

Gerard Marlet
Clemens van Woerkens
Rutger Zwart

ParticipatieWijzer voor de regio ISD-Noordoost

Afdruk 2014

Atlas voor gemeenten
Postbus 9627
3506 GP UTRECHT
T 030 2656438
F 030 2656439
E info@atlasvoorgemeenten.nl
I www.atlasvoorgemeenten.nl

© Atlas voor gemeenten, Utrecht, 2014

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

ParticipatieWijzer voor de regio ISD Noordoost 2014

De participatiegraad in de regio ISD Noordoost (Delfzijl, Appingedam en Loppersum) in kaart gebracht, verklaard en vergeleken

Inhoud

Samenvatting en conclusies	7
1 De ParticipatieWijzer	9
2 Beroepsbevolking en participatiegraad	14
3 Mensen die werken	18
4 Mensen die niet werken en wel willen werken	25
5 De klantenkring van de regio ISD Noordoost	30
Bijlage: indicatoren	36

Samenvatting en conclusies

In de regio ISD Noordoost (de gemeenten Delfzijl, Appingedam en Loppersum) is de potentiële beroepsbevolking (het aantal 15-64-jarigen) de laatste jaren door krimp en vergrijzing relatief fors afgenomen. Van de 'overgebleven' 15-64-jarigen werkt bovendien een relatief klein deel: de netto participatiegraad is veel lager dan gemiddeld in andere regio's in Nederland. De ontwikkeling van de laatste jaren is echter wel relatief gunstig, en er zijn aanwijzingen voor succesvol regionaal arbeidsmarktbeleid.

Van de potentiële beroepsbevolking in de regio ISD Noordoost kan en wil een relatief klein deel werken; de bruto participatiegraad is lager dan gemiddeld in de Nederlandse regio's. Die bruto participatiegraad ontwikkelt zich in de regio ISD Noordoost de laatste jaren (met name sinds 2010) wel relatief gunstig. De afname van de feitelijke beroepsbevolking in de regio (iedereen die kan en wil werken) is dan ook niet het gevolg van de bereidheid om te werken, maar van krimp en vergrijzing, en als gevolg daarvan de absolute afname van het aantal 15-64-jarigen in de regio.

De netto participatiegraad ligt in de regio ISD Noordoost lager dan gemiddeld in de andere regio's van Nederland. Sinds 2009 is die participatiegraad wel toegenomen, terwijl die gemiddeld in Nederland is afgenomen. Per saldo heeft dat geleid tot een netto participatiegraad van 63,5% op 1 januari 2014.

De netto participatiegraad in de regio is niet alleen relatief laag omdat er relatief veel mensen onder de 15-64-jarigen zijn die niet kunnen of willen werken, maar ook omdat de werkloosheid relatief hoog is: van alle mensen die kunnen en willen werken, hebben er relatief veel geen werk. Ook de langdurige werkloosheid en het bijstandsniveau zijn in de regio ISD Noordoost veel hoger dan gemiddeld in de andere regio's in Nederland. De laatste jaren kan er wel een relatief gunstige ontwikkeling worden waargenomen.

De – ondanks de gunstige ontwikkelingen van de laatste jaren – nog altijd hoge werkloosheid is vrijwel volledig te verklaren door het gebrek aan werk in de regio. Per 100 inwoners die kunnen en willen werken zijn er in de regio slechts 86 banen beschikbaar. Daarnaast biedt de geringe aantrekkingskracht

van de regio op jonge, economisch kansrijke, huishoudens een aanvullende verklaring voor het hogere dan gemiddelde werkloosheidsniveau in de regio.

Als voor die, en voor alle andere kenmerken aan de vraag- en aanbodkant van de arbeidsmarkt, wordt gecorrigeerd blijkt dat zowel de langdurige werkloosheid als het bijstandsniveau in de regio ISD Noordoost lager zijn dan op basis van de arbeidsmarktomstandigheden verwacht mocht worden. Dat kan duiden op succesvol regionaal arbeidsmarktbeleid.

De vraag is hoe dit uitpakt als met de invoering van de Participatiewet op 1 januari 2015 de totale klantenkring van de regio ISD Noordoost in één klap een stuk groter wordt. Behalve de WWB'ers en de mensen met een gesubsidieerde baan, horen daar dan ook de WSW'ers en (een deel van) de mensen in de Wajong bij. De potentiële nieuwe klantenkring van de regio ISD Noordoost is fors en de laatste jaren bovendien toegenomen. Dat komt met name door een forse toename van het aantal Wajong'ers. Die groep komt niet in een keer bij de nieuwe klantenkring van de gemeenten in de regio, maar alleen de nieuwe instroom aan Wajong'ers. De inschatting van de potentiële nieuwe klantenkring geeft echter wel aan dat de regio op termijn naar verwachting voor een grote nieuwe opgave komt te staan.

1 De ParticipatieWijzer

Gemeenten streven er naar om de participatiegraad onder de bevolking te vergroten. Vanuit economisch belang: hoe meer mensen werken, des te beter voor de economie. Vanuit sociaal belang: werk is de beste weg uit armoede en bevordert de leefbaarheid. En vanuit financieel belang: als meer mensen werken, dalen de uitkeringslasten van de gemeente.

Dat laatste argument wordt steeds belangrijker nu met de invoering van de Participatiewet per 1 januari 2015 gemeenten financieel verantwoordelijk worden voor het inkomen van een veel groter deel van de bevolking. Niet alleen de bewoners met een bijstandsuitkering (WWB) of met een gesubsidieerde baan behoren vanaf dat moment tot de klantenkring van gemeenten, maar ook de werknemers van de sociale werkplaatsen (WSW), en een deel van de bewoners met een Wajong-uitkering.

De omvang van die groepen verschilt sterk tussen gemeenten. De ene gemeente staat na 1 januari 2015 dan ook voor een veel grotere opgave dan de andere. Dat komt enerzijds omdat er in de ene gemeente meer kans op werk is dan in de andere. Maar anderzijds ook omdat de samenstelling van de beroepsbevolking tussen gemeenten enorm verschilt.

De PARTICIPATIEWIJZER is ontwikkeld om gemeenten te ondersteunen bij het verhogen van de participatiegraad. In de PARTICIPATIEWIJZER wordt de participatiegraad in, en de klantenkring van, een gemeente (of meerdere gemeenten) gedetailleerd in kaart gebracht. Bovendien worden verschillen met andere gemeenten blootgelegd en verklaard. Het totaal aan gegevens biedt aanknopingspunten voor effectief arbeidsmarktbeleid.

Dit alles begint bij een heldere en logische indeling van de beroepsbevolking, de participanten en de non-participanten in gemeenten, en de klantenkring van gemeenten. In tabel 1.1 en box 1.1 is de gehanteerde indeling weergegeven. Die begint met de potentiële beroepsbevolking; alle mensen die zouden moeten kunnen werken. In Nederland worden tot die groep alle 15-64-jarigen gerekend. Van die groep wil of kan een deel niet werken, omdat ze nog op school zitten of studeren, omdat ze arbeidsongeschikt zijn, of omdat ze om een andere reden niet willen werken. Wat overblijft is de feitelijke beroepsbevolking, ofwel: de bruto participatiegraad.

Tabel 1.1 De samenstelling van de potentiële beroepsbevolking¹

	Bruto participatie	Netto participatie	Klantenkring gemeente
Potentiële beroepsbevolking (15-64 jarigen)	Niet willen en/of niet kunnen werken	Overig	Overig
		Studerend	Studerend
		Arbeidsongeschikt	WAO/WIA
	Beroepsbevolking	Werkloos	Wajong
			Zonder uitkering
			WW
		Werkend	WWB
			WSW
			Gesubsidieerd
			Zonder steun

Van die feitelijke beroepsbevolking is een deel werkloos, en een ander deel werkt; met of zonder steun van de overheid. Die groep werkenden als percentage van de potentiële beroepsbevolking (alle 15-64-jarigen) is de netto participatiegraad. Het uiteindelijke doel van gemeenten en arbeidsmarktregio's is, of zou moeten zijn: het zo hoog mogelijk maken van die *netto* participatiegraad. En dan liefst nog het deel daarvan dat zelfstandig – dus zonder steun van de overheid – in het eigen inkomen voorziet.

¹ De grootte van de blokken in de tabel correspondeert niet met de omvang van de groepen. De groep die zonder steun van de overheid werkt, is bijvoorbeeld ruim 60%.

Box 1.1 De samenstelling van de potentiële beroepsbevolking

De *potentiële* beroepsbevolking in een gemeente bestaat uit alle bewoners die tussen de 15 en 64 jaar zijn. Die groep kan verder worden onderverdeeld in drie hoofdgroepen:

- I. Mensen die niet kunnen werken. Dat zijn mensen die arbeidsongeschikt zijn, en een uitkering hebben (WAO, Wajong).
- II. Mensen die niet willen werken. Dit kunnen scholieren en studenten zijn, maar ook renteniers of mensen die er om andere redenen vrijwillig voor kiezen om niet te werken.
- III. Mensen die (meer dan 12 uur per week) willen werken. Dat is de *feitelijke* beroepsbevolking (gedeeld door de potentiële beroepsbevolking levert dit de bruto participatiegraad op).

De *feitelijke* beroepsbevolking in een gemeente is weer onder te verdelen in twee subgroepen:

- III.1 Mensen die werkloos zijn. Dat zijn mensen die niet werken, maar wel (meer dan 12 uur per week) willen werken.
- III.2 Mensen die werken (gedeeld door de potentiële beroepsbevolking levert dit de netto participatiegraad op).

De groep werklozen (III.1) kan weer worden onderverdeeld in drie subgroepen:

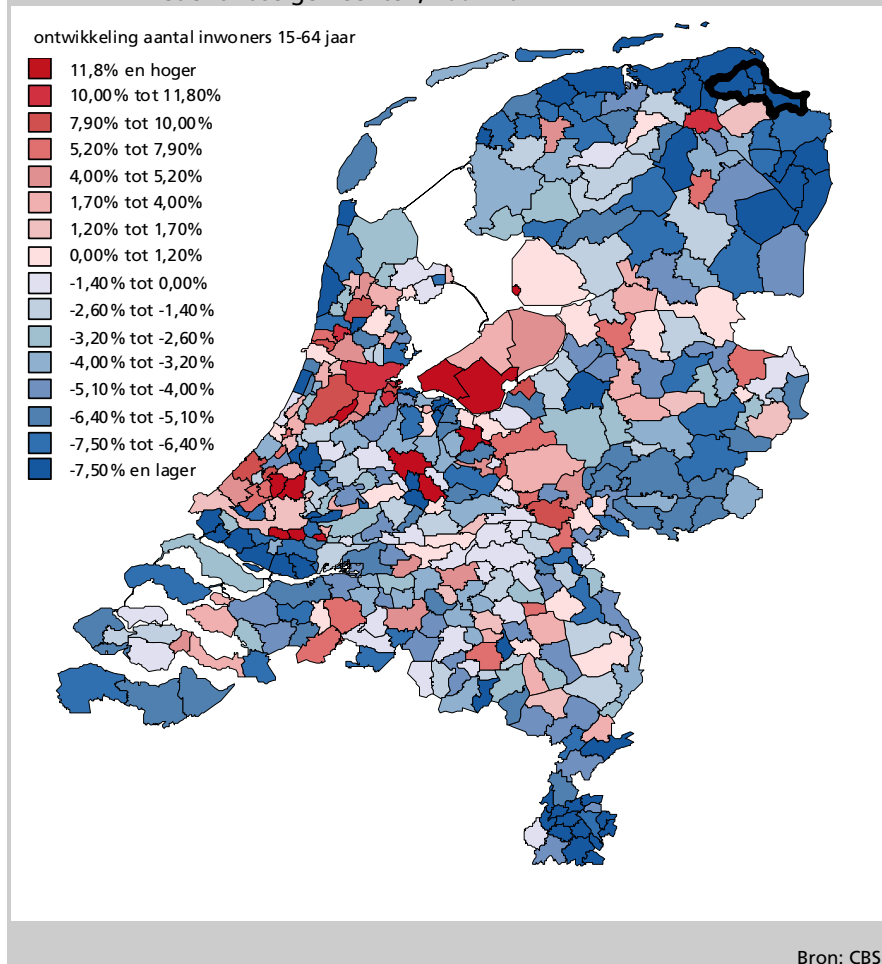
- III.1.a Werklozen zonder uitkering. Dat zijn de zogenoemde 'nuggers'.
- III.1.b Werklozen met uitkering van het Rijk. Dat zijn de mensen met een uitkering in het kader van de WW.
- III.1.c Werklozen met een uitkering van de gemeente. Dat zijn de mensen met een uitkering in het kader van de WWB.

De groep werkenden (III.2) kan worden onderverdeeld in twee subgroepen:

- III.2.a Mensen die werken met steun van de overheid, in het kader van de WSW, via een of andere vorm van gesubsidieerde arbeid of met loonkostensubsidie.
- III.2.b Mensen die werken zonder steun van de overheid.

De klantenkring van gemeenten bestaat na de invoering van de Participatiewet uit de groepen III.1.c, III.2.a en een deel van I.

Kaart 1.1 De ontwikkeling van de potentiële beroepsbevolking in Nederlandse gemeenten, 2004-2014



Kaart 1.1 laat de ontwikkeling van de potentiële beroepsbevolking in de Nederlandse gemeenten zien. Daaruit volgt al een interessante conclusie voor de regio ISD Noordoost (de gemeenten Delfzijl, Appingedam en Loppersum). In die regio is de potentiële beroepsbevolking (het aantal 15-64-jarigen dus) de laatste jaren door krimp en vergrijzing namelijk relatief fors afgenomen.

In hoofdstuk 2 wordt die beroepsbevolking verder ‘afgepeld’, en wordt de participatiegraad in de regio Delfzijl en omstreken (ISD Noordoost) gedetailleerd in kaart gebracht. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 de netto participatiegraad van de regio afgezet tegen het gemiddelde van de andere regio’s in Nederland, en wordt die afwijking verklaard uit verschillende kenmerken aan de vraag- en aanbodkant van de arbeidsmarkt.

In hoofdstuk 4 wordt de langdurige werkloosheid in de regio ISD Noordoost in kaart gebracht en afgezet tegen het gemiddelde van de andere gemeenten in Nederland. Ook in dit geval worden die verschillen zo goed mogelijk verklaard uit de arbeidsmarktomstandigheden in de regio. Er is bewust gekozen voor een deelanalyse met langdurig werklozen (NWW’ers langer dan drie jaar) in plaats van de totale groep NWW’ers. Bij langdurig werklozen gaat het om een hardnekkige groep, waar over het algemeen veel te winnen valt als het gaat om het bevorderen van de participatiegraad in de gemeente. De groep NWW’ers korter dan drie jaar bestaat naar verwachting voor een belangrijk deel uit mensen die tijdelijk geen werk hebben, maar gemakkelijk zelf een nieuwe baan kunnen vinden. Bovendien blijkt dat juist de groep langdurig werklozen in een gemeente verantwoordelijk is voor sociale problemen in de wijken (leefbaarheid), en dus voor aanzienlijke maatschappelijke kosten voor een gemeente zorgt.²

Tot slot wordt in hoofdstuk 5 een vergelijkbare analyse uitgevoerd voor de huidige klantenkring: het aantal bijstandsgerechtigden in de regio. Dat is gedaan omdat die groep een uitkering van de gemeente krijgt, en dus een belangrijke kostenpost vormt. Bovendien is dit de groep waar de gemeente de meest directe invloed op heeft in het kader van het verhogen van de participatiegraad in de gemeente.

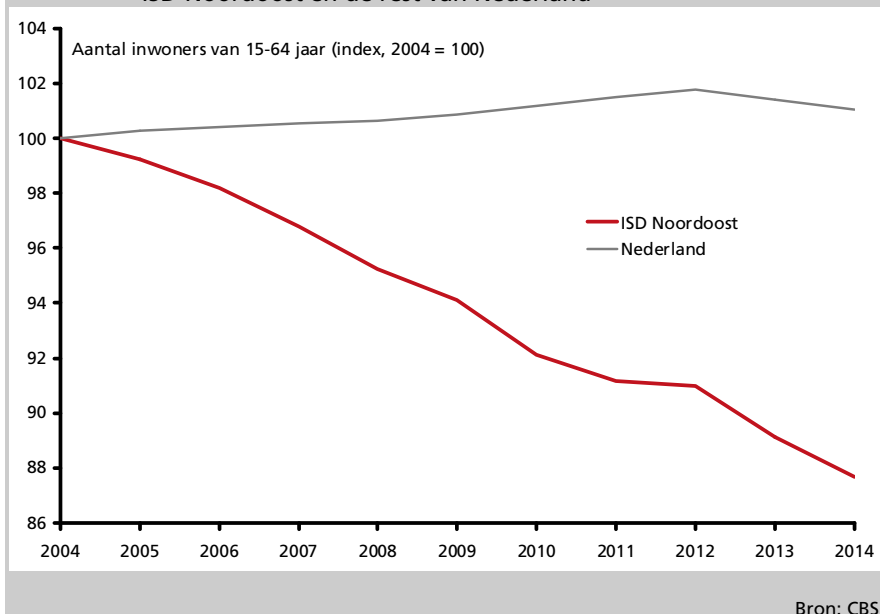
² G.A. Marlet, C.M.C.M. van Woerkens, 2007: Op weg naar Early Warning. Omvang, oorzaak en ontwikkeling van problemen in de wijk (Atlas voor gemeenten, Utrecht).

2 Beroepsbevolking en participatiegraad

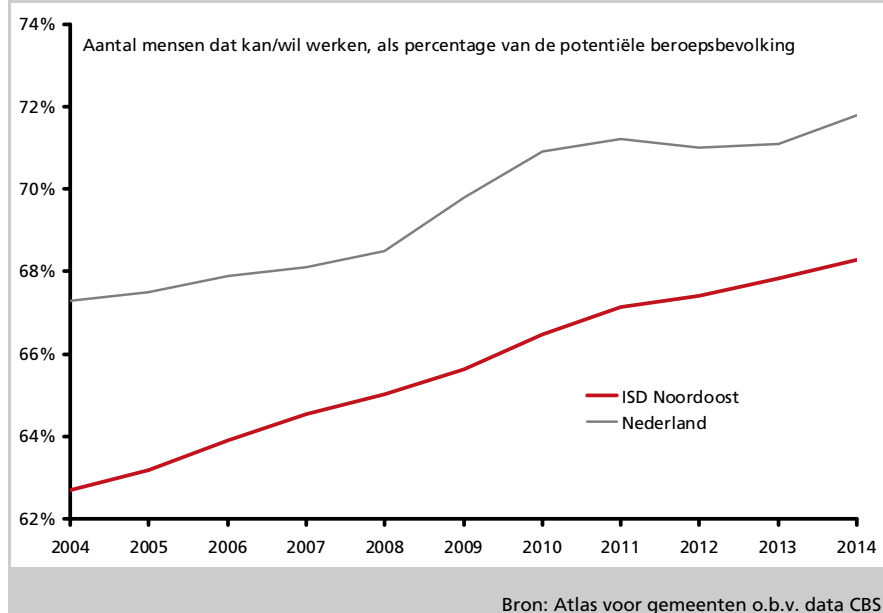
In dit hoofdstuk worden allereerst de verschillende groepen en subgroepen in de potentiële beroepsbevolking voor de regio ISD Noordoost (de gemeenten Delfzijl, Loppersum en Appingedam) in kaart gebracht.

Uit kaart 1.1 bleek dat de potentiële beroepsbevolking, alle 15-64-jarigen, in de regio ISD Noordoost de laatste jaren relatief fors is afgenomen. Figuur 2.1 laat dat nogmaals zien. Van de 'overgebleven' 15-64-jarigen kan en wil bovendien een relatief klein deel werken; de bruto participatiegraad is lager dan gemiddeld in de Nederlandse regio's (zie figuur 2.2). Die bruto participatiegraad ontwikkelt zich in de regio ISD Noordoost de laatste jaren (met name sinds 2010) echter relatief gunstig. De afname van de feitelijke beroepsbevolking in de regio (zie figuur 2.3) is dan ook niet het gevolg van de bereidheid om te werken, maar van krimp en vergrijzing, en als gevolg daarvan de absolute afname van het aantal 15-64-jarigen in de regio.

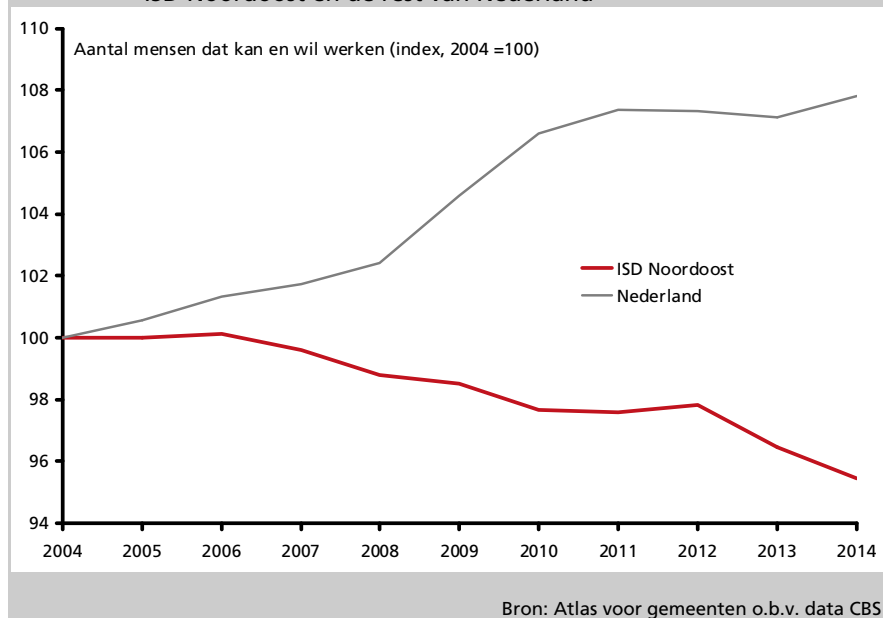
Figuur 2.1 De ontwikkeling van de potentiële beroepsbevolking in de regio ISD Noordoost en de rest van Nederland



Figuur 2.2 De ontwikkeling van de bruto participatiegraad in de regio ISD Noordoost en de rest van Nederland



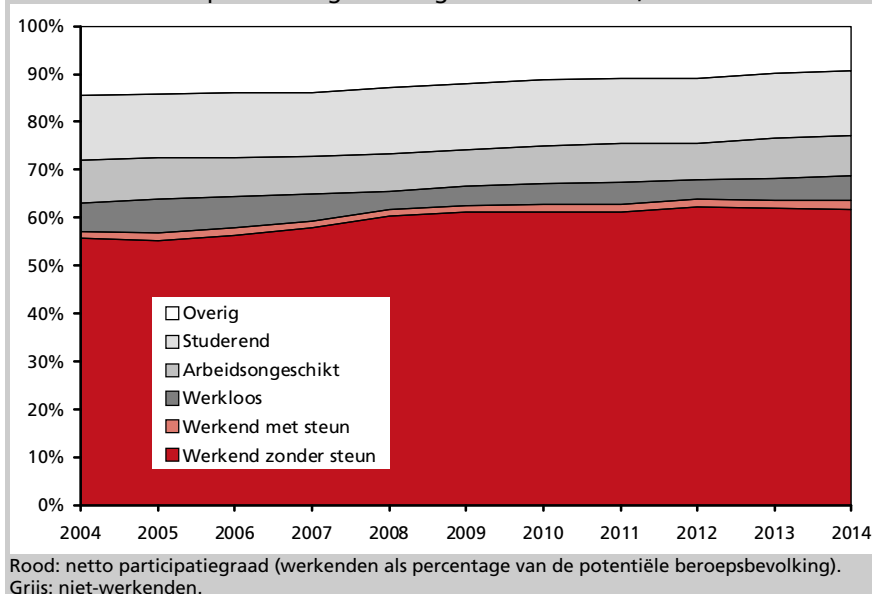
Figuur 2.3 De ontwikkeling van de feitelijke beroepsbevolking in de regio ISD Noordoost en de rest van Nederland



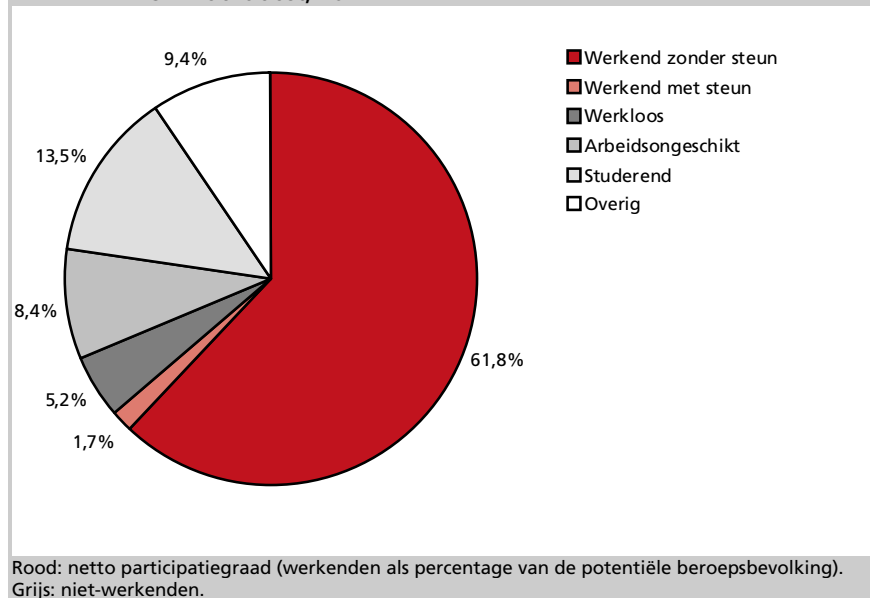
Uit de figuren 2.4 en 2.5 blijkt bovendien dat de netto participatiegraad in de regio ISD Noordoost tussen 1-1-2004 en 1-1-2014 is toegenomen, van 57,1% van de potentiële beroepsbevolking op 1 januari 2004 tot 63,5% op 1 januari 2014. Die toename van de netto participatiegraad is vooral het gevolg van een daling van het aandeel van de potentiële beroepsbevolking dat niet wil werken. In 2004 behoorde 27,9% van de potentiële beroepsbevolking tot die groep, in 2014 was dat nog 22,9% van de potentiële beroepsbevolking (zie figuur 2.4).

Die groep bestaat uit mensen die nog op school zitten of studeren, maar ook uit de zogenoemde 'nietsers', mensen die om een andere reden niet willen werken. Met name die laatste groep is in de regio ISD Noordoost relatief groot. Ondanks een afname van de omvang van die groep (zie figuur 2.6), ligt het niveau nog altijd ver – structureel zo'n 3,8-procentpunt – boven het landelijke gemiddelde. Dat biedt een belangrijke aanvullende verklaring voor de relatief lage netto participatiegraad in de regio. In het volgende hoofdstuk wordt daar verder op ingegaan.

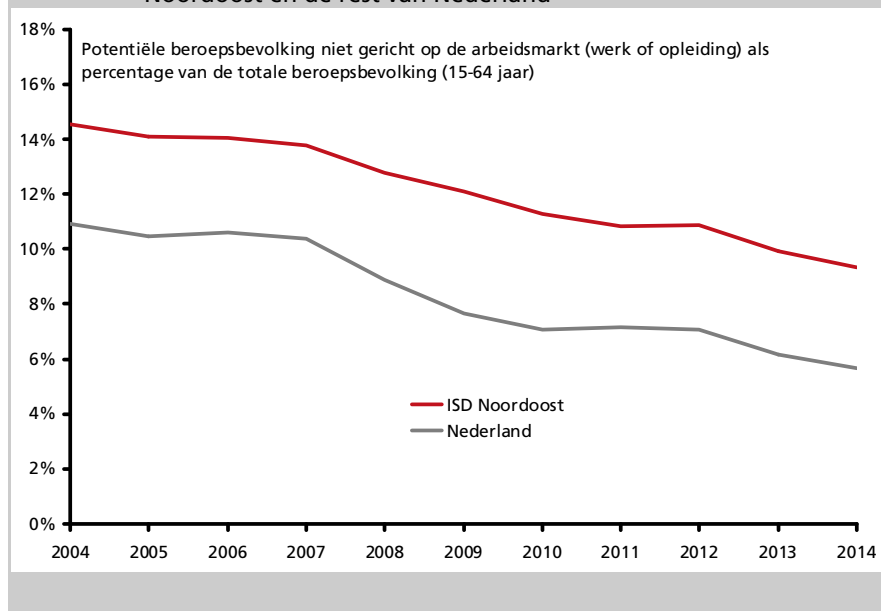
Figuur 2.4 Ontwikkeling van de (onderdelen van de) potentiële beroepsbevolking in de regio ISD Noordoost, 2004-2014



Figuur 2.5 Onderverdeling van de potentiële beroepsbevolking in de regio ISD Noordoost, 2014



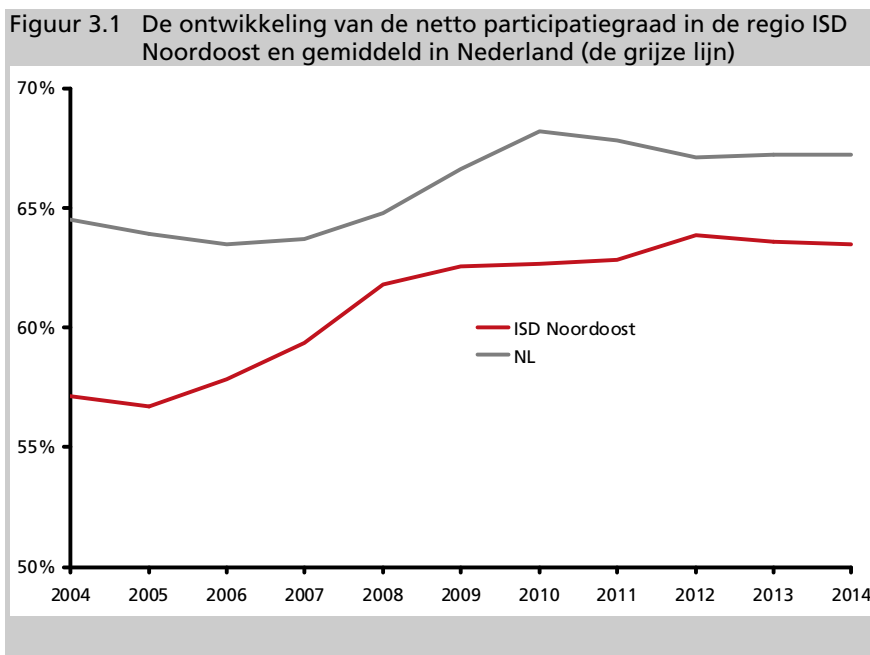
Figuur 2.6 Ontwikkeling van het aandeel 'nieters' in de regio ISD Noordoost en de rest van Nederland



3 Mensen die werken

De netto participatiegraad is het aantal mensen dat gedurende 52 weken (dus géén seizoenarbeid) voornamelijk inkomsten uit arbeid en/of onderneming heeft genoten. Tot die groep behoren ook de personen die werken met steun van de overheid, zoals WSW'ers, mensen met een gesubsidieerde baan of mensen die via het instrument loondispensatie werken. Het aantal werkzame personen mét steun van de overheid is gedefinieerd als het aantal mensen met een gesubsidieerde baan plus het aantal WSW'ers.

Figuur 3.1 laat zien dat de netto participatiegraad in de regio ISD Noordoost duidelijk lager ligt dan gemiddeld in Nederland. Sinds 2010 is die participatie in de regio ISD Noordoost echter toegenomen, terwijl die gemiddeld in Nederland is afgenomen. Per saldo heeft dat geleid tot een netto participatiegraad van 63,5% op 1 januari 2014.



De vraag is allereerst hoe de relatief lage participatiegraad in de regio ISD Noordoost verklaard kan worden, en vervolgens (in de volgende

hoofdstukken) waar eventueel nog winst te behalen is. In de rest van dit hoofdstuk wordt de eerste vraag beantwoord. Ofwel: wat zijn de achtergronden van de arbeidsparticipatie? Onderstaande tabel laat de resultaten zien van modelschattingen waarmee de verschillen in netto participatiegraad tussen Nederlandse gemeenten worden verklaard.

Tabel 3.1 Wat zijn de achtergronden van verschillen in de netto participatiegraad tussen gemeenten?

	Samenhang met de netto participatiegraad	
	Coëfficiënt	Standaardfout
BESCHIKBAARHEID WERK		
Beschikbaarheid werk (gemiddeld)	265,2	88,1
Beschikbaarheid werk (hoger opgeleiden)	496,3	130,7
BEVOLKINGSSAMENSTELLING		
Aandeel 15-19-jarigen in de beroepsbevolking	-0,44	0,19
Aandeel 20-24-jarigen in de beroepsbevolking	-1,49	0,22
Aandeel 35-44-jarigen in de beroepsbevolking	-0,67	0,13
Aandeel 45-54-jarigen in de beroepsbevolking	-0,30	0,09
Aandeel 55-64-jarigen in de beroepsbevolking	-0,85	0,09
Aandeel Marokkanen in de beroepsbevolking	-0,29	0,07
Aandeel Turken in de beroepsbevolking	-0,20	0,06
OPLEIDINGSNIVEAU		
Aandeel hoger opgeleiden	-0,11	0,02
Aandeel lager opgeleiden	-0,06	0,03
Aandeel vroegtijdig schoolverlaters	-0,37	0,15
HUISHOUDENSSAMENSTELLING		
Aandeel eenoudergezinnen	-1,03	0,14
Aandeel huishoudens met een koopwoning	0,07	0,02
Aandeel woonachtige studenten	-0,89	0,22
NON-PARTICIPANTEN		
Aandeel arbeidsongeschikten	-0,50	0,06
Aandeel SGP-stemmers	-0,06	0,02

Een + betekent dat die factor 'positief' samenhangt met de participatiegraad (hoe hoger de waarde van die factor, hoe hoger het % werkenden t.o.v. de potentiële beroepsbevolking)
 Een - betekent dat die factor negatief samenhangt met de participatiegraad (hoe hoger de waarde van die factor, hoe lager de participatiegraad)

De tabel geeft aan of en hoe een bepaalde factor er toe doet bij het verklaren van de netto participatiegraad, bovenop de verklaring die de

andere factoren in de tabel al bieden. Alleen de significante factoren uit het best verklarende en meest robuuste model zijn getoond. Een positieve coëfficiënt bij een factor betekent dat een hogere waarde voor deze indicator samenhangt met een hogere participatiegraad. Voor een negatieve coëfficiënt geldt het omgekeerde.

Uit de tabel blijkt dat de regionale beschikbaarheid van werk in het algemeen en specifiek voor hoger opgeleiden positief samenhangt met de arbeidsparticipatie. De beschikbaarheid van banen drukt het gemiddeld aantal banen binnen acceptabele reistijd voor een inwoner van een gemeente uit ten opzichte van het aantal mensen dat in potentie voor deze banen op de arbeidsmarkt is (de potentiële beroepsbevolking). Als de beschikbaarheid van werk (de vraag naar arbeid) ten opzichte van de potentiële beroepsbevolking (het aanbod van arbeid) relatief hoog is, is de participatiegraad ook hoger.

Aan de aanbodkant van arbeidsmarkt hangen verschillende kenmerken van de bevolking samen met de netto participatiegraad. Gemeenten die relatief veel inwoners hebben in zowel de hogere (veel ouderen) als de lagere leeftijdscategorieën (veel jongeren) kennen een lagere arbeidsparticipatie. Hiernaast hangt de etnische samenstelling van de beroepsbevolking samen met de netto participatiegraad. Gemeenten met relatief veel Marokkanen en Turken onder de beroepsbevolking blijken over het algemeen een lagere netto arbeidsparticipatie te hebben.

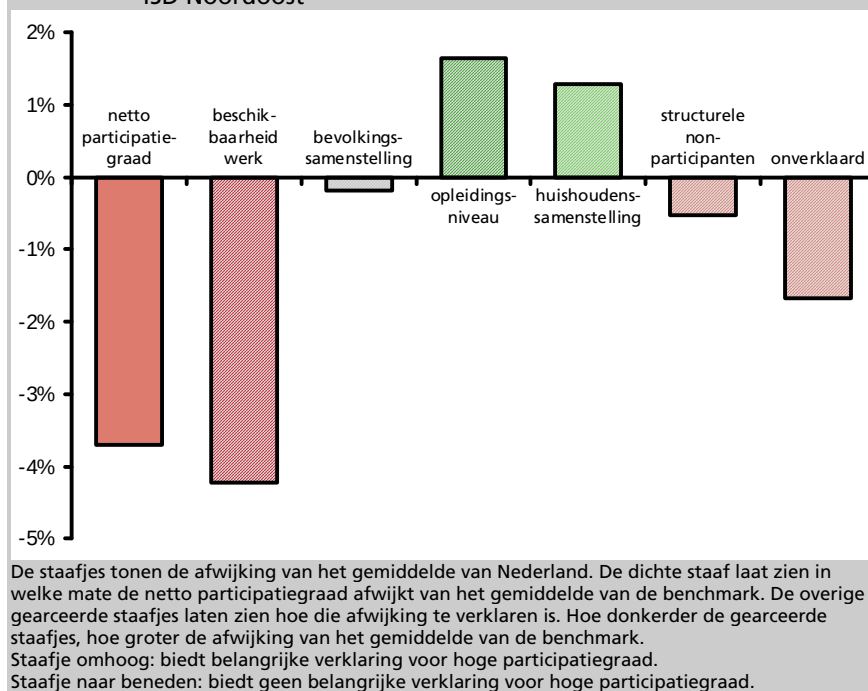
Het opleidingsniveau van de inwoners heeft ook invloed. Gemeenten met relatief veel laagopgeleiden en vroegtijdig schoolverlaters kennen een lagere netto participatiegraad. Hierbij speelt waarschijnlijk een gebrekkige *match* tussen vraag en aanbod een rol. Maar ook gemeenten met een bovengemiddeld aandeel hoger opgeleiden kennen een gemiddeld lagere arbeidsparticipatie. Dit is mogelijk het gevolg van het feit dat veel hoger opgeleiden vaak eveneens een hoger opgeleide partner hebben en vaak ook een hoger (huishoud)inkomen. Hierdoor is de kans eerder aanwezig dat één van beide partners besluit om (al dan niet tijdelijk vanwege bijvoorbeeld jonge kinderen) niet te werken.

Ook de huishoudenssamenstelling speelt een rol. Gemeenten met relatief veel eenoudergezinnen en/of veel woonachtige studenten kennen een lagere participatiegraad. Gemeenten met relatief veel huishoudens met een

koopwoning kennen daarentegen juist weer een gemiddeld hogere participatiegraad.³

Tot slot heeft de relatieve omvang van de groep van zogenaamde structurele non-participanten invloed op de netto participatiegraad. Gemeenten met relatief veel arbeidsongeschikten hebben logischerwijs een lagere participatiegraad.⁴ Maar ook culturele factoren spelen een rol. Gemeenten met veel SGP-stemmers (als proxy voor cultuur-kerkelijke verschillen) onder de bevolking hebben gemiddeld genomen een lagere netto participatiegraad. Gemeenten met een sterk cultureel-kerkelijk karakter kennen waarschijnlijk relatief veel vrouwen die wel kunnen werken maar dat om principiële redenen minder snel geneigd zijn te doen. Onderstaande grafiek laat zien hoe dit model uitpakt voor de regio ISD Noordoost:

Figuur 3.2 De achtergronden van de lage netto participatiegraad in de regio ISD Noordoost



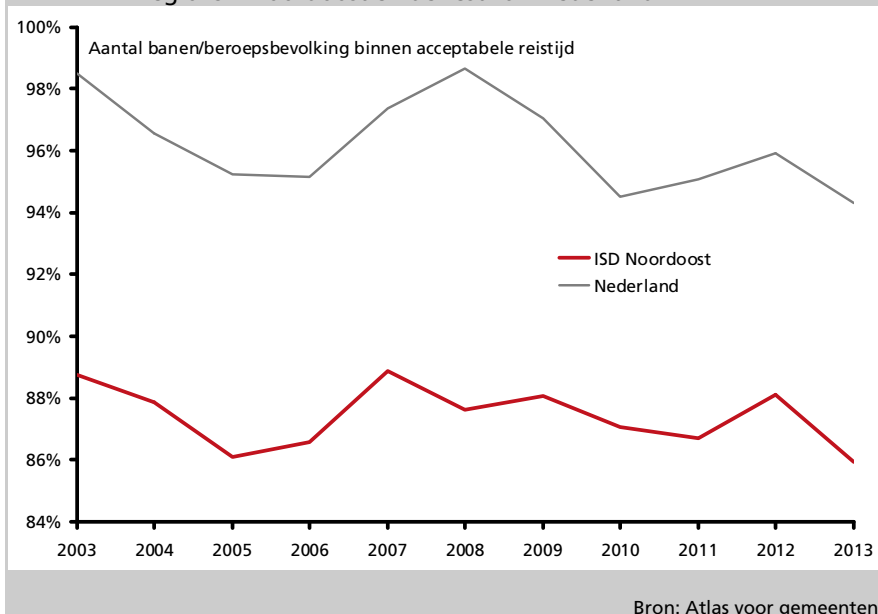
³ Hier kunnen twee effecten (tegelijktijd) spelen. Enerzijds geeft een hypotheek een sterke prikkel om een baan te vinden indien iemand werkloos wordt; anderzijds is het zonder werk uit inkomen of eigen bedrijf lastiger om een hypotheek af te sluiten waardoor er ook een selectie-effect optreedt.

⁴ Deze gemeenten hebben overigens ook een lagere bruto participatiegraad – het aantal mensen dat kan en wil werken maar niet werkt, zal hier immers relatief laag zijn.

De participatiegraad onder de inwoners van de regio ISD Noordoost is zoals gezegd relatief laag (de linker staaf in figuur 3.2). Dat is vooral te verklaren door het gebrek aan werk. Figuur 3.3 laat zien dat er in de regio ISD Noordoost relatief weinig banen zijn ten opzichte van de beroepsbevolking. Die zogenoemde ‘werkgelegenheidsquote’ neemt de laatste jaren echter wel toe. Figuur 3.4 laat echter zien dat als alle banen die binnen acceptabele reistijd van de regio liggen worden meegeteld en gedeeld door alle mensen die om die banen concurreren, de kans op werk (zie de bijlage voor een uitleg van deze indicator) voor de inwoners van de regio ISD Noordoost de laatste jaren juist zijn afgenomen. Per 100 inwoners die kunnen en willen werken waren er in de regio in 2013 slechts 86 banen beschikbaar.



Figuur 3.4 Ontwikkeling van de kans op werk voor de inwoners van de regio ISD Noordoost en de rest van Nederland



Zoals in het vorige hoofdstuk al duidelijk werd, biedt ook de relatief grote groep mensen in de regio ISD Noordoost die niet kunnen of willen werken een verklaring voor de relatief lage netto participatiegraad. In figuur 3.2 wordt dat effect voor een klein deel meegenomen in de categorie ‘structurele non-participanten’. Onder die categorie vallen het aantal arbeidsongeschikten en SGP-stemmers in de regio (zie tabel 3.1). Die SGP-stemmers zitten in het model als proxy voor het aandeel ‘nietsters’ onder de potentiële beroepsbevolking, en dan met name voor vrouwen die er bewust voor kiezen om niet te (willen) werken.

Die ‘proxy’ blijkt echter niet goed in staat te zijn om als indicator te dienen voor de relatief grote groep ‘nietsters’ in de regio ISD Noordoost. Dat is de reden dat het residu (de laatste staaf in figuur 3.2) negatief is. Dat residu is als het ware een indicator voor de relatief grote groep ‘nietsters’ onder de potentiële beroepsbevolking, uit een andere categorie dan vrijwillig thuis blijvende (huis)vrouwen. Nader onderzoek zou moeten uitwijzen waar deze groep in de regio ISD Noordoost dan wel precies uit bestaat. Omdat van

deze groep per definitie geen registraties bestaan, zal hiervoor in de regio een enquête moeten worden uitgezet.

In de volgende twee hoofdstukken van deze PARTICIPATIEWIJZER wordt verder ingezoomd op twee specifieke groepen van non-participanten: de langdurig werklozen en bijstandsgerechtigden. Hoe groot zijn die groepen in de regio ISD Noordoost ten opzichte van de rest van Nederland? En welke factoren spelen een rol bij de verklaring voor de omvang van deze groepen?

4 Mensen die niet werken en wel willen werken

Een hoge langdurige werkloosheid in een gemeente leidt niet alleen tot hardnekkige achterstanden maar ook tot leefbaarheidsproblemen in de buurt. Ondanks het feit dat langdurig werklozen met een WW-uitkering de gemeente niet direct financieel raken, gaan er van deze groep wel grote maatschappelijke kosten voor de gemeente uit.⁵ Daarom wordt deze groep non-participanten in dit hoofdstuk apart behandeld.

Het aantal langdurig werklozen in de gemeente is het aantal zogenoemde niet-werkende werkzoekenden dat meer dan drie jaar werkloos is (bron: UWV Werkbedrijf). Het aantal langdurig werklozen is genomen als percentage van de beroepsbevolking. De omvang van de totale beroepsbevolking in de gemeente is gebaseerd op de EBB van het CBS. Om te corrigeren voor schommelingen die het gevolg zijn van afrondingen in verband met de geringe steekproefgrootte van de EBB is hiervan het vijfjaargemiddelde genomen.

In onderstaande grafieken is de ontwikkeling van die langdurige werkloosheid in Delfzijl en omstreken getoond. Uit die grafieken blijkt dat de langdurige werkloosheid in Delfzijl en omstreken hoger is dan gemiddeld in Nederland, en de laatste tijd ook wat meer is toegenomen.

⁵ Zie G.A. Marlet, C.M.C.M. van Woerkens, 2008: Werk aan de wijk, in: Atlas voor gemeenten 2008, thema leefbaarheid (Atlas voor gemeenten, Utrecht).



De vraag is vervolgens hoe die afwijking te verklaren is. Ofwel: wat zijn de achtergronden van de langdurige werkloosheid in een gemeente? Onderstaande tabel laat op gestileerde wijze de resultaten zien van modelschattingen waarmee de langdurige werkloosheid in Nederlandse gemeenten wordt verklaard. Het gaat hier om gemiddelde verbanden. De specifieke situatie in de regio ISD Noordoost wordt verderop in dit hoofdstuk besproken.

Tabel 4.1 Wat verklaart de verschillen in langdurige werkloosheid tussen gemeenten in Nederland?

	Samenhang met langdurige werkloosheid	
	Coëfficiënt	Standaardfout
BESCHIKBAARHEID WERK		
Kans op werk voor laagopgeleiden	-0,091	0,007
Kans op werk voor hoogopgeleiden	-0,099	0,012
Kans op werk voor jongeren	-0,019	0,009
BEVOLKINGSSAMENSTELLING		
Aandeel 55-64-jarigen	0,091	0,019
Aandeel 45-54-jarigen	-0,111	0,019
Aandeel 35-44-jarigen	0,059	0,018
Aandeel 25-34-jarigen	-0,036	0,013
Aandeel vrouwen	0,079	0,024
Aandeel Turken	0,167	0,024
Aandeel Marokkanen	0,101	0,018
Aandeel Antillianen	0,479	0,090
Aandeel overige niet-westerse allochtonen	-0,036	0,015
OPLEIDINGSNIVEAU		
Aandeel laagstopgeleiden (middelbare school niet afgemaakt)	0,030	0,007
HUISHOUDENSSAMENSTELLING		
Aandeel eenoudergezinnen	0,145	0,028
Aandeel huishoudens in een sociale huurwoning	0,033	0,004
KWALITEIT WOONOMGEVING		
Problematische woonomgeving	0,055	0,008

De tabel is een gestileerde weergave van de uitkomsten uit de modellen waarmee de langdurige werkloosheid in de steden wordt verklaard. Een + betekent dat die factor positief samenhangt met werkloosheid (hoe hoger de waarde van die factor, hoe meer werkloosheid). Een - betekent dat die factor negatief samenhangt met werkloosheid.

De tabel geeft aan of een bepaalde factor er toe doet bij het verklaren van de langdurige werkloosheid, bovenop de verklaring die de andere factoren in de tabel al bieden. Alleen de significant verklarende factoren uit het best verklarende, meest robuuste model zijn getoond.

Uit de modellen blijkt dat gemeenten met veel beschikbare banen in de regio minder langdurige werkloosheid kennen dan gemeenten die hun inwoners geen gunstige (regionale) arbeidsmarkt kunnen bieden. Kansen op de

arbeidsmarkt zijn gemeten voor zowel hoog- als laagopgeleiden door de hoeveelheid geschikte banen op acceptabele reisafstand te tellen en die te corrigeren voor andere mensen die om die banen concurreren.

Behalve de vraagkant van de arbeidsmarkt is vanzelfsprekend ook de aanbodkant van belang. Gemeenten met relatief veel jongeren kennen minder langdurige werkloosheid, terwijl gemeenten met veel mensen in de leeftijd dat ze jonge kinderen hebben veelal een hoger percentage langdurig werklozen herbergen. Daarnaast worden gemeenten met een groot aandeel 44-54-jarigen minder geplaagd door langdurige werkloosheid en kennen gemeenten met veel ouderen juist weer meer langdurige werkloosheid.

Verder hangt de etnische samenstelling van de bevolking in de gemeente sterk samen met het aandeel langdurig werklozen. Gemeenten met een groter aandeel Turken, Marokkanen of Antillianen kennen veelal een hogere langdurige werkloosheid. In gemeenten met een groot aandeel overige niet-westerse allochtonen is de langdurige werkloosheid echter juist lager. Een ander resultaat dat reeds de nodige aandacht geniet in kringen van beleidsmakers, is het effect van het aandeel eenoudergezinnen op de langdurige werkloosheid in de gemeente.

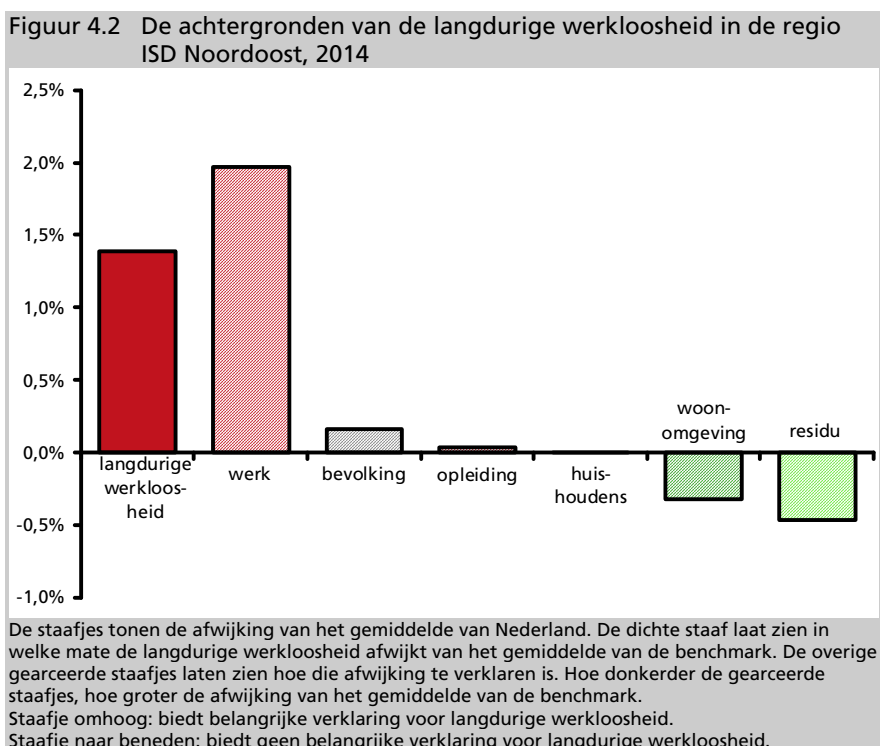
Met betrekking tot het effect van het opleidingsniveau van de bevolking op de arbeidsparticipatie zijn er twee opvallende uitkomsten. Het aandeel *laagstopgeleiden* in gemeenten, ofwel mensen die hun middelbare school niet hebben afgemaakt, is positief gerelateerd aan het aandeel langdurig werklozen. Tussen hoogopgeleiden en middelbaar opgeleiden bestaat daarentegen geen significant verschil: het aandeel middelbaar opgeleiden is niet significant van invloed op de langdurige werkloosheid.

Ook als iemand in een problematische omgeving woont,⁶ verhoogt dit de kans om werkloos te zijn, hoewel de richting van de causaliteit hier problematisch is. Het aandeel sociale huurwoningen in een gemeente is bovendien positief gecorreleerd met het aandeel langdurig werklozen. Uit onderzoek van het CPB blijkt dat de arbeidsmobiliteit onder mensen in een sociale huurwoning lager is dan normaal omdat zij 'geïnvesteed' hebben in een plek op de wachtlijst voor een goedkope sociale huurwoning. Hierdoor

⁶ Definitie uit: G.A. Marlet, C.M.C.M. van Woerkens, 2007: Op weg naar Early Warning. Omvang, oorzaak en ontwikkeling van problemen in de wijk (Atlas voor gemeenten, Utrecht).

zijn zij minder snel bereid om voor werk te verhuizen omdat zij hiermee mogelijk hun recht op een goedkope woning verspelen.

Onderstaande grafiek laat zien hoe de modeluitkomsten uitpakken voor de regio ISD Noordoost:



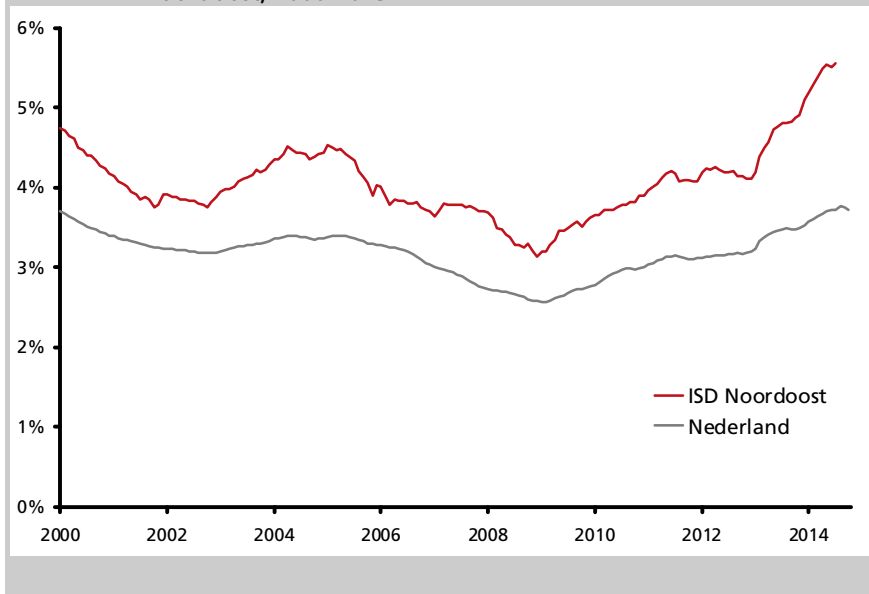
De langdurige werkloosheid is in de regio ISD Noordoost zoals gezegd hoger dan gemiddeld in Nederland; de linker staaf in figuur 4.2 wijst omhoog. Dat is volledig te verklaren door het gebrek aan werk. Als daarvoor, en voor alle andere kenmerken aan de vraag- en aanbodkant van de arbeidsmarkt, wordt gecorrigeerd blijkt dat de langdurige werkloosheid in de regio ISD Noordoost lager is dan op basis van de arbeidsmarktomstandigheden verwacht mocht worden. Ofwel: het onverklaarde deel (het residu) is negatief. Dat kan duiden op succesvol regionaal arbeidsmarktbeleid. In het volgende hoofdstuk wordt daar verder op ingegaan.

5 De klantenkring van de regio ISD Noordoost

Naast de groep langdurig werklozen wordt uit de totale groep van non-participanten ook de groep bijstandsgerechtigden apart bestudeerd. Deze groep draagt niet alleen bij aan een lage participatiegraad, maar kost de gemeente ook veel geld; het is de huidige klantenkring van de gemeenten binnen de regio ISD Noordoost.

Als puur naar de ontwikkeling van het bijstandsniveau wordt gekeken (zie figuur 5.1) blijkt dat dit niveau in de regio ISD Noordoost over de hele periode hoger ligt dan gemiddeld in Nederlandse gemeenten. De laatste tijd neemt dat niveau ook meer toe dan gemiddeld in Nederland.

Figuur 5.1 De ontwikkeling van het bijstandsniveau in de regio ISD Noordoost, 2000-2013



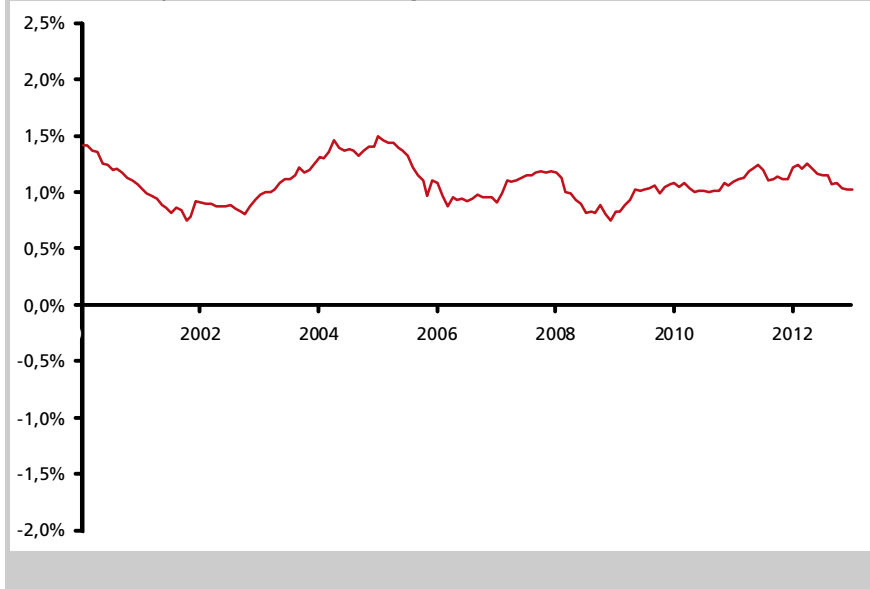
Die ontwikkeling van het bijstandsniveau zegt echter niet per se iets over de effectiviteit van beleid. De ontwikkeling kan immers het gevolg zijn van factoren die buiten de macht van de gemeente liggen, zoals ontwikkelingen in de werkgelegenheid en de beroepsbevolking. Daarom is ook een model gemaakt waarmee de verschillen in bijstandsniveau tussen gemeenten kunnen worden verklaard. De uitkomsten daaruit staan in tabel 5.1.

Tabel 5.1 Wat zijn de verklaringen voor de verschillen in bijstandsniveau tussen gemeenten?

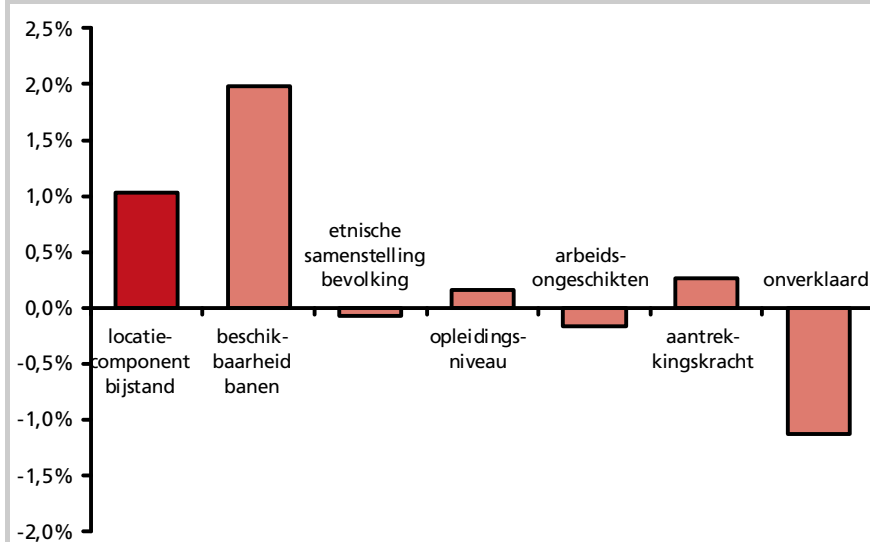
	Samenhang met het voor geslacht, leeftijdsopbouw en huishoudenssamenstelling gecorrigeerde bijstandsniveau (de locatiecomponent)	
	Coëfficiënt	Standaardfout
BESCHIKBAARHEID WERK		
Kansen op de arbeidsmarkt voor laagopgeleiden	0,103	0,011
Kansen op de arbeidsmarkt voor hoogopgeleiden	0,099	0,016
BEVOLKINGSSAMENSTELLING		
Aandeel Marokkanen in de beroepsbevolking	0,161	0,022
Aandeel Turken in de beroepsbevolking	0,120	0,024
Aandeel Antillianen in de beroepsbevolking	0,756	0,090
OPLEIDINGSNIVEAU		
Aandeel lager opgeleiden	0,049	0,010
ARBEIDSONGESCHIKTEN		
Aandeel arbeidsongeschikten	0,132	0,028
AANTREKKINGSKRACHT OP KANSARMEN (EN KLEINE AANTREKKINGSKRACHT OP KANSRIJKE)		
Huizenprijsniveau (per vierkante meter)	-0,337	0,173
Aandeel sociale huurwoningen	0,067	0,005
Centrumgemeente (dummy)	0,004	0,001

In de tabel zijn alleen de significant verklarende factoren getoond. De coëfficiënt laat zien hoe groot de samenhang is tussen de genoemde indicator en het bijstandsniveau. Een - betekent dat die factor negatief samenhangt met het bijstandsniveau. De standaardfout geeft aan binnen welke bandbreedte (naar boven en naar beneden) die omvang van de samenhang waarschijnlijk ligt.

Figuur 5.2 De ontwikkeling van het voor demografie gecorrigeerde bijstandsniveau in de regio ISD Noordoost

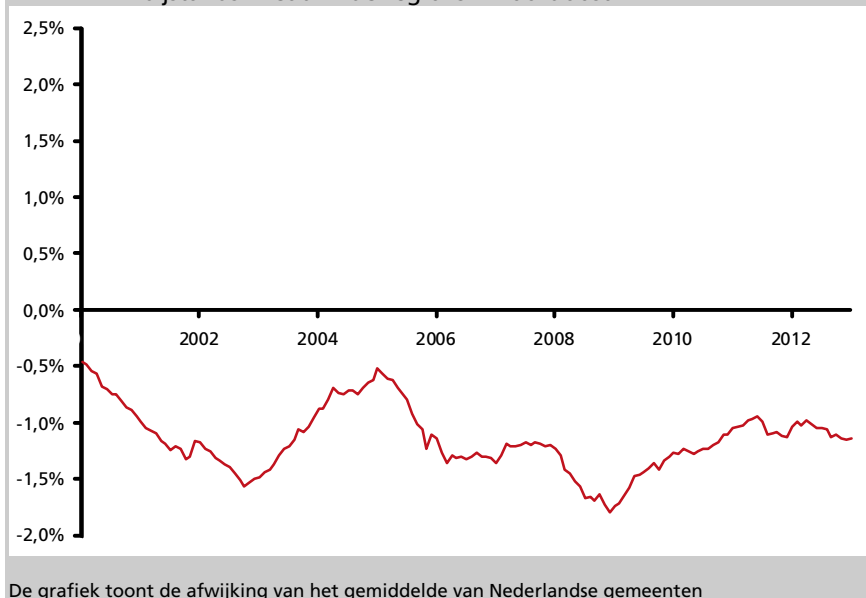


Figuur 5.3 Wat verklaart het relatieve bijstandsniveau van de regio ISD Noordoost?



De grafiek toont de afwijking van het gemiddelde van de Nederlandse gemeenten (het donkerrode staafje) en de bijdrage van de betreffende factor (de lichtrode staafjes) aan het bijstandsniveau in de gemeente, als afwijking van het gemiddelde van Nederlandse gemeenten

Figuur 5.4 De ontwikkeling van het onverklaarde deel (het residu) van het bijstandsniveau in de regio ISD Noordoost



Uit de grafieken blijkt dat het voor demografie gecorrigeerde bijstandsniveau in Delfzijl en omstreken hoger is dan gemiddeld in de andere gemeenten in Nederland (figuur 5.2). Die afwijking van het gemiddelde is door de tijd niet erg veranderd; het bijstandsniveau bevindt zich structureel op een hoger dan gemiddeld niveau. Alleen de laatste jaren lijkt er een relatief gunstige ontwikkeling te kunnen worden waargenomen.⁷

Het nog altijd relatief hoge bijstandsniveau is vooral te verklaren door het gebrek aan werk in de regio. Daarnaast biedt de geringe aantrekkingskracht van de regio op jonge, economisch kansrijke, huishoudens een aanvullende verklaring voor het hogere dan gemiddelde bijstandsniveau in de regio.

Figuur 5.3 laat echter ook zien dat het bijstandsniveau in de regio ISD Noordoost lager is dan op basis van de kenmerken aan de vraag- en aanbodkant verwacht mocht worden. Het zogenoemde residu is negatief. Dat residu is de laatste jaren, sinds 2011, bovendien verder afgenomen (zie figuur 5.4), hetgeen kan duiden op succesvol regionaal arbeidsmarktbeleid.

⁷ Omdat het CBS de bijstandscijfers niet meer naar leeftijd publiceert, kan deze analyse niet op recentere gegevens dan per 1-1-2013 worden gebaseerd.

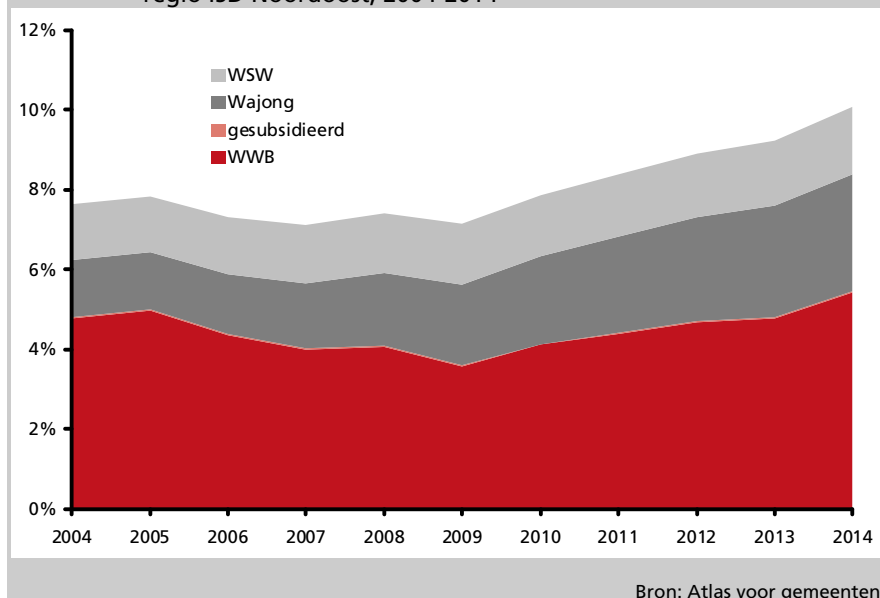
Tot 2009 nam dat residu ook al af, maar sindsdien heeft de klad er een tijdje in gezeten. Sinds de tweede helft van 2011 lijkt de goede lijn weer te zijn opgepakt.

De vraag is hoe dit uitpakt als per 1 januari 2015 de totale klantenkring in een klap een stuk groter wordt. De figuren 5.5 en 5.6 brengen de potentiële nieuwe klantenkring van de regio ISD Noordoost in kaart. Daar zijn behalve de WWB'ers en de mensen met een gesubsidieerde baan, ook de mensen in de Wajong bijgeteld (zie tabel 1.1 voor de gehanteerde indeling; de rode blokken in de tabel worden bij de potentiële nieuwe klantenkring geteld). Daarmee wordt vooruitgelopen op de Participatiewet. Tot de klantenkring behoren dan alle mensen in de regio ISD Noordoost die voor werk of inkomen op financiële steun van de gemeente zijn aangewezen.

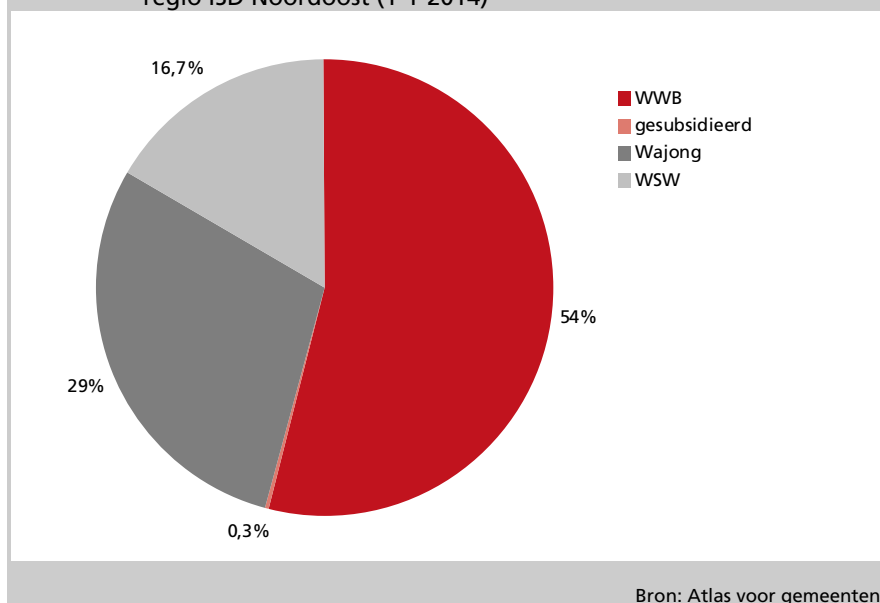
Die 'nieuwe' (of 'toekomstige') klantenkring bedroeg in 2014 2.510 mensen. In 2004 waren dat er volgens de nieuwe definitie nog 2.140. Het aantal bijstandsgerechtigden is tussen 2004 en 2014 niet toegenomen: van 1.640 in 2004 tot 1.630 in 2014. Het aantal mensen met een Wajong-uitkering is in dezelfde periode wel toegenomen: van circa 500 mensen in 2004 tot 880 in 2014. Dat is dus de voornaamste reden dat de totale klantenkring volgens de nieuwe definitie is toegenomen.

Vanaf 2015 zal in dit onderdeel van de PARTICIPATIEWIJZER niet meer de groep bijstandsgerechtigden, maar de totale nieuwe klantenkring van de gemeenten centraal staan. De ontwikkeling van die groep zal dan nauwkeurig in kaart worden gebracht en gevolgd. Bovendien wordt het verklaringsmodel naar aanleiding van de Participatiewet geactualiseerd, zodat de omvang van de nieuwe klantenkring in een gemeente of regio zo goed mogelijk kan worden verklaard. Dat biedt interessante handvatten voor beleid, en biedt inzicht in een reëel ambitieniveau voor lokaal en regionaal arbeidsmarktbeleid.

Figuur 5.5 Ontwikkeling van de potentiële nieuwe klantenkring van de regio ISD Noordoost, 2004-2014



Figuur 5.6 Onderverdeling van de potentiële nieuwe klantenkring van de regio ISD Noordoost (1-1-2014)



Bijlage: indicatoren

Netto participatiegraad

Het aantal werkzame personen, als aandeel van de potentiële beroepsbevolking (alle mensen tussen 15 en 64 jaar). Het gaat hier om de mensen die 12 uur of meer per week werken. Omdat de netto participatiegraad op basis van de EBB slechts bekend is tot en met 2012 (1 januari 2013) is het laatste jaar bijgeschat op basis van de ontwikkeling van het aantal uitkeringen in het kader van de WW en WWB. Die cijfers zijn wel bekend per 1 januari 2014 (bron: UWV). Bovendien is het – omdat de EBB een steekproef is – slechts mogelijk om op basis van deze bron met meerjaargemiddelden te werken. De ontwikkeling tussen de verschillende jaren binnen dat meerjaargemiddelde is afgeleid van het feitelijke niveau van het aantal 15-64-jarige ontvangers van een uitkering in het kader van de WW en/of WWB.

Kans op werk

Het aantal banen binnen acceptabele reistijd, gedeeld door de beroepsbevolking die binnen acceptabele reistijd van die banen woont. In deze indicator worden alle banen die zich binnen acceptabele reistijd van de gemeente bevinden meegeteld. Dat betekent dat in principe alle banen in Nederland meetellen voor het aantal bereikbare banen in een gemeente; alleen hoe verder weg hoe minder. Dat aantal bereikbare banen is vervolgens gecorrigeerd voor de beroepsbevolking die zich binnen acceptabele reistijd van die banen bevindt, en voor wie die baan dus een optie is. Op die manier blijft het aantal binnen acceptabele reistijd te bereiken banen per lid van de beroepsbevolking in de gemeente over. Ofwel: de kans op werk voor een inwoner in de gemeente die kan of wil werken (bron: Atlas voor gemeenten o.b.v. data CBS, ESRI, AVV).

15-19-jarigen

Het aandeel 15-19-jarigen als percentage van de totale bevolking tussen 15 en 64 jaar (bron: CBS).

20-24-jarigen

Het aandeel 20-24-jarigen als percentage van de totale bevolking tussen 15 en 64 jaar (bron: CBS).

35-44-jarigen

Het aandeel 35-44-jarigen als percentage van de totale bevolking tussen 15 en 64 jaar (bron: CBS).

45-54-jarigen

Het aandeel 45-54-jarigen in de beroepsbevolking (bron: CBS).

55-64-jarigen

Het aandeel 55-64-jarigen als percentage van de totale bevolking tussen 15 en 64 jaar (bron: CBS).

Marokkanen

Het aantal Marokkanen (15-64 jaar) als percentage van de potentiële beroepsbevolking (bron: CBS).

Turken

Het aantal Turken (15-64 jaar) als percentage van de potentiële beroepsbevolking (bron: CBS).

Antillianen

Het aantal Antillianen (15-64 jaar) als percentage van de potentiële beroepsbevolking (bron: CBS).

Overige niet-westerse allochtonen

Het aantal overige niet-westerse allochtonen als percentage van de potentiële beroepsbevolking (bron: CBS).

Aandeel hoogopgeleiden

Het aantal personen met een hoge opleiding (hbo en WO) als percentage van de feitelijke beroepsbevolking in de gemeente. Onder hoger onderwijs vallen opleidingen op niveau 5, 6 en 7 van de SOI: hbo- en universitaire opleidingen en oudere beroepsopleidingen die daarmee vergelijkbaar zijn (bron: CBS/EBB).

Aandeel laagopgeleiden

Het aantal personen met maximaal een lagere opleiding als percentage van de beroepsbevolking in de gemeente. Onder lager onderwijs vallen de opleidingen op niveau 1, 2 en 3 van de zogenoemde SOI. Dit is het gehele basisonderwijs en de eerste fase van het voortgezet onderwijs: lbo, vbo,

vmbo, mavo en de eerste drie leerjaren van havo en vwo, plus het laagste niveau van het beroepsonderwijs (bron: CBS/EBB). Ook verschillen binnen die groep laagopgeleiden zijn in kaart gebracht. De participatie onder laagopgeleiden blijkt namelijk het laagst te zijn in gemeenten waar zich onder de laagopgeleiden veel jongeren, ouderen, niet-westerse allochtonen, en mensen die de middelbare school niet hebben afgemaakt, bevinden.⁸

Aandeel laagstopgeleiden

Het aandeel mensen met hoogst behaalde opleiding tot en met basisonderwijs als percentage van de beroepsbevolking (bron: CBS/EBB).

Vroegtijdig schoolverlaters

Vroegtijdig schoolverlaten is het niet halen van een startkwalificatie (diploma havo, vwo of niveau 2 van het mbo). Een startkwalificatie wordt gezien als het minimale niveau dat nodig is om voldoende toegerust de arbeidsmarkt te betreden (Bron: CFI).

Eenoudergezinnen

Het aantal jonge huishoudens met kinderen en slechts één ouder in de leeftijd tussen 20 en 39 jaar, als percentage van de potentiële beroepsbevolking (bron: CBS). Mensen die in een dergelijke gezinssituatie verkeren, blijken meer kans te hebben om werkloos te zijn.⁹

Aandeel huishoudens met een koopwoning

Aantal koopwoningen als percentage van de totale woningvoorraad (bron: CBS).

Aandeel huishoudens in een sociale huurwoning

Aantal sociale huurwoningen als percentage van de totale woningvoorraad (bron: CBS).

Studenten

Het aantal in de gemeente woonachtige studenten als percentage van de bevolking (bron: CBS en Informatie Beheergroep). Daarbij is onderscheid gemaakt tussen WO-studenten en hbo-studenten, omdat WO-studenten vaker in hun stad van studie gaan en blijven wonen, en zo belangrijker zijn

⁸ G. Marlet, R. Ponds, C. van Woerkens, 2014: Trickle down in Attractive Cities (verschijnt binnenkort).

⁹ G.A. Marlet, M. Bosker, C.M.C.M. van Woerkens, 2008: De schaal van de stad. Stadsspecifieke kansen en problemen, en de schaal waarop ze spelen (Atlas voor gemeenten, Utrecht).

voor de toekomstige bevolkingssamenstelling en economische vitaliteit van een stad.¹⁰

Arbeidsongeschiktheid

Het aantal personen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering (WIA, WAO, WAZ en Wajong) als percentage van de potentiële beroepsbevolking (bronnen: CBS en UWV Werkbedrijf).

Aandeel SGP-stemmers

Aantal stemmen op SGP als percentage van het totaal aantal geldig verklaarde stemmen (bron: CBS).

¹⁰ G.A. Marlet, C.M.C.M. van Woerkens, 2006: Wie de jeugd heeft..., in: Atlas voor gemeenten 2006 (Atlas voor gemeenten, Utrecht).