



REGIONALE VERSCHILLEN IN WERKGELEGENHEID BINNEN OOST-NEDERLAND

Input voor het onderzoek 'Kracht van Oost' van de provincies Gelderland en Overijssel

Essay

Anet Weterings

PBL

Colofon

Regionale verschillen in werkgelegenheid binnen Oost-Nederland Input voor het onderzoek 'Kracht van Oost' van de provincies Gelderland en Overijssel

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving
Den Haag, 2020
PBL-publicatienummer: 4332

Contact

Anet.Weterings@pbl.nl

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Weterings, A. (2020), *Regionale verschillen in werkgelegenheid binnen Oost-Nederland*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) is het nationale instituut voor strategische beleidsanalyses op het gebied van milieu, natuur en ruimte. Het PBL draagt bij aan de kwaliteit van de politiek-bestuurlijke afweging door het verrichten van verkenningen, analyses en evaluaties waarbij een integrale benadering vooropstaat. Het PBL is vóór alles beleidsgericht. Het verricht zijn onderzoek gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en wetenschappelijk gefundeerd.

Inhoud

1	Inleiding	4
2	Werkzekerheid gemeten	5
3	Regionale verschillen in werkzekerheid	6
4	Achterliggende oorzaken	8
5	Kansenongelijkheid	9
6	Beleidsopties om (regionale) verschillen in werkzekerheid te verminderen	10
7	Beleidsopties om de werkzekerheid in de regio te vergroten	11
	Literatuur	13
	Bijlage 1	15
	Bijlage 2	16

1 Inleiding

Werkzekerheid, dat wil zeggen het behoud van werk gedurende de loopbaan via één of meerdere opeenvolgende banen (Dekker 2016), is van groot belang voor de materiële én immateriële welvaart van inwoners in Oost-Nederland, en daarbuiten.¹ Moeite hebben met het behoud van werk heeft niet alleen invloed op het inkomen, maar ook op andere vlakken. Het verlaagt de kansen op het krijgen en afbetalen van een hypotheek, kan leiden tot gezondheidsproblemen door zorgen over het langetermijnperspectief, het uitstellen van krijgen van kinderen, of het gevoel geven geen zinnige bijdrage te leveren aan de maatschappij (WRR 2017; WRR 2020). Ook de maatschappelijke kosten zijn groot: herhaalde episodes van werkloosheid vergroten de kans dat iemand zich terugtrekt uit de arbeidsmarkt of afhankelijk wordt van de bijstand. Dat betekent meer aanspraak op de sociale zekerheid.

Traditioneel is het arbeidsmarktbeleid vooral gericht op het aan het werk helpen van werkzoekenden: zodra ze werk hebben gevonden verdwijnen ze uit beeld bij het beleid.² Echter, in tijden van toenemende flexibilisering van de arbeidsmarkt, wordt de vraag of mensen - na het (opnieuw) vinden van werk - ook aan het werk blijven steeds belangrijker. Inmiddels is één op de drie werkenden in Nederland werkzaam via een tijdelijk contract of als zelfstandige zonder personeel (CBS 2019). Gemiddeld genomen biedt flexibel werk minder werkzekerheid. Bovendien zullen ook vele mensen met een vaste aanstelling in de komende jaren ander type werk moeten gaan uitvoeren door de digitalisering en de klimaattransitie. De werkzekerheid staat dus steeds meer onder druk.

Hoeveel aandacht er nodig is voor de kans dat mensen werk kunnen behouden loopt uiteen tussen arbeidsmarktregio's. Niet overal wonen dezelfde type mensen en ook de regionale omstandigheden, zoals de groei van het aantal banen en de sectorsamenstelling, verschillen tussen regio's.

Tot nu toe is er weinig bekend over hoe het is gesteld met de werkzekerheid en hoe dit verschilt tussen regio's. In dit essay beschrijf ik de regionale verschillen in werkzekerheid in Oost-Nederland en welke factoren van invloed zijn op de mate van werkzekerheid. Vervolgens ga ik in op de vraag in hoeverre er met beleid iets aan regionale verschillen in werkzekerheid binnen Oost-Nederland zou moeten worden gedaan en welke beleidsopties er zijn om deze verschillen te verminderen of de werkzekerheid in de regio te vergroten.

De inzichten uit dit essay zijn relevant voor afwegingen bij beleid dat de regionale economie in Oost-Nederland wil versterken, zoals centraal staat in de Kracht van Oost. De wijze waarop dit gebeurt kan (onbedoeld) van invloed zijn op de werkzekerheid in de regio en de regionale verschillen in werkzekerheid. Zo kan het stimuleren van de internationale concurrentiepositie van bedrijven de werkzekerheid van inwoners in de regio verlagen. Flexibel inzetbare arbeid is namelijk van groot belang voor de concurrentiepositie van bedrijven. Ook zijn er grote verschillen tussen sectoren in het aandeel flexibel werk en daarmee de werkzekerheid. Het stimuleren van bepaalde type activiteiten kan daardoor leiden tot minder werkzekerheid. Omdat sectoren niet gelijkmatig zijn verdeeld over de regio's van Oost-Nederland kan dit ook resulteren in grotere regionale verschillen in werkzekerheid. Als dat onwenselijk wordt geacht dan is het van belang om zicht te hebben op hoe het is gesteld met de

¹ In dit essay ligt de focus op regionale verschillen binnen Oost-Nederland voor één dimensie van brede welvaart: het hebben en behouden van werk. Naast het hebben van werk en voldoende inkomen zijn ook andere zaken van invloed op de welvaart in brede zin. Als daar ook rekening mee wordt gehouden kan een ander ruimtelijk patroon ontstaan. Raspe et al. (2020) beschrijven die verschillen.

² In Nederland bestaat geen integraal arbeidsmarktbeleid. Het beleid dat (mede) is gericht op het vergroten van de kansen op de arbeidsmarkt is verdeeld over drie beleidsterreinen: investerings-, onderwijs- en het socialezekerheidsbeleid.

regionale verschillen in werkzekerheid bij de huidige economische structuur, welke factoren hierop van invloed zijn en stil te staan bij de vraag of dit soort regionale verschillen in werkzekerheid een probleem zijn en, zo ja, hoe dat via beleid kan worden beïnvloed.

In dit essay staat de werkzekerheid van twee groepen centraal: de starters op de arbeidsmarkt en voormalig WW'ers. Zowel aan de start van de loopbaan als na een periode van werkloosheid staat de werkzekerheid onder druk. Starters moeten zich nog bewijzen. Door hun beperkte werkervaring zijn werkgevers minder geneigd ze een vaste aanstelling te geven. Ook werkloosheid wordt door veel werkgevers als een signaal gezien dat iemand minder geschikt is. Daardoor kost het voormalig WW'ers vaak moeite om weer een volwaardige positie op de arbeidsmarkt te verkrijgen en is het risico op herhaalde werkloosheid groot. Dit essay is gebaseerd op de inzichten uit verschillende studies van het PBL (Planbureau voor de Leefomgeving) naar regionale verschillen in werkzekerheid (zie Weterings et al. 2018a en b; Weterings et al. 2019a, b en c).

2 Werkzekerheid gemeten

Hoeveel werkzekerheid iemand heeft, kan alleen worden afgemeten aan hoe iemands loopbaan zich in een bepaalde periode ontwikkelt.³ Met behulp van CBS-registerbestanden over de maandelijkse arbeidsmarktpositie is onderzocht hoe de loopbaan van starters en voormalig WW'ers die binnen één jaar (opnieuw) werk hebben gevonden zich heeft ontwikkeld over een periode van vijf jaar vanaf het moment dat ze (weer) aan de slag zijn gegaan.⁴ De mate van werkzekerheid in die vijf jaar is afgemeten aan of iemand elke maand werk heeft of niet en – in geval van werk – of iemand een flexibel of een vast dienstverband heeft.⁵ Vervolgens is bekeken welke patronen kunnen worden onderscheiden in het vijfjarig loopbaanverloop van starters en voormalig WW'ers.

Op basis van de duur en opeenvolging in de tijd van hun verschillende arbeidsmarktposities komen drie patronen naar voren, zowel voor de starters als de voormalig WW'ers:

- 1) bijna de hele periode een flexibel dienstverband afgewisseld met herhaalde periodes van werkloosheid of inactiviteit;
- 2) bijna elke maand werk waarvan de meeste maanden in een flexibel dienstverband;
- 3) bijna elke maand werk, maar dan hoofdzakelijk in vast dienstverband.

De groep die het eerste pad volgt heeft de laagste werkzekerheid: zij slagen er het minst goed in om aan het werk te blijven in de vijf jaar na het (opnieuw) betreden van de arbeidsmarkt. In de twee andere paden heeft iedereen bijna alle maanden werk. Toch kan het laatste pad het meest werkzeker worden beschouwd. Het vinden van een vast dienstverband draagt nog altijd sterk bij aan de zekerheid ook op termijn nog werk te hebben.

³ In dit essay wordt dus gekeken naar de geobserveerde werkzekerheid. Die hoeft niet overeen te komen met de werkzekerheid die mensen ervaren. Zie daarvoor Raspe et al. (2020).

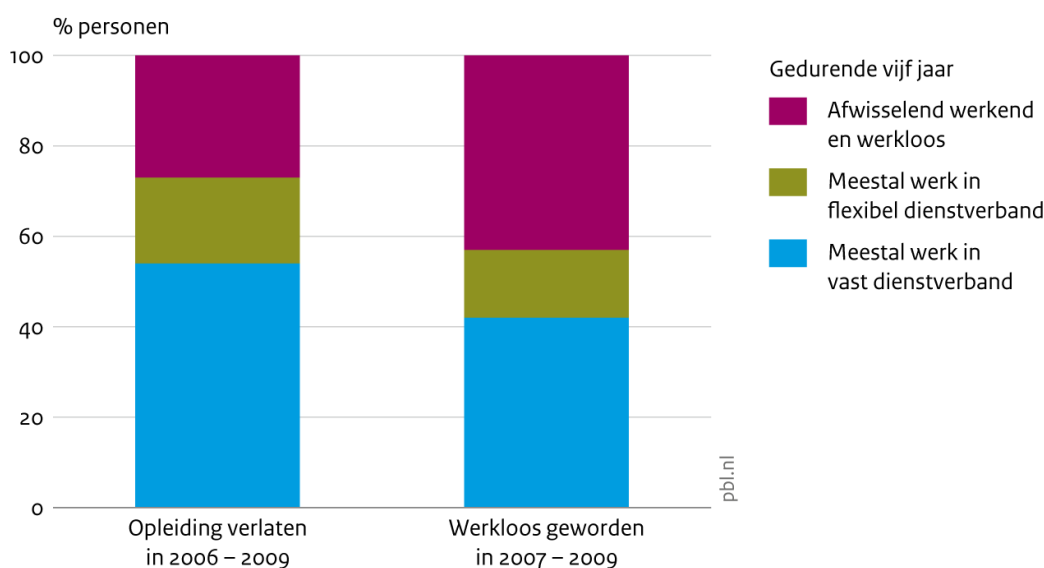
⁴ Starters zijn alle personen die tussen mei en september van de jaren 2006 tot en met 2009 een opleiding verlieten (met of zonder diploma, maar wel met een startkwalificatie) en op dat moment tussen de 17 en 25 jaar oud waren. De voormalig WW'ers zijn alle personen die na een baan met een duur van minimaal één jaar en voor minimaal 20 uur per week in een van de maanden van 2007 tot en met 2009 afhankelijk werden van een WW-uitkering als hoofdbron van inkomen en op dat moment 25 tot en met 55 jaar waren. Ze hebben werk gevonden als de hoofdbron van inkomen in een maand is veranderd in 'werknemer' of 'zelfstandige' en ze minimaal het minimuminkomen verdienen.

⁵ Er worden twee typen dienstverbanden onderscheiden: een flexibel dienstverband is een aanstelling met een tijdelijk contract, werkzaam als zzp'er, maar ook een vast contract voor minder dan 20 uur per week omdat dit vaak onvoldoende is om in het eigen levensonderhoud te voorzien. Alle andere aanstellingen worden beschouwd als een vast dienstverband. Bij de flexibele banen is nog een onderscheid gemaakt naar het aantal opeenvolgende banen (tot maximaal zes), omdat langere tijdelijke contracten meer werkzekerheid bieden.

Figuur 1 laat zien hoe de starters en de voormalig WW'ers zijn verdeeld over deze drie loopbaantypen. Starters hebben een hogere mate van werkzekerheid dan voormalig WW'ers. Het aandeel starters dat afwisselend werkend en werkloos is, is beduidend lager dan het aandeel voormalig WW'ers met zo'n weinig werkzeker loopbaanvervolg. Bovendien wordt een veel groter deel van de voormalig WW'ers die dit weinig werkzeker pad volgen na verloop van tijd langdurig werkloos of inactief (zie Weterings et al. 2018a en b).

Figuur 1

Type loopbaanvervolg na (opnieuw) vinden van werk



Bron: CBS; bewerking PBL

In de hiernavolgende beschrijving van de regionale verschillen in werkzekerheid staat het meest werkzekere pad centraal.

3 Regionale verschillen in werkzekerheid

Het aandeel starters en voormalig WW'ers met een werkzeker start of vervolg van de loopbaan, verschilt sterk tussen de arbeidsmarktregio's in Oost-Nederland (zie figuur 2).⁶ Hoe sterk de verschillen in de mate van werkzekerheid tussen de regio's binnen Oost-Nederland uiteenlopen is min of meer vergelijkbaar met de variatie tussen de regio's in heel Nederland. Sommige regio's in Oost-Nederland behoren dan ook tot de Nederlandse regio's met het hoogste aandeel starters en voormalig WW'ers dat er in slaagt om een werkzeker start of vervolg van de loopbaan te ontwikkelen (Food Valley), terwijl andere regio's juist een relatief laag aandeel hebben (Rijk van Nijmegen voor de starters en Achterhoek voor de voormalig WW'ers). Wel bevinden de regio's met de laagste aandelen van Nederland zich allemaal buiten Oost-Nederland (Groningen, Friesland, Zuid-Limburg en, voor de starters, Groot-Amsterdam).

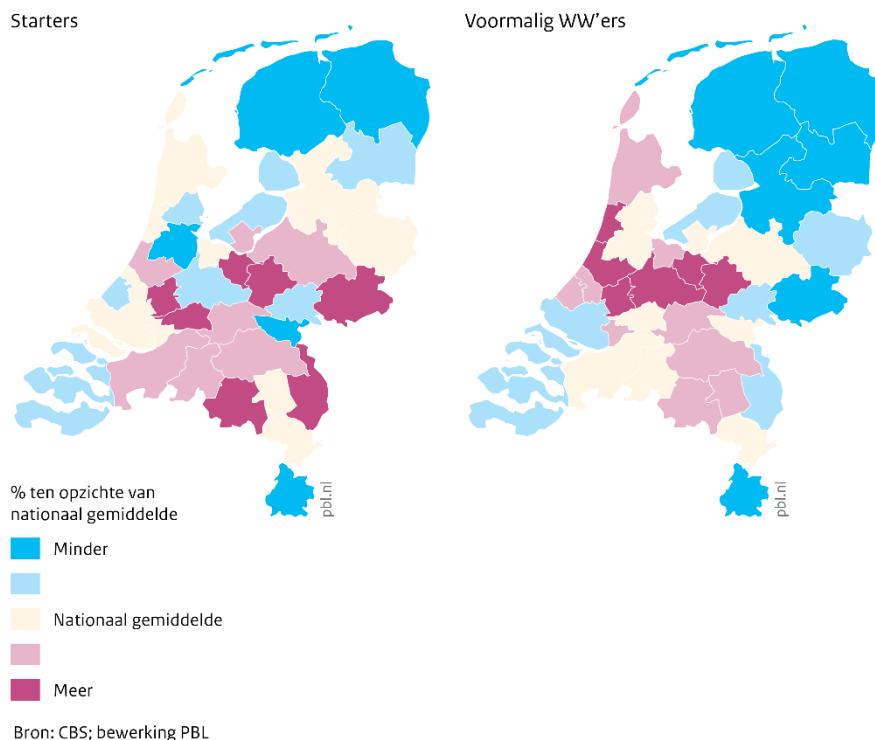
⁶ We gebruiken de arbeidsmarktregio-indeling van het UWV (zie bijlage 1 voor de namen van de verschillende regio's). Deze regio's worden ook gebruikt in het onderwijs- en arbeidsmarktbeleid van de provincies Gelderland en Overijssel.

Hoe het is gesteld met de werkzekerheid in een regio hoeft niet voor elke inwoner gelijk te zijn. Een vergelijking van de twee kaarten in figuur 2 laat zien dat in sommige regio's een hoog aandeel van de starters erin slaagt om werk te behouden terwijl het aandeel van de voormalig WW'ers dat daarin slaagt daar juist laag is. En ook het omgekeerde komt voor. Het verschil tussen beide groepen is het grootst in de Achterhoek. Het aandeel starters met een werkzekerere start van hun loopbaan is daar hoog (58%), terwijl het aandeel voormalig WW'ers met een werkzeker vervolg van de loopbaan er juist relatief laag is (37%). Dat laatste is opvallend, omdat het percentage werknemers in deze regio dat verwacht hun baan te verliezen juist laag is volgens de Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden van TNO en CBS (Provincie Gelderland 2019). De werkzekerheid is dus hoog voor degenen die werk hebben, maar zodra iemand werkloos wordt kost het moeite om weer werk te vinden (zie bijlage 2) en te behouden.

Voor de voormalig WW'ers (rechts in figuur 2) geldt grofweg dat het aandeel met een werkzeker loopbaanvervolg afneemt, hoe verder weg de regio ligt van het midden van het land. Voor de starters is binnen Oost-Nederland geen sprake van een duidelijk ruimtelijk patroon. Zo is het aandeel starters met een werkzekerere start op de arbeidsmarkt hoog in zowel Food Valley als de Achterhoek, terwijl deze regio's qua sectorsamenstelling, economische en demografische ontwikkeling sterk van elkaar verschillen. En het aandeel is het laagst in Rijk van Nijmegen, terwijl daar net als in Food Valley een universiteit is gevestigd.⁷ Dit gemengde beeld voor de werkzekerheid van starters is niet uniek voor Oost-Nederland: ook binnen de Randstad zijn grote verschillen.

Figuur 2

Aandeel starters en voormalig WW'ers met een werkzekerere loopbaan



⁷ Dit verschil komt overeen met de arbeidsmarktprognose 2017-2022 van ROA voor de provincie Gelderland, waaruit blijkt dat de vooruitzichten op werk voor hoger opgeleiden in Rijk van Nijmegen zwakker zijn dan elders (zie Peeters et al. 2018).

Voor beide groepen valt op dat de regionale verschillen in werkzekerheid niet volledig samenvallen met regionale verschillen in de groei van het aantal banen. Zo is, op de Achterhoek na, de werkzekerheid van de voormalig WW'ers het laagst in de regio IJsselvechtstreek (Zwolle en omgeving). Juist in die regio is het aantal banen de laatste jaren sterk is toegenomen (zie Tordoir & Poorthuis 2020). Voormalig WW'ers lijken hier dus niet van te profiteren.⁸

4 Achterliggende oorzaken

Met behulp van een multinomiale regressieanalyse is nader onderzocht wat de kans beïnvloedt dat starters en voormalig werknemers een van de drie loopbaanpaden uit figuur 1 volgen (zie Weterings et al. 2019a en b voor een nadere toelichting).

De regionale verschillen in werkzekerheid komen voor een deel doordat in sommige regio's relatief veel groepen wonen met een veel lagere kans op een werkzekere loopbaan. Zo zijn de voormalig WW'ers in de niet-stedelijke delen van de arbeidsmarktregio's langs de grens met Duitsland vaker ouder en lager opgeleid dan degenen die in de stedelijke arbeidsmarktregio's en in Food Valley wonen. Dit verschil wordt nog verder versterkt doordat jongeren vaak naar de steden vertrekken om daar een hogere opleiding te volgen (Tordoir & Poorthuis 2020). In de steden wonen daardoor ook meer starters en voormalig WW'ers met een gunstigere positie op de arbeidsmarkt, zoals hoogopgeleiden. Tegelijkertijd wonen in de steden ook meer starters en voormalig WW'ers met een niet-westerse migratieachtergrond dan in de niet-stedelijke regio's; zij hebben juist een lagere kans op een werkzekere loopbaan. Door die mix in de stedelijke bevolking is het gemiddeld verschil in de kans op een werkzekere loopbaan tussen de grootstedelijke agglomeraties (waaronder Zwolle, Apeldoorn, Twente, Nijmegen en Arnhem) en de niet-stedelijke gemeenten beperkt.

Echter, ook als we rekening houden met verschillen in de bevolkingssamenstelling van de arbeidsmarktregio's, verschilt de werkzekerheid nog tussen regio's. Twee starters of voormalig WW'ers met vergelijkbare persoonskenmerken die in verschillende arbeidsmarktregio's binnen Oost-Nederland wonen, hebben dus niet dezelfde kans op een werkzeker begin of vervolg van de loopbaan. Ook de omstandigheden in de regio waar ze wonen spelen een rol.

Starters hebben meer kans op een werkzekere loopbaan als zij in regio's wonen met een lagere (jeugd)werkloosheid en van waaruit meer banen bereikbaar zijn.⁹ Als een groter deel van die banen aansluit bij de door hen gevolgde opleiding, vergroot dat hun kansen verder. Een uitzondering zijn de grootstedelijke agglomeraties, zoals Rijk van Nijmegen: ondanks de vele banen zijn de kansen van starters daar toch lager. Waarschijnlijk komt dit door de grotere concurrentie om werk in de steden: regio's met veel banen trekken ook meer werkzoekenden aan van buiten de eigen regio. Maar ook het relatief grote aandeel van hoger opgeleide schoolverlaters van de universiteit en het hoger beroepsonderwijs kan een rol spelen (Peeters et al. 2018). Zo is Rijk van Nijmegen de enige regio in Oost-Nederland waar het aandeel jong volwassenen is gestegen de afgelopen tien jaar (zie Tordoir & Poorthuis, 2020).

Voor voormalig WW'ers is de kans op werkbehoud vooral afhankelijk van het aantal bereikbare banen. Opvallend genoeg is de aansluiting van die banen op de sector waarin zij werkzaam waren voor ze in de WW instroomden niet van invloed. Dit komt waarschijnlijk doordat

⁸ Dit is in lijn met de bevindingen in de PBL-studie 'De verdeelde triomf' die laat zien dat er geen directe samenhang bestaat tussen de regionale groei van het aandeel hoogbetaalde banen en de kans op het vinden van werk voor WW'ers en bijstandsontvangers (PBL 2016).

⁹ Dit is het aantal banen dat zich binnen een acceptabele woon-werkreistijd van de woongemeente bevindt (zie Weterings et al. 2019a voor een nadere toelichting).

een groot deel van de voormalig WW'ers al voor ze werkloos waren werkten via uitzendorganisaties en dus veelal werk verrichtte dat geen specifieke vaardigheden vraagt. Ook spelen regionale verschillen in de jaarlijkse economische groei of in werkloosheid amper een rol. Naast beperkingen in het totale aantal banen, lijken dus ook kwalitatieve mismatches een rol te spelen. Mogelijk sluiten de kennis en vaardigheden van voormalig WW'ers beperkt aan op het type banen dat in de regio beschikbaar is, bijvoorbeeld door verschillen in het aangeboden en gevraagde opleidingsniveau.¹⁰

Als het belang van de regionale omstandigheden wordt afgezet tegen dat van de verschillende persoonskenmerken, dan wisselt het beeld. Een hoger opleidingsniveau draagt sterker bij aan de werkzekerheid van starters en voormalig WW'ers dan de regio waar ze wonen, en voor starters ook het hebben van een niet-westerse migratieachtergrond. Maar andere persoonskenmerken, zoals geslacht, hebben ten opzichte van het effect van de regio kleinere (voor de starters) of vergelijkbare (voor de voormalig WW'ers) effecten. Bovendien kunnen de effecten van regionale omstandigheden, in combinatie met die van andere factoren, zwaar drukken op de kans op behoud van werk.

5 Kansenongelijkheid

Aan de vraag hoe via beleid (regionale) verschillen in werkzekerheid kunnen worden weggenomen, gaat de vraag vooraf of er ook noodzaak is tot overheidsingrijpen. In hoeverre zijn de hiervoor beschreven verschillen in werkzekerheid wel of niet acceptabel? Het is belangrijk om eerst vast te stellen dat het hier gaat om ongelijkheid in kansen (de kans op het vinden en behouden van werk), en niet in uitkomsten, zoals inkomen of vermogen. Terwijl de meningen over de relevantie van verschillen in uitkomsten sterk uiteenlopen, is er in de Nederlandse politiek breed overeenstemming dat kansenongelijkheid onwenselijk is (Buitelaar et al. 2017; McCloskey 2014; De Vos 2015).

Kansenongelijkheid kan vanuit twee perspectieven als onwenselijk of onrechtvaardig worden beschouwd (Buitelaar et al. 2017). In een instrumenteel perspectief is dat het geval als de ongelijkheid negatieve gevolgen heeft op andere (maatschappelijke) fenomenen. Er is volop bewijs is dat een lage werkzekerheid negatieve gevolgen heeft (zie de inleiding), maar dat geldt niet voor het effect van *regionale verschillen* in werkzekerheid. Het is bijvoorbeeld niet bekend of iemands gezondheid slechter is vanwege de lage kans op werkbehoud in de eigen regio, of dat er aanvullende negatieve gevolgen uitgaan van een hogere kans op werkbehoud in andere regio's. Anders gezegd, komen negatieve gevolgen voort uit het niveau van werkzekerheid in de regio, en/of door de regionale verschillen in werkzekerheid tussen regio's? Het antwoord op die vraag is bepalend voor de insteek van het beleid. In het eerste geval is dat het verhogen van de gemiddelde kans op werkbehoud in achterblijvende regio's, en in het tweede geval het opheffen van de regionale verschillen. Die doelen vergen een verschillende aanpak.

Het tweede perspectief is het intrinsiek perspectief, waarin niet het effect van ongelijkheid in de kans op werkbehoud centraal staat, maar de rechtvaardigheid van die ongelijkheid in zichzelf. Kansenongelijkheid wordt in het algemeen als onrechtvaardig gezien, wanneer mensen zelf niets kunnen doen om die ongelijkheid op te heffen (De Vos 2015). Voor de meeste

¹⁰ Tordoir en Poorthuis (2020) laten zien dat tussen 2007 en 2018 vooral in het oostelijk deel van Oost-Nederland het aandeel banen voor hoogopgeleiden sterk is toegenomen, terwijl er minder werk is voor lager opgeleiden. Als vooral die laatste groep in de WW belandt zal het ze meer moeite kosten om opnieuw werk te vinden, laat staan werk te behouden.

mensen is dat laatste ook het geval bij verschillen in werkzekerheid. Zo heb je geen invloed op hoe oud je bent of wat de achtergrond is van je familie.

Of regionale verschillen in werkzekerheid onrechtvaardig zijn, ligt iets genuanceerder. Net als bij de achtergrond van je familie, heb je geen invloed op waar je wieg staat. Als dan het beroepsonderwijs in je geboorteregio minder aansluit bij wat nodig is voor een werkzekere loopbaan, dan is dat ondanks (en niet dankzij) jezelf en daarmee dus onrechtvaardig. Maar in tegenstelling tot je leeftijd of achtergrond, kan je later in je leven wel iets doen aan waar je woont: je kunt verhuizen naar een regio met meer kansen. In de praktijk is dit voor veel mensen echter moeilijk te realiseren. Zo zijn in de regio's waar het meeste werk is, ook de huizenprijzen het hoogst. Die regio's zijn daardoor beperkt toegankelijk voor mensen van onvoldoende vermogen. Ook de sociale woningbouw biedt weinig alternatief vanwege de lange wachttijden.

Kortom, regionale verschillen in werkzekerheid kunnen dus als onrechtvaardig worden beschouwd.

6 Beleidsopties om (regionale) verschillen in werkzekerheid te verminderen

Er zijn vele opties om regionale verschillen in werkzekerheid te verminderen. Grofweg kunnen al die opties worden gegroepeerd via twee dimensies:

- 1) Generiek beleid met in elke regio dezelfde aanpak¹¹ versus regiospecifiek beleid afgestemd op specifieke kenmerken van inwoners of omstandigheden in de regio, en;
- 2) Beleid gericht op het verbeteren van de mogelijkheden van (potentiële) arbeidskrachten zodat hun kansen worden vergroot, of beleid dat tracht het banenaanbod te verbeteren en zo indirect de kansen van personen op de regionale arbeidsmarkt te versterken.

Ondanks de vele opties die er zijn om via beleid regionale verschillen in werkzekerheid te verminderen, is dit een complexe opgave. Zo is de achterliggende gedachte bij generiek beleid het voorkomen van regionale verschillen in kansen. Echter, in de praktijk pakt het – onbedoeld – vaak verschillend uit omdat niet overal dezelfde type mensen wonen of dezelfde banen zijn. Als het provinciaal beleid zich richt op het stimuleren van bepaalde sectoren, dan leidt dat vooral tot meer banen in de regio's waar al bedrijven in die sectoren actief zijn. Dat zijn niet noodzakelijkerwijs de regio's met een lage werkzekerheid. Op vergelijkbare wijze kan ook steun voor kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt regionale verschillen vergroten als dat gekoppeld is aan de aanwezigheid van bijvoorbeeld grote bedrijven (Edzes et al. 2013).

Hoewel dit lijkt te pleiten voor beleid afgestemd op de regionale situatie, kan ook regiospecifiek beleid leiden tot meer regionale verschillen in werkzekerheid. Dit gebeurde bijvoorbeeld in Engeland waar het investeringsbeleid de afgelopen jaren was gericht op het verder vergroten van de groei in de al sterke regio's. De verwachting was dat via een zogenoemd 'trickle-downeffect' dit ook de omstandigheden in economisch minder sterke regio's zou verbeteren.

¹¹ Dit is niet voorbehouden aan de nationale overheid. Ook provincies en gemeenten kunnen generiek beleid voeren, waarbij het beleid geen rekening houdt met verschillen tussen lagere ruimtelijke eenheden (zoals arbeidsmarktregio's, gemeenten of wijken binnen gemeenten).

Recent onderzoek laat echter zien dat dit trickledowneffect zeer beperkt is (Rodríguez-Pose 2018), ook in Nederland (Thissen et al. 2019). Het gevolg was dat de verschillen juist groter in plaats van kleiner werden.

Een in de economische literatuur veel genoemde oplossing hiervoor is het stimuleren van mensen uit achterblijvende regio's om te verhuizen naar regio's met betere kansen op de arbeidsmarkt (Glaeser 2011). De aanspraak op de sociale zekerheid in de achterblijvende regio's neemt dan af, en de werkzekerheid van de verhuizers neemt toe. Interregionaal verhuizen kan worden gestimuleerd via verhuispremies voor (langdurig) werklozen of het toestaan van grotere verschillen in de hoogte van inkomens of bijstandsuitkeringen. Toch is het de vraag of dat beleid effectief is. Onderzoek laat zien dat door de sociale binding met hun regio maar weinig mensen verhuizen, ook als ze werkloos zijn of elders meer kunnen verdienen (Rodríguez-Pose 2018; Huttunen et al. 2018). Bovendien kan het stimuleren van verhuizingen ook negatieve consequenties hebben voor de vertrekregio's. De (verdere) daling van de omvang van de beroepsbevolking kan de regio minder aantrekkelijk maken als vestigingsplaats voor bedrijven.

Enige mate van regionale ongelijkheid in werkzekerheid lijkt dan ook onvermijdelijk en noopt tot een zekere acceptatie hiervan. In plaats van het verminderen van regionale verschillen in werkzekerheid, kan de focus in het beleid daarom mogelijk beter worden verschoven naar het bieden van voldoende kansen op werkbehoud in regio's waar de werkzekerheid te laag is (of dreigt te worden). Dus niet in elke regio dezelfde mate van werkzekerheid, maar overall genoeg. Wat daarbij als een acceptabele ondergrens wordt beschouwd, is onderwerp van politiek-maatschappelijke discussie.

7 Beleidsopties om de werkzekerheid in de regio te vergroten

Als het doel is het vergroten van de werkzekerheid in de regio, ongeacht hoe het is in andere regio's, dan richt het beleid zich op het verbeteren van de mogelijkheden en omstandigheden in de achterblijvende regio's. Ook dan zijn er verschillende opties.

Een veel gebruikte optie is het aanleggen van bedrijventerreinen of campussen in de hoop bedrijven van elders naar de regio te trekken. In de praktijk leidt dat echter zelden tot bedrijfsverplaatsingen (PBL 2009). Bovendien heeft dit negatieve consequenties voor de werkzekerheid in de regio's waar die bedrijven voorheen waren gevestigd. De laatste jaren is de focus van het investeringsbeleid daarom meer verschoven naar het stimuleren van nieuwe activiteiten in de regio zelf, bijvoorbeeld via lokaal ondernemerschap, die aansluiten bij de reeds bestaande activiteiten in de regio (Foray 2015).

Een andere optie is het verbeteren van de aansluiting tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt binnen de regio. Als het probleem is dat de vaardigheden van de werkzoekenden niet overeenkomen met de door bedrijven gevraagde vaardigheden dan is er een kwalitatieve mismatch. Die kan bijvoorbeeld worden verminderd door opleidingen beter af te stemmen op de behoefte van de bedrijven in de regio, zoals momenteel wordt nagestreefd de provincies Gelderland en Overijssel, maar ook regio's binnen de provincies. Dit soort beleid vergroot niet alleen de kans dat starters werk vinden, maar ook de mogelijkheden voor bedrijven om voldoende geschikt personeel te vinden.

Wil dit beleid bijdragen aan het vergroten van de werkzekerheid, dus de kans op het behoud van werk op de langere termijn, dan is het van belang dat te 'smalle' opleidingstrajecten die volledig zijn afgestemd op de behoefte van één of enkele bedrijven in de regio worden voorkomen. De opgedane vaardigheden vergroten dan weliswaar op de korte termijn de kans op werk, maar zijn mogelijk te specifiek als de regionale vraag naar arbeid op de langere termijn verandert. Voor meer werkzekerheid moet de focus dus liggen op structurele veranderingen in de kwalitatieve match tussen vraag en aanbod arbeid, en niet op het oplossen van de huidige mismatch die mogelijk gevoelig is voor conjuncturele schommelingen.

Een andere manier om de kwalitatieve mismatch op de arbeidsmarkt te verminderen is het stimuleren van de doorstroming tussen groei- en krimpsectoren via bij- en omscholingstrajecten. Ook hier is veel aandacht voor in het beleid van de provincies in Oost-Nederland. Dat is terecht. Door digitalisering en de klimaattransitie zal de vraag naar arbeid in sommige sectoren gaan stijgen en in andere sectoren gaan dalen, wat kan leiden tot frictie op de arbeidsmarkt (Weterings et al. 2018c). Bovendien gaat de aard van het werk in veel beroepen veranderen waardoor het de vraag is of de huidige werkenden over de vaardigheden beschikken die hun beroep in de toekomst vraagt (Ligtvoet et al. 2017).

Voor het stimuleren van de doorstroming tussen groei- en krimpsectoren is het van belang eerst zicht te hebben op wat de beperkte mobiliteit tussen sectoren veroorzaakt. Naast het niet beschikken over de juiste werkervaring of opleiding (qua niveau of richting), kunnen ook verschillen in lonen en arbeidsvoorwaarden een rol spelen. Het oplossen van die laatste verschillen vraagt een heel andere aanpak dan omscholing. En zelfs als het gaat om een mismatch in vaardigheden kan de aanpak en wie daarvoor aan de lat staat sterk uiteenlopen. Beschikken de werkzoekenden over de juiste basiskennis dan kan mogelijk worden volstaan met bedrijfsinterne oplossingen en kan het knelpunt op korte termijn worden opgelost. Zo niet, dan is het van belang dat onderwijsinstellingen in overleg met werkgevers bij- en omscholingstrajecten opzetten.

De verdere flexibilisering op de arbeidsmarkt kan een complicerende rol spelen bij het vergroten van de werkzekerheid voor degenen die al actief zijn op de arbeidsmarkt. Werkgevers investeren vaak minder in de scholing en ontwikkeling van werknemers met tijdelijke contracten (Künn-Nelen et al. 2018). Bovendien is de financiering van bij- en omscholingstrajecten in Nederland nog altijd grotendeels sectoraal georganiseerd, wat overstappen tussen sectoren belemmert.

Naast mismatches in gevraagde en geboden vaardigheden, kan de werkzekerheid ook worden belemmerd door ruimtelijke mismatches in vraag en aanbod: nieuwe banen ontstaan dan in andere delen van de regio dan waar de (meeste) werkzoekenden wonen (zie Tordoir & Poorthuis 2020). In dat geval kan de werkzekerheid van inwoners in een regio ook worden vergroot door te zorgen dat zij ook banen op grotere afstand kunnen bereiken, in buurregio's maar eventueel ook over de landgrens. Dit kan bijvoorbeeld door de aanleg van nieuwe infrastructuurle verbindingen. Wel zijn dit soort investeringen vaak erg kostbaar. Als dat tot gevolg heeft dat de kosten voor het gebruik van die verbindingen ook hoog zijn, is het de vraag of kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt wel gebruik kunnen maken van de nieuwe verbinding. Het kan dus beter zijn om goedkopere opties te verkennen, zoals een verbetering van de dienstregeling in het bestaande openbaar vervoer. Voorwaarde voor het succes van dit soort beleid is dat de vaardigheden van de arbeidskrachten in de achterblijvende regio aansluiten op de behoeften van werkgevers in de buurregio's (Weterings et al. 2013; Weterings & Van Gessel-Dabekaussen 2015). Zeker bij grote investeringen is het van belang dit eerst te inventariseren.

Literatuur

Buitelaar, E., A. Weterings & R. Ponds (2017), *Cities, economic inequality and justice. Reflections and alternative perspectives*. Milton Park/New York: Routledge.

CBS (2019), *Flexwerk in Nederland en de EU*. Den Haag/Heerlen: CBS, <https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-flexwerk/hoofdcategorieen/flexwerk-in-nederland-en-de-eu>.

Dekker, R. (2016), 'Werkzekerheid: wat is het?', pp. 23-31 in: T. Wilthagen & R. Peijen (red.), *Samenwerken aan werkzekerheid*. Amersfoort: NBBU.

Edzes, A.J.E., R. Rijnks & J. van Dijk (2013), 'Spatial implications of using firm level quotas to employ low productive workers', *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 104(5): 621-629, <https://doi.org/10.1111/tesg.12060>.

Foray, D. (2015), *Smart specialisation. Opportunities and challenges for regional innovation Policy*. Abingdon/New York: Routledge.

Glaeser, E.L. (2011), *The triumph of the city. How our greatest invention makes us richer, smarter, greener, healthier and happier*. New York: Penguin.

Huttunen, K., J. Moen & K.G. Salvanes (2018), 'Job loss and regional mobility', *Journal of Labor Economics* 36(2): 479-509.

Ligtvoet, A., A. Pickles & J. van Barneveld (2016), *Kwalitatieve impact van het Energieakkoord op werkgelegenheid*. Amsterdam: Technopolis.

Künn-Nelen, A., D. Poulissen, P. van Eldert, D. Fouarge & A. de Grip (2018), *Leren onder werkenden met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt*, ROA-R-2018/5. Maastricht: ROA.

McCloskey, D.N. (2014), 'Measured, unmeasured, mismeasured, and unjustified pessimism: A review essay of Thomas Piketty's *Capital in the twenty-first century*', *Erasmus Journal of Philosophy and Economics* 7(2): 73-115.

PBL (2009), *De toekomst van bedrijventerreinen*. Den Haag: PBL.

PBL (2016), *De verdeelde triomf*. Den Haag: PBL.

Peeters, T., Cörvers, F., Bakens, J. & I. Bijlsma (2018), *Arbeidsmarktprognoses Provincie Gelderland naar opleiding en beroep 2017-2022*. Maastricht: Universiteit Maastricht/ROA.

Provincie Gelderland (2018), *Onderwijs en arbeidsmarkt in cijfers. September 2019*. Arnhem: Provincie Gelderland.

Raspe, O., Aalders, R. & S. Hardeman (2020), *Brede welvaart in Oost-Nederland*. Utrecht: RaboResearch.

Rodríguez-Pose, A. (2018), The revenge of the places that don't matter (and what to do about it). *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 11 (1), March 2018: 189-209.

Thissen, M., O. Ivanova, O. Raspe & A. Weterings (2019), *De economische samenhang tussen regio's in Nederland*. Den Haag: PBL.

Tordoir, P.P. & A. Poorthuis (2020), *Oost-Nederland: verbindingen centraal. Onderzoeksrapport Deelproject Kracht van Oost-Nederland 2*. Amsterdam: UvA/RE Atelier Tordoir.

Turkenburg, M., L. Herweijer & J. Dagevos (2013), *De studie waard*. Den Haag: SCP.

Vos, M. de (2015), *Ongelijk maar fair. Waarom onze samenleving ongelijker is dan we vrezen, maar rechtvaardiger dan we hopen*. Tiel: Uitgeverij LannooCampus.

Weterings, A., D. Diodato & M. van den Berge (2013), *Veerkracht van regionale arbeidsmarkten*. Den Haag: PBL.

Weterings, A. & G. van Gessel-Dabekaussen (2015), *Arbeidsmarkt zonder grenzen*. Den Haag/Heerlen: PBL/CBS.

Weterings, A., M. Middeldorp & M. van den Berge (2018a), *Regionale verschillen in carrièreverloop na de WW*, Den Haag: PBL Planbureau voor de Leefomgeving.

Weterings, A., M. Middeldorp & M. van den Berge (2018b), *Regionale verschillen in het carrièreverloop van starters*, Den Haag: PBL Planbureau voor de Leefomgeving.

Weterings, A., O. Ivanova, D. Diodato, M. Lankhuizen, M. Thissen, K. Schure & R. Koelemeijer (2018), *Effecten van de energietransitie op de regionale arbeidsmarkt – een quickscan*. Den Haag: PBL.

Weterings, A., M. Middeldorp & M. van den Berge (2019a), *Werkzekerheid na werkloosheid: De rol van de arbeidsmarktregio*, Den Haag: PBL Planbureau voor de Leefomgeving.

Weterings, A., M. Middeldorp & M. van den Berge (2019b), *Werkzekerheid en de start op de arbeidsmarkt: De rol van de regio*, Den Haag: PBL Planbureau voor de Leefomgeving.

Wilthagen, T. & R. Peijen (2016), *Samenwerken aan werkzekerheid*. Amersfoort: NBBU.

WRR (2017), *Voor de zekerheid. De toekomst van flexibel werkenden en de moderne organisatie van arbeid*. Den Haag: WRR.

WRR (2020), *Het betere werk*. Den Haag: WRR.

Bijlage 1

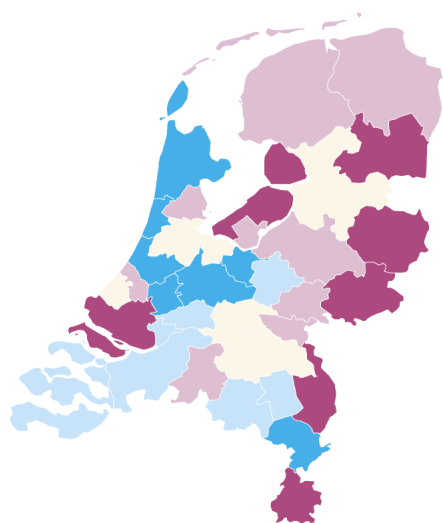
Figuur B1
Arbeidsmarktregio's



Bron: CBS

Bijlage 2

Langdurig werklozen



Aandeel WW'ers ten opzichte van nationaal gemiddelde

- Minder
- Nationaal gemiddelde
- Meer

Data hebben betrekking op personen die afhankelijk waren van WW tussen 2007 en 2009

Bron: CBS 2018; bewerking PBL