

**Prognose bijstandsgerechtigden Emmen/Coevorden  
2006-2011**

Onderzoeksverslag ten behoeve  
van de gemeenten Emmen en  
Coevorden

**Dr. L. Broersma  
Prof. Dr. J. van Dijk**

**URSI-FRW  
Postbus 800  
9700 AV Groningen  
September 2006**

**Urban and Regional Studies Institute  
Research Report 314**

The Urban and Regional Studies Institute (URSI) has been established for coordinating research projects in the field of urban and regional planning, demography and human and economic geography within the Faculty of Spatial Sciences at the University of Groningen in the Netherlands

## **Inhoudsopgave**

|   |           |
|---|-----------|
| <b>1. Inleiding.....</b>  | <b>3</b>  |
| <b>2. Aanpak en data .....</b>  | <b>5</b>  |
| 2.2 Aanpak: bijstandskans en bandbreedte .....                                  | 6         |
| <b>3. Analyse .....</b>   | <b>9</b>  |
| 3.1 Bijstandskansen Emmen en Coevorden.....                                     | 9         |
| 3.2 Vergelijking met G-26 .....   | 10        |
| 3.3 Basisprojectie bijstandsgerechtigden Emmen en Coevorden .....               | 11        |
| <b>4. Prognose en bandbreedte.....</b>  | <b>13</b> |
| 4.1 Conjunctuur.....  | 13        |
| 4.2 Effecten van structurele veranderingen in Emmen en Coevorden.....           | 14        |
| 4.3 Institutionele veranderingen.....   | 17        |
| 4.4 Effecten van institutionele veranderingen voor Emmen en Coevorden WIA ..... | 19        |
| 4.5 Overige effecten .....  | 23        |
| 4.6 Prognose bijstandsgerechtigden en bandbreedte .....                         | 24        |
| 4.7 Conclusies .....  | 25        |
| <b>Appendix A.....</b>  | <b>27</b> |
| <b>Appendix B.....</b>  | <b>31</b> |

Voor vooral de beleidsmatige aspecten van dit onderzoek zijn we dank verschuldigd aan Arjen Edzes van het Centrum voor Arbeid en Beleid (CAB) te Groningen voor zijn commentaar en suggesties. Daarnaast is de plezierige, open discussie met de ‘klankbordgroep’ van ambtenaren van de gemeente Emmen, te weten Gilles Gerth, Nico Klavers en Harry Kroeze, van groot belang geweest voor de leesbaarheid en focus van dit rapport.

Groningen, 17 juli 2006

Lourens Broersma  
Jouke van Dijk

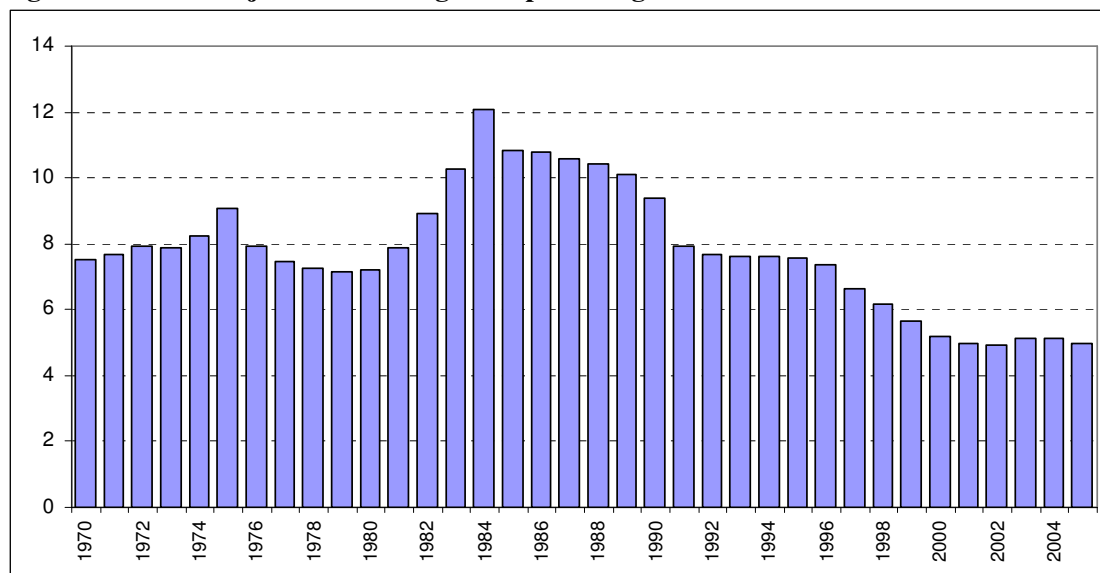
## 1. Inleiding

De (algemene) bijstand is in Nederland de inkomensondersteuning en ondersteuning bij het vinden van werk voor 'wie niet zelf in zijn bestaan kan voorzien' en voor wie geen aanspraak kan maken op voorliggende voorzieningen, zoals de WW en de WAO. Sinds 1 januari 2004 wordt de bijstand geregeld door de Wet Werk en Bijstand (WWB). Tussen 1996 en 2004 werd het geregeld door de (herziene) Algemene bijstandswet (Abw). Voor 1996 was de bijstandsverlening geregeld in de (oude) Algemene Bijstandswet (ABW) en de daarop gebaseerde nadere regelgeving. De ABW is in 1963 ingevoerd als opvolger van de Armenwet.

Tot voor kort gold dat het inkomensdeel van de Algemene bijstandswet voor gemeenten voor 75% op declaratiebasis door het Rijk werd gefinancierd en voor 25% was gebudgetteerd via een brede doeluitkering.<sup>1</sup> Gemeenten die hun Abw-bestand terug drongen zagen zo driekwart van de bespaarde uitkeringen terugvloeien naar het Rijk. Aan de andere kant werden gemeenten waar het aantal uitkeringen steeg voor een belangrijk deel gecompenseerd door het Rijk. Dit leidde tot een vrij stabiel bijstandsbestand dat in de loop der tijd weinig varieerde (zie figuur 1).

Bijstandsuitkeringen fluctueren uiteraard met de stand van de conjunctuur. Na de recessies van 1974/75 en 1981/82 nam het bijstandspercentage toe; in de tussentijdse herstelperioden daalde dit percentage geleidelijk weer. Toch lag er tussen 1970 en 1995 een soort bodem in het aantal huishoudens in de bijstand van grofweg 8%. Pas met de krachtige economische opleving in de tweede helft van de jaren 90 nam ook het aantal uitkeringen af. Dit kwam vooral door een afname in de doorstroom van WW naar bijstand, vanwege minder banenverlies en dus minder WW. Het bijstandspercentage kwam na 2000 uit op ca. 5%. Opvallend is dat de laatste twee recessies (1993/1994 en 2002/2003) niet hebben geleid tot een stijging van het bijstandspercentage.

**Figuur 1 – Aantal bijstandsuitkeringen als percentage van huishoudens in Nederland**



Bron: CBS (bewerking RuG)

<sup>1</sup> Deze 75-25 verhouding dateert van 1 januari 2001. Voordien was de verhouding 90-10.

Het Rijk wilde echter meer financiële prikkels in de financiering van de Abw inbouwen, zodat gemeenten meer gestimuleerd zouden worden om het aantal bijstandsuitkeringen verder terug te dringen. Per 1 januari 2004 is de Wet Werk en Bijstand (WWB) in werking getreden, als vervanging van de Algemene bijstandswet, de Wet Inschakeling Werkzoekenden, de Instroom-Doorstroomregeling, de Wet Financiering Abw, Ioaw en Ioaz en enkele kleine regelingen. De financiering is nu geheel een zaak van gemeenten geworden door de 100% budgettering van uitkerings- en reïntegratiemiddelen. Ook de beleidsvorming en uitvoering ligt grotendeels bij de gemeenten. Reïntegratie en activering van bijstandsgerechtigden kan zowel door de gemeente zelf ter hand worden genomen als worden uitbesteed aan gespecialiseerde reïntegratiebedrijven.

In het kader van het Meerjarenbeleidsplan 2006-2010 willen de gemeente Emmen en Coevorden een duidelijk beeld krijgen van de toekomstige aantallen huishoudens in de gemeente die recht op een bijstandsuitkering zullen gaan krijgen. Zij willen tevens dat in deze prognose rekening wordt gehouden met de economische ontwikkelingen in Zuidoost-Drenthe van de achterliggende en komende jaren en met de mogelijke gevolgen van de wetswijziging rond arbeidsongeschiktheid.

In dit rapport zal hiervan verslag worden gedaan. In paragraaf 2 zullen de gevolgde analyse en de gebruikte data nader uiteen worden gezet. Paragraaf 3 is dan vervolgens de kern van dit rapport waarin verschillende aspecten van de prognose van het aantal huishoudens dat aanspraak maakt op de WWB de revue zullen passeren. Paragraaf 4 presenteert de belangrijkste conclusies.

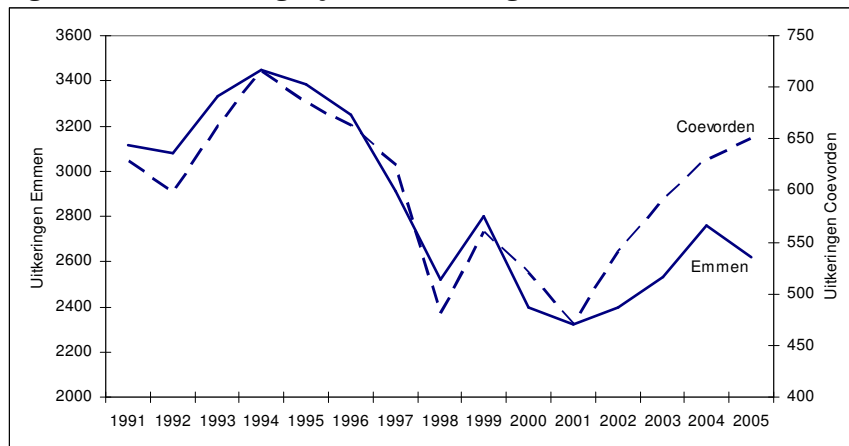
## 2. Aanpak en data

Als eerste volgt in deze paragraaf een korte beschrijving van stand en recente ontwikkeling van het aantal bijstandsgerechtigden in Emmen en Coevorden. Daarna wordt nader ingegaan op de gevolgde procedure om dit aantal voor beide gemeenten te voorspellen. Het is belangrijk te realiseren dat een bijstandsuitkering niet persoonsgebonden is, zoals WW of WAO, maar afhankelijk van de huishoudensituatie. De uitkeringen verschillen per leefvorm van het huishouden, namelijk: (i) alleenstaand, (ii) éénoudergezin, (iii) samenwonend (gehuwd of ongehuwd). Bijstandsuitkeringen zullen daarom ook niet worden gerelateerd aan de bevolking, maar aan het aantal huishoudens. Er zal onderscheid worden gemaakt naar de drie hierboven onderscheiden leefvormen van huishoudens naar leeftijd van de referentiepersoon.<sup>2</sup>

### 2.1 Stand van zaken Emmen en Coevorden

In 2005 werden in Emmen bijna 2600 bijstandsuitkeringen verstrekt tegen 650 in Coevorden. De ontwikkeling van het aantal uitkeringen van afgelopen vijftien in beide gemeenten hangt wel sterk samen met de conjunctuur (figuur 2). In tegenstelling tot figuur 1 resulteren de recessies van 1993/94 en 2002/03 nu wel in een stijging van het aantal uitkeringen.<sup>3</sup> Het patroon in Emmen en Coevorden is duidelijk conjunctuurgevoeliger dan landelijk. Op de top van de recessie 1993/94 bedroeg het aantal bijstandsuitkeringen in Emmen ruim 3400 en in Coevorden ruim 700. Ook de gevolgen van de laatste recessie van 2002/03 zijn, vooral voor Coevorden, duidelijk zichtbaar.

**Figuur 2. Ontwikkeling bijstandsuitkeringen in Emmen en Coevorden, 1991-2005**



Bron: CBS

<sup>2</sup> De referentiepersoon is een statistische entiteit bedoeld om huishoudenkenmerken aan te ontleen. Als er sprake is van een paar dan wordt de man als referentiepersoon aangeduid. In geval van een paar van gelijk geslacht wordt de oudste van het paar referentiepersoon. In een éénouderhuishouden is de ouder de referentiepersoon. In een overig huishouden is de oudste man de referentiepersoon en als er geen man aanwezig is in het huishouden de oudste vrouw.

<sup>3</sup> Een exacte vergelijking met figuur 1 is helaas niet mogelijk omdat het aantal huishoudens per gemeente pas sinds 2000 door het CBS beschikbaar wordt gesteld. Echter, ook als het patroon van figuur 2 met het absolute aantal uitkeringen nationaal wordt vergeleken blijft het conjunctuurverschil bestaan.

Tabellen 1 en 2 geven tot slot een overzicht van het aantal uitkeringen in Emmen en Coevorden naar huishoudentype en leeftijd voor 2005. Deze gegevens tonen aan dat de meeste uitkeringen bij alleenstaanden terecht komen en vooral bij (referentie)personen onder de 45 jaar. In het vervolg worden de uitkeringen gerelateerd aan het aantal huishoudens om een goede vergelijking tussen de gemeenten te maken.

**Tabel 1. Bijstandsuitkeringen naar huishoudentype in Emmen en Coevorden, 2005**

| Gemeente    | Huishoudtype: |                     |            | Totaal |
|-------------|---------------|---------------------|------------|--------|
|             | Alleenstaande | Alleenstaande ouder | (Echt)paar |        |
| Emmen       | 1520          | 630                 | 440        | 2590   |
| Coevorden   | 350           | 160                 | 140        | 650    |
| E+C tezamen | 1870          | 790                 | 580        | 3240   |

**Tabel 2. Bijstandsuitkeringen naar leeftijd in Emmen en Coevorden, 2005**

| Gemeente    | Leeftijd referentiepersoon in jaren: |       |       |       |       |      | Totaal |
|-------------|--------------------------------------|-------|-------|-------|-------|------|--------|
|             | < 25                                 | 25-34 | 35-44 | 45-54 | 55-64 | ≥ 65 |        |
| Emmen       | 300                                  | 530   | 670   | 540   | 480   | 70   | 2590   |
| Coevorden   | 90                                   | 140   | 180   | 130   | 90    | 20   | 650    |
| E+C tezamen | 390                                  | 670   | 850   | 670   | 570   | 90   | 3240   |

Bron: CBS (voor tabel 1 en 2)

## 2.2 Aanpak: bijstandskans en bandbreedte

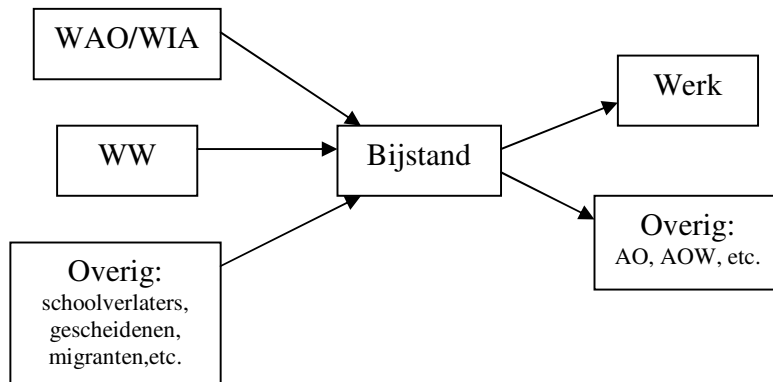
De bijstandskans wordt gedefinieerd als het aantal bijstandsgerechtigden in een bepaalde groep huishoudens naar leefvorm en leeftijd gedeeld door de het totale aantal huishoudens in die betreffende groep.<sup>4</sup> Die bijstandskansen dienen als basis bij het bepalen van het verwachte aantal bijstandsontvangers in Emmen en Coevorden. Door per huishouden naar leeftijd en leefvorm de bijbehorende bijstandskans voor Emmen en Coevorden van 2005 te vermenigvuldigen met de verwachte huishoudenaantallen voor leeftijd en leefvorm van beide gemeenten voor 2006-2011 krijgen we per huishoudentype een prognose van het bijbehorende bijstandsvolume, bij gelijkblijvend beleid en conjunctuur.

De bijstandskans wordt bepaald aan de hand van gegevens over bijstandsuitkeringen naar huishoudentype en het aantal huishoudens van het CBS. Het voordeel van CBS-gegevens is dat zij gebaseerd zijn op gemeentelijke gegevens die volgens een zelfde methode worden bewerkt zodanig dat er een goede vergelijking tussen gemeenten onderling is te maken. We zullen van dit gegeven gebruik maken om kort de situatie van Emmen en Coevorden te vergelijken met die in andere gemeenten. Dit geeft een indicatie omtrent mogelijke verschillen in de samenstelling van het bijstandsvolume, die een handvat kunnen bieden voor specifieke beleidsmaatregelen.

<sup>4</sup> Zie Halbersma, R.S, P. Vemer en L.J.M. Aarts, 2004, "APE Bijstandsscan Almere", Ape-rapport 170, Den Haag.

De huishoudensprognoses voor beide gemeenten naar leeftijd en leefvorm zijn afkomstig van het Primos bevolkingsprognosemodel van ABF-Research in Delft. Samen met de bijstandskans leveren zij een eerste indicatie van het te verwachten bijstandsvolume in Emmen en Coevorden bij ongewijzigd beleid en conjunctuur (de basisprojectie). De gevolgen van vergrijzing en ontgroening zijn, via de bevolkingsprognose, dus direct aanwezig in de basisprojectie en die hoeft daarvoor dus niet te worden aangepast. Vervolgens kunnen een aantal varianten worden doorgerekend op hun effect op die basisprojectie. Eén variant betreft de verwachte structurele verschuiving in de werkgelegenheid in Nederland en hun uitwerking op ZO-Drenthe. Een andere betreft verwachte institutionele veranderingen in de sociale zekerheid en onderwijsparticipatie. De schematische weergave van de herkomst en bestemming van bijstandgerechtigden in figuur 3 laat zien hoe deze varianten het bijstandsvolume beïnvloeden. Enerzijds hebben veranderingen in werkgelegenheid een effect op de uitstroom en (vertraagd, via de WW) op de instroom. Anderzijds hebben institutionele veranderingen vooral effect op de instroom in de bijstand.

**Figuur 3. Herkomst en bestemming van bijstandsvolume**





### 3. Analyse

#### 3.1 Bijstandskansen Emmen en Coevorden

We zullen voor elk van de herkomst en bestemmingscategorieën nagaan hoe zij de basisprojectie in Emmen en Coevorden beïnvloeden. Dit levert een aantal varianten op de basisprojectie op die samen de bandbreedte bepalen waarbinnen zich die basisprojectie zich zal ontwikkelen. Tabellen 3 en 4 geven een overzicht van de bijstandskansen voor huishoudens naar leefvorm, resp. leeftijd in Emmen en Coevorden voor twee steekjaren 2001 en 2005. Tabel 3 laat zien dat de bijstandskans in Emmen beduidend hoger is dan in Coevorden, vooral voor alleenstaanden en eenoudergezinnen; voor paren zijn de bijstandskansen vrijwel gelijk. Ook blijkt, onder invloed van de economische neergang tussen 2001 en 2005 dat de bijstandskans in beide gemeenten is gestegen, wat het verschil met het landelijke patroon uit figuur 1 bevestigt.

**Tabel 3. Bijstandskansen van huishoudens naar leefvorm in Emmen en Coevorden (in %)**

| Gemeente    | Jaar | Huishoudtype: |                     |            |        |
|-------------|------|---------------|---------------------|------------|--------|
|             |      | Alleenstaande | Alleenstaande ouder | (Echt)paar | Totaal |
| Emmen       | 2001 | 10.2          | 25.8                | 1.4        | 5.1    |
|             | 2005 | 11.5          | 23.3                | 1.5        | 5.7    |
| Coevorden   | 2001 | 6.7           | 18.4                | 1.1        | 3.3    |
|             | 2005 | 8.8           | 21.1                | 1.4        | 4.4    |
| E+C tezamen | 2001 | 9.4           | 24.2                | 1.3        | 4.7    |
|             | 2005 | 10.9          | 22.8                | 1.5        | 5.4    |

Bron: CBS (bewerking RuG)

Tabel 4 presenteert de bijstandskansen naar leeftijd. Hieruit blijkt, met uitzondering van de jongste en de oudste categorie, dat over alle leeftijden de bijstandskansen in Emmen boven die van Coevorden liggen. Voor beide gemeenten geldt echter dat er vooral voor jongeren onder 25 jaar een hoge kans is om in de bijstand terecht te komen. In beide gemeenten heeft ongeveer 1 op elke 5 jongere 'huishoudens' een bijstandsuitkering. Tabellen A1-A2 in Appendix A tonen de combinaties van beide tabellen naar leefvorm én leeftijd voor beide gemeenten.

**Tabel 4. Bijstandskansen van huishoudens naar leeftijd in Emmen en Coevorden (in %)**

| Gemeente    | Jaar | Leeftijd referentiepersoon in jaren: |       |       |       |       |      | Totaal |
|-------------|------|--------------------------------------|-------|-------|-------|-------|------|--------|
|             |      | < 25                                 | 25-34 | 35-44 | 45-54 | 55-64 | ≥ 65 |        |
| Emmen       | 2001 | 11.7                                 | 6.5   | 6.9   | 5.7   | 6.4   | 0.4  | 5.1    |
|             | 2005 | 19.7                                 | 8.2   | 7.1   | 6.2   | 6.0   | 0.6  | 5.7    |
| Coevorden   | 2001 | 12.5                                 | 4.5   | 4.4   | 3.4   | 3.1   | 0.6  | 3.3    |
|             | 2005 | 23.1                                 | 7.4   | 6.0   | 4.4   | 3.3   | 0.5  | 4.4    |
| E+C tezamen | 2001 | 11.8                                 | 6.1   | 6.2   | 5.1   | 5.6   | 0.4  | 4.7    |
|             | 2005 | 20.4                                 | 8.0   | 6.8   | 5.7   | 5.3   | 0.6  | 5.4    |

Bron: CBS (bewerking RuG)

### 3.2 Vergelijking met G-26

Om deze resultaten in het juiste perspectief te plaatsen wordt hier een vergelijking gemaakt een groep gemeenten die als referentie kan dienen: de zgn. G-26 gemeenten, samengesteld uit de grootste 30 gemeenten (G-30) minus de grote 4 (G-4). De G-30 zijn de 30 steden die meedoen binnen het Grote Steden Beleid van het Ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK). De vier grote steden zijn veel groter dan de overige 26, waaronder Emmen. Daarom wordt geen vergelijking gemaakt met de G-4.<sup>5</sup>

**Tabel 5. Bijstandskansen naar leefvorm in Emmen, Coevorden, G-26 en referentiegemeenten in 2005 (in %)**

| Gemeente    | Huishoudtype: |                     |            |        |
|-------------|---------------|---------------------|------------|--------|
|             | Alleenstaande | Alleenstaande ouder | (Echt)paar | Totaal |
| Emmen       | 11.5          | 23.3                | 1.5        | 5.7    |
| Coevorden   | 8.8           | 21.1                | 1.4        | 4.4    |
| G-26        | 9.3           | 25.0                | 2.2        | 6.6    |
| Assen       | 10.5          | 24.2                | 1.3        | 5.9    |
| Hengelo (O) | 9.2           | 22.2                | 2.0        | 5.7    |

Bron: CBS (bewerking RuG)

Tabellen 5 en 6 vergelijken geven de bijstandskansen voor 2005 naar leefvorm en leeftijd van Emmen en Coevorden met die van de G-26. Tevens wordt Assen – geen onderdeel van de G-26 – als tweede grootste gemeente van Drenthe, en Hengelo – wel onderdeel van de G-26 – dat een vergelijkbare sectorstructuur, inwonertal en perifere ligging heeft, als vergelijking opgevoerd. Opvallend is dat Emmen en Coevorden, met resp. 5.7% en 4.4% een lagere bijstandskans hebben dan die van de G-26, met 6.6%. Uit tabel 3 blijkt dat voor Coevorden deze kans voor alle drie leefvormen lager is en voor Emmen geldt dat vooral voor de eenoudergezinnen en (echt)paren.

Tabel 6 geeft echter zeer duidelijk aan waarin Emmen en Coevorden verschillen van de G-26 en de losse referentiegemeenten en dat is in de bijstandskans naar leeftijd. De bijstandskans voor jongere huishoudens onder 25 jaar is in Emmen en Coevorden ruim drie maal zo hoog als die voor de G-26. Voor de hogere leeftijdsgroepen, vooral vanaf 35 jaar is de kans hier juist lager. Met andere woorden, het probleem in Emmen en Coevorden is het grote aantal jongeren dat in de bijstand zit. Tabel A3 van Appendix A laat meer details zien en toont dat dit verschijnsel wordt veroorzaakt door drie groepen: (i) het aantal éénoudergezinnen jonger dan 25 jaar in Emmen, (ii) het aantal paren jonger dan 25 jaar in Emmen en (iii) het grote aantal alleenstaanden onder 35 jaar dat in beide gemeenten in de bijstand zit.

<sup>5</sup> Zie ook Halbersma et al, *op cit.* De gemeente Coevorden valt qua grootte niet onder de G-26, maar wel als zij samen met Emmen wordt beschouwd. Uit tabellen 1 en 2 blijkt de som van beide gemeenten niet sterk van het beeld van Emmen af te wijken. In het vervolg beschouwen beide gemeenten afzonderlijk.

**Tabel 6. Bijstandskansen naar leeftijd in Emmen, Coevorden, G-26 en referentie-gemeenten in 2005 (in %)**

| Gemeente    | Leeftijd referentiepersoon in jaren: |       |       |       |       |      | Totaal |
|-------------|--------------------------------------|-------|-------|-------|-------|------|--------|
|             | < 25                                 | 25-34 | 35-44 | 45-54 | 55-64 | ≥ 65 |        |
| Emmen       | 19.7                                 | 8.2   | 7.1   | 6.2   | 6.0   | 0.6  | 5.7    |
| Coevorden   | 23.1                                 | 7.4   | 6.0   | 4.4   | 3.3   | 0.5  | 4.4    |
| G-26        | 6.3                                  | 7.4   | 8.1   | 7.8   | 8.3   | 2.2  | 6.6    |
| Assen       | 14.4                                 | 8.1   | 7.0   | 6.2   | 5.7   | 0.9  | 5.9    |
| Hengelo (O) | 11.4                                 | 7.5   | 6.4   | 5.7   | 5.8   | 2.4  | 5.7    |

Bron: CBS (bewerking RuG)

Opvallend is verder dat de bijstandskansen voor paren en ouderen in beide gemeenten juist relatief laag is. Het geringe aantal ouderen in de bijstand hangt samen met het feit dat in Emmen en Coevorden relatief veel ouderen een arbeidsongeschiktheidsuitkering hebben: ruim 50% van alle personen met een dergelijk uitkering in beide gemeenten is ouder dan 50 jaar. Ook het relatief geringe aantal 65 plussers in Emmen en Coevorden (en Assen) met een bijstandsuitkering is opvallend.

### 3.3 Basisprojectie bijstandsgerechtigden Emmen en Coevorden

Door nu deze bijstandskansen voor huishoudens naar leeftijd en leefvorm in Emmen en Coevorden voor 2005 te vermenigvuldigen met de prognose van huishoudens naar leeftijd en leefvorm van beide gemeenten voor de periode 2006-2011 krijgen we een prognose voor het aantal bijstandsgerechtigden in die periode in beide gemeenten, bij gelijkblijvend beleid en los van de conjunctuur. Tabel 7 geeft een overzicht per jaar van het totale aantal verwachte bijstandsgerechtigden in beide gemeenten. Deze hoeveelheden kunnen nader worden verbijzonderd naar bijstandsgerechtigden naar leefvorm in tabel 8 en leeftijd in tabel 9.

Tabel 7 toont dat het totale aantal uitkeringen tussen 2006 en 2011 nauwelijks zal veranderen. Het aantal verwachte uitkeringen zal in Emmen in 2011 net als in 2006 rond 2500 liggen en voor Coevorden geldt hetzelfde met een verwacht aantal van 650 uitkeringen. De samenstelling van het aantal uitkeringsgerechtigden naar leefvorm verandert echter wel sterk in de loop der tijd. Tabel 8 laat zien dat de verwachte toename van het aantal alleenstaanden betekent ook een stijging van het aantal bijstandsgerechtigden onder deze groep. Aan de andere kant neemt het aantal éénoudergezinnen juist af en dus het aantal bijstandsuitkeringen voor deze groep. Het aantal paren in de bijstand blijft min of meer constant.

Tabel 9 laat zien dat vooral onder huishoudens boven de 45 jaar het aantal uitkeringen zal gaan stijgen. Voor Emmen zal dit echter, in tegenstelling tot Coevorden, ook het geval zijn voor jongeren onder 25 jaar. Tabellen A4-A5 in Appendix A laten zien dat de stijging onder jongeren in Emmen vooral het gevolg is van de toename onder alleenstaande jongeren en niet onder jongere éénoudergezinnen of paren, waar het aantal uitkeringen wel daalt. Hetzelfde geldt voor de stijging van het aantal uitkeringen onder ouderen: de stijging betreft vooral alleenstaande ouderen. Dit heeft te maken met de verwachte toename in alleenstaande huishoudens en met vergrijzing.

**Tabel 7. Prognose totaal aantal bijstandsuitkeringen in Emmen en Coevorden, 2006-2011**

|             | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | Verandering 2006-2011 |
|-------------|------|------|------|------|------|------|-----------------------|
| Emmen       | 2530 | 2500 | 2500 | 2510 | 2520 | 2530 | 0                     |
| Coevorden   | 650  | 650  | 660  | 650  | 640  | 640  | -10                   |
| E+C tezamen | 3180 | 3150 | 3160 | 3160 | 3160 | 3170 | -10                   |

Bron: prognose RuG op basis van CBS en ABF-Research

**Tabel 8. Prognose bijstandsuitkeringen naar leefvorm Emmen en Coevorden, 2006-2011.**

| Gemeente    | Jaar                     | Huishoudtype: |                     |            |        |
|-------------|--------------------------|---------------|---------------------|------------|--------|
|             |                          | Alleenstaande | Alleenstaande ouder | (Echt)paar | Totaal |
| Emmen       | 2006                     | 1520          | 560                 | 440        | 2520   |
|             | 2011                     | 1670          | 400                 | 450        | 2520   |
|             | verandering<br>2006-2011 | 150           | -160                | 10         | 0      |
| Coevorden   | 2006                     | 360           | 150                 | 140        | 650    |
|             | 2011                     | 370           | 140                 | 140        | 650    |
|             | verandering<br>2006-2011 | 10            | -10                 | 0          | 0      |
| E+C tezamen | 2006                     | 1880          | 710                 | 580        | 3170   |
|             | 2011                     | 2040          | 540                 | 590        | 3170   |
|             | verandering<br>2006-2011 | 160           | -170                | 10         | 0      |

Bron: prognose RuG op basis van CBS en ABF-Research

**Tabel 9. Prognose bijstandsuitkeringen naar leeftijd Emmen en Coevorden, 2006-2011.**

| Gemeente    | Jaar                     | Leeftijd referentiepersoon in jaren: |       |       |       |       |      | Totaal |
|-------------|--------------------------|--------------------------------------|-------|-------|-------|-------|------|--------|
|             |                          | < 25                                 | 25-34 | 35-44 | 45-54 | 55-64 | ≥ 65 |        |
| Emmen       | 2006                     | 280                                  | 480   | 650   | 540   | 500   | 70   | 2520   |
|             | 2011                     | 310                                  | 380   | 520   | 610   | 620   | 80   | 2520   |
|             | verandering<br>2006-2011 | 30                                   | -100  | -130  | 70    | 120   | 10   | 0      |
| Coevorden   | 2006                     | 90                                   | 130   | 180   | 130   | 100   | 20   | 650    |
|             | 2011                     | 90                                   | 110   | 170   | 150   | 110   | 20   | 650    |
|             | verandering<br>2006-2011 | 0                                    | -20   | -10   | 20    | 10    | 0    | 0      |
| E+C tezamen | 2006                     | 370                                  | 610   | 830   | 670   | 600   | 90   | 3170   |
|             | 2011                     | 400                                  | 490   | 690   | 760   | 730   | 100  | 3170   |
|             | verandering<br>2006-2011 | 30                                   | -120  | -140  | 90    | 130   | 10   | 0      |

Bron: prognose RuG op basis van CBS en ABF-Research

## 4. Prognose en bandbreedte

Uitgaande van de basisprojectie van het totale aantal uitkeringsgerechtigden in beide gemeenten samen zal een aantal varianten worden doorgerekend. De netto effecten van deze varianten bepalen uiteindelijk de bandbreedte waarbinnen deze basisprojectie valt. De reden dat nu niet langer de afzonderlijke gemeenten naar huishouden en leeftijd worden geanalyseerd is dat die effecten van de structurele en institutionele veranderingen naar huishoudentype en leeftijd zeer moeilijk te bepalen zijn, gezien de geringe bevolkingsomvang van Coevorden. Achtereenvolgens wordt eerst naar invloed van de conjunctuur op het bijstandsvolume gekeken (4.1), waarna wordt ingegaan op effecten van sociaal-economische ontwikkelingen (4.2), institutionele veranderingen (4.3) en hun effecten voor beide gemeentes, inclusief die van voortijdig schoolverlaten (4.4) en overige effecten (4.5).

### 4.1 Conjunctuur

We hebben reeds opgemerkt dat de basisprojectie los staat van de conjunctuur, d.i. het cyclische patroon in de economische groei, en alleen het bijstandsvolume ten gevolge van demografische ontwikkelingen, als vergrijzing en ontgroening, weergeeft. Echter, conjuncturele aspecten kunnen wel een rol spelen in de ontwikkeling van het bijstandsvolume. Een recessieperiode gaat gepaard met afnemende werkgelegenheid en oplopende werkloosheid en dus een groter bijstandsvolume. In een economische opgang gebeurt het omgekeerde en is het bijstandsvolume daarom kleiner. Toch bleek uit figuur 1 dat in het landelijke bijstandspercentage dit cyclische patroon de laatste tien jaar vrijwel ontbreekt.

Dat we toch nu enige aandacht aan de rol van de conjunctuur schenken heeft te maken met het in paragraaf 2.1 geconstateerde feit dat het bijstandsvolume in Emmen en Coevorden nog wel conjunctuurgevoelig is, zoals ook uit figuur 2 blijkt. Wel lijkt ook in Emmen de conjunctuurgevoeligheid af te nemen, maar in Coevorden niet. Juist vanwege die conjunctuurgevoeligheid in Emmen en Coevorden heeft een verandering in economische groei een relatief sterke effect op de bijstand. Uit figuur 2 valt af te leiden dat tussen de laatste economische top in 2001 en het dal in 2004 het bijstandsvolume in Emmen en Coevorden tezamen varieerde tussen ca. 2800 en 3400, ofwel een marge van 300 aan de boven- en onderkant van het gemiddelde bijstandsvolume in die periode. Indien het effect van de conjunctuur op het bijstandsvolume voor beide gemeenten zou worden meegenomen en we aannemen dat de conjunctuurgevoeligheid in de loop der tijd ook in Emmen en Coevorden zal afnemen, zal de basisprojectie van tabel 7 globaal variëren met ca. 250 naar boven en beneden, afhankelijk van de stand van de conjunctuur.

Voor een prognose van de basisprojectie, die wel rekening houdt met de conjunctuur, is ook een voorspelling van de economische groei op middellange termijn noodzakelijk. Omdat een middellange termijn voorspelling van de economische groei zeer moeilijk is<sup>6</sup> en omdat Emmen en Coevorden zich op dit moment in een redelijk neutrale conjuncturele positie bevinden, gaan we in het vervolg uit van de basisprojectie los van conjunctuur, zoals in tabel 7. Ook bij het bepalen van de bandbreedte in de rest van dit hoofdstuk zal conjunctuur geen rol spelen.

---

<sup>6</sup> Ook het CPB waagt zich hier niet aan in haar middellange termijn verkenning tot 2011. Zie CPB, 2006, 'Het groeipotentieel van de Nederlandse economie tot 2011', CPB-Document 117, Den Haag: CPB.

## 4.2 Effecten van structurele veranderingen in Emmen en Coevorden

Figuur 3 geeft in grote lijnen de herkomst en bestemming van huishoudens met een bijstandsuitkering weer. Als eerste variant beschouwen we de gevolgen van de verwachte veranderingen in de sociaal-economische structuur. Onder sociaal-economische structuur verstaan we hier de samenstelling naar sector van het aantal arbeidsplaatsen. In dit concrete geval gaat het om de samenstelling van die banen in Emmen en Coevorden volgens het provinciaal Drents vestigingsregister.<sup>7</sup> Bij veranderingen in de sociaal-economische structuur gaat het dus om veranderingen in de sectorstructuur van de werkgelegenheid in beide gemeenten, die los staan van conjuncturele ontwikkelingen. Het gaat daarbij om veranderingen in (internationale) concurrentie, regelgeving, nieuwe producten en productiemethoden (innovatie) en verschuivingen in de vraag, waardoor banen in de ene sector verdwijnen, terwijl er in een andere sector banen bij komen.

Dit samenspel van aan de ene kant baanvernietiging en aan de andere kant baancreatie, aangeduid als reallocatie van banen, is een belangrijk en onontkoombaar proces voor zowel de instroom in de bijstand, via het verdwijnen van banen, als de uitstroom uit de bijstand, door nieuw gecreëerde banen. De instroom is veelal een indirect – en vertraagd – proces via de WW. De uitstroom is afhankelijk van de mate waarin de kwalificaties van de bijstandsgerechtigden aansluiten op de functie-eisen van die nieuw gecreëerde banen. Dit laatste aspect is van groot belang om de uitstroom te stimuleren en het reallocatieproces te kunnen faciliteren.

Het is (nog) niet mogelijk om op gemeenteniveau baancreatie en –vernietiging te bepalen. Wel is het netto resultaat van beide baanstromen te bepalen. Dit wordt afgeleid uit voorspellingen die het CPB voor Nederland heeft gemaakt in een scenariostudie tot 2040.<sup>8</sup> Uit de toekomstscenario's van het CPB kiezen we de minst en de meest positieve als uitgangspunt voor de netto ontwikkeling in het aantal banen tot 2011 in Emmen en Coevorden.<sup>9</sup> Tabel 10 en figuur 4 presenteren de tussen 2006 en 2011 gecumuleerde werkgelegenheidsontwikkeling volgens beide scenario's. Meer details over deze CPB-scenario's en hun uitwerking op Emmen/Coevorden staan in Appendix B.

Volgens het ongunstige scenario zullen tussen 2006 en 2011 in totaal ruim 2500 banen in Emmen en Coevorden verloren gaan, terwijl er in het gunstige scenario bijna 300 bijkomen. Wat verder vooral opvalt, is de sterke afname van de werkgelegenheid in de industrie. In zowel het gunstige als ongunstige scenario daalt het aantal banen in de industrie tussen 2006 en 2011 met ruim 1100, dat is een afname van 10%. Ook de werkgelegenheid in de landbouw en delfstoffenwinning neemt volgens beide scenario's af.<sup>10</sup> Aan de andere kant zijn er wel behoorlijke verschillen tussen beide scenario's voor de commerciële dienstverlening en de bouw. Alleen in de zorg zal de werkgelegenheid volgens beide scenario's toenemen met 300 tot 900 banen tot 2011.

---

<sup>7</sup> Dit is een jaarlijkse enquête onder alle bedrijfsvestigingen in Drenthe onder auspiciën van de provincie Drenthe. Arbeidsplaatsen betreft hier het totale aantal banen ongeacht arbeidsduur in de gemeente.

<sup>8</sup> F. Huizinga en B. Smid, *Vier vergezichten op Nederland*, november 2004, Den Haag: CPB. Recentelijk is van het CPB ook een middenlange termijnstudie verschenen, die een meer geaggregeerde voorspelling maakt tot 2011. In essentie verschilt deze weinig van de 'Vier vergezichten'.

<sup>9</sup> De gemiddeld jaarlijkse groeipercentages naar bedrijfstak uit tabel A6 van de CPB-studie, voor het meest en minst gunstige scenario, worden toegepast op het aantal banen naar bedrijfstak in Emmen en Coevorden. Dit levert de boven- en ondergrens van de arbeidsvraag als gevolg van sociaal-economische veranderingen.

<sup>10</sup> De uitkomsten van de scenario's staan los van de conjunctuur en van nieuwe beleidsmaatregelen om bijvoorbeeld glastuinders te stimuleren zich in ZO-Drenthe te vestigen of de oliewinning rond Schoonebeek nieuw leven in te blazen

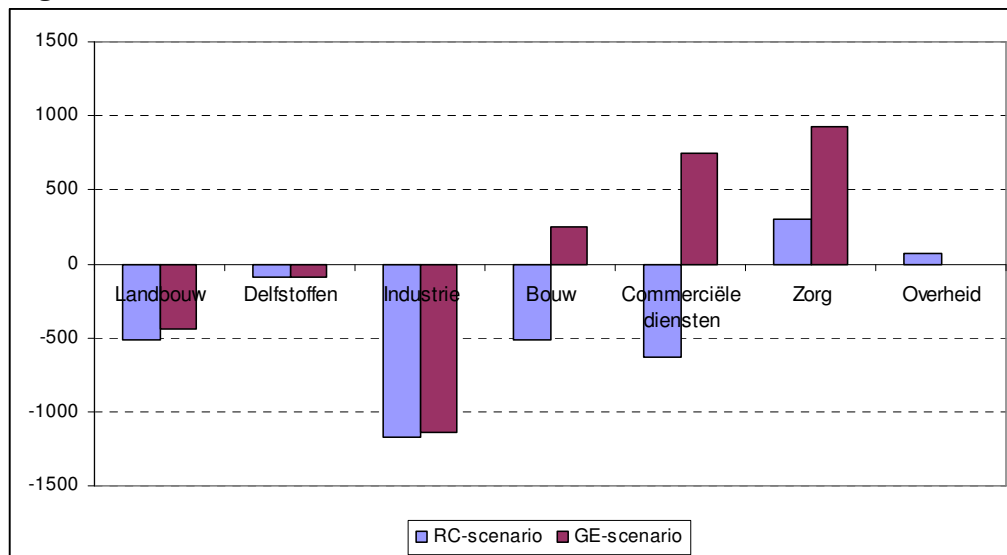
**Tabel 10. Aantal en ontwikkeling van arbeidsplaatsen in Emmen en Coevorden tezamen, volgens twee CPB-scenario's**

|                      | Arbeidsplaatsen | Gecumuleerde verandering tussen 2006-2011 volgens |                          |
|----------------------|-----------------|---|--------------------------|
|                      | 2005            | RC-scenario<br>2006-2011                          | GE-scenario<br>2006-2011 |
| Landbouw             | 3680            | -520  | -440                     |
| Delfstoffen          | 390             | -90   | -90                      |
| Industrie            | 11870           | -1170   | -1140                    |
| Bouw                 | 4490            | -510  | 250                      |
| Commerciële diensten | 24700           | -640  | 750                      |
| Zorg                 | 8240            | 300   | 930                      |
| Overheid             | 5910            | 70  | 0                        |
| Totaal               | 59280           | -2560   | 260                      |

Opm.: arbeidsplaatsen betreft banen van 1 uur per week of meer; RC=Regional Communities (minst positieve scenario qua werkgelegenheidsgroei); GE=Global Economy (meest positieve scenario)

Bron: RuG (bewerking CPB en PWR)

**Figuur 4. Gecumuleerde verandering in arbeidsplaatsen naar sector tussen 2006-2011 volgens beide CPB-scenario's voor Emmen en Coevorden**



Bron: RuG (bewerking CPB en PWR)

Een en ander betekent in ieder geval dat de vraag naar personeel in de industrie zal afnemen en die in de zorg zal stijgen. In het gunstige geval, volgens het GE-scenario, zal ook de vraag naar arbeid in de bouwnijverheid en commerciële dienstverlening toenemen. Toch zal deze vraag maar voor een deel worden opgevuld door bijstandsgerechtigden. Zij moeten immers concurreren met andere werkzoekenden als baanwisselaars, schoolverlaters, WW-ers, WAO-ers en NUG-ers.<sup>11</sup> Gezien de samenstelling van de bijstandsgerechtigden in beide gemeenten, met relatief veel jongeren, is de kans op uitstroom alleen relatief groot als zij goed geschoold zijn.

<sup>11</sup> NUG staat voor niet-uitkeringsgerechtigde, zoals herintredende vrouwen met werkende partner e.d.

De beide scenario's leveren een deel op van de bandbreedte van de basisprojectie. Dit komt omdat zij slechts betrekking hebben op een deel van de herkomst en bestemming van de bijstand volgens figuur 3, te weten op (i) de uitstroom uit de bijstand naar werk en (ii) de instroom in de bijstand via WW. Een werkgelegenheidsafname betekent een lagere kans op werk voor werkzoekenden met bijstand. Verwacht mag immers worden dat bijstandsgerechtigden meer de dupe zijn van een dalende arbeidsvraag dan andere baanzoekers; hun uitstroom zal dus laag zijn. Aan de andere kant zullen die andere baanzoekers ook meer weten te profiteren van een stijging van de arbeidsvraag dan bijstandsgerechtigden. De uitstroom zal dus ook in dit geval vrij laag zijn. Naast de effecten van de scenario's op de uitstroom van bijstand naar werk hebben ze ook effect op de instroom in de bijstand via de WW. Immers een dalende werkgelegenheid heeft tot gevolg dat een deel van die verloren gegane banen tot instroom in de WW en op termijn tot hogere instroom in de bijstand zal leiden. Omgekeerd leidt een stijgende werkgelegenheid tot minder instroom in de WW en dus minder instroom in de bijstand.

We gaan er hierbij van uit dat 20% van de daling van de jaarlijkse arbeidsvraag gevolgen heeft voor de bijstandsgerechtigden (het directe effect) en dat 35% van de verloren gegane banen WW tot gevolg heeft (het indirecte effect).<sup>12</sup> Dit indirecte effect is als volgt vorm gegeven. We nemen aan dat 50% van de WW-ers wier termijn voor WW is verstreken in de bijstand beland; de overige 50% komt niet in aanmerking.<sup>13</sup> In de tijd zal het verstrijken van de termijn voor een willekeurig cohort WW-ers een S-vormig verloop hebben. We veronderstellen dat in het eerste jaar bij 10% van de WW-ers, die in enig jaar waarin zij werkloos worden, de termijn verstrijkt, oplopend naar 15% in het tweede jaar, 25% in het derde, 30% in het vierde en tot slot 20% in het vijfde jaar.

Het effect van sociaal-economische veranderingen op het aantal bijstandsgerechtigden bestaan uit een ondergrens die gevormd wordt door de gevolgen van de netto werkgelegenheidsverandering van het GE-scenario en een bovengrens die bepaald wordt door de resultaten van het RC-scenario (figuur 4). Het sterk negatieve werkgelegenheidseffect van het RC-scenario betekent minder vraag naar arbeid en dus minder uitstroom uit de bijstand. Dit zelfde effect leidt ook tot een vrij grote WW-instroom en op termijn tot een hogere instroom in de bijstand. De combinatie van hogere instroom en lagere uitstroom betekent meer bijstandsuitkeringen in het RC-scenario. Het omgekeerde is het geval in het GE-scenario: werkgelegenheidsgroei betekent meer vraag naar arbeid waardoor de uitstroom uit de bijstand iets stijgt en tegelijkertijd betekent het ook een minder grote instroom in de WW en dus uiteindelijk in de bijstand. Lagere instroom gekoppeld aan hogere uitstroom betekent minder bijstandsuitkeringen. Het deel van de onder- en bovengrens dat bepaald wordt door de scenario's met structurele veranderingen staat in tabel 11. De varianten met institutionele veranderingen bepalen een ander deel van die onder- en bovengrens.

---

<sup>12</sup> Dit volgt uit de landelijke uitstroomkans naar werk van 30%, die we voor Emmen en Coevorden iets naar beneden hebben bijgesteld op 20%. Het tweede percentage (35%) volgt uit L. Broersma en J. van Dijk, 'Regional Labour Market Dynamics in The Netherlands', *Papers in Regional Science*, 81(3), 2002, 343-364.

<sup>13</sup> Dit is afgeleid uit landelijke stroomgegevens in en uit de bijstand.

**Tabel 11. Netto veranderingen van het aantal bijstandsgerechtigden in Emmen en Coevorden als gevolg van twee toekomstscenario's, 2006-2011**

|            | Netto verandering in jaar: |      |      |      |      |      |
|------------|----------------------------|------|------|------|------|------|
|            | 2006                       | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
| Ondergrens | 0                          | -10  | -10  | -10  | -10  | -10  |
| Bovengrens | 90                         | 90   | 90   | 90   | 90   | 80   |

Opm. Ondergrens komt overeen met effecten van het RC-scenario en bovengrens met die van het GE-scenario

### 4.3 Institutionele veranderingen

In deze paragraaf staan de institutionele veranderingen centraal in de belangrijkste bronnen voor de instroom in de bijstand, te weten arbeidsongeschiktheid en werkloosheid in het kader van WW. Daarnaast wordt de invloed van voortijdig schoolverlaters behandeld. Eerst worden de effecten in algemene zin besproken en in de volgende paragraaf worden zij toegepast op de actuele situatie in Emmen en Coevorden.

#### *Van WAO naar WIA*

Sinds 1 januari 2006 is arbeidsongeschiktheid in het kader van WAO overgegaan in de WIA (wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen).<sup>14</sup> Nadruk ligt op de het stimuleren van reïntegratie op de arbeidsmarkt voor (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten. In geval van gedeeltelijke arbeidongeschiktheid valt men in de regeling Werkhervatting Gedeeltelijk Arbeidsongeschikten (WGA). De WGA-regeling gaat uit van de arbeidscapaciteiten van de (gedeeltelijk) arbeidsongeschikte en bevat financiële prikkels die (meer) werken lonend maken. Personen die wel volledig arbeidsongeschikt worden verklaard met weinig tot geen kans op herstel vallen onder de Inkomensvoorziening Volledig Arbeidsongeschikten (IVA). Volledig arbeidsongeschikten die wel kansen op herstel hebben vallen niet onder de IVA, maar onder de WGA-regeling.<sup>15</sup>

Waarschijnlijk gaat gedeeltelijke, dan wel volledige arbeidsongeschiktheid met kans op herstel, gepaard met loonverlies. De WGA vult dit loon aan in geval van werk en biedt een uitkering in geval van geen werk. Er zijn verschillende soorten WGA-uitkeringen: (i) voor de eerste periode, die gebaseerd is op het vroegere loon, en (ii) daarna een loonaanvulling óf een uitkering, afhankelijk van het (arbeids)inkomen. De duur van de eerste, loongerelateerde, uitkering wordt bepaald door het arbeidsverleden. Het inkomen na deze eerste uitkering is afhankelijk van de 'verdiencapaciteit'. Indien men werkt kan het verschil met het oude loon worden aangevuld (tot 70% van de loonderving). Indien men niet werkt valt men terug op een uitkering gebaseerd op het minimumloon en het arbeidsongeschiktheidpercentage. Komt men onder het sociale minimum terecht, dan is een toeslag mogelijk.<sup>16</sup> De uitvoering van deze regelingen berust bij het UWV.

Voor het deel dat men niet arbeidsongeschikt is verklaard, c.q. nadat men is hersteld, wordt men geacht te werken of daarnaar te zoeken. Dit geeft een indicatie voor de mate waarin aanspraak op een bijstandsuitkering zou kunnen worden gedaan. Het is daarom van belang een indicatie te

<sup>14</sup> Voor personen met een Wajong-uitkering verandert er weinig tot niets.

<sup>15</sup> Zo worden in de WIA vier groepen onderscheiden, ieder in aanmerking komend voor een eigen inkomen: (i) volledig (80-100%) arbeidsongeschikten zonder kans op herstel (IVA); (ii) volledig arbeidsongeschikten met kans op herstel (WGA); gedeeltelijk (35-80%) arbeidsongeschikten (WGA); (iv) arbeidsongeschikten die minder dan 35% zijn afgekeurd (blijven in dienst van werkgever).

<sup>16</sup> Afhankelijk van het partnerinkomen.

hebben van de mate waarin gedeeltelijk arbeidsongeschikten zijn goedgekeurd en het aantal volledig arbeidsongeschikten met kans op herstel.

#### *Herkeuringen WAO*

De WIA geldt alleen voor nieuwe arbeidsongeschiktheidsgevallen. Voor de bestaande arbeidsongeschikten blijft de WAO bestaan. Met ingang van 2005 is echter voor personen jonger dan 50 jaar onder hen wel een herbeoordeling gestart. Deze herbeoordeling vindt plaats volgens strengere criteria.<sup>17</sup> Het gaat om het herbeoordelen van ca. 340.000 arbeidsongeschikten en dit proces is nog niet afgerond. Uit eerste voorlopige resultaten van deze operatie blijkt dat van ongeveer 40% van de geherkeurde arbeidsongeschikten de uitkering is verlaagd of beëindigd.<sup>18</sup>

Na het wegvallen van een arbeidsongeschiktheidsuitkering kan, wanneer men rechten voor WW heeft opgebouwd, men voor een bepaalde duur aanspraak maken op een WW-uitkering. Degenen die geen WW-rechten hebben of die al eerder hebben benut kunnen een beroep doen op de Tijdelijke Regeling Inkomensgevolgen herbeoordeelde arbeidsongeschikten (TRI). Een WW, en vaak ook een TRI uitkering, vereisen aanmelding bij het CWI en actief zoekgedrag naar werk. Beide uitkeringen hebben een maximale termijn: die van de WW is afhankelijk van het arbeidsverleden, de TRI bedraagt maximaal een half jaar.<sup>19</sup> Heeft men na het verstrijken van de termijn in beide gevallen geen werk gevonden, dan kan – afhankelijk van het partnerinkomen – men terugvallen op de bijstand.

Uit onderzoek naar de kenmerken van herbeoordeelde arbeidsongeschikten is gebleken dat tot 8 maanden na de herkeuring slechts een beperkt aantal een bijstandsuitkering heeft. Toch is hun aandeel verdubbeld ten opzichte van de situatie in de eerste 4 maanden na de herkeuring.<sup>20</sup> Op termijn is het dus goed mogelijk dat veel meer geherkeurde arbeidsongeschikten in de bijstand terecht zullen komen, wegens het bereiken van de maximale termijn voor WW of TRI.

#### *Herziening WW*

De Werkloosheidswet geeft aan hoe de werknemersverzekering bij ontslagen werknemers wordt toegepast. Deze wet heeft tot doel om uitkeringen te verstrekken aan werklozen ter compensatie van het arbeidsurenverlies en het daarmee gepaard gaande inkomensverlies. Om voor WW in aanmerking te komen moet men (i) minimaal vijf arbeidsuren verliezen om als werkloos te worden aangemerkt, (ii) minimaal 26 weken van de 36 weken voor de werkloosheidsdatum hebben gewerkt en (iii) minimaal vier van de vijf jaar voorafgaand aan de werkloosheidsdatum over minstens 52 dagen loon hebben ontvangen.<sup>21</sup>

Met ingang van 1 oktober 2006 wordt de maximale duur van een WW-uitkering bekort van vijf jaar tot drie jaar en twee maanden.<sup>22</sup> Ook de andere voorheen geldende uitkeringstermijnen worden bekort, nog steeds afhankelijk van het arbeidsverleden. Er geldt nu dus dat de maximale uitkeringsduur eerder is bereikt en dat men wanneer deze verstrijkt – tenzij men een baan vindt – terugvalt op een bijstandsuitkering.<sup>23</sup> Deze institutionele veranderingen in de WW los staan van

---

<sup>17</sup> Volgens het aangepaste schattingsbesluit van de arbeidsongeschiktheidswetten, augustus 2004.

<sup>18</sup> Voor WAO en WAZ gevallen ligt dit percentage iets hoger met ca. 50%; voor Wajong gevallen ligt het juist fors lager (10%).

<sup>19</sup> Als men scholing volgt om kansen op de arbeidsmarkt te vergroten, is dit de duur van het onderwijs.

<sup>20</sup> C.G.L. van Deursen, 2006, "Herbeoordeeld... en dan? – Stand van zaken 8 maanden na de uitslag", Bureau Astri, Leiden (op [www.uwv.nl](http://www.uwv.nl)).

<sup>21</sup> 'Verwijtbaar' werkloos worden kan resulteren in een korting op de WW-uitkering.

<sup>22</sup> Behoudens de formele goedkeuring van de Eerste Kamer.

<sup>23</sup> Als altijd is dit afhankelijk van het inkomen van de partner.

de gevolgen van de structurele veranderingen in ZO-Drenthe op de WW-instroom uit de vorige paragraaf.

Het naderen van de maximale termijn waarop men recht heeft op een WW-uitkering is in het algemeen een belangrijke barrière, omdat men terugvalt op een lager inkomensniveau, vaak bijstand.<sup>24</sup> Onderzoek heeft aangetoond dat een dergelijke dreigende inkomensachteruitgang een belangrijke stimulans is om werk te accepteren.<sup>25</sup> Verkorting van de uitkeringsduur betekent dat men eerder voor die barrière komt te staan en dus eerder actiever (d.i. intensiever of efficiënter) naar werk zal gaan zoeken.<sup>26</sup> Verkorting van de duur betekent dus niet automatisch meer instroom in de bijstand.

#### *Schoolverlaters*

Schoolverlaters zijn niet alleen een belangrijke bron voor het vervullen van banen, maar zij vormen ook een bron van mogelijke instroom in de bijstand. Schoolverlaters met geringe kansen op werk door een verkeerde of gebrekkige opleiding kunnen op den duur in de bijstand belanden. In dit verband zijn een aantal aspecten van belang, te weten: schoolverlaters zonder (i) startkwalificatie en (ii) diploma, ook wel voortijdig schoolverlaters genoemd. Beide groepen zijn beleidsmatig van belang en overlappen elkaar grotendeels.<sup>27</sup>

Toch betekent dit niet dat voortijdig schoolverlaters dan wel schoolverlaters zonder startkwalificatie altijd in de bijstand belanden. In geval voor een gunstig economisch tijdstip is het goed mogelijk een baan te vinden. Bovendien woont in veel gevallen de schoolverlater nog bij ouders thuis en niet zelfstandig. Pas als dit alles niet geval is kan men in de bijstand terecht komen.

## **4.4 Effecten van institutionele veranderingen voor Emmen en Coevorden WIA**

Om een inschatting te kunnen maken van de mogelijke gevolgen van de overgang van WAO naar WIA voor de instroom in de bijstand, benadrukken we dat niet alle arbeidsongeschikten inactief zijn. In Drenthe hadden eind jaren 90 ca. 6700 arbeidsongeschikten een baan; van wie ongeveer 3600 (45%) gedeeltelijk en 3100 (14%) volledig afgekeurd waren.<sup>28</sup> Wanneer we die percentages op de gedeeltelijk en volledig arbeidsongeschikten in Emmen en Coevorden samen toepassen zijn er in 2006 ca. 2200 banen die in beide gemeenten door arbeidsongeschikten worden bezet. In termen van het totale aantal banen in beide gemeenten gaat het om 3.6%, waarvan 3.9% in Emmen en 3.0% in Coevorden.<sup>29</sup>

---

<sup>24</sup> In geval van een partnerinkomen kan men in het uiterste geval het recht op bijstand zelfs verliezen.

<sup>25</sup> J.H. Abbring, G.J. van den Berg, P. Mullenders en J.C. van Ours, 1996, "Sancties in de WW: een werkend perspectief", *Economisch Statistische Berichten*, 81, blz. 750-753.

<sup>26</sup> Meer zoekactiviteiten (intensiever) en meer zoekkanalen (efficiënter) vergroten de kansen op werk.

<sup>27</sup> Een hbo student met mbo vooropleiding die stopt met zijn studie is schoolverlater zonder (hbo) diploma, maar met startkwalificatie (nl. mbo). Anderzijds is een geslaagde van het VMBO een schoolverlater met diploma, maar zonder startkwalificatie.

<sup>28</sup> L. Broersma, J. van Dijk en T.M. Stelder, 2000, *Arbeidsmarktschets Drenthe 2000*, Rijksuniversiteit Groningen.

<sup>29</sup> Een belangrijk deel hiervan bestaat uit personen met werk in het kader van de WSW.

Werkende gedeeltelijk arbeidsongeschikten zullen gewoon hun baan houden en ontvangen onder de WIA eventueel een WGA-uitkering. Alleen als men de baan verliest en in de WW komt, vervalt men eventueel na het verstrijken van de WW-termijn in de bijstand. De verwachting is dat de overgang naar de WIA niet tot meer instroom in de bijstand zal leiden in vergelijking met de WAO.<sup>30</sup> Voor de nieuwe regeling blijft dus de bestaande, autonome, uitstroombkans wegens herstel gelden met een geleidelijk in de tijd oplopende onzekerheidsmarge.

#### *Herkeuring*

Zoals we reeds zagen kan de herkeuring van bestaande arbeidsongeschikten wel leiden tot instroom in de bijstand nadat termijnen voor WW of TRI zijn verstreken. We schatten dat eind 2005 ongeveer 1700 arbeidsongeschikten in Emmen en Coevorden onder de 50 jaar zijn herbeoordeeld. Voor ca. 3200 arbeidsongeschikten in beide gemeenten zal die herbeoordeling nog voor eind 2007 gaan plaats vinden.<sup>31</sup> De helft van alle arbeidsongeschikten in Emmen en Coevorden is echter ouder dan 50 jaar. Voor hen gelden de herkeuringen niet en blijft de bestaande regeling in tact. Dus dankzij de leeftijdsopbouw van het arbeidsongeschiktenbestand in beide gemeenten zullen de effecten van herkeuringen minder groot zijn dan op basis van het totale bestand zou worden verwacht.<sup>32</sup>

Naast de autonome instroom in de bijstand van arbeidsongeschikten, hebben alleen de herkeuringen een extra instroom in de bijstand tot gevolg. In 2011 is de verwachting dat hierdoor in Emmen en Coevorden de instroom in de bijstand uit arbeidsongeschiktheid met ca. 100 personen zal zijn toegenomen tot in totaal 200. De autonome instroom, die blijft gelden voor de niet-geherkeurde 50 plussers en voor de nieuwe gevallen onder de WIA, heeft een in de tijd oplopende onzekerheidsmarge; die van de herkeuringen ligt alleen aan de bovenkant.<sup>33</sup> Immers, de herbeoordeling van arbeidsongeschikten zal niet tot minder, maar veeleer tot meer instroom in de bijstand leiden. Eén en ander betekent een hogere bovengrens, door de autonome en herkeuringseffecten, dan ondergrens (alleen autonoom effect) in de netto verandering van het aantal bijstandsontvangers in Emmen en Coevorden als gevolg van wijzigingen in arbeidsongeschiktheid. Zie tabel 12.

**Tabel 12. Netto verandering in aantal bijstandsgerechtigden in Emmen en Coevorden uit arbeidsongeschiktheid, 2006-2011 (autonoom, WIA, herbeoordelingen)**

|            | Netto verandering in jaar: |      |      |      |      |      |
|------------|----------------------------|------|------|------|------|------|
|            | 2006                       | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
| Ondergrens | 0                          | -10  | -10  | -20  | -20  | -20  |
| Bovengrens | 0                          | 30   | 50   | 70   | 70   | 70   |

<sup>30</sup> Dit is conform Vuuren, D. van en R. Euwals, 2006, "De structurele groei van het arbeidsaanbod op middellange termijn", CPB Memorandum No. 155, Den Haag: CPB.

<sup>31</sup> Officieel 2½ jaar na 1 oktober 2004, maar men is later begonnen met herkeuren en in een lager tempo.

<sup>32</sup> Voor arbeidsongeschikten jonger dan 50 jaar geldt het nieuwe strengere regime waarvan een deel moet worden herkeurd. Er is pas op termijn sprake van doorstroom naar bijstand. Uitgaande van de effecten van herkeuringen volgens van Deursen *op cit*, en een logistische (S-)curve in de tijd schatten we instroom in de bijstand als gevolg van herkeuringen op 6% na 1 jaar, 10% na 2 jaar, uitdempend naar 15% na 5 jaar.

<sup>33</sup> De marge voor de autonome ontwikkeling loopt van 5% in het eerste tot 50% in het laatste jaar.

WW

Omdat uit onderzoek blijkt dat verkorting van de WW-termijn niet automatisch tot meer instroom in de bijstand zal leiden, veronderstellen we voor het bepalen van de instroom in de bijstand uit de WW derhalve de bestaande kansen gecombineerd met een eigen WW-prognose.<sup>34</sup> Voor beide gemeenten tezamen verwachten we voor 2006 een instroom in de bijstand uit de WW van ca. 300 personen, oplopend tot 370 in 2011.<sup>35</sup> De bandbreedte als gevolg van de institutionele veranderingen in de WW staat in tabel 13 en wordt bepaald door de eerder genoemde oplopende onzekerheidsmarge te nemen. Merk op dat we in dit geval geen rekening hoeven te houden met de gevolgen van de WW-instroom van beide scenario's, omdat dit al is gebeurd bij het bepalen van de gevolgen van de structurele veranderingen in paragraaf 4.1.

**Tabel 13. Netto verandering in aantal bijstandsgerechtigden in Emmen en Coevorden uit de WW-werkloosheid, 2006-2011.**

|            | Netto verandering in jaar: |      |      |      |      |      |
|------------|----------------------------|------|------|------|------|------|
|            | 2006                       | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
| Ondergrens | -10                        | -20  | -30  | -50  | -70  | -90  |
| Bovengrens | 10                         | 20   | 30   | 50   | 70   | 90   |

#### *Voortijdige schoolverlaters*

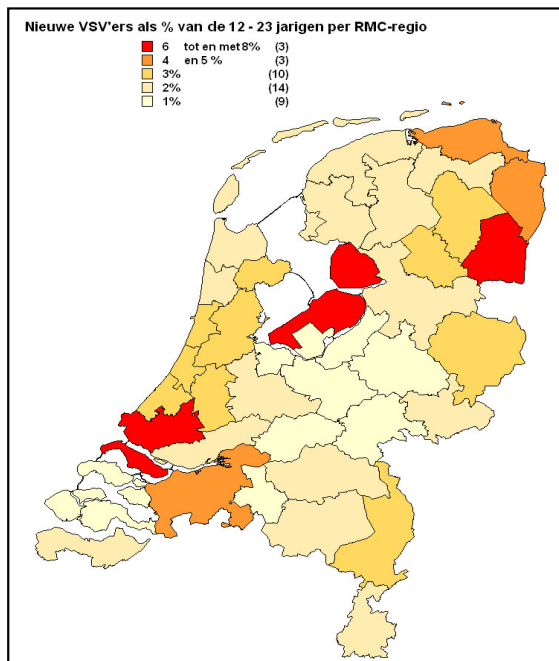
Figuur 5 laat zien dat het aantal voortijdig schoolverlaters als percentage van het aantal 15-23 jarigen in ZO-Drenthe erg hoog is. Hangt dit samen met de zeer hoge bijstandskans voor jongeren in Emmen en Coevorden (tabel 6)? Met andere woorden stromen veel voortijdig schoolverlaters in in de bijstand? Heeft dit te maken met een gebrekkig opleidingsniveau en een achterblijvende vraag naar arbeid? Aan een andere huishoudensamenstelling dan de rest van het land ligt het niet. Hoewel dit belangrijke vragen zijn vallen ze buiten het kader van dit onderzoek en concentreren we ons op effecten van voortijdige schoolverlaters op het verwachte aantal bijstandsgerechtigden.

---

<sup>34</sup> Onze prognose is gebaseerd op de uitstroomkansen uit WW naar bijstand voor Emmen en Coevorden uit regionale stroomgegevens van het UWV. Eerst wordt de uitstroomkans naar werk bepaald door de gemeentelijke uitstroomkans te vermenigvuldigen met de landelijke WW-prognose op basis van een tijdreeksmodel van de groei van het aantal WW uitkeringen en BBP-groei. De verwachte BBP-groei volgt uit de middenlange termijn voorspellingen van het CPB. Merk op dat dit betekent dat die uitstroomkans nu wel conjunctuurgevoelig is, maar de daaruit afgeleide netto verandering van het bijstandsvolume niet.

<sup>35</sup> Onze cijfers voor de verwachte instroom in de bijstand uit de WW voor 2005 en 2006 sporen goed met e van het UWV. Zie UWV, 'Prognose doorstroom WW naar WWB per gemeente 2006' op [www.uwv.nl](http://www.uwv.nl).

**Figuur 5. Aandeel voortijdig schoolverlaters naar COROP-regio, 2001-2004**



Bron: Ministerie OCW

Volgens CBS-gegevens voor 2004 verlieten in Emmen en Coevorden ca. 650 scholieren school zonder diploma. Geschatte aantallen schoolverlaters zonder startkwalificatie komen in 2004 uit op vrijwel hetzelfde aantal, te weten ca. 700.<sup>36</sup> In het vervolg zullen we steeds spreken van voortijdig schoolverlaters, maar hetzelfde geldt in wezen voor schoolverlaters zonder startkwalificatie. De belangrijkste reden om voortijdige schoolverlaters te nemen is dat de overheid voor hen een taakstelling heeft gelegd voor 2006 en 2010 en die gebruiken we hier als richtlijn voor het voorspellen van deze groep in Emmen en Coevorden samen.<sup>37</sup>

Zoals we echter al eerder stelden zullen niet alle voortijdig schoolverlaters instromen in de bijstand. Uitgaande van de *nationale* instroomkans in de bijstand voor jongeren onder 25 jaar, waartoe de meeste voortijdig schoolverlaters zullen behoren, kan de gemeentelijke instroom van voortijdige schoolverlaters in de bijstand worden geschat. Echter, we zagen in tabel 6 dat voor jongeren in Emmen en Coevorden een drie maal zo hoge bijstandskans gold als in vergelijkbare gemeenten of voor Nederland als geheel. Als we veronderstellen dat dit niet alleen geldt voor de bijstandskans zelf, maar ook voor de *instroomkans* in de bijstand, dan wordt de instroom in de bijstand van voortijdige schoolverlaters in Emmen en Coevorden geschat op 80 voor 2006, terug

<sup>36</sup> Op basis van: RWI, *De arbeidsmarktpositie van schoolverlaters en werkenden zonder startkwalificatie*, 2005, Den Haag: RWI.

<sup>37</sup> De landelijke taakstelling is het aantal voortijdig schoolverlaters van 57 duizend in 2005 met 30% terug te brengen in 2006 en in 2010 met 50%. Zie Vergaderstukken Tweede Kamer 2005-2006, 30558, nrs. 1-2. Voor de tussen liggende jaren is een lineaire afname verondersteld. Die jaarlijkse gegevens vermenigvuldigd met het aandeel afgestudeerden/geslaagden van Emmen en Coevorden ten opzichte van landelijk geeft een schatting voor het aantal gemeentelijke voortijdig schoolverlaters. In Emmen en Coevorden samen gaat het om ruim 660 in 2005 tot 420 in 2010.

lopend tot ca. 70 in 2011.<sup>38</sup> De mate van effectiviteit waarmee de taakstelling wordt gehaald bepaalt ook de bandbreedte. Of de taakstelling wordt niet gehaald en dan resteert als bovengrens de ‘autonome’ stroom voortijdig schoolverlaters in de bijstand, of de taakstelling wordt wel gehaald en dan is dat de bovengrens. Dit betekent dat het aantal bijstandsgerechtigden alleen een bandbreedte aan de onderkant heeft als de taakstellingen (in enige mate) worden gehaald. We veronderstellen dat het niet slechter zal gaan dan de autonome ontwikkeling, te meer omdat deze al een dalende trend heeft door verwachte ontgroening. Tabel 14 laat zien wat nu de bijbehorende netto bandbreedte is voor het aantal bijstandsuitkeringen door voortijdig schoolverlaten.

**Tabel 14. Netto verandering in aantal bijstandsgerechtigden in Emmen en Coevorden van voortijdig schoolverlaters, 2006-2011.**

|            | Netto verandering in jaar: |      |      |      |      |      |
|------------|----------------------------|------|------|------|------|------|
|            | 2006                       | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
| Ondergrens | -50                        | -50  | -50  | -40  | -40  | -40  |
| Bovengrens | 0                          | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    |

#### 4.5 Overige effecten

Naast de structurele en institutionele veranderingen is er een aspect aan het stroomschema van figuur 3 dat buiten beide varianten valt, namelijk de uitstroom uit de bijstand wegens andere redenen dan werk, als pensionering, arbeidsongeschiktheid, huwelijk, overlijden enz. Deze overige uitstroom wordt geschat als residu, dat wil zeggen als de instroom in de bijstand minus de uitstroom naar werk en de netto verandering van het aantal bijstandsgerechtigden.<sup>39</sup> Als bandbreedte wordt in dit geval weer de eerder gehanteerde oplopende onzekerheidsmarge toegepast. In tabel 15 staat een overzicht van de bijbehorende onder- en bovengrens in het verwachte aantal bijstandsuitkeringen.

**Tabel 15. Netto verandering in aantal bijstandsgerechtigden in Emmen en Coevorden door overige redenen, 2006-2011.**

|            | Netto verandering in jaar: |      |      |      |      |      |
|------------|----------------------------|------|------|------|------|------|
|            | 2006                       | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
| Ondergrens | -10                        | -10  | -20  | -40  | -60  | -80  |
| Bovengrens | 10                         | 10   | 20   | 40   | 60   | 80   |

<sup>38</sup> Als alternatief zou kunnen gelden dat Emmen en Coevorden wel de landelijke instroomkans hebben, maar dan moet de uitstroomkans veel lager dan gemiddeld zijn.

<sup>39</sup> De totale instroom bestaat uit instroom via WIA/WAO-herkeuringen, WW (via zowel structurele als institutionele veranderingen) en voortijdig schoolverlaters. De uitstroom naar werk is geschat op basis van de helft van de landelijke uitstroomkans op werk. Het verandering in het aantal bijstandsgerechtigden volgt uit de basisprojectie.

#### 4.6 Prognose bijstandsgerechtigden en bandbreedte

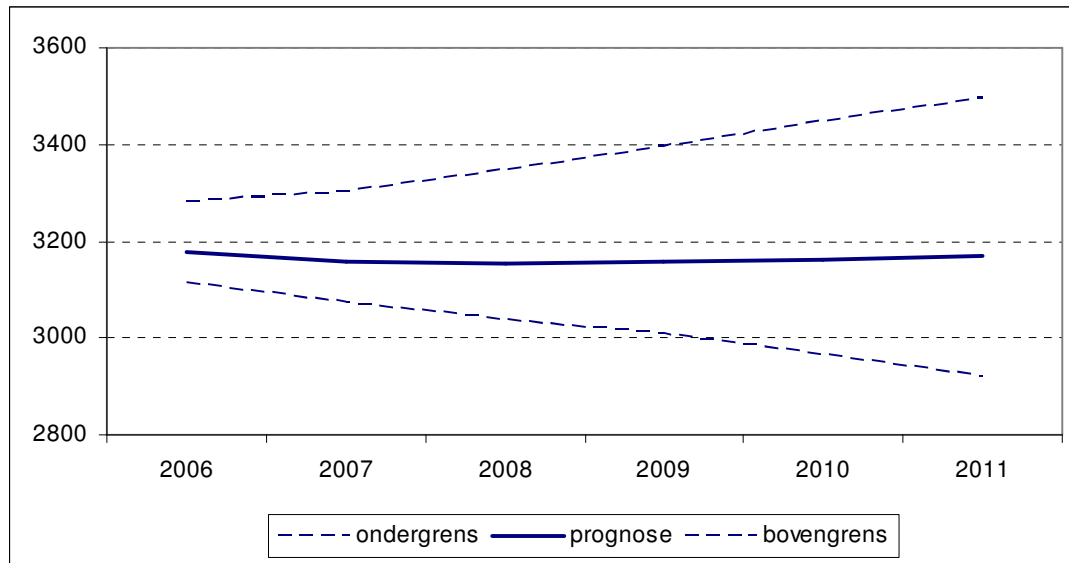
Op basis van het vermenigvuldigen van de berekende bijstandskansen voor 2005 naar leeftijd en leefvorm in Emmen en Coevorden en de overeenkomstige huishoudensprognose voor beide gemeenten van 2006-2011 ligt de basisprojectie van het aantal bijstandsgerechtigden in beide gemeenten rond 3200 personen, bij gelijkblijvend beleid en los van de conjunctuur (tabel 7). De onzekerheid wat betreft in- en uitstroom leveren een bandbreedte rondom deze basisprojectie. Variatie in de uitstroom naar werk wordt bepaald door twee toekomstscenario's van het CPB. Het ongunstige scenario betekent een forse daling van de werkgelegenheid en dus een lagere uitstroom. Dit betekent een relatief grote onzekerheidsmarge wat betreft uitstroom. Daarnaast beïnvloeden die scenario's ook de instroom in de WW en daarmee indirect de instroom in de bijstand. Daling van werkgelegenheid betekent immers meer WW-instroom en (op termijn) meer instroom in de bijstand. Een hogere instroom en lagere uitstroom betekent groei van het aantal bijstandsuitkeringen wat leidt tot een relatief hoge bovengrens. Voor het gunstige scenario geldt het omgekeerde, maar de (positieve) werkgelegenheidseffecten van dit scenario zijn in absolute zin veel kleiner dan die van het ongunstige. Met andere woorden, het effect op de bovengrens is sterker dan op de ondergrens.

Daarnaast is de instroom afhankelijk van veranderingen in instituties als WAO en WW en het terugdringen van het aantal voortijdig schoolverlaters. Institutionele veranderingen in WAO en WW leiden niet tot additionele instroom in de bijstand. Ook de uitstroom uit de bijstand wegens andere redenen dan werk blijft onveranderd. In deze gevallen bepaalt een simpele groeiregel de onzekerheidsmarge en dus de (symmetrische) bandbreedte. Voor de effecten van herkeuringen van WAO-ers en van het tegengaan van voortijdig schoolverlaten bepaalt de mate van succes de bandbreedte. Het effect van de herkeuringen leidt tot een grotere bovengrens dan ondergrens en het omgekeerde geldt voor die van voortijdige schoolverlaters. De effecten van een dalende arbeidsvraag in het ongunstige scenario en van de herkeuringen voor WAO-ers hebben een zeer dominant effect, wat leidt tot een bovengrens die veel verder boven de basisprojectie ligt dan de ondergrens. Tabel 16 bevat een overzicht met de basisprojectie per gemeente inclusief de totale bandbreedte op basis van de verschillende varianten. Het verschil tussen basisprojectie en bovengrens loopt op tot ruim 300 en voor de ondergrens is het verschil -240. Figuur 5 geeft een grafische weergave van het verwachte patroon van het aantal bijstandsuitkeringen in beide gemeenten inclusief de bandbreedte. Tabel A6 in de Appendix vat een en ander samen.

**Tabel 16. Prognose bijstandsuitkeringen Emmen/Coevorden 2006-2011, incl. bandbreedte**

|   | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|------|------|------|------|------|------|
| <i>Bijstandsuitkeringen incl. bandbreedte</i> |      |      |      |      |      |      |
| Ondergrens                                    | 3110 | 3060 | 3040 | 3000 | 2960 | 2930 |
| Basisprojectie                                | 3180 | 3160 | 3160 | 3160 | 3160 | 3170 |
| Bovengrens                                    | 3290 | 3310 | 3350 | 3410 | 3440 | 3490 |
| <i>Netto marge bijstandsuitkeringen</i>       |      |      |      |      |      |      |
| Ondergrens                                    | -70  | -100 | -120 | -160 | -200 | -240 |
| Bovengrens                                    | 110  | 150  | 190  | 250  | 280  | 320  |

**Figuur 5. Prognose bijstandsuitkeringen Emmen/Coevorden 2006-2011, incl. bandbreedte**



#### 4.7 Conclusies

We vatten de conclusies van het onderzoek hier puntsgewijs samen

##### *Stand van zaken in Emmen en Coevorden*

- Het percentage jongeren in de bijstand in Emmen en Coevorden ligt veel hoger dan in elke vergelijkbare gemeente in Nederland. Dit komt vooral door de relatief hoge bijstandskans onder alleenstaanden onder 35 jaar en alleenstaande ouders onder 25 jaar.
- Het percentage ouderen met bijstand in Emmen en Coevorden is relatief laag. Dit heeft te maken met het grote aantal ouderen in beide gemeenten met een arbeidsongeschiktheidsuitkering.

##### *Prognose*

- De basisprojectie van het aantal bijstandsontvangers, los van beleid en conjunctuur, voor 2006-2011 in Emmen en Coevorden geeft aan dat het aantal ouderen in de bijstand zal toenemen door de vergrijzing. In Emmen zal ook het aantal jongere alleenstaanden met bijstand stijgen, door groei van het aantal alleenstaande (jongere) huishoudens, die zich vooral in de grote steden afspeelt. Voor Coevorden gaat dit niet op.
- In 2011 wordt verwacht dat het aantal bijstandsuitkeringen in Emmen ca. 2530 en in Coevorden ongeveer 640 zal bedragen. Voor Emmen heeft de basisprojectie een licht stijgende tendens, voor Coevorden is deze duidelijk dalend. Voor beide gemeenten samen is het verloop vlak, rond 3200 uitkeringen.
- De twee toekomstscenario's van het CPB hebben overheersend negatieve effecten op het aantal arbeidsplaatsen in beide gemeenten. In het beide scenario's verdwijnt veel werk in de industrie. De afnemende arbeidsvraag in het ongunstige scenario leidt vooral tot een lage uitstroom uit de bijstand. Tegelijkertijd geldt dat instroom zal stijgen doordat baanverlies tot werkloosheid (WW) leidt en op termijn mogelijk tot bijstand. Deze effecten betekenen een hoge bovengrens aan het aantal bijstandsuitkeringen. Het gunstige scenario kan dit niet volledig ongedaan maken.

- Naast ontwikkelingen in de sociaal-economische structuur in ZO-Drenthe, spelen ook institutionele veranderingen in termen van sociale zekerheid (herkeuringen WAO, WIA en WW) en scholing (voortijdig schoolverlaten) een belangrijke rol voor variatie in de instroom in de bijstand. Het effect van herkeuringen kan op termijn leiden tot extra aantallen bijstandsuitkeringen, maar het halen van taakstellingen voor voortijdig schoolverlaten maakt dit weer enigszins ongedaan.
- De bandbreedte rond de basisprojectie van het aantal bijstandsgerechtigden in Emmen en Coevorden is gebaseerd op varianten in de veranderingen in de sociaal-economische structuur van ZO-Drenthe (twee scenario's) en op veranderingen in instituties in de sociale zekerheid. Deze varianten leiden tot een hogere bovengrens aan de basisprojectie door vooral een ongunstige structuur en relatief veel WAO herkeuringen. Voor 2011 is de verwachting dat het aantal bijstandsontvangers in beide gemeenten tussen 2900 en 3500 zal liggen.
- De basisprojectie en bandbreedte staan los van conjuncturele ontwikkelingen. De invloed van de conjunctuur op het aantal bijstandsgerechtigden in Emmen en Coevorden is echter groter dan landelijk. Een recessie betekent een grotere bijstandskans en een economische opleving een lagere: de basisprojectie zal een cyclisch patroon vertonen. Voor een prognose van bijstandsvolume is in dat geval ook een voorspelling van de economische groei op middellange termijn noodzakelijk. Omdat middellange termijn voorspellingen zeer moeilijk zijn en omdat Emmen en Coevorden op dit moment in een min of meer conjunctuurneutrale positie zitten, hebben we verder afgezien van de rol van de conjunctuur op het bijstandsvolume.

#### *Beleid*

- Ondanks het feit dat de WWB onder de verantwoordelijkheid van gemeenten valt, is het bijstandsvolume slechts in beperkte mate direct beleidsmatig door die gemeenten te beïnvloeden. Zowel WIA als WW, die belangrijke bronnen voor instroom in de bijstand zijn, vallen onder verantwoordelijkheid van het UWV. Alleen de instroom via andere kanalen, als (voortijdig) schoolverlaters en gescheidenen, staat enigszins onder directe gemeentelijke invloed.
- Aan de uitstroomkant, heeft de gemeente invloed op de uitstroom uit de bijstand naar werk door het faciliteren van gunstige vestigingsvoorwaarden voor bedrijven en instellingen. Aantrekken van nieuwe en uitbreiding van bestaande bedrijven betekent extra vraag naar arbeid en extra kansen voor bijstandsgerechtigden om aan een baan te komen. Of dit ook daadwerkelijk zal gebeuren is moeilijk in te schatten. Belangrijke voorwaarde hiervoor is dat de competenties van de bijstandsgerechtigden in termen van ervaring, opleiding, sociale vaardigheden, e.d., aansluiten bij de functie-eisen van het bedrijfsleven.
- Aan de uitvoeringskant van de WWB heeft de gemeente wel alle regie in handen.
- Samengevat kan de gemeente beleidsmatig het bijstandsvolume enigszins sturen via
  - a. het *strategische* niveau van het zorgen voor een gunstig vestigingsklimaat en werkgelegenheidsbevordering;
  - b. het meer *tactische* niveau van het bevorderen van startkwalificaties, voorkomen van voortijdig schooluitval, investeren in vraaggerichte scholing en doelgroepenbeleid (ouderen, alleenstaande jongeren);
  - c. het *operationele* niveau van een adequate uitvoering (workfirst, ketensamenwerking met UWV/preventie van instroom vanuit de WW en de WIA en vraaggerichte reïntegratie).

## Appendix A. Detailtabellen

**Tabel A1. Bijstandskansen Emmen naar leefvorm en leeftijd**

| Leeftijd (jr) | Alleenstaanden |       |       |       |       |     | Alleenstaande ouders |       |       |       |       |     | Paren |       |       |       |       |     |
|---------------|----------------|-------|-------|-------|-------|-----|----------------------|-------|-------|-------|-------|-----|-------|-------|-------|-------|-------|-----|
|               | < 25           | 25-34 | 35-44 | 45-54 | 55-64 | 65+ | < 25                 | 25-34 | 35-44 | 45-54 | 55-64 | 65+ | < 25  | 25-34 | 35-44 | 45-54 | 55-64 | 65+ |
| 2001          | 13.5           | 11.0  | 17.0  | 24.8  | 20.1  | 0.6 | 71.4                 | 57.4  | 36.3  | 13.3  | 0.0   | 0.0 | 1.7   | 1.2   | 1.5   | 1.6   | 2.6   | 0.2 |
| 2005          | 20.8           | 14.4  | 16.3  | 24.2  | 19.7  | 1.1 | 81.4                 | 46.9  | 32.3  | 12.5  | 0.0   | 0.0 | 4.7   | 1.7   | 1.6   | 1.5   | 2.2   | 0.2 |

**Tabel A2. Bijstandskansen Coevorden naar leefvorm en leeftijd**

| Leeftijd (jr) | Alleenstaanden |       |       |       |       |     | Alleenstaande ouders |       |       |       |       |     | Paren |       |       |       |       |     |
|---------------|----------------|-------|-------|-------|-------|-----|----------------------|-------|-------|-------|-------|-----|-------|-------|-------|-------|-------|-----|
|               | < 25           | 25-34 | 35-44 | 45-54 | 55-64 | 65+ | < 25                 | 25-34 | 35-44 | 45-54 | 55-64 | 65+ | < 25  | 25-34 | 35-44 | 45-54 | 55-64 | 65+ |
| 2001          | 16.1           | 7.3   | 9.5   | 16.7  | 11.2  | 0.6 | 58.8                 | 44.4  | 28.7  | 6.6   | 0.0   | 0.0 | 0.0   | 1.2   | 1.3   | 1.3   | 1.2   | 0.5 |
| 2005          | 27.6           | 12.0  | 12.4  | 18.1  | 12.8  | 0.6 | 55.6                 | 47.2  | 31.6  | 10.3  | 0.0   | 0.0 | 8.5   | 2.4   | 1.8   | 1.3   | 1.0   | 0.5 |

**Tabel A3. Bijstandskansen voor 2005 in Emmen en Coevorden naar leefvorm en leeftijd in perspectief**

| Leeftijd (jr) | Alleenstaanden |       |       |       |       |     | Alleenstaande ouders |       |       |       |       |     | Paren |       |       |       |       |     |
|---------------|----------------|-------|-------|-------|-------|-----|----------------------|-------|-------|-------|-------|-----|-------|-------|-------|-------|-------|-----|
|               | < 25           | 25-34 | 35-44 | 45-54 | 55-64 | 65+ | < 25                 | 25-34 | 35-44 | 45-54 | 55-64 | 65+ | < 25  | 25-34 | 35-44 | 45-54 | 55-64 | 65+ |
| Emmen         | 20.8           | 14.4  | 16.3  | 24.2  | 19.7  | 1.1 | 81.4                 | 46.9  | 32.3  | 12.5  | 0.0   | 0.0 | 4.7   | 1.7   | 1.6   | 1.5   | 2.2   | 0.2 |
| Coevorden     | 27.6           | 12.0  | 12.4  | 18.1  | 12.8  | 0.6 | 55.6                 | 47.2  | 31.6  | 10.3  | 0.0   | 0.0 | 8.5   | 2.4   | 1.8   | 1.3   | 1.0   | 0.5 |
| G-26          | 5.0            | 8.0   | 12.9  | 18.6  | 19.9  | 2.6 | 64.3                 | 49.5  | 29.2  | 13.5  | 4.5   | 0.1 | 2.2   | 1.9   | 2.2   | 2.1   | 2.9   | 1.8 |
| Assen         | 16.8           | 12.4  | 12.5  | 15.5  | 16.6  | 1.5 | 41.1                 | 56.3  | 27.4  | 14.3  | 8.2   | 0.0 | 3.0   | 1.5   | 1.8   | 1.4   | 1.1   | 0.4 |
| Hengelo       | 11.4           | 10.7  | 11.3  | 16.5  | 14.8  | 2.4 | 67.8                 | 52.3  | 26.7  | 10.0  | 5.5   | 0.0 | 4.3   | 1.4   | 1.8   | 1.6   | 2.6   | 2.5 |

**Tabel A4. Basisprojectie bijstandsgerechtigden naar leefvorm en leeftijd in Emmen**

| Leeftijd (jr)            | Alleenstaanden |       |       |       |       |     | Alleenstaande ouders |       |       |       |       |     | Paren |       |       |       |       |     |
|--------------------------|----------------|-------|-------|-------|-------|-----|----------------------|-------|-------|-------|-------|-----|-------|-------|-------|-------|-------|-----|
|                          | < 25           | 25-34 | 35-44 | 45-54 | 55-64 | 65+ | < 25                 | 25-34 | 35-44 | 45-54 | 55-64 | 65+ | < 25  | 25-34 | 35-44 | 45-54 | 55-64 | 65+ |
| 2006                     | 220            | 260   | 260   | 350   | 370   | 60  | 40                   | 150   | 280   | 90    |       |     | 20    | 70    | 110   | 100   | 130   | 10  |
| 2011                     | 270            | 240   | 230   | 380   | 480   | 70  | 10                   | 80    | 190   | 120   |       |     | 30    | 60    | 100   | 110   | 140   | 10  |
| verandering<br>2006-2011 | 50             | -20   | -30   | 30    | 110   | 10  | -30                  | -70   | -90   | 30    | 0     | 0   | 10    | -10   | -10   | 10    | 10    | 0   |

**Tabel A5. Basisprojectie bijstandsgerechtigden naar leefvorm en leeftijd in Coevorden**

| Leeftijd (jr)            | Alleenstaanden |       |       |       |       |     | Alleenstaande ouders |       |       |       |       |     | Paren |       |       |       |       |     |
|--------------------------|----------------|-------|-------|-------|-------|-----|----------------------|-------|-------|-------|-------|-----|-------|-------|-------|-------|-------|-----|
|                          | < 25           | 25-34 | 35-44 | 45-54 | 55-64 | 65+ | < 25                 | 25-34 | 35-44 | 45-54 | 55-64 | 65+ | < 25  | 25-34 | 35-44 | 45-54 | 55-64 | 65+ |
| 2006                     | 70             | 60    | 60    | 80    | 80    | 10  | 10                   | 40    | 80    | 20    |       |     | 10    | 30    | 40    | 30    | 20    | 10  |
| 2011                     | 80             | 50    | 50    | 90    | 90    | 10  |                      | 30    | 80    | 30    |       |     | 10    | 30    | 40    | 30    | 20    | 10  |
| verandering<br>2006-2011 | 10             | -10   | -10   | 10    | 10    | 0   | -10                  | -10   | 0     | 10    | 0     | 0   | 0     | 0     | 0     | 0     | 0     | 0   |

Tabel A6 geeft een samenvatting van de basisprojectie met bandbreedte uitgesplitst naar oorzaak, te weten structurele dan wel institutionele veranderingen. De vermelde netto veranderingen zijn de netto veranderingen ten opzichte van de basisprojectie. De som van deze veranderingen naar oorzaak levert de totale bandbreedte op. Merk op dat dit betekent dat die totale bandbreedte mogelijk wordt overschat omdat geen rekening wordt gehouden met de onderlinge samenhang tussen de verschillende individuele 'oorzaken'.

**Tabel A6. Prognose bijstandsuitkeringen Emmen/Coevorden 2006-2011, incl. bandbreedte naar oorzaak**

|   | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|------|------|------|------|------|------|
| <i>Bijstandsuitkeringen incl. bandbreedte</i> |      |      |      |      |      |      |
| Ondergrens                                    | 3110 | 3060 | 3040 | 3000 | 2960 | 2930 |
| Basisprojectie                                | 3180 | 3160 | 3160 | 3160 | 3160 | 3170 |
| Bovengrens                                    | 3290 | 3310 | 3350 | 3410 | 3440 | 3490 |
| <i>Netto marge bijstandsuitkeringen</i>       |      |      |      |      |      |      |
| <i>Ondergrens t.g.v.</i>                      |      |      |      |      |      |      |
| werkgelegenheidsstructuur                     | 0    | -10  | -10  | -10  | -10  | -10  |
| arbeidsongeschiktheid                         | 0    | -10  | -10  | -20  | -20  | -20  |
| werkloosheid (WW)                             | -10  | -20  | -30  | -50  | -70  | -90  |
| voortijdig schoolverlaten                     | -50  | -50  | -50  | -40  | -40  | -40  |
| overig  | -10  | -10  | -20  | -40  | -60  | -80  |
| Totaal  | -70  | -100 | -120 | -160 | -200 | -240 |
| <i>Bovengrens t.g.v.</i>                      |      |      |      |      |      |      |
| werkgelegenheidsstructuur                     | 90   | 90   | 90   | 90   | 90   | 80   |
| arbeidsongeschiktheid                         | 0    | 30   | 50   | 70   | 70   | 70   |
| werkloosheid (WW)                             | 10   | 20   | 30   | 50   | 60   | 90   |
| voortijdig schoolverlaten                     | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    |
| overig  | 10   | 10   | 20   | 40   | 60   | 80   |
| Totaal  | 110  | 150  | 190  | 250  | 280  | 320  |



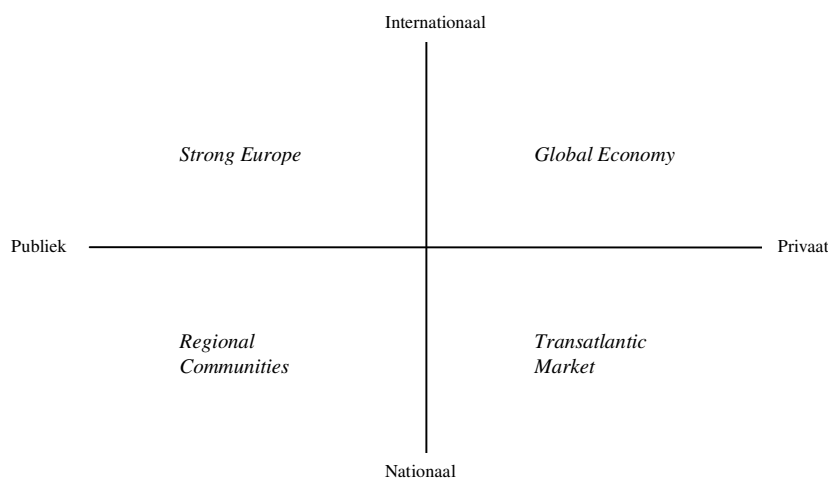
## Appendix B. Toekomstscenario's van het CPB toegepast op Emmen/Coevorden

Uitgaande van de in december 2004 verschenen CPB studie *Vier Vergezichten op Nederland* wordt in dit rapport een verkenning gemaakt van de werkgelegenheid in Zuidoost-Drenthe, en meer specifiek Emmen en Coevorden in 2011.<sup>40</sup> In deze appendix wordt dieper ingegaan op de vier – en in ons geval twee – toekomstscenario's, die het CPB hanteert en de gevolgen voor Emmen/Coevorden. De achtergrond van deze CPB-studie is tweeledig. In de eerste plaats krijgt Nederland en heel Europa te maken met vergrijzing van haar bevolking en de daarmee samenhangende vraag hoe het sociale zekerheidsstelsel betaalbaar gehouden kan worden. In de tweede plaats leidt de opkomst van lage lonenlanden als India en China tot vragen over de toekomstige concurrentiekracht van Europa en de internationale verhoudingen tussen de grootste handelsblokken in de wereld.

### *De vier vergezichten in vogelvlucht*

De *Vier Vergezichten* verschillen onderling voornamelijk in de voor de toekomst veronderstelde mate van internationale samenwerking enerzijds en de mate van hervorming van de collectieve sector anderzijds. Als deze twee sleutelonzekerheden in een figuur tegen elkaar worden afgezet wordt duidelijk dat elk scenario zich in een van de vier kwadranten bevindt (zie figuur B1).

**Figuur B1. Kenmerken van de vier vergezichten**



Bron: CPB

Kort samengevat kenmerkt het *Global Economy* scenario zich door een combinatie van internationale economische samenwerking, die zich vooral richt op vrijhandel, en een grondige herziening van de collectieve sector. Niet alleen Turkije, maar ook landen als de Oekraïne treden toe als lid van de EU. De verzorgingsstaat wordt ingeperkt en de publieke voorzieningen worden versoberd. In *Transatlantic Market* geldt dat laatste ook, maar daar wordt er van uit gegaan dat de

<sup>40</sup> F. Huizinga en B. Smid, *Vier vergezichten op Nederland*, November 2004, Den Haag: CPB

EU zich niet verder uitbreidt. Wel vindt er een verdere handelsliberalisatie plaats tussen de VS en de EU. In *Strong Europe* gaat de uitbreiding van de EU ook gepaard met verder gaande politieke samenwerking, waardoor o.a. internationale milieuvraagstukken gecoördineerd worden aangepakt. Het sociaal-economische beleid wordt echter in tegenstelling tot *Global Economy* en *Transatlantic Market* meer gericht op solidariteit en een gelijkmatige inkomensverdeling. In *Regional Communities* hechten de landen sterk aan hun eigen identiteit, waardoor de EU geen institutionele hervorming door kan voeren. Ook de collectieve sector wordt niet hervormd.

Over de ontwikkeling van de landelijke werkgelegenheid is *Global Economy* het meest optimistisch met een jaarlijkse groei van 0,7% (zie tabel B1). Het meest pessimistische scenario *Regional Communities* gaat uit van een jaarlijkse afname van de werkgelegenheid met -0,3%. Voor wat betreft de geraamde bevolkingsgroei lopen beide scenario's ook sterk uiteen. De totale bevolking blijft in *Regional Communities* tot 2020 vrijwel op het huidige niveau van 16,3 miljoen inwoners, terwijl in *Global Economy* sprake is van een verdere bevolkingsgroei tot bijna 18 miljoen inwoners, vooral als gevolg van meer buitenlandse immigratie. In *Global Economy* gaat deze sterke bevolkingsgroei samen met een snellere toename van het inkomen per hoofd en werkgelegenheid omdat sprake is van een hogere productiviteitsgroei. Tabel B1 laat ook zien dat de ontwikkelingen in het Noorden volgens beide scenario's iets gunstiger zijn dan nationaal.<sup>41</sup>

Uit de Noordelijke Arbeidsmarkt Verkenning 2006 blijkt dat Zuidoost-Drenthe minder snel groeit dan het Noorden als geheel, wat voornamelijk door een relatief ongunstige sectorstructuur komt. Daarom nemen we voor ZO-Drenthe niet de noordelijke maar de iets lagere landelijke groeicijfers voor beide scenario's. De centrale vraag hier is hoe deze twee toekomstscenario's uitpakken voor Emmen/Coevorden gegeven de specifieke sectorstructuur van ZO-Drenthe. In dit rapport is dit gedaan door detailtabellen met de gemiddelde jaarlijkse groeipercentages per sector per scenario toe te passen op de sectorstructuur in Emmen/Coevorden (tabel A6 van 'Vier vergezichten').

We gaan er van uit dat de bevolkingsprognose afdoende is meegenomen in de door ons gebruikte huishoudensprognose van ABF-Research.<sup>42</sup> In deze Appendix ligt dus de nadruk op de uitwerking van de beide genoemde scenario's op de werkgelegenheid in Emmen en Coevorden. Tabel B2 geeft de verwachte werkgelegenheidsontwikkeling weer in beide gemeenten die op deze manier wordt gevonden, met speciale aandacht voor de ontwikkelingen in de industrie, die voor beide gemeenten een belangrijke bedrijfstak is.

---

<sup>41</sup> Deze gegevens zijn gebaseerd op hoofdstuk 6 van: L. Broersma, D. Stelder en J. van Dijk, 2006, 'Noordelijke Arbeidsmarkt Verkenning 2006', Rijksuniversiteit Groningen.

<sup>42</sup> Merk op dat de bevolkingsprognose van ABF-Research en de recente voorspelling van het RPB in lijn zijn met die van tabel B1, in tegenstelling tot de onlangs in het nieuws gekomen voorspellingen van Derks.

**Tabel B1. Hoofdkenmerken van de nationale en noordelijke ontwikkeling mutaties per jaar in %**

|                               | <i>Global Economy</i> |         | <i>Regional Communities</i> |         |
|-------------------------------|-----------------------|---------|-----------------------------|---------|
|                               | Nederland             | Noorden | Nederland                   | Noorden |
| <i>mutaties per jaar in %</i> |                       |         |                             |         |
| Bevolking                     | 0.4                   | 1.1     | 0.0                         | 0.5     |
| Arbeidsaanbod                 | 0.7                   | 0.9     | 0.0                         | 0.1     |
| Werkgelegenheid               | 0.7                   | 0.9     | -0.3                        | -0.2    |
| <i>Niveaus</i>                |                       |         |                             |         |
| Werkloosheid (gemiddeld %)    | 4.2                   | 5.0     | 7.2                         | 9.0     |

Bron: NAV 2006

**Tabel B2. Aantal en ontwikkeling van arbeidsplaatsen in Emmen en Coevorden samen, volgens twee CPB-scenario's**

|                      | Arbeidsplaatsen<br>2005 | Gecumuleerde verandering tussen 2006-2011 volgens |                          |
|----------------------|-------------------------|---|--------------------------|
|                      |                         | RC-scenario<br>2006-2011                          | GE-scenario<br>2006-2011 |
| Landbouw             | 3680                    | -520  | -440                     |
| Delfstoffen          | 390                     | -90   | -90                      |
| Industrie            | 11870                   | -1170   | -1140                    |
| waaronder:           |                         |   |                          |
| voeding              | 990                     | -90   | 40                       |
| chemie               | 2130                    | -200  | -200                     |
| metaal-electro       | 4580                    | -550  | -620                     |
| overig               | 4170                    | -330  | -360                     |
| Bouw                 | 4490                    | -510  | 250                      |
| Commerciële diensten | 24700                   | -640  | 750                      |
| Zorg                 | 8240                    | 300   | 930                      |
| Overheid             | 5910                    | 70  | 0                        |
| Totaal               | 59280                   | -2560   | 260                      |

Opm.: arbeidsplaatsen betreft banen van 1 uur per week of meer; RC=Regional Communities (minst positieve scenario qua werkgelegenheidsgroei); GE=Global Economy (meest positieve scenario)

Bron: RuG (bewerking CPB en PWR)