichtbevolkte gebieden	39
3.1	Urbanisatie en agglomeratie	40
3.2	Verschillen tussen Vlaanderen en Wallonië	42
3.3	Verdeling van de bevolking volgens urbanisatiegraad	44
3.4	Belangrijkste verklaring voor de lage werkzaamheidsgraad in dichtbevolkte gebieden: de bevolkingssamenstelling	45
4	Besluit: concentratie van risiciogroepen in de stad – belangrijkste verklaring	50
DEEL II – BELEIDSMATIGE FOCUS OP 4 CENTRUMSTEDEN		51
HOOFDSTUK 4	De stad op de kaart zetten. Het werkgelegenheidsbeleid van de stad Antwerpen	53
1	Antwerpen, een stad met twee gezichten	54
1.1	Antwerpen, sterke stad	54
1.2	Antwerpen, scheve stad	55
2	De samenhang tussen stadsontwikkeling en werkgelegenheid	56
3	Een structuurversterkend economisch beleid	58
3.1	De stadskern	59
3.2	De stadsrand	59
4	Een actief en activerend arbeidsmarktbeleid	61
4.1	De schaal van de grootstad	61
4.2	Beleidsvisie	62
4.3	Beleidsopties voor een actief arbeidsmarktbeleid	63
4.4	Stedelijke beleidssturing	74
5	Clustering van kapitaal	77
HOOFDSTUK 5	Stad Genk: de ruimte, de kracht voor een stedelijk arbeidsmarktbeleid	79
1	Inleiding	79
2	Sociaal-economisch profiel van de stad Genk	80
3	Stedelijke ontwikkelingsbeleid	82
4	Het stedelijk arbeidsmarktbeleid	85

4.1	Het aanbodondersteunend beleid	85
4.2	Het vraagstimulerend beleid	88
5	Bestuurlijke organisatie	93
6	Randvoorwaarden voor het voeren van een lokaal arbeidsmarktbeleid	94
HOOFDSTUK 6 Gent, stad in werking		97
1	Korte analyse van de huidige Gentse arbeidsmarkt	97
2	Beleidskader, strategie en operationalisering	99
2.1	Het proces	99
2.2	Een strategisch beleidsmodel	99
2.3	Actieve betrokkenheid van het Gent, stad in werking partnerschap: actiegroepen	103
2.4	Institutionele omkadering en organisatiecapaciteit	104
2.5	Een dynamische omgeving	107
3	Tot besluit	108
HOOFDSTUK 7 Oostende, werkende stad aan zee		111
1	Analyse van de arbeidsmarktsituatie	111
2	Beleidskader en operationalisering	113
2.1	Randvoorwaarden voor de realisatie	113
2.2	Knelpunten op de arbeidsmarkt	113
2.3	Duurzame ontwikkeling	114
2.4	De ultieme uitdaging: de creatie van 2 5000 bijkomende jobs	115
2.5	Nieuw industrieterreinen	116
2.6	De uitbouw van de haven	117
2.7	De internationale luchthaven van Oostende	119
2.8	Toerisme	120
2.9	De e-world	120
2.10	Additionele initiatieven	121
3	Randvoorwaarden voor de realisatie	122
4	Enkele conclusies ter afronding	123
HOOFDSTUK 8 Naar een eigenstandig stedelijk beleid voor werkgelegenheid en arbeidsmarkt		125
1	Het huidige centrale (werkgelegenheids)beleid ten aanzien van de steden	125
2	Stedelijke beleidsstrategieën van recente datum	126
3	Grote economische projecten als gangmaker voor arbeidsmarktdoelen	127
4	Integraal beleid	128
5	Beleidsdifferentiatie is meer dan schaaldifferentiatie	130
6	Regie in kleur	131
7	Interne regie	132
8	Besluit	132
BIJLAGEN		135
VLAAMS INTERUNIVERSITAIR ONDERZOEKSNETWERK ARBEIDSMARKTRAPPORTERING (VIONA)		143
	De Stuurgroep Strategisch Arbeidsmarktonderzoek	143
	De Interuniversitaire Adviesgroep	145
	Steunpunt Werkgelegenheid, Arbeid en Vorming (WAV)	146

HOOFDSTUK 2	Verschuivingen op de arbeidsmarkt in de Belgische stadsgewesten	
Tabel 2.1	Evolutie van de totale bevolking, het aantal werkenden en het aantal jobs binnen de Belgische stadsgewesten (1996-1999)	23
Tabel 2.2	Enkele indicatoren over de bereikbaarheid van de verschillende functionele zones van stadsgewesten (Vlaams Gewest)	24
Tabel 2.3	Evolutie van de werkgelegenheidsgraad en de werkzaamheidsgraad binnen de Belgische stadsgewesten (1996-1999)	25
Tabel 2.4	Evolutie van de loontrekkende werkgelegenheid in de Belgische stadsgewesten naar hoofdsector (1997-1999)	27
Tabel 2.5	Evolutie van de werkgelegenheid in de sectoren 'ICT (industrie)' en 'informatica' in de Belgische stadsgewesten (1997-1999)	31
Tabel 2.6	Evolutie van de werkgelegenheid in de sectoren 'ICT (industrie)' en 'informatica' in de verschillende zones van de Belgische stadsgewesten (1997-1999)	32
HOOFDSTUK 3	Waarom verschilt de werkzaamheidsgraad in steden en in landelijke gebieden?	
Tabel 3.1	Evolutie van de werkgelegenheidsgraad, de werkzaamheidsgraad en de werkloosheidsgraad binnen de stadsgewesten (Vlaams Gewest; 1996-2000)	37
Tabel 3.2	Verdeling van de bevolking ouder dan 15 jaar naar urbanisatiegraad en regio (België; 1999)	41
Tabel 3.3	Bevolking naar urbanisatiegraad, leeftijd, geslacht, onderwijsniveau en nationaliteit (België en Vlaams Gewest; 1999)	44
Tabel 3.4	Parameters van de logit-analyse om de kans om aan het werk te zijn te bepalen (België en gewesten; 1999)	46
HOOFDSTUK 4	De stad op de kaart zetten. Het werkgelegenheidsbeleid van de stad Antwerpen	
Tabel 4.1	Middelen voor uitvoering van het activerend arbeidsmarktbeleid van de stad Antwerpen	75
BIJLAGEN		
Tabel B.1	Verdeling van de Belgische gemeenten volgens stadsgewest en volgens urbanisatiegraad	136
Tabel B.2	Evolutie van de werkgelegenheidsgraad en de werkzaamheidsgraad in de Vlaamse stadsgewesten (1996-1999)	141

HOOFDSTUK 2	Verschuivingen op de arbeidsmarkt in de Belgische stadsgewesten	
Figuur 2.1	Verdeling van de Belgische gemeenten in 17 stadsgewesten (1991)	18
Figuur 2.2	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)	20
Figuur 2.3	Evolutie van de loontrekkende werkgelegenheid in de Belgische stadsgewesten naar hoofdsector (1997-1999)	27
Figuur 2.4	Evolutie van de loontrekkende werkgelegenheid in de Belgische stadsgewesten naar sector (1997-1999)	29
HOOFDSTUK 3	Waarom verschilt de werkzaamheidsgraad in steden en in landelijke gebieden?	
Figuur 3.1	Verdeling van de bevolking in de Belgische stadsgewesten (1999)	36
Figuur 3.2	Werkloosheidsgraad in de stadsgewesten, naar kenmerken (Vlaams Gewest; 1999)	38
Figuur 3.3	Verschuiving van de Belgische gemeenten volgens urbanisatiegraad (1999)	40
Figuur 3.4	Aandeel werkenden bij de bevolking ouder dan 15 jaar naar urbanisatiegraad (België en gewesten; 1999)	42
Figuur 3.5	Werkloosheidsgraad bij de bevolking ouder dan 15 jaar naar urbanisatiegraad (België en gewesten; 1999)	43
Figuur 3.6	Parameterwaarden uit de logit-analyse en de overeenkomstige kans om aan het werk te zijn naar onderwijsniveau bij vrouwen tussen 25 en 29 jaar (Vlaanderen en Wallonië; sterke urbanisatie en minder sterke urbanisatie; 1999)	48
HOOFDSTUK 4	De stad op de kaart zetten. Het werkgelegenheidsbeleid van de stad Antwerpen	
Figuur 4.1	Globaal beleidskader voor een stedelijk groeibeleid	57
HOOFDSTUK 6	Gent, stad in werking	
Figuur 6.1	Het kegelmodel	100
Figuur 6.2	Analytisch kader	101
Figuur 6.3	Gent, stad in werking, institutionele omkadering	105

SAMENVATTEND BESLUIT

Hoofdstuk 1

Ludo Struyven & Tom Vandenbrande

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 eerdere publicaties van het Steunpunt WAV werd de arbeidsmarkt reeds uitvoerig bestudeerd op provinciaal, subregionaal (STC) en lokaal (gemeentelijk) niveau (Steunpunt WAV en Stuurgroep Strategisch Arbeidsmarktonderzoek, Jaarboek over de Arbeidsmarkt in de Provincies).

In dit deel van de Jaarreeks, 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).

■ Cijfermatig

Nagaan hoe arbeidsmarkten evolueren binnen een stedelijke context is niet eenvoudig, omwille van de diversiteit van het bronnenmateriaal. Bovendien werd in dit rapport ervoor gekozen twee specifieke invalshoeken te gebruiken, m.n. de invalshoek 'stadsgewest' en de invalshoek 'urbanisatiegraad'.

De invalshoek stadsgewest is ingegeven vanuit de idee dat deze notie het meest geschikt is om de interferentie aan te geven tussen een (centrum) stad en de omliggende randstedelijke gebieden. Veel inwoners uit randstedelijke gebieden komen immers naar de centrumstad om te komen werken. Deze interferentie kan het best in beeld gebracht door werkgelegen-

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.

heid en werkzaamheid vanuit die ruimtelijke notie 'stadsgewest' in te vullen. Hanteren we deze notie, dan kan de Vlaamse arbeidsmarkt ruimtelijk ingedeeld in een 'Brusselse arbeidsmarkt', middelgrote arbeidsmarkten rond Antwerpen en Gent en kleinere arbeidsmarktzones rond Hasselt/Genk, Kortrijk, Brugge, Oostende, Sint-Niklaas, Mechelen en Leuven.

Dit impliceert tevens dat het sociaal-economisch beleid van centrumsteden 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 hoofdstuk 2 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, de ICT, wordt aangetoond dat een specifieke sectorale activiteit zich gedifferentieerd spreidt over deze deeldimensies van een stadsgewest. Een ruimtelijk structuur en investeringsbeleid moet dus per definitie 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 laat toe een gedifferentieerde kijk te krijgen op verschillen in werkzaamheid en werkloosheid binnen de deeldimensies van een stadsgewest (agglomeraties, banlieues en forensenwoonzones). De analyses in hoofdstuk 3, 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.

Uit de analyse blijken de steden een eigen patroon te vertonen zowel voor het arbeidsaanbod als voor de arbeidsvraag.

- De steden fungeren als bassin voor de bredere omliggende regio. Een wetmatigheid bij de cijfers voor de Vlaamse centrumsteden is dat het aantal beschikbare jobs het aantal werkenden duidelijk overtreft. Voor de stadsgewesten liggen de cijfers voor het aantal jobs en het aantal werkende inwoners veel dicht bij elkaar. In de tweede helft van de

jaren '90 hebben de centrumsteden hun centrumfunctie op het gebied van werken nog versterkt.

- Niet alle Vlaamse centrumsteden hebben eenzelfde stadsregionale functie. Bijna één op vijf van alle jobs zijn gesitueerd in de twee Vlaamse 'grootsteden' Antwerpen en Gent. Slechts in twee centrumsteden blijft de aangroei van jobs achter op de aangroei van werkende stadsbewoners (Oostende en Kortrijk).
- De twee grootsteden Antwerpen en Gent kampen met een specifiek stedelijke arbeidsmarktparadox: ook al is het aantal jobs relatief hoger, toch blijft in deze steden (samen met Genk en Oostende) de werkloosheidsgraad het hoogst, en de werkzaamheidsgraad het laagst. Ook het werkloosheidsprofiel verschilt door de aanwezigheid van meer laaggeschoolden en niet-Europese migranten. Een eerste verklaring ligt bij de leeftijdspecifieke stadsvlucht, gepaard met een toenemende pendel ten gevolge van de stijgende mobiliteit.
- Een tweede, en meer fundamentele verklaring voor de 'scheve' positie waarin (groot)steden verkeren ligt bij de transformatie in de arbeidsvraag. Stedelijke agglomeraties kennen een sterke aangroei van de commerciële diensten en de social profit: 59 000 jobs van de 104 000 bijkomende jobs in de tertiaire en quataire sectoren voor de jaren 1997-1999 zijn jobs in de stedelijke agglomeraties (cijfers voor België). De jobaan-groei in de tertiaire sector is vooral gesitueerd in de 5 grote stadsgewesten (Antwerpen, Brussel, Charleroi, Gent, Luik). In de ICT-sectoren zorgen in het bijzonder Brussel en Antwerpen voor twee derde van de banengroei. De transformatie van een industriële naar een post-industriële economie is dus omvangrijker in de grote steden.

Beleidsmatig

Aan vier centrumsteden is gevraagd om hun werkgelegenheidsbeleid toe te lichten. Dirk Diels (Antwerpen), Francine Quanten (Genk), Marianne Tempels (Gent) en Patrick Bonny (Oostende) beschrijven de krachtlijnen van een hedendaags, activerend werkgelegenheidsbeleid in hun stad. Elke auteur uit de stedelijke beleidswereld geeft in een kort bestek een toelichting bij de eigen probleemanalyse, bespreekt het beleidskader en de uitwerking ervan, gevolgd door de institutionele omkadering, om af te sluiten met persoonlijke bedenkingen.

■ ■ Werkgelegenheidsbeleid is van recente datum

Uit de 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 aanspreekpunt 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 gerelateerd aan de doelen die met de typische arbeidsmarktinstrumenten worden beoogd. Oostende bevindt zich bij de opbouw van een bottom-up strategie dan ook nog in 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 marktorientatie 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 welzijnsinstaties een sleutelrol.

Ook aan de kant van de arbeidsvraag merken we dat standaardmodellen niet goed werken om 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 bedrijfsconsulenten, 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 moet er een stedelijk werkfonds komen, 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.

Deel I

Cijfermatige schets van de arbeidsmarkt in centrumsteden

Hoewel de grote lijnen van het werkgelegenheidsbeleid steeds vaker op Europees niveau worden uitgetekend, wordt bij de uitvoering van het beleid steeds meer aandacht besteed aan initiatieven op dit lokale niveau. Hierbinnen krijgen stedelijke gebieden een bijzondere aandacht. In dit rapport staat het arbeidsmarktbeleid in Vlaamse 'steden' centraal. Beleidsmatig worden 'steden' in Vlaanderen vaak ingevuld als de 13 'centrumsteden' van het Vlaams Gewest; Brugge, Kortrijk, Oostende, Roeselare, Aalst, Gent, Sint-Niklaas, Antwerpen, Mechelen, Turnhout, Genk, Hasselt en Leuven.

We brengen in dit deel een cijfermatig overzicht van de arbeidsmarkt in de steden. Omwille van de diversiteit en de opportuniteiten van het bronnenmateriaal, is deze collage niet eenvoudig. Belangrijkste bron is het aantal werkenden en het aantal banen in alle Belgische gemeenten. Aanvullend cijfermateriaal over werkloosheid en/of de participatie volgens persoonsgebonden kenmerken was niet op exact vergelijkbare manier beschikbaar. De gebruikte werkloosheidscijfers waren enkel voor Vlaanderen beschikbaar. Voor de participatie volgens enkele persoonsgebonden deden we een beroep op de enquêtegegevens uit de NIS EAK, die niet per stad beschikbaar zijn, maar wel kunnen worden ingedeeld volgens een gelieerde variabele als de urbanisatiegraad.

Het bronnenmateriaal heeft ook op de structuur van de hoofdstukken een impact gehad. In hoofdstuk 2 worden de gegevens over werkzaamheid en werkgelegenheid door de bril van de geografische eenheid van het stadsgewest bekeken. In hoofdstuk 3 komen de werkloosheidsgegevens en de participatie volgens enkele persoonskenmerken volgens urbanisatiegraad aan bod.

VERSCHUIVINGEN OP DE ARBEIDSMARKT IN DE BELGISCHE STADSGEWESTEN

Hoofdstuk 2

Tom Vandenbrande & Ludo Struyven

1 Het begrip stadsgewest

We vangen dit rapport niet aan met de analyse van de arbeidsmarkt in centrumgemeenten, maar wel met een analyse van de arbeidsmarkt in de Belgische *stadsgewesten*. Om dit te argumenteren citeren we uitgebreid uit een beschrijving van van der Laan¹ over de ontwikkeling van steden in Nederland. Hoewel de ruimtelijke ordening in Nederland sterk verschilt van die in België, bestaan er immers veel gelijkenissen wat betreft de ontwikkeling van de stadsgewesten. We hebben dan ook de bevindingen geprojecteerd op de Belgische situatie.

De stedelijke structuur is in de loop der tijden niet wezenlijk veranderd. Nog steeds zijn middeleeuwse steden als Antwerpen, Brussel of Gent referentiepunten voor de lokalisering van economische activiteiten. Op deze wijze *blijven vroegere agglomeraties ook de punten voor de verdere groei*. Wel wordt er steeds een nieuwe toevoeging aan het oude gegeven. Hierbij *neemt met name de ruimtelijke schaal toe*. Dit wordt veroorzaakt door het liberaliserend effect van nieuwe communicatietechnologieën.

In deze schaalvergroting is een fasering aan te brengen. In de eerste fase van de *preïndustriële stad* was afstand nog een zeer bezwarende factor. Dit leidde ertoe dat economische functies zeer sterk geconcentreerd waren. De agglomeratiekrachten waren vele malen groter dan de liberaliserende krachten. Men leefde en werkte binnen de ommuurde of omwalde stad. Binnen de centra van de grote steden vinden we deze stadsvorm nog terug. Wel hebben de wallen een andere functie gekregen, kijk bv naar de recreatieve functie van de Brugse reien anno 2001.

De *uitschuivende stad* is een tweede stedelijke fase. Tijdens de industriële revolutie trokken velen van het platteland naar de stad. Nieuwe stadsbewoners en economische activiteiten

1 van der Laan: Ruimte voor ICT, in ESB-Dossier ICT, Arbeid en Scholing.

werden ondergebracht in nieuwe snel uit de grond gestampte stadswijken als de Marollenwijk in Brussel. Daarmee vergrootte de stad zich niet alleen, ook werden woon- en werkgebieden ruimtelijk meer van elkaar gescheiden. Hoewel velen naar de stad trokken, vestigden tegelijkertijd de meer welgestelden zich juist buiten de stad in een aantrekkelijke woonomgeving. Paardentrams en spoorwegen maakten dit mogelijk.

Een nieuwe ontwikkeling in de technologie, de automobilititeit, luidde de derde fase in van de *sub-urbaniserende stad*. De economische groei na de tweede wereldoorlog zorgde ervoor dat steeds grotere groepen de beschikking kregen over een eigen auto. De ruimtelijke ontwikkeling richtte zich op de omgeving van autowegen. De sub-urbaniserende stad leidde tot het ontstaan van stadsgewesten met de oudere kernen als werkcentra en de suburbs als woonlocaties. Rond Antwerpen zijn in die periode de villawijken in Schoten en Schilde ontstaan. In België voltrok de suburbanisatie zich snel tussen 1950 en 1970. Aan de stadsranden waren de prijzen van de bouwgrond relatief laag, en de eigendomsverwerving werd aangemoedigd door 'fiscale aftrekbaarheid van woonkosten en kosten in verband met woonwerkverkeer, bouwpremies, leningwaarborgen, gesubsidieerde infrastructuurkosten en de afwezigheid van enige vorm van doeltreffende bouwbeperking'. De suburbanisatie werd verder aangewakkerd door het besluit, midden jaren zestig, om een omvangrijk radiaal netwerk van autosnelwegen aan te leggen.²

Momenteel ondergaan de stadsgewesten weer een cruciale verandering. En weer wordt men minder lokaal plaatsgebonden. De vierde fase van de *complexe stedelijke zone* wordt ook wel verbonden met de 'urban field', de uitstralingszone van grootstedelijke stadsgewesten en omvat naast stedelijke ook meer landelijke gebieden. Er zou ook een deconcentratie van de werkgelegenheid tot stand komen. Hoogwaardige werkgelegenheid zou groeien in zogenaamde 'edge cities', suburbane concurrenten van de stedelijke centra. Ook deze ontwikkeling wordt gedragen door een nieuwe technologie, de ICT. ICT zorgt ervoor dat agglomeratie van activiteiten niet langer nodig is. Het hier verzamelde empirisch materiaal geeft aan dat het met deze ontwikkeling in Vlaanderen voorlopig nog niet zo'n vaart loopt. De ontwikkeling van suburbane gebieden heeft er de aanhoudende groei van de stedelijke agglomeraties als werkgelegenheidskernen niet belemmerd (zie verder).

Het is duidelijk dat deze interferentie tussen een centrumstad en zijn omliggende gemeenten beter aangeeft hoe 'de arbeidsmarkt van de centrumsteden' er uitziet. Veel inwoners uit deze randstedelijke gebieden komen immers werken binnen de grenzen van deze gemeente.

² Bosma, K. en Hellinga, H.: Belgische stedenbouw, het ganse land een tuinstad; in De regio van de stad II, Amsterdam, 1998, p. 58-61.

Bij het analyseren van de arbeidsmarkt in de Vlaamse centrumsteden willen we dan ook niet enkel rekening houden met de geografische ruimte van de centrumstad, maar eveneens met de gemeenten die er bij aansluiten en er tijdens het dagelijkse leven mee in verband staan. We vergroten de blik dus van de *centrumstad* naar het *stadsgewest*.

In de Belgische ruimtelijke structuur spelen stadsgewesten immers een belangrijke rol. Binnen een stadsgewest worden de meeste economische en socio-culturele activiteiten van de inwoners beleefd. De kern wordt gevormd door de *agglomeratie*, de gemeente(n) waar wonen, culturele beleving én nijverheid gemengd voorkomen. Ook de aansluitende *banlieue* bezit deze stedelijke functionaliteit, maar morfologisch doet deze zone landelijk aan. De *forensenwoonzone* is de (groene) zone aan de rand van het stadsgewest met een sterke pendelbeweging naar agglomeratie en banlieue.

We baseren ons voor de omschrijving en afbakening van de Belgische stadsgewesten op eerder onderzoek van Van der Haegen e.a. Op basis van de concentratie van de bevolking, van de economische activiteiten, van pendelbewegingen en van vele uitingen van het socio-culturele leven, werden in België 17 stadsgewesten onderscheiden, die elk bestaan uit (onder meer) de drie functionele zones: een agglomeratie, een banlieue en een forensenwoonzone.³ Doorgaans komt het hart van een stadsgewest overeen met een 'centrumgemeente'. Van de dertien Vlaamse centrumgemeenten worden enkel Aalst, Roeselare en Turnhout niet als een stadsgewest 'erkend' in de studie.

Een mogelijk bezwaar tegen deze indeling kan luiden dat het basismateriaal voor de analyse, dat betrekking heeft op de situatie in 1991, gedateerd is. Hiertegen kan worden ingebracht dat een analyse van de stadsgewesten in enerzijds 1981 en anderzijds 1991 wees op een relatief stabiele omvang van de Belgische stadsgewesten. In beide jaren werden 17 stadsgewesten onderscheiden die uit ongeveer dezelfde gemeenten werden samengesteld. Naast 5 grote stadsgewesten (Brussel, Antwerpen, Luik, Gent en Charleroi) werden 12 kleinere stadsgewesten erkend (Bergen, Hasselt/Genk, Leuven, Brugge, Kortrijk, Namen, La Louvière, Mechelen, Verviers, Oostende, Doornik en Sint-Niklaas). Potentiële nieuwe stadsgewesten als Aalst, Roeselare en Turnhout werden in overweging genomen, maar voldeden niet aan de eisen om als stadsgewest erkend te worden.⁴ Op figuur 2.1 zijn deze verschillen-

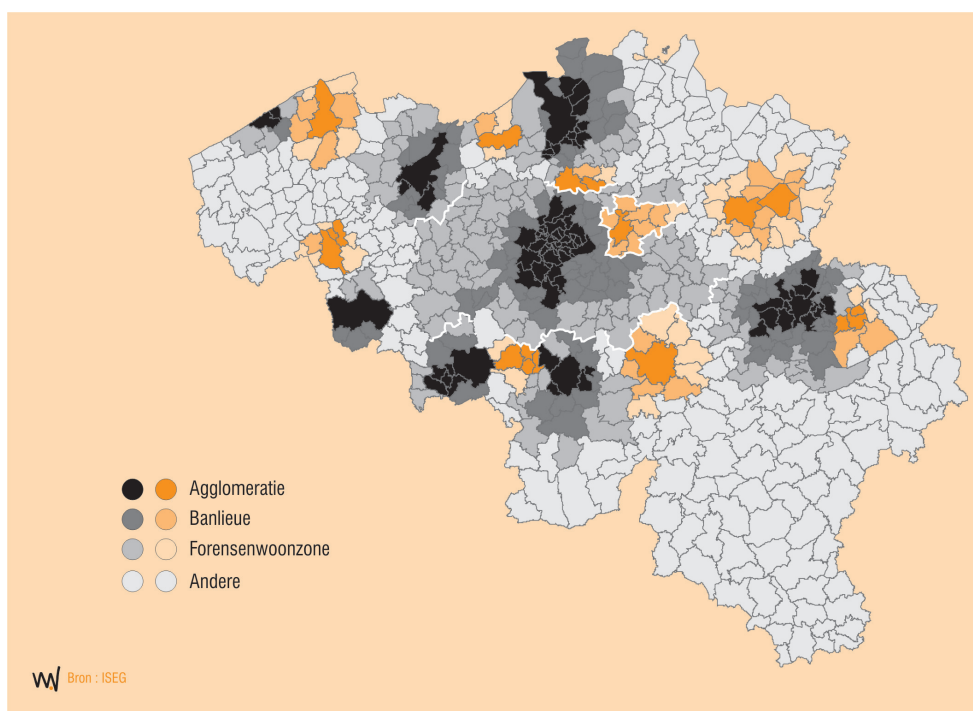
3 Voor een uitvoerige bespreking van de methodologie om tot deze indeling te komen, zie van der Haegen, H., van Hecke, E. en Juchtmans, G.: De Belgische stadsgewesten 1991, in *Statistische Studiën*, nr. 104, 1996, NIS, Brussel. We merken op dat een 'stadsgewest' in deze publicatie wordt gedefinieerd als het geheel van agglomeratie en banlieue. Hier spreken we van een stadsgewest wanneer we het hebben over het geheel van de drie functionele zones agglomeratie, banlieue én forensenwoonzone, in de geciteerde publicatie omschreven als een 'stedelijk leefcomplex'.

4 van der Haegen, H. e.a.: p. 5.

de stadsgewesten voorgesteld, in bijlage 2.1 vindt de lezer per stadsgewest een opsomming van de omvattende gemeenten.

Figuur 2.1

Verdeling van de Belgische gemeenten in 17 stadsgewesten (1991)



Ter illustratie bekijken we de samenstelling van het stadsgewest Hasselt/Genk. Het *stadsgewest Hasselt/Genk* heeft als *agglomeratie* de gemeenten Hasselt en Genk. De beide gemeenten uit de bipool worden erkend als de kern van het stadsgewest, de twee gemeenten waarbinnen we wijken kunnen situeren met aaneensluitende bebouwing. Binnen deze dichtbebouwde wijken vinden we ook activiteiten als handel, ambachten, scholen, ziekenhuizen en nijverheid. De *banlieue* van dit stadsgewest bestaat uit (in wijzerzin) Zonhoven, Houthalen-Helchteren, Opglabbeek, As, Zutendaal, Diepenbeek, Kortesseem en Alken. Het zijn de gemeenten die aansluiten bij Hasselt en Genk, en waar de bevolkingsontwikkeling in belangrijke mate wordt bepaald door suburbanisatie vanuit het centrum. De bebouwing is in deze gemeenten minder dicht. Zowel het wonen als de bedrijven en instellingen in deze zone doen aan extensiever gebruik van de bodem. Morfologisch is deze banlieue dus landelijk, functioneel is ze eerder stedelijk. In het *geheel van agglomeratie en banlieue* kunnen de meeste

basisactiviteiten van de stedelijke gemeenschap worden gelokaliseerd, met name het wonen, werken, opvoeden, winkelen, de cultuurbeleving en de ontspanning. De intense relaties tussen deze activiteiten zorgen voor een functioneel geheel dat in belangrijke mate op de kernstad blijft georiënteerd. De *forensenwoonzone* van het stadsgewest Hasselt/Genk omsluit dit geheel, en bestaat uit Meeuwen-Gruitrode, Maasmechelen, Bilzen, Hoeselt, Borgloon, Wellen, Nieuwerkerken, Herk-de-Stad, Lummen en Heusden-Zolder. De inwoners uit deze forensenwoonzone zijn voor een belangrijk deel van de tewerkstelling aangewezen op agglomeratie en banlieue.

Nog dit, in de studie van Van der Haegen e.a. wordt een gemeente uit het stedelijk leefcomplex van de forensenwoonzone expliciet verbonden met een stadsgewest, maar maakt deze er geen deel van uit. In deze analyse beschouwen we het geheel van agglomeratie, banlieue én forensenwoonzone als een stadsgewest. En tot slot een beeld van de omvang van deze verschillende woonzones: anno 1999 wonen in Belgische agglomeraties 2,78 miljoen inwoners tussen 15 en 64 jaar, in banlieues 0,96 miljoen, in forensengebieden 1,36 miljoen, en in de overige gemeenten 1,61 miljoen inwoners. In de Vlaamse gemeenten gaat het over respectievelijk 1,25 miljoen, 0,6 miljoen, 1 miljoen en 1,1 miljoen inwoners tussen 15 en 64 jaar.

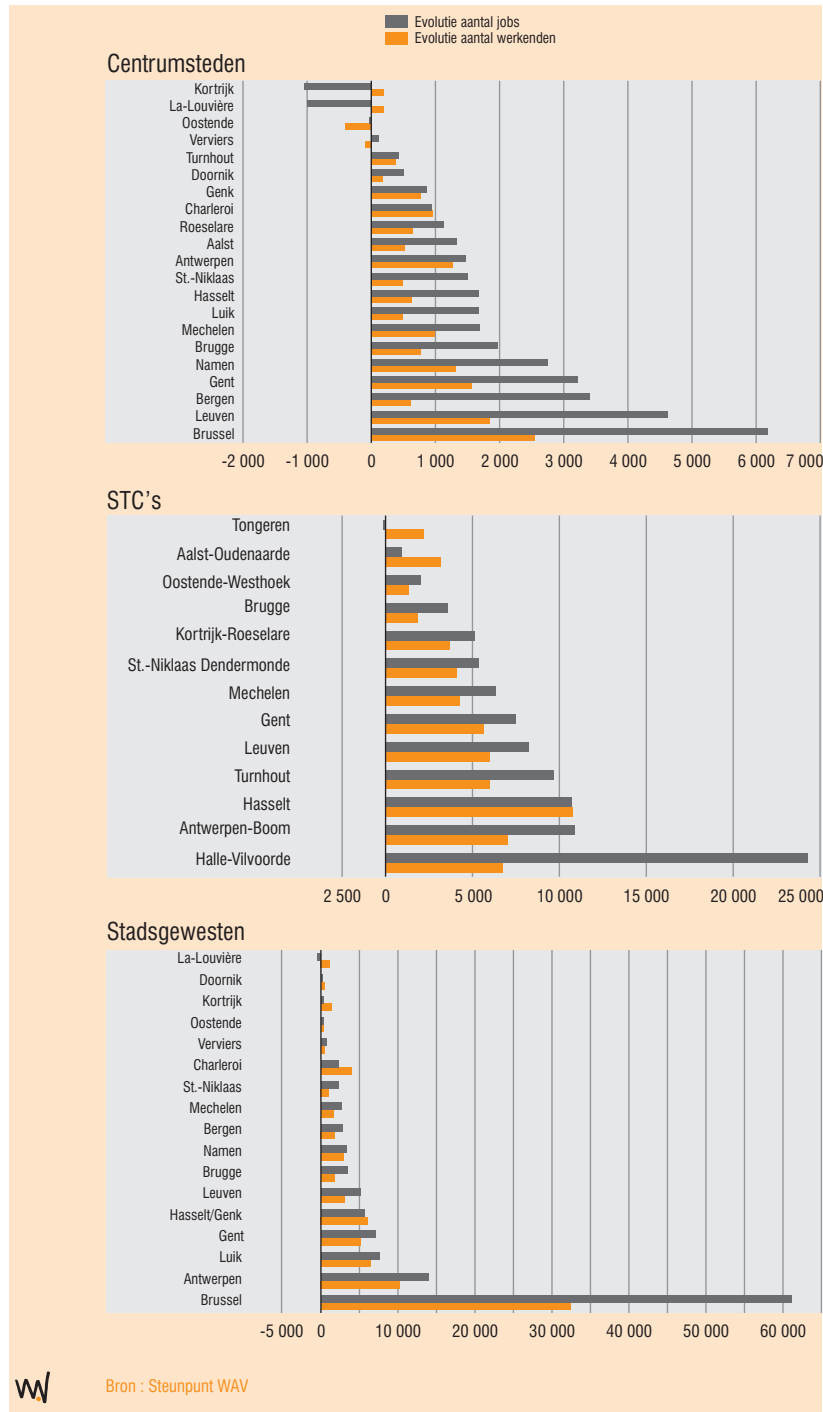
2 *Stadsgewesten en andere geografische indelingen*

Empirisch materiaal levert een bijkomend argument om bij de benadering van de lokale arbeidsmarkt te kiezen voor de geografische ruimte van het stadsgewest. Bij de analyse van stedelijke economieën, spreekt de OESO over *functional labour markets*. Een toets die een dergelijke socio-economische ruimte bij de operationalisatie moet doorstaan is volgens de OESO dat huidige arbeidsmarkttrends moeten gereflecteerd worden binnen deze territoria, bv. de pendelbewegingen van werknemers. We proberen dit te benaderen door een ruimte te omschrijven waar de evolutie van het aantal werkenden en het aantal banen min of meer parallel verloopt. Immers, we gaan ervan uit dat een bijkomende job meestal ingevuld wordt door een inwoner uit het dekkingsgebied.

Drie figuren illustreren telkens de recente evolutie van het aantal werkende inwoners en van het aantal jobs op het grondgebied, een eerste figuur m.b.t. de Vlaamse centrumsteden, een tweede m.b.t. STC's en een derde m.b.t. stadsgewesten.

Figuur 2.2

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)



Wanneer we de evolutie van deze twee indicatoren op het niveau van de *gemeente* bekijken (in de eerste figuur), dan stellen we nauwelijks een samenhang vast tussen de evolutie van het aantal jobs en het aantal werkenden. Brussel scoort op beide indicatoren het best, maar de rest van de rangorde is onduidelijker. Goed scorende gemeenten op het vlak van de werkgelegenheid scoren niet noodzakelijk goed wat betreft de evolutie van het aantal werkende inwoners. Vooral in Leuven, Bergen, Gent, Namen en Brugge overstijgt de evolutie van het aantal banen duidelijk die van het aantal werkende inwoners. De reden hiervoor werd reeds aangestipt: veel van deze extra banen in de 'centrumsteden' worden ingevuld door mensen die in de omliggende gemeenten wonen. Het is dan ook essentieel om deze sociaal-economisch verbonden gemeenten in aanmerking te nemen bij het onderzoeken van dergelijk cijfermateriaal.

Het *STC* is een administratieve omschrijving van een grotere omvang. Op dit niveau komt de evolutie van het aantal werkenden en van het aantal banen reeds beter overeen dan op het niveau van de gemeente. Echter, ook het *STC* is niet de ideale afbakening van een sociaal-economisch geheel op lokaal vlak. Er is bv. interactie tussen *STC*'s St-Niklaas en Antwerpen, en teveel gemeenten uit *STC*'s Aalst en Leuven zijn sterk georiënteerd op Brussel om van een homogene arbeidsmarkt rond Aalst en Leuven te kunnen spreken.

Beter lijkt het *stadsgewest*, zoals hoger omschreven, overeen te stemmen met de geografische ruimte van een tot op zekere hoogte afgesloten arbeidsmarkt. Wanneer we deze verbonden gemeenten in de analyse opnemen, en de evolutie van het aantal jobs en van het aantal werkenden op het niveau van het *stadsgewest* bekijken, dan lopen deze twee indicatoren nauwer samen. Het aantal werkenden en het aantal jobs evolueert binnen deze geografische entiteit min of meer parallel, en hier zijn de goed scorende stadsgewesten op vlak van het aantal extra banen ook goed scorende stadsgewesten op vlak van het aantal extra werkende inwoners. Dit ondersteunt de onderstelling dat het stadsgewest kan beschouwd worden als een afzonderlijke arbeidsmarkt, veeleer dan geografische gebieden als het gewest, de provincie, de *STC* of de gemeente. Het stadsgewest zal vaak zelfs beter een homogene arbeidsmarkt omvatten dan het gewest. Zo valt de 'Vlaamse arbeidsmarkt' bij deze indeling uiteen in een deel van de Brusselse arbeidsmarkt, en in een aantal middelgrote arbeidsmarkten rond Antwerpen en Gent, en kleinere zones rond o.a. Hasselt/Genk, Kortrijk of Brugge.

Voor het sociaal-economische beleid van de centrumsteden heeft dit implicaties. De banen die worden gecreëerd komen te baat aan de eigen inwoners, maar evengoed aan inwoners uit nabijgelegen gemeenten. Een beleid dat ondernemerschap en uitbreiding van bedrijven centraal stelt moet m.a.w. niet enkel rekening houden met de sociaal-economische context in

de eigen gemeente. Een dergelijk vraagstimulerend, arbeidsmarktallocatiebeleid moet ook de omliggende gemeenten van het gehele stadsgewest hierbij betrekken.

In de volgende paragraaf staat de recente ontwikkeling binnen de geografische entiteit van het stadsgewest centraal, en de verschuivingen tussen kern en periferie binnen deze stadsgewesten.

3 *De grote lijnen: stadsvlucht en jobcreatie*

De periode 1996-1999 vormt de referentieperiode van de analyses. Een belangrijk gegeven tijdens deze periode is de aanhoudende stadsvlucht. Drie jaar na elkaar was er een duidelijke vermindering van het aantal inwoners (tussen 15 en 64 jaar) in de agglomeraties van stadsgewesten, ten voordele van zowel de banlieue als de forensenwoonzone. Over de volledige periode verminderde de bevolking in de agglomeraties met 16 000 personen, terwijl de bevolking aan de rand van de stadsgewesten met ongeveer dezelfde omvang toenam. Ook gebieden die niet tot een stadsgewest behoren, kenden een bevolkingsgroei.

Deze migratiedrift heeft niet als gevolg dat de economische functie van de agglomeraties werd teruggeschroefd tussen 1996 en 1999. Integendeel, de werkfunctie van deze kernen – gemeten aan de hand van het aantal uitgevoerde jobs op het grondgebied – werd nog verder uitgebreid. De totale werkgelegenheid nam tijdens deze periode in België toe met ongeveer 150 000 banen, en de helft van dit surplus werd in de agglomeratie van stadsgewesten (+75 000) gerealiseerd. De jobcreatie was in deze agglomeraties een pak groter dan in de omliggende banlieue (+24 000) en forensenwoonzone (+18 000). In absolute aantallen blijft de jobcreatie het sterkst in de agglomeraties. De relatieve evolutie toont dat er evenwel ook een beweging is naar ‘werk in eigen streek’, maar vooral dat de ontwikkeling van de economische activiteit van de banlieue zeer sterk is. We stellen m.a.w. vast dat de economische activiteit verder uitgebouwd wordt in de bestaande knooppunten, en dat deze knooppunten uitdijen van agglomeratie naar banlieue.

Tabel 2.1

Evolutie van de totale bevolking, het aantal werkenden en het aantal jobs binnen de Belgische stadsgewesten (1996-1999)

Evolutie van (n x 1 000)	Stadsgewesten (incl. woonzone)			Overige gemeenten	Totaal
	Agglomeratie	Banlieue	Forensen-woonzone		
Aantal inwoners (15-64 jaar)					
1997/1996	-7	+4	+2	+4	+3
1998/1997	-6	+3	+2	+4	+3
1999/1998	-3	+4	+2	+4	+6
1999/1996	-16	+11	+6	+11	+12
1999/1996 (%)	-0,6%	+1,1%	+0,4%	+0,7%	+0,2%
Aantal werkende inwoners					
1997/1996	+1	+6	+6	+7	+20
1998/1997	+15	+6	+8	+9	+39
1999/1998	+20	+8	+10	+12	+50
1999/1996	+36	+20	+24	+28	+109
1999/1996 (%)	+2,4%	+3,5%	+3,0%	+3,0%	+2,9%
Aantal jobs					
1997/1996	+22	+7	+3	+5	+41
1998/1997	+27	+10	+7	+18	+63
1999/1998	+26	+7	+8	+7	+46
1999/1996	+75	+26	+18	+31	+149
1999/1996 (%)	+3,6%	+6,6%	+3,2%	+3,7%	+3,8%

Bron: NIS, RSZ, RSZ-LATG, RSZPPO, RSVZ, RIZIV, ISEG (Bewerking Steunpunt WAV)

Dit blijkt ook uit de vergelijking tussen de evolutie van het aantal jobs in een regio en het aantal werkende inwoners. Hoewel deze vergelijking met de nodige voorzichtigheid dient te gebeuren,⁵ wijzen de cijfers op een aanhoudende concentratie van de economische activiteit in agglomeraties (en banlieues). In agglomeraties overtreft het surplus aan banen ruimschoots het aantal extra werkenden (+75 000 tegenover +36 000), en ook in de banlieue weegt de balans licht door in het voordeel van de werkgelegenheidsgroei (+26 000 tegenover +20 000). In de forensenwoonzone is de groei van het aantal werkenden daarentegen sterker dan de groei van het aantal banen (+18 000 banen tegenover +24 000 werkenden). Hieruit kan worden afgeleid dat het pendelsaldo tussen de woonzone en de agglomeratie/banlieue in absolute aantallen tussen 1996 en 1999 nog iets sterker is geworden in de

5 Globaal genomen is de groei van het aantal banen (in 1997 en 1998) iets hoger dan de groei van het aantal werkende inwoners, wat op het eerste zicht merkwaardig is. Dit komt enerzijds omdat het aantal personen dat meerdere (deeltijdse) banen combineert, blijft toenemen. Hierdoor neemt het aantal banen sneller toe dan het aantal werkende inwoners. Anderzijds neemt ook tijdelijke arbeid nog steeds sterk toe. Soms gebeurt de registratie van interimjobs niet perfect, en blijkt het niet evident om van alle interimjobs de datum van uitdiensttreding correct na te gaan. Dit leidt bij een persoon die in een kwartaal meerdere interimcontracten na elkaar had, eveneens tot een combinatie van verschillende banen bij één werkende inwoner.

richting van de agglomeratie. Er worden dus weliswaar banen gecreëerd in iedere zone, maar de belangrijkste vaststelling is dat de bestaande functionaliteiten in zekere mate worden versterkt: in agglomeraties wordt de werkfunctie verder uitgebouwd (mogelijk ten nadele van de aantrekkelijkheid van deze gebieden als woonzone), in de forensenwoonzone blijft de woonfunctie (ondanks de beperkte uitbreiding van het aantal banen aldaar) relatief het belangrijkste.

Het is voorlopig onduidelijk of de mobiliteit tussen deze zones ook werkelijk is toegenomen, en wat de exacte omvang van deze woon-werk-bewegingen is.⁶ Wel kunnen we aan de hand van de resultaten van eerder onderzoek dat de mobiliteitsmogelijkheden in Vlaanderen heeft gekwantificeerd⁷ een aanduiding krijgen van de manier waarop er binnen dergelijke stadsgewesten wordt gependeld. In tabel 2.2 zijn de gegevens over deze mogelijkheden bekeken door de bril van het stadsgewest.

Tabel 2.2

Enkele indicatoren over de bereikbaarheid van de verschillende functionele zones van stadsgewesten (Vlaams Gewest)

	Treinscore per 1 000 inwoners tussen 15 en 64 jaar	Basismobiliteit (bus) per 1 000 inwoners tussen 15 en 64 jaar	Aantal meter primaire wegen per 1 000 inwoners tussen 15 en 64 jaar
Agglomeratie	3,5	1,5	11,7
Banlieue	2,1	4,8	29,9
Forensenwoonzone	3,3	3,1	21,2
Overige gemeenten	1,2	3,1	13,6
Totaal	2,6	2,8	17,4

Bron: MOBAR, ISEG (Bewerking Steunpunt WAV)

De keuze voor pendelaars uit de banlieue en de forensenwoonzone zal bestaan uit een afweging tussen het publieke of private transport. Beide gebieden hebben de beste score wat betreft het aantal meter primaire weg per inwoner, wat de auto voor deze pendelaars een concurrentieel voordeel geeft. Wanneer inwoners uit de banlieue over geen eigen vervoer (willen) beschikken, dan lijkt de bus de meest evidente keuze, voor personen in de forensenwoonzone zal dit vaker de trein zijn.

6 Er kan enkel worden geconcludeerd dat het "pendelsaldo" verder is opgeschoven in de richting van meer beweging vanuit de woonzone en in de richting van de agglomeratie. Dit betekent niet noodzakelijk dat het aantal bewegingen verder is toegenomen. Dit saldo kan ook het gevolg zijn van het feit dat het aantal bewegingen vanuit de agglomeratie in de richting van de woonzone sterker is verminderd dan het aantal bewegingen vanuit de woonzone in de richting van de agglomeratie.

7 Sepelie, R. e.a.: Duurzame mobiliteit voor een duurzame arbeidsmarkt, HIVA, K. Leuven, 2001.

We ronden deze paragraaf af met een overzicht van de evolutie van twee belangrijke arbeidsmarktindicatoren, de werkgelegenheidsgraad en de werkzaamheidsgraad. De werkgelegenheidsgraad, het aantal uitgevoerde jobs in verhouding tot het aantal inwoners tussen 15 en 64 jaar, geeft a.h.w. het relatieve gewicht aan van de werkfunctie in een gemeente. De werkzaamheidsgraad, het aandeel werkenden onder de inwoners tussen 15 en 64 jaar, is dan weer een indicator voor de mate waarin de bevolking geïntegreerd wordt op de arbeidsmarkt.

Tabel 2.3

Evolutie van de werkgelegenheidsgraad en de werkzaamheidsgraad binnen de Belgische stadsgewesten (1996-1999)

	1996	1997	1998	1999	'99/'96
Werkgelegenheidsgraad					
agglomeratie	75,2	76,4	77,5	78,4	+3,1
banlieue	40,4	40,9	41,8	42,6	+2,2
forensenwoonzone	41,1	41,3	41,8	42,3	+1,1
overige gemeenten	52,2	52,4	53,4	53,8	+1,5
totaal	57,9	58,5	59,4	60,0	+2,1
Werkzaamheidsgraad					
agglomeratie	53,2	53,4	54,0	54,8	+1,6
banlieue	59,9	60,3	60,7	61,4	+1,4
forensenwoonzone	60,0	60,3	60,8	61,5	+1,5
overige gemeenten	58,9	59,2	59,7	60,3	+1,4
totaal	56,9	57,2	57,7	58,4	+1,5

Bron: NIS, RSZ, RSZ-LATG, RSZPPO, RSVZ, RIZIV, ISEG (Bewerking Steunpunt WAV)

De werkgelegenheidsgraad ligt veruit het hoogst in de agglomeraties van stadsgewesten, en ook de groei is sterker geweest naarmate gemeenten dichterbij de kern van een stadsgewest aanleunen: in agglomeraties groeide de werkgelegenheidsgraad met 3,1 procentpunten (van 75,2 naar 78,4), in de banlieue met 2,2 procentpunten (van 40,4 naar 42,6), en in de forensenwoonzone van stadsgewesten met 1,1 procentpunten. We vinden hier dus opnieuw een indicatie dat de bestaande functionaliteiten in deze periode werden versterkt, m.n. de klemtoon lag op jobcreatie in agglomeraties en banlieues.

Toch is het interessant om vast te stellen dat deze tendens nauwelijks een impact lijkt te hebben op de relatieve arbeidsmarktkansen van de bevolking in de verschillende gebieden. De werkzaamheidsgraad nam overal even sterk toe in deze periode van hoogconjunctuur: zowel in agglomeraties als in woonzones groeide deze indicator met ongeveer 1,5 procentpunt. Dit betekent uiteraard niet dat de arbeidsmarktintegratie overal even groot is. Het

aandeel werkenden ligt het laagst in de gemeenten met een werkfunctie, de agglomeraties. Anno 1999 bedraagt de werkzaamheidsgraad 55% in de agglomeraties, terwijl die in overige gebieden ongeveer 61% is. In hoofdstuk 3 staat het verschil in werkzaamheid tussen deze verschillende zones centraal.

Voor de verschillende 'Vlaamse' stadsgewesten is een tabel in bijlage opgenomen. Hieruit blijkt dat het vastgestelde patroon van een aanhoudende jobgroei in een uitdijende agglomeratie vrij algemeen is. We stellen deze beweging tijdens de periode 1996-1999 duidelijk vast in Brussel, Antwerpen, Gent, Brugge, Mechelen en Oostende. In Leuven en Hasselt/Genk blijft de uitdijing van deze werkgelegenheidsgroei naar de banlieue uit, in Sint-Niklaas is de jobgroei dan weer niet enkel in agglomeratie en banlieue, maar tevens in de woonzone impressionant.

4 *Herstructurering van de sectorale werkgelegenheid*

4.1 *Industrie verdwijnt, diensten komen in de agglomeraties*

De verdere uitbouw van de werkfunctie in de agglomeraties verbergt enkele kwalitatieve verschuivingen. Industriële activiteit verschuift van agglomeraties naar de omliggende zones. In die agglomeratie kent de dienstensector daarentegen een sterke ontwikkeling.

De meest opvallende vaststelling is de verschuiving van de *secundaire sector*. Vermoedelijk mede onder druk van de dichtbevolkte omgeving, zien we de secundaire sector verdwijnen uit agglomeraties. Tussen 1997 en 1999 gingen in agglomeraties van stadsgewesten 9 000 banen verloren in industrie en bouw. Opvallend is echter dat dit verlies goedge maakt wordt door een gelijkaardige banencreatie in andere gemeenten, ten dele in de aansluitende banlieue, maar vooral in gemeenten die geen deel uitmaken van stadsgewesten. De totale economische activiteit mag dan wel sterker worden geconcentreerd in de agglomeraties, dit is niet het geval met de activiteiten uit de secundaire sector.

De (tertiaire en quartaire) *dienstensectoren* ontwikkelen zich in alle gebieden zeer sterk, maar toch is het frappant dat de banengroei in absolute aantallen is geconcentreerd in de agglomeraties: in totaal komen er ongeveer 60 000 banen bij in de dienstensector in agglomeraties, in de banlieue en in de forensenwoonzone elk 15 000.

Tabel 2.4

Evolutie van de loontrekkende werkgelegenheid in de Belgische stadsgewesten naar hoofdsector (1997-1999)

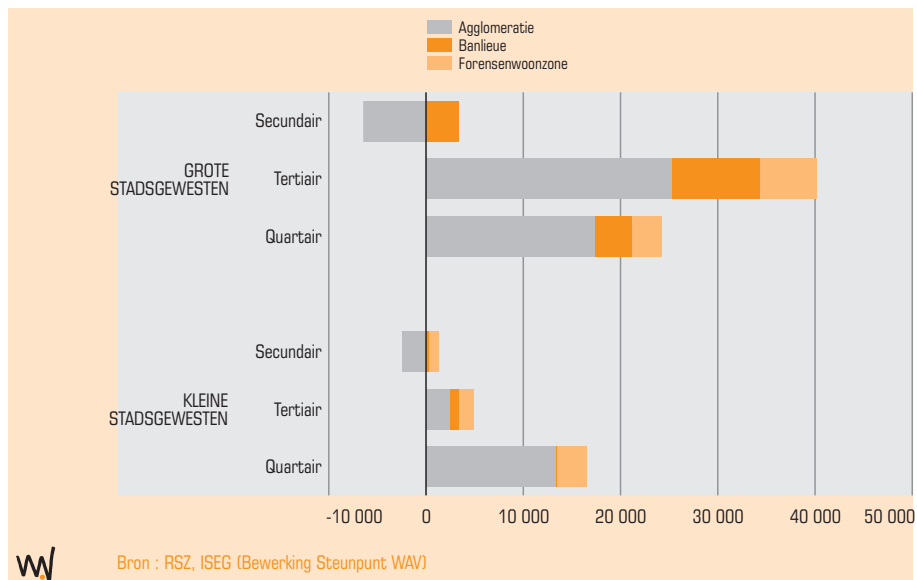
Evolutie van (n x 1 000)	Stadsgewesten (incl. woonzone)			Overige gemeenten	Totaal
	Agglomeratie	Banlieue	Forensen-woonzone		
Totale loontrekkende werkgelegenheid	+49	+18	+15	+27	+109
– in de secundaire sector	-9	+4	+1	+8	+3
– in de tertiaire sector	+28	+10	+7	+10	+55
– in de quartaire sector	+31	+4	+6	+9	+49

Bron: RSZ, ISEG (Bewerking Steunpunt WAV)

Ook hier is de relatieve groei echter het sterkst in de banlieue: de groei van de dienstwerkgelegenheid is er 7% tegenover 4% in de agglomeraties. Net als bij de totale werkgelegenheid, kunnen we in de dienstensector spreken van een concentratie van de extra banen in een uitdijende kern, bestaande uit de agglomeratie en de banlieue.

Figuur 2.3

Evolutie van de loontrekkende werkgelegenheid in de Belgische stadsgewesten naar hoofdsector (1997-1999)



Deze trends doen zich zowel in de tertiaire als in de quartaire sector voor. Het enige merkwaardig verschil vinden we tussen agglomeraties van de 5 grote stadsgewesten (Brussel, Antwerpen, Gent, Luik en Charleroi) en die van de 12 kleinere stadsgewesten (Oostende, Brugge, Kortrijk, Sint-Niklaas, Mechelen, Hasselt/Genk, Leuven, Bergen, Doornik, La Louvière, Namen en Verviers). De groei van de tertiaire sector is bijzonder sterk in agglomeraties van de 5 grote stadsgewesten (+25 000 banen), maar nagenoeg onbestaande in die van de kleinere stadsgewesten (+2 000 banen). In de quartaire sector is de groei in agglomeraties daarentegen beter gespreid tussen de grote (+17 000 banen) en de kleinere stadsgewesten (+13 000 banen).

Verder is ook de uitdijing van agglomeratie naar banlieue sterker uitgesproken in de grote stadsgewesten. In kleinere stadsgewesten is de groei van de dienstenwerkgelegenheid in de banlieue van een bescheiden omvang.

Deze cijfers komen slechts ten dele overeen met wat in de literatuur wordt voorspeld, vaak zonder of met gebrekkig empirisch materiaal. Crampton⁸ geeft hiervan een overzicht, en nagenoeg alle studies wijzen erop dat de tertiaïsering van de economie en de groei van de werkgelegenheid in de dienstensector vooral in grote steden kan worden gelokaliseerd. Tertiaïsering zou in zekere mate een recentralisatie van activiteiten tot stand brengen. Weliswaar worden metropolen nog steeds belangrijke aantrekkingspolen voor deze tertiaire activiteiten (wat hier wordt bevestigd), maar zijn ook minder grote steden in de omgeving van deze metropolen attractieve centra voor deze tertiaire activiteiten. Bij een tertiaïsering van de economie is men geografisch vrij om te leven en activiteiten te ontplooiën, is de onderstelling. In Vlaanderen vinden we slechts ten dele bevestiging voor deze ontwikkelingen. Het is duidelijk dat de bestaande metropolen (of de grotere stadsgewesten) in Vlaanderen het aantrekkelijkst zijn voor tertiaire activiteiten. Daarnaast krijgen vooral nauw bij deze metropolen aansluitende gebieden de voorkeur bij de verdere uitbouw van deze diensten, en in mindere mate verder afgelegen centra of kleinere stadsgewesten.

In figuur 2.4 zijn deze algemene trends verduidelijkt voor alle sectoren (met uitzondering van de bedrijfsdiensten en de gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening). Belangrijkste vaststelling is dat de hoger geïdentificeerde trends nagenoeg algemeen zijn.

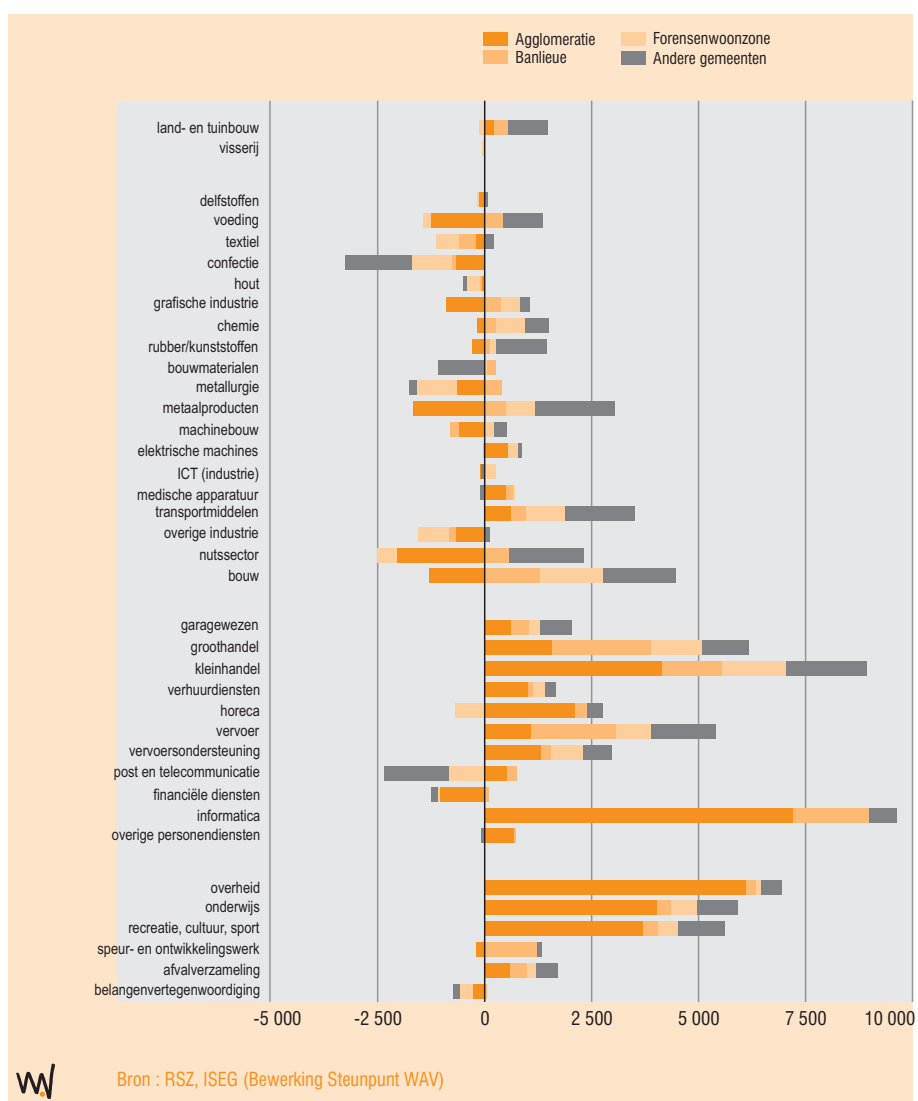
De commerciële diensten zorgen doorgaans in alle gebieden voor een belangrijke aangroei van de werkgelegenheid. Hier zijn post en telecommunicatie en de financiële diensten op-

⁸ Crampton, G., Urban Unemployment in the EU, Tertiary-sector Employment Growth and Urban Size, in *Urban Studies*, Vol. 36, No. 12, 2121-2133, 1999.

vallende outliers, want ten gevolge van de rationalisaties en de verschuiving van het direct contact met klanten naar een centralisatie van diensten doen zich in de 'overige gemeenten' en forensengebieden duidelijke jobverliezen voor. In de post en telecommunicatie gaat dit proces ten voordele van extra banen in de dichtstbevolkte gebieden.

Figuur 2.4

Evolutie van de loontrekkende werkgelegenheid in de Belgische stadsgewesten naar sector (1997-1999)



In de quartaire diensten, waar massaal banen werden gecreëerd, is de groei ook over de verschillende gebieden gespreid. Toch is de concentratie van de jobcreatie in het openbaar bestuur in agglomeraties opvallend. Onderwijs, social profit (niet in de figuur) en de recreatiesector zorgen relatief vaker voor een spreiding van de extra werkgelegenheid over het gehele stadsgewest.

4.2 ■■ Een klik naar de ICT

We staan tot slot even stil bij de verschuivingen binnen de groeisector van de ICT. De ontwikkelingen van ICT-toepassingen zou immers de motor zijn achter de nieuwe fase in het agglomeratieproces. Er wordt aangenomen dat deze technologie de fysieke nabijheid met andere economische centra minder belangrijk maakt. De ICT-sector als geheel kan dan ook een voorbeeld zijn van hoe bedrijven zich in de toekomst zullen vestigen, nl. niet in bestaande centra, maar eerder in nieuwe kernen.

De sector van de informatie- en communicatietechnologie kent een ruime waaier aan activiteiten, gaande van de productie, invoer, aanpassing, levering en/of installatie van kantoor-machines en computers over de productie van elektronische onderdelen, zend- en transmissieapparatuur, de productie en dienstverlening (groothandelsactiviteiten) inzake consumentenelektronica en telecommunicatie (operatoren en service-providers) tot de informaticadiensten en aanverwante activiteiten (ICTA, 2000, in Steunpunt WAV). In dit bestek is het niet mogelijk de geografische verschuivingen van de groothandel en de telecommunicatie te schetsen, en beperken we ons tot de industriële pijler van de ICT en de informaticadiensten. Hiermee bereiken we ongeveer 80% van de banen in de gehele ICT-sector.

Globaal genomen zien we de ICT in de industrie stabiliseren tot licht groeien, en de informatica bijzonder sterk ontwikkelen. De *ICT in de industrie* kende tussen 1997 en 1999 met Alcatel (in Antwerpen) en Philips (in Brugge) enkele belangrijke herstructureringen, die op de werkgelegenheid drukten. Wanneer deze twee bedrijven buiten het verhaal worden gelaten, dan stellen we een bescheiden toename van de werkgelegenheid vast, zowel in kleine als in grote stadsgewesten. De dienstensector *informatica* is zowat over de gehele lijn een succesverhaal. Op twee jaar tijd komen er in België bijna 10 000 banen bij in deze sector, wat een onwaarschijnlijke werkgelegenheids groei van bijna 50% betekent. Deze groei is gespreid over het gehele land, de voor de informatica onbelangrijke stadsgewesten van Doornik en Bergen niet te nagesproken. In absolute aantallen groeit de informatica het sterkst waar de sector nu reeds het sterkst is uitgebouwd, nl. in de grote stadsgewesten van Brussel (+5 200

banen) en Antwerpen (+1 400 jobs). In procenten zien we ook in de kleinere stadsgewesten – waar de informatica vooralsnog minder banen genereert – een bijzonder sterke evolutie van de werkgelegenheid.

Tabel 2.5

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

Stadsgewest	Evolutie '99/'97 (in aantallen)			Evolutie '99/'97 (in procenten)		
	ICT (industrie)	Informatica	Totaal	ICT (industrie)	Informatica	Totaal
Antwerpen	-431	+1 857	+1 426	-12,3	+61,1	+21,8
Brussel	+149	+5 053	+5 202	+4,4	+41,0	+33,2
Charleroi	+63	+155	+218	+9,2	+61,0	+23,2
Gent	-82	+300	+218	-16,8	+19,0	+10,6
Luik	+35	+234	+269	+13,0	+30,1	+25,7
Totaal grote stadsgewesten	-266	+7 599	+7 333	-3,2	+42,3	+27,9
Bergen	-62	-13	-75	-14,6	-9,5	-13,3
Brugge	-193	+129	-64	-9,3	+81,6	-2,9
Doornik	0	-25	-25	-	-56,8	-56,8
Hasselt/Genk	+206	+276	+482	+11,4	+61,7	+21,4
Kortrijk	+300	+164	+464	+19,1	+54,8	+24,8
La Louvière	0	+14	+14	-	+93,3	+93,3
Leuven	+69	+441	+510	+40,6	+54,2	+51,9
Mechelen	+104	+213	+317	+32,5	+62,5	+48,0
Namen	+25	+104	+129	+52,1	+27,5	+30,3
Oostende	-7	+22	+15	-5,8	+52,4	+9,2
Sint-Niklaas	-5	+51	+46	-100,0	+72,9	+61,3
Verviers	0	+9	+9	+0,0	+81,8	+10,7
Totaal kleine stadsgewesten	+437	+1 385	+1 822	+6,6	+50,3	+19,4
Andere gemeenten	-9	+635	+626	-0,2	+46,6	+10,5
Alle Belgische gemeenten	+162	+9 619	+9 781	+0,8	+43,6	+23,5

Bron: RSZ (Bewerking Steunpunt WAV)

Tabel 2.6 splitst deze evoluties op volgens de functionele zone. In de *vijf grote stadsgewesten* (samen) stellen we de verschuiving vast van de industriële ICT-activiteit naar de woonzone: het aantal banen vermindert in de agglomeratie en in de banlieue, maar groeit in de forensenwoonzone. De informaticadiensten ontwikkelen zich over het gehele grondgebied: in procenten is de groei het sterkst in de banlieue (met een toename van maar liefst 142% op twee jaar tijd), maar in absolute aantallen springt de groei van bijna 6 000 banen in de agglomeraties van de vijf grote stadsgewesten in het oog. De agglomeraties van Brussel (met 3 800 extra banen) en Antwerpen (met 1 500 extra banen) zorgen ook hier voor de belangrijkste absolute groei. Opnieuw vinden we de aanwijzing dat de concentratiebeweging in agglome-

raties nog sterk aanwezig is, met evenwel een duidelijke verbreding van het vestigingsgebied naar de banlieue.

Tabel 2.6

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

	Evolutie in absolute aantallen				Evolutie in procenten			
	Agglomeratie	Banlieue	Forensen- woonzone	Totaal	Agglomeratie	Banlieue	Forensen- woonzone	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
Kleine stadsgewesten								
ICT (industrie)	426	14	-3	437	8,2	1,1	-2,0	6,6
Informatica	1 268	-6	123	1 385	65,9	-1,0	56,4	50,3
Totaal	1 694	8	120	1 822	23,8	0,4	32,7	19,4
Alle gemeenten								
ICT (industrie)	-8	-79	258	162	-0,1	-3,8	16,4	0,8
Informatica	7 198	1 140	646	9 619	38,8	80,3	85,3	43,6
Totaal	7 190	1 061	904	9 781	24,1	30,1	38,9	23,5

Bron: RSZ (Bewerking Steunpunt WAV)

In de *kleinere stadsgewesten* groeit de industriële ICT-activiteit in de agglomeraties, en nauwelijks in de aanpalende woongebieden. Ook de 1 400 extra banen in de informaticadiensten zijn hoofdzakelijk in de agglomeratie te situeren.

In de agglomeratie van kleinere stadsgewesten (Leuven, Kortrijk, Hasselt/Genk, Mechelen of Namen) krijgen zowel ICT-industrie als ICT-diensten nog een kans, terwijl men in de kern van grotere stadsgewesten vooral op diensten gerichte sectoren laat ontwikkelen.

Deze bevindingen sluiten slechts ten dele aan met wat van der Laan voorspelt als de nieuwe te verwachten ontwikkelingen binnen stadsgewesten (zie ook 2.1). De vierde fase van de ontwikkeling van de stadsgewesten toont gelijkenissen met de eerder geciteerde voorspellingen m.b.t. de ontwikkelingen van tertiaire activiteiten. Deze fase zou er precies in bestaan dat niet zozeer de kern van de stadsgewesten verder voor extra werkgelegenheid zorgt, maar eerder een aantal suburbane concurrenten. Dit belang van suburbane gebieden zou in de hand gewerkt worden door de ontwikkeling van een nieuwe technologie, de ICT. Wat we in de feiten vaststellen voor België is een toegenomen agglomeratie van activiteiten, zeker in

de dienstensectoren. We hebben met Flanders Language Valley in Ieper dan wel een 'informational city' gehad, de impact op de werkgelegenheidsevolutie is vooralsnog beperkt. Als er al 'nieuwe' suburbane trekpleisters bestaan voor dergelijke activiteiten, dan moeten we ze net naast de bestaande grote agglomeraties situeren. We vinden in de feiten eerder een uitdijing van bestaande centra dan een recentralisatie.

Zelf waarschuwt van der Laan⁹ wel voor een dergelijk effect van de ICT. De ICT kan twee effecten hebben op de ruimtelijke ontwikkeling die een verdere agglomeratie in de hand werken. Het eerste effect heeft te maken met de locatie van de ICT-productie. Is er een voorkeur voor de reeds bestaande grotere stedelijke kernen of is er juist een sterke deconcentratie. Een geconcentreerd patroon kan wijzen op het bestaan van agglomeratievoordelen binnen de bestaande stedelijke kernen. Een tweede effect betreft het gebruik van ICT binnen organisaties. Ook hier kan een geconcentreerd patroon wijzen op het bestaan van agglomeratievoordelen. Nu echter niet vanuit het perspectief van de productie, maar vanuit het gebruik.

9 van der Laan, *ibid.* p. 28.

WAAROM VERSCHILT DE WERKZAAMHEIDSGRAAD IN STEDEN EN IN LANDELIJKE GEBIEDEN?

Hoofdstuk 3

Tom Vandenbrande & Ludo Struyven

1 Inleiding

In dit hoofdstuk komen we terug op een vaststelling uit het vorige hoofdstuk. In tabel 2.3 bleek dat de werkzaamheidsgraad, of het aandeel werkenden in de bevolking, aanzienlijk verschilt tussen de agglomeraties van stadsgewesten (iets minder dan 55% in 1999) en alle andere zones (overal meer dan 60%). Ook de werkloosheidsgraad verschilt tussen deze gebieden.

Hier onderzoeken we of verschillen in het aandeel werkenden (en werklozen) tussen verschillende gebieden toegeschreven kunnen worden aan de economische structuur binnen die welbepaalde gebieden (bv. het aantal banen in deze agglomeraties), of eerder aan de samenstelling van de bevolking in deze zones. In figuur 3.1 is de bevolkingspiramide weergegeven voor de bevolking op beroepsactieve leeftijd in de Belgische stadsgewesten. Het blijkt dat er een belangrijk verschil bestaat tussen de verdeling van de bevolking in de agglomeraties enerzijds en in de banlieue en de forensenwoonzone anderzijds. Het aandeel van twintigers is hoger in de agglomeratie, terwijl deze verhouding omkeert vanaf de leeftijd van 30 jaar. De groep tussen 30 en pakweg 45 jaar is in de omliggende gebieden sterker vertegenwoordigd. Vanaf 45 jaar ligt het aandeel in de verschillende delen van de stadsgewesten op ongeveer hetzelfde niveau.

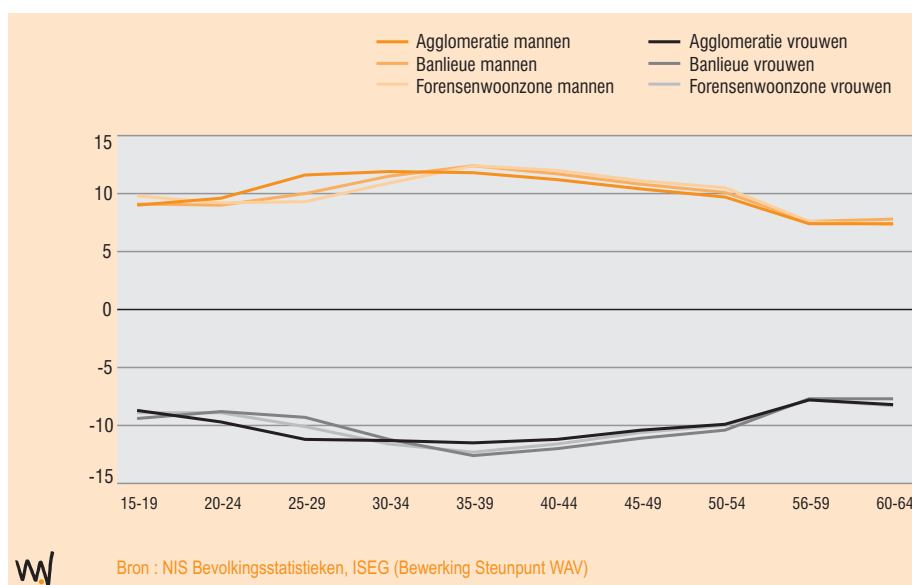
Een verklaring voor deze verschillende bevolkingssamenstelling vinden we in het *leeftijdsgebonden* migratieprofiel. In stedelijke zones is er een vestigingsoverschot in de leeftijdsklasse van 18 tot 26-28 jaar, terwijl randstedelijke zones (en in mindere mate de landelijke zones) in dezelfde leeftijdscategorie door een vertrekoverschot worden gekenmerkt. Het omgekeerde verschijnsel doet zich voor in de leeftijdsklasse van 28 tot 40 jaar. Verhuisbewegingen zijn duidelijk verbonden met de levensloop. Eens een job gevonden, gehuwd en kinderen gekregen, daalt het aantal verhuisbewegingen exponentieel.¹ M.a.w. wie studeert of op zoek is

¹ Migratieprofielen naar leeftijd voor de migratiebekkens en zones in de nieuwe ruimtelijke indeling, Working Paper 1999-6, Steunpunt Demografie, Brussel, pp. 2-7.

naar een job komt in de agglomeratie wonen, wie een stabiele job gevonden heeft, wil er weg. De aanwezigheid van deze ‘zoekende’ cohorte in de agglomeratie verklaart al ten dele de minder gunstige indicatoren van deze gebieden.

Figuur 3.1

Bevolking naar leeftijd en geslacht in de Belgische gewesten (1999)



Niet enkel jongeren, maar ook andere groepen die meer kans hebben om niet-werkend te zijn, vinden we meer in de agglomeraties terug, bv. laaggeschoolden en burgers van niet-Europese origine. Wanneer we de verschillende bronnen met partiële informatie samenbrengen, wordt duidelijk dat deze bevolkingssamenstelling de enige oorzaak is van de minder gunstige arbeidsmarktindicatoren in de kern van de stadsgewesten. In de tweede paragraaf bekijken we gegevens over werkloosheid in de Vlaamse stadsgewesten, in de derde paragraaf voeren we een statistische analyse uit om de determinanten te bepalen van de ‘kans om te werken’.

2 *Samenstelling van de werkloosheid in de Vlaamse stadsgewesten*

Op basis van de bij de VDAB geregistreerde niet-werkende werkzoekenden op het einde van december 1996, 1999 en 2000 kunnen we aantonen in welke mate de concentratie van risicogroepen in de agglomeraties van stadsgewesten verklaart dat de werkloosheid in deze gemeenten hoger dan elders ligt.

Tabel 3.1

Evolutie van de werkgelegenheidsgraad, de werkzaamheidsgraad en de werkloosheidsgraad binnen de stadsgewesten (Vlaams Gewest; 1996-2000)

	agglomeratie	banlieue	forensen- woonzone	andere gemeenten	totaal
werkgelegenheidsgraad					
1996	78,2	40,2	43,4	54,2	57,0
1999	82,2	42,4	44,7	56,1	59,4
werkzaamheidsgraad					
1996	59,2	62,3	61,6	60,5	60,6
1999	61,0	63,5	63,1	62,0	62,2
werkloosheidsgraad					
dec. 1996	11,1	7,0	9,1	9,2	9,5
dec. 1999	8,6	4,9	6,3	6,5	6,9
(dec. 2000)	(8,0)	(4,3)	(5,5)	(5,6)	(6,1)

Bron: NIS, RSZ, RSZ-LATG, RSZPPO, RSVZ, RIZIV, VDAB, ISEG (Bewerking Steunpunt WAV)

Net als in tabel 2.3 (m.b.t. België) vinden we in Vlaanderen verschillen tussen agglomeraties van stadsgewesten enerzijds en de omliggende gemeenten anderzijds. De werkgelegenheidsgraad ligt in de agglomeraties veel hoger dan in de banlieue en de forensenwoonzone van de stadsgewesten. In de agglomeraties is de verhouding jobs/inwoners hoger dan 80% en is de werkfunctie duidelijk, in de omliggende gemeenten bedraagt de verhouding iets meer dan 40% en ligt de klemtoon meer op de woonfunctie. In 'andere gemeenten' ligt de dichtheid van het aantal banen tussen beide uitersten in (55%).

De werkzaamheidsgraad, of het aandeel werkenden, ligt ook in Vlaamse agglomeraties lager dan in andere gemeenten. In tegenstelling tot de Belgische cijfers vinden we hier slechts minimale verschillen tussen het aandeel werkenden in agglomeraties (61%) en in de andere zones (62 tot 63,5%). Verder zal blijken dat de bevolkingsdichtheid van een gemeente enkel in Wallonië, en niet in Vlaanderen helpt verklaren waarom er verschillen zijn in het aandeel

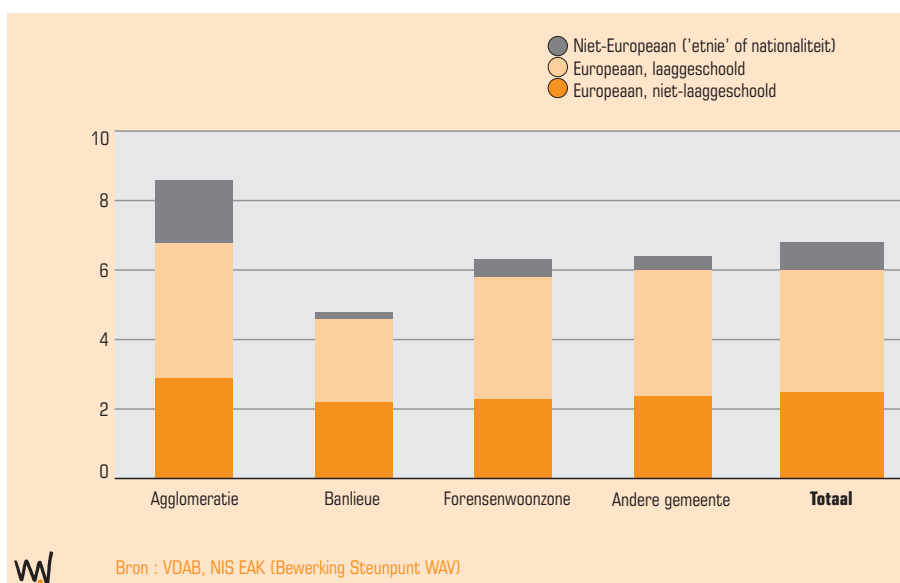
werkende inwoners (zie verder). Tussen 1996 en 1999 zijn de verschillen overigens kleiner geworden: de werkzaamheidsgraad groeide in de Vlaamse agglomeraties met 1,8 procentpunt, tegenover maximaal 1,5 procentpunt in de andere types gemeenten.

Hoewel de verschillen in werkzaamheid beperkt blijven, zijn er duidelijke verschillen in de werkloosheidsgraad. In december 2000 werd de werkloosheidsgraad in de Vlaamse agglomeraties geraamd² op 8%, wat bijna dubbel zo hoog is als in de banlieue (4,3%) en aanzienlijk hoger dan in forensenwoonzones (5,5%) en 'andere gemeenten' (5,6%).

In figuur 3.2 zijn deze werkloosheidsgraden opgesplitst voor vier bevolkingsgroepen. Een eerste groep zijn de Europese jongeren die niet laaggeschoold zijn, een tweede groep de andere Europese niet-laaggeschoolden. Een derde groep zijn de laaggeschoolde Europeanen. De vierde groep bevat alle niet-Europeanen, bepaald op basis van de nationaliteit en/of etnie.

Figuur 3.2

Werkloosheidsgraad in de stadsgewesten, naar kenmerken (Vlaams Gewest; 1999)



² De werkloosheidsgraad op 31 december 2000 werd geraamd aan de hand van de gegevens over het aantal werkenden in 1999. Het aantal werkenden in 2000 was immers nog niet gekend.

Wanneer we enkel de eerste twee groepen – met de beste arbeidsmarktkansen – zouden opnemen in de werkloosheid, dan bestaat er nauwelijks een verschil tussen de werkloosheidsgraad in de verschillende functionele gebieden in Vlaanderen. De verhouding ‘werkloze Europeanen die niet-laaggeschoold zijn/beroepsbevolking’ ligt in de vier verschillende gebieden iets hoger dan 2%.

Een eerste groep die voor onderscheid zorgt zijn de laaggeschoolde Europeanen. In de agglomeratie, de forensenwoonzone en in andere gemeenten duwt deze groep de werkloosheidsgraad omhoog tot ongeveer 6%. In de banlieue zorgt deze derde groep niet voor een dergelijke toename van de werkloosheidsgraad en blijft deze graad beperkt tot iets boven de 4% wanneer de eerste drie groepen worden meegeteld. Ofwel geraken laaggeschoolden gemakkelijker aan een job wanneer ze in de banlieue wonen, ofwel (en meer waarschijnlijk) wonen laaggeschoolden minder vaak in deze randstedelijke gebieden.

De vierde groep, de niet-Europeanen zorgt voor een tweede onderscheid. In de agglomeratie wordt de werkloosheidsgraad nogmaals verhoogd met bijna 2 procentpunten, terwijl andere gemeenten nauwelijks een hogere werkloosheid hebben door de aanwezigheid van niet-Europeanen. Ook hier geldt dezelfde redenering: mogelijk geraken niet-Europeanen gemakkelijker aan een job wanneer ze niet in een agglomeratie wonen, maar eerder zal het zo zijn dat niet-Europeanen in deze dichtbebouwde kernsteden geconcentreerd zijn. Zij worden op de arbeidsmarkt sterk gediscrimineerd, en liggen hierdoor aan de basis van de hogere werkloosheid in agglomeraties.

De conclusie is dat de hogere werkloosheid in agglomeraties hoofdzakelijk kan worden herleid tot de groter dan gemiddelde aanwezigheid in de bevolking van twee belangrijke risicogroepen: het hoger aandeel laaggeschoolden enerzijds en het hoger aandeel niet-Europese inwoners anderzijds.

3 *Determinanten van de lage werkzaamheidsgraad in dichtbevolkte gebieden*

Duidelijk is dat de bevolkingssamenstelling verschilt en dat ze aan de basis ligt van de hogere werkloosheid. In wat volgt analyseren we de impact van deze samenstelling op de

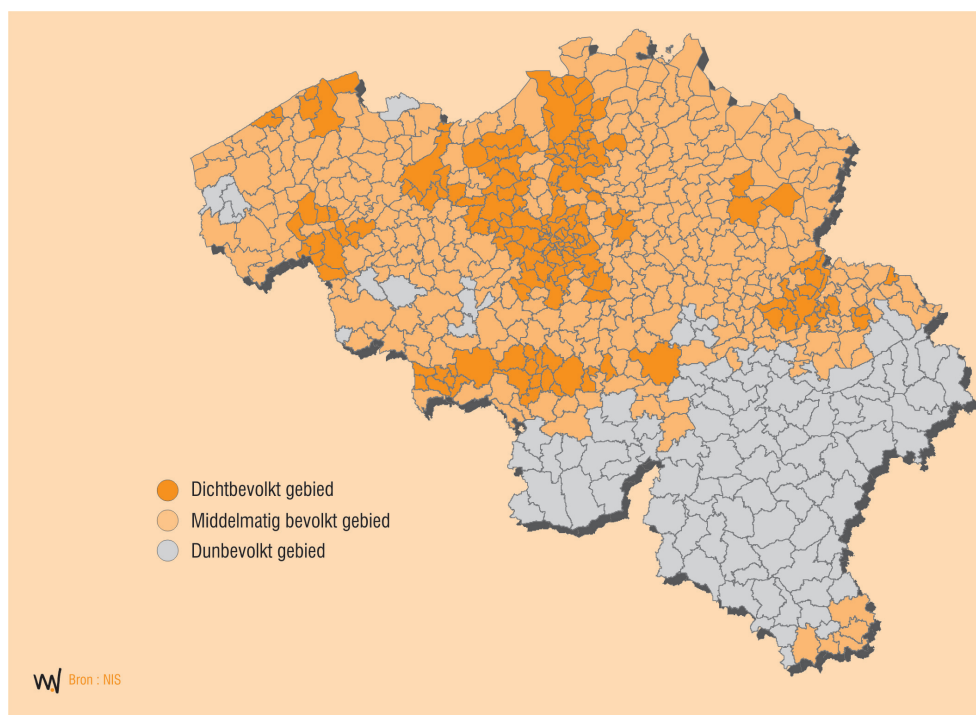
werkzaamheid. Hiervoor doen we een beroep op de indeling van de bevolking volgens de urbanisatiegraad van de gemeente.

3.1 Urbanisatie en agglomeratie

Er bestaat dan wel een overeenkomst tussen de gemeenten uit agglomeraties van stadsgebieden en dichtbevolkte gebieden, de indeling volgens deze twee classificaties komt niet helemaal overeen. In figuur 3.3 is de verdeling van de Belgische gemeenten volgens urbanisatiegraad weergegeven. De vergelijking met figuur 2.1 weerspiegelt de verschillen tussen beide classificaties, en in bijlage 3 zijn alle gemeenten volgens de twee variabelen ingedeeld.

Figuur 3.3

Verschuiving van de Belgische gemeenten volgens urbanisatiegraad (1999)



Bij de analyse van de urbanisatiegraad worden alle gemeenten in drie types gebieden onderverdeeld (bij het coderen van de NIS Enquête Arbeidskrachten):

- een dichtbevolkt gebied: een aaneengesloten zone van gemeenten waarvan de bevolkingsdichtheid hoger ligt dan 500 inwoners per km², en waar in totaal meer dan 50 000 personen wonen
- een middelmatig bevolkt gebied: een aaneengesloten zone van gemeenten die niet tot een dichtbevolkte zone behoren, maar waar elk van de gemeenten een bevolkingsdichtheid heeft van minstens 100 inwoners per km², en waarvan ofwel de totale bevolking minstens 50 000 personen telt ofwel het gebied aansluit bij een dichtbevolkte zone.
- een dunbevolkt gebied: een zone van gemeenten die niet tot de eerste twee zones behoren.

Door de manier waarop de urbanisatiegraad is geoperationaliseerd, bestaan er nog weinig 'dunbevolkte zones' in België. Slechts 5% van de bevolking ouder dan 15 jaar woont in gemeenten die als dunbevolkt worden gedefinieerd, en deze gemeenten bevinden zich nagenoeg allemaal in Wallonië. In Brussel vinden we alleen dichtbevolkte gemeenten terug, maar ook in Vlaanderen vinden we slechts enkele gemeenten die als dunbevolkt kunnen worden beschouwd: Lo-Reninge, Vleteren, Alveringem en Sint-Laureins. Door deze specifieke ruimtelijke structuur van België, houden we in het vervolg vooral het onderscheid tussen dichtbevolkte en middelmatig bevolkte gebieden voor ogen.

Tabel 3.2

Verdeling van de bevolking ouder dan 15 jaar naar urbanisatiegraad en regio (België; 1999)

	België	Vlaams Gewest	Waals Gewest	Brussels Gewest
Dichtbevolkt gebied	53,8	49,8	47,7	100,0
Middelmatig bevolkt gebied	41,3	49,8	37,8	
Dunbevolkt gebied	4,9	0,4	14,5	
Totaal (%)	100,0	100,0	100,0	100,0
Totaal (n x 1 000)	8 407	4 910	2 711	785

Bron: NIS EAK (Bewerking Steunpunt WAV)

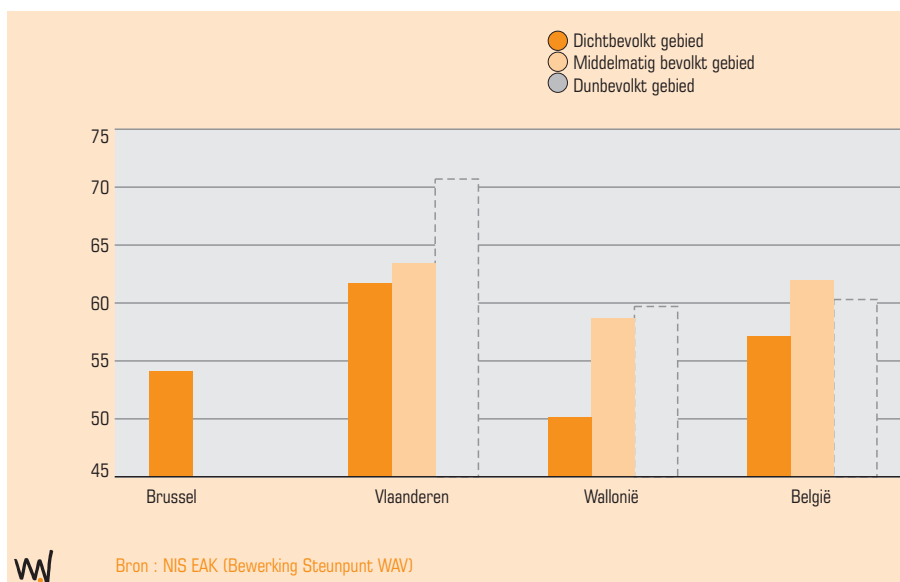
3.2 ■ ■ Verschillen tussen Vlaanderen en Wallonië

Twee indicatoren waarmee we de arbeidsmarktsituatie taxeren zijn de werkzaamheidsgraad en de werkloosheidsgraad.

Volledig in lijn met de bevindingen over de stadsgewesten, ligt het aandeel werkenden in België het laagst in de dichtbevolkte gebieden. Het verschil tussen enerzijds het aandeel werkenden in deze gebieden (57%) en het aandeel werkenden in andere gebieden (62%) is duidelijk.

Figuur 3.4

Aandeel werkenden bij de bevolking ouder dan 15 jaar naar urbanisatiegraad (België en gewesten; 1999)



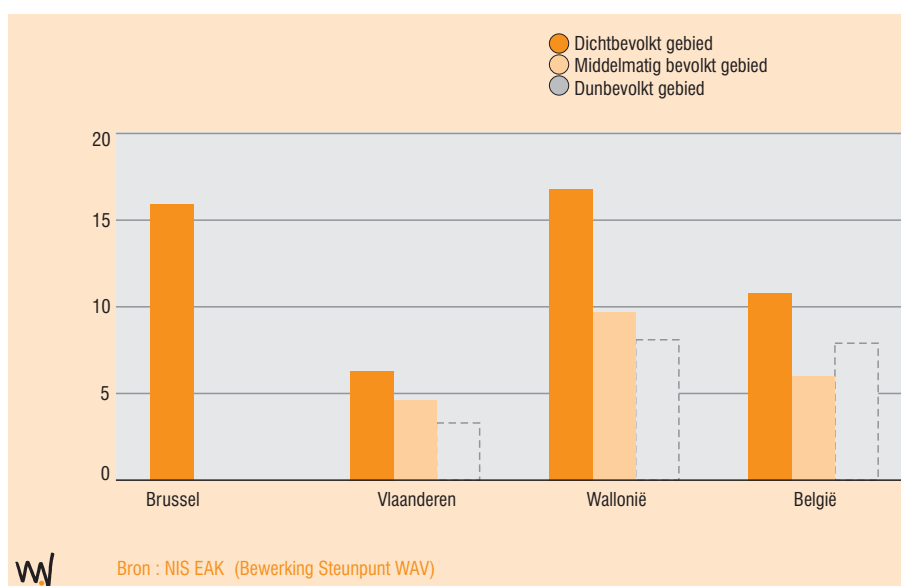
Eveneens conform met eerdere vaststellingen, zijn de verschillen tussen de diverse functionele gebieden eerder miniem in Vlaanderen. De lage *werkzaamheidsgraad* in de Belgische dichtbevolkte gebieden wordt vooral verklaard door de lage graad in de Waalse dichtbevolkte gebieden: waar in Vlaanderen het verschil tussen dicht en middelmatig bevolkte gebieden beperkt is tot 2 procentpunten (61,7% t.o.v. 63,4%) loopt dit verschil in Wallonië op tot maar liefst 9 procentpunten (50% t.o.v. 59%). De minder gunstige werkzaamheid van Wallonië is dus niet overal even duidelijk: in de minder dicht bevolkte gemeenten is een re-

latief belangrijk deel van de bevolking aan het werk, maar in de dichtstbevolkte Waalse gemeenten ligt de werkzaamheid zeer laag.

De situatie m.b.t. de *werkloosheid* is vergelijkbaar. De werkloosheid is veel hoger in dichtbevolkte gebieden. Maar ook de extreem hoge werkloosheidsgraad in Belgische dichtbevolkte gebieden kan nagenoeg helemaal worden toegeschreven aan de Waalse (en Brusselse) situatie. In Vlaanderen zijn er slechts beperkte verschillen in het werkloosheidsniveau van verschillend geürbaniseerde gebieden. In Wallonië daarentegen piekt de werkloosheid in dichtbevolkte gebieden (17%), en tekenen de minder bevolkte gebieden graden op die al dicht bij het Vlaams niveau uitkomen (respectievelijk 10% en 8%). Via de samenstelling van de werkloosheid bleek al dat de samenstelling van de bevolking een belangrijke verklaring kan bieden voor deze verschillen. In wat volgt gaan we dieper in op de relatie tussen de bevolkingssamenstelling van verschillende functionele gebieden en de arbeidsmarktpositie van de bevolking in deze gemeenten.

Figuur 3.5

Werkloosheidsgraad bij de bevolking ouder dan 15 jaar naar urbanisatiegraad (België en gewesten; 1999)



3.3 Verdeling van de bevolking volgens urbanisatiegraad

Totnogtoe werden veel fragmenten aangebracht die aantonen dat er een belangrijk onderscheid bestaat in de kansen op de arbeidsmarkt voor de bevolking uit dichtbevolkte gebieden (en/of agglomeraties van stadsgewesten) en de bevolking in andere gebieden. Deze verschillen lijken helemaal te verdwijnen wanneer we rekening houden met de bevolkings-samenstelling in deze gemeenten: in agglomeraties wonen nu eenmaal bevolkingsgroepen met minder gunstige kansen. In deze laatste paragraaf willen we deze hypothese in de mate van het mogelijke aan een statistische toets onderwerpen.

De bevolkingssamenstelling is weergegeven voor sterk geurbaniseerde gebieden en voor andere gebieden in tabel 3.3. Een eerste aspect, het leeftijdsgebonden migratieprofiel, werd hoger reeds aangestipt: jongeren zijn iets meer vertegenwoordigd in sterk geurbaniseerde gebieden, dertigers in minder dichtbevolkte gebieden. Ouderen wonen dan weer vaker in de dichtbevolkte gebieden. Een sterkere vertegenwoordiging van jongeren en ouderen, twee groepen met een minder dan gemiddelde werkzaamheidsgraad, zorgt voor een globaal minder gunstig arbeidsmarktprofiel van de bevolking in de dichtstbevolkte gebieden.

Tabel 3.3

Bevolking naar urbanisatiegraad, leeftijd, geslacht, onderwijsniveau en nationaliteit (België en Vlaams Gewest; 1999)

Aandelen	België		Vlaams Gewest	
	Sterk geurbaniseerd gebied	Andere gebieden	Sterk geurbaniseerd gebied	Andere gebieden
Leeftijd (binnen 15-64 jaar)				
20-29 jaar	20,7	19,2	19,5	19,2
30-44jaar	34,3	35,9	34,3	36,2
45-59 jaar	36,0	35,4	37,2	35,3
Geslacht (binnen 15-64 jaar)				
Man	49,9	50,8	50,2	51,1
Vrouw	50,1	49,1	49,8	48,9
Onderwijsniveau (15-64 jaar)				
Laagst (max. LO)	19,9	17,5	18,0	17,1
Midden (LSO en HSO)	56,0	61,5	57,4	62,4
Hoog	24,1	21,0	24,5	20,5
Nationaliteit (niet in deze analyse)				
Belg	87,2	96,1	93,7	96,9
EU	7,6	3,1	2,7	2,3
niet-EU	5,2	0,8	3,5	0,8

Bron: NIS EAK (Bewerking Steunpunt WAV)

Ook andere groepen met een hoger werkloosheidsrisico vinden we in sterkere mate terug in de dichtbevolkte gebieden. Naar *onderwijsniveau* is de concentratie van middengeschoolden het minst in dichtbevolkte gebieden. We vinden er op het vlak van opleidingsniveau een polarisatie: er wonen iets meer laaggeschoolden, maar ook vooral veel hooggeschoolden. De gemiddelde werkzaamheid in dichtbevolkte gebieden wordt gehypothekeerd door de aanwezigheid van veel inwoners met maximaal een diploma Lager Onderwijs en zeer beperkte arbeidsmarktkansen.

Verder is ook het aandeel niet-Europeanen, eveneens een groep met een hoger werkloosheidsrisico, beduidend hoger in de dichtbevolkte gemeenten. Ook hun aanwezigheid ligt mee aan de basis van de minder gunstige arbeidsmarktpositie van de stedelijke gebieden tout court.

3.4 ■ ■ Belangrijkste verklaring voor de lage werkzaamheidsgraad in dichtbevolkte zones: de bevolkingssamenstelling

Hoger werd op basis van de bevolkingssamenstelling van verschillend geurbaniseerde gebieden gesuggereerd dat de lagere werkzaamheidsgraad van dichtstbevolkte gebieden vooral kan verklaard worden doordat in deze gemeenten meer personen wonen met risicokenmerken, en niet doordat dichtbevolkte gebieden op zich de arbeidsmarktkansen van de bevolking hypothekeren. In deze paragraaf toetsen we via een statistische analyse wat de impact is van de urbanisatiegraad op de arbeidsmarktpositie. De arbeidsmarktpositie wordt bij deze oefening beperkt tot de kans om al dan niet te werken, de werkzaamheidsgraad.

Wanneer we de kans om te werken statistisch verklaren aan de hand van de kenmerken leeftijd, opleidingsniveau, geslacht en urbanisatiegraad, dan valt de verklarende waarde van de urbanisatiegraad op de Vlaamse arbeidsmarkt inderdaad volledig weg. M.a.w. kan het (kleine) verschil dat bestaat tussen de werkzaamheidsgraad in enerzijds de dichtbevolkte en anderzijds de middelmatig bevolkte gebieden volledig worden toegewezen aan de verschillende bevolkingssamenstelling van de twee gebieden. De werkzaamheid ligt lager in de dichtbevolkte Vlaamse gemeenten omdat daar meer personen met risicokenmerken (jongeren, laaggeschoolden) wonen, niet omdat een hoge urbanisatie op zich een risicofactor is.

In tabel 3.4 is een overzicht opgenomen van de uitgevoerde logit-analyse die aangeeft bij welke kenmerken we een statistisch significant verschillende kans om te werken vaststellen

dan bij een referentiegroep, m.n. de hoogst geschoolde mannen tussen 35 en 39 jaar die in een dichtbevolkt gebied wonen. Meer in het bijzonder werd per gewest nagegaan wat de invloed is van geslacht, leeftijd, onderwijsniveau en urbanisatiegraad.

Tabel 3.4

Parameters van de logit-analyse om de kans om aan het werk te zijn te bepalen (België en gewesten; 1999)

	België	Vlaams Gewest	Waals Gewest	Brussels Gewest
Intercept	3,9	4,2	3,8	3,0
15-19 jaar	-3,8	-3,9	-4,0	-3,7
20-24 jaar	-1,9	-1,8	-2,0	-1,8
25-29 jaar	-0,4	-0,2	-0,5	-0,4
30-34 jaar	-0,1	(-0,1)	(-0,1)	(-0,0)
35-39 jaar (Ref.)	-	-	-	-
40-44 jaar	-0,2	-0,3	(-0,1)	(-0,1)
45-49 jaar	-0,4	-0,6	-0,1	(-0,2)
50-54 jaar	-0,9	-1,2	-0,8	-0,3
55-59 jaar	-1,9	-2,3	-1,8	-1,0
60-64 jaar	-3,4	-3,9	-3,1	-2,5
Lager Onderwijs of geen diploma	-2,7	-2,6	-2,7	-2,9
Lager Secundair Algemeen	-2,0	-2,1	-1,9	-2,0
Lager Secundair T/K/B	-1,9	-1,9	-2,1	-2,0
Hoger Secundair Algemeen	-1,7	-1,7	-1,7	-1,8
Hoger Secundair Kunst	-1,7	-1,4	-1,6	-2,3
Hoger Secundair Beroeps	-1,4	-1,3	-1,6	-1,4
Hoger Secundair Technisch	-1,1	-1,1	-1,3	-1,2
Postsecundaire Opleiding	-1,2	-1,2	-0,9	-1,6
Hoger Onderwijs Korte Type	-0,6	(-0,6)	(-0,6)	(-0,6)
Hoger Onderwijs Lange Type	-0,6	(-0,7)	(-0,7)	(-0,7)
Universitair Onderwijs	-0,6	(-0,8)	(-0,5)	(-0,6)
Tweede Universitair Diploma	(-0,2)	(-0,1)	(-0,1)	(-0,4)
Doctoraat (Ref.)	-	-	-	-
Man (Ref.)	-	-	-	-
Vrouw	-1,1	-1,2	-1,2	-0,7
Dichtbevolkt gebied	-0,3	(-0,1)	-0,4	-
Gemiddeld of dunbevolkt gebied (Ref.)	-	-	-	-

() invloed niet significant verschillend van de referentiewaarde (35-39 jaar, doctoraat, man, gemiddeld of dunbevolkt gebied)

Bron: Steunpunt WAV (o.b.v. NIS EAK-gegevens)

De interpretatie van deze gegevens is niet eenvoudig. Met de parameter kan een vergelijking worden opgesteld die via een logaritmische functie bepaalt hoe groot de kans is om aan het werk te zijn; meer in het bijzonder wordt bepaald hoe groot 'Log (kans om te wer-

ken/kans om niet te werken)' is. Het eenvoudigst is het om uit te gaan van de wetmatigheid dat de kans om te werken toeneemt naarmate de parameter positiever wordt.³

M.b.t. het onderwerp van deze studie heeft de belangrijkste vaststelling betrekking op de invloed van het urbanisatieniveau op de kans om te werken. In Vlaanderen is de invloed van een dichtbevolkt gebied bijzonder klein (-0,1) en bovendien statistisch niet significant verschillend van andere gebieden. In Wallonië is deze invloed duidelijker (-0,4) en statistisch wel significant.

Dit resultaat is in figuur 3.6 gevisualiseerd a.d.h.v. een voorbeeld. Op basis van de hoger verkregen parameters worden de kansen om aan het werk te zijn berekend voor 27-jarige vrouwen met een verschillend onderwijsniveau, en dit voor Vlaanderen en Wallonië afzonderlijk, en voor sterk geurbaniseerde en minder geurbaniseerde gebieden. De twee lijnen in de figuur geven de variatie weer van de parameterwaarde van het onderwijsniveau in respectievelijk Vlaanderen en Wallonië, en de waarde kan worden afgelezen op de rechterschaal. De balkjes geven de overeenkomstige kansen om te werken weer voor de vier beschouwde groepen, en deze kans kan worden afgelezen op de linkerschaal.

De figuur illustreert o.a. duidelijk het afnemend effect van een toename van de parameterwaarde op de werkzaamheid. Waar een toename van de parameterwaarde bij een lage werkzaamheid nog een relatief belangrijk effect heeft op de kans om te werken, is dit effect veel kleiner wanneer de werkzaamheid reeds op een hoog niveau ligt. We nemen het voorbeeld van de Waalse vrouwen in minder geurbaniseerde gebieden. De parameterwaarde van de groep die Lager Secundair Onderwijs (Algemene Type) heeft afgerond ligt 0,66 hoger dan de groep die maximaal Lager Onderwijs heeft beëindigd (-2,05 tegenover -2,71). Hierdoor ligt de werkzaamheid bij de eerstgenoemde groep 18 procentpunten hoger dan bij de

3 Het resultaat van de uitgevoerde logit-analyse kan (voor België) worden omgezet in de volgende vergelijking:

$$\text{Log}\left(\frac{\text{kans om te werken}}{\text{kans om niet te werken}}\right) = 3,9 - 3,8*(15-19 \text{ jaar}) - 1,9*(20-24 \text{ jaar}) - 0,4*(25-29 \text{ jaar}) - \text{etc.} \dots$$

Voor een 27-jarige vrouw met een diploma Hoger Secundair Beroepsonderwijs die niet in een dichtbebouwde zone woont, leidt dit tot de volgende vergelijking:

$$\text{Log}\left(\frac{\text{kans om te werken}}{\text{kans om niet te werken}}\right) = 3,98 - 0,4 - 1,4 - 1,1 = 1,0 \text{ (afgerond)}$$

Via enige algebra komen we tot de volgende uitdrukking om de effectieve kans om te werken te bepalen:

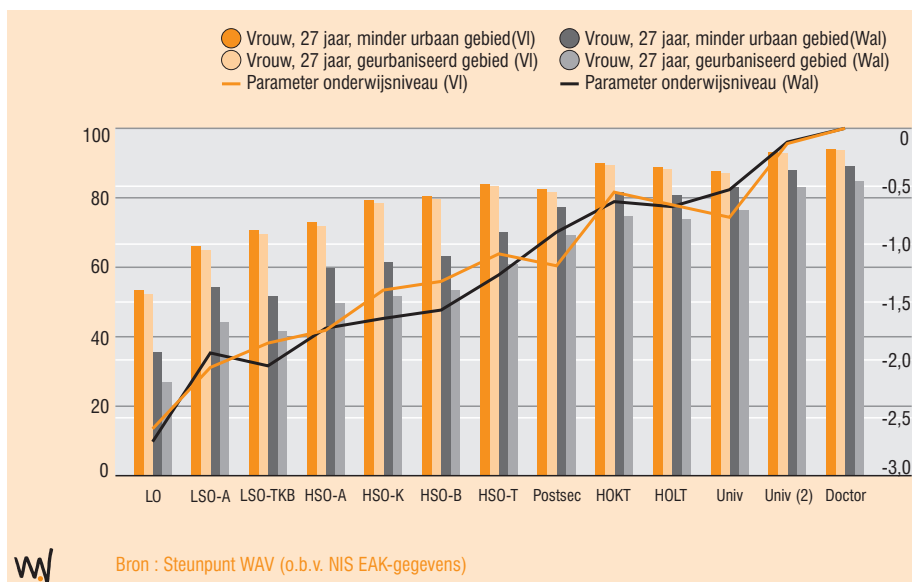
$$\text{Kans om te werken} = \frac{\exp(1,0)}{1 + \exp(1,0)} = \frac{2,65}{1 + 2,65} = 0,73$$

Deze vrouw heeft m.a.w. 73% kans om te werken. Deze kans wordt hoger wanneer een kenmerk met een hogere parameter aanwezig is. Omwille van de logaritmische functie is de toename van de kans om te werken kleiner naarmate men reeds een hoog werkzaamheidsniveau heeft bereikt. M.a.w. zal het verschil tussen de kans om te werken tussen midden- en hooggeschoolde mannen in Vlaanderen kleiner zijn dan tussen midden- en hooggeschoolde vrouwen in Wallonië (waar de som van de parameterwaarden en/of de werkzaamheid nog op een lager niveau ligt).

tweede groep (54 tegenover 36%). Tussen de groep met maximaal Hoger Secundair Technisch Onderwijs en die met Hoger Onderwijs van het Korte Type ligt een even groot verschil in de parameterwaarde (-1,08 tegenover -0,55). Het verschil in werkzaamheidsgraad is echter beperkt tot 11 procentpunten (70% tegenover 81%). Hoe lager de beginwaarde, hoe groter de sprongen in de werkzaamheidsgraad tussen verschillende groepen.

Figuur 3.6

Parameterwaarden uit de logit-analyse en de overeenkomstige kans om aan het werk te zijn naar onderwijsniveau bij vrouwen tussen 25 en 29 jaar (Vlaanderen en Wallonië; sterke urbanisatie en minder sterke urbanisatie; 1999)



Bij dit onderzoek is het in eerste instantie belangrijk om de verschillen tussen sterk geurbaniseerde en minder geurbaniseerde gebieden te bekijken. Meteen valt het grote verschil op tussen enerzijds de Vlaamse en anderzijds de Waalse situatie (zie figuur). Over de volledige lijn zijn er nauwelijks verschillen tussen de arbeidsmarktsituatie van Vlamingen in een sterk geurbaniseerd gebied en Vlamingen die in minder dicht bevolkte gebieden wonen. In Wallonië is dit wel het geval: de werkzaamheidsgraad ligt bij de verschillende bevolkingsgroepen tot 10 procentpunten lager in dicht bevolkte gebieden. Enkel bij de groepen met de beste arbeidsmarktkansen – hoger geschoolden – is dit verschil iets kleiner, maar blijft het met 5 tot 7 procentpunten duidelijk zichtbaar.

De analyse maakt duidelijk dat het geurbaniseerd zijn van een gebied op zich in Wallonië als een risicokenmerk voor de arbeidsmarktpositie kan worden beschouwd. In Vlaanderen is dit allerm minst het geval, en wordt de arbeidsmarktpositie gedetermineerd door andere kenmerken als geslacht, leeftijd of onderwijsniveau.

Let wel, ook in Wallonië wordt het belang van urbanisatie overschaduwd door deze andere kenmerken. De Log (kans om te werken / kans om niet te werken) wordt ten eerste veel sterker beïnvloed door het *onderwijsniveau*. De hogere kans om te werken voor groepen met een hoger respectievelijk lager onderwijsniveau is algemeen. Iedere niveausprong bezorgt de groep met het hoogste onderwijsniveau een grotere kans om te werken, wat ook duidelijk kan worden afgeleid uit de figuur. Er bestaan evenwel duidelijke verschillen tussen drie groepen: de laagstgeschoolden (met hoogstens een diploma Lager Onderwijs), de middengeschoolden (met een diploma Lager of Hoger Secundair Onderwijs) en de hooggeschoolden. In de tweede groep varieert de (Belgische) parameter van -2,0 tot -1,1. Binnen deze groep heeft de groep met een diploma technisch onderwijs of met een postsecundaire opleiding een duidelijk grotere kans om aan het werk te zijn dan de overige personen met maximaal een diploma secundair onderwijs. Binnen de derde groep (van hooggeschoolden) zijn onderlinge verschillen in de kansen om te werken zeer beperkt en ligt de parameter ongeveer op -0,6, de twee zeer kleine hoogstgeschoolde groepen niet te na gesproken.

Naast onderwijsniveau speelt ook het *geslacht* nog steeds een bijzonder belangrijke rol op de arbeidsmarkt. De Log (kans om te werken/kans om niet te werken) ligt bij mannen maar liefst 1,1 hoger dan bij vrouwen. Dit verschil is vergelijkbaar met het hoger beschreven verschil tussen de laagstgeschoolden en middengeschoolden enerzijds en met dat tussen midden- en hooggeschoolden anderzijds. Hoewel het geslacht anno 1999 nog steeds belangrijk is voor het verklaren van de kans om te werken, zorgt het onderwijsniveau dus voor een veel belangrijker breuklijn.

Ten slotte speelt ook de *leeftijd* een belangrijke rol. De gekende late intrede en vroege uittrede op de arbeidsmarkt zijn hier de determinanten. Enerzijds ligt de Log (kans om te werken / kans om niet te werken) bij de groepen tussen 25 en 49 jaar 1,5 tot 2 hoger dan bij de groep tussen 20 en 24 jaar. Anderzijds valt deze Log sterk terug eenmaal we bij de groepen ouder dan 50 jaar terechtkomen.

4 *Besluit: concentratie van risicogroepen in de stad* *belangrijkste verklaring*

Bijzonder aan de Belgische situatie is de ongunstige arbeidsmarktsituatie van personen in sterk geurbaniseerde gebieden of in agglomeraties van stadsgewesten. Het aandeel werkenden ligt er lager, en meer mensen blijven er werkloos. Deze situatie is echter vooral toe te wijzen aan de penibele arbeidsmarktsituatie in Waalse dichtbevolkte gebieden. Blijkbaar biedt een sterk geurbaniseerd gebied in Wallonië minder kansen dan een minder dicht bevolkt gebied. In Vlaanderen blijkt de impact van urbanisatie op de arbeidsmarktpositie onbestaande, en zijn er op zich niet minder kansen in een sterk geurbaniseerd gebied. Wanneer de indicatoren van dichtbevolkte gemeenten in Vlaanderen minder gunstig ogen, dan kan dat worden toegewezen aan het verschillende profiel van de bevolking in deze gebieden. In sterk geurbaniseerde regio's wonen nu eenmaal meer groepen met een risicokenmerk, zoals jongeren, laaggeschoolden of migranten. Deze vaststellingen ondersteunen dan ook noodzaak om in Vlaamse steden in hoofdzaak een aanbodgericht arbeidsmarktbeleid te voeren. De stedelijke omgeving op zich verklaart immers niet waarom minder mensen aan de slag zijn. Daarentegen is van doorslaggevende aard dat groepen met minder kansen op de arbeidsmarkt, o.a. laaggeschoolden en niet-Europeanen, geconcentreerd zijn in deze gebieden.

Deel II

Beleidsmatige focus op 4 centrumsteden

De stedelijke dimensie wint om verschillende redenen aan belang, ook op het werkgelegenheids- en arbeidsmarktdomein. Terwijl vorige edities van de Jaarboeken van het Steunpunt WAV al de subregionale en lokale arbeidsmarkten in kaart brachten, is het nu de bedoeling om voor het eerst te focussen op de stedelijke dimensie. Het gaat dan in Vlaanderen over de positie van de grote steden Antwerpen en Gent, en de overige 11 centrumsteden. Aan vier centrumsteden is gevraagd om hun werkgelegenheidsbeleid toe te lichten. Dirk Diels (Antwerpen), Francine Quanten (Genk), Marianne Tempels (Gent) en Patrick Bonny (Oostende) beschrijven de krachtlijnen van een hedendaags, activerend werkgelegenheidsbeleid in hun stad. Elke auteur uit de stedelijke beleidswereld geeft in een kort bestek een toelichting bij de eigen probleemanalyse, bespreekt het beleidskader en de uitwerking ervan, gevolgd door de institutionele omkadering, om af te sluiten met persoonlijke bedenkingen.

DE STAD OP DE KAART ZETTEN. HET WERKGELEGENHEIDSBELEID VAN DE STAD ANTWERPEN

Hoofdstuk 4

Dirk Diels

In de vorige bestuursperiode heeft het college van burgemeester & schepenen de fundamentele gelegd voor de uitbouw van een ambitieus sociaal-economisch beleid. Belangrijke mijlpalen waren de werkgelegenheidsconferentie van juni 1998¹ en de oplevering – in maart 2000 – van de bestuurlijke nota *'Antwerpen, scheve stad in sterke positie. Sociaal-economische Nota 2000.'*² De opdracht van een gedegen sociaal-economisch beleid op stedelijk niveau, zo stelt de sociaal-economische nota, bestaat erin het werkgelegenheidsbeleid te kaderen binnen het ruimere geheel van het ruimtelijk investeringsbeleid en de versterking van de economische structuur. Gelijktijdig moet dat beleid ook naadloos aansluiting vinden bij het sociaal beleid en het beleid ter versterking van de sociale cohesie in de stad en in buurten.³

De nota geeft aan dat de stad en de bovenlokale overheden meer rekening moeten houden met de specifieke grootstedelijke dimensie van transities in de samenleving en verschuivingen op de arbeidsmarkt. De erkenning van die specificiteit is fel onderschat. De stedelijke overheid, maar ook de hogere overheid hebben nog een lange weg af te leggen. Zo moet in een complexe stad zoals Antwerpen de traditionele uitvoerende overheid stilaan de baan ruimen voor een beleidssturende overheid die regisseert, coördineert en faciliteert. Op hun beurt moeten de bovenlokale overheden eindelijk eens ernstig werk maken van een eigenstandig grootstedenbeleid en een specifiek agenda-overleg met de grootsteden. Samen moeten stadsbestuur en de bovenlokale overheden laten zien wat ze waard zijn.

1 Stad Antwerpen, Tweede Stedelijke Werkgelegenheidsconferentie. Verslag van de voorbereiding. Basispijlers en actiepunten, Burgerzaken/Werkgelegenheidsceel, Juni 1998.

2 Stad Antwerpen, Antwerpen, scheve stad in sterke positie. Sociaal-economische Nota 2000, 2000: 14-21. (verder afgekort S.E.N.)

3 Dirk Diels, Adviseur Werkgelegenheid Arbeidsmarkt, Stad Antwerpen.

1 *Antwerpen, een stad met twee gezichten*

Net zoals andere grote steden in Europa is Antwerpen een merkwaardig scheve stad. Antwerpen is het centrum van welvaartscreatie voor een zeer brede regio die de eigen stadsgrenzen en dat van de suburbane rand ruim overschrijdt. Gelijktijdig is deze vitale stad ook een duale stad. Hoge welvaart gaat samen met zware sociale problemen bij een deel van de bevolking.

1.1 *Antwerpen, sterke stad*⁴

De stad Antwerpen is de motor van de Vlaamse economie: de stad is goed voor een kwart van de Vlaamse omzet; één vijfde van de toegevoegde waarde en één vijfde van het aantal investeringen in Vlaanderen. De stad Antwerpen kent een ruime aanwezigheid van grote ondernemingen met een aanzienlijke inbreng van buitenlands kapitaal (Bayer, Basf, Degussa, Fina, Union Minière, Atlas Copco, Opel Belgium, Dredging International,...) De stad en haar omliggende rand zijn ook sterk exportgericht. Meer dan de helft van de goederen en diensten die in het arrondissement Antwerpen worden voortgebracht, worden uitgevoerd. Ruim 26% van de Belgische export transiteert via Antwerpen. De belangrijkste oorzaak van de hoge exportgraad van Antwerpen is de haven.⁵

De stad telt één achtste van het totaal aantal banen in Vlaanderen. Met een index van 143% zijn er in Antwerpen bijna de helft meer jobs als beroepsactieve inwoners. In Antwerpen werken dagelijks 240 000 loontrekkenden en 30 000 zelfstandigen. De stad heeft met dat aantal een zeer hoge werkgelegenheidsgraad van bijna 100% tegenover 63% in Vlaanderen. Driekwart van de Antwerpse banen zit in de tertiaire sector; één kwart in de industrie. In de industrie is er een overwicht van de metaalnijverheid en de chemie. In de tertiaire sector zijn vervoer en opslag, zakelijke en financiële dienstverlening en handel de grootste sectoren. Tussen 1993 en 1998 vond de sterkste groei plaats in de zakelijke dienstverlening (+16%), afval en milieutechnologie (+16%), openbaar bestuur (+12%) en horeca (+5%). Vooral de sterke stijging van de zakelijke dienstverlening is opmerkelijk. Het is een troef die de stad verder moet uitspelen.

⁴ Het basismateriaal voor deze paragraaf is grotendeels afkomstig uit de sociaal-economische nota 2000.

⁵ De Antwerpse haven realiseerde in 1999 een toegevoegde waarde van 6 miljard euro (242,7 miljard frank). Het maritieme goederenverkeer bedroeg vorig jaar 130 miljoen ton, een stijging van 12% ten opzichte van 1999. De investeringen bedroegen in 1999 1 075,3 miljoen euro.

1.2 ■ ■ *Antwerpen, scheve stad*

Antwerpen is gelijktijdig ook een stad met een scheef gezicht: vele mensen komen wel werken in de stad, maar wonen er lang niet en betalen er ook geen belastingen. Twee derden van de mensen die hun beroepsinkomen in de stad verdienen, wonen buiten de stad.

De werkgelegenheidsgroei blijft achter. De jongste 15 jaar bleef het aantal bezoldigde banen in Antwerpen ongeveer gelijk, terwijl het aantal banen in Vlaanderen in dezelfde periode met 25% toenam. In de haven ging de laatste 15 jaar bijna één vijfde jobs verloren, vooral jobs voor mannelijke handarbeiders. Eigenlijk is dat verlies van ruim 12 000 arbeidsplaatsen nooit helemaal gecompenseerd geweest door de groei van het aantal banen in de dienstensector en zoekt Antwerpen nog steeds naar jobkansen voor mannelijke laaggeschoolden. De continue daling van de tewerkstelling houdt licht aan.⁶ Op dit ogenblik zit Antwerpen samen met Gent en Oostende met de hoogste werkloosheidsgraad van alle centrumsteden: 12,00% of ruim 22 000 niet werkende werkzoekenden. Vlaanderen boekt af op de helft (5,85%). En terwijl tussen juni '00 en juni '01 de werkloosheid in Vlaanderen met bijna 5% fors afnam kende de stad Antwerpen zelfs een lichte stijging bij werkzoekenden van niet-Europese afkomst en een felle stijging van asielzoekers in regularisatieprocedure. Dat is een kwalijke evolutie omdat één derde van de Antwerpse werkzoekenden thans van niet-Europese afkomst is.

Twee derde van alle werkzoekenden van de subregio Antwerpen-Boom woont in de stad Antwerpen. Bijna 95% van alle allochtone werkzoekenden van de subregio Antwerpen-Boom woont in de stad Antwerpen. Een grootstad trekt ook verhoudingsgewijze veel personen aan die buiten het vangnet van het sociaal verzekeringsstelsel zijn beland. Bijna 8 000 personen zijn gerechtigd op een bijstandsuitkering of een levensminimumuitkering. De specifieke samenstelling van de bevolking laat ook zien dat een grootstad specifieke behoeften heeft. Op 450 000 inwoners telt de stad Antwerpen meer dan 100 000 alleenstaanden en bijna 220 000 ééninkomenshuishoudens.⁷ De vele éénoudergezinnen vergroten de behoefte aan soepele joburen en aan occasionele kinderopvangvoorzieningen. Veel ouderen betekent nieuw gesubsidieerd werk door de stijgende vraag naar zorg en begeleiding. Veel allochtonen houdt in dat een diversiteitsbeleid bij Antwerpse werkgevers en bij de stad als werkgever stilaan concrete invullingen moet krijgen.

6 In 1999 waren er in de haven van Antwerpen ruim 54 000 personen tewerkgesteld. Ten opzichte van 1998 betekent dit een daling met bijna 3%. Die daling is hoofdzakelijk toe te schrijven aan de afname van het aantal tijdelijk tewerkgestelden en aan de reorganisatie bij Opel Belgium.

7 Bron: Soma, Databank Sociale Planning

De evolutie van de bevolking treft de stad ook erg zwaar in haar geldbeugel. De stad kan met moeite koopkracht binnen haar grenzen houden. Eind jaren tachtig bedroeg het totale beroepsinkomen van werknemers die in de stad werken 146 miljard frank. Meer dan de helft daarvan (56%) verdween uit de stad. Begin jaren tachtig lag die verhouding nog op fifty-fifty. Dat wijst dus op een toenemende pendel van loontrekkenden. Jonge tweeverdieners stemden met hun voeten en namen de wijk naar de groenere rand. Het gemiddelde belastbare inkomen per aangifte nam in Antwerpen tussen 1993 en 1997 toe, maar slechts half zo snel als de stijging van de levensduurte. In werkelijkheid ging de inkomenspositie van de Antwerpenaar achteruit.

Een stad zoals Antwerpen wordt ook sneller en harder geconfronteerd met de gevolgen van mensenhandel, met huissjesmelkers en met de ‘verschoven overlast’ van vluchtelingen en asielzoekers. Zo verblijven bijna 9 000 legale asielzoekers ondersteund door 500 OCMW’s in de stad. Ruim 33% daarvan verblijft in Antwerpen-Noord.⁸

2 *De samenhang tussen stadsontwikkeling en werkgelegenheid*

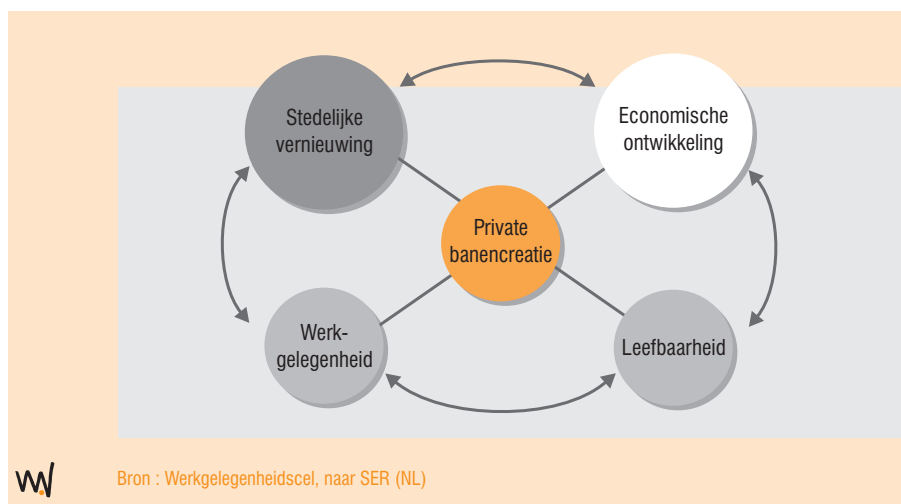
In de sociaal-economische nota werd al aangegeven dat arbeidsmarktbeleid nauw verweven is met het ruimere geheel van de stadsontwikkeling.⁹ Stadsontwikkeling steunt in de eerste plaats op een stedelijke visie over de gewenste inrichting van de publieke ruimte. Daarbij staan weloverwogen keuzen inzake publieke plaatsen en pleinen, woningaanbod en ruimte voor economische bedrijvigheid centraal. Op basis van dit ruimtelijk planningsbeleid waarbij de stad haar strategische troeven uitspeelt, kan een aangepast economisch stimuleringsbeleid en een arbeidsmarktbeleid worden gevoerd. Ruimtelijke investeringen en economische ontwikkeling verdienen prioritair te worden aangepakt. Zij werken in op de oorzaken van grootstedelijke problemen.

⁸ Bron: Stad Antwerpen – Dienst Integratie Antwerpen.

⁹ SCP (Sociaal Cultureel Planbureau), De beklemd stad. Grootstedelijke problemen in demografisch en *sociaal-economisch perspectief*, Cahier 126, 1996.

Figuur 4.1

Globaal beleidskader voor stedelijk groei beleid



Het globale beleidskader voor stadsontwikkeling stoelt op vier grote beleidsdimensies.

Ruimtelijke planning of stedelijke vernieuwing is in feite de harde kern van een stedelijk groei beleid. Hoofddoel is de infrastructuur van de stad zodanig vormgeven dat het voldoet aan de eisen van een gewijzigde economie, een gewijzigde arbeidsmarkt en gewijzigde wensen van burgers om in een stad samen te leven. Daartoe behoort onder meer het verhogen van de kwaliteit van het woningaanbod, het saneren van vervuilde terreinen, het bedrijfsklaar maken van sites, de uitbouw van een fijnmazig vervoersnet, enz.

Bij *economische ontwikkeling* is de versterking van de economische structuur het hoofddoel. Het bevorderen van economische activiteit en ondernemerschap is de basis voor economische welstand en stedelijke heropleving. Daartoe behoort onder meer een eenvoudig vergunningenbeleid, uitbouw van werkgeversloketten, winkelstraatmanagement, investeringsbeleid, bevordering van (allochtoon) ondernemerschap, innovatiebeleid en clusterontwikkeling waarbij economische troeven worden uitgespeeld.

Werkgelegenheid in een stad richt zich volledig op het verhogen van de arbeidsdeelname en de duurzame integratie van werkzoekenden op de arbeidsmarkt. Een hogere arbeidsparticipatie is één van de sleuteloplossingen voor het bestrijden van een reeks andere grootstedelijke problemen zoals rondhanggedrag, bendevoering of drugsoverlast. Werkgelegenheidsbe-

leid in een stad betekent een brede waaier aan initiatieven zoals het opkrikken van het opleidingsniveau van werkzoekenden, het stimuleren van banengroei in de marktsector of de gesubsidieerde sector, het wegwerken van jobobstakels zoals gebrekkige kinderopvang of financiële werkloosheidsvallen. Verder behoort ook de afstemming onderwijs-arbeidsmarkt tot het ruimere geheel van een werkgelegenheidsbeleid. Het bestrijden van vroegtijdige onderwijsuitval is een verworven onderdeel van het preventief onderwijsbeleid. Het uitzetten van een levenslang-leren-beleid staat nog volop in de kinderschoenen.

Leefbaarheid tenslotte heeft als doel samenlevingsproblemen in de stad en in buurten op te lossen met gerichte initiatieven zoals wijk- en buurtbeheer (buurttoezicht, wijkoverleg,...), de ontwikkeling van wijkontwikkelingsplannen, de uitbouw van buurtbeheerbedrijven, de uitbouw van sociaal-culturele voorzieningen die ontmoeting (onder vreemden) mogelijk maken, enz. Dit beleidsraster voor een stedelijk groeibeleid laat zien hoe het werkgelegenheidsbeleid geïntegreerd zit in één globaal beleid voor stadsontwikkeling. Werkgelegenheid en banengroei zijn een afgeleide van een ruimtelijk-economische dynamiek, niet omgekeerd.

In de volgende paragrafen gaan we uitvoeriger in op het werkgelegenheidsbeleid van de stad Antwerpen. Eerst maken we de koppeling met het economisch stimuleringsbeleid. Vervolgens komen de beleidsopties voor het arbeidsmarktbeleid aan bod.

3 *Een structuurversterkend economisch beleid*

De sociaal-economische nota pleit ervoor om niet te blijven steken in een analyse van de problemen, maar veel meer uit te gaan van de kansen die Antwerpen heeft en moet grijpen. De uitdaging is om de hele stad meer te verkopen als een aantrekkelijke vestigingsplaats voor burgers, bewoners, werkenden, investeerders, ondernemers, shoppers en cultuurconsumenten. Antwerpen moet er alles aan doen om iedereen van die nieuwe positie te laten genieten. Een verhoging van de aantrekkingskracht en algemene draagkracht van de stad loopt als een rode draad door alle beleidsplannen. Binnen het economisch programma staat ruimte voor bedrijvigheid centraal. De jongste decennia hebben immers heel wat bedrijven de wijk genomen uit de stad, richting industrieterreinen elders, daar waar meer rechtszekerheid en uitbreidingsmogelijkheden zijn.

3.1 De stadskern

In de *stadskern* zelf moeten niet-hinderlijke bedrijven terechtkunnen, zakelijke dienstenbedrijven en kantoren voorop. Hoofdopdracht daarbij is het bedrijfsklaar maken van leegstaande panden, het liefst op een architecturaal waardevolle manier, zodat Antwerpen als 'global city' op de wereldkaart wordt gezet. Daarnaast is een versterking van de horeca-, culturele, toeristische en vrijetijdsfunctie aan de orde.¹⁰ In aansluiting op de beleids optie om niet-hinderlijke bedrijvigheid ook in de kernstad te behouden, moeten de nodige mobiliteits- en parkeermogelijkheden worden gecreëerd. Zo worden alternatieven als bedrijfsparkkeerkaarten, carpooling, enz. verder onderzocht en/of gestimuleerd.

3.2 De stadsrand

In de stadsrand stelt de Sociaal-Economische Nota met enige verbazing vast dat er op verschillende strategische plekken nog ruimte is voor bedrijvigheid. De stad kan zich daar profileren als cultuurproductstad, zakelijke dienstestad en milieutechnologiestad. Belangrijke projecten situeren zich op het spoorwegemplacement, aan de Zuidrand, bij Dam-Slachthuis en rond het Centraal Station.

De potentiële herbestemming van het enigszins vervuilde *spoorwegemplacement* steunt op een groene onderlegger. Gedacht wordt aan een stedelijk parklandschap met ruimte voor actieve en passieve vormen van 'zachte' recreatie (sport & spel,...) Als nevenfunctie wordt gedacht aan de ontwikkeling van de 'kop Noorderplaats', als noordelijke stadspoort voor Antwerpen. De 'kop' krijgt een gemengde en multifunctionele invulling van hoofdzakelijk kantoren. Verder behoort een publieksgerichte artistiek-culturele herbestemming van drie bestaande spoorweggebouwen tot de mogelijkheden

De terreinen aan de *Zuidrand* zijn bij uitstek de gronden waar de milieutechnologiestad kan verrijzen. Petroleum Zuid (50ha) kan een site worden voor toekomstgerichte milieubedrijven (schone technologieën, duurzame energietoepassingen & consultancy). Op BM Titan (15ha), iets zuidelijker gelegen, kan een recycling en re-use centrum voor ontmanteling van boorplatforms komen. Op korte termijn zou die investering werk verschaffen aan 300 laaggeschoolde werknemers. Voor de Zuidrand moet het incubatiecentrum De Wolkammerij nieuwe arbeidsintensieve activiteit genereren in een economische omgeving. Als hefboom

¹⁰ Binnen de toeristische en cultureel beleid van de stad Antwerpen worden thans strategische hefboomprojecten uitgevoerd, zoals Watertoerisme, de uitbouw van de Jachthaven aan het Willemdok, het profileren van Antwerpen als Modestad, de organisatie van Cultuurevenementen zoals 'De Zomer van Antwerpen'.

wordt onder meer de uitbouw van een milieutechnologiecluster naar voren geschoven. Het Fort VIII in Hoboken tenslotte zet de poort naar Antwerpen wijdopen en kan worden uitgebouwd tot een klassenrijk verblijfs- en outdoorcentrum.

Op de korte termijn wordt veel heil verwacht van de economische revitalisatie van *Dam-Slachthuis* (Antwerpen-Noord). De site steunt op drie grote investeringsdossiers: de bouw van een nieuw, compact en door het IVK erkend slachthuis, de uitbouw van een Culinaire Agora en de uitbouw van een groothandelscentrum voor de horeca.

Een stad zoals Antwerpen heeft heel wat troeven om zwaar in te zetten op de groeicluster van de zakelijke dienstverlening en het zakentoeisme. Op de middellange termijn zal de verbinding van Antwerpen met andere HST-grootsteden de economische en werkgelegenheidsstructuur grondig wijzigen. Naar alle verwachting zal de *kantorencluster* in de nabijheid van snelle spoorverbindingen aan belang winnen.

Dam-Slachthuis

Op de korte termijn wordt veel heil verwacht van de economische revitalisatie van Dam-Slachthuis (Antwerpen-Noord). De site steunt op drie grote investeringsdossiers: de bouw van een nieuw, compact en door het IVK erkend slachthuis, de uitbouw van een Culinaire Agora en de uitbouw van een groothandelscentrum voor de horeca. Voor de gebiedsontwikkeling worden publieke middelen ingezet met als doel een marktconforme economische activiteit te laten gedijen. Redelijkerwijze mag worden verwacht dat die bedrijvigheid heel wat werkgelegenheid creëert. Gezien de activiteit zal voornamelijk de vraag naar laaggekwalificeerd personeel enorm toenemen. Het gaat zowel om operationele functies in de varkensversnijderijen, de snijzalen, de slachtlijn als logistieke en dienstverlenende functies in de horeca. Het potentieel wordt geschat op meer dan 380 nieuwe arbeidsplaatsen op de slachthuissite.

De economische zone rondom de slachthuissite biedt overigens nog vele andere opportuniteiten: de stad wil op de middelkorte termijn het Europese Doelstelling2-programma aangrijpen om grote clustergebonden opleidingscentra¹¹ uit te bouwen en een vervoerdispatchingcentrum neer te poten. Op middellange termijn biedt de drooglegging van het Lobroekdok nieuwe ruimte voor economische activiteit in de onmiddellijke nabij-

11 In het werkgelegenheidsbeleid van de stad Antwerpen gaat grote prioriteit naar de uitbouw van modulaire opleidingscentra in de sectoren bouw, metaal, schoonmaak, voeding & horeca, transport & logistiek, tertiaire sector & ICT.

heid van het Sportpaleis. De site moet de ruimtelijke transformator worden voor de omgeving. De zachte recreatieve invulling van het spoorwegemplacement krijgt hier mogelijk zijn harde variant: festival- en evenementenplek, grootse overdekte sportinfrastructuur, harde commerciële recreatie. Het aansluitende Schijnpoort is daar de perfecte *stadspoort* die het gebied Sportpaleis-Lobroekdok verbindt met de kernstad.

4 *Een actief en activerend arbeidsmarktbeleid*¹²

Een versterking van de werkgelegenheidsstructuur betekent niet automatisch dat iedereen volop meetelt en meekan op de arbeidsmarkt. De grote economische en culturele transitie van de afgelopen decennia hebben de stad 'opgezaagd' met een arbeidsreserve die niet eenvoudig bemiddelbaar is naar de nieuwe jobs die het bedrijfsleven heeft openstaan. Vele duizenden Antwerpse werkzoekenden hebben een (zeer) grote afstand met de arbeidsmarkt. En die moet door een krachtig en kordaat activerend arbeidsmarktbeleid worden gedicht. De stad heeft daar een welbegrepen economisch, sociaal en politiek belang. En zij heeft de schaalgrootte om daadwerkelijk het verschil te kunnen maken.

4.1 *De schaal van de grootstad*

In het Vlaamse arbeidsmarktbeleid is het subregionaal niveau een belangrijk niveau om het standaardbeleid wat te differentiëren. Dat uitgangspunt is van kapitaal belang. Helaas geeft het subregionale niveau een volledig vertekend beeld van de specifieke grootstedelijke situatie in Antwerpen. De werkzaamheids- en werkloosheidsgraden in stad en rand zijn met name zeer ongelijk verspreid.

De *werkzaamheidsgraad* of het procentueel aantal van de inwoners op beroepsactieve leeftijd die effectief werken, ligt in de stad op 59,2%. Vlaanderen boekt af op 62,6%; de rand op 65,3%. Deze index geeft de mate weer waarin stadsinwoners mee geïntegreerd worden op de arbeidsmarkt. Ook de *werkloosheidsgraad* stelt de ongelijke spreiding scherp. De werkloosheidsgraad bedraagt in Vlaanderen 5,73%. Het arrondissement Antwerpen-Boom telt 8,16% werkloosheid. Maar dat percentage wordt fel vertekend door de 12% die de stad Antwerpen

¹² Dit hoofdstuk steunt in grote mate op volgend document: Stad Antwerpen, *Op volle toeren. Werkgelegenheid & Arbeidsmarkt. Beleidsnota 2001-2006*, September 2001.

voor haar rekening neemt. Met uitzondering van Boom kennen de randgemeenten een zeer lage werkloosheid.

De ongelijke spreiding tussen stad-rand en Vlaanderen wordt door beleidsmakers al te vaak miskend.

- Eén achtste van de Vlaamse werkzoekenden woont in Antwerpen.
- Ruim 15% van de mannelijke werkzoekenden in Vlaanderen woont in Antwerpen.
- Twee derde van alle werkzoekenden van de subregio Antwerpen-Boom woont in de stad Antwerpen.
- Bijna 95% van alle allochtone werkzoekenden van de subregio woont in de stad Antwerpen.
- Een grootstad trekt ook verhoudingsgewijs veel personen aan die buiten het vangnet van het sociaal verzekeringsstelsel zijn beland. Bijna 8 000 personen zijn gerechtigd op een bijstandsuitkering of een levensminimumuitkering.
- Twee derde van alle 'personen zonder papieren' die zich als 'vrij ingeschreven niet-werkende werkzoekende' bij VDAB inschreven, werden in het Lokaal Klantencentrum van VDAB-Antwerpen geregistreerd. Bijna 82% van deze personen bezit een ontoereikende kennis van het Nederlands.¹³

Dat is jammer, want de schaal van de grootstad maakt in feite een stadsregionaal arbeidsmarktbeleid daadwerkelijk mogelijk. Grote steden hebben een grote laboratoriumfunctie en bieden heel wat mogelijkheden voor een experimentele aanpak. De schaalgrootte laat toe om schalige tewerkstellingsprojecten op te zetten. De gevarieerde mix aan werkzoekenden kan ook als opportuniteit worden uitgespeeld. De stedelijke overheid kan beroep doen op een brede waaier aan actoren die actief betrokken zijn bij het stedelijk arbeidsmarktbeleid. Steden genereren ook extra publiek kapitaal. Die vormt een financiële basis om een kordaat arbeidsmarktbeleid uit te stippelen. Grootsteden zijn feitelijk ook het centrum van de economische groei en die werkt door in de omliggende regio en het land waarvan zij deel uitmaken. Kortom, de schaal van de grootstad mag stilaan op de politieke agenda worden gezet !

4.2 ■■ Beleidsvisie

Voor een succesvol stedelijk werkgelegenheidsbeleid is het van groot belang dat het brede scala aan maatregelen, voorzieningen en instrumenten in een juiste samenhang en in een

¹³ Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Strategisch Plan Werkgelegenheid. Monitoring van de beoogde beleidseffecten. Stand van zaken, Administratie werkgelegenheid, Oktober 2000.

goede volgorde worden ingezet.¹⁴ Het arbeidsmarktbeleid van de stad Antwerpen steunt op drie grote pijlers en zes grote instrumenten. Deze kunnen als volgt worden gerangschikt:

VRAAG	Versterken van de economische structuur van de stedelijke economie/ Stimuleren van arbeidsintensieve werkgelegenheid in de marktsector
VRAAG	Stimuleren van werkgelegenheid in de socio profit
MATCHING	Het bemiddelbaar maken van werkzoekenden via vorming & opleiding
MATCHING	Het arbeidsmarkt bewust maken van werkgevers via het stimuleren van maatschappelijk ondernemen en het modelleren van de arbeidsvraag
AANBOD	Het vertrouwd maken van werkzoekenden met de arbeidsmarkt via sociale activering en werkervaring
AANBOD	Opbouw van gespecialiseerde 'cliëntkennis' van de werkzoekendenpopulatie

Bron: Stad Antwerpen, Op volle toeren. Werkgelegenheid en Arbeidsmarkt. Beleidsnota 2001-2006, september 2001.

Dit beleidsraster weerspiegelt de noodzakelijke en onvermijdelijke mix tussen een vraaggerichte *economische* benadering en een specifiek aanvullend *sociaal* aanbodbeleid dat tot doel heeft de kwaliteit van het arbeidsaanbod structureel te verbeteren.

4.3 ■ ■ Beleidsopties voor een actief arbeidsmarktbeleid¹⁵

In navolging van de stad Rotterdam hanteren we de metafoor van de arbeidsmarktladder als symbool.¹⁶

4.3.1 Toeleiding en screening

De onderste sport van de arbeidsmarktladder verwijst in feite naar de eerste opstap, het eerste contact tussen de werkzoekende en gespecialiseerde consultants. Kenmerkend voor die onderste trede is dat kwantitatieve cijfers over de omvang en de samenstelling van de werkzoekendenpopulatie een kwalitatieve vertaling kennen. De opbouw van meer verfijnde informatie over levens en verledens van werkzoekenden is nodig om de juiste mensen op het juiste ogenblik naar het juiste traject toe te leiden. Een eerste stap in de opbouw van 'cliëntkennis' is de samenwerking tussen verschillende organisaties die zich richten op de integratie van werkzoekenden op de arbeidsmarkt.

14 Werkgelegenheids Adviesraad Rotterdam, Economie, economie en nog eens economie. Slotadvies van de Werkgelegenheids Adviesraad Rotterdam 1995-1998.

15 De hiernavolgende opties besteden nauwelijks aandacht aan een aanvullend doelgroepbeleid. Daarvoor wordt verwezen naar twee deelprogramma's (in opmaak). In het najaar wordt een Masterplan opgeleverd met betrekking tot de verbetering van de arbeidsmarktpositie van allochtonen. De positie van de CDO-leerlingen wordt mee opgenomen in het deelprogramma 'onderwijs-arbeidsmarkt'. Dat programma besteedt ook aandacht aan Open leercentra en Leven Lang Leren.

16 Gemeente Rotterdam, *Meer wegen naar werk. Een kader voor activerend arbeidsmarktbeleid*, Bestuursdienst SEZ, April 2001.

Lokale Werkwinkels

De voorbije jaren werd al gestart met de uitbouw van Lokale Werkwinkels. Stad, VDAB, Werkwijzers, PWA en ATB werken samen aan de uitbouw van een geïntegreerde basisdienstverlening voor werkzoekenden. Het OCMW kijkt (voorlopig) de kat uit de boom en wil – niet ten onrechte – de meerwaarde van Werkwinkels voor het eigen cliënteel goed inschatten.

In de uitbouw van Lokale Werkwinkels houdt de stad eraan om de basisdienstverlening voor werkzoekenden uit te bouwen, in functie van de concrete noden die eigen zijn aan de grootstedelijke situatie. De kerncompetenties van VDAB worden daarbij ten volle benut. De stad en haar partners moeten die niet doubleren. Wel is de uitbouw van de geïntegreerde basisdienstverlening een gezamenlijke verantwoordelijkheid van *alle* partners die middelen en personeel investeren in de uitbouw van de Lokale Werkwinkels. En daar wringt het schoentje. De oorspronkelijke idee van het éénloketprincipe veronderstelt dat de deelnemende partners samen vorm geven aan een eigenstandige managementstructuur. Integreren onder het hoedje van één van de partners werkt niet. Maar het nobele idee van een ‘NV Basisdienstverlening’ snijdt – sinds de VDAB-staking in de zomer van 2000 – niet langer hout. Het gevolg is dat het oorspronkelijke Werkwinkelconcept verwordt tot centra waar verschillende diensten in een huis met vele deuren naast elkaar zitten.

Het oorspronkelijke Werkwinkelbeleid dreigt intussen om meerdere redenen te mislukken. Ten eerste moeten de lokale overheden in het algemeen en de stedelijke overheid in het bijzonder als mede-overheid erkend worden. De tijd dat de stedelijke overheid louter de uitvoerder is van het bovenlokale beleid is niet meer van de tijd. Met lippendienst koop je tegenwoordig niet veel meer. Ten tweede moet – in lijn met de Europese trend – een decentralisering van het arbeidsmarktbeleid ook gepaard gaan met een decentralisering van de besluitvorming. Stad en OCMW zouden rechtstreeks met VDAB-Antwerpen en RVA-Antwerpen moeten kunnen onderhandelen over convenanten met inhoud. Het lijkt erop dat de decentralisering van het Vlaamse arbeidsmarktbeleid gelijktijdig gepaard gaat met meer centrale besluitvorming. Dat euvel brengt ons – ten derde – opnieuw bij het schaalniveau van de stad. Een grootstad is geen plattelandsgemeente. Aanvullend op de uniforme aanpak die thans opgeld maakt in centraal geleide hiërarchische organisaties moet ook schaaldifferentiatie en pluriformiteit in de probleemaanpak alle ruimte krijgen. Standaarden die voor heel Vlaanderen gelden zijn al te vaak onvoldoende gesneden op maat van steden zoals Antwerpen en Gent.

Werkwijzers

Aanvullend en complementair aan de kerncompetenties van VDAB richt de stad Antwerpen, eigen aan die grootstedelijke context, haar aandacht op de dienstverlening naar de moeilijker doelgroep van werkzoekenden die omwille van een meervoudige problematiek een intensieve en individuelere begeleiding nodig hebben. De doelgroep omvat de laaggeschoolde en/of langdurig werkzoekenden, de allochtone werkzoekenden, de mensen in regularisatie en de asielzoekers die slechts zeer beperkte noties van het Nederlands hebben. De doelgroep omvat ook de – vaak zeer marginale – werkzoekenden die binnen de complexe doolhof van maatregelen en organisaties alle vertrouwen in de instituties van de welvaartsstaat hebben verloren. Velen hebben afgehaakt en zijn feitelijk niet meer bereikbaar. Duizenden hebben noodgedwongen overlevingsstrategieën ontwikkeld in een grijs of zwart circuit.

De dienstverlening voor moeilijke doelgroepen wordt thans in hoofdzaak door Werkwijzers-Antwerpen opgenomen. De locatie van Werkwijzers is zeer divers: in Lokale werk-winkels, in arbeidsateliers en opleidingsinstituten en op eigen laagdrempelige plekken. Naar het voorbeeld van de stad Amsterdam wil de stad Antwerpen de Werkwijzers verder professionaliseren en uitbouwen tot een gespecialiseerd casemanagementbedrijf.¹⁷ Zo'n bedrijf werkt bij voorkeur met een gemengde stedelijke, Vlaamse en (/of) federale financiering. Deze kan bestaan uit een vaste basisfinanciering en een outputfinanciering. Per consultant wordt een caseload vastgesteld. De uitbouw van een gespecialiseerde dienstverlening voor moeilijke doelgroepen zal onvermijdelijk ook de grenzen doen vervagen met (een deel van) de PWA-activiteit.

PWA

Gemiddeld zijn er ongeveer 1 200 werkzoekenden actief werkzaam in het PWA-systeem. Omgerekend komt dat overeen met 388 banen, uitgedrukt in 1/3^{de} FTE. Bij de opstart van PWA-Antwerpen in mei '97 kwam het stelsel tegemoet aan de onvervulde behoeften van gebruikers. De matching verliep vrij behoorlijk. Het PWA heeft in Antwerpen duidelijke merites. Het is zeer laagdrempelig en is één van de meest performante toeleiders. Hoewel het PWA geen specifieke opdracht heeft rond doorstroming werden tussen januari 1998 en juni 2001 toch 1 505 toegeleid naar werkervaringsprojecten en jobs op de reguliere arbeidsmarkt. Bijna 600 daarvan werden aangeworven. Maar er zijn ook belangrijke knelpunten. De 'achterban' van PWA bestaat in toenemende mate uit moeilijk tot zeer moeilijk bemiddelbare

¹⁷ Gemeente Amsterdam, *een tandje bijsteken*, bestuursdienst Amsterdam, september 2000.

werkzoekenden die van langsom minder de opstap via PWA-arbeid kunnen maken, gewoonweg omdat ze de productiviteitsvereiste van 300 BEF per uur niet meer halen. Een herinvoering van de dienstencheques kan misschien nog wel voor een trek in de schoorsteen zorgen. Maar het resultaat is dat PWA in toenemende mate geconfronteerd wordt met een doelgroep waarvoor geen markt meer is.

PWA heeft m.a.w. een nieuw kleed nodig. Net als de Werkwijzers beschikt PWA over een 'keure' van beambten die zich verder kunnen professionaliseren tot gespecialiseerde consultants voor moeilijke doelgroepen. Een afstemming en mogelijke synergie met de Werkwijzers ligt voor de hand maar stuit vooralsnog nog op een njet van de federale overheid. Eigenlijk zouden de stedelijke, de Vlaamse en de federale overheid best hun middelen clusteren in één managementstructuur voor moeilijke doelgroepen !

4.3.2 Het vertrouwd maken met de arbeidsmarkt van werkzoekenden

De jongste jaren is een brede discussie op gang gekomen over de arbeidsmarktinzetbaarheid van werkzoekenden. Het is één van de vier grote richtsnoeren van de Europese werkgelegenheidsstrategie. Arbeidsmarktinzetbaarheid heeft betrekking op het vermogen en de wil van een individu om kwaliteiten en vaardigheden te verwerven die van tel zijn op een arbeidsmarkt. Naast kennis en ervaring gaat het daarbij ook om het brede spectrum van gedrags-elementen, zoals sociale vaardigheden, weerbaarheid, motivatie en het kunnen omgaan met veranderingen. Vooral dit laatste wint steeds meer aan belang. Het employabilitybeleid is een vlag die vele ladingen dekt. Bij sociale partners ligt de klemtoon al snel op scholing en opleiding. Dat is belangrijk, maar onvoldoende. In een grootstedelijke context moet er vooral geïnvesteerd worden in het opnieuw arbeidsmarktrijp maken van werkzoekenden die om velerlei redenen (nog) niet voldoen aan de productiviteitsvereisten van een normale opleiding of een normale baan. Voor de doelgroep van werkzoekenden met een zeer grote afstand tot de arbeidsmarkt worden vijf treden op de arbeidsmarktladder verder ingevuld.

Zorg en Hulpverlening

Vele uitkeringsgerechtigden geraken omwille van medische, sociale en financiële problemen nauwelijks uit de werkloosheid. Sommigen zoals drugs- en alcoholverslaafden hebben veel meer nood aan begeleiding en zorg door gespecialiseerde instellingen. Zij moeten daar tijdelijk worden opgevangen. In die zin is arbeidsmarktbeleid duidelijk onderscheiden van welzijnsbeleid. Anderen kunnen moeilijk budgetten beheren en kampen met financiële

problemen. Samen met gespecialiseerde instellingen zoals het OCMW zal gestart worden met een structurele aanpak van de schuldhelpverlening: schuldbemiddeling, budgetcursussen, saneringsbegeleidingsplannen,.. Schuldhelpverleningstrajecten worden wel gekoppeld aan trajectplannen naar werk.

Onbenutte Kwaliteiten

Antwerpen telt heel wat werkzoekenden die niet in de ziekteverzekering thuishoren, maar evenmin de productiviteitsvereisten van een (al of niet gesubsidieerde) arbeidsmarkt aankunnen. Voor deze groep worden nieuwe beleidssporen getrokken. De essentie daarvan is dat *alle* werkzoekenden als burger volwaardig moeten kunnen participeren aan de samenleving. Die waardeert ook andere vormen van maatschappelijke participatie dan de loutere inschakeling op een formele arbeidsmarkt.

Onder de noemer 'onbenutte kwaliteiten' wil de stad nieuwe arbeidsvormen ondersteunen die tot doel hebben uitsluiting en isolement van burgers te bestrijden. Het gaat onder meer om arbeidszorgprojecten en het verrichten van onbetaald vrijwilligerswerk. Kenmerkend voor deze arbeidsvormen is dat werkzoekenden, los van de functionele vereisten die op een arbeidsmarkt gelden, kunnen investeren in een 'lerend zelfbeeld' en in de uitbouw van een sociaal netwerk. Een sociaal netwerk zorgt immers voor de ontwikkeling van de 'aanwezige menselijke vermogens'.¹⁸ En dat sociaal kapitaal is vaak de smeerolie die zij nodig hebben om finaal aansluiting te vinden in een traject naar werk. Ook werkzoekenden met zorgtaken horen onder deze beleidsmaatregel thuis. Heel wat werkzoekenden nemen inderdaad een uitkering op, maar kunnen een klassieke baan nauwelijks tot niet combineren met hun (aantoonbare) zorgtaken voor kinderen, familie of naasten.

Werkervaringsplekken

De derde trap op de arbeidsmarktladder is de eerste echte stap op weg naar de arbeidsmarkt. De notie van vrijwilligheid verdwijnt. Werkzoekenden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt krijgen een contract. Wederzijdse rechten en plichten worden gestipuleerd. Gespecialiseerde diensten treden op als werkgever en zorgen voor een begeleiding op maat. Tijdens de begeleide werkervaring wordt geïnvesteerd in vorming, opleiding, sollicitatietraining. Uiteindelijk moeten zo veel mogelijk deelnemers doorstromen naar de reguliere arbeidsmarkt.

18 De term is ontleend aan: Drijkoningen, C., Delanote, L., Van de Poel, D., *Slapende vermogens werken niet. HRM: ook voor uitvoerenden!* Acco, 2000, 150 blz.

Naar het voorbeeld van Rotterdam zouden de stedelijke, Vlaamse en de federale overheid één (of meerdere) inschakelingbureau(s) als uitvoeringsorganisatie kunnen erkennen en labelen.¹⁹ Dit bureau beschikt over een contingent van werkzoekenden, zorgt voor maatwerk, zoekt naar geschikte werkervaringsplekken en staat borg voor de verwezenlijking van een individueel trajectplan. Een team van bedrijfsconsulenten wordt er geresponsabiliseerd op het inkopen van werkervaringsplekken en op de reële doorstroming naar de reguliere banen in de marktsector. De techniek van pooling van werkzoekenden, de mogelijkheid van detachering naar commerciële bedrijven, 'flexibilisering' van de duur van de werkervaringsovereenkomsten, kwaliteitsauditing en goede afspraken met de sociale partners maken deel uit van een aangepast werkervaringsbeleid. Maar de tools daarvoor moeten de Vlaamse en de federale overheid aanreiken.

Uitbouw NT2-aanbod

Het arbeidsmarktprobleem van allochtonen heeft met vele factoren te maken. Lage scholing, een verkeerde studiekeuze, weinig voeling met een bedrijfscultuur en gebrekkige kennis van het Nederlands verklaren een deel van de achterstelling. Ook culturele verschillen zoals de sterke gemeenschapsbinding houden vele allochtonen van een baan. Een zeer belangrijke achterstellingsfactor is ongetwijfeld ook de harde discriminatie op basis van huidskleur, haardracht, ras of naam.

Een stedelijk arbeidsmarktbeleid kan uiteraard al deze knelpunten niet ten goede keren. Zij kan wel een actief beleid voeren op die terreinen die ze kan aanpakken. Eén daarvan is het wegwerken van de taalachterstand. Cijfers over de evolutie van het taalaanbod in Antwerpen laten zien dat het aanbod met de middeleninzet van het sociaal impulsfonds de jongste jaren meer dan verdubbeld is. Dat was ook nodig. Maar er is meer nodig. Vanuit het perspectief van het stedelijk arbeidsmarktbeleid is een inhaalbeweging nodig en moet vooral het beroepsgericht Nederlands worden geïntensifieerd. Dat ligt met 5,5% van het ganse taalaanbod voor anderstaligen onaanvaardbaar laag. De NT2-cel neemt, in nauwe samenwerking met de integratiedienst DIA en de dienst werkgelegenheid & arbeidsmarkt de regie van het stedelijk NT2-beleid op zich. Die regie is ook hard nodig, temidden van een verbrokken veld van aanbodverstrekkers.

¹⁹ Dit punt werd al opgenomen in het Grootstedenbeleid van de federale regering/Beleidsplan van de Stad Antwerpen/Jaar 2000/Luik spoorwegemplacement en omgeving.

Wegwerken mobiliteitsval

Naast het jobobstakel kinderopvang (zie verder) staat de bevordering van de geografische mobiliteit van werkzoekenden hoog op de agenda. In Vlaanderen heeft 43% van de werkzoekenden geen rijbewijs. In Antwerpen gaat het om 56% van de werkzoekenden. Meer dan 70% van de mensen die zich aanbieden als uitzendkracht beschikt niet over een eigen vervoermiddel. Het wegwerken van dat obstakel kan de werkzaamheidsgraad in Antwerpen gevoelig verhogen. De oplossing daarvan is niet te vinden in het ter beschikking stellen van fietsen voor werkzoekenden of in tussenkomsten in het openbaar vervoer. Werkzoekenden geraken daarmee nog niet – door weer en wind – in de verder afgelegen banen in de haven of buiten de stad.

Vorig jaar werd een eerste experiment *On the Road Again*²⁰ opgestart. Via screening in de Lokale Werkwinkels krijgen de niet mobiele werkzoekenden als het ware een taxicheque mee. Die kan te gelde gemaakt worden wanneer de werkgever het vervoer van woon naar werkplaats organiseert via erkende taxibedrijven. Het experiment wordt gefinancierd met middelen van het stedelijk tewerkstellingsfonds SCOLA. Op dit ogenblik maakt vooral de uitzendsector gebruik van het systeem. Het is de bedoeling om dit eerste kleine experiment schaliger te ontwikkelen door de haven en de grote sectoren structureler te betrekken in de uitbouw en financiering van de vervoersmobiliteit van de Antwerpse werkzoekenden.

4.3.3 Het arbeidsmarkt bewust maken van werkgevers

Naast het arbeidsmarktrijp maken van werkzoekenden zet de stad ook in op het meer arbeidsmarkt bewust maken van werkgevers. Heel wat belemmeringen en knelpunten situeren zich ook aan de vraagzijde. De invulbaarheid van vacatures wordt vaak afgeremd door onaan trekkelijke loons- en arbeidsvoorwaarden, onjuiste opmaak van functieprofielen, onaan gepaste wervings- en selectiemethoden, regelrechte discriminatie, het niet benutten van jobrotatie en opschaling van hoger geschoolden die thans functies voor lager geschoolden bezetten, ... In die optiek is het invulbaar maken van de markt vraag 'op maat van de doelgroep' een belangrijk onderdeel van een modern arbeidsmarkt bewust HR-beleid.

Op dit ogenblik werken in Antwerpen consulenten van verschillende organisaties aan (het bewerken van) de arbeidsvraag: sectorconsulenten van VDAB, de Interfacemedewerker van de Kamer van Koophandel, bedrijfsconsulenten van Vitamine W en projectontwikkelaars

20 Meeuws, T., *On the Road Again. Experimentele vervoercheques voor Antwerpse werkzoekenden*, Stad Antwerpen-Burgerzaken-Werkgelegenheid & Arbeidsmarkt, Juli 2000.

van het STC-team ontginnen dit relatief ondergesneeuwde spoor in het arbeidsmarktbeleid. Deze bedrijfsconsulenten werken samen in het netwerkverband van Antwerpen Werkt. De stad vraagt meer aandacht voor (het bewerken van) de vraagzijde van de arbeidsmarkt. Zij zal stimuli geven, maar zal eerst de wenselijkheid en haalbaarheid van een eigenstandig bedrijfsconsulententeam verder onderzoeken.

4.3.4 *Het bemiddelbaar maken van werkzoekenden via vorming en opleiding*

De bevordering van de kwaliteit van het arbeidsaanbod via vorming en opleiding wordt gezien als het sleutelscharnier in het bemiddelbaar maken van werkzoekenden. De kerncompetenties van bestaande institutionele opleiders zoals VDAB en de VIZO-centra worden daarbij ten volle benut. De stad en haar partners moeten deze niet doubleren.

Aanvullend en complementair aan de kerncompetenties van VDAB en de VIZO-opleidingscentra zal de stad Antwerpen haar aandacht richten op het bemiddelbaar maken van laaggeschoolde werkzoekenden in die knelpuntberoepen waar zich een belangrijk potentieel aan vacatures situeren. Daarom wordt resoluut gekozen voor de uitbouw van clustergebonden opleidingscentra die algemene vormingspakketten en *just in time* opleidingen organiseren en soepel en flexibel hun modulair vormings- en opleidingsaanbod kunnen aanpassen aan een gewijzigde marktvraag. De focus is dubbel: de opleidingscentra leveren een bijdrage aan de arbeidsmarktinzetbaarheid (employability) en aan het vermogen van mensen om soepel om te gaan met veranderingen (learnability).

In het kader van haar sectoraal beleid wil de stad Antwerpen haar arbeidsmarktmiddelen meer afstemmen met opleidingsmiddelen van sectorale organisaties, institutionele en lokale opleidingsorganisaties. De opleidingsclusters bieden bij voorkeur een volledig traject van toeleiding, screening, vorming & training, oriëntatie tot opleiding, begeleiding naar tewerkstelling en nazorg. De centra werken met een gemengde financieringsstructuur. De clustering van publiek kapitaal met privaat kapitaal van bedrijven en sectorfondsen moet toelaten om centra met slagkracht uit te bouwen. Alle prioriteit gaat naar clusters die een modulair vormings- en opleidingsaanbod voorzien voor de bouwnijverheid, de metaalnijverheid, de schoonmaaksector, voeding & horeca, chauffeursdiensten & logistiek, tertiaire sector & ICT.

De uitbouw van modulaire opleidingsclusters heeft vooral te maken met een noodzakelijke institutionele verankering van een bestaand – maar te verbrokkeld – werkveld van ‘lokale derden’. De stad zal daar haar regierol ten volle waarmaken. Clustering van initiatieven in een netwerk is prioritair; fusies behoren tot de mogelijkheden. De uitbouw van één of meer

grote vormings- en opleidingscentra is als strategisch hefboomproject opgenomen binnen het Europese Doelstelling2-programma.

4.3.5 *Werkgelegenheid in de socio-profitsector*

In de voorgaande paragrafen ging alle aandacht naar het aanbodstimulerend beleid en naar het invulbaar maken van de arbeidsvraag. Het doel is dat de werkzoekenden terecht komen in een normale baan, hetzij in de gesubsidieerde sector, hetzij in de marktsector. Binnen de 'gesubsidieerde werkgelegenheid' richt de stad haar aandacht op de uitbouw van de lokale diensteneconomie en op de stad als werkgever

Gesubsidieerde diensteneconomie

De uitbouw van de lokale dienstenwerkgelegenheid staat al enkele jaren hoog op de agenda. Ook Europa onderkent intussen het belang van het lokale niveau inzake het creëren van werkgelegenheid 'in het bijzonder in nieuwe activiteiten die samenhangen met behoeften waarin de markt (nog) niet voorziet'.²¹ Van lokale overheden wordt verwacht dat zij een regierol opnemen inzake het detecteren van lokale behoeften en het samenbrengen van de meest gereede partners die daarop inspelen.

Een actieplan 'gesubsidieerde diensteneconomie' werd in mei '01 door de gemeenteraad en in juli '01 door Vlaams minister Landuyt goedgekeurd. Drie servicedomeinen worden de komende jaren prioritair ontwikkeld: thuiszorg, buurtbeheer en occasionele kinderopvang. Het gaat telkens om de ontwikkeling van een aanvullend, flexibel aanbod dat door bestaande diensten niet snel wordt ingevuld.

De stad onderzoekt in hoeverre deze servicedomeinen zich kunnen structureren in één of meerdere dienstenbedrijven. Die clustering laat toe dat de 'winst' van de ene dienstenpijler dient om het 'verlies' van minder rendabele pijlers te compenseren. Ideaaltypisch werken de dienstenbedrijven met een kleine kern van medewerkers in vast (voltijds of deeltijds) dienstverband en worden aangevuld met poolwerknemers die in een statuut zitten vergelijkbaar met PWA. De dienstenbedrijven werken met een gemengde lokale, bovenlokale en private financiering.

²¹ Commissie van de Europese Gemeenschap, *Lokale werkgelegenheidsinitiatieven. Een lokale dimensie voor de Europese werkgelegenheidsstrategie*, Mededeling van de Commissie aan de Raad, aan het Europees Parlement, aan het Economisch en Sociaal Comité en aan het Comité van de Regio's, Brussel, 07/04/2000.

De Stad als Werkgever

De stad is één van de belangrijkste werkgevers van de ruimere stadsregio. Daardoor is zij rechtstreeks betrokken bij de bestrijding van werkloosheid en uitsluiting. Eind 2000 bood de stad Antwerpen zelf aan ongeveer 8 500 mensen werk. Zij maakt daarbij ruim gebruik van maatregelen zoals Geco-tewerkstellingen, Sociale en Culturele Maribel, wepplustewerkstellingen, dienstenbanen,...

Deze brede waaier aan tewerkstellingsmaatregelen is dringend aan vereenvoudiging en harmonisering toe. Een stad zoals Antwerpen kan dat niet op haar eentje veranderen. Maar zij kan wel aandringen op een specifiek agenda-overleg met de Vlaamse en federale overheid over integratie van maatregelen en bundeling van geldstromen. Naast dit management van complexe banenplannen heeft de stad heel wat mogelijkheden om een arbeidsmarktbe-
wust HR-beleid te ontwikkelen. Door huidige personeelsleden via vorming, opleiding en training op te schalen, is het mogelijk om banen aan de 'onderkant van het loongebouw' vrij te maken voor outsiders.²² Verder zal alle aandacht gaan naar de vormgeving van een diversiteitsbeleid (het managen van verschillen) en naar het wegwerken van discriminerende mechanismen achter schijnbaar objectieve wervings- en selectieprocedures. Tenslotte heeft de stad ook een voorbeeldige opdracht: vooral de aanwerving van allochtonen blijft achter op de gewenste ontwikkeling.

4.3.6 Werkgelegenheid in de marktsector

Binnen het stedelijk arbeidsmarktbeleid is de bevordering van economische werkgelegenheid een *majeur* aandachtspunt. Deze omvat een breed scala aan beleidsopties. Het vergroten van de economische groei, het versterken van de economische structuur van de stad en het stimuleren van arbeidsintensieve werkgelegenheid worden hieronder gevat. In deze beleidsperiode zijn drie projecten prioritair.

Bedrijvencentra voor sociale economie

In de Europese werkgelegenheidsstrategie is de bevordering van ondernemerschap één van de vier basispijlers. In uitvoering daarvan heeft de Vlaamse regering een impuls- en ondersteuningsprogramma voor de *meerwaarden economie* goedgekeurd. De meerwaarden economie staat in feite symbool voor maatschappelijk en verantwoord ondernemen. Zo spelen

²² Derksen, W., *Het werk moet lonen. Tien stellingen over lokaal werkgelegenheidsbeleid*. Jaarbericht van het Centrum voor Lokaal Bestuur – Wiardi Beckmanstichting, 1998.

regionale incubatiecentra voor de sociale economie een rol bij bedrijfsontwikkeling en het aanbieden van infrastructuur en logistieke diensten aan startende ondernemingen. Startende ondernemers kunnen voor risicokapitaal en waarborgen een beroep doen op het Vlaams waarborgfonds.

In Antwerpen werden twee regionale incubatiecentra erkend: De Wolkammerij in Hoboken en de Kempische Burg. Beide incubatiecentra kunnen voor de stad een belangrijke partner worden. Het bedrijventrum De Wolkammerij kan ten zuiden van Antwerpen mee impulsen geven aan nieuwe (liefst arbeidsintensieve) economische bedrijvigheid op het vlak van recycling, re-use en milieutechnologie. Het incubatiecentrum De Kempische Brug kan, met steun van het Havenbedrijf, belangrijke economische impulsen geven aan maritieme projecten en aan de ontwikkeling van een maritieme erfgoedcluster aan het Kempisch Dok.

Vervoerdispatchingcentrum

Een belangrijke werkloosheidsval is de moeilijke bereikbaarheid van bedrijven met het openbaar vervoer. Het aanbod is ontoereikend en veelal onvoldoende op maat van flexibele arbeidsregelingen of ploegarbeid. De stad wil in deze bestuursperiode mee stimulansen geven die antwoord bieden op de woon-werkmobiliteitsvragen. Uitgangspunt daarbij is dat de werkzoekende die ingaat op een passende dienstbetrekking ook een vervoersservice op maat verdient. In de komende beleidsperiode wil de stad Antwerpen in Antwerpen-Noord en in Antwerpen-Zuid een vervoerdispatchingcentrum uitbouwen. De stad zal stimulansen geven, maar rekent op een grote private investeringsbereidheid. Het vervoersdispatchingcentrum is in feite een logistiek bedrijf dat chauffeursdiensten levert. Naast het vervoer van personen (woon-werk mobiliteit) kunnen op de daluren (tussen 11.00 uur en 15.00 uur) en 's nachts ook commerciële partners klant zijn voor kleinschalig vervoer van goederen.

Werkgelegenheid Slachthuissite

In de ruime omgeving van de slachthuissite (Dam-Sportpaleis) wordt hoofdzakelijk ingezet op een versterking van de economische structuur en de groei van duurzame werkgelegenheid. De slachthuissite wordt geprofileerd rond het concept van de Culinaire Agora. Deze omvat de revitalisatie van de vleesverwerkende nijverheid; de inplanting van een groothandelscentrum voor de horeca en de uitbouw van een Centrum voor Culinaire Cultuur. Gezien de activiteit zal – bij een normale ontwikkeling – voornamelijk de vraag naar laaggekwalificeerd personeel enorm toenemen. Het gaat zowel om operationele functies in de varkensversnijderijen, de snijzalen als om logistieke en dienstverlenende functies in de horeca en het groothandelscentrum. Het potentieel wordt geschat op meer dan 380 nieuwe

arbeidsplaatsen. De stad stelt een projectontwikkelaar werkgelegenheid ter beschikking. Hij is het aanspreekpunt voor bestaande en nieuwe bedrijven op en rond de site. Hij krijgt tot opdracht de marktvrage in te kopen en invulbaar te maken met geschikte arbeidskrachten. De projectontwikkelaar doet aan netwerkregie en responsabiliseert het brede werkveld van toeleiders, begeleiders en opleiders.

4.4 ■ ■ Stedelijke beleidssturing

4.4.1 *Een beleidsplan*

Een goede regisseur moet een goede visie uitzetten en moet ook de beschikking hebben over de nodige financiële middelen om een eigenstandig stadsregionaal arbeidsmarktbeleid te voeren. Een eerste stap was de oplevering – in september 2001 – van de nota ‘Op volle toeren draaien. Beleidsnota Werkgelegenheid 2001-2006’. Daarin geeft de stad de grote lijnen aan met betrekking tot de gewenste inrichting van het stadsregionaal arbeidsmarktbeleid. Die programmalijnen worden jaarlijks vertaald in één uitvoeringsprogramma en een daaraan gekoppelde begroting. Het uitvoeringsprogramma benoemt (oude en nieuwe) prioriteiten, vertaalt deze in operationele doelstellingen, in indicatoren en resultaten, in budgetten. Jaarlijks zal ook in mei een rapportage over het voorbije jaar worden opgeleverd. Daarin wordt verslag gedaan van de uitvoering van het arbeidsmarktbeleid, van de resultaten en knelpunten en van de besteding van lokale en bovenlokale middelen.

4.4.2 *Een werkgelegenheidsfonds*

Een tweede stap in de stedelijke beleidssturing is de clustering van lokale en bovenlokale middelen in een stedelijk banenfonds. Het stadsbestuur heeft het voormalige tewerkstellingsfonds SCOLA omgevormd tot de beheersstructuur voor het activerend arbeidsmarktbeleid. Het nieuwe werkgelegenheidsfonds krijgt tot doel ‘de ontwikkeling, implementatie en uitvoering van het werkgelegenheidsbeleid van de stad Antwerpen in al haar aspecten te regisseren; het financieel beheer van de aan de vzw ter beschikking gestelde middelen voor de bevordering van de werkgelegenheid in de stad Antwerpen’. Voor de uitvoering van het activerend arbeidsmarktbeleid heeft de stad volgende middelen ter beschikking (zie tabel 4).

Tabel 4.1

Middelen voor uitvoering van het activerend arbeidsmarktbeleid van de stad Antwerpen.

Bron	Toelage	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Stad	Toelage Jobcoachen	15 000 000	15 000 000	15 000 000	p.m.	p.m.	p.m.
Stad	Toelage Tewerkstellingsfonds SCOLA	100 000 000	50 000 000	50 000 000 p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
Vlaanderen	Sociaal Impulsfonds – Acties Werkgelegenheid	140 000 000	135 000 000	135 000 000	p.m.	p.m.	p.m.
Vlaanderen	Omkaderingspremie WEP+			10 000 000	p.m.	p.m.	p.m.
Vlaanderen	Sociaal Impulsfonds – Cel Werkgelegenheid & Arbeidsmarkt	7 250 000	7 250 000	7 250 000	p.m.	p.m.	p.m.
Vlaanderen	Diensten economie – Actieplan		11 200 000	15 690 000			
Vlaanderen	Diensten economie – Projectontwikkeling			6 000 000	6 000 000	6 000 000	

De stad sluit met uitvoeringsorganisaties overeenkomsten met resultaatsverbintenis.

4.4.3 Regie

De politieke legitimering van het stedelijk arbeidsmarktbeleid is een zaak van het ganse stadsbestuur. Voor de uitvoering van dit gelegitimeerd beleid zal de – tot banenfonds omgevormde – vzw SCOLA de ter beschikking gestelde middelen doelmatig inzetten. De vereniging krijgt een raad van bestuur, bestaande uit vijf schepenen, de OCMW-voorzitter, de bestuursdirecteur van het ontwikkelingsbedrijf en van burgerzaken en de coördinator van de dienst Werkgelegenheid & Arbeidsmarkt.

Op bestuurlijk vlak wordt de regie van het stedelijk arbeidsmarktbeleid opgenomen door de Dienst Werkgelegenheid & Arbeidsmarkt (Burgerzaken). Deze dienst werd in 1998 als cel opgestart met middelen van het sociaal impulsfonds. De Dienst is intussen de fase van opbouw voorbij en kan voor de uitvoering van het beleidsprogramma *op volle toeren draaien*.

4.4.4 Overleg & communicatie

Stedelijke beleidssturing kan niet zonder degelijk overleg met de sociaal-economische partners en goede afspraken met andere beleidsmakers. In collegezitting van 23 mei 2001 besliste het college van burgemeester & schepenen dat op het vlak van het arbeidsmarktbeleid drie grote beleidsrollen duidelijk moeten worden onderscheiden: beleidsadviseurs – beleids-

regisseurs – beleidsuitvoerders. Uitgangspunt van dat onderscheid is dat de communicatie van de stad met deze drie beleidsrollen telkens een andere finaliteit heeft en dat er dus drie aparte communicatiefora moeten zijn.

Beleidsadviseurs

Beleidsadviseurs zijn partners die structureel betrokken zijn bij het sociaal-economisch beleid van de stad Antwerpen, maar geen onmiddellijk uitvoerend belang hebben bij de middeleninzet. Het gaat in hoofdzaak om de sociaal-economische partners: de representatieve werkgevers- en werknemersorganisaties. De oprichting van een sociaal-economische adviesraad heeft hierop betrekking. De Raad heeft een formele adviesopdracht met betrekking tot 'de grote lijnen van het sociaal-economisch beleid van de stad Antwerpen én de grootstedelijke dimensie van het sociaal-economisch beleid van de bovenlokale overheden'.

Beleidsregisseurs

Beleidsregisseurs zijn de partners die structureel betrokken zijn bij het sociaal-economisch beleid van de stad én middelen kunnen inzetten ter versterking van de economische en sociale structuur van de stad. Op het vlak van het arbeidsmarktbeleid van de stad Antwerpen gaat het om het OCMW, VDAB, RVA en de zogenaamde Lokale Derden. Deze beleidsregisseurs moeten elkaar zien om samen beleid uit te stippelen en op basis van de clustering van de verschillende beschikbare publieke middelen en fondsen aan beleidsregie te doen. In een Regie Overleg Werkgelegenheid vergaderen deze beleidsmakers over bindende overeenkomsten.

Beleidsuitvoerders

Beleidsuitvoerders tenslotte omvat een breed scala aan organisaties en netwerken zoals Vitamine W, BOM, TIVO-TISO, sectorale fondsen, bedrijven en clusters van bedrijven, sectoren zoals de Confederatie Bouw of de uitzendsector. In vele gevallen gaat het om uitvoeringsorganisaties die voor een deel met stedelijke middelen worden gefinancierd. Met hen moet de stad goede afspraken vastleggen in sluitende overeenkomsten. Beleidsuitvoerders moeten één of twee keer per jaar worden samengebracht in een zogenaamd Actorenoverleg Werkgelegenheid. Daar wordt iedereen via heldere presentaties op de hoogte gebracht van de werkgelegenheidsplannen van de stad en de vorderingen die ze elk maken in hun samenwerking met de stad.

5 *Clustering van kapitaal*

De voorgestelde beleidsopties inzake economische ontwikkeling en activerend arbeidsmarktbeleid kosten handenvol geld. Geld dat niet onmiddellijk voorhanden is. De stad heeft niet de eigen reguliere middelen om bedrijfsterreinen te verwerven, te ontpitten, te saneren, te ontwikkelen, leegstaande panden en krotten bedrijfsklaar te maken voor zakelijke dienstverlening, de enorme arbeidsreserve van laaggeschoolde en allochtone werkzoekenden bij te spijkeren en op te leiden, jobobstakels op te lossen door een aantal goedkope en occasionele kinderopvangvoorzieningen uit de grond te stampen en gelijktijdig een vervoerdispatchingcentrum op poten te zetten. Zonder een beroep op private middelen van investeerders en ondernemers en zonder een doelgerichte clustering van verschillende bovenlokale middelen in één 'middelenpot voor economie & werkgelegenheid' zal er van die ambitieuze plannen niet veel worden gerealiseerd. Daarom wil de stad in uitvoering van het nieuwe bestuursakkoord 2001-2006 ernstig inzetten op nieuwe, eigentijdse en deugdelijke vormen van PPS, in de dubbele betekenis: publiek-private samenwerking én publiek-publieke samenwerking. De idee is helder, het belang is evident: publieke en private partners zetten zich op basis van gedeelde belangen samen in voor een gedeeld project. De clustering van publieke middelen moet toelaten dat de stad een aantal grote, betekenisvolle projecten die ingrijpen op de ruimtelijk-economische structuur van de stad op de rails kan plaatsen en dat de privésector het daardoor aantrekkelijk vindt om massief te investeren.

Heldere contractuele afspraken sieren de verhoudingen tussen verschillende overheden en de private partners. De stad wil zich daarin verregaand engageren. Daartoe zal zij samen met de bovenlokale overheid ervoor zorgen dat het wettelijk mogelijk wordt dat een stad zoals Antwerpen kan participeren in de kapitaalstructuur van projectvennootschappen die uitvoering geven aan het stedelijk ontwikkelingsbeleid.

STAD GENK: DE RUIMTE, DE KRACHT VOOR EEN STEDELIJK ARBEIDSMARKTBELEID

Hoofdstuk 5

Francine Quanten

1 Inleiding

Sinds medio de jaren '80 voert de stad Genk een lokaal arbeidsmarktbeleid. De aanzet tot die lokale actie werd gegeven door de ernst van de problematiek waarmee de stad in die tijd werd geconfronteerd, met name de zeer hoge werkloosheid, diverse bedrijfssluitingen en de dreiging van de stopzetting van de exploitatie van de twee Genkse mijnzetels. Tegelijkertijd was bij het stadsbestuur de overtuiging aanwezig dat een lokale overheid een bredere dan tot dan toe gangbare rol diende te spelen in de aanpak van de sociale en economische problemen en uitdagingen waarmee de lokale samenleving wordt geconfronteerd. 'Kansen creëren uit probleemsituaties' werd de drijfveer van het lokale beleid, waarvoor een breed draagvlak werd gevonden over de partijpolitieke grenzen heen en bij de diverse maatschappelijke geledingen.¹

In de aanvangsfase werd het arbeidsmarktbeleid benaderd als een op zichzelfstaand beleidsdomein, waarbij slechts beperkt dwarsverbanden werden gelegd met een algemene beleidsvisie op stedelijke ontwikkeling en met de diverse deelplannen die invulling geven aan die beleidsvisie. Deze plannen waren in die tijd ook slechts beperkt aanwezig.

Als gevolg van interne en externe ontwikkelingen en beleidsimpulsen waartoe ook het sterker gaan toepassen van het beginsel van de subsidiariteit behoort, is Genk zoals andere steden in de loop van de jaren globaler, planmatiger en gestructureerder invulling gaan geven aan het stedelijke ontwikkelingsbeleid, waarvan het arbeidsmarktbeleid integraal deel uit maakt. Door de kadering van het arbeidsmarktbeleid in een globaal stedelijk ontwikkelingsbeleid kan het werkgelegenheidsbeleid benaderd worden vanuit een veel ruimere achterliggende sociaal-economische en ruimtelijke problematiek en ontwikkelingsvisie, en wordt het door een gecoördineerde aanpak verankerd in een veel bredere strategie die vereist is om de problematiek op structurele wijze te benaderen.

1 Francine Quanten, Adviseur beleidsplanning sociale en economische diensten stad Genk.

2 *Sociaal-economisch profiel van de stad Genk*

Genk is een centrumstad met circa 63 000 inwoners. In het kader van het RSV wordt Genk samen met Hasselt afgebakend als regionaal stedelijk gebied.

Het stedelijk profiel, de stedelijke ontwikkelingsproblematiek en het imago van Genk zijn in zeer sterke mate bepaald geworden door de economische ontwikkeling van Genk. Rond de eeuwwisseling was Genk een plattelandsgemeente. De expansie van de gemeente nam een aanvang door de inplanting van de drie mijnzetels op het grondgebied van de gemeente. In de jaren zestig kwam de tweede industrialisatiefase die werd ingezet door de komst van de Ford-fabrieken.

Door een strategisch aankoopbeleid beschikte Genk over omvangrijke industrieterreinen die een groeiende bezetting kenden. Genk ging een steeds sterkere werkverschaffende rol voor de regio vervullen.

De crisis van de jaren '70-'80 trof ook Genk. Daar bovenop kwam eind de jaren '80 de sluiting van twee mijnzetels op het grondgebied van de stad, waardoor bijna 6 000 arbeidsplaatsen verloren gingen. Economisch gezien heeft Genk de sluiting van de mijnen in een relatief korte tijdsspanne goed kunnen opvangen. Het verlies van de jobs in de mijnnijverheid werd in de jaren '90 gecompenseerd, meer nog: er is zelfs een sterke groei waar te nemen.

Genk heeft zich weten op te werken tot de vierde belangrijkste industriële tewerkstellingsgemeente van Vlaanderen, na Antwerpen, Brussel en Gent.

Op 30 juni 1999 werden in Genk 35 336 arbeidsplaatsen in loondienst geteld, waarvan iets meer dan de helft wordt gerealiseerd in de industriële sector; een kleine helft situeert zich in de dienstensector. Een belangrijk gegeven is dat het overgrote deel van de jobs in de industriële sector toe te schrijven is aan de automobielnijverheid waardoor de werkgelegenheid sterk sectorgebonden of Ford-gebonden en -afhankelijk is.

Slechts 1/3 van de jobs wordt ingevuld door Genkenaren, de andere werknemers worden aangetrokken uit een ruimere regio.

In tegenstelling tot de sterke economische groei kent Genk een werkloosheidsgraad die veel hoger ligt dan het Limburgse en Vlaamse gemiddelde. Op het hoogtepunt van de crisis bedroeg de werkloosheidsgraad (UVW's ten opzichte van de beroepsbevolking) in Genk 22,0% tegenover 14,1% in Limburg. Eind 2000 kende Genk een werkloosheidsgraad van 8,4% tegenover 5,6% in Limburg.

Dit betekent dat de werkgelegenheidscreatie in Genk veel te weinig ten goede komt aan de Genkenaren. Ook de activiteitsgraad en de werkzaamheidsgraad liggen in Genk beduidend onder het Limburgs en Vlaams gemiddelde.

De mijnnijverheid heeft een zeer bepalende invloed gehad op de sociaal-demografische identiteit van Genk, en heeft Genk in sociaal opzicht zeer kwetsbaar gemaakt. Om de nodige arbeidskrachten te vinden voor de mijnnijverheid werden massaal gastarbeiders aangetrokken. Die gastarbeiders vonden hun huisvesting in de mijncités en later in enkele grote sociale woonwijken.

Lange tijd had meer dan dertig procent van de Genkse bevolking een vreemde nationaliteit. Momenteel heeft circa 20% van de bevolking een niet-Belgische nationaliteit. Als gevolg van de diverse maatregelen inzake nationaliteitsverwerving geven de cijfers inzake het aantal niet-Belgen steeds minder de realiteit van de etnische verscheidenheid weer.

Andere sociale kenmerken van Genk zijn de hoge scores inzake schoolse vertraging, het hoog aantal kinderen geboren in kansarme gezinnen, het hoog aantal jongeren in de bijzondere jeugdbijstand, ... De gemiddelde inkomens per inwoner en per aangifte liggen lager dan in Limburg.

Als gevolg van deze ontwikkelingen, met name het massaal aantrekken van een niet gekwalificeerd arbeidspotentieel en de concentratie ervan in een aantal wijken, telt Genk een vijftal wijken – de zogenaamde impuls wijken – die geconfronteerd worden met een meervoudige achterstellingsproblematiek. Ongeveer 28% van de Genkse bevolking woont in deze impuls wijken. Dit is een belangrijk sociaal aspect waarmee bij de invulling van het stedelijk arbeidsmarktbeleid dient rekening gehouden te worden.

Een ander belangrijk kenmerk van de stadsontwikkeling is de ruimtelijke ontwikkeling. De mijnnijverheid heeft ook een belangrijke invloed gehad op de ruimtelijke ontwikkeling van Genk. Genk is niet gegroeid vanuit het centrum, de groei concentreerde zich in de eerste fase rond de mijnzetels. Als gevolg van die ontwikkeling rond de mijnzetels heeft Genk geen historisch stadscentrum en zijn een aantal functies die traditioneel in een centrum thuishoren in veel mindere mate tot ontwikkeling gekomen. De functies ontwikkelden zich voor een groot deel gespreid over Genk op niveau van de mijnomgevingen. Als gevolg daarvan ontbreekt in Genk een duidelijk geprofileerd centrum met veelzijdige centrumfuncties.

Zowel ruimtelijk als functioneel biedt het stadscentrum nog ruime ontwikkelingsmogelijkheden, wat uiteraard een belangrijke troef is in het kader van het stedelijk ontwikkelings- en

werkgelegenheidsbeleid. In het kader van het centrumontwikkelingsplan zijn op dit ogenblik diverse projecten in uitvoering.

Een andere belangrijke opportuniteit voor stedelijke ontwikkeling en de werkgelegenheid wordt geboden door het mijnpatrimonium. Tien jaar na het sluiten wacht het mijnpatrimonium nog grotendeels op een herbestemming. De plannen krijgen inmiddels vorm. De mijnsites en gebouwen bieden mogelijkheden voor uitbreiding van de bedrijfsterreinen, tot creatie van nieuwe woongebieden, tot inplanting van nieuwe toeristisch-recreatieve functies, ...

Genk heeft niet alleen ruimte voor uitbreiding van de stadsfuncties, het stedelijk profiel toont aan dat Genk ook nood heeft aan een versterkte ontwikkeling van bepaalde functies. De stedelijke groei van Genk heeft zich namelijk sterk geconcentreerd rond de economische functie. De andere stedelijke functies zijn als gevolg van de socio-economische groei in diverse mate tot ontwikkeling gekomen. Gezondheidszorg, onderwijs en sociale voorzieningen zijn goed uitgebouwd. Een aantal stedelijke functies zoals het handelsapparaat, cultuur, toerisme en bepaalde vormen van dienstverlening scoren zwakker en bieden nog een belangrijk ontwikkelingspotentieel. Bovendien heeft de stad als regionaal stedelijk gebied op al deze domeinen een belangrijke taakstelling toegewezen gekregen.

De elementen van deze profielschets vormen de basis, de situationele ontwikkelings- en probleemanalyse waarop de stedelijke ontwikkelingsambities en de stedelijke taakstelling – en dus ook het arbeidsmarktbeleid – geënt zijn.

3 *Stedelijk ontwikkelingsbeleid*

De grenzen aan de taakstellingen van de lokale overheden verruimen en vervagen in een zeer snel evoluerend proces. Die snelle evolutie is zowel toe te schrijven aan het inschakelen door de hogere overheden van de lokale besturen in het concretiseren en implementeren van beleidsopties op diverse domeinen, als aan de snelle evoluties op maatschappelijk en economisch vlak en het steeds groeiende verwachtingspatroon van de burgers. Lokale overheden beschikken nog steeds over een grote vrijheidsgraad in de mate waarin en de wijze waarop ze op al deze impulsen en uitdagingen willen ingaan.

Het stadsbestuur heeft er steeds voor gekozen een sterke verantwoordelijkheid en engagement op te nemen in het ontwikkelen van een beleid dat de participatiekansen van de diversiteit van de Genkse bevolking aan de diverse facetten van de samenleving stimuleert en dat

erop gericht is Genk als een leefbare stad te laten groeien. Om dit beleid planmatig vorm te geven en beheersmatig te kunnen sturen heeft de stad in het verleden voor diverse stedelijke beleidsdomeinen beleids- en actieprogramma's uitgetekend. Bij de start van de nieuwe legislatuur heeft het stadsbestuur in samenwerking met de stedelijke diensten een meerjarenbeleidsprogramma opgesteld dat de beleidsopties en kerntaken van de diverse stedelijke beleidsdomeinen weergeeft.

Dit meerjarenbeleidsplan vormt het kader voor het stedelijk arbeidsmarktbeleid, dat in zijn diverse aspecten wordt behandeld in het deeldomein economisch beleid, maar dat direct en indirect ondersteund en verruimd wordt vanuit diverse andere beleidsdomeinen. Deze samenhangende en domeinoverschrijdende benadering is van wezenlijk belang voor een optimale realisatie van een lokaal werkgelegenheids- en tewerkstellingsbeleid.

Hieronder wordt beknopt ingegaan op de dwarsverbanden tussen het brede stadsbeleid en het arbeidsmarktbeleid. In het volgende deel wordt het 'directe' arbeidsbeleid van de stad geschetst.

In het *ruimtelijk ontwikkelingsbeleid* kiest de stad duidelijk voor het versterken van de economische functie van de stad en voor de diversificatie in het economisch profiel. Die optie krijgt concreet vorm door het inplannen en ontwikkelen van stedenbouwkundige ruimtelijke plannen voor nieuwe bedrijfsactiviteiten, dienstenzones, handelsomgevingen, toeristische projecten, ...; het begeleiden van ruimtelijke kwalitatieve inrichtingsplannen voor bedrijfszones en projectgebieden; het stimuleren van kwaliteitsvolle industriële architectuur, ...

Op basis van het ruimtelijk beleid en de economische ontwikkelingsvisie voert de stad een actief *aankoop- en verkoopbeleid van industriegronden* en bedrijfsterreinen, en dit met als doel verankerings- en uitbreidingsmogelijkheden voor het huidige bedrijfsleven te creëren en ruimte te verwerven voor nieuwe economische activiteiten.

Op gebied van *openbare infrastructuur* streeft de stad ernaar een bedrijfsvriendelijke en klantvriendelijke omgeving te zijn. Dit houdt in dat de stad zorgt voor goed ontsloten en uitgeruste bedrijfsterreinen, voor een aangename landscaping van de bedrijfszones, voor een propere bedrijfsomgeving, voor een degelijke afvalservice voor KMO's, voor attractieve handelszones met een sfeervolle bestrating met hedendaags straatmeubilair, voor een degelijke bewegwijzering, voor voldoende parkeervoorzieningen, ...

In een ondernemersvriendelijke omgeving speelt ook de *fiscaliteit* een belangrijke rol. De stad Genk heeft een gezonde financiële basis, als gevolg waarvan de belastingen zowel voor de bevolking als voor het bedrijfsleven laag zijn.

Ook aan het *woonbeleid* werd een sociaal-economische dimensie toegevoegd. Uit de socio-demografische profielschets van de stad blijkt dat Genk een vrij onevenwichtige bevolkingssamenstelling heeft, er is een zeer sterke aanwezigheid van zwakke bevolkingsgroepen. Genk scoort zeer hoog in sociale woonvoorzieningen. Zonder de zorg voor deze zwakkere bevolkingsgroepen te verminderen, wenst het stadsbestuur via haar woonfunctie – die in het kader van de taakstelling als regionaal stedelijk gebied sterk uitgebreid dient te worden – zich te profileren als een attractieve woonomgeving voor alle bevolkingsgroepen. De stad heeft de intentie om op dit vlak actieve campagnes te voeren, en dit gekoppeld aan concrete projectontwikkelingen.

Het *sociale beleid* van de stad is zeer breed en vormt een belangrijk ondersteunend kader voor het tewerkstellingsbeleid. De Genkse samenleving telt een groot aantal inwoners met een zwak sociaal profiel, die dreigen achter te blijven in hun schoolse loopbaan, die de noodzakelijke sociale vaardigheden missen om te functioneren in een samenleving, die meervoudige achterstellingsfactoren combineren. Deze mensen wonen vaak in omgevingen, waar slechts een klein percentage van de bevolking werkt, de arbeidscultuur is/was in deze wijken vaak slechts zwak aanwezig.

Om de negatieve spiraal waarin individuen, gezinnen en wijken verkeerden om te buigen voeren de stad en het OCMW reeds jaren een zeer actief sociaal beleid. De belangrijkste invalshoeken van dit beleid zijn:

- de bestrijding van meervoudige achterstelling op het niveau van het individu door middel van maatzorg
- het integratiebeleid met onder andere aandacht voor arbeidsmarktoriëntatie
- het onderwijsstimuleringsbeleid dat onder andere programma's aanbiedt die tot doel hebben allochtone en kansarme ouders te betrekken bij het schoolgebeuren van hun kinderen.

Een ander belangrijk kenmerk van het Genkse stedelijke beleid is de aandacht voor *integrale sociaal-economische gebiedsontwikkeling*. In het kader van deze benadering is een aanzienlijk ontwikkelingsplan voor Genk-Centrum in uitvoering en werd een actieve wijkontwikkelingsbenadering in de vijf impuls wijken uitgebouwd die tot doel heeft het sociaal-economisch draagvlak van deze wijken te versterken.

4 *Het stedelijk arbeidsmarktbeleid*

Het stedelijk arbeidsmarktbeleid omvat een aanbodondersteunende of een tewerkstellingstimulerende component die erop gericht is de toegang tot en/of de instroom van de Genk-enaren in beschikbare vacatures te bevorderen, en een vraagstimulerende beleidscomponent die tot doel heeft de werkgelegenheidscreatie optimaal te stimuleren.

4.1 *Het aanbodondersteunend beleid*

Medio de jaren '80 kende Genk een hoge werkloosheid. In Genk ontbrak in die tijd een beroepsopleidingsaanbod. Om die redenen besloot de stad een eigen opleidingsaanbod uit te bouwen dat inspeelde op knelpunten of nieuwe ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. De stad bouwde een opleidingscentrum en richtte een projectcentrum in.

Als gevolg van het reconversiebeleid enerzijds en door het ter beschikking komen van Europese middelen voor de realisatie van opleidingsinitiatieven op Vlaams niveau anderzijds ontstonden talrijke semi-private opleidingsinitiatieven. De stad bouwde de eigen uitvoeringsfunctie af en nam een ondersteunende rol aan. Dit hield in dat de stad voornamelijk als co-financier optrad en infrastructuur ter beschikking stelde.

Bij de opmaak van het SIF-beleidsplan 1997-1999 besloot de stad een belangrijk deel van de budgetten te reserveren voor het arbeidsmarktbeleid en haar rol als regisseur op dit domein sterker vorm te geven, en bijgevolg ook een sterkere beleidsbepalende rol op te nemen. Deze optie wordt versterkt door de taakstelling die de stad samen met de VDAB toegewezen kreeg in het kader van de lokale werkwinkel.

Het lokale aanbodstimulerende beleid wordt ingevuld in nauw overleg met de VDAB en de diverse opleidings- en begeleidingsorganisaties die verenigd zijn in 'Netwerk Genk'.

Het beleid wordt sinds vorig jaar geadviseerd en mee vormgegeven door het lokaal werkgelegenheidsforum dat werd opgericht in het kader van de lokale werkwinkel. In dit forum zijn naast het stadsbestuur, het OCMW en de VDAB ook de sociale partners en de derden vertegenwoordigd. Sinds begin dit jaar werd het werkgebied van de werkwinkel verruimd tot het verzorgingsgebied As – Opglabbeek – Zutendaal.

Aan de basis van het aanbodstimulerend beleid ligt een analyse van de lokale problemen en opportuniteiten. Uitgaande hiervan werden onderstaande besluiten en beleidsopties geformuleerd en acties opgestart.

Coördinatie van het opleidings- en begeleidingsaanbod

Er was een ruim opleidings- en begeleidingspotentieel aanwezig, maar dit werkte los van elkaar. Dit betekende overlapping, gebrek aan afstemming waardoor trajecten niet optimaal verliepen, en waardoor werklozen meermaals in trajecten terechtkwamen. Om het lokale opleidings- en begeleidingsaanbod op elkaar af te stemmen werd in 1998 'Netwerk Genk' opgericht. Dit is een formeel samenwerkingsverband tussen 16 opleidings- en begeleidingsinstanties die zich akkoord verklaarden om hun aanbod op elkaar af te stemmen, gezamenlijke trajecten aan te bieden en samen te werken rond deskundigheidsontwikkeling. Ter ondersteuning van het Netwerk werd een informatienetwerk tussen alle partners uitgebouwd dat toelaat dat er online informatie wordt uitgewisseld over trajecten, programma's en vacatures. De partners van het netwerk hebben eveneens toegang tot het klantopvolgsysteem. Bovendien werd er een programma ontwikkeld voor de registratie van alle acties en resultaten, waardoor jaarlijks een duidelijk beeld verkregen wordt van de inzet van middelen en de concrete resultaten van alle acties inzake doorstroming en tewerkstelling, en dit globaal, op het niveau van de aard van de acties en de doelgroepen, en op het niveau van de partners. Deze gegevens zijn belangrijk voor de monitoring van het lokale tewerkstellingsbeleid.

De coördinatie van het Netwerk wordt waargenomen door twee medewerkers die door de VDAB met SIF-financiering worden vrijgesteld voor deze opdracht. Deze coördinatoren staan eveneens in voor de organisatie van het overleg tussen de partners en voor de periodieke samenkomsten tussen consultants en trajectbegeleiders waar concrete dossiers worden besproken.

Ingevolge de gewijzigde situatie op de arbeidsmarkt dreigt er een situatie te ontstaan van overcapaciteit inzake opleiding en begeleiding, wat inhoudt dat heroriëntatie en/of afbouw moet onderzocht worden.

Het lokaal forum legt jaarlijks, rekening houdend met de werkloosheidssituatie, een kwantitatief objectief vast met betrekking tot het aanbod aan opleiding en bemiddeling. De realisatie van dit aanbod wordt financieel ondersteund via het Sociaal Impulsfonds.

Oriëntatie van het aanbod op de sectorale vraag

Genkse werklozen kwamen te weinig en komen nog te weinig terecht in de vacatures die in de Genkse bedrijven ter beschikking zijn. Om de instroom van de Genkse werklozen in die vacatures te bevorderen werden sectorale tewerkstellingstrajecten ontwikkeld. Dat wil zeggen dat er, rekening houdend met het niveau van de werklozen enerzijds en met de instapcriteria voor de jobs anderzijds, opleidingstrajecten worden ontwikkeld die na screening de toegang voor Genkse werklozen tot deze jobs moet bevorderen. Het stadsbestuur en de

VDAB willen deze trajectinvulling in de toekomst nog versterken. In functie van de lokale noden zoekt het stadsbestuur in samenwerking met de VDAB naar uitbreiding van het aanbod. Wanneer de VDAB dit niet in eigen beheer kan realiseren worden andere organisaties gecontacteerd.

Verbetering van de toegang tot opleiding en begeleiding

De toegang tot begeleiding en opleiding diende vereenvoudigd te worden. In het kader van het tewerkstellingsconvenant werd beslist om één centraal tewerkstellingsloket op te richten waarin de basisdienstverlening gebundeld wordt. Alvorens deze optie uitvoering kon krijgen lanceerde de huidige minister van tewerkstelling de werkwinkels. Medio 2000 opende in Genk één van de eerste werkwinkels in Vlaanderen. In de Genkse werkwinkel wordt de basisdienstverlening van de VDAB gecentraliseerd samen met de dienstverlening van het OCMW, ATB, PWA en een aantal andere derden. Het geheel wordt ondersteund door Netwerk Genk dat ook functioneert vanuit dezelfde infrastructuur. Op korte termijn wordt ook de werkgeverslijn van de VDAB in dezelfde locatie ondergebracht. De stad heeft de intentie om ook de coördinatie van de nieuwe diensteneconomie onder te brengen in de werkwinkel.

De bundeling van al deze diensten in één centrum maakt de dienstverlening voor de bevolking overzichtelijker en toegankelijker, en bevordert de onderlinge samenwerking tussen de diverse tot nu toe structureel onafhankelijke dienstverleners.

Stimulering tot deelname aan opleiding en begeleiding

Bepaalde groepen dienen geactiveerd te worden tot deelname aan opleiding en begeleiding of tot instroom in een job.

Het stadsbestuur heeft aan het buurtopbouwwerk een opdracht gegeven met betrekking tot het activeren en toeleiden van werklozen uit de vijf impuls wijken. In de opdrachtschrijving wordt uitgegaan van een kwantitatieve taakstelling waarbij duidelijke afspraken werden gemaakt over de meetindicatoren. De betrokken werklozen worden door het buurtopbouwwerk begeleid tot in de werkwinkel, van waaruit een aangepast traject wordt uitgetekend. Op die wijze vindt jaarlijks een belangrijk aantal mensen zijn weg naar opleiding, begeleiding en tewerkstelling.

Financiële ondersteuning

Er is een behoefte aan (co)financiering van bestaande en nieuwe opleidingsinitiatieven. Additioneel aan het opleidingsaanbod van de VDAB worden in Genk diverse opleidingsstra-

jecten of onderdelen ervan verzorgd door ‘derden’-opleidingsinstanties. De financiering die deze instanties ontvangen van de Europese, de Vlaamse en de federale overheid is vaak onvoldoende om een degelijk programma aan te bieden. Daar waar nodig en verantwoord in functie van de lokale behoefte, verleent de stad met SIF-middelen co-financiering. Deze financiering is prioritair gericht op de realisatie van een aanbod voor risicogroepen op de arbeidsmarkt, waarbij maximaal wordt gestreefd naar de inschakeling van mensen uit de impuls wijken en allochtonen.

Werken aan randvoorwaarden

Een aantal randvoorwaarden belemmeren de intrede in de arbeidsmarkt. Vaak aangehaalde knelpunten zijn de kinderopvang en mobiliteitsproblemen. Om de kinderopvang te verbeteren heeft de stad een reglement ter ondersteuning van de uitbouw van de voor- en naschoolse en buitenschoolse opvang goedgekeurd en werd bij wijze van experiment een traject voor onthaalmoeders opgestart. De mogelijkheden op het vlak van de mobiliteitsproblematiek worden onderzocht.

Het stadsbestuur wenst in Genk een goed uitgebouwd aanbod aan mogelijkheden tot permanente bij- en omscholing te realiseren, en voert een actief beleid gericht op het aantrekken van structurele opleidingsinitiatieven.

4.2 Het vraagstimulerend beleid

In het vraagstimulerend beleid kunnen drie deelsegmenten onderscheiden worden, met name het normaal economisch circuit, de sector van de sociale economie of de diensteneconomie en de overheidssector waarbij de lokale overheid als werkgever optreedt.

4.2.1 *Innovatief en actief economisch voorwaardenscheppend beleid*

Het handhaven van en de groei van de werkgelegenheid in het *normaal economisch circuit* is het prioritaire streefdoel van het stedelijke arbeidsmarktbeleid.

Het stedelijke economische ontwikkelingsbeleid heeft zich de laatste jaren zeer sterk verruimd. Daar waar dit beleid zich in het verleden sterk concentreerde op acquisitie van industriële activiteiten is de stad zich sinds een aantal jaren in belangrijke mate gaan toelagen op de uitbouw van de andere economische segmenten en op de uitbouw van de stedelijke taakstelling die direct en indirect een werkgelegenheidseffect genereert.

Acquisitie en ondersteuning van bedrijfsactiviteiten

Inzake acquisitie van industriële bedrijfsactiviteiten en aanverwante activiteiten heeft Genk zich zoals hierboven reeds werd aangehaald sterk weten te profileren. Genk is namelijk de vierde industriële stad in Vlaanderen en volgt hierin onmiddellijk na de grootsteden Antwerpen, Gent en Brussel.

Het feit dat Genk deze positie heeft weten te verwerven is toe te schrijven aan het gegeven dat Genk door middel van een strategisch aankoopbeleid beschikte over zeer ruime industriezones (meer dan 2 000 ha) die door de stad in de loop der jaren zeer goed werden uitgerust. Bijkomende troeven waren en zijn de multimodale ontsluiting en de zeer goede ligging van Genk ten opzichte van de Europese economische knooppunten. Bovendien kwam de regio gedurende een lange periode in aanmerking voor verhoogde expansiesteun en dit naar aanleiding van de erkenning als reconversiezone / Europese doelstelling II-zone.

Dit zijn belangrijke basisvoorwaarden om bedrijfsvestigingen te kunnen aantrekken.

Een gegeven is dat het succes van de bedrijfsacquisitie in zeer sterke mate wordt bepaald door de economische marktsituatie. In de jaren '80 was de verkoop van de bedrijfsterreinen beperkt, begin de jaren '90 is de economische conjunctuur gewijzigd. In een periode van 10 jaar registreerde de stad meer dan 100 industriële grondverhandelingen.

De afhankelijkheid van de industriële werkgelegenheid van Ford vormt een bijzonder kwetsbaar gegeven. De stad hanteert ten aanzien daarvan een tweeledige strategie. Enerzijds wordt bewust werk gemaakt van industriële diversificatie door middel van de realisatie van andere meer gespecialiseerde bedrijfsterreinen zoals de logistieke zone Winterslag, het hoogwaardig bedrijvenpark Waterschei (beide in samenwerking met de Limburgse Reconversiemaatschappij), de inplanting van een dienstzone in het centrum en de realisatie van een bijkomende KMO-zone in Zwartberg. Ingevolge de herbestemming van de mijnsterreinen en de niet voltooid centrumontwikkeling beschikt Genk over de ruimte om nieuwe bedrijfszones te ontwikkelen.

Anderzijds heeft de stad het verankeringsconcept van Ford dat gebaseerd was op de realisatie van een automobiel-toeleveringspark – dat met een conveyor de toeleveringsbedrijven rechtstreeks met Ford verbond – mee helpen realiseren. Door bundeling van krachten kon dit concept in een zeer korte tijdsperiode verwezenlijkt worden. In een paar jaar tijd vestigden zich een tiental bedrijven op het park en was het conveyor-systeem operationeel.

In het verleden werd door de stad een niet-geprofileerd acquisitiebeleid gevoerd. Omdat beschikbare industrieterreinen steeds meer een zeldzaam goed, en bijgevolg een belangrijke ontwikkelingsstroef vormen, opteert de stad voor een meer strategische invulling van de terreinen die nog beschikbaar zijn. Om de visie hieromtrent te onderbouwen werd recent een studieopdracht gegeven.

Versterking van het handelsapparaat

Een tweede belangrijk economisch segment is het handelsgebeuren. Ingevolge de mijnrijverheid en de groei van Genk rond de mijnzetels heeft het handelsgebeuren zich in de eerste plaats ontwikkeld rond de mijnzetels. Later is de uitbouw van het centrum op gang gekomen. Bondig samengevat kon midden de jaren '90 volgende probleemanalyse geformuleerd worden: Genk heeft het grootste handelsapparaat van Limburg, maar door de gespreide inplanting mist het profilering en slagkracht. De koopbinding van het centrum neemt af, er is in het centrum onvoldoende concentratie van het shoppingaanbod. Ingevolge de mijnsluiting zijn de bovenlokale handelsstraten in de mijnomgevingen in verval.

Door de stad werd een plan van aanpak ontwikkeld zowel ten behoeve van het centrum als ten behoeve van de bovenlokale handelsomgevingen.

Het plan voor de versterking van het handelsapparaat in het centrum kadert in een ruimer ontwikkelingsplan voor het centrum. In het plan wordt de ruimtelijke, de verkeerskundige en de functionele problematiek in kaart gebracht.

Op basis van de vastgestelde problemen werd er samen met diverse gespecialiseerde studie-bureaus en betrokken partijen een integraal ontwikkelings- en projectenplan voor het centrum opgesteld. In die plannen wordt concreet aangegeven welke projecten en acties nodig zijn om aan de vastgestelde problemen tegemoet te komen. Zo werd in het plan duidelijk aangegeven welke functies op vlak van wonen, handel, dienstverlening, ... parkeren, op welke locaties dienden gerealiseerd te worden.

De realisatie van het plan voor de centrumontwikkeling dat, zoals hierboven werd aangegeven, projecten op diverse domeinen omvat, vereist de inzet van aanzienlijke financiële middelen. Omdat het stadsbestuur onmogelijk al deze investeringen alleen kon dragen en omdat het ook niet tot de kerntaken van de stad behoort om te investeren in winkel- en kantoorvoorzieningen heeft het stadsbestuur naar private investeerders gezocht die samen met haar het centrumplan wilde realiseren. Via een Europese aanbestedingsprocedure dienden zich vijf kandidaat-investeerders aan die één, meerdere of alle onderdelen van het plan wilden realiseren.

Uiteindelijk koos het stadsbestuur voor de groep Multi Development Corporation. Deze groep deed een degelijk uitgewerkt voorstel om alle private projecten uit het plan te realiseren en stelde een investering van 116,51 mio euro (4,7 mia BEF) voorop waarvan de groep circa 86,76 mio euro (3,5 mia BEF) zelf wil inbrengen. De resterende 29,75 mio euro (1,2 mia BEF) moet de stad zelf inbrengen voor de bouw van de schouwburg, de bibliotheek, het jeugdcentrum, de aanleg van pleinen en als inbreng in de parkeervoorziening. Deze bedragen zijn uiteraard ramingen, maar geven wel een indicatie van de omvang van de geplande

investeringen in het centrum. Genk startte hiermee één van de eerste publiek-private samenwerkingen inzake stadsontwikkeling. Een eerste project is in uitvoering, de plannen voor de tweede projectzone liggen op de tekentafels.

De wil van het stadsbestuur om Genk-Centrum uit te bouwen en hiervoor aanzienlijke stadsmiddelen vrij te maken, en de bereidheid van een private investeerder om eveneens omvangrijke commerciële projecten in het centrum te verwezenlijken hebben een stimulans tot een ruimere investeringsdynamiek gegeven. Op dit ogenblik zijn er in Genk-Centrum een tiental projecten van andere private investeerders in uitbouw. Het gaat hier om combinaties van appartementsbouw met winkel- en/of kantoorruimte.

Het stadsbestuur en de handelaars hebben samen de vzw Centrummanagement opgericht. Die vzw ontwikkelt initiatieven die er toe moeten bijdragen dat Genk een aangenaam koop-, uitgangs- en wooncentrum wordt.

Naast de centrumontwikkeling heeft de stad eveneens een actieprogramma uitgetekend voor de revitalisering van de bovenlokale handelsstraten in de vroegere mijnomgevingen. Dit programma, dat gecoördineerd wordt door een winkelstraatmanager in samenwerking met de handelsverenigingen omvat zowel advies en begeleiding voor de handelaars als renovatie van de omgeving. Een belangrijk instrument voor dit laatste is de woon-winkelrenovatiepremie die succesvol mag genoemd worden en die zichtbare resultaten in het straatbeeld oplevert. Door de inplanting van nieuwe stedelijke functies op de voormalige mijnterreinen zullen deze straten ook sterke nieuwe commerciële impulsen krijgen.

Verruiming van de stedelijke functies

De stad maakt ook systematisch en planmatig werk van de uitbouw van de andere stedelijke functies zoals cultuur en toerisme.

Genk heeft geen cultuur-historisch verleden. De toeristische mogelijkheden van Genk situeren zich voornamelijk op het vlak van recreatie en natuur. Door het vrijkomen van het mijnpatrimonium worden belangrijke nieuwe perspectieven geboden op het vlak van de toeristische valorisatie van het industriële erfgoed. Momenteel wordt werk gemaakt van een globaal toeristisch ontwikkelingsplan voor Genk in het kader waarvan reeds de aanzet tot enkele belangrijke projecten is gegeven. In het centrumplan is de uitbouw van de cultuurfunctie opgenomen.

4.2.2 Brede invulling van het sociaal-economische marktsegment

Het stimuleren van de werkgelegenheid in de sector van de *sociale economie* vormt een tweede aspect van het vraagstimulerend beleid. Ons inziens is de laatste tijd de discussie rond diensteneconomie te veel gevoerd vanuit een theoretisch begrippenkader, en wordt nog steeds te sterk toegespitst op de creatie van jobs ten behoeve van risicogroepen op de arbeidsmarkt.

Een groot deel van de zorgverlenende sector, met name daar waar de cliënt een bijdrage betaalt voor de diensten die hij ontvangt, behoort evenzeer tot de sector van de sociale economie. Deze sector creëert een hoge werkgelegenheid, voornamelijk voor vrouwen. Genk heeft steeds, voornamelijk via het OCMW, bijzondere aandacht besteed aan de uitbouw van deze sector. Hiertoe behoren onder andere de rol die het OCMW speelde en speelt in de uitbouw van het ziekenhuis, de rustoorden, dienstencentra, kinderopvang, ...

In het verlengde van de traditionele zorgverlening hebben stad en OCMW een kader gecreëerd dat het mogelijk maakte dat nieuwe vormen van sociale economieprojecten gericht op de tewerkstelling van risicogroepen tot ontwikkeling kwamen. Hiertoe behoren onder andere de sociale restaurants, de dienstverlening via tewerkstelling art. 60, de buurt hulpverlening aan senioren, ...

Naast deze initiatieven hebben zich andere projecten ontwikkeld of zijn in ontwikkeling die inspelen op nieuwe noden, zoals de kringloopcentra, invoegbedrijven, strijkwinkel, ...

Op het vlak van de sociale economie heeft de stad in het verleden voornamelijk een actieve beleidsstimulerende rol aangenomen, in die zin dat de stad financiële impulsen ter beschikking stelt aan derden die initiatieven op dit vlak wensen te ontwikkelen. Het OCMW daartegen neemt op een aantal terreinen ook een uitvoerende taak op zich. Recent heeft de stad zich geëngageerd tot de realisatie van een experiment diensteneconomie, waarbij de stad de mogelijkheid van de creatie van jobs in nieuwe niches in het kader van de dienstencques zal onderzoeken en ondersteunen. In dit kader wordt ook onderzocht hoe bestaande statuten zoals PWA, WEP, ... kunnen geheroriënteerd worden naar duurzame tewerkstelling.

4.2.3 Stad als werkgever

Tenslotte is er de rol van de stad als werkgever. Door de toenemende functies die de lokale overheid opneemt heeft het personeelskader van de stad een zeer sterke groei gekend. Een niet onbelangrijk deel van die groei is projectgebonden.

Door de nieuwe taken die de gemeentelijke overheid vervult worden er ook nieuwe niet direct ambtelijke tewerkstellingsmogelijkheden voor risicogroepen gecreëerd. Voorbeelden daarvan zijn de stadswachten, de buurtwerkplaatsen en het huishoudhulpenproject.

5 *Bestuurlijke organisatie*

De bestuurlijke organisatie van het stedelijk arbeidsmarktbeleid is, zeer bondig samengevat, gebaseerd op volgende principes:

- coördinatie op niveau van de stadsorganisatie door middel van de aansturing van het sociale en economisch beleid door één adviseur die zorg draagt voor overleg en de realisatie van dwarsverbanden tussen de diverse aspecten van het beleid door middel van sectoroverschrijdende interdienstelijke samenwerking rond projectrealisaties
- actief overlegbeleid met het werkveld. Het beleid wordt uitgevoerd in actief overleg met direct betrokkenen uit het werkveld zoals de industrieclubs, de handelsverenigingen, de opleidingsinstanties en projectpromotoren. Belangrijk hierbij zijn de formele en directe relaties of netwerken tussen de belanghebbenden en de stad.

Daarnaast zijn er een aantal formele overlegstructuren waarin gewerkt wordt met intermediairen. De praktijk wijst uit dat het belangrijk is om een evenwicht te vinden tussen het overleg met intermediairen en de directe netwerkrelatie met onmiddellijk verantwoordelijken en uitvoerende partners.

- partnerschappen. Het stadsbestuur streeft ernaar om, waar mogelijk, met private partijen en gespecialiseerde derden samenwerkingsovereenkomsten af te sluiten voor de realisatie van de diverse deelaspecten van het stedelijke arbeidsmarkt- en ontwikkelingsbeleid. Voorbeelden hiervan zijn de privaat-publieke samenwerking t.b.v. de centrumontwikkeling, de vzw Centrummanagement, de overeenkomsten met de handelsorganisaties, de overeenkomsten met de VDAB, het convenant Netwerk Genk, de overeenkomsten met individuele promotoren, ...

6 *Randvoorwaarden voor het voeren van een lokaal arbeidsmarktbeleid*

De mate waarin een lokale overheid impact kan uitoefenen op het lokale arbeidsmarktbeleid is afhankelijk van een aantal factoren die in hun onderlinge samenhang de slagkracht bepalen waarmee een lokale overheid een visie kan ontwikkelen en realiseren. Die factoren zijn:

- de *interne bestuurlijke capaciteit*. Die wordt gevormd door de aanwezigheid op lokaal niveau van de wil en de knowhow om globale en onderling complementaire sectorale ontwikkelingsplannen op te stellen die het kader vormen voor een gerichte actie en projectontwikkeling. Belangrijk hierbij is de beschikbaarheid van interne competentie om het planningsbeleid vorm te geven en in zijn uitvoering te sturen. Visieontwikkeling en planning moeten in de eerste plaats gestuurd worden door het interne management en mogen niet afhankelijk zijn van consultingbureaus, wat niet wil zeggen dat die geen ondersteunende en adviserende rol kunnen spelen. Het aantrekken van gekwalificeerd en ervaren personeel op managementniveau en ook op projectniveau is een probleem. Integrale beleidsontwikkeling betekent ook interambtelijke samenwerking, een benadering die op administratief-bestuurlijk niveau nog niet altijd tot de managementcultuur behoort.
- de *beleidsruimte van lokale overheden*. De lokale overheden hebben de laatste jaren een grotere rol toegewezen gekregen in de implementatie van de federale en Vlaamse beleidsopties; dat geldt ook op het gebied van het arbeidsmarktbeleid. Het pact tussen de Vlaamse regering en de Vlaamse steden en gemeenten was een belangrijke stap in de richting van de erkenning van het lokale niveau als een bestuursniveau waarop een aantal beleidsopties functioneel kunnen worden gemaakt. Het stadsbestuur hoopt dat het kerntakendebat leidt tot een degelijk kader waarbinnen steden ten volle hun verantwoordelijkheid inzake stedelijk beleid en arbeidsmarktbeleid kunnen waarmaken en dit zonder verzwaring van de stadslasten.
- een *degelijk regelgevend kader*. Vastgesteld wordt dat beleidsverantwoordelijken steeds sneller nieuwe beleidsplannen en -maatregelen introduceren zonder dat hiervoor altijd een degelijk regelgevend kader aanwezig is. Dit schept op het uitvoerende niveau onduidelijkheid en verwarring, wat niet bevorderlijk is voor de innovatiezin.
- *kritische massa*. De ontwikkeling van een lokaal arbeidsmarktbeleid houdt in dat er op diverse domeinen beleidsinstrumenten worden ontwikkeld. Voor de uitbouw van een dergelijk beleidsinstrumentarium is het noodzakelijk dat de lokale overheid over voldoende interne mankracht en deskundigheid beschikt, dat het ontwikkelingspotentieel

in de gemeente of de doelgroepen voldoende omvangrijk is en dat er lokale partners of organisaties moeten zijn die dit beleid mee helpen realiseren.

Concreet betekent dit dat enkel de centrumsteden en de grote gemeenten met voldoende kracht operationeel kunnen zijn op het vlak van het arbeidsmarktbeleid. Omwille van het ontbreken van een voldoende kritische massa vallen heel wat kleinere gemeenten uit de boot. Om die redenen zou intergemeentelijke samenwerking gestimuleerd moeten worden. Het decreet houdende de intergemeentelijke samenwerking geeft hier toe een aanzet, maar de samenwerking zou ook financieel gehonoreerd moeten worden via de betoelagingsprogramma's.

- *financiële ruimte*. De opname van een ruimere verantwoordelijkheid op sociaal en economisch vlak betekent ook dat lokale overheden de financiële middelen moeten krijgen om die opdrachten op een structurele wijze aan te pakken. Genk heeft de laatste jaren via het inspelen op diverse beleidsprogramma's aanzienlijke middelen kunnen aantrekken.

Kritische kanttekeningen hierbij zijn:

- de korte duur of het projectgebonden karakter van de financieringsprogramma's, waardoor een structurele aanpak wordt bemoeilijkt. De aanbodcomponent van het Genkse arbeidsmarktbeleid is in zeer hoge mate gebonden aan de SIF-betoelaging.
- het feit dat diverse opdrachten worden gegeven vertrekkende van een verschillende timing, reglementering en financieringsvoorwaarden. Dat bemoeilijkt de integrale benadering op lokaal niveau en verzwaart het administratief beheer.
- de resultaatsverbintenissen, waarbij de hogere overheid het beleidskader bepaalt en de lokale overheden middelen aanreikt in functie van de resultaten die de lokale overheden behalen, moeten een gezamenlijke verantwoordelijkheid van beide partijen zijn. Stedelijke vernieuwing, of een lokaal arbeidsmarktbeleid ontwikkelen is een complexe aangelegenheid waarvan het risico op het realiseren van de doelstellingen niet alleen ten laste van de lokale overheid mag gelegd worden.

Het stadsbestuur hoopt dat met deze vaststellingen zal rekening gehouden worden bij de uittekening van het stedenbeleid, de hervorming van de betoelagingsfondsen, de werking van het gemeentefonds, ...

1 Korte analyse van de huidige Gentse arbeidsmarkt

Gent vertoont de typische kenmerken van een grootstad: er zijn veel jobs (103 jobs per 100 inwoners op beroepsactieve leeftijd), veel werkenden (65% van de inwoners op beroepsactieve leeftijd), veel werkzoekenden (11% van de beroepsbevolking) en veel vacatures (30% van het totale aantal openstaande vacatures in Oost-Vlaanderen).¹

De arbeidsmarkt in een notendop

In 1999 telde Gent 144 000 arbeidsplaatsen (loontrekkenden en zelfstandigen): ongeveer 3 200 meer dan in 1996. De rijke aanwezigheid van jobs vertaalt zich in een hoog aantal werkenden. Gent telde in 1999 90 000 werkende inwoners en het aantal werkende Gentenaars steeg in de periode 1996-1999 met 1 500. Vooral de hoge werkzaamheid van vrouwen en vijftigplussers valt op.

In maart 2001 telde de stad 11 500 niet-werkende werkzoekenden. Sinds 1996 is het aantal Gentse werklozen met 3 500 afgenomen. In maart 2001 hadden Gentse werkgevers 1 500 vacatures openstaan.

Veel arbeidsplaatsen

Gent had zowel in 1998 als in 1999 af te rekenen met dalende werkgelegenheidscijfers in de commerciële diensten. De jobgroei in de nieuwe diensten (diensten aan bedrijven uit onder meer de uitzend-, informatica-, adviesverlenings- en schoonmaaksector) volstond niet om het verlies in handel, horeca, post, telecom en de financiële wereld te compenseren. Zeer belangrijk voor de toekomst van de tertiaire sector in Gent zijn de verwachte werkgelegenheidseffecten van de vele investeringsprojecten in de havengebonden distributiesector.

¹ Marianne Tempels, Coördinator Gent, Stad in werking.

Een belangrijke quartaire groeisector is het natuurwetenschappelijk speur- en ontwikkelingswerk. Die jonge sector is bijna volledig geconcentreerd in de stad Gent, met name op het industriepark van Zwijnaarde. Hij leverde in de periode 1998-1999 maar liefst 380 bijkomende arbeidsplaatsen op (16 % van de totale jobgroei). De jobcreatie gaat uit van biotechnologische bedrijven zoals Innogenetics, Aventis Cropscience en Devgen.

Minder omvangrijk is het herstel van de bouwsector en de industrie. Volvo Truck, Vlam Industriële Technieken, Sidmar en Barco Graphics realiseerden de grootste jobgroei in 1999. Verwacht wordt dat het aantal arbeidsplaatsen sinds 1999 verder toegenomen is door investeringen in verschillende bedrijven. Voor de volgende jaren zijn nog meer investeringen gepland.

Veel werkzoekenden

Gent kent bij de werkzoekenden relatief veel mannen en langdurig werklozen, maar relatief weinig jonge en oudere werkzoekenden. Het valt op dat de meer kansrijke bevolkingsgroepen van de arbeidsmarkt (mannen, personen jonger dan 40 jaar en hogergeschoolden) sterk vertegenwoordigd zijn in de werkloosheid.

Niet alle categorieën werkzoekenden dalen in dezelfde mate. Over de periode 1996-2000 is de evolutie van vrouwen, langdurig werklozen, lagergeschoolden en jongeren gunstiger dan de gemiddelde evolutie. Andere groepen, zoals werkzoekende mannen, middenleeftijden, zeer langdurig werklozen en niet-Belgen profiteren duidelijk minder van de dalende werkloosheid.

Veel vacatures

Het aantal vacatures stijgt al jaren, hoewel die stijging het laatste jaar in een iets trager tempo verloopt dan vorig jaar. Het aantal werkzoekenden per vacature is de voorbije jaren sterk teruggelopen. In maart 2001 gingen op elke geregistreerde vacature 8,5 werkzoekenden in. In het Vlaams Gewest ligt die verhouding lager: 6,6. Desondanks worden vacatures in het Gentse minder snel ingevuld dan gemiddeld in Vlaanderen.

2 *Beleidskader, strategie en operationalisering*

2.1 *Het proces*

'Gent, stad in werking' (GSIW) is een proces dat in 1998 werd opgestart door de Stad Gent en waarin een groot aantal partners, die elk op hun domein een invloed hebben op werkgelegenheid, samenwerken om een toekomstgericht, strategisch, innovatief en inclusief werkgelegenheidsplan uit te werken. Werknemers- en werkgeversorganisaties, lokale bedrijven en sectoren, begeleidingsdiensten, opleidingsorganisaties, de VDAB, de onderwijssector, het STC, het streekplatform, de stedelijke, provinciale en andere overheidsdiensten zitten samen rond de tafel. Dat resulteert in een breed draagvlak en geeft het beleid de kans om in te spelen op de noden uit het werkveld. Bovendien stijgt de kans dat het plan met succes op het terrein wordt geïmplementeerd.

De Stad Gent heeft aan het Europees Centrum voor Werk en Samenleving (ECWS) de opdracht gegeven om de architectuur van deze procesmatige aanpak uit te tekenen en het proces te helpen realiseren. De rol van het ECWS omvat ondersteuning en instrumentontwikkeling op het vlak van de inhoudelijk-strategische doelstellingen en de partnerschapsdoelstellingen. Bovendien vervult het ECWS de rol van procesbegeleider en -bewaker.

2.2 *Een strategisch beleidsmodel*

2.2.1 *Het kegelmodel*

Het Europees Centrum voor Werk en Samenleving (ECWS) ontwikkelde voor 'Gent, stad in werking' het zogenaamde kegelmodel. Dat is een instrument om een strategisch werkgelegenheidsbeleid te ontwikkelen en samen met zoveel mogelijk partners te implementeren.

De top van het Kegelmodel (niveau 4 en 3) bestaat uit:

- het *profiel* van Gent ('Gent is kennis en cultuur, toegankelijk voor iedereen')
Dat laatste element wil nadrukkelijk het verband leggen met het toegankelijke en democratische karakter van de stad. Het algemene profiel wordt vertaald in zes specifieke troeven of deelprofielen die in twee clusters samen te vatten zijn: Gent als kennisstad-moderne industriestad-distributiestad, en Gent als cultuurstad-winkelstad-toerismestad.

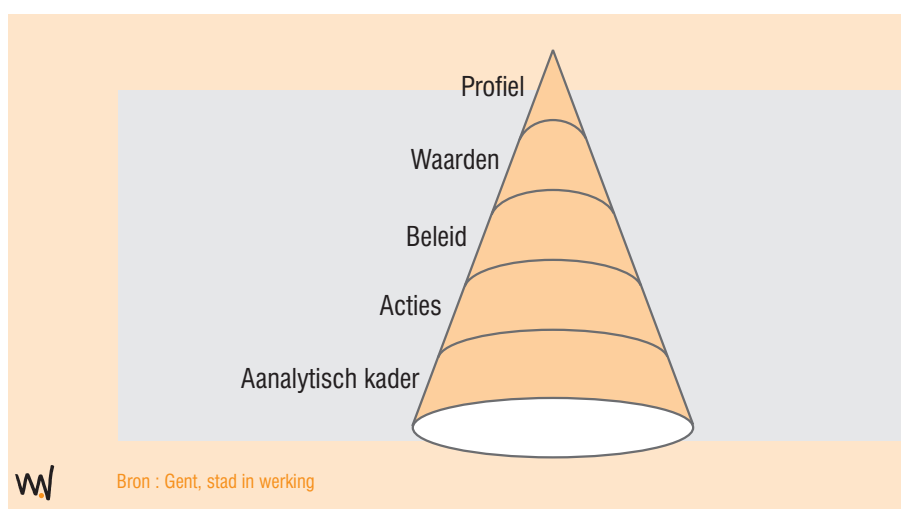
- de *waarden* 'ethiek, kwaliteit, duurzaamheid'.
Het werkgelegenheidsbeleid wordt in de praktijk vaak bepaald door de ontwikkelingen van het moment. De concrete cijfers van werkenden en werkzoekenden worden dan naar voren geschoven als de enige parameters. 'Gent, stad in werking' wil een stap verder gaan. Het is niet alleen de toevallige conjunctuur die bepaalt of het beleid succesvol is of niet. Het volstaat niet om de werkzoekenden aan een baan te helpen – ook de kwaliteit van de baan telt. 'Gent, stad in werking' wil dus meer zijn dan de speelbal van de conjunctuur en daarom is gekozen voor een verankering in drie blijvende waarden: ethiek, kwaliteit en duurzaamheid.

Theoretisch gezien zou er in het kegelmodel vervolgens telkens een niveau moeten worden afgedaald:

- niveau 2: de *toekomstige* Gentse behoeften op het vlak van het *werkgelegenheidsbeleid* en de beleidsmatige antwoorden op die behoeften,
- niveau 1: de *huidige* initiatieven en *acties*, en de beleids- en operationele maatregelen rond werkgelegenheid.

Figuur 6.1

Het kegelmodel

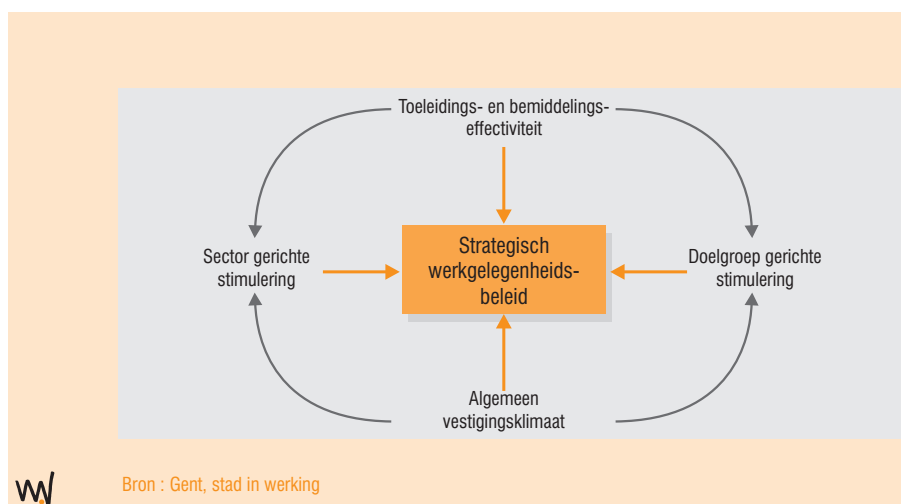


In de realiteit bestaat er een voortdurende wisselwerking tussen deze niveaus. Vanuit de praktijk (niveau 1) worden signalen gegeven naar het beleid (niveau 3 en 4) en omgekeerd.

Naarmate die signalen beter op elkaar afgestemd raken, zal het toekomstige werkgelegenheidsbeleid (niveau 2) effectiever worden.

Figuur 6.2

Analytisch kader



Een blijvende samenwerking en een open dialoog tussen alle betrokken partijen is bepalend voor het succes van 'Gent, stad in werking'. Om de communicatie tussen alle betrokkenen gemakkelijker te maken, werd aan de kegel een niveau 0 toegevoegd: de wetenschappelijke basis of het analytische kader als fundament van de kegel. Dat niveau wordt ingevuld vanuit vier verschillende invalshoeken.

- Het algemene vestigingsklimaat moet materiële en infrastructurele randvoorwaarden creëren of optimaliseren om ondernemingen aan te trekken, te behouden of om hun uitbreiding te stimuleren. Het optimaliseren van de dienstverlening aan bedrijven (en burgers) is één van de aandachtspunten.
- De sectorgerichte stimulering richt zich op een specifieke sector of subsector. Versterking en uitbreiding zijn daarbij sleutelwoorden. Het stimuleren van het ondernemerschap is één van de mogelijke aanpakken.
- De doelgroepgerichte stimulering heeft enerzijds betrekking op het ontwikkelen van sociaal-economische initiatieven en anderzijds op het verbeteren van het daadwerkelijk bereiken en positief aanspreken van de kansengroepen.

- De toeleidings- en bemiddelingseffectiviteit moet de kansen van bepaalde specifieke doelgroepen verhogen met beleidsmaatregelen en acties die erop gericht zijn om een aangepast opleidings-, begeleidings- of tewerkstellingsaanbod te scheppen.

2.2.2 Een vertaalslag naar de praktijk

Het Gent, stad in werking partnerschap heeft concrete beleidsprioriteiten geformuleerd, vertrekkend vanuit het kegelmodel en de vier invalshoeken. Deze worden hier slechts summier aangehaald.

Sectorgerichte stimulering

Deze beleidslijnen richten zich tot sectoren en bedrijven die mee een invulling kunnen geven aan het profiel van de stad Gent en aan de drie waarden.

Doelgroepgerichte stimulering

‘Een integrale aanpak’ betekent dat het werkgelegenheidsbeleid wordt aangepakt in samenhang met vraagstukken op het vlak van kansarmoede, huisvesting of criminaliteit, kortom: het gehele integratiebeleid. Een dergelijk beleid is noodzakelijk om groepen met een grote achterstand reële perspectieven te bieden. De aanpak moet erop gericht zijn om de aanvullende tewerkstelling voor deze groepen te verankeren in het normale economische circuit, wat de beste garanties biedt voor een duurzaam werkgelegenheidsbeleid.

Toeleidings- en bemiddelingseffectiviteit

Deze invalshoek heeft als belangrijkste beleidslijn het streven naar Gent als ‘lerende regio’: een regio waarin de competenties van haar inwoners zich voortdurend aanpassen aan en anticiperen op nieuwe omstandigheden (nieuwe vragen vanuit de markt) – en waarbinnen structuren bestaan die inwoners aanmoedigen en ondersteunen om dat te doen. Dat betekent een uitdaging voor het bedrijfsleven en voor de organisaties die bezig zijn met competentieontwikkeling.

Algemeen vestigingsklimaat

De beleidslijnen Algemeen vestigingsklimaat moeten een zo gunstig mogelijk pakket randvoorwaarden ontwikkelen voor organisaties die zich in de Gentse regio vestigen of er al gevestigd zijn. De randvoorwaarden moeten helpen om die bedrijven en organisaties aan te

trekken en te behouden die een bijdrage kunnen leveren aan de realisatie van het gekozen profiel en meewerken aan een ethisch, kwalitatief en duurzaam werkgelegenheidsbeleid. Er wordt naar gestreefd om die waarden niet alleen op korte termijn te toetsen (bijvoorbeeld bij de vestiging van een nieuw bedrijf) maar ook op de lange termijn te bewaken (bijvoorbeeld door te werken met een concessie en sociale clausules).

2.3 ■ ■ Actieve betrokkenheid van het Gent, stad in werking partnerschap: actiegroepen

De concretisering en operationalisering van de voorgaande beleidslijnen gebeurde in actiegroepen die vanaf 1999 werden opgestart. De actiegroepformule kenmerkt zich door een tijdelijk karakter en een sterke betrokkenheid van de lokale partners. De Beleidsgroep mandateert een actiegroep om voor een specifiek onderwerp een concreet projectplan met tijdspad en kostenraming uit te werken. De actiegroep staat onder leiding van een van de betrokken partners. De actiegroep brengt verslag uit aan de Beleidsgroep, die daarna beslist of het haalbaar is om tot uitvoering over te gaan. De meeste actiegroepen hebben inmiddels hun opdracht voltooid.

Enkele van de meest aansprekende resultaten zijn:

- De oprichting van een sociaal-economisch bedrijvencentrum (De Punt), dat inmiddels een Vlaamse erkenning heeft als Regionaal Incubatiecentrum;
- De oprichting van een vzw Beroepenhuis, waaraan onder andere onderwijs, sociale partners, individuele ondernemingen en de Stad Gent deelnemen. De doelstelling is om samen jongeren meer bekend te maken met de veelzijdigheid van technische beroepen.
- De Jobbus is geïntroduceerd als laagdrempelig informatiekanaal voor werkzoekenden over alles dat met tewerkstellingsmogelijkheden, vacatures, enz. te maken heeft. De essentie is dat de Jobbus naar die plaatsen gaat waar veel mensen samenkomen, zoals markten.
- Er is een gezamenlijke opleiding georganiseerd voor opleiders, begeleiders en consultants die werken met werkzoekenden om zo de dienstverlening naar een hoger plan te tillen.
- De installatie van Instant A als mogelijkheid om ook voor de kansengroepen de mogelijkheid van interim arbeid als opstap naar een vaste baan te bieden.
- De installatie van Jobserver als snelle dienstverlening aan werkgevers op het vlak van al hun vragen die samenhangen met de indienstneming van een werknemer uit de kansengroepen.

- In het najaar van 2001 zal een opleidingsmodule (alternerend leer-werkproject) voor allochtone werknemers met het oog op tewerkstelling in de social-profitsector worden verzorgd.
- De opening in maart 2001 van de werkwinkels Gent-Zuid en Gent-Centrum, met volgende partners: VDAB, PWA, stad Gent (Werkwijzerconsulenten), ATB (Arbeidstrajectbegeleiding gehandicapten), De Poort-Beraber (jobdienst) en OCMW.
- De oprichting van het Gents Steunpunt Dienstenwerkgelegenheid dat de vraag naar nieuwe dienstverlening bij de bevolking wil koppelen aan het aanbod van werkzoekenden die nog steeds minimale kansen op de arbeidsmarkt hebben. Het Steunpunt verricht onderzoek naar het beheer van financieringsbronnen, organiseert en ondersteunt overleg, woont relevante overlegplatforms bij of volgt ze op, ondersteunt projecten rond nieuwe dienstenwerkgelegenheid, neemt pr-initiatieven rond het eigen aanbod en geslaagde initiatieven, en implementeert succesvolle projecten in de regio.

Eén van de nu lopende actiegroepen verdient hier nog bijzondere vermelding in verband met de omvang en complexiteit van haar opdracht, namelijk de actiegroep Territoriaal Pact – grote aanwervingen. Om effectief te kunnen inspelen op de grootschalige aanwervingen die bij Volvo Cars Gent en enkele andere ondernemingen zijn gepland, is het gehele Gsiw-partnerschap actief bezig een integraal plan van aanpak uit te tekenen. Een van de essentiële elementen is dat er snel passend gekwalificeerd personeel moet worden toegeleid, niet alleen naar de kernbedrijven maar ook naar toeleveringsindustrie en zeker ook aan de omliggende bedrijven in de regio die met personeelsverloop te maken zullen krijgen. Een ander centraal uitgangspunt is dat de kansengroepen op een evenredige manier moeten kunnen meeprofitieren van deze nieuwe mogelijkheden.

2.4 ■■ Institutionele omkadering en organisatiecapaciteit

Hoewel we hier de institutionele omkadering van de Stad Gent belichten, is het duidelijk dat alle partners van 'Gent, stad in werking' ten volle eigenaar zijn van het proces. Zowel de functionele uitvoeringsorganisaties (OCMW, VDAB of RVA) als de maatschappelijke organisaties (sociale partners, sectoren, ...) zijn partners en maken deel uit van de beleidsgroep, de beleidssubgroepen en de actiegroepen.

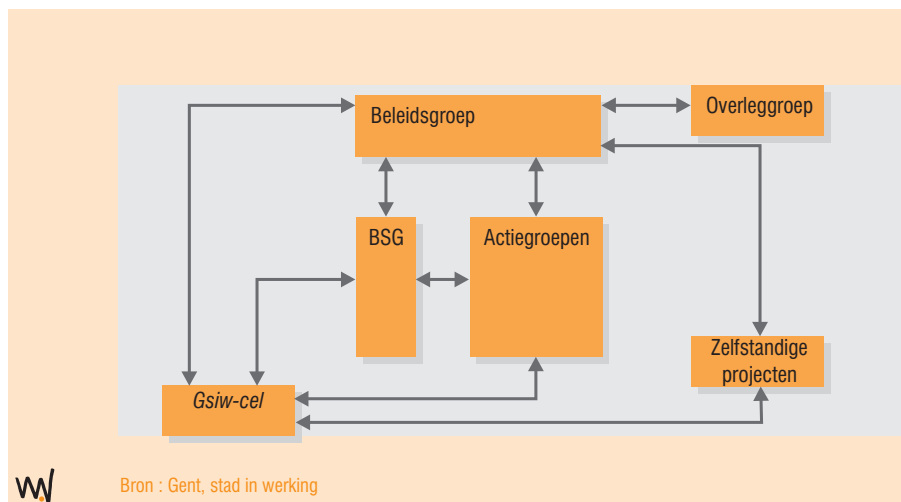
De regio van het proces ligt bij de Stad Gent. Sinds de beleidsgroep 'Gent, stad in werking' ook fungeert als Forum Lokale Werkgelegenheid, nemen de twee bevoegde schepenen het co-voorzitterschap van de beleidsgroep 'Gent, stad in werking' waar.

De Stad Gent ondersteunt 'Gent, stad in werking' vanuit de dienst Economie, Werkgelegenheid en Externe Relaties en het Lokaal Werkgelegenheidsbureau. Binnen elke dienst werd een coördinator aangeduid. De cel 'Gent, stad in werking', die bestaat uit een communicatieverantwoordelijke en vier secretarissen, is ingebed in deze diensten.

De werkgroep *Sturing en Coördinatie* stuurt de cel 'Gent, stad in werking' in zijn dagelijkse werking en fungeert als klankbord voor de cel in zijn inhoudelijk voorbereidende opdracht. In deze werkgroep zetelen de verantwoordelijken van de direct betrokken stadsdiensten (diensthoofden en directeurs-generaal van de departementen), kabinetsleden van de betrokken schepenen en de burgemeester, de coördinatoren uit beide stadsdiensten, de cel 'Gent, stad in werking' en het begeleidend bureau (ECWS).

Figuur 6.3

Gent, stad in werking, institutionele omkadering



Overleggroep. Om de overige leden van het College van Burgemeester en Schepenen en de Gemeenteraad blijvend te informeren en terdege bij het proces te betrekken, werd de overleggroep nieuw leven ingeblazen. Deze groep bewaakt de democratische verankering van het werkgelegenheidsplan dat de beleidsgroep heeft opgemaakt, brengt advies uit over mogelijke alternatieven en ondersteunt het integrale beleidsimplementatieproces. De overleggroep is samengesteld uit leden van het College van Burgemeester en Schepenen en vertegenwoordigers van alle fracties van de Gemeenteraad.

Beleidsgroep. Het volledige proces wordt aangestuurd door de beleidsgroep 'Gent, stad in werking'. De beleidsgroep is samengesteld uit:

- organisaties en instellingen die een belangrijke rol spelen in het werkgelegenheidsbeleid,
- experts die op grond van hun persoonlijke expertise en ervaring een wezenlijke inhoudelijke bijdrage kunnen leveren aan het strategische beleidsvormingsproces.

De beleidsgroep draagt de eindverantwoordelijkheid voor het hele proces, stuurt het strategisch beleidsontwikkelingsproces, bewaakt de toepassing van de drie kernwaarden 'ethiek, kwaliteit en duurzaamheid' en bewaakt de open partnerschapsbenadering. Binnen de beleidsgroep werd een kernbeleidsgroep aangeduid. Die bestaat uit één afgevaardigde per 'onderdeel' van de beleidsgroep: publieke instellingen, derden-, werkgevers- en werknemersorganisaties. De kernbeleidsgroep bereidt samen met de werkgroep Sturing en Coördinatie de vergaderingen van de beleidsgroep voor. Om snel en flexibel in te spelen op hoogdringende dossiers, kunnen onder bepaalde voorwaarden ook ad-hocvergaderingen worden samengeroepen met de kernbeleidsgroep.

De vier beleidssubgroepen zijn een zo breed mogelijke en representatieve samenstelling van het totale Gentse werkgelegenheidsveld. Zij adviseren de beleidsgroep over strategische beleidskwesties in hun specifieke beleidsdomein (telkens een combinatie van twee verschillende invalshoeken, zie 2.2.1: het kegelmodel, analytisch kader), spelen een belangrijke rol in de operationalisering van de waarden en het uitwerken van de instrumenten, volgen de beleidsimplementatie op in hun beleidsdomein en kunnen specifiek opdrachten van de beleidsgroep realiseren.

Actiegroepen. De actiegroepen diepen een specifiek werkgelegenheidsdossier of -aandachtspunt uit. In functie van het onderwerp worden andere partners bij deze actiegroepen betrokken, in bepaalde omstandigheden zelfs organisaties die niet actief zijn in het Gentse. De werking van sommige actiegroepen resulteerde in zelfstandige projecten, zoals het sociaal-economisch bedrijfscentrum De Punt. Die zelfstandige projecten kunnen op hun beurt als nieuwe partner tot 'Gent, stad in werking' toetreden.

Communicatie. Het vrij complexe gegeven 'Gent, stad in werking' vereist een aangepaste communicatiestrategie die vertrekt vanuit de behoeften van alle interne en externe doelgroepen. Een werkgroep communicatie buigt zich regelmatig over de interne en externe communicatie van 'Gent, stad in werking'. Deze werkgroep is samengesteld uit leden van de beleidsgroep en de cel 'Gent, stad in werking'.

2.5 Een dynamische omgeving

De realisatie van 'Gent, stad in werking' gebeurt in een dynamische omgeving. Een dynamische omgeving die zich op verschillende niveaus situeert. Dit betekent dat 'Gent, stad in werking' voortdurend moet inspelen op een veranderende omgeving. De essentie is hierbij de verschillende spanningsvelden te benutten voor een integrale en innoverende strategie. De gezichtspunten, noden en ambities die leven bij de verschillende partners worden gebruikt als een manier om het geheel multi-dimensioneel te benaderen. Hierdoor ontstaat een meer integrale visie op de werkelijkheid, een voedingsbodem voor innovatie.

- Dit mag echter niet worden begrepen als een streven naar consensus, in die zin dat de laagste gemeenschappelijke noemer de maatstaf wordt. Het gaat er veeleer om, om met wederzijds respect voor elkaars rol, positie en expertise te komen tot een afgewogen besluitvorming.
- In de relatie met de Vlaamse overheid betekent dit dat enerzijds optimaal gebruik moet worden gemaakt van de bestaande maatregelen en de gegeven beleidsruimte. Anderzijds wil 'Gent, stad in werking' als breed partnerschap gezamenlijk op een coherente wijze aandacht vragen voor de lokale bezorgdheden.
- In de interactie met de omliggende gemeenten komt dit tot uiting in een hechte samenwerking in het kader van het Streekplatform. Initiatieven die ten goede kunnen komen aan de bevordering van de werkgelegenheid in de Gentse regio en niet enkel aan de stad Gent, worden bij voorkeur in dit samenwerkingsverband genomen. Op die wijze kan ook een aansturing vanuit een regionaal perspectief worden verzekerd.
- De interactie tussen de partners, tot slot, kan in principe eveneens een aanleiding zijn voor het ontstaan van een spanningsveld. Immers, een groot aantal partners put uit dezelfde geldstromen voor hun reguliere werking. De strategie die 'Gent, stad in werking' in dit verband volgt is juist te focussen op die onderwerpen en thema's ten aanzien waarvan alle partners vinden dat actie moet worden ondernomen. Terwijl dit tevens doelstellingen zijn die geen van de partners alléén kunnen realiseren. Er is met andere woorden nood aan samenwerking. Door op die momenten het initiatief te nemen kan 'Gent, stad in werking' een meerwaarde genereren waarbij de eigen autonomie van de partners ten volle wordt gerespecteerd.

3 *Tot besluit*

Open partnerschap

Het unieke van 'Gent, stad in werking' is het open partnerschap. Dit betekent dat iedereen, actief op het vlak van werkgelegenheid in Gent, kan toetreden. Door de betrokkenheid van de vele partners in 'Gent, stad in werking' hebben de uitgetekende beleidslijnen een zeer groot draagvlak. In het proces wordt ook duidelijk dat de partners meer en meer hun eigen rol overstijgen en gezamenlijk het werkgelegenheidsbeleid uitbouwen, waarbij het geheel meer wordt dan de som van de delen. Door regelmatig overleg en uitwisseling van informatie zijn de partners ook beter op de hoogte van elkaars werking. Voortdurend wordt er gebouwd aan een gemeenschappelijke visie. Het uitdragen van deze visie wordt sterk vereenvoudigd omdat elke partner kan ingeschakeld worden om informatie door te geven aan eigen achterban, leden, e.d.

Het succes van 'Gent, stad in werking' bewijst dat de lokale overheid het best geplaatst is om de lokale regiefunctie op vlak van werkgelegenheid op zich te nemen. Uiteraard met respect voor alle andere partners en zonder hun autonomie aan te tasten. Het beheer van dit partnerschap vormt een zeer belangrijk aandachtspunt in de procesbewaking.

Bottum-up benadering

In 'Gent, stad in werking' denken zowel beleidsmensen als veldwerkers als evenwaardige partners mee. Een duidelijk voorbeeld hiervan is de zeer diverse samenstelling van de actiegroepen: stadsdiensten, andere overheden, derden, vakbonden, werkgeversorganisaties en werkgevers, buurtbewoners, ... werken erin samen aan concrete initiatieven. Deze aanpak genereert een ruime input van ervaring vanuit verschillende invalshoeken en verschillende niveaus. De concrete projecten die in 'Gent, stad in werking' worden geïnitieerd zijn vooraf op hun waarde getoetst en geven effectief een antwoord op bestaande noden en behoeften. Door de aanwezigheid van zoveel partners kan telkens in overleg beslist worden welke partners het best de realisatie van een concreet initiatief op zich kunnen nemen.

De ruime samenstelling van het 'Gent, stad in werking'-partnerschap en de overlegtraditie die intussen werd opgebouwd, maken het onder meer mogelijk om nieuwe wendingen in op het vlak van de Gentse werkgelegenheid vrij correct in te schatten en er snel en accuraat op in te spelen.

Nieuwe samenwerkingsvormen

Binnen 'Gent, stad in werking' worden verschillende invalshoeken samengebracht. Zo werd bewust gekozen voor het verenigen van sociale en economische aspecten. Binnen de stadsdiensten betekent dit een nauwe samenwerking tussen de Dienst Economie, Werkgelegenheid en Externe Relaties en het Lokaal Werkgelegenheidsbureau. Ook voor vele andere partners was een zo ruim overleg met de andere partners nieuw.

Opbouw van een kenniscentrum

Het hele proces wordt vanuit de Stad Gent ondersteund door een team: de 'Gent, stad in werking'-cel. Deze vervult een veelzijdige rol namelijk als ondersteuner, begeleider, bewaker, voortrekker en partner. De verdere uitbouw van het 'Gent, stad in werking'-kenniscentrum is er op gericht de kennis, het inzicht en de ervaringen die binnen het partnerschap worden opgedaan te verankeren. Op deze wijze kunnen de kernconcepten (integrale benadering, ethiek, kwaliteit en duurzaamheid, open partnerschap en subsidiariteit) worden bewaakt.

Investering t.o.v. resultaten

Het open partnerschap bewees in elk geval dat de stad Gent koos voor het juiste beleidsmatige antwoord op de huidige en toekomstige uitdagingen voor het lokale Gentse werkgelegenheidsbeleid. Maar ze koos zeker niet voor de makkelijkste weg. Een strategisch werkgelegenheidsbeleid uitbouwen moet gezien worden op langere termijn. Om toch vrij snel resultaten te behalen koos 'Gent, stad in werking' er bewust voor om snel op operationeel niveau te werken (actiegroepen) en tegelijkertijd het strategisch niveau (onder andere de beleidssubgroepen) verder uit te bouwen. De gevolgde werkwijze komt de dynamiek van het proces en de motivatie van alle betrokkenen ten goede, indien er over gewaakt wordt dat de gevraagde investering van de partners niet te groot wordt. De concrete resultaten onderbouwen de blijvende beleidsinvestering en resulteerden ook in erkenningen op verschillende niveaus. Op 26 mei 2000 ontving 'Gent, stad in werking' de Baanbreker van Vlaams minister van werkgelegenheid Renaat Landuyt (met deze symbolische prijs worden pioniers, die nieuwe impulsen aan de arbeidsmarkt geven, gehuldigd).



OOSTENDE – WERKENDE STAD AAN ZEE

Hoofdstuk 7

Patrick Bonny

1 Analyse van de arbeidsmarktsituatie

De Oostendse regio is sinds lange tijd een probleemgebied inzake werkgelegenheid. Toch is er recentelijk reeds enige beterschap te merken. In de stad Oostende zelf is het aantal werklozen gedaald van 3 667 (in 1994) naar 2 740 (in 2000), een daling van 25%. Toch is deze daling minder dan de gemiddelde daling in diezelfde periode in Vlaanderen. Daarenboven blijft een werkloosheidsgraad van 10% sowieso te hoog.¹

In het arrondissement Oostende is de situatie iets beter: de daling is er groter (29%) en de werkloosheidsgraad ligt er, met 7%, maar een goed procent boven het Vlaamse gemiddelde.

Wat de structuur van de werkloosheid betreft, onthouden we vooral het zeer laag aandeel van de tewerkstelling in de secundaire sector. Voor een toeristische regio is een sterkere aanwezigheid van de tertiaire sector niet ongewoon, maar in Oostende kan duidelijk van een gebrek aan industriële tewerkstelling gesproken worden.

Dit wordt ongetwijfeld nog versterkt door de centrumfunctie van Oostende als enige 'grote' stad aan de kust (70 000 inwoners). Een uitgebreide waaier aan dienstverlenende activiteiten bedient een uitgestrekte omliggende regio.

Meer tewerkstelling, en in het bijzonder meer tewerkstelling in de secundaire sector, blijft in elk geval een belangrijke doelstelling voor het Oostends beleid.

Twee facetten moeten daarbij een extra aandacht krijgen: de ontwikkeling van meer industrieterreinen en de verdere uitbouw van de haven als motor voor de regio. In concrete Oostendse termen: het Plassendaleproject en de ontwikkeling van de Oostendse haven. Inherent aan Oostende, zeker voor haven en industrie, is dat moet rekening gehouden worden met

1 Patrick Bonny, Dienstencoördinator Industriële Ontwikkeling

een aantal niet te vermijden beperkingen. De grootste beperking is het ruimtegebrek: de havens kan wel gerenoveerd worden teneinde een zo nuttig mogelijk gebruik te garanderen, maar van een ruimtelijke geografische uitbreiding is er hoegenaamd geen sprake.

Hetzelfde geldt voor de industriegebieden: de 180 ha die op Plassendale in ontwikkeling zijn, vertegenwoordigen de laatste terreinen die op dit ogenblik in de gehele regio nog beschikbaar zijn. Het is daarom van uitzonderlijk belang daarvoor een duidelijke visie te ontwikkelen en klare keuzes te maken die gedragen worden door een brede maatschappelijke basis.

Deze algemene eensgezindheid is een belangrijke troef voor het succesvol ontwikkelen van de economische activiteit rond de haven en de industriezones, en de daarmee gepaard gaande duurzame tewerkstelling. Economische studies hebben aangetoond dat de mogelijkheden om in een economisch achtergesteld gebied een nieuwe dynamiek te krijgen vrij beperkt zijn.

Het gebrek aan een industrieel verleden, de ontbrekende industriële tradities en aangepaste vorming, het ontbreken van ondernemerschap, de afwezigheid van een economisch netwerk..., het zijn allemaal factoren die een vlotte 'take off' sterk beperken. Iedere realistische poging om een regio industrieel te vernieuwen zal op drie essentiële pijlers moeten steunen:

1. een voldoende aanbod aan infrastructuur (wegen, industrieterreinen);
2. een consensus op plaatselijk vlak over de te volgen lijnen, een consensus die bovendien gedurende een aantal jaren moet aangehouden worden;
3. een grote nadruk op het activeren van het arbeidspotentieel o.a. via opleiding (VDAB), maar ook door een sterkere integratie van sociale economie in de industriële ontwikkeling.

Deze drie componenten lijken nu voor het eerst effectief in Oostende aanwezig te zijn. De infrastructuur van de haven en van Plassendale zullen de komende maanden en jaren stuk voor stuk afgewerkt worden. Politiek is er een ruime consensus tussen politieke, syndicale en patronale organisaties, waardoor het moet mogelijk zijn een continuïteit in het beleid te garanderen. Tenslotte is het een feitelijk gegeven dat de VDAB in Oostende erg flexibel inspeelt op alle evoluties, en dat de sociale economieprojecten geleidelijk aan volwassen worden en een gedeeltelijke toelevering naar de Plassendale-projecten kunnen voorbereiden.

Het is zeer vermetel de opdracht aan te vatten om een historisch achtergestelde regio op een hoger-dan-gemiddeld niveau te brengen.

Een beleid voeren van industriële vernieuwing veronderstelt bijgevolg dat een aantal facetten tegelijk de nodige aandacht krijgen. Uit het verleden houden wat goed is, en uit de toekomstige ontwikkelingen de kansen grijpen die vernieuwing moeten brengen. Daarmee moet Oostende een nieuw élan krijgen.

2 *Beleidskader en operationalisering*

2.1 *Randvoorwaarden voor de realisatie*

De economische ontwikkeling komt niet zomaar uit de lucht vallen. Daar kunnen we in deze streek zeker van mee spreken. Zelfs als alle voorgestelde projecten kunnen gerealiseerd worden, zullen er nog andere knelpunten moeten opgeruimd worden. Door er enkele te voorzien kunnen ze misschien reeds voorkomen worden.

Deze vooruitgang staat bovendien niet op zichzelf. Er dient gestreefd naar een harmonisch samengaan van economie en ecologie. De regionale ontwikkeling moet dus ook duurzaam zijn. Daarenboven moet het aangenaam wonen blijven in deze regio.

Men kan ook niet voorbijgaan aan de huidige trends: de e-world in al haar aspecten. Iedereen moet gepaste verantwoordelijkheid opnemen opdat iedereen aan deze evoluties zou kunnen deelnemen.

2.2 *Knelpunten op de arbeidsmarkt*

De knelpunten op de arbeidsmarkt – waar we zeker rekening zullen moeten mee houden – zijn de opleidingsproblematiek en de zogenaamde werkloosheidsvallen.

Steeds meer werkgevers klagen er over dat ze moeilijk of niet bij de juiste mensen geraken om hun vacatures in te vullen. Misschien vragen ze in sommige gevallen te veel van de mensen, maar het staat vast dat het soms moeilijk wordt om ‘geschoolde’ mensen te vinden.

Er bestaat geen toverformule om deze problemen op te lossen. Dit is een samenspel van veel elementen.

In de eerste plaats is een goede afstemming van alle opleidingsvormen op de arbeidsmarkt vereist. Dat begint met een goede band tussen het onderwijs en de regionale arbeidsmarkt. Het STC kan daarin wellicht best een coördinerend initiatief nemen.

Voor de sectoren van het volwassenenonderwijs en vormingswerk werden recent West-Vlaamse edufora (coördinatieplatformen) opgericht, met een belangrijke inbreng van de provincie. Een goede aanpak hier moet zorgen voor een goed aanbod, dat inspeelt op de vragen van de arbeidsmarkt.

De VDAB dient haar beleid van ruime, flexibele opleider in de regio verder te zetten. Zowel werkzoekenden als werknemers moeten zich kunnen bij- of herscholen. De belangrijkste sectoren uit de streek, moeten via het STC duidelijk aangeven wat hun toekomstige behoeften zijn, zodat een flexibel en toekomstgericht aanbod kan worden uitgewerkt.

Uiteraard kunnen de werkloosheidsproblemen niet in een handomdraai opgelost worden. Als de kloof tussen werkloosheidsvergoeding en loon niet voldoende stimulerend is om aan de slag te gaan, dan moet de overheid daar op ingrijpen. Dit is nu ook stilaan aan het gebeuren.

Een ander probleem is vaak de mobiliteit. De flexibele arbeidsorganisatie in de bedrijven blijkt het in de praktijk soms moeilijk te maken voor werklozen om een job aan te pakken. Een veelheid van acties zal hier iets kunnen aan veranderen: goed openbaar vervoer naar bedrijvencentra en opleidingscentra; de mogelijkheden van 'beperkt' groepsvervoer bij opleiding en/of nieuwe job, en eventueel het tijdelijk ter beschikking stellen van privaat vervoer. Er zijn aanzetten: gratis rijbewijs voor vrouwelijke werkzoekenden (gezinshoofden met kinderlast); vervoer voor risicogroepen die als interim-kracht aan de slag gaan; vervoer van werkzoekenden en werknemers naar VDAB-opleidingscentra...

Deze aanpak kan wellicht nog uitgebreid worden, het STC en het streekplatform kunnen een rol hier spelen.

2.3 ■■ Duurzame ontwikkeling

Duurzame ontwikkeling moet meer zijn dan een modebegrip. De economische ontwikkeling die wij willen, zowel op vlak van industrie als van toerisme, kan bedreigingen inhouden.

den voor mens en milieu. Daarom is een weloverwogen en integrale aanpak vereist. Op die manier kunnen we fouten uit andere streken vermijden.

Bij het uitwerken van de beleidsplannen is daar steeds rekening mee gehouden: behoud en herstel van duinen, aanleg van bossen, inrichting van de Plassendalettereinen, de keuze voor beperking op de luchthaven van Oostende, zijn daar concrete voorbeelden van.

2.4 ■■ De ultieme uitdaging: de creatie van 2 500 bijkomende jobs

Men schuift concrete doelen naar voor: 2 500 à 3 000 bijkomende jobs creëren. Dit cijfer komt niet zo maar uit de lucht vallen, daar zit enig rekenwerk achter. Het uitgangspunt is dat het arrondissement Oostende tegen eind 2003 dezelfde tewerkstellingscijfers moet kunnen voorleggen als het Vlaamse gemiddelde. Dit wordt uitgedrukt in de werkloosheidsgraad.

Eind januari 2001 bedroeg de werkloosheidsgraad in het arrondissement Oostende 9,06%. Het Vlaamse gemiddelde is 6,9%. We moeten dus een achterstand inhalen van 2,16%.

Dit betekent dat 1 250 mensen een job moeten vinden. Ondertussen staat de wereld ook niet stil: alle prognoses wijzen er op dat de werkloosheid in Vlaanderen nog zal dalen. En ook die daling moeten we dus 'inhalen'. We gaan er van uit dat de werkloosheidsgraad in de komende periode, tot eind 2003, nog met ongeveer 2,5 procentpunten zal dalen. Dat betekent nog eens 1 250 jobs die er moeten bijkomen.

Deze twee 'inhaaloperaties' samen impliceren dat er minstens 2 500 jobs in het arrondissement moeten bijkomen.

Dit is uiteraard geen eenvoudige doelstelling. Natuurlijk kan niet om het even welke job door om het even welke werkloze worden uitgevoerd. Nu al beginnen ook in deze streek werkgevers te klagen over het tekort aan aanbod van mogelijke werknemers, als er vacatures zijn. Het wordt dus duidelijk dat de kwantitatieve doelstelling (het cijfer van het aantal nodige jobs) zeker zal moeten 'aangevuld' worden met kwalitatieve elementen (de kwaliteit van jobs, zowel langs de kant van de vraag als langs de kant van het aanbod...). Er zullen dus voldoende opleidingsmogelijkheden moeten zijn (onderwijs en VDAB); er moet gezorgd worden voor kinderopvang en werklozen moeten gemakkelijk bij de jobs geraken (mobiliteit). De jobs die er bij komen moeten ook voldoende aantrekkelijk zijn qua algemene loon- en arbeidsvoorwaarden.

De creatie van nieuwe tewerkstelling dient zich in alle categorieën te manifesteren, zowel bij de hoger opgeleiden als bij de laaggeschoolden. In de industriële sector bestrijken deze additionele banen dan ook alle niveaus: van gespecialiseerde ingenieurs en technici tot zuivere handenarbeid.

Het meest belangrijke is nu dat die industriële achterstand ingehaald wordt, om de doelstelling van 2 500 bijkomende jobs te kunnen halen. Dit moet doordacht gebeuren: op een manier die de kwaliteit van het leven niet in het gedrang brengt. Wat eigenlijk op zich een nadeel is – een gebrek aan industrie – moeten we vandaag tot een troef kunnen ombouwen: we kunnen bijkomende industrie oordeelkundig inplanten, door vooraf te kiezen welke activiteiten we naar Oostende halen, en hiervoor de nodige omkadering terzake te creëren.

Hefbomen voor onze regio zijn bijkomende, oordeelkundig ingeplante industrieterreinen; een keuze voor de afwerking van de voorhaven, en een beredeneerde keuze voor de verdere ontwikkeling van de luchthaven in Oostende. Natuurlijk moet men er ook telkens voor zorgen dat de verkeersontsluiting voor die industrie afdoende gerealiseerd wordt.

2.5 ■■ Nieuwe industrieterreinen

Oostende heeft een enorme troef om nieuwe industrie aan te trekken: de verschillende delen van het zogenaamde 'Plassendale' ontwikkelingsproject. De industriegronden op het grondgebied van Oostende, die in gewestplannen als dusdanig voorzien waren, zullen bouwrijp gemaakt worden.

Iedereen wist van in den beginne dat het een inspanning van lange duur zou worden. De uitrusting van die verschillende terreinen vraagt heel wat werk en kosten. Het komt er dus op aan – gefaseerd – de nodige werken te laten uitvoeren, in een samenspel met verschillende subsidiërende overheden, instrumenterende instanties, eigenaars en beheerders.

- Plassendale I is een terrein van ongeveer 100 ha palend aan het kanaal Gent-Oostende. Het is bestemd voor grotere bedrijven (die eventueel volgens gewestplan milieubelastend kunnen zijn), en die min of meer haven- of watergebonden zijn (distributie, transport...)
- Plassendale II ligt tussen de spoorweg, de Stationsstraat en het kanaal (richting Oudenburg/Plassendale). De uitrustingswerken zijn aan de gang, voor 12 ha nuttig aan te wenden industriegrond.

- Plassendale III is het deel van het project aan de autostrade-africhting in Zandvoorde, tussen de spoorweg en de autostrade (richting Oudenburg) en de Stationsstraat. Door een Europese Habitatrichtlijn is het oorspronkelijk project een stuk ingekrompen. Het gaat om een goede 25 ha goed ontsloten industriegrond, op een ideale ligging en met een unieke zichtlocatie.
Er is duidelijk een grote interesse voor dit industrieterrein. Telindus is het eerste grote bedrijf dat zijn komst aankondigde en halverwege 2001 met de bouwwerken op het terrein is gestart.
- Plassendale IV is een bijkomend project dat aansluit bij de voorgaande. Tussen de Stationsstraat, de Zandvoordestraat en de spoorweg (richting Oostende) ligt nog een stuk onontgonnen gebied, restant van het oorspronkelijk industriegebied. Het is een stuk kleiner, maar is uitstekend geschikt voor de (her)vestiging van kleine en middelgrote bedrijven.
- Aan het Plassendale-project kan nog een vijfde deelzone worden toegevoegd: het terrein van de huidige Chemische Nijverheid Oostende. De grote voorraad niet gebruikte gronden vormt de basis voor een site voor chemische bedrijven. Hier kan zowel plaats zijn voor basischemie (veelal niche-producten) als voor chemische verwerkende nijverheid.

Naast het globale Plassendale project, ziet Oostende ook nog mogelijkheden voor bijkomende industrieterreinen in het Kromme Elleboog-project. Vandaag is dit terrein in de gewestplanherziening reeds ingekleurd als industrieterrein. Het is een stuk grond langs de Torhoutsesteenweg, vanaf de Oostendse Hallen tot aan de baan naar Middelkerke (Kromme Elleboog). De vastlegging van deze bestemming moet het mogelijk maken om stapsgewijs over te gaan tot het uitrusten en bruikbaar maken van deze terreinen. Hier zijn duidelijk minder voorbereidende werken nodig dan in Plassendale. Dus ook goedkoper qua investeringen. Ook dit terrein is behoorlijk ontsloten: de oprit naar de autostrade (E40 in Gistel) is niet zo ver af, zowel richting binnenland als richting Frankrijk.

2.6 ■■ De uitbouw van de haven

Ook de afwerking en verdere operationalisering van de haveninfrastructuur zal worden doorgezet. Een aantal aan de gang zijnde en nieuwe infrastructuurwerken moeten van Oostende een moderne snelle short sea haven maken. Zo zal het vernieuwde Zeewezendok afgewerkt worden met een ruim kaaiterrein.

- De Cruisekaai is verder afgewerkt, de eerste schepen worden er ontvangen. Deze markt moet verder intensief worden bewerkt.
- De Diepwaterkaai ter hoogte van de ro-ro terminal moet nog versterkt worden. Tevens zullen de ladingsfaciliteiten voor dit type schepen verbeterd worden.

Eenmaal de verkeersverbinding Kennedy-De Bolle voltooid is, kan de herschikking van de terreinen ter hoogte van de Slijkensesteenweg doorgevoerd worden. Daarmee wordt nog een supplementair haventerrein gewonnen.

Eén van de belangrijkste knelpunten op vandaag is de nautische toegang tot de haven van Oostende. De haven heeft dringend een betere en grotere ingang nodig om schepen van de huidige generatie te kunnen ontvangen (200 meter lengte).

Hiervoor moet de haventoeegang rechtgetrokken worden en moet binnen de havendammen een stromingsluwte gecreëerd worden, zodat schepen de haven recht op recht kunnen aanlopen. In ieder geval moet het huidige Oosterstaketsel afgebroken worden; dit lijdt trouwens nu al aan betonrot.

Dit project is een groot infrastructureel project. Groot betekent uiteraard ook duur: ongeveer 1 miljard in de komende 2 jaar. Met andere woorden, alle beschikbare middelen van het Vlaams Gewest voor de haven (mits rekening te houden met de hiervoor reeds genoemde projecten) moeten hierin geïnvesteerd worden. Het is immers een basisvoorwaarde om de andere haveninvesteringen rendabel te maken. Dit wordt dan ook dé havenprioriteit voor de komende jaren.

Aansluitend op deze vernieuwde haventoeegang wordt eveneens een nieuw stuk strand gecreëerd. Tussen de westelijke havendam en het Casino-Kursaal zal een kunstmatig strand worden gerealiseerd. Dit groeistrand heeft een kustverdedigende functie en moet de bestaande zeedijk beschermen tegen overslaande golven. Door de zee, ook bij hoogwater, van de zeedijk weg te houden wordt de binnenstad behoed voor overstrooming door de overtoppende golven. Dit nieuwe strand zal uiteraard ook een aanvullende toeristische functie vervullen.

De nieuwe strekdammen nodig voor de realisatie van de nieuwe haventoeegang, laten toe dit groeistrand op een optimale manier te realiseren.

Geleidelijk aan is ook duidelijk geworden dat een goede verbinding tussen voorhaven en spoor een basisvoorwaarde is voor het aantrekken van voldoende haventrafiek. Het is niet evident om de spoorlijnen door te trekken tot aan het Zeewezendok. Toch blijft dit een optie

voor de toekomst. De bestaande 'Tilbury'-bundel moet heraangelegd worden, teneinde een vlotte overslag van schip-trein-vrachtwagen mogelijk te maken. Daarenboven moeten de spoorverbindingen naar de oostkant van het Vlotdok heraangelegd worden. Deze zone moet de allure krijgen van een multimodaal overslagplatform.

Eenmaal al deze werken voltooid zijn – hiervoor zijn nog ongeveer 2 miljard nodig – mag men stellen dat de voorhaven volledig afgewerkt is. Een actief havenbedrijf moet dan verder de nodige trafieken naar Oostende halen en de haveninfrastructuur in haar geheel optimaal benutten.

2.7 ■■ *De internationale luchthaven van Oostende*

Bij de uitbouw van de Oostendse luchthaven komt het er op aan om economie en ecologie met elkaar te verzoenen.

Daarom wordt gekozen voor een beperkte groei. Concreet betekent dit: maximum 150 000 ton vracht per jaar; niet meer dan gemiddeld 2 vluchten per nacht en een verbod op oefen-vluchten. Rekening houdend met de technische vooruitgang waardoor vliegtuigen minder hinder veroorzaken, is dit zeker een haalbaar, en leefbaar voorstel.

Er wordt wel gestreefd naar een maximale ontwikkeling van de randactiviteiten op de luchthaven. Daarom ook de keuze voor het industrieterrein 'Kromme Elleboog' en de steun aan het project van de Oostendse Industriële Hogeschool om bij de luchthaven een luchtvaartopleiding uit te bouwen.

Deze keuze, een beperkte groei en een maximale ontwikkeling van de nevenactiviteiten, moet zorgen voor een totale, directe tewerkstelling van 600 mensen. Uitgaande van dit gegeven moet de luchthaven een nieuwe beheerder krijgen. Een commercieel bedrijf als een internationale luchthaven kan moeilijk optimaal geëxploiteerd worden door een zuivere overheidsdienst van het Vlaams Gewest. Essentieel in dit nieuwe beheer is zeker ook een vlotte communicatie met de bevolking.

Als deze maatregelen moeten er toe leiden dat Oostende de achterstand in het aandeel van industriële tewerkstelling kan wegwerken. De ultieme doelstelling blijft immers om een grote inhaalbeweging uit te voeren voor de tewerkstelling in de industriële sector.

Wanneer dit volledig areaal van circa 200 ha in ontwikkeling zal zijn gesteld kan dit, gerekend aan 15 arbeidsplaatsen per ha, een jobcreatie van ongeveer 3 000 eenheden opleveren. Daarmee kan deze ultieme doelstelling gerealiseerd worden.

2.8 ■■ Toerisme

Inzake de toeristische ontwikkeling wordt geopteerd voor een tweesporenbeleid. Enerzijds is er het massatoerisme dat gericht is op zon, zee en duinen. Anderzijds dient een nieuw marktsegment geoptimaliseerd, namelijk dat van het korte verblijfstoerisme dat mee gebaseerd is op cultuur en evenementen, en dat vooral buiten de traditionele seizoenen valt.

De kust moet een modern aanbod hebben, dat rekening houdt met dit tweesporenbeleid en dat aangepast is aan de verzuchtingen van de hedendaagse toerist. Hierbij moet natuurlijk rekening gehouden worden met de nieuwe, en steeds sneller wijzigende, vrijetijdspatronen van het moderne publiek. Deze aanpak moet resulteren in een verhoogde en kwalitatief betere tewerkstelling in deze sector.

2.9 ■■ De e-world

Natuurlijk moet ook deze regio kunnen meeprofiteren van de ontwikkelingen van de nieuwe economie.

Bij de prospectie naar nieuwe bedrijven moet er zeker uitgekeken worden naar een voldoende divers aanbod, dat ook toekomstgericht is. Dat is nu reeds gebeurd: Telindus en het callcenter E-port zijn daar goede voorbeelden van. Mogelijks kunnen sociale economie projecten zich ook op dit vlak ontwikkelen, want niet alle jobs ten gevolge van de nieuwe technologieën in deze sector zijn weggelegd voor hogeschoolden.

Dat betekent automatisch ook dat het vormings- en opleidingsaanbod hier moet op inspelen.

Maar ook de modale burger mag niet vergeten worden. Een gemeenschap moet uitkijken hoe de bevolking gefaseerd en passend bij het dot.com of e-gebeuren kan betrokken worden. Dat vraagt een uitgebreid hard-ware (bv. publieke communicatiepalen) maar ook opleidingskansen voor de inwoners. In het kader van vertrouwdeheid en privaat-gebruik kan

het socio-cultureel vormingswerk hier een aanbod uitwerken, dat door de lokale overheid wordt gepromoot en ondersteund.

Zo moet iedereen uit Oostende ook toegang krijgen tot die fameuze nieuwe informatiesnelweg.

2.10 ■ ■ Additionele initiatieven

Deze doelstelling van meer dan 2 500 nieuwe arbeidsplaatsen tegen eind 2003 is vrij ambitieus. Om dit te halen zullen heel wat inspanningen moeten geleverd worden: infrastructuur voor nieuwe industrie uitbouwen, goed prospecteren, effectief contracten afsluiten met nieuwe investeerders, de toeristische projecten goed uitvoeren, etc.

De regio Oostende huisvest een grote groep werklozen, waarvan algemeen wordt aangenomen dat het voor hen niet gemakkelijk zal zijn om terug aan de slag te geraken. Ze zijn weinig geschoold, of hebben een opleiding of werkervaring die niet meer past bij het huidige werkaanbod. Ze zijn al lang werkloos en daardoor een stuk van hun werkervaring kwijt, ze zijn dikwijls ook al relatief oud... Naast de genoteerde werklozen telt de regio ook een vrij grote groep OCMW-steuntrekkers, die om één of andere reden geen werkloosheidsuitkering meer krijgen, en voor wie werk vinden dan ook geen simpele klus is.

Het aantal en aandeel van de migranten in het werkloosheidscijfer is daarentegen zo goed als te verwaarlozen.

Binnen het breder geheel van de 'sociale economie' zullen inspanningen geleverd worden om die groepen terug aan de slag te krijgen.

2.10.1 *Sociale Economie*

In het arrondissement is vooral de organisatie Sociale Economie Oostende (SEO) actief. Het kringloopcentrum aan de Torhoutsesteenweg draait op volle toeren. Maar er zijn ook andere initiatieven waar mensen aan werk (of een tijdelijke opleiding) worden geholpen. Vandaag zijn er een paar tientallen mensen aan de slag in de initiatieven onder de koepel van SEO. Ook verschillende OCMW's in de streek zijn actief op vlak van opleiding en tewerkstelling van die zogenaamde risicogroepen.

Socialeconomiebedrijven kunnen ingeschakeld worden in een netwerk van toelevering aan bedrijven in de streek, gemeente- en provinciediensten. Ook het toerisme komt hierbij kijken (cfr. Maritieme Site Oostende en de restauratie van de Amandine).

Bedrijven kunnen 'participeren' in de financiële structuur van sociale economie projecten en/of hun kennis van bedrijfsleven en -beheer ter beschikking stellen...

We pleiten evenwel niet voor een wirwar van zo'n initiatieven. Dit is niet goed voor de overlevingskansen van bedrijven op het terrein van de sociale economie, en dus zeker niet voor de werklozen die daar aan de slag kunnen.

2.10.2 *Werkwinkels*

Ook in onze streek hebben heel wat werklozen er voor gekozen om hun inkomen aan te vullen met PWA-prestaties. Het zou goed zijn als dit een beter statuut zou krijgen en dit kan, binnen het concept van de werkwinkels. De Vlaamse regering wil de basisdienstverlening van de VDAB in één huis samenbrengen met alle diensten die met werklozen bezig zijn... Daarnaast moet een lokaal tewerkstellingsgebied vorm krijgen via de uitbouw van een nieuw circuit van lokale dienstverlening.

In januari 2001 is de Lokale Werkwinkel in Oostende van start gegaan. De andere gemeenten van het arrondissement volgen wellicht in een latere fase. Deze werkwinkel moet leiden tot een actief tewerkstellingsbeleid, in regie van de gemeenten, waarbij alle actoren op de arbeidsmarkt betrokken zijn.

Dit zijn specifiek Stad Oostende, OCMW Oostende, PWA, VDAB, RVA, ATB West-Vlaanderen, samen met de werknemers- en werkgeversorganisaties.

De Lokale Werkwinkel kan zich in de toekomst manifesteren als impuls voor nieuwe vormen van werkgelegenheid.

3 *Randvoorwaarden voor de realisatie*

Het Stadsbestuur, dat optreedt als de ultieme inspirator van het gehele project, heeft een aantal instrumenten gecreëerd om deze doelstellingen te realiseren.

Ingevolge een aanpassing van de Gemeentewet werden de gemeenten in de mogelijkheid gesteld om autonome gemeentebedrijven op te richten voor de organisatie van activiteiten in de industriële sfeer.

In 1995 richtte de Stad daartoe het autonoom gemeentebedrijf Haven Oostende op. Binnen de schoot van dit havenbedrijf werd aansluitend het filiaal de N.V. Plassendale opgericht. Deze vennootschap staat in voor de infrastructurele ontwikkeling, de promotie en het beheer van de nieuwe industrieterreinen. Naast de Haven (= Stad) als meerderheidsaandeelhouder participeren ook de GOM-West-Vlaanderen en de private sector (via Kamer voor Handel en Nijverheid) in de N.V. Plassendale.

Deze beheersorganen impliceren een geregeld overleg en een permanente informatiedoorstroming naar alle betrokken actoren.

Daarenboven ontstaan heel wat informele overlegkanalen met andere instanties die direct of indirect bij het proces betrokken zijn: werkgevers- en werknemersorganisaties, overheidsdiensten op provinciaal of Vlaams niveau, ministeriële kabinetten, enz.

De verhouding tussen alle instrumenterende instanties is de jongste jaren dermate geëvolueerd dat het globaal plan de goedkeuring van eenieder kan wegdragen. Dit heeft geresulteerd in een concrete beleidsnota 'Een industriële toekomst voor Oostende' die door de nieuwe bestuurscoalitie aanvang 2001 werd opgesteld. Deze beleidsnota werd, naast de meerderheid, ondertekend door alle grote politieke partijen, de vakbonden, en de representatieve werkgeversorganisaties. Dit impliceert dat een breed maatschappelijk draagvlak het project 'Oostende – werkende stad aan zee' ondersteunt.

4 *Enkele conclusies ter afronding*

De voorbije jaren is Oostende er zonder enige twijfel in geslaagd een nieuwe dynamiek op gang te brengen. De eerste tekenen van herstel zijn op het terrein reeds zichtbaar. Voor het eerst sinds jaren vertonen alle betrokken economische actoren een eensgezindheid en de wil om gezamenlijk dit project te realiseren.

De consensus bestaat zelfs grensoverschrijdend, de buurgemeenten Bredene en Oudenburg worden geregeld, voor bepaalde deelaspecten, bij de initiatieven betrokken. Ook zij hebben immers baat bij een verhoogde economische activiteit in de regio.

De andere klassieke spelers op de arbeidsmarkt blijven hun geëigende rol vervullen. Instanties als STC, Streekplatform, Lokale Werkwinkel, sociale economieprojecten of OCMW-te-

werkstellingsinitiatieven zijn op hun specifieke terreinen actief. Voor bepaalde aspecten kunnen zij een additionele impuls betekenen. De stedelijke vertegenwoordigers in deze organen ageren ook daar volgens de vooropgestelde strategie. Alle actoren die een meerwaarde kunnen betekenen in de creatie van nieuwe en duurzame werkgelegenheid vinden zich immers in de vooropgestelde doelstellingen.

Eenieder is het er in Oostende over eens; de tijd voor omstandige studies en eindeloze palavers is voorbij. De tijd van handelen is aangebroken.

NAAR EEN EIGENSTANDIG STEDELIJK BELEID VOOR WERKGELEGENHEID EN ARBEIDSMARKT

Hoofdstuk 8

Ludo Struyven

In deze publicatie is ervoor gekozen om te focussen op het stedelijk werkgelegenheidsbeleid zoals dat door de steden zelf wordt gevoerd. Voor vier Vlaamse steden – Antwerpen, Genk, Gent en Oostende – is gevraagd aan een expert uit de beleidswereld van de betrokken stad zelf om de aanpak toe te lichten. Dat beleid van de steden komt tot stand binnen de centrale beleidskaders ten aanzien van de steden op het domein van werkgelegenheid en arbeidsmarkt. Het ‘centrale beleid’ is op zich een conglomeraat van Vlaamse, federale en Europese beleidsinitiatieven. Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen initiatieven in de beleidssector van werkgelegenheid/arbeidsmarkt en initiatieven voor een domeinoverschrijdend stedenbeleid. Het is niet de bedoeling om de centrale beleidskaders hier uitvoerig te analyseren.¹ Wel belichten we enkele aspecten die uit de voorgaande bijdragen van de hand van de stedelijke beleidsexperts oprijzen.

1 Het huidige centrale (werkgelegenheids)beleid ten aanzien van de steden

Subregionaal en lokaal arbeidsmarktbeleid vormen al langer onderdeel van het Vlaamse werkgelegenheidsbeleid. Binnen het Vlaamse beleidskader voor economie en werk is er een toenemende aandacht gegroeid voor de subregionale dimensie in het beleid, geënt op de STC's (Subregionaal Tewerkstellingscomité) en de Streekplatformen. Daarnaast is er het lokale beleidsniveau, i.c. het niveau van de lokale besturen, dat specifieke taken kreeg toebedeeld in het kader van het Vlaamse beleid rond de lokale werkwinkels en de nieuwe

¹ Zie voor een grondiger uitwerking: Struyven, L. & Vandenbrande, T. (2001), *Creatie van werkgelegenheid in de stad*. Onderzoekspaper in het kader van de Task Force Stedenbeleid, HIVA-K.U. Leuven, Leuven. Sannen, L., Janssens, G. & Struyven, L. (1999), *Meer werk in de gemeente: een opus in 10 rollen. Een verkennende studie naar de mogelijkheden van lokale overheden in het arbeidsmarktbeleid*, HIVA, Leuven. Struyven, L. et al. (2000), 'Katern lokaal beleid werkgelegenheid', *De Gemeente*, nr. 520, februari 2000, p. 21-36.

dienstenwerkgelegenheid² (Leroy, 2000; Leroy & Van Mossevelde, 2000). Doel is tegen 2003 een landdekkend aanbod van 122 werkwinkels te hebben; voor de dienstenwerkgelegenheid wordt in eerste instantie gemikt op de 13 centrumsteden. Beide, lokaal en subregionaal, zijn telkens sterk 'ingesnoerd' in een Vlaams en Vlaams-federaal beleidskader dat vooralsnog weinig ruimte laat voor lokale variatie en differentiatie. Ook het Lenteprogramma 'Wie werkt winst' van de federale minister voor Maatschappelijke Integratie, dat sterk in het teken staat van activering naar de arbeidsmarkt, voorziet extra middelen voor de OCMW's in een aantal steden. De erkenning van het lokale bestuur als mede-overheid in het werkgelegenheidsdomein is nog lang geen feit. In de Europese Werkgelegenheidsstrategie en de Europese Richtsnoeren is er al wel sprake van lokale en territoriale strategieën, maar dit tendeeft sterk naar homogenisering via een uniforme, centraal uitgezette beleidsaanpak. De steden, en a fortiori de grootsteden, worden vooralsnog volkomen genegeerd.

Naast het sectorspecifiek beleid is er het domeinoverschrijdend beleid, dat zich wel exclusief richt tot de steden. Belangrijkste instrumenten anno 2001 zijn het Sociaal Impulsfonds (Vlaamse overheid) en de stadscontracten in het kader van het federale grootstedenbeleid. Het Sociaal Impulsfonds (SIF) is gericht op kansarmoedebestrijding, welzijnsbevordering en het herstel van de leef- en omgevingskwaliteit van de achtergestelde buurten en de steden. De federale stadscontracten zijn gericht op economisch herstel en verbetering van het leefklimaat, de levensvoorwaarden en de veiligheid in (groot)steden. Beide zijn beperkt in tijd en ruimte; de middelen zijn geconcentreerd tot een beperkt(er) aantal steden. Voor het arbeidsmarktbeleid in de Vlaamse steden vormt het SIF het belangrijkste instrument. Daarbinnen neemt het domein werkgelegenheid 18,09% in (verdeling trekkingsrechten 2000-2002 van SIF-plus gemeenten). Voor enkele steden komen daar bijkomende Europese middelen bovenop in het kader van doelstelling 2 voor erkende stedelijke zones (Antwerpen, Brussel, Gent) en het Urbanprogramma.

2 *Stedelijke beleidsstrategieën van recente datum*

Te onderscheiden van het centrale stedenbeleid inzake werkgelegenheid – of het gebrek eraan – is het beleid van de steden zelf. Tot voor enkele jaren was een eigen, expliciete werkgelegenheidsstrategie van de Vlaamse steden onbestaande. Momenteel is dat enkel het geval

2 Leroy, F. (2000), 'Van werkbeurzen naar werkwinkels', *Nieuwsbrief Steunpunt WAV*, 10, 3, augustus 2000, p. 12-20.
Leroy, F. & Van Mossevelde, K. (2000), 'De welvarende gemeente', in: De Rynck, F. & Bouckaert, G. (2000), *Praktisch Handboek voor gemeentebestuur*, Die Keure, Brugge.

in de grootsteden Antwerpen en Gent (op een onderling verschillende wijze), en in een beperktere context in een aantal middelgrote steden (bv. Genk). Uit de stedelijke bijdragen valt vooreerst op dat de hier gepresenteerde stedelijke benaderingen voor werkgelegenheid van recente datum zijn. In Antwerpen was er bij de stedelijke overheid voor 1998 nog geen spoor van een aanspreekpunt 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 beginnen 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 dienstenwerkgelegenheid, 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 gerelateerd aan de doelen die met de typische arbeidsmarktinstrumenten worden beoogd. Oostende bevindt zich bij de opbouw van een bottom-up strategie dan ook nog in vroege fase.

3 *Grote economische projecten als gangmaker voor arbeidsmarktdoelen*

In de vier steden nemen de grote infrastructuurprojecten een centrale plaats in. Genk heeft van oudsher sterk geïnvesteerd in ruimte voor bedrijvigheid; niet voor niets is het de vierde belangrijkste industriële tewerkstellingsgemeente in Vlaanderen. De mijnzetels drukten hun

stempel op het ruimtelijk ontwikkelingspatroon, waardoor Genk al snel bekend stond als de stad zonder duidelijk geprofileerd centrum. Vandaar dat Genk hoog inzet op de geïntegreerde centrumontwikkeling en daarvoor een vroeg experiment van publiek-private samenwerking is aangegaan. Oostende trekt volop de kaart van de industriële ontwikkeling via het beschikbaar maken van industrieterreinen. De stad wil daardoor een impuls geven aan de werkgelegenheid in de secundaire sector; doel is het lage aandeel industriële banen op te voeren. Antwerpen zoekt zich te profileren als cultuurproductstad, zakelijke dienststad en milieutechnologiestad; de stad mikt op een aantal zichtbare realisaties in de Noordkant (Dam-Slachthuis) en de Zuidrand. De werkgelegenheidsdynamiek in Gent wordt vooral gemarkeerd door de grote bedrijfsuitbreidingen en massale aanwervingsplannen van o.m. Volvo Cars Gent en enkele andere ondernemingen; daarnaast zijn er de grotere renovatieprojecten zoals de Trefil-Arbed site. Gent ziet zichzelf in het profiel van kennisstad ('kennisstad-moderne industriestad-distributiestad') en cultuurstad ('cultuurstad-winkelstad-toerismestad'). Voor een aantal van de grote infrastructuurprojecten wordt geput uit federale en Europese middelen voor het grootstedelijk beleid.

Aan het structuurversterkend economisch beleid worden hoge absolute tewerkstellingsdoelen geformuleerd: Oostende verbindt zich tegen eind 2003 tot 2 500-3 000 bijkomende jobs. In Gent is in het kader van het Territoriaal Pact met de grote aanwervingsgolf sprake van 1 800 directe en 1 800 indirecte jobs – met de recente conjuncturomslag worden de cijfers wel naar beneden herzien. Antwerpen mikt met de Slachthuissite op 380 nieuwe arbeidsplaatsen. In dit project is een projectontwikkelaar aangesteld om de nieuwe vraag naar voornamelijk laaggekwalificeerde arbeidskrachten invulbaar te maken. Het is een treffend voorbeeld van de wijze waarop in de context van een economisch project planmatig en gestructureerd de koppeling kan worden gemaakt met specifieke arbeidsmarktdoelen. Zonder specifieke arbeidsmarktdoelen raakt de stedelijke arbeidsmarktparadox – veel jobs, maar ook veel werkzoekenden – niet opgelost. De stadsbewoners moeten ook mee van de banengroei kunnen genieten.

4 *Integraal beleid*

Internationaal is in een aantal Europese steden een tendens ingezet naar een werkgelegenheidsaanpak die is ingebed in een ruimer economisch structuurbeleid. In ons land sloten de steden Antwerpen en Gent daar in de late jaren '90 bij aan door de ontwikkeling van een eigen strategische visie op werkgelegenheid. Voor effecten op het terrein is het wellicht nog vroeg. Maar zeker is dat die eigenstandige beleidsvorming een trendbreuk inluidt, die mo-

gelijk navolging krijgt bij de centrumsteden. De belangrijkste lijnen in de ontwikkelde visieteksten kunnen we als volgt distilleren (zie o.m. Eurocities, 2000):³

- Een beleid voor de volledige stad, in plaats van een loutere focus op buurtontwikkelingsstrategieën als benadering om tot structurele oplossingen te komen.
- Een intersectoraal beleid, waarbij werkgelegenheid wordt ingebed in een ruimtelijk en economisch structuurbeleid.
- Een werkgelegenheidsbeleid via het versterken van de economische structuur (bv. social return, werkgelegenheidseffectenrapportage, bepaalde sectoren, starters).
- Een grotere marktoriëntatie bij een aantal instrumenten voor het inschakelingsbeleid van doelgroepen (o.m. 'sociale economie').
- Het extensief benutten van de andere beleidsvelden voor de tewerkstelling van doelgroepen (bv. huisvesting, milieu, transport).
- Een centrale rol ('regie') voor de stedelijke overheid 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.
- Het zoeken naar nieuwe en soepeler organisatievormen voor de ontwikkeling en uitvoering van beleid (o.m. publiek-private samenwerking).

Eén van de kernvragen wordt op welke wijze een voldoende hoog werkgelegenheidsniveau in de steden kan worden bereikt of behouden dat ook tegemoet komt aan de lagere socio-economische groepen. Daartoe is een integrale beleidsstrategie vereist, waarbij zich verschillende dilemma's en paradoxen voordoen. Zo blijkt een integraal beleid nog het meest te realiseren op de schaal van een buurt, terwijl de buurt minder dan voorheen wordt gezien als niveau om problemen van achterstelling en uitsluiting structureel op te lossen.

Een stedelijk werkgelegenheidsbeleid is in de eerste plaats een integraal beleid. Arbeidsmarktbeleid is nauw verweven met het ruimere geheel van de stedelijke ontwikkeling: dit omvat een sterke ruimtelijke en economische component, alsook een sociale component. Economisch gezien staat de doelstelling voorop van bevordering van de werkgelegenheids-groei, in sociaal opzicht staat het doel voorop van een grotere arbeidsparticipatie van de stadsbevolking, verbetering van de kwaliteit van het arbeidsaanbod en creatie van additionele jobs. Steden als Antwerpen en Genk zetten hoog in op de integrale benadering: een samenhangend en domeinoverschrijdend beleidskader is bepalend voor het lokaal werkgelegenheids- en tewerkstellingsbeleid. De integrale benadering vergt een herijking van de

3 Eurocities (2000), The role of the cities in local action for employment, Conference report, Glasgow.

aanpak van het arbeidsmarktbeleid zoals dat wordt gevoerd vanuit de bestaande centrale beleidskaders en -instanties. Door het feit dat zij centraal geleid zijn, kunnen zij veel moeilijker de koppeling maken of afstemmen op een decentraal niveau. Daarvoor is de mate van interne decentralisering bij de centrale instanties (Vlaamse administratie, VDAB, RVA, organisaties van sociale partners) te weinig doorgetrokken. De laatste jaren zijn onder de noemer van decentralisering wel verschillende ontwikkelingen ingezet naar een meer op de lokale en subregionale noden geënt beleid (bv. lokale werkwinkels). Maar dat kan niet verhelen dat onder het mom van subregionaal of lokaal beleid de centraliseringstendens nog versterkt lijkt te worden.

5 *Beleidsdifferentiatie is meer dan schaaldifferentiatie*

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. Schaaldifferentiatie op zich is niet voldoende, er is ook beleidsdifferentiatie nodig. Dat kan worden scherpgesteld aan de hand van facetten van zowel de aanbodzijde als de vraagzijde. Een vanuit maatschappelijk oogpunt uiterst gevoelig facet 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 arbeidsmarktinstanties, maar ook welzijnsinstanties een sleutelrol. Uiteindelijk moet er wel een instantie zijn die de verbindingen maakt. Dat wordt dan bestempeld als de taak van de regisseur. Het ligt niet zomaar voor de hand dat een centraal geleide instelling zoals de VDAB die regierol zal opnemen. Immers, de VDAB wordt niet afgerekend op het aantal succesvolle voortrajecten (bv. trajecten inzake schuldhulpverlening

of inburgering), dat behoort niet tot haar taakstelling. Hier liggen mogelijkheden voor de stedelijke overheid.⁴

Standaardmodellen zoals de lokale werkwinkels of de Plaatselijke Werkgelegenheidsagent-schappen (PWA's) worden minder entoesiast onthaald in een grootstad dan in een doorsnee gemeente.⁵ Het is moeilijker in een grootstad om de modellen zo vorm te geven dat ze toege-rust zijn om de specifiek lokale noden te lenigen. De omvangrijke en sterk heterogene doel-groep van moeilijker bemiddelbare werkzoekenden vergt modellen op maat van de stedelijke problematiek, niet op maat van de centrale instellingen. Maatwerk betekent meer dan louter rekening houden met de schaal. Het is niet omdat er in een stad verhoudingsge-wijze een veel groter aandeel werkervaringsplaatsen kunnen tot stand gebracht worden, dat het gaat om formules van werkervaring die afgestemd zijn op de stedelijke realiteit.

Ook aan de kant van de arbeidsvraag merken we dat standaardmodellen niet goed werken om 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 bedrijfsconsu-lenten, Gent heeft een Jobserver opgezet, in Genk worden sectorale trajecten op de rails ge-zet, Oostende wil investeren in een netwerk tussen sociale economiebedrijven en reguliere bedrijven. Op die manier komt de stad tot een eigen ingekleurde regietaak.

6 *Regie in kleur*

Stedelijk beleid is geen synoniem van 'al wat de stad zelf doet'. In dat opzicht wordt in alle vier steden hoog ingezet op de creatie van een breed maatschappelijk draagvlak. Veel zorg wordt besteed aan het binden van alle partners bij het proces, die zich 'eigenaar' van het proces moeten blijven voelen. Het succes lijkt in de eerste plaats afhankelijk van de mate waarin het brede draagvlak stand houdt. In Gent wordt expliciet gestreefd naar een open partnerschap, in een 'ontwikkelingsgerichte' aanpak met 'open' beleidsdoelen en veel com-municatie. De stad Gent profileert zich als de regisseur van het proces. Het lijkt erop alsof aan het overleg zelf wordt overgelaten wat de grote lijnen van het beleid zullen worden. Dat is een andere rolopvatting dan in het Antwerpse stadsbestuur, dat zich veeleer profileert als

4 Struyven, L., Sannen, L. & Vos, S. (2001), 'De Vlaamse OCMW's in het arbeidsmarktbeleid: van stille actor tot actieve partner', *De Gemeente*, 76, april 2001, p. 28-31.

5 Struyven, L. & De Rynck, F. (2000), 'De grote sprong voorwaarts in het lokale werkgelegenheidsbeleid: een zaak van regie', *Nieuwsbrief Steunpunt WAV*, 10, 3 augustus 2000, p. 43-49.

de regisseur van de inhoud. De stad zet zelf de grote lijnen uit, getuige het meerjarenbeleidsplan. Ook Genk vermeldt expliciet het meerjarenbeleidsplan. Gent hanteert ook een langtermijnvisie, maar laat de invulling daarvan over aan de participatiedynamiek en de 'afgewogen besluitvorming'. Gent wil vooral focussen op wat de partners bindt: vandaar de focus op gemeenschappelijke thema's die maar kunnen gerealiseerd worden als de partners samenwerken. Keerzijde van het consensusstreven is dat de gestructuurde aanpak minder uit de verf komt. De Antwerpse aanpak gaat dan ook verder dan de Gentse: in Antwerpen gaat men de botsing met de bestaande beleidsvisies en structuren niet uit de weg.

7 *Interne regie*

In de interne organisatie van de stad vergt een integraal beleid een enorme ommezwaai die hoge eisen stelt aan het management. De randvoorwaarde in de verhouding tot de centrale overheden is dat zij afstappen van het centralisme, de verkokering in beleid en de regelgerichtheid die een horizontale en geïntegreerde visie-ontwikkeling aanzienlijk belemmeren. Een grote uitdaging voor de steden is de interne regie te voeren over de samenwerking tussen de verschillende diensten voor Economie, Werkgelegenheid en Welzijn. Daarnaast dient zich een verschuiving aan in de rol van stad als werkgever naar de rol als opdrachtgever. Meer en meer gaat de stad op zoek naar partnerships met externen voor de uitvoering van beleidsinitiatieven. Die evolutie kan de stad in conflict brengen met de eigen aanbiedersrol.

8 *Besluit*

Uit wat voorafgaat is herhaaldelijk gewezen op de noodzaak voor de steden om een eigen arbeidsmarktbeleid te ontwikkelen, met zowel een vraagstimulerende als een aanbodgeoriënteerde focus. Naarmate de stedelijke economie en arbeidsmarkt aan belang winnen, neemt het belang van beleidssturing op het stedelijk niveau toe. Dit stelt nieuwe eisen zowel aan de stedelijke beleidsorganisatie zelf als aan opstelling van de centrale beleidsinstanties. De economische en sociale ontwikkelingen vergen een ander type stadsbestuur, dat niet alleen moet investeren in eigen human capital, maar ook in een nieuwe relatie tot de economische sectoren, de burgers, het middenveld en de centrale beleidsniveaus. Stedelijk beleid vraagt om korte lijnen, snel ingrijpen als er zich problemen voordoen, werken met proefpe-

rioden en experimenten, afdekken van financiële risico's, actieve benadering van bedrijven en KMO's, benutten van het gamma van intermediaire actoren.

Grote steden zijn gevoeliger voor de sociaal-economische dynamiek: veranderingen in de economische structuur – en bijgevolg ook in de arbeidsmarkt – laten zich vaak het eerst en ook het scherpst voelen in grootstedelijke gebieden. Dat vereist een hoge responsiviteit in het beleid van het stadsbestuur. Dat betekent ipso facto een voldoende hoge mate van autonomie t.a.v. het centrale beleidsniveau, dat vaak met een zekere timelag reageert en niet zonder zich eerst verzekerd te hebben dat het probleem algemeen van aard is. Het centrale werkgelegenheids- en arbeidsmarktbeleid ten aanzien van de steden leunt te veel aan bij het doorsnee lokale bestuur. In de plaats daarvan zou beter geïnvesteerd worden 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.

B

BIJLAGEN

Tabel B.1
Verdeling van de Belgische gemeenten volgens stadsgewest en volgens urbanisatiegraad.

Stadsgewest		Urbanisatiegraad		
		Dichtbevolkt gebied	Middelmatig bevolkt gebied	Dunbevolkt gebied
Antwerpen	agglomeratie	AARTSELAAR, ANTWERPEN, BOECHOUT, BORSBEEK, BRASSCHAAT, EDEGEM, HEMIKSEM, HOVE, KAPELLEN, MORTSEL, SCHELLE, SCHOTEN, WOMMELGEM		
Antwerpen	banlieue	KONTICH, LINT, NIEL, RUMST, SCHILDE, STABROEK, WJNEGEM, ZWIJNDRECHT	BRECHT, ESSEN, KALMTHOUT, RANST, WUUSTWEZEL, ZANDHOVEN, ZOERSEL	
Antwerpen	forensen-woonzone	BOOM, DUFFEL, LIER, NUJLEN, WILLEBROEK, TEMSE	MALLE, BERLAAR, BORNEM, GROBBENDONK, HERENTHOUT, VORSELAAR, BEVEREN, KRUIBEKE	
Bergen	agglomeratie	BOUSSU, DOUR, FRAMERIES, BERGEN, QUAREGNON, COLFONTAINE		
Bergen	banlieue		JURBEKE, SAINT-GHISLAIN, QUEVY	
Bergen	forensen-woonzone		HENSIES, QUIEVRAIN, HONNELLES	LENS
Brugge	agglomeratie	BRUGGE		
Brugge	banlieue		DAMME, JABBEKE, OOSTKAMP, ZUIENKERKE	
Brugge	forensen-woonzone	BLANKENBERGE, KINOKKE-HEIST	BEERNEM, ZEDELGEM	
Brussel	agglomeratie	ANDERLECHT, OUDERGEM, SINT-AGATHA-BERCHEM, BRUSSEL, ETTERBEEK, EVERE, VORST, GANSHOREN, ELSENE, JETTE, KOEKELBERG, SINT-JANS-MOLENBEEK, SINT-GILLIS, SINT-JOOST-TEN-NODE, SCHAARBEEK, UKKEL, WATERMAAL-BOSVOORDE, SINT-LAMBRECHTS-WOLUWE, SINT-PIETERS-WOLUWE, BEERSEL, DILBEEK, GRIMBERGEN, HALLE, MACHELEN, SINT-PIETERS-LEEUW, VILVOORDE, ZAVENTEM, DROGENBOS, KRAAINEM, LINKEBEEK, SINT-GENESIUS-RODE, WEMMEL, WEZEMBEEK-OPPEM, TERVUREN, EIGENBRAKEL, WATERLOO		

Bron: ISEG

Stadsgebied	Urbanisatiegraad			
	Dichtbevolkt gebied	Middelmatig bevolkt gebied	Dunbevolkt gebied	
Brussel	banlieue	ASSE, OVERIJSE, TERNAT, RIXENSART, TUBEKE, WAYER, OTTIGNIES-LOUVAIN-LA-NEUVE	GOOK, HOELAART, KAMPENHOUT, MEISE, PEPINGEN, STEENOKKERZEEL, ZEMST, LENNIK, BERTEM, HULDENBERG, KORTENBERG, BEVEKOM, KASTEELBRAKEL, CHAUMONT-GISTOUX, GRAVEN, ITTER, TERHULPEN, NIJVEL, LASNE, EDINGEN	OPZULLIK
	forensen-woonzone	KAPELLE-OP-DEN-BOS, LIEDEKERKE, OPWIJK, AFFLIGEM, BOORTMEERBEEK, AALST, DENDERLEEUV, HAALERT, LEDE, ERPE-MERE, BUGGENHOUT, DENDERMONDE, LEBBEKE	GALMAARDEN, HERNE, LONDERZEEL, MERCHTEM, ROOSDAAL, AARSCHOT, BOUTERSEM, HAACHT, HOEGAARDEN, KEERBERGEN, LANDEN, TIENEN, TREMELO, LINTER, SCHERPENHEUVEL, GLABBEK, GERAARDSBERGEN, HERZELE, MINOVE, SINT-LIEVENS-HOUTEM, ZOTTEGEM, WICHELEN, BRAKEL, LIERDE, ZWALM, GINGELOM, COURT-SAINT-ETIENNE, GENEPIEN, INCOURT, GELDENAKEN, MONT-SAINT-GUIBERT, PERWIJJS, VILLERS-LA-VILLE, CHASTRE, HELECINE, ORP-JAUCHE, RAMILLIES, ROOSBEEK, WALHAIN, AAT, BRUGELETTE, CHIEVRES, ELZELE, VLOESBERG, SENEFFE, 'S GRAVENBRAKEL, LESSEN, ECAUSSINES, HANNUIT, LIJSEM, GEMBLoux	BEVER, WASSEIGES
Charleroi	agglomeratie	CHARLEROI, CHATELET, COURCELLES, FARCIENNES, MONTIGNY-LE-TILLEUL		
Charleroi	banlieue		FLEURIJS, GERPINNES, AISEAU-PRESLES, LES BONS VILLERS, THUIN, HAM-SUR-HEURE-NALINNES, WALCOURT	
Charleroi	forensen-woonzone	FONTAINE-L'EVEQUE, ANDERLUES	PONT-A-CELLES, LOBBES, MERBES-LE-CHATEAU, FOSSES-LA-VILLE	BEAUMONT, CERFONTAINE, FLORENNES
Doornik	agglomeratie		DOORNIK	
Doornik	banlieue		ANTOING, RUMES, BRUNEHAUT	
Doornik	forensen-woonzone		PECC	CELLES
Gent	agglomeratie	GENT, MERELBEKE, SINT-MARTENS-LATEM		

Bron: ISEG

Stadsgebied	Urbanisatiegraad	Urbanisatiegraad		
		Dichtbevolkt gebied	Middelmatig bevolkt gebied	Dunbevolkt gebied
Gent	banlieue	ZELZATE, DE PINTE, DESTELBERGEN, MELLE	EVERGEM, GAVERE, LOCHRISTI, LOVENDEGEM, NAZARETH, WACHTEBEKE	
Gent	forensen-woonzone	WETTEREN	LAARNE, ASSENEDE, EEKLO, KAPRIJKE, AALTER, DEINZE, MOERBEKE, NEVELE, OOSTERZELE, WAARSCHOOT, ZOMERGEM, ZINGEM	
Hasselt/ Genk	agglomeratie	GENK, HASSELT		
Hasselt/ Genk	banlieue		AS, DIEPENBEEK, OPLABBEEK, ZONHOVEN, ZUTENDAAL, HOUTHALEN-HELCHTEREN, ALKEN, KORTESSEM	
Hasselt/ Genk	forensen-woonzone	HEUSDEN-ZOLDER	HERK-DE-STAD, LUMMEN, NIEUWERKE, MEUWEN-GRUITRODE, BILZEN, BORGLOON, HOESEL, WELLEN, MAASMECHELEN	
Kortrijk	agglomeratie	HARELBEKE, KORTRIJK, KUURNE		
Kortrijk	banlieue	WEVELGEM		
Kortrijk	forensen-woonzone	DEERLIJK, MENEN	LENDELEDE, ZWEVEGEM, SPIERE-HELKIJN	
La Louvière	agglomeratie	CHAPELLE-LEZ-HERLAIMONT, MANAGE, LA LOUVIERE, MORLANWELZ		
La Louvière	forensen-woonzone	BINCHE, LE ROEULX		
Leuven	agglomeratie	LEUVEN		
Leuven	banlieue	HERENT	BIERBEEK, HOLSBEEK, LUBBEEK, OUD-HEVERLEE; ROTSELAAR; TIELT-WINGE	
Leuven	forensen-woonzone		BEKKEVOORT	
Luik	agglomeratie	ANS, BEYNE-HEUSAY, CHAUDFONTAINE, FLERON, HERSTAL, LUIK, OUPEYE, SAINT-NICOLAS (LIEGE); SERAING; SOUMAGNE; GRACE-HOLLOGNE; FLEMALLE	ENGIS	
Luik	banlieue	WEZET	NANDRIN, VERLAINE, AWANS, AYWAILLE, BITSINGEN, DALHEM, ESNEUX, JUPRELLE, SPRIMONT, BLEGNY, NEUPRE, TROOZ, OLIVE, CRISNEE, DONCEEL, FEHHE-LE-HAUT-CLOCHER, REMICOURT, SAINT-GEORGES-SUR-MEUSE	ANTHISNES, TINLOT

Bron: ISEG

Stadsgeest	forensen-woonzone	Urbanisatiegraad		
		Dichtbevolkt gebied	Middelmatig bevolkt gebied	Dunbevolkt gebied
Luik			HERSTAPPE, VOEREN, AMAY, HAMOIR, VILLERS-LE-BOUILLET, WANZE, COMBLAIN-AU-PONT, HERVE, BERLOZ, GEER, OERLE, BORGWORM, FAIMES	CLAVIER, FERRIERES, MODAVE, OUFFET, STOUJMONT
Mechelen	agglomeratie	MECHELEN	BONHEIDEN	
Mechelen	banlieue	SINT-KATELJINE-WAVER		
Mechelen	forensen-woonzone		PUTTE	
Namen	agglomeratie	NAMEN		
Namen	banlieue		FLOREFFE, PROFONDVILLE, LA BRUYERE	ASSESE
Namen	forensen-woonzone		ANHEE, ANDENNE, EGHEZEE	GESVES, FERNELMONT
Oostende	agglomeratie	BREDENE, OOSTENDE		
Oostende	banlieue		OUDENBURG	
Oostende	forensen-woonzone		GISTEL, MIDDELKERKE, DE HAAN	
Sint-Niklaas	agglomeratie	SINT-NIKLAAS		
Sint-Niklaas	banlieue		STEKENE	
Sint-Niklaas	forensen-woonzone	WAASMUNSTER	SINT-GILLIS-WAAS	
Verviers	agglomeratie	DISON, VERVIERS	PEPINSTER	
Verviers	banlieue		THEUX	JALHAY
Verviers	forensen-woonzone		LIMBURG, THIMISTER-CLERMONT	

Bron: ISEG

Stadsgebied	Urbanisatiegraad		
	Dichtbevolkt gebied	Middelmatig bevolkt gebied	Dunbevolkt gebied
WAREGEM, INGELMUNSTER, IZEGEM, ROESELARE, HAMME, ZELE, LOKEREN, GENK, MOESKROEN, KELMIS, SAMBREVILLE	HEIST-OP-DEN-BERG, PUURS, SINT-AMANDS, ARENDONK, BAARLE-HERTOG, BALEN, BEERSE, DESSEL, GEEL, HERENTALS, HERSELT, HOOGSTRATEN, HULSHOUT, KASTERLEE, LILLE, MEERHOUT, MERKSPAS, MOL, OLEN, OUD-TURNHOUT, RAVELS, RETIE, RUKEVORSEL, TURNHOUT, VOSSelaar, WESTERLO, LAAKDAL, BEGJINENDIJK, DIEST, GEETBETS, KORTENAKEN, ZOUTLEEUW, TORHOUT, DIKSMUIDE, MESEN, POPERINGE, WERVIK, ZONNEBEKE, HEUVELLAND, LANGEMARK-POELKAPELLE, ANZEGEM, AVELGEM, ICHTEGEM, HOOGLEDE, LEDEGEM, LICHTERVELDE, MOORSLEDE, STADEN, DENTERGEM, MEULEBEKE, OOSTROZEBEKE, PITTEM, RUISELEDE, TIELT, WIELSBEKE, WINGENE, ARDOOIE, DE PANNE, KOKSJE, NIEUWPOORT, VEURNE, BERLARE, MALDEGEM, KNESELARE, ZULTE, KRUISSHOUTEM, OUDENVAARDE, RONSE, KLUISBERGEN, WORTEGEM-PETEGEM, HOREBEKE, MAARKEDAL, BERINGEN, HALEN, LEOPOLDSBURG, SINT-TRUIDEN, TESSENDERLO, HAM, BOCHOLT, BREE, KINROOI, LOMMEL, MAASEIK, NEERPELT, OVERPELT, PEER, HAMONT-ACHEL, HECHTEL-EKSEL, DILSEN-STOKKEM, HEERS, LANAKEN, RIEMST, TONGEREN, BELOEIL, BERNISSART, KOMEN-W	LO-RENINGE, VLETEREN, ALVERINGEM, SINT-LAUREINS, FRESNES-LEZ-ANVAING, CHIMAY, FROIDCHAPELLE, MOMIGNIES, SVRY-RANCE, BURDINNE, HERON, AMEL, BAELEN, BULLINGEN, BUTGENBACH, LIERNEUX, MALMEDY, SANKT VITH, STAVELOT, WEISMES, TROIS-POINTS, BURG-REULAND, ATPERT, MARTELANGE, BASTENAKEN, BERTOGNE, FAUVILLERS, HOUFFALIZE, VIELSALM, VAUX-SUR-SURE, GOUVY, SAINTE-ODE, DURBUY, EREZEE, HOTTON, LA ROCHE-EN-ARDENNE, MARCHE-EN-FAMENNE, MASSOGNE, RENDEUX, TENNEVILLE, MANHAY, BERTRIX, BOUILLON, DAVERDISSE, HERBEUMONT, LEGLISE, LIBIN, NEUFCHATEAU, PALISEUL, SAINT-HUBERT, TELLIN, WELLIN, LIBRAMONT-CHEVIGNY, CHINY, ETALLE, FLORENVILLE, MEIX-DEVANT-VIRTON, SAINT-LEGER, TINTIGNY, HABAY, ROUVROY, BEAURAING, BIEVRE, CINEY, GEDINNE, HAWOIS, HAVELANGE, HOUYET, ONHAYE, ROCHEFORT, SOMME-LEUZE, HASTIERE, VRESSE-SUR-SEMOIS, METTET, OHEY, COUWIN, DOISCHE, PHILIPPEVILLE, VINOINVAL	

Bron: ISEG

Tabel B.2

Evolutie van de werkgelegenheidsgraad en de werkzaamheidsgraad in de Vlaamse stadsgewesten (1996-1999).

			1996	1997	1998	1999	99/96
Antwerpen	werkgelegenheidsgraad	agglomeratie	76,9	77,7	78,4	79,2	+2,4
	werkgelegenheidsgraad	banlieue	40,4	41,0	42,1	43,0	+2,7
	werkgelegenheidsgraad	forensenwoonzone	50,0	50,8	50,8	51,9	+1,9
	werkgelegenheidsgraad	totaal	63,2	63,9	64,5	65,3	+2,1
	werkzaamheidsgraad	agglomeratie	57,1	57,4	58,2	58,8	+1,7
	werkzaamheidsgraad	banlieue	60,4	60,7	61,3	61,6	+1,1
	werkzaamheidsgraad	forensenwoonzone	60,8	61,3	61,8	62,5	+1,6
	werkzaamheidsgraad	totaal	58,7	59,0	59,7	60,2	+1,6
Brugge	werkgelegenheidsgraad	agglomeratie	80,5	79,8	81,4	83,3	+2,9
	werkgelegenheidsgraad	banlieue	42,9	43,8	45,1	45,9	+3,0
	werkgelegenheidsgraad	forensenwoonzone	51,0	50,4	51,3	51,6	+0,6
	werkgelegenheidsgraad	totaal	63,0	62,7	64,0	65,1	+2,1
	werkzaamheidsgraad	agglomeratie	61,6	61,8	62,2	62,9	+1,2
	werkzaamheidsgraad	banlieue	64,1	64,5	64,9	65,7	+1,6
	werkzaamheidsgraad	forensenwoonzone	61,0	60,7	61,0	61,5	+0,5
	werkzaamheidsgraad	totaal	61,9	61,9	62,3	62,9	+1,0
Brussel	werkgelegenheidsgraad	agglomeratie	89,0	90,2	91,7	93,1	+4,1
	werkgelegenheidsgraad	banlieue	48,0	48,7	50,6	51,9	+3,9
	werkgelegenheidsgraad	forensenwoonzone	39,0	39,0	39,7	40,2	+1,2
	werkgelegenheidsgraad	totaal	65,6	66,4	67,7	68,7	+3,1
	werkzaamheidsgraad	agglomeratie	51,4	51,6	52,2	53,0	+1,6
	werkzaamheidsgraad	banlieue	60,7	61,0	61,3	62,0	+1,3
	werkzaamheidsgraad	forensenwoonzone	61,7	62,1	62,6	63,2	+1,5
	werkzaamheidsgraad	totaal	56,4	56,6	57,1	57,9	+1,5
Gent	werkgelegenheidsgraad	agglomeratie	88,2	89,9	89,9	91,4	+3,2
	werkgelegenheidsgraad	banlieue	38,6	39,5	40,3	40,8	+2,2
	werkgelegenheidsgraad	forensenwoonzone	47,9	48,5	49,1	48,8	+0,9
	werkgelegenheidsgraad	totaal	63,7	64,8	65,1	65,9	+2,1
	werkzaamheidsgraad	agglomeratie	60,4	60,8	61,6	62,2	+1,8
	werkzaamheidsgraad	banlieue	63,8	64,5	64,6	65,3	+1,4
	werkzaamheidsgraad	forensenwoonzone	63,6	63,9	64,4	65,0	+1,4
	werkzaamheidsgraad	totaal	62,2	62,7	63,2	63,8	+1,6
Hasselt/Genk	werkgelegenheidsgraad	agglomeratie	96,0	99,4	103,1	98,9	+2,9
	werkgelegenheidsgraad	banlieue	42,7	43,4	43,6	43,3	+0,5
	werkgelegenheidsgraad	forensenwoonzone	38,1	37,4	38,5	39,6	+1,6
	werkgelegenheidsgraad	totaal	58,0	58,9	60,6	59,5	+1,6
	werkzaamheidsgraad	agglomeratie	56,0	56,1	57,2	57,6	+1,6
	werkzaamheidsgraad	banlieue	57,1	57,5	58,5	58,6	+1,6
	werkzaamheidsgraad	forensenwoonzone	55,5	55,9	56,8	57,5	+2,0
	werkzaamheidsgraad	totaal	56,1	56,4	57,4	57,8	+1,7

			1996	1997	1998	1999	99/96
Kortrijk	werkgelegenheidsgraad	agglomeratie	81,4	80,0	81,7	82,1	+0,8
	werkgelegenheidsgraad	banlieue	51,2	52,3	52,7	53,2	+2,0
	werkgelegenheidsgraad	forensenwoonzone	54,0	53,7	53,8	55,3	+1,3
	werkgelegenheidsgraad	totaal	67,9	67,2	68,1	68,9	+1,0
	werkzaamheidsgraad	agglomeratie	62,7	63,3	64,1	64,3	+1,7
	werkzaamheidsgraad	banlieue	63,5	63,4	64,3	65,3	+1,8
	werkzaamheidsgraad	forensenwoonzone	62,7	63,3	64,0	64,6	+1,9
	werkzaamheidsgraad	totaal	62,8	63,3	64,1	64,6	+1,8
	Leuven	werkgelegenheidsgraad	agglomeratie	97,5	99,8	102,3	104,2
werkgelegenheidsgraad		banlieue	30,7	31,5	30,9	31,4	+0,6
werkgelegenheidsgraad		forensenwoonzone	34,0	34,1	33,2	31,6	-2,4
werkgelegenheidsgraad		totaal	63,9	65,4	66,3	67,4	+3,5
werkzaamheidsgraad		agglomeratie	62,2	62,8	63,5	64,6	+2,4
werkzaamheidsgraad		banlieue	64,8	65,1	65,5	66,0	+1,2
werkzaamheidsgraad		forensenwoonzone	62,7	62,7	63,6	65,0	+2,3
werkzaamheidsgraad		totaal	63,4	63,9	64,4	65,2	+1,8
Mechelen		werkgelegenheidsgraad	agglomeratie	68,3	69,7	68,8	71,8
	werkgelegenheidsgraad	banlieue	46,5	47,7	47,9	50,3	+3,8
	werkgelegenheidsgraad	forensenwoonzone	35,1	34,7	34,4	35,9	+0,8
	werkgelegenheidsgraad	totaal	60,7	61,8	61,1	63,8	+3,1
	werkzaamheidsgraad	agglomeratie	61,4	61,9	62,1	63,4	+2,0
	werkzaamheidsgraad	banlieue	65,3	65,2	65,5	65,9	+0,7
	werkzaamheidsgraad	forensenwoonzone	62,3	62,7	63,4	63,8	+1,5
	werkzaamheidsgraad	totaal	62,1	62,5	62,8	63,8	+1,7
	Oostende	werkgelegenheidsgraad	agglomeratie	60,5	59,6	61,2	61,8
werkgelegenheidsgraad		banlieue	35,8	35,6	35,0	37,0	+1,2
werkgelegenheidsgraad		forensenwoonzone	41,3	41,1	41,3	41,5	+0,2
werkgelegenheidsgraad		totaal	53,1	52,3	53,4	53,9	+0,8
werkzaamheidsgraad		agglomeratie	57,7	57,0	57,7	58,5	+0,8
werkzaamheidsgraad		banlieue	62,3	61,6	61,3	62,9	+0,6
werkzaamheidsgraad		forensenwoonzone	59,9	59,9	60,0	60,5	+0,5
werkzaamheidsgraad		totaal	58,7	58,2	58,6	59,4	+0,7
Sint-Niklaas		werkgelegenheidsgraad	agglomeratie	67,1	68,3	70,0	71,0
	werkgelegenheidsgraad	banlieue	26,3	27,0	27,7	28,8	+2,5
	werkgelegenheidsgraad	forensenwoonzone	30,6	30,4	32,0	33,1	+2,5
	werkgelegenheidsgraad	totaal	52,1	52,8	54,3	55,3	+3,2
	werkzaamheidsgraad	agglomeratie	60,4	60,5	61,6	61,9	+1,5
	werkzaamheidsgraad	banlieue	58,7	59,0	59,5	60,7	+2,0
	werkzaamheidsgraad	forensenwoonzone	61,5	62,1	62,5	62,8	+1,3
	werkzaamheidsgraad	totaal	60,4	60,7	61,5	62,0	+1,5

Bron: Steunpunt WAV

VLAAMS INTERUNIVERSITAIR ONDERZOEKSNETWERK ARBEIDSMARKTRAPPORTERING (VIONA)

In navolging van het Protocol d.d. 17 maart 1993 van de Eerste Vlaamse Werkgelegenheidsconferentie, legden de Vlaamse regering en de Vlaamse sociale partners de basis voor de uitbouw van een model voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek, VIONA (Vlaams Interuniversitair Onderzoeksnetwerk Arbeidsmarktrapportering).

Met dit model voor strategisch arbeidsmarktonderzoek wou men tegemoet komen aan enkele problemen die zich stelden nl. een versnippering van de onderzoeksinitiatieven, een gebrekkige aansluiting tussen het onderzoek en het concrete beleid en het probleem van ontsluiting van het rijke statistische materiaal.

Het VIONA-model werd geoperationaliseerd door middel van drie instrumenten, nl.:

- een Stuurgroep Strategisch Arbeidsmarktonderzoek;
- een Interuniversitaire Adviesgroep;
- en een Steunpunt, m.n. het Steunpunt Werkgelegenheid, Arbeid en Vorming (K.U. Leuven)

De uitbouw van een Steunpunt rond Werkgelegenheid, Arbeid en Vorming wordt sinds 1 januari 2001 geregeld via een decreet van de Vlaamse Regering in het kader van het programma 'Steunpunten Beleidsrelevant Onderzoek'.

De Stuurgroep Strategisch Arbeidsmarktonderzoek

De Stuurgroep Strategisch Arbeidsmarktonderzoek bepaalt de algemene oriëntaties van het VIONA-programma. De Stuurgroep stelt de onderzoeksbehoeften vast, formuleert vanuit de leemten een voorstel voor een driejaarlijks onderzoeksprogramma en adviseert de minister van Werkgelegenheid en Toerisme jaarlijks rond de onderzoeksprojecten die zowel wetenschappelijk als beleidsmatig een meerwaarde kunnen genereren.

In 2001 gingen volgende projecten van start:

- de introductie van marktmechanismen in de arbeidsbemiddeling. Bevindingen uit buitenlandse praktijkmodellen en mogelijke scenario's voor Vlaanderen;
- een verhoging van de werkzaamheidsgraad in Vlaanderen: vergelijkende analyse met de buurlanden;
- integratie in het kwadraat: naar een duurzame, evenredige tewerkstelling van 'andere' werknemers;
- duurzame arbeidsintegratie van zwakke doelgroepen via herinschakelingsprojecten;
- een vroegtijdige detectie van knelpuntvacatures en een aanzet tot de ontwikkeling & implementatie van een instrumentarium ter voorspelling van de arbeidsmarktevoluties;
- de erkenning van kennis en vaardigheden;
- een internationaal vergelijkend onderzoek naar systemen en praktijk van de erkenning van verworven competenties;
- bevordering van deelname en deelnamekansen inzake arbeidsmarktgerichte permanente vorming;
- transitie onderwijs-arbeidsmarkt;
- kosten en baten van een arbeidsmarktgericht personeelsbeleid: verkennend onderzoek in Vlaanderen;
- bouwstenen voor een dynamisch en efficiënt subregionaal beleid in Vlaanderen;
- sociale auditing als wervend 'jazz-project' voor maatschappelijk verantwoord ondernemen;
- panel vraagzijde Vlaamse arbeidsmarkt.

De Stuurgroep staat tevens in voor de opvolging van de activiteiten van het Steunpunt, inzonderheid deze m.b.t. de samenstelling van het jaarboek en de subregionale jaarboeken.

Voorzitter:

Prof. dr. J. Vranken

Voor de Vlaamse Regering:

K. Bergoets (Kabinet Minister-President P. Dewael), F. Leroy (Kabinet Vlaams Minister R. Landuyt), M. Van Gramberen (Kabinet Vlaams Minister R. Landuyt), H. Waeye (Kabinet Minister Vice-President S. Stevaert), G. Degroote (Kabinet Vlaams Minister M. Vanderpoorten), D. Geerts (Kabinet Vlaams Minister P. Vangrembergen), T. Gzil (Kabinet Vlaams Minister J. Gabriels), L. Heene (Kabinet Vlaams Minister M. Vogels)

Voor de Sociale Partners:

M. Andries (VEV), J.M. De Baene (Vlaams ABVV), H. Engelen (ACLVB), J. Sap (UNIZO), C. Serroyen (Vlaams ACV), B. Meulemans (BB)

Voor de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen:

R. Van Meensel

Voor de Administratie Wetenschapsbeleid:

M. Schoenmaekers

Voor de Administratie Werkgelegenheid:

A. Van den Cruyce, D. Geldof (VIONA-coördinator)

Voor de Administratie Economie:

T. Tournicourt

Voor de Administratie Planning en Statistiek:

J. Lemaître

Voor de Administratie Onderwijs:

I. Snel

Uitgenodigd als deskundigen:

Prof. dr. J. Bundervoet, P. van der Hallen (Steunpunt WAV)

Coördinatie-Secretariaat:

D. Geldof, J. Troch

Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Administratie Werkgelegenheid

Markiesstraat 1, B-1000 Brussel

Tel. 02 553 44 05, Fax 02 553 44 00

De Interuniversitaire Adviesgroep

De Interuniversitaire Adviesgroep volgt de werkzaamheden van het VIONA-programma op vanuit een wetenschappelijke invalshoek, inzonderheid deze m.b.t. de samenstelling van de onderzoeksagenda.

Voorzitter:

D. Geldof (Adm. Werkgelegenheid)

Secretariaat:

P. van der Hallen, Steunpunt WAV (K.U. Leuven)

Voor de onderzoeksinstellingen:

Prof. dr. J. Bundervoet (Steunpunt WAV, K.U. Leuven), G. Brusten (Studiedienst VDAB), dr. H. De Witte (UGent), Mevr. M. Vanweddingen (Administratie Planning en Statistiek, Vlaams Gemeenschap), Prof. dr. E. Henderickx (RUCA), Prof. dr. P. Coppieters (UFSIA), Prof. dr. B. Cantillon (CSB-UFSIA), Prof. dr. Fr. Spinnewyn (CES, K.U. Leuven), J. Troch (Administratie Werkgelegenheid Vlaamse Gemeenschap), dr. W. Van Dongen (CBGS), Mevr. Prof. dr. M. Van Haegendoren (LUC), Prof. dr. I. Glorieux (VUB), Prof. dr. L. Sels (F. ETEW, K.U. Leuven), Prof. dr. D. Buyens (Leuven-Gent Vlerick school), J. Degadt (KMO-studiecentrum – K.U. Brussel)

Secretariaat:

Steunpunt WAV, E. Van Evenstraat 2C, 3000 Leuven
Tel. 016 32 32 39, Fax 016 32 32 40

Steunpunt Werkgelegenheid, Arbeid en Vorming (WAV)

Draaischijf voor Arbeidsmarktinformatie

■ ■ Structuur

Het Steunpunt Werkgelegenheid, Arbeid en Vorming (WAV), draaischijf voor arbeidsmarktinformatie, is een interuniversitair samenwerkingsverband van volgende onderzoeksgroepen en -instellingen, verenigd in een Raad van Bestuur:

- Prof. Dr. J. Bundervoet, Vakgroep Arbeids- en Organisationsociologie, Departement Sociologie, K.U. Leuven.
- Prof. Dr. H. Cossey, Directeur Hoger Instituut voor de Arbeid (HIVA) en P. van der Hallen, Projectleider HIVA en coördinator Steunpunt WAV.
- Prof. Dr. L. Sels, Vakgroep HRM- en Organisationsbeleid, Faculteit Economische en Toegepaste Economische Wetenschappen, K.U. Leuven.
- Prof. Dr. E. Omev, Vakgroep Sociale Economie, Faculteit Economie en Bedrijfskunde, Universiteit Gent.
- Prof. Dr. I. Glorieux, Vakgroep Sociologie, Faculteit Economische, Sociale en Politieke Wetenschappen, Vrije Universiteit Brussel.
- Prof. Dr. P. Coppieters, Vakgroep Algemene en Publieke Economie, Faculteit Toegepaste Economie Wetenschappen, UFSIA, Universiteit Antwerpen.

■ ■ Basisfilosofie

Het Steunpunt Werkgelegenheid, Arbeid en Vorming (WAV) is opgericht om logistieke en wetenschappelijke ondersteuning te bieden aan onderzoekers (van universiteiten, studiecetra van overheidsdiensten, sociale en socio-culturele organisaties) en beleidsmedewerkers die werkzaam zijn rond thema's als werkgelegenheid en werkloosheid, arbeid, arbeidsverhoudingen, arbeidsorganisatie, vorming, aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt,...

■ ■ Activiteiten

Het Steunpunt staat in het kader van het VIONA-programma van de Vlaamse Regering in voor een aantal opdrachten nl.:

- de informering en documentering over de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Dit gebeurt via de uitbouw van een gespecialiseerd informatie- en documentatiecentrum.
- de netwerkvorming met en onder arbeidsmarktonderzoekers en de brede valorisatie van wetenschappelijk onderzoek en beschikbare statistische arbeidsmarktgegevens. Deze opdracht krijgt gestalte via de publicatie van een nieuwsbrief, de samenstelling en publicatie van een geëigende publicatiereeks en de inrichting van studiedagen en seminars.
- de monitoring van evoluties en trends op de arbeidsmarkt en de rapportering ervan. Deze opdracht vindt zijn beslag in het jaarboek 'De Arbeidsmarkt in Vlaanderen' (sinds 1995). In navolging van het regionale Jaarboek verschenen in 1996 voor het eerst subregionale jaarboeken die geënt zijn op de provinciale indeling en de subregionale arbeidsmarktwerking (STC-indeling). Deze jaarboeken moeten de subregionale dimensie in het arbeidsmarktgebeuren voeding geven.
- de netwerkvorming, overleg met en ondersteuning van de Vlaamse administraties welke instaan voor de inzameling en terbeschikkingstelling van arbeidsmarktgegevens, inzonderheid de administratie Werkgelegenheid, de administratie Planning en Statistiek en de administratie Wetenschap en Innovatie. Dit krijgt vooral gestalte door het organiseren van overleg rond een aantal topics (o.a. bestaande statistische data gebruiksvriendelijk maken, nieuwe statistieken opsporen en conceptualiseren van nieuwe statistieken) en het toeleven van dossiers (bv. statistieken voor opname in VRIND, statistische reeksen en analyses,...).

In opdracht van de federale overheid (DTWC) organiseert het Steunpunt WAV gebruikersgroepen met producenten van statistieke gegevens (NIS, RSZ-LATG). In het kader van het Agora-initiatief van de federale overheid is het Steunpunt o.a. betrokken in samenwerkingsprojecten met de Kruispuntbank Sociale Zekerheid.

Het Steunpunt WAV coördineert een onderzoeksproject rond de overgang ('transitie') tussen school en arbeidsmarkt. Dit project wordt uitgevoerd door onderzoeksteams van de K.U. Leuven, de RUG, de UFSIA en de VUB, verenigd in de 'Studiegroep Van Onderwijs Naar Arbeidsmarkt' (SONAR). Dit project wordt gefinancierd via het Programma Beleidsgericht Onderzoek.

De specificiteit van het Steunpunt ligt in de intermediaire rol die het speelt als communicatieschakel tussen (universitaire en niet-universitaire) onderzoekers onderling, en tussen deze onderzoekers en de medewerkers van overheidsdiensten en administraties (die statistische gegevens m.b.t. de arbeidsmarkt verzamelen). M.b.t. deze laatste groep is trouwens een unieke ruilrelatie opgebouwd. Vanuit deze diensten worden (originele) data geleverd die het Steunpunt interpreteert of van commentaar voorziet, of waarvoor het Steunpunt via haar tijdschrift OVER.WERK een communicatieforum biedt. Het door het Steunpunt uitgegeven tijdschrift OVER.WERK verschijnt driemaandelijks en kan besteld worden via Acco.

In het kader van haar rol als intermediaire draaischijf voor arbeidsmarktinformatie heeft het Steunpunt WAV op haar website een databestand uitgebouwd met diverse arbeidsmarktgegevens. Wie op zoek is naar arbeidsmarktgegevens of literatuur rond arbeidsmarkt of arbeidsverhoudingen kan terecht op www.steunpuntwav.be (WAV-biblio of Kerncijfers arbeidsmarkt Vlaanderen aanklikken). Telefonisch kan je voor hulp terecht op 016 32 32 39.

■ ■ Het Steunpunt WAV bestaat uit

Prof. dr. Jan Bundervoet, Peter van der Hallen (coördinator), Phyllis Verstappen, Cindy Vandoren (secretariaat), Jo Vranckx, (informatie, documentatie, onthaal), Rik De Grande (informatica), Walter Van Trier (coördinator SONAR), Karen Geurts, Wim Herremans, Dirk Malfait, Eef Stevens, Maarten Tielens, Katrien Tratsaert, Tom Vandenbrande, Geert Vandenbroucke, Seppe Van Gils, Caroline Vermandere (wetenschappelijk stafmedewerkers).

Adres:

E. Van Evenstraat 2C, B-3000 Leuven, Tel. 016 32 32 39, Fax 016 32 32 40,

E-mail: steunpunt@wav.kuleuven.ac.be

<http://www.Steunpuntwav.be>