

Gerard Marlet, Roderik Ponds,
Clemens van Woerkens, Rutger Zwart

Het nadeel voor Enschede

Eindredactie: Nadine van den Berg

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, 2013

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.

Het nadeel voor Enschede

Analyse bijstandsniveau en de positie van Enschede in het verdeelmodel

Inhoud

Samenvatting	6
1 Inleiding	7
2 Wat verklaart het bijstandsniveau in een gemeente?	9
3 Het relatief hoge bijstandsniveau in Enschede verklaard	17
4 Kansen voor beleid?	22

Samenvatting

Enschede kent al jaren een relatief hoog bijstandsniveau. In het WWB-verdeelmodel is Enschede bovendien structureel een 'nadeelgemeente'. Dit rapport analyseert de achtergronden van het (hoge) bijstandsniveau. Ligt dit vooral aan het gebrek aan banen in de regio of de bereikbaarheid van die banen? Of zijn juist de kenmerken aan de aanbodkant van de arbeidsmarkt, de samenstelling en vaardigheden van de beroepsbevolking, bepalend?

Uit het onderzoek blijkt dat Enschede duidelijk nadeel ondervindt van het WWB-verdeelmodel. Dat model houdt onvoldoende rekening met het relatief geringe aantal banen dat voor de inwoners van een stad in een grensregio – door de perifere ligging, slechte bereikbaarheid en bestaande grensbarrières – binnen acceptabele tijd te bereiken is. Door deze 'verdeelstoornis' ontvangt Enschede structureel te weinig bijstandsmiddelen. De aanvullende uitkeringen die Enschede ontvangt compenseren hier enigszins voor, maar lang niet volledig.

Door het tekort aan middelen lopen ook structurele investeringen in het verbeteren van de arbeidsmarktomstandigheden in Enschede gevaar. Een vergroting van de aantrekkingskracht van Enschede op meer kansrijke huishoudens zou die situatie bijvoorbeeld structureel kunnen verbeteren. De lage aantrekkingskracht waar de stad nu mee kampt, wordt vooral veroorzaakt door de geringe beschikbaarheid van banen. Enschede scoort op slechts drie van de relevante factoren relatief positief: de aanwezigheid van de universiteit, de veiligheid in de woonomgeving, en (nu nog) het culturele aanbod in de stad.

De ligging aan de grens vormt voor Enschede naast een belemmering ook een kans: als grensbarrières geslecht zouden kunnen worden, zou Enschede daar sterk van profiteren. Het opheffen van grensbarrières zou per saldo tot een sterke toename van kansen op de arbeidsmarkt voor bewoners van Enschede leiden. Met name door dit sterk groeiende aanbod van banen, zou Enschede haar aantrekkingskracht en arbeidsmarktomstandigheden flink kunnen verbeteren, en de werkloosheid structureel verder verlagen.

1 Inleiding

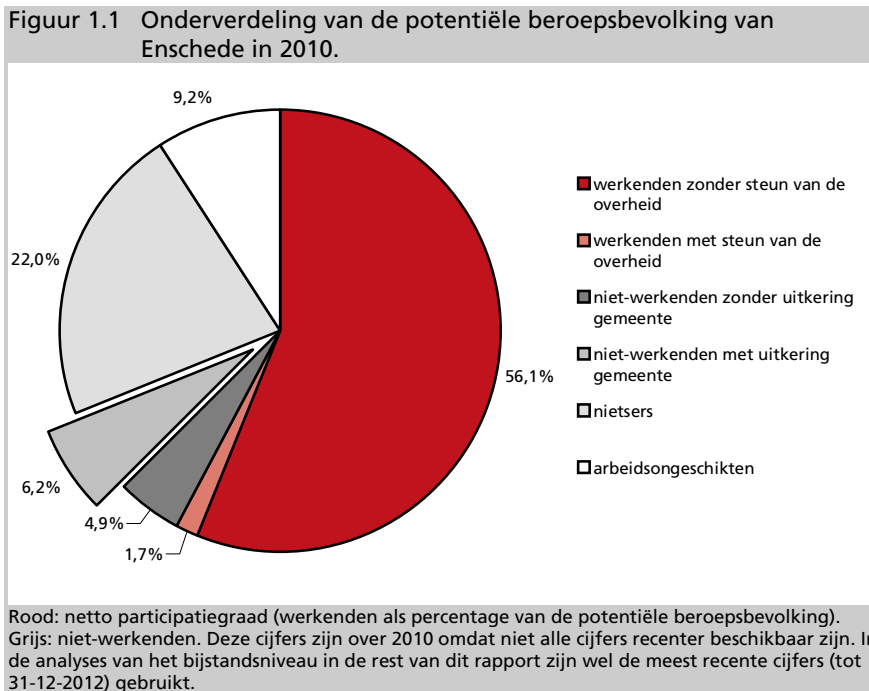
Enschede staat al jaren in de onderste regionen op de cruciale ranglijsten in de jaarlijkse *Atlas voor gemeenten*. Op de woonaantrekkelijkheidsindex staat Enschede 45^{ste} van de 50 grootste gemeenten in Nederland. En op de sociaal-economische index nog lager: 47^{ste}.¹ Dat laatste komt onder andere door de relatief lage participatiegraad en de hoge werkloosheid in Enschede. Tegelijkertijd staat inmiddels wel vast dat Enschede stevig nadeel ondervindt van het WWB-verdeelmodel (waarvoor de stad overigens via een aanvullende uitkering wel enigszins wordt gecompenseerd), waardoor de stad financieel mogelijk onvoldoende in staat wordt gesteld om iets aan die positie te doen. Dit onderzoek laat zien waar dat de laatste jaren toe heeft geleid, hoe groot het feitelijke financiële nadeel voor Enschede is geweest, en wat Enschede zou kunnen doen om haar sociaal-economische positie structureel te verbeteren.

Figuur 1.1 laat de samenstelling van de potentiële beroepsbevolking in Enschede zien. Uit die grafiek blijkt dat in 2010 slechts 56,1% van de 15-64 jarigen in Enschede werkte zonder steun van de overheid; 1,7 % werkte met steun van de overheid (WSW en gesubsidieerde arbeid). Het grootste deel van de niet-werkenden onder de potentiële beroepsbevolking in Enschede deed dat 'vrijwillig': 22% (onder andere studenten en huisvrouwen). Daarnaast was een fors percentage van de inwoners van Enschede arbeidsongeschikt (WAO en Wajong samen: 9,2%), en zocht 4,9% een baan zonder daarbij voor inkomen een beroep te doen op de gemeente (nuggers en WW-ers). 6,2% van de potentiële beroepsbevolking in Enschede zocht in 2010 werk en ontving daarnaast wel een uitkering van de gemeente (WWB/WIJ). Dit onderzoek beperkt zich tot die laatste groep, omdat dat de groep is waar de gemeente (op dit moment nog) de meeste grip op heeft, en die de gemeente direct geld kost.

Het onderzoek start dan ook met het in beeld brengen van de verklaringen van het (relatief hoge) bijstandsniveau in Enschede (hoofdstuk 3). Is dat vooral het gevolg van het gebrek aan banen in de regio? Of ligt het aan de kenmerken aan de aanbodkant van de arbeidsmarkt, zoals de samenstelling en het opleidingsniveau van de beroepsbevolking? Die vragen worden beantwoord door het bijstandsniveau in Enschede (op basis van

¹ G. A. Marlet, C.M.C.M. van Woerkens, 2012: *Atlas voor gemeenten 2012* (VOC Uitgevers, Nijmegen).

regressieanalyses, zie hoofdstuk 2) te verklaren uit zoveel mogelijk kenmerken van de vraag- en aanbodkant van de (regionale) arbeidsmarkt.



In 2009 is al eens een grondige analyse uitgevoerd van het bijstandsniveau in Enschede.² Uit die analyse bleek dat Enschede financieel nadeel ondervindt van het WWB-verdeelmodel. Enschede bleek aantoonbaar meer last te hebben van de ligging in een perifere grensregio, en van zijn centrumfunctie voor minder kansrijke bevolkingsgroepen. De vraag is hoe het bijstandsniveau in Enschede zich sindsdien heeft ontwikkeld. Hoe hoog is het bijstandsniveau op dit moment en hoe is dat te verklaren? Is er nog steeds sprake van benadeling als gevolg van het verdeelmodel? En zo ja, hoe groot is dat nadeel, en aan welke factoren ligt dat?

In hoofdstuk 4 wordt het bijstandsniveau en het financiële nadeel voor Enschede tot slot in een breder perspectief geplaatst. Wat zijn de structurele oorzaken van de moeilijke positie van Enschede? Kan daar iets aan gedaan worden? En als er iets aan gedaan kan worden, wat dan, en wie is daarvoor verantwoordelijk?

² Marlet, Van Woerkens, Zwart, 2009: Bijstandwijzer Enschede 2008, en analyse van het residu (Atlas voor gemeenten, Utrecht).

2 Wat verklaart het bijstandsniveau in een gemeente?

Het doel van het WWB-verdeelmodel was om met objectieve maatstaven te kunnen berekenen wat het maximaal toegestane bijstandsniveau in een gemeente is. Van het verschil tussen dat maximaal toegestane bijstandsniveau en het werkelijke bijstandsniveau wordt aangenomen dat die mensen 'onnodig' in de bijstand zitten; gemeenten worden financieel geprikkeld om daar iets aan te doen. Het succes van deze methodiek staat of valt vanzelfsprekend met de kwaliteit van de indicatoren waarmee de vraag- en aanbodkant van de arbeidsmarkt worden gemodelleerd.

De belangrijkste tekortkoming van het huidige verdeelmodel is dat de vraagkant van de arbeidsmarkt niet goed is gemodelleerd.³ De beschikbaarheid van banen voor de inwoners van een bepaalde gemeente is in theorie vanzelfsprekend een van de belangrijkste verklaringen voor het gemak waarmee mensen in een gemeente aan het werk komen, maar juist die beschikbaarheid van werk zit niet goed in het verdeelmodel. Daardoor zijn inmiddels allerlei reparatiemaatregelen bedacht om nadeelgemeenten financieel te compenseren.

In het verdeelmodel zit wel een indicator voor het aantal banen en de groei daarvan op COROP-niveau. De werking van de arbeidsmarkt houdt echter niet op bij de grens van zo'n regio. Inwoners van de regio Utrecht profiteren immers in hoge mate van het enorme aanbod aan banen in de regio's in de buurt, zoals de regio Amsterdam. Inwoners in regio's in de periferie van het land hebben vaak te maken met naburige regio's waar weinig werk is, en regio's over de grens, waarmee allerlei barrières het werken over de grens belemmeren.⁴ De beschikbaarheid van werk voor inwoners van de minder geagglomereerde delen van het land is dan ook veel lager dan de beschikbaarheid van werk voor inwoners van de geagglomereerde Randstad (zie figuur 4.1). Daarmee wordt in het verdeelmodel onvoldoende rekening gehouden.⁵

³ G.A. Marlet, C.M.C.M. van Woerkens, 2007: Regionale verschillen in kansen voor arbeidsmarktbeleid, in: Verschil maken. Drie jaar Wet werk en bijstand, Divosa-monitor 2007 (Divosa, Utrecht).

⁴ F. Boekema (red.), 2000: Grensregio's en arbeidsmarkten. Theoretische en empirische perspectieven (Van Gorcum, Assen).

⁵ Weliswaar bevat het verdeelmodel ook een indicator voor het regionale klantenpotentieel, maar die zegt vooral iets over de mate van stedelijkheid van een bepaalde gemeente, niet over de mate waarin een gemeente in een geagglomereerde regio ligt. Zie: R. Goudriaan, R.S. Halbersma, L.J.M. Aarts, 2003: Een nieuw verdeelmodel voor de Wet Werk en Bijstand (Ape, Den Haag).

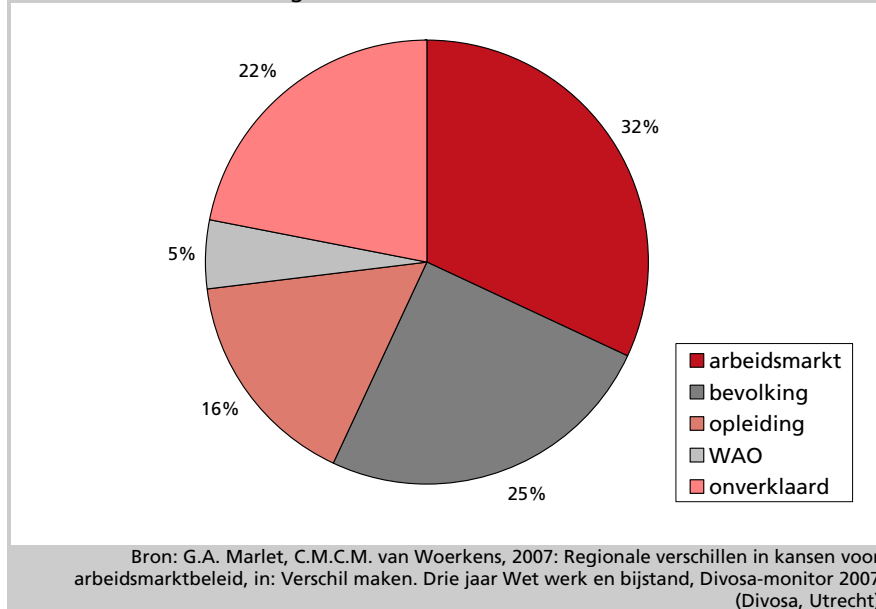
Voor gemeenten in de grensregio's kan de relatief geringe beschikbaarheid van banen een belangrijke verklaring bieden voor een relatief hoog bijstandsniveau. Een hoog bijstandsniveau kan in dat geval niet (alleen) op het conto van de lokale beleidsmakers en sociale diensten worden geschreven. Om die reden is in 2007 een alternatief model ontwikkeld om de verschillen in het bijstandsniveau tussen gemeenten te kunnen verklaren uit de (regionale) kenmerken van de vraagkant en de aanbodkant van de arbeidsmarkt. Dat 'alternatieve verdeelmodel' is gepubliceerd in de Divosa-monitor van 2007.⁶

In dat model is allereerst het bijstandsniveau in gemeenten gecorrigeerd voor de leeftijdsopbouw van de beroepsbevolking, de man-vrouw-verhouding in de beroepsbevolking en de huishoudenssamenstelling (aandeel alleenstaanden, eenoudergezinnen, et cetera). Ouderen en mensen in een eenoudergezin blijken bijvoorbeeld vaker een beroep te doen op de bijstand. Door daarvoor (met een shift-share-analyse waarmee per bevolkingsgroep het bijstandsniveau als afwijking van het landelijk gemiddelde bijstandsniveau voor die groep wordt genomen) te corrigeren ontstaat een zogenoemde locatiecomponent van het bijstandsniveau, die vervolgens weer verklaard kan worden door locatiespecifieke (gemeentespecifieke in dit geval) kenmerken van de arbeidsmarkt.

De verschillen tussen Nederlandse gemeenten in die locatiecomponent van het bijstandsniveau bleek in belangrijke mate (32%) verklaard te kunnen worden uit de regionale beschikbaarheid van werk, het kwalificatieniveau van dat werk, en de mate waarin dat werk past bij de beroepsbevolking in een bepaalde gemeente (zie figuur 2.1). Verder bleek dat de verschillen tussen gemeenten voor 41% konden worden verklaard uit de aanbodkant van de arbeidsmarkt (de vaardigheden van de beroepsbevolking); de etnische samenstelling van de beroepsbevolking en het opleidingsniveau. Ook de verschillen in het aantal arbeidsongeschikten in gemeenten verklaarde een klein deel van de verschillen in bijstandsniveau (de correlatie is negatief omdat mensen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering over het algemeen geen bijstandsuitkering hebben). Slechts 22% van de verschillen tussen gemeenten werden door het model niet verklaard.

⁶ G.A. Marlet, C.M.C.M. van Woerkens, 2007: Regionale verschillen in kansen voor arbeidsmarktbeleid, in: Verschil maken. Drie jaar Wet werk en bijstand, Divosa-monitor 2007 (Divosa, Utrecht).

Figuur 2.1 Wat verklaart (de locatiecomponent) van het bijstandsniveau in Nederlandse gemeenten?



De innovatie in dit verklaringsmodel was dat de vraagkant van de arbeidsmarkt voor het eerst goed in kaart werd gebracht. Ten behoeve van het model is een indicator voor de kansen op de arbeidsmarkt voor ieder huishouden in Nederland (vanuit iedere woonwijk) ontwikkeld. Die indicator houdt optimaal rekening met het regionale karakter van de arbeidsmarkt en houdt niet op bij toevallige grenzen van gemeenten of regio's.

De indicator voor kansen op de arbeidsmarkt is het resultaat van een complexe berekening, waarin rekening is gehouden met zowel de lokale als de regionale omstandigheden. Allereerst is daarvoor de beschikbaarheid van het totaal aantal banen per kwalificatieniveau (bijvoorbeeld laagopgeleiden) genomen. De arbeidsmarkt voor de inwoners van een gemeente houdt natuurlijk niet op bij de gemeente- en regiogrenzen, veel mensen zijn bereid om voor hun werk naar een plek buiten de woongemeente te reizen. Daarom is de ruimtelijke concentratie (het ruimtelijk gemiddelde) van het aantal banen genomen, gebaseerd op de gemiddelde reistijd die mensen

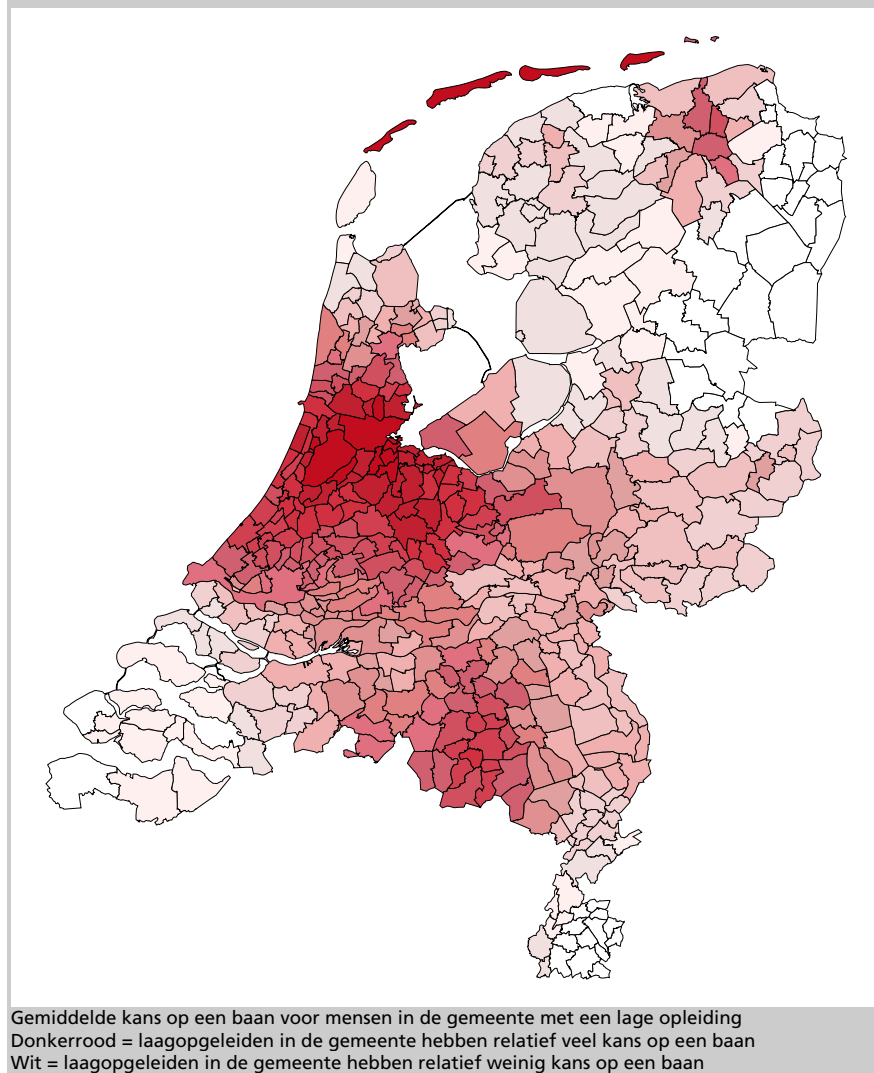
acceptabel vinden voor het woon-werkverkeer (en die voor laagopgeleiden korter is dan voor hoogopgeleiden).⁷

Die maat drukt uit hoeveel banen er door inwoners van de gemeente vanuit de gemeente binnen acceptabele reistijd te bereiken zijn. Ofwel: het aantal banen dat voor de inwoners van iedere gemeente (of wijk) binnen acceptabele reistijd te bereiken is. De reistijden die hiervoor gehanteerd zijn, zijn de werkelijke reistijden per auto (rekening houdend met files) en per OV (gewogen op basis van het feitelijke gebruik van auto en OV). Die beschikbaarheid van banen is echter niet hetzelfde als de kans op een baan voor de mensen in die gemeente. Die kans hangt (behalve van de vaardigheden van ieder individu) ook nog af van het aantal mensen dat om dezelfde baan concurreert. Daarom is de beschikbaarheid van banen gecorrigeerd voor het aantal mensen dat om diezelfde banen concurreert. Voor iedere plek waar zich een baan bevindt is bepaald hoeveel mensen in Nederland die plek binnen een acceptabele reistijd kunnen bereiken (het ruimtelijk gemiddelde). De beschikbaarheid van banen is vervolgens gecorrigeerd voor het aantal mensen dat daarvoor in de markt is.

Het resultaat is de indicator 'kansen op de arbeidsmarkt'. Die indicator geeft de verhouding aan tussen het aantal inwoners (naar opleidingsniveau) in de gemeente en de beschikbaarheid van banen (dat past bij het opleidingsniveau), gecorrigeerd voor het aantal mensen van buiten de gemeente dat ook in aanmerking komt voor diezelfde banen. Figuur 2.2 laat zien dat de kansen op een baan voor een laagopgeleide het grootst zijn in de Randstad en in delen van Brabant. In gemeenten in die regio's zou je om die reden een lager bijstandsniveau verwachten dan in gemeenten in de grensregio's van het land.

⁷ Zie voor een uitleg: C.M.C.M. van Woerkens, G.A. Marlet, 2005: De bereikbaarheid van gemeenten, in: Atlas voor gemeenten 2005 (Atlas voor gemeenten, Utrecht).

Figuur 2.2 Kansen op de arbeidsmarkt voor laagopgeleiden



Nadat het verklaringsmodel was gepubliceerd zijn diverse gemeenten geconsulteerd die aanvullende hypothesen hebben aangedragen voor het verklaren van de verschillen in bijstandsniveau tussen gemeenten. Gemeenten gaven onder andere aan:

- Een relatief grote instroom van bijstandsgerechtigden van buiten de gemeente te hebben vanwege een royale beschikbaarheid van sociale huurwoningen en/of goedkope koopwoningen.
- Te maken te hebben met een relatief grote groep naar het buitenland geëmigreerde beroepsbevolking, die wel in Nederland blijft werken. Dit leidt voor gemeenten in de grensregio's mogelijk tot een hoger bijstandspercentage omdat deze mensen banen voor de beroepsbevolking in die gemeenten blijven bezetten, die daardoor werkloos blijft, terwijl ze niet meetellen in de beroepsbevolking van de gemeente (de teller – het aantal bijstandsgerechtigden – blijft dus gelijk, terwijl de noemer kleiner wordt, en het bijstandspercentage dus automatisch hoger).
- Een zogenoemde centrumgemeente⁸ te zijn, waardoor er een relatief grote groep bewoners instroomt die – omdat ze verslaafd zijn – weinig kans maken op een baan, en dus vaak een beroep doen op de bijstand.

Dit soort lokale omstandigheden kunnen in theorie van invloed zijn op het bijstandsniveau. Om dat empirisch te toetsen zijn allereerst bruikbare indicatoren gezocht voor de door de gemeente aangedragen hypothesen. Als indicator voor het effect van het zijn van een centrumgemeente is eenvoudigweg een dummyvariabele gemaakt met waarde 1 als de gemeente een centrumgemeente is, en waarde 0 als die geen centrumgemeente is.⁹

Voor de instroom van buiten (van bijstandsgerechtigden en andere kansarme bevolkingsgroepen) is een *proxy* gebruikt die moet aangeven hoe moeilijk of makkelijk het is om in een bepaalde gemeente een goedkope woning te krijgen. Daarvoor is zowel het aandeel sociale huurwoningen in de gemeente genomen, als het huizenprijsniveau. De aanname is dat het het gemakkelijkst is een goedkope woning te krijgen in gemeenten met een

⁸ Dat zijn de 43 gemeenten die zijn aangewezen voor de maatschappelijke opvang van verslaafden.

⁹ Zie voor een lijst: http://www.rivm.nl/vtv/object_map/o1385n22203.html.

groot aanbod aan sociale huurwoningen en lage huizenprijzen (waardoor de druk op de sociale huurmarkt ook weer minder groot zal zijn).

Als indicator voor grensoverschrijdende pendel is gebruikgemaakt van de pendelgegevens van het CBS. Daarmee kan per COROP-regio worden bepaald hoeveel mensen die in het buitenland wonen in een bepaalde regio werken, en omgekeerd hoeveel mensen in een bepaalde regio wonen en in het buitenland werken. Van de ingaande pendel is niet alleen het cijfer bekend op COROP-niveau, maar ook op het niveau van gemeenten. Op basis van die cijfers is de uitgaande pendel gedeaggregeerd naar het gemeenteniveau. Met die gemeentecijfers is de indicator 'kansen op de arbeidsmarkt' gecorrigeerd. Het aantal beschikbare banen in die indicator is verlaagd met het aantal in het buitenland woonachtige mensen dat in de gemeente werkt. De beroepsbevolking is verlaagd met het aantal mensen dat in de gemeente woont maar in het buitenland werkt. In gemeenten met meer inkomende dan uitgaande pendel worden de kansen op de arbeidsmarkt per inwoner op die manier dus kleiner: er zijn minder banen voor de inwoners van de gemeente beschikbaar omdat mensen die in het buitenland worden die banen innemen.

In het oorspronkelijke model zijn de indicatoren voor 'kansen op de arbeidsmarkt' vervangen door de indicatoren die zijn gecorrigeerd voor grensoverschrijdende pendel. Vervolgens zijn de indicatoren voor centrumfunctie, aandeel sociale huurwoningen en huizenprijzen aan het model toegevoegd (samen met nog meer nieuwe indicatoren die niet significant bleken te zijn). De resultaten van de nieuwe modelschatting staan in tabel 2.1.

De indicator voor centrumfunctie blijkt positief significant samen te hangen met het bijstandsniveau, het simpele feit dat een stad als centrumgemeente is aangewezen rechtvaardigt dus een hoger dan gemiddeld bijstandsniveau. Ook het aandeel sociale huurwoningen hangt significant positief samen met bijstandsniveau, hoe meer sociale huur hoe meer bijstand.¹⁰ Het huizenprijsniveau hangt negatief samen met het bijstandsniveau, hoe hoger de huizenprijzen hoe minder bijstand. Die hypothese lijkt dus te worden ondersteund: hoe meer goedkope woningen er beschikbaar zijn, hoe groter

¹⁰ Hier is wel sprake van een potentieel endogeniteitsprobleem: een grote voorraad sociale huurwoningen kan ook het gevolg zijn van een grote bijstandpopulatie. Hierdoor kan het gevonden effect op het bijstandsniveau op een overschatting berusten.

instroom van bijstandsgerechtigden van buiten de gemeente." In het volgende hoofdstuk wordt geanalyseerd hoe dit model voor Enschede uitpakt.

Tabel 2.1 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 LAGE AANTREKKINGSKRACHT OP KANSRIJKEN)		
Huizenprijsniveau (per vierkante meter)	-0,337	0,173
Aandeel sociale huurwoningen	0,067	0,005
Centrumgemeente (dummy)	0,004	0,001

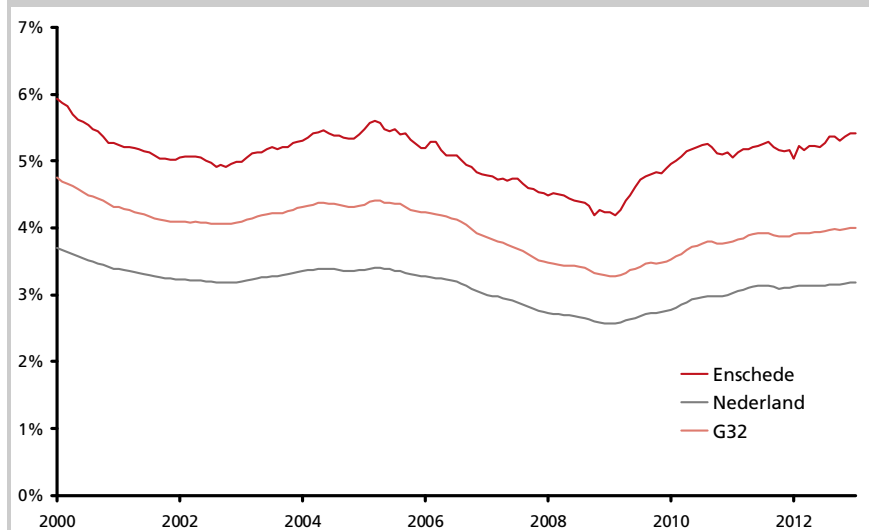
In de tabel zijn alleen de significant verklarende factoren getoond. De coëfficiënt laat zien hoe groot de samenhang is tussen de genoemde indicator en het bijstandsniveau. Een "-" betekent dat die factor negatief samenhangt met het bijstandsniveau. De standaardfout geeft aan binnen welke bandbreedte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

¹¹ Echter: met de introductie van deze indicatoren worden de coëfficiënten van de indicatoren in het oorspronkelijke model lager. Dat komt enerzijds omdat het huizenprijsniveau sterk correleert met de kansen op de arbeidsmarkt (hoe meer kansen, hoe meer mensen ergens graag willen wonen, hoe hoger de huizenprijzen), waardoor die huizenprijzen een deel van het effect van de kansen op de arbeidsmarkt overnemen. Anderzijds correleert het aandeel sociale huurwoningen sterk met het aandeel niet-westerse allochtonen en laagopgeleiden, waardoor die indicator een deel van dat effect kan hebben overgenomen.

3 Het relatief hoge bijstandsniveau in Enschede verklaard

Figuur 3.1 laat de ontwikkeling van het bijstandsniveau in Enschede zien, afgezet tegen het gemiddelde van de andere gemeenten in Nederland. Uit de grafiek blijkt dat het bijstandsniveau in Enschede over de hele periode hoger ligt dan gemiddeld in Nederlandse gemeenten. Sinds 2009 neemt dat niveau – na een daling van vier jaar – bovendien weer meer toe, meer dan gemiddeld in de andere gemeenten in Nederland.

Figuur 3.1 Bijstandsniveau neemt in Enschede sinds 2009 weer toe...

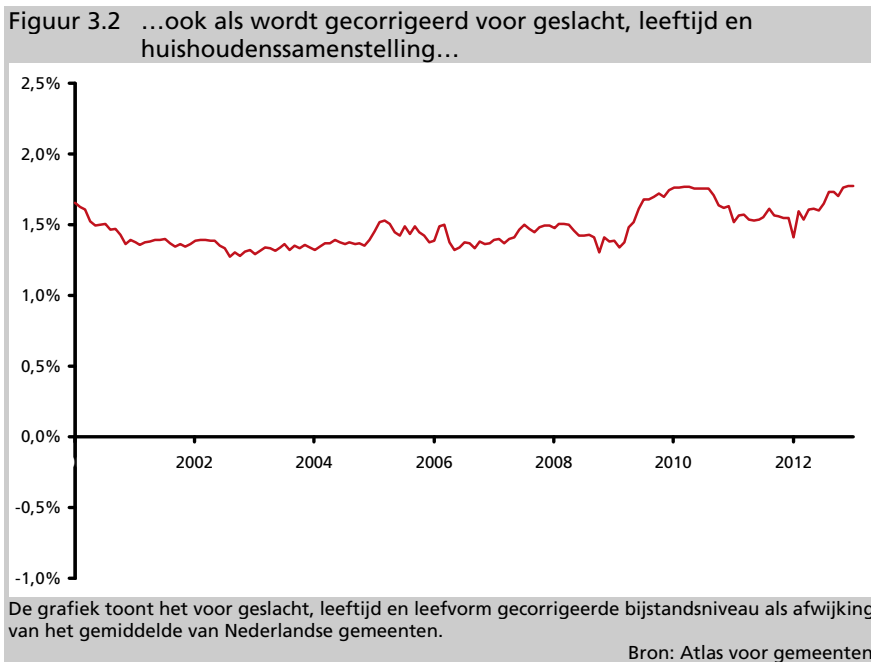


De grafiek toont het aantal bijstandsgerechtigden als percentage van de potentiële beroepsbevolking in de gemeente Enschede, gemiddeld in de G32 en gemiddeld in alle Nederlandse gemeenten.

Bron: CBS

Dat hoge en toenemende bijstandsniveau zegt echter niet per se iets over de effectiviteit van beleid. Ze kunnen ook het gevolg zijn van factoren die buiten de macht van de gemeente liggen, zoals ontwikkelingen in de werkgelegenheid en de beroepsbevolking. Daarom wordt in dit hoofdstuk het in hoofdstuk 2 geïntroduceerde model, waarmee de verschillen in bijstandsniveau tussen gemeenten kunnen worden verklaard, gebruikt om het bijstandsniveau in de gemeente Enschede nader te analyseren. Welk deel van het bijstandsniveau wordt verklaard door de genoemde structurele kenmerken? Welk deel niet? En valt er iets te zeggen over de effectiviteit van het lokale beleid?

Allereerst is het bijstandsniveau van Enschede gecorrigeerd voor leeftijd, geslacht en huishoudenssamenstelling (met een shift-share-analyse, zie hoofdstuk 2). Maar ook dan blijkt dat het bijstandsniveau in Enschede hoger is, en sinds 2009 meer is toegenomen, dan gemiddeld in de andere gemeenten in Nederland (zie figuur 3.2).



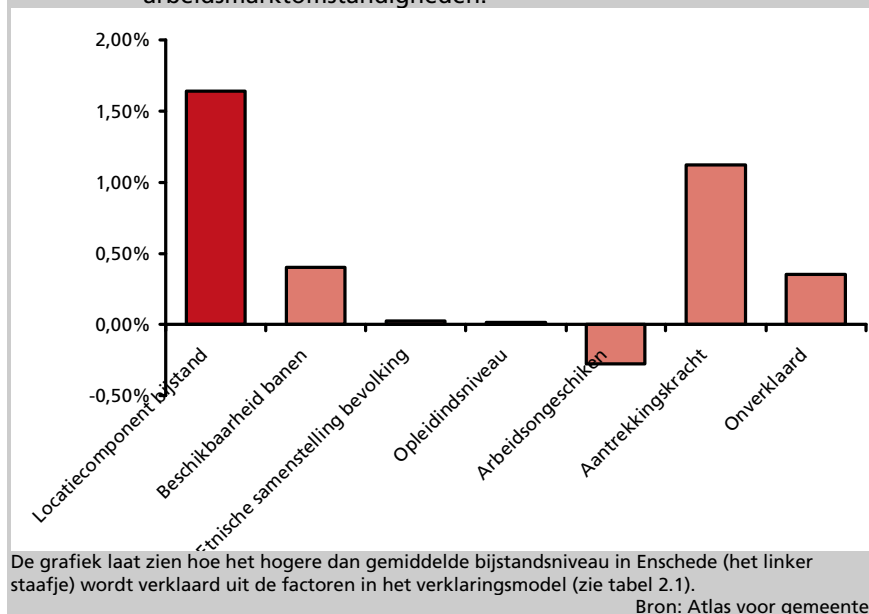
De vraag is of dat de gemeente valt aan te rekenen. Om die vraag te beantwoorden wordt die afwijking verklaard uit kenmerken aan de vraag- en aanbodkant van de arbeidsmarkt, op basis van het model dat in hoofdstuk 2 werd geïntroduceerd. Figuur 3.3 laat op basis van dat model zien hoe (de locatiecomponent van) het bijstandsniveau in Enschede zich verhoudt tot het gemiddelde in Nederlandse gemeenten en waar die afwijking van het gemiddelde door verklaard kan worden.¹²

Uit die grafiek blijkt dat het hogere dan gemiddelde bijstandsniveau in Enschede met name verklaard wordt door de beschikbaarheid van banen binnen acceptabele reistijd (de indicatoren voor de kansen op de arbeidsmarkt voor laag- en hoogopgeleiden) en door de grote aantrekkingskracht van Enschede op kansarme bevolkingsgroepen (de

¹² Zie tabel 2.1 voor de indicatoren in de diverse categorieën in figuur 3.3.

indicatoren aandeel sociale huur, huizenprijzen en centrumfunctie).¹³ Een klein deel – kleiner dan in 2008¹⁴ – van het hogere dan gemiddelde bijstandsniveau in Enschede kan niet worden verklaard uit de indicatoren in het model. Dat onverklaarde deel (over de jaren 2010-2012 gemiddeld circa 350 bijstandsgerechtigden) kan te maken hebben met specifieke lokale omstandigheden die nog niet goed in het verklaringsmodel zitten. Het is ook mogelijk dat stringenter gemeentelijk beleid dit onverklaarde deel kan verkleinen. Hierover kan op basis van dit onderzoek geen uitsluitsel gegeven worden.

Figuur 3.3 ...maar dat relatief hoge bijstandsniveau (gemiddelde over de jaren 2010-2012) is grotendeels te verklaren door de ongunstige arbeidsmarktomstandigheden.



In figuur 3.4 is de uitkomst uit het verklaringsmodel vertaald in euro's en vergeleken met de uitkomst uit het verdeelmodel.¹⁵ In de grafiek staat

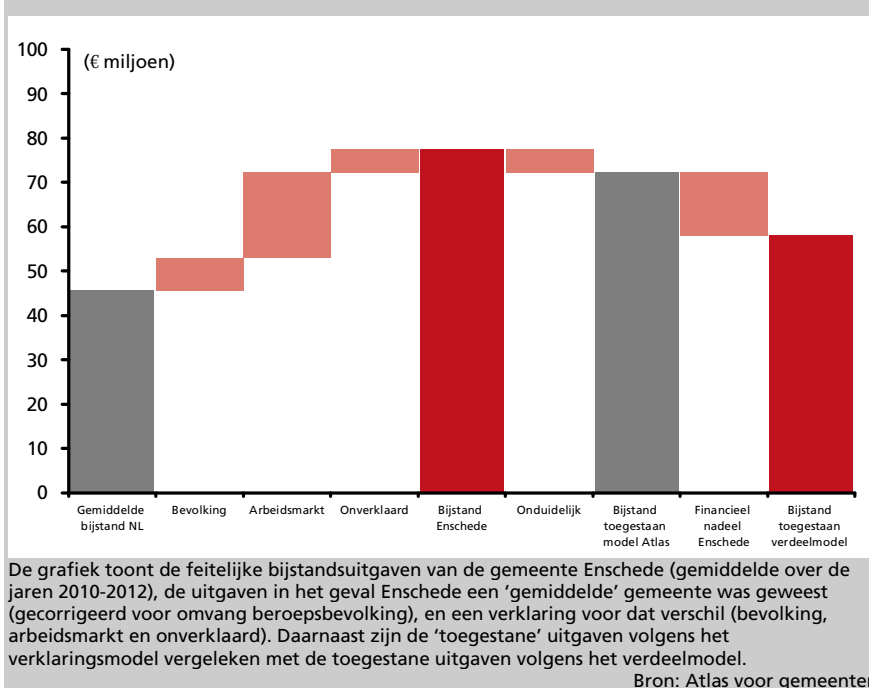
¹³ Door een sterke correlatie van de indicatoren in de categorie 'aantrekkingskracht' enerzijds en de categorieën 'beschikbaarheid banen' en de bevolkingscategorieën anderzijds wordt de bijdrage van de categorie aantrekkingskracht waarschijnlijk overschat en de bijdrage van de categorieën 'beschikbaarheid banen' en de bevolkingscategorieën onderschat. Voor de totale verklaarde en onverklaarde variantie maakt dat echter niets uit.

¹⁴ Marlet, Van Woerkens, Zwart, 2009: Bijstandwijzer Enschede 2008, en analyse van het residu (Atlas voor gemeenten, Utrecht).

¹⁵ Bij de vertaling van aantallen uitkeringen naar toegestaan budget is uitgegaan van de gemiddelde kosten per uitkeringsgerechtigde in Enschede van circa € 15.000 per jaar over de jaren 2010-2012. Met eventuele inefficiënties die zouden kunnen leiden tot hogere kosten per uitkering wordt in deze analyse dan ook geen rekening gehouden.

allereerst hoe groot de totale bijstandsuitgaven over de jaren 2010-2012 in Enschede zouden zijn geweest als Enschede een gemiddelde gemeente was geweest: circa € 45,5 miljoen per jaar.¹⁶ De gemiddelde uitgaven over die jaren waren in Enschede feitelijk € 77,5 miljoen. Het verschil tussen die twee bedragen (€ 32 miljoen) kan worden verklaard door de ongunstige leeftijdsopbouw en huishoudenssamenstelling in de beroepsbevolking van Enschede (€ 7,5 miljoen) en de ongunstige omstandigheden aan de vraag- en aanbodkant van de arbeidsmarkt (ruim € 19,5 miljoen). Een klein deel van de hogere uitgaven (€ 5 miljoen) kan niet met het model worden verklaard.

Figuur 3.4 Het nadeel voor Enschede (gemiddelde over de jaren 2010-2012)



Als de gemiddelde 'toegestane' bijstandsuitgaven volgens dit model over de jaren 2010-2012 worden vergeleken met de gemiddelde toegestane bijstandsuitgaven volgens het verdeelmodel over dezelfde periode blijkt duidelijk het nadeel dat Enschede van dat verdeelmodel ondervindt. Het verdeelmodel staat over de genoemde jaren gemiddeld ruim € 58 miljoen per jaar aan bijstandsuitgaven toe, terwijl het in dit onderzoek gebruikte model Enschede gemiddeld ruim € 72 miljoen toestaat. Het verschil is

¹⁶ Dat is de omvang van de beroepsbevolking in Enschede vermenigvuldigd met de gemiddelde uitgaven per 'lid' van de beroepsbevolking in (alle gemeenten in) Nederland.

gemiddeld € 14 miljoen euro per jaar, wat als het gemiddelde jaarlijkse financiële nadeel voor Enschede over de jaren 2010-2012 is op te vatten. Voor dat nadeel door die zogenoemde 'verdeelstoornissen' is Enschede deels gecompenseerd: voor de jaren 2010-2012 met gemiddeld € 6,7 miljoen per jaar.¹⁷ Die jaarlijkse compensatie was dus fors lager dan het hier berekende nadeel voor Enschede.

¹⁷ Volgens opgave gemeente Enschede.

4 Kansen voor beleid?

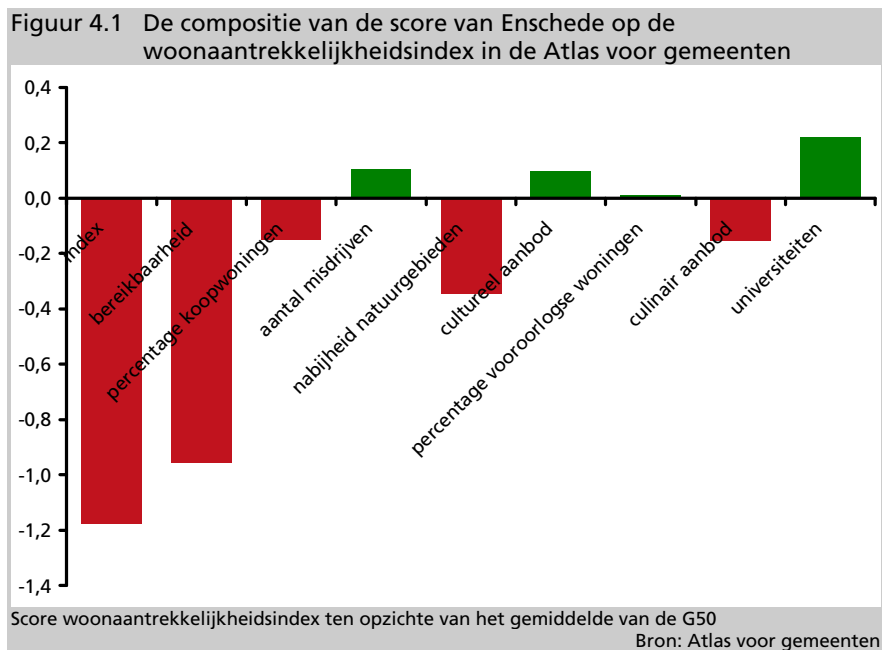
Het bijstandsniveau in Enschede ligt inmiddels dicht in de buurt van wat op basis van de samenstelling van de bevolking en de arbeidsmarktomsomstandigheden verwacht mag worden. In die zin is de situatie in Enschede sinds 2009 – en ondanks een feitelijke stijging van het bijstandsniveau – verbeterd.

Wellicht heeft dat te maken met de speciale aanpak die Enschede in 2009 heeft ingevoerd om het aantal huurdersimmigranten te verminderen (de PIN-aanpak). In dat jaar heeft Enschede een nieuw project gestart waarin potentiële huurders – die naar alle waarschijnlijkheid ook aangewezen zouden zijn op een bijstandsuitkering – op voorhand op de hoogte werden gesteld van de rechten en plichten die in Enschede aan de bijstand worden gesteld. Eén van die verplichtingen is een actieve betrokkenheid bij de stad en onmiddellijke participatie in de vorm van werk. Nieuwkomers van buiten de stad worden geacht onmiddellijk aan het werk te gaan – de gemeente faciliteert – en tekenen voor akkoord.

Desondanks kampt Enschede nog steeds met een relatief hoog – en de laatste tijd weer sterk stijgend – bijstandsniveau. Omdat dat voor een belangrijk deel te maken heeft met de geringe regionale beschikbaarheid van banen en de geringe aantrekkingskracht van de stad op kansrijke bevolkingsgroepen (en grote aantrekkingskracht op kansarme groepen) is het zeer de vraag of dat gat met het gemiddelde van andere gemeenten nog wel veel verder met lokaal beleid kan worden gedicht. Kan Enschede het tij zelf keren, of zijn meer rigoureuze maatregelen nodig?

Een van de fundamentele oorzaken van de sociaal-economische problemen waar Enschede mee kampt is zoals gezegd de geringe aantrekkingskracht die de stad heeft op kansrijke bevolkingsgroepen. Daardoor heeft Enschede te maken met een relatief ongunstige bevolkingssamenstelling. Niet alleen omdat die bevolking meer dan gemiddeld in andere steden bestaat uit mensen die meer dan gemiddeld kans maken om werkloos te zijn (zie hoofdstuk 3). Maar ook door het geringe aantal bewoners met een hogere opleiding.

De aanwezigheid van veel hoogopgeleide, creatieve mensen in de stad vormt een belangrijke verklaring voor werkgelegenheidsgroei.¹⁸ Zo is de geringe aantrekkingskracht van Enschede op kansrijke bevolkingsgroepen indirect dus weer een verklaring voor de relatief hoge werkloosheid. Bovendien hebben steden met een geringe aantrekkingskracht door de relatief kleine vraag naar woon- en werklocaties ook te maken met relatief lage grond- en huizenprijzen. Wat dat kan betekenen voor de instroom van minder kansrijke bevolkingsgroepen werd in het vorige hoofdstuk duidelijk. Maar lage grondprijzen zijn behalve een indicatie voor een lage aantrekkingskracht, ook een reden waarom het voor private partijen weinig aantrekkelijk is om in zo'n stad te investeren waardoor verloedering, leegstand en krimp op de loer liggen.¹⁹



Figuur 4.1 laat zien waar Enschede zijn relatief lage aantrekkingskracht aan te danken heeft. Het geringe aantal banen dat vanuit Enschede binnen acceptabele tijd te bereiken is, is daarvan de belangrijkste oorzaak. Het verbeteren van de bereikbaarheid van Enschede zou dan ook zeker invloed hebben op de aantrekkingskracht van de stad. Daar zijn mogelijkheden en

¹⁸ Zie voor de theoretische en empirische onderbouwing voor dit mechanisme: G.A. Marlet, 2009: De aantrekkelijke stad (VOC Uitgevers Nijmegen).

¹⁹ H. de Groot, G. Marlet, C. Teulings, W. Vermeulen, 2010: Stad en land (Cpb, Den Haag).

plannen voor, zoals de verbreding van de A1, de verbetering van de N18, de verbetering van de verbinding met Duitsland (A35), de heropening van het vliegveld Twente en de verbreding en verdieping van het Twentekanaal. Met het niet doorgaan van dit soort plannen door de voorgenomen bezuinigingen loopt Enschede dan ook een kans mis om de arbeidskansen voor de bevolking structureel te verbeteren. Dat geldt ook voor de dreigende verslechtering van de treinverbinding tussen Enschede en de Randstad.

Alleen de universiteit, de veiligheid en het culturele aanbod in Enschede leveren een positieve bijdrage aan de relatieve aantrekkingskracht.²⁰ Wat het culturele aanbod betreft is er ook reden tot zorg: de landelijke bezuinigingen op cultuur dreigen Enschede hard te treffen. Dit kan ook gevolgen hebben voor de economische ontwikkeling van de stad.

Ook hier spelen grensbarrières dus weer een belangrijke rol. Door die grensbarrières op de arbeidsmarkt tellen banen over de grens niet of nauwelijks mee in de overweging van mensen die een stad uitzoeken om in te gaan wonen.²¹ Belangrijke grensbarrières op de arbeidsmarkt zijn juridische, (sociale) verzekerings- en belastingverschillen²² tussen landen die het complex kunnen maken om in het buurland te gaan werken. Deze complexiteit kan een belangrijke barrière vormen om überhaupt over de grens te kijken voor een baan. Uiteraard spelen hiernaast ook meer praktische bezwaren als barrières op het gebied van taal en cultuur een rol. Naast het (tot op zekere hoogte) beheersen van de taal in woord en geschrift gaat het hierbij ook om verschillen in de formele en informele aspecten van sollicitatieprocedures en de mate van hiërarchie en formaliteit. Een derde grensbarrière kan de feitelijke onbekendheid van werkgevers en werknemers met de mogelijkheden aan de andere kant van de grens zijn. Als inwoners van een grensregio niet weten dat bedrijven aan de andere kant van de grens vacatures hebben (en omgekeerd de bedrijven geen kennis hebben van het arbeidspotentieel aan de andere kant van de grens) dan is er ook op dit gebied sprake van een grensbarrière.

²⁰ Zie ook: G. Marlet, R. Ponds, C. van Woerkens, 2012: De cultuurkaart van Enschede (Atlas voor gemeenten, Utrecht).

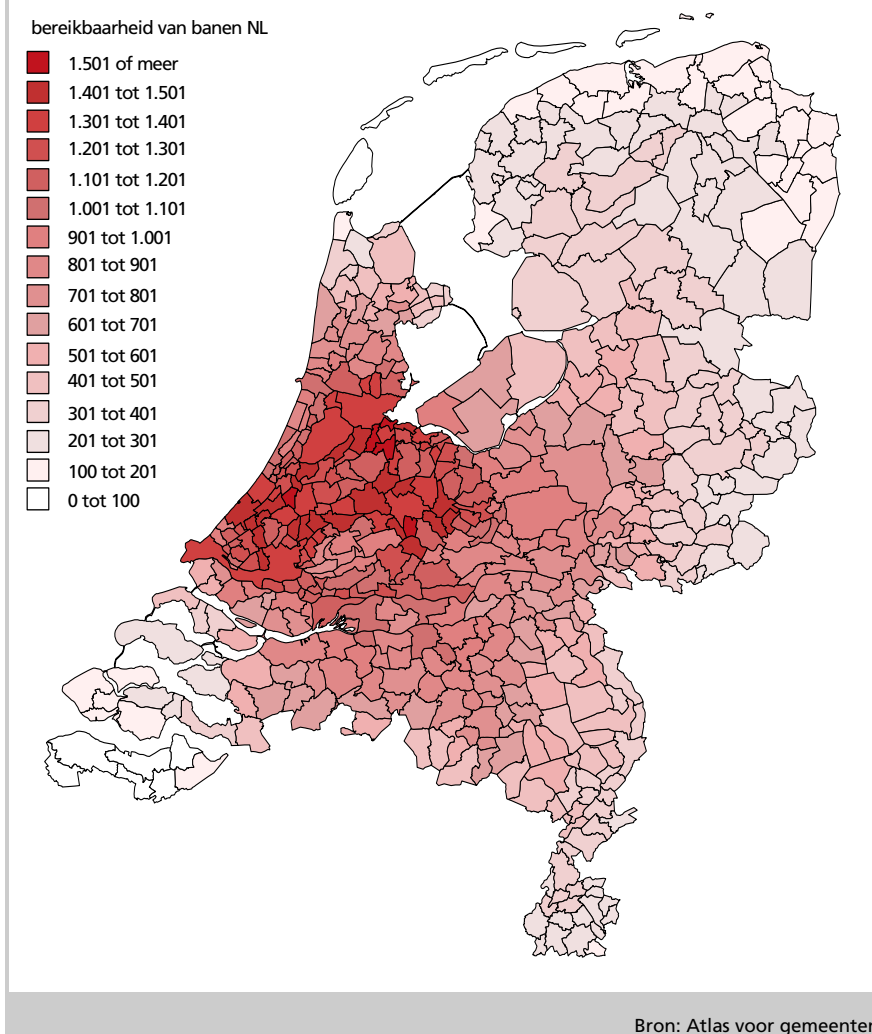
²¹ Zie: G. Marlet, R. Ponds, C. van Woerkens, 2012: Atlas van kansen voor de grensregio's Achterhoek en Borken (Atlas voor gemeenten, Utrecht).

²² Zie bijvoorbeeld voor concrete voorbeelden: Euregio 2012: Top 10 2012 – mobiliteitshindernissen Duitsland-Nederland (Gronau/Enschede: Euregio); Euregio Rhein-Waal, 2011; de 40 meest gestelde vragen over werken in Duitsland; en AbvakoboFNV (2009) Mobiliteitshindernissen in het grensoverschrijdend werknemersverkeer tussen België en Nederland.

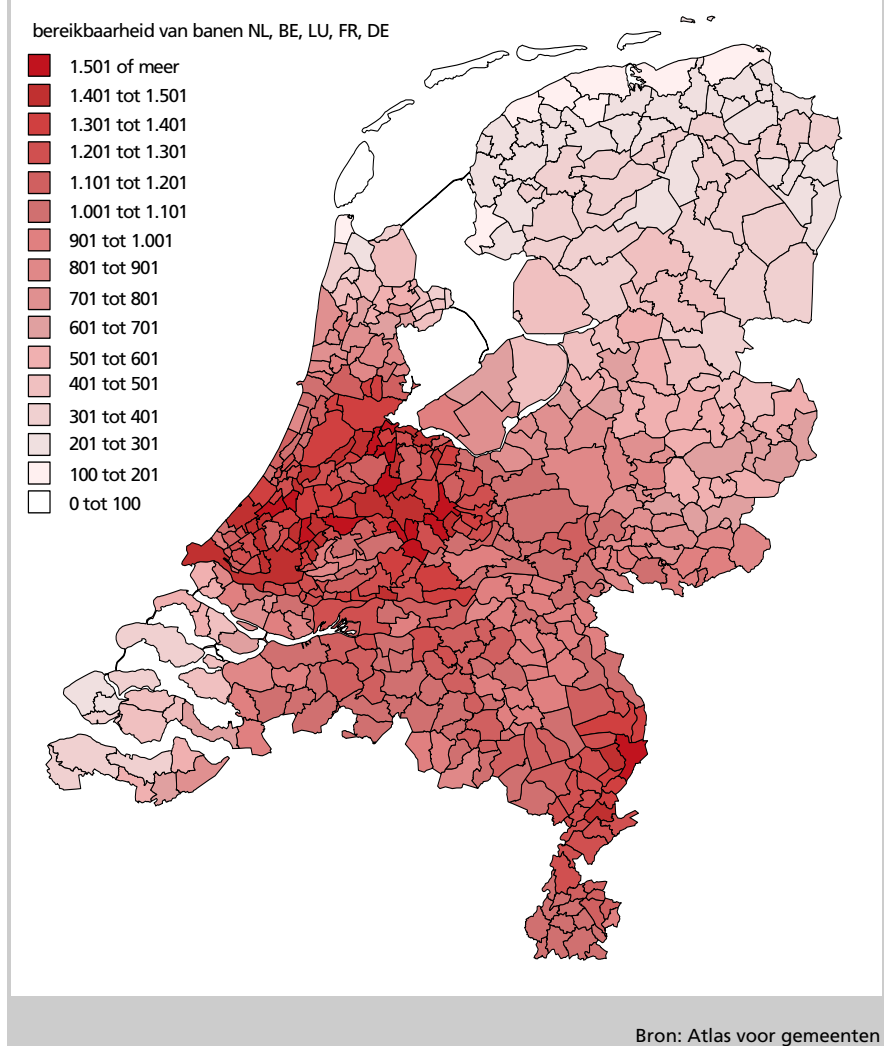
Die grensbarrières zijn dus op twee manieren negatief van invloed op de sociaal-economische positie in Enschede. Direct, omdat de huidige inwoners van Enschede daardoor minder kans hebben op werk (banen over de grens zijn voor de meeste door de grensbarrières op de arbeidsmarkt geen optie, en er wonen wel veel Nederlanders in Duitsland die banen in Enschede en omgeving bezetten). En indirect, omdat Enschede daardoor minder kansrijke mensen (en in hun kielzog banen) weet aan trekken en vast te houden, waardoor de beroepsbevolking meer dan gemiddeld bestaat uit mensen die het moeilijk hebben op de arbeidsmarkt, en er – door bestedingseffecten en de *spin off* van *human capital* – minder nieuwe banen beschikbaar komen voor mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt.

Als grensbarrières geslecht zouden worden (door Europees en nationaal beleid), zou dat voor de stad naar verwachting heel positief uitpakken. Zonder grensbarrières verdubbelt het aantal banen dat voor de (potentiële) inwoners van Enschede binnen acceptabele reistijd ligt (zie figuur 4.2, 4.3 en 4.4).

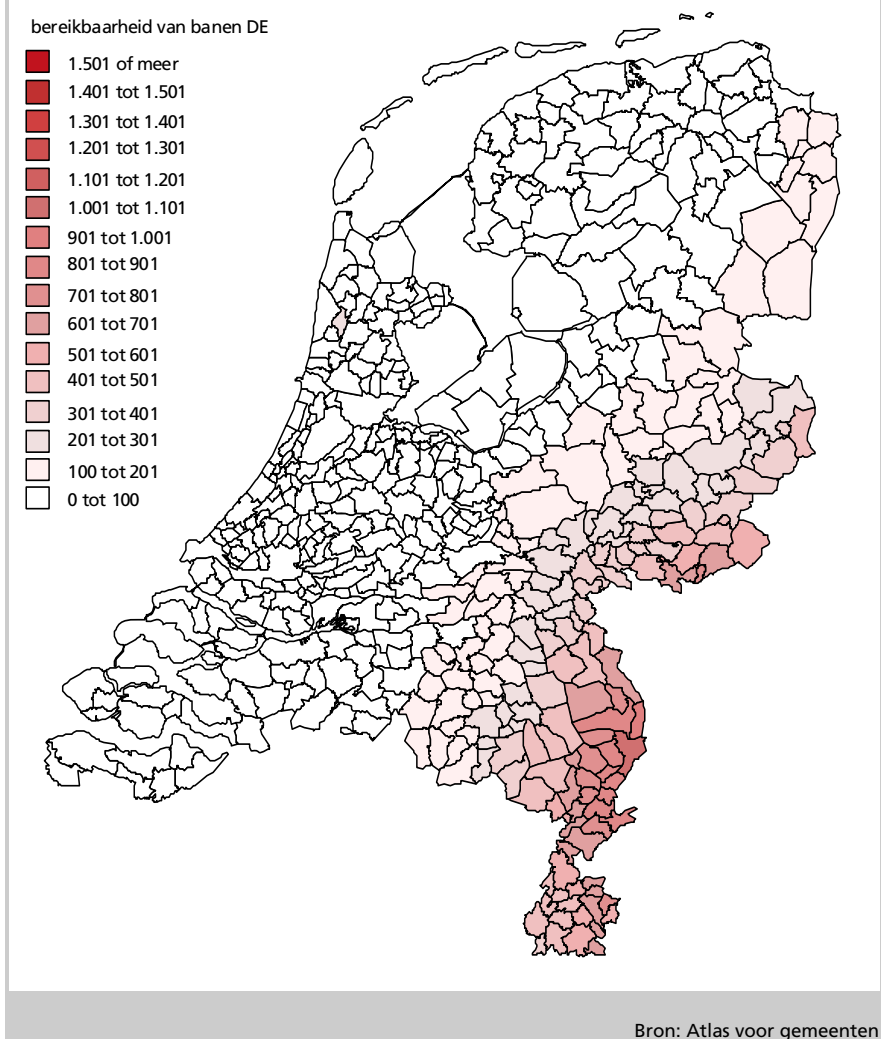
Figuur 4.2 Aantal binnen acceptabele reistijd te bereiken banen (x 1000); banen in buitenland tellen vanwege grensbarrières niet mee.



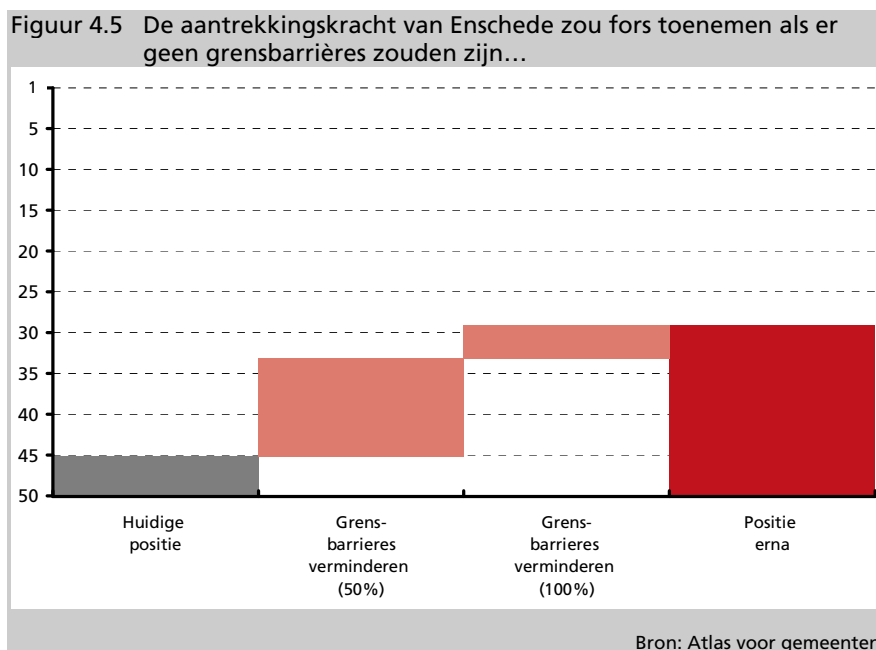
Figuur 4.3 Het aantal binnen acceptabele tijd te bereiken banen (x 1000) als banen in het buitenland wel mee zouden tellen.



Figuur 4.4 Toename van de binnen acceptabele reistijd te bereiken banen (x 1000) als er geen grensbarrières met Duitsland zouden zijn.



Met die toename van het aantal beschikbare banen binnen acceptabele reistijd (en onder de aanname dat alle andere verschillen tussen gemeenten gelijk blijven) zal de relatieve aantrekkingskracht van Enschede naar verwachting fors verbeteren. Op de woonaantrekkelijkheidsindex in de jaarlijkse *Atlas voor gemeenten* (een goede maat voor de aantrekkingskracht van steden op kansrijke huishoudens)²³ zou Enschede daarmee vanaf de huidige plaats 45 (van de 50 grootste gemeenten in Nederland) op plaats 29 in de middenmoot terechtkomen (zie figuur 4.5).²⁴



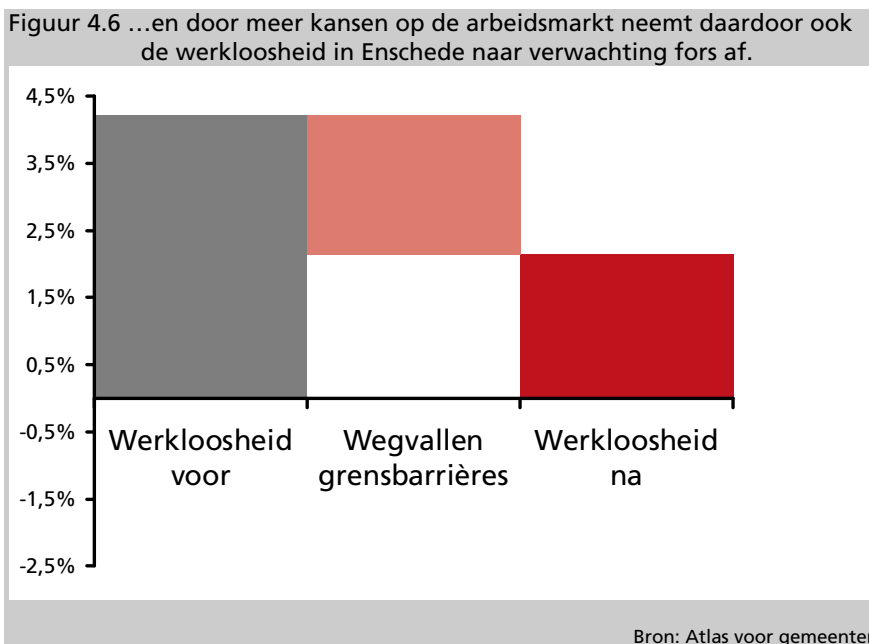
En belangrijker nog: daarmee zou ook de werkloosheid in Enschede naar verwachting fors dalen (zie figuur 4.6).²⁵ Het blijkt namelijk zo te zijn dat er

²³ H. Garretsen, G. Marlet, 2011: The relevance of Amenities and Agglomeration for Dutch Housing Prices (CESifo Working Paper 3498).

²⁴ Uit de grafiek blijkt de eerste halvering van de grensbarrières (de helft van de Duitse banen telt mee) tot meer plaatsen stijging leidt dan het slechten van de rest van de grensbarrières (alle Duitse banen tellen mee). Dat komt omdat in de onderste regionen van de ranglijst de verschillen in scores op de woonaantrekkelijkheidsindex relatief klein zijn en in de middenmoot relatief groot. Eenzelfde toename van de bereikbaarheid van banen leidt daardoor in het ene geval tot meer posities stijging dan in het andere geval.

²⁵ De grafiek in figuur 4.6 is gebaseerd op een model waarmee het werkloosheidsniveau in gemeenten in Nederland en Duitsland kan worden verklaard, en waarmee het effect van (het slechten van) grensbarrières op de arbeidsmarkt kan worden ingeschat. Omdat dit een internationaal verklaringsmodel is, wijkt dit dus enigszins af van het model dat in de rest van dit rapport wordt gebruikt, en waarin niet het totale werkloosheidspercentage, maar het bijstandsniveau wordt verklaard. Zie voor een beschrijving van dit grensoverschrijdende

in Duitsland meer banen zijn die vanuit Enschede binnen acceptabele reistijd liggen, dan dat er in Duitsland mensen wonen waarvoor de banen in Enschede en omgeving binnen acceptabele reistijd liggen. Daardoor leidt het opheffen van grensbarrières per saldo tot een toename van de kansen op de arbeidsmarkt voor de inwoners van Enschede, en naar verwachting dus tot een forse daling van de werkloosheid onder de beroepsbevolking van Enschede.



Een structurele oplossing van de problemen op de arbeidsmarkt waar Enschede mee kampt ligt dus in een forse verbetering van de bereikbaarheid van banen voor de inwoners van Enschede en een vergroting van de aantrekkingskracht van de stad op meer kansrijke bevolkingsgroepen. Naast het verbeteren van het voorzieningenniveau in de binnenstad is de bereikbaarheid van de stad hierbij de tweede cruciale factor. Een verbetering van de bereikbaarheid met het economische hart van Nederland kan voor Enschede belangrijke positieve effecten hebben, net als een verbetering van de bereikbaarheid van de economische centra over de grens, door het opheffen van de bestaande grensbarrières op de arbeidsmarkt.

werkloosheidsmodel: G. Marlet, R. Ponds, C. van Woerkens, 2012: Atlas van kansen voor de grensregio's Achterhoek en Borken (Atlas voor gemeenten, Utrecht).