

## Capita Selecta Recent Arbeidsmarktonderzoek in Vlaanderen

### TITEL: LESSEN VOOR HET VLAAMS ARBEIDSMARKTBELEID UIT DE ADULT SKILL SURVEY (PIAAC)

*Auteur(s): Sarah Vansteenkiste, Marijke Verbruggen, Anneleen Forrier, Luc Sels*

#### 1. Korte samenvatting van het onderzoek (abstract)

In 2013 werd PIAAC (Programme for the International Assessment of Adult Competencies) gelanceerd, een uitgebreide internationale bevraging waarbij drie basisvaardigheden een centrale rol krijgen en worden getest bij volwassenen tussen 16 en 65 jaar. De basisvaardigheden zijn geletterdheid, gecijferdheid en probleemoplossend vermogen in een technologierijke omgeving. Deze drie vaardigheden worden als cruciaal beschouwd om volwaardig te kunnen deelnemen aan de huidige samenleving. PIAAC wordt beschouwd als een veelbelovende dataset die zowel beleidsmakers als onderzoekers nuttige inzichten kan leveren.

In Vlaanderen wordt beleidsmatig veel aandacht geschonken aan competenties en competentiebeleid. Competentieversterking via levenslang leren, matching van werkzoekenden aan vacatures op een competentiegerichte manier en onderzoek naar de competentienoden van de toekomst zijn enkele van de meest sprekende voorbeelden. In dit rapport ontginnen we PIAAC in een arbeidsmarktcontext. Op die manier willen we inspiratie leveren aan het huidige en toekomstige competentiebeleid. In de verschillende hoofdstukken van dit rapport zetten we daarom in op uiteenlopende beleidsrelevante vraagstukken die we kaderen in het recente loopbaanakkoord gesloten tussen de Vlaamse sociale partners en de Vlaamse regering (VESOC, 2012). In dit akkoord staan drie scharniermomenten centraal in de leer- en werkloopbanen van de Vlaamse bevolking: de overgang van werkloosheid naar werk, de overgang van de ene job naar de andere job, en de overgang van leren naar werken. Dit rapport doorkruist diezelfde deelt thema's zodat we in grote mate aansluiten bij de verschillende strategische actielijnen uit het loopbaanakkoord.

Concreet staan we in dit rapport stil bij de inzichten die PIAAC kan leveren binnen (1) het scharniermoment van werkloosheid naar werk voor de strategische actielijnen 'competentiegericht matchen' en 'inzetten op competentieversterking'; (2) het scharniermoment van werk naar werk voor de strategische actielijnen 'activerend herstructureringsbeleid verder uitbouwen', 'investeren in inzetbaarheid' en 'werk maken van werkbaar werk'; (3) het scharniermoment van leren naar werken voor de strategische actielijn 'inzetten op werkplekleren en werkervaring'. Per hoofdstuk staan we eveneens stil bij wat de sterke en zwakke punten zijn van PIAAC als informatiebron voor het Vlaamse arbeidsmarktbeleid.

#### **Key words:**

basisvaardigheden, geletterdheid, gecijferdheid, probleemoplossend vermogen, arbeidsmarkt, competenties, opleiding, opleidingsmismatch, competentiemismatch, overkwalificatie, vaardigheids-onderbenutting, horizontale mismatch, loopbaansucces

## 2. Doelen van het onderzoek

De centrale doelstelling van dit rapport bestaat uit het verder uitspitten van de eerste bevindingen en de mogelijkheden van PIAAC op het vlak van arbeidsmarktinformatie. We zetten daartoe in op uiteenlopende beleidsrelevante vraagstukken, die we kaderen in het loopbaanakkoord gesloten tussen de Vlaamse sociale partners en de Vlaamse Regering. Op die manier komen we tot inzichten over

- De opleidings- en competentiemismatch op de Vlaamse arbeidsmarkt
- Basiscompetenties en competentieversterking van Vlaamse werklozen en werkenden
- De overgang van leren naar werken op de Vlaamse arbeidsmarkt
- Verticale en horizontale mismatch op de Vlaamse arbeidsmarkt

Bovendien wordt via dit onderzoek meer inzicht verkregen in de zwakke en sterke punten van PIAAC voor het verwerven van inzichten over de Vlaamse arbeidsmarkt.

*Verduidelijking van kernbegrippen + op welke wijze deze aansluiten bij de gangbare internationale definitie(s) + typisch Vlaamse begrippen en structuren*

**Geletterdheid** = “de vaardigheid om geschreven teksten te begrijpen, te evalueren, te gebruiken en er zich op zo’n manier mee in te laten dat men kan deelnemen aan de maatschappij, de eigen doelen kan realiseren en de eigen mogelijkheden en kennis kan ontwikkelen” (Cincinnati & De Meyer, 2013).

**Gecijferdheid** = “de vaardigheid om toegang te krijgen tot wiskundige informatie en ideeën en deze te gebruiken, interpreteren en erover te communiceren zodat men zich kan engageren met de verschillende wiskundige verwachtingen in het dagelijkse leven en ermee kan omgaan” (Cincinnati & De Meyer, 2013).

**Probleemoplossend vermogen in technologierijke omgevingen** = “de vaardigheid om digitale technologie, communicatiemiddelen en netwerken te gebruiken om informatie te verzamelen en te evalueren, zodat men met anderen kan communiceren en praktische taken kan uitvoeren” (Cincinnati & De Meyer, 2013).

## 3. Methoden en data (voor meer methodologische toelichting kan je het kaderstuk gebruiken)

Dit rapport is volledig gebaseerd op PIAAC als dataset. In totaal namen 25 landen of regio’s deel aan PIAAC, waarvan Vlaanderen. In Vlaanderen werden 9200 personen aangeschreven voor deelname aan het onderzoek, waarvan 62% ook effectief heeft deelgenomen (5463 ‘completed cases’). Een deel van deze 5463 respondenten heeft echter geen volwaardig interview afgelegd, omdat ze onder andere de testtaal (hier: Nederlands) niet konden lezen of schrijven. In totaal gaat het om 480 personen die zo verder afvielen.

Methodische toelichting (bijvoorbeeld type van survey: statistische technieken)

Alle analyses in dit rapport zijn gewogen analyses, uitgevoerd met de IDB-analyzer van OECD. In de PIAAC-dataset werden gewichten aangemaakt zodat de resultaten representatief zijn voor de Vlaamse bevolking op vlak van geslacht, leeftijd, NIS-code en provincie.

Waar mogelijk hebben we Vlaanderen gepositioneerd in een internationale context. Daartoe wordt een ‘replication approach’ gebruikt om de varianties te schatten bij de internationale analyses van de data. Deze benadering houdt in dat deelsets van de volledige data worden aangemaakt en statistieken van deze deelsets worden gebruikt om deze van de volledige dataset te benaderen. Afhankelijk van de steekproefopzet van het land in de PIAAC-dataset, wordt een andere methode gehanteerd als replication. Alle landen die we opnemen in de internationale vergelijkingen van Vlaanderen in dit rapport hebben 80 replicates. Dit betekent dat voor een eenvoudige regressie 80 achterliggende regressies worden uitgevoerd per land die samen de adequate standaardfouten geven.

Bij de regressies die gebruik maken van de basiscompetenties als afhankelijke of onafhankelijke variabele, zijn het aantal achterliggende analyses nog een stuk uitgebreider. Elke basiscompetentie heeft per respondent immers 10 achterliggende mogelijke waarden (‘plausible values’; zie p.12 van het rapport). Het is statistisch gezien fout om maar één van de mogelijke waarden op te nemen als dé waarde van de specifieke basiscompetentie van een respondent. Correcter is om rekening te houden met alle 10 de mogelijke waarden bij het berekenen van iemands score op een basiscompetentie. In regressies betekent dit dat om de juiste standaardfouten te bekomen er per mogelijke waarde van een basiscompetentie 80 achterliggende regressies moeten worden berekend (één per replicate weight). Bijgevolg bestaat een regressie met bijvoorbeeld geletterdheid als afhankelijke variabele uit 800 achterliggende regressies (en dit per opgenomen land in de analyses: 10 landen bijvoorbeeld betekent 8000 regressies).

## 4. Bevindingen

### Opleidings- en competentiemismatch in Vlaanderen

In hoofdstuk 2 zoomden we in op de opleidings- en competentiemismatch in Vlaanderen. Voor beide vormen van mismatch konden we de Vlaamse score afzetten tegenover deze van 12 andere Europese landen.

De analyses toonden aan dat de opleidingsmismatch relatief hoog is in Vlaanderen en zich situeert boven het internationaal gemiddelde. Deze vaststelling ligt in lijn met voorgaand recent onderzoek. Daarnaast konden we ook vaststellen dat Vlaanderen behoort tot de landen met de grootste mismatch tussen werklozen en loontrekkenden op vlak van geletterdheid en gecijferdheid. Loontrekkenden halen gemiddeld genomen hogere competentieniveaus dan werklozen. Dit houdt in dat het geletterdheids- en gecijferdheidsprofiel van werklozen minder goed aansluit met dat van loontrekkenden in Vlaanderen dan in heel wat andere Europese landen. We zien een andere situatie als we kijken naar de mismatch op vlak van probleemoplossend vermogen. Deze mismatchindicator is ongeveer half zo groot als deze op vlak van geletterdheid en gecijferdheid. Vlaanderen bekleedt hiermee een positie in de Europese middenmoot. Dit is vooral te verklaren doordat zowel Vlaamse werknemers als Vlaamse werklozen middelmatig scoren op deze basiscompetentie.

Wanneer we de competentiemismatch opdeelden naar opleidingsniveau, konden we constateren dat bij midden- en hogeschoolden de mismatch een stuk hoger ligt dan bij kortgeschoolden. Dat betekent dat vooral midden- en hogeschoolde werklozen het moeilijk hebben op de Vlaamse arbeidsmarkt om de competentieniveaus van de huidige loontrekkenden te evenaren. Vooral op vlak van gecijferdheid is de kloof in mismatchscores tussen respectievelijk kortgeschoolden en midden- en hogeschoolden groot.

Hoewel kortgeschoolde werklozen goed lijken aan te sluiten bij de arbeidsvraag van het verleden (de huidige loontrekkenden), blijken ze minder goed overeen te stemmen met (een segment van) de huidige reële arbeidsvraag en de toekomstige arbeidsvraag. We gingen dit na door de competentieniveaus van kortgeschoolde werklozen te vergelijken met deze van loontrekkenden in kortgeschoolde kwantitatieve knelpuntberoepen en kortgeschoolde groeieroepen. Kortgeschoolde werklozen blijken met andere woorden een stuk moeilijker inzetbaar in kortgeschoolde knelpuntberoepen of in kortgeschoolde beroepen waarvan de tewerkstelling toeneemt.

Tot slot bekeken we in dit hoofdstuk ook de competentiemismatch tussen loontrekkenden in fragiele beroepen en groeieroepen. Dit geeft tot op zekere hoogte een indicatie van hoe moeilijk of makkelijk loontrekkenden uit beroepen die geen goed werkgelegenheidsperspectief bieden transfereerbaar zijn naar beroepen die er beter voor staan op vlak van werkgelegenheidsgroei. Uit de resultaten konden we afleiden dat er een lage competentiemismatch is tussen beide groepen loontrekkenden. De huidige loontrekkenden werkzaam in fragiele beroepen hebben bijgevolg een vrij gelijkaardig competentieprofiel als de loontrekkenden in groeieroepen. Op vlak van de drie basiscompetenties moet dus niet veel worden bijgeschaafd bij een eventuele toekomstige transfer van loontrekkenden in fragiele beroepen naar groeieroepen.

### Basiscompetenties en competentieversterking van Vlaamse werklozen en werkenden

In hoofdstuk 3 onderzochten we via PIAAC de basiscompetenties van Vlaamse werklozen en werkenden. We constateerden dat de scores op de basiscompetenties geletterdheid, gecijferdheid en probleemoplossend vermogen het laagst zijn bij laaggeschoolden, migranten en 50-plussers. Deze vaststelling geldt zowel voor Vlaamse werklozen als werkenden. We bekeken daarnaast ook het verband tussen het deelnemen aan opleiding buiten het initieel onderwijs en de gemiddelde scores op de basiscompetenties. Bij de Vlaamse werklozen konden we geen significante relatie vaststellen. Bij de werkenden daarentegen bleek dat degenen die deelnamen aan opleiding hogere scores lieten optekenen op geletterdheid, gecijferdheid en probleemoplossend vermogen dan degenen die geen opleiding ondernamen.

Verschillende verklaringen zijn mogelijk voor de bovenstaande resultaten. Louter op basis van de PIAAC dataset is het echter moeilijk hard te maken welke verklaring het meest aanneembaar is. Zo hebben slechts een beperkt aantal Vlaamse respondenten in PIAAC een werklozenstatuut (222 van de in totaal 4986 Vlaamse respondenten) wat het aantal mogelijke analyses beperkt en zo ook het aantal inzichten dat gepuurd kan worden uit de dataset. Bovendien is de dataset cross-sectioneel – er zijn bijvoorbeeld geen metingen van de basiscompetenties voor de aanvang van de opleiding – wat eveneens de conclusies die we kunnen trekken beperkt. Daarom is enige voorzichtigheid geboden bij het interpreteren van de voorgestelde resultaten. Toch lijken de analyses een aantal inzichten uit voorgaande onderzoeken te bevestigen. Zo vinden we bij de deelname van werkenden aan opleiding mogelijk een Matteüs-effect terug waarbij sterkere profielen op de arbeidsmarkt meer kans hebben om te participeren aan opleiding en zich zo verder te ontwikkelen.

### De overgang van leren naar werken in Vlaanderen

In hoofdstuk 4 wilden we allereerst de horizontale mismatch bestuderen bij recente schoolverlaters. We stelden echter vast dat het aantal respondenten in deze deelcategorie te beperkt is in PIAAC om zinvolle analyses te

## 4. Bevindingen (vervolg)

kunnen uitvoeren. Daarnaast constateerden we dat PIAAC geen meerwaarde biedt tegenover de VDAB-schoolverlaterstudie om te onderzoeken welke studierichtingen toeleiden naar een succesvolle arbeidsdeelname in het begin van de loopbaan. We kunnen hieruit concluderen dat PIAAC weinig inzicht bijbrengt betreffende de strategische actielijn 'afstemming opleidingsaanbod en realiteit arbeidsmarkt' van het recente loopbaanakkoord.

Vervolgens analyseerden we binnen de strategische actielijn 'inzetten op werkplekieren en werkervaring' het verband tussen al dan niet werkstudent zijn en de drie basiscompetenties. We vonden dat Vlaamse werkstudenten niet significant verschillend scoren op geletterdheid, gecijferdheid of probleemoplossen in vergelijking met niet-werkstudenten. In Duitsland en Nederland scoren werkstudenten wel significant hoger, wat mogelijk verklaard kan worden door het grotere aandeel studenten in beide landen die studiegerelateerde werkervaring opdoen in vergelijking met Vlaamse studenten.

### **Verticale en horizontale mismatch in Vlaanderen**

In hoofdstuk 5 bestudeerden we het voorkomen van overkwalificatie, vaardigheidsonderbenutting en horizontale mismatch onder de Vlaamse werknemers. Overkwalificatie slaat op het hebben van een diploma dat hoger is dan nodig is voor de job (hier specifiek: om vandaag voor de job te worden aangeworven); terwijl vaardigheidsonderbenutting de match betreft tussen de beheerste competenties (hier specifiek: geletterdheid, gecijferdheid en probleem oplossend vermogen in een technologierijke omgeving) en de competenties die in de job gebruikt moeten worden. Horizontale mismatch verwijst naar de mate waarin werkenden een specifieke studierichting gevolgd hebben die past bij de job die ze momenteel uitvoeren.

We stelden vast dat ongeveer 25% van de werkende Vlamingen werkt in een job waarvoor vandaag een lager diploma nodig zou zijn om aangeworven te worden dan het behaalde diploma. Daarnaast werkt 38% van de Vlaamse respondenten in een job die niet aansluit bij de gevolgde studierichting. Vaardigheidsonderbenutting komt minder frequent voor: afhankelijk van het type onderbenutting wordt zo'n 6 tot 8% van de Vlaamse werkenden hiermee geconfronteerd.

Vooraf jongeren tussen de 16 en de 24 jaar lopen een hoog risico op overkwalificatie en vaardigheidsonderbenutting. Werkgevers lijken dus noch de opleiding, noch de beheerste competenties van deze jongeren ten volle te benutten. Mogelijk kiezen werkgevers ervoor om jongeren eerst via een proefperiode in een "lagere" functie uit te testen om zo een beter zicht te krijgen op hun potentieel. Ook wie een turbulent loopbaanpad achter de rug heeft, loopt een hoger risico op overkwalificatie; hoewel de kans op vaardigheidsonderbenutting bij hen wel beperkt blijft.

Een belangrijke vraag is in welke mate overkwalificatie het resultaat is van een "normale" dan wel van een eerder "verstoorde" marktwerking. De resultaten van onze analyses wezen uit dat beide lijken te spelen. Zo vonden we dat werkenden die overgekwalificeerd zijn, gemiddeld lager scoren op de basiscompetenties geletterdheid, gecijferdheid en probleemoplossend vermogen. Dit wijst erop dat mensen die deze basiscompetenties minder beheersen meer risico lopen op overkwalificatie – wat het gevolg van een "normale" marktwerking zou betekenen. Toch is dit niet het enige dat speelt. Wie overgekwalificeerd is, blijkt immers ook significant vaker in jobs terecht te komen waar deze basisvaardigheden amper gebruikt moeten worden. Dit suggereert dat wie overgekwalificeerd is vaak ook niet de kans krijgt om de beheerste competenties optimaal in te zetten.

Overkwalificatie en vaardigheidsonderbenutting blijven bovendien niet zonder gevolgen. Beide vormen van mismatch blijken gepaard te gaan met een lager loon en – met uitzondering van onderbenutting op het vlak van gecijferdheid en probleemoplossend vermogen – met een lagere jobtevredenheid. Deze bevindingen liggen in lijn met eerder onderzoek, waar men eveneens vaststelde dat verschillende vormen van ondertewerkstelling de kansen op objectief en subjectief loopbaansucces verkleinen.

## 5. Conclusies en beleidsimplicaties

### Hoe zinvol is PIAAC nu als informatiebron voor arbeidsmarktbeleid?

Is PIAAC nu al dan niet een waardevolle informatiebron voor het Vlaamse arbeidsmarktbeleid? PIAAC kan, mits continuering, voor het arbeidsmarktbeleid worden wat PISA is voor het onderwijsbeleid. De waarde zit in de herhaling. Bij herhaling krijgt het instrument de waarde van een algemene competentiebarometer die toelaat om vooruitgang of achteruitgang op te meten in belangrijke domeinen zoals competentiebeheersing bij werkenden en werklozen, mismatch op de arbeidsmarkt, ondertewerkstelling en overkwalificatie. Waar de PISA-resultaten een belangrijke signaalfunctie hebben en zich vaak vertalen in diepgaande debatten over het wel en wee van het Vlaamse onderwijs, zouden de PIAAC-resultaten een soortgelijke mobiliserende en sensibiliserende rol kunnen spelen op de arbeidsmarkt en met het oog op de rol die de verschillende arbeidsmarktregisseurs opnemen.

De dataset brengt inzicht in competenties in plaats van louter opleidingsniveau. Dit is een belangrijke aanvulling, zeker in een beleidscontext waarin het competentiedenken veld wint en competentiegerichte matching één van de belangrijkste beleidsinstrumenten wordt. PIAAC laat dus een rijkere *beschrijving* toe van kansen op de arbeidsmarkt. De dataset laat ook *vergelijking* toe tussen groepen zoals werkzoekenden versus werkenden, jongere werkenden versus 50-plussers, etc. Ook op het vlak van internationale *benchmarking* heeft PIAAC ongetwijfeld zijn waarde. Internationale vergelijking met een ruime set van landen is mogelijk én belangrijk. De beschrijving van de arbeidsmarkt die uit PIAAC kan afgeleid worden, geeft inzichten in sterktes en zwaktes van de arbeidsmarkt.

Deze beschrijving is echter niet volledig. Om de beschrijving vollediger te maken, zou het eerst en vooral interessant zijn om de steekproef uit te breiden voor enkel doelgroepen. Uit hoofdstuk drie kwam naar voor dat de groep werklozen een vrij beperkte groep is in PIAAC en daarom niet toelaat om uitgebreide analyses te doen. Verder is hoofdstuk vier van dit rapport een onbedoeld kort hoofdstuk geworden gegeven de beperkte steekproef individuen die de transitie van leren naar werken doormaakten in PIAAC. Beide groepen zouden aangevuld kunnen worden om tot rijkere inzichten te komen. Daarnaast is het aangewezen om de module rond opleiding te voorzien van meer gerichte vragen zodat het duidelijker bepaalbaar is welke opleiding iemand nu net gevolgd heeft. Er kan verder ook worden nagedacht om niet enkel de basiscompetenties geletterdheid, gecijferdheid en probleemoplossend vermogen op te nemen als belangrijke bouwstenen in iemands loopbaan. Ook het in kaart brengen van aanvullende competenties kan erg nuttig zijn om tot rijkere inzichten te komen over o.a. competentiemismatch.

Het grootste nadeel aan PIAAC is het gebrek aan *verklarende* kracht en mogelijkheden. Niet alleen is het aantal variabelen die van nut kunnen zijn als antecedent of als afhankelijke variabele erg beperkt. De operationalisering van de variabelen is vaak gebrekkig en sluit zelden aan bij wat beschikbaar is in wetenschappelijk onderzoek. Het retrospectieve luik dat inzicht kan geven in het onderwijs- en opleidingsverleden of in de historiek van loopbaantransities is te beperkt voor volwaardig wetenschappelijk onderzoek. Beleidsmakers zullen verder altijd op hun honger blijven door het gebrek aan mogelijkheden op het vlak van interventieonderzoek naar bijvoorbeeld de impact van opleidingsdeelname, het effect van de werkloosheidsduur, het belang van loopbaantransities voor competentieopbouw, etc. De dataset leent zich door het gebrek aan longitudinale data niet voor diepgaande analyse van de effecten van beleidsinterventies. Vanzelfsprekend kunnen beleidsaanbevelingen geformuleerd worden in aansluiting op de data-analyse. Maar die aanbevelingen zullen altijd in zekere mate een speculatief karakter hebben en niet gegrond kunnen worden *in* dit type van datasets.

Zoals eerder gesteld: de waarde zit in de herhaling. Herhaling laat toe om trends op te meten in bijvoorbeeld competentieniveaus op de Vlaamse arbeidsmarkt. Herhaling laat ook een rijkere benchmark met andere arbeidsmarkten toe. Herhaling maakt het mogelijk om een globaal idee te krijgen van de mate waarin we met het volledige arsenaal aan arbeidsmarktmaatregelen processen van competentieverwerving en –benutting in de juiste richting kunnen sturen. Dat maakt het project op zich meer dan de moeite waard. Maar ook de vele beperkingen en onmogelijkheden moeten voldoende erkend worden. De potentiële waarde is groot, maar *expectation management* belangrijk.

*Vollende referentie van onderzoeksrapport(en) of paper(s) en andere sleutelpublicaties van het hier samengevatte onderzoek*

Cincinnati, S. & De Meyer, I. (2013). Vaardig genoeg voor de 21ste eeuw? De eerste Vlaamse resultaten bij PIAAC. Universiteit Gent.