

# **Regionale verschillen in arbeidsvraag en arbeids- aanbod**

## **Samenvatting**

**Juni 2011**

**Steven Knotter  
Daphné Valsamis  
Miriam Van Hoed  
Ingrid Vanhoren**



**Een onderzoek in opdracht van de Vlaamse minister bevoegd voor Werk, in het kader van het VIONA-onderzoeksprogramma**

### Doel van het onderzoek

Het is algemeen bekend dat er in België grote verschillen zijn in de arbeidsmarktperformanties, en meer specifiek in de werkloosheidsgraad tussen de 3 gewesten. Maar ook binnen het Vlaams Gewest bestaan er sterke verschillen in werkloosheidsgraad. Dit wordt bijvoorbeeld duidelijk wanneer we de werkloosheidsgraad op niveau van de gemeenten in kaart brengen. Vanuit economisch perspectief zijn regionale werkloosheidsverschillen inefficiënt. Economisch slecht presterende regio's worden vaak geconfronteerd met een netto uitstroom van de bevolking, in het bijzonder emigratie van hooggeschoolde werkkrachten en met een verminderde vraag naar lokale goederen en diensten. Dit leidt op zijn beurt weer tot een verdere stijging van de regionale werkloosheid, vooral bij groepen die traditioneel zwak staan op de arbeidsmarkt. Hierdoor is het van belang om deze regionale werkloosheidsverschillen tijdig in kaart te brengen en maatregelen te identificeren om deze weg te werken. Meer specifiek tracht dit onderzoek volgende vragen te beantwoorden:

- 1. Welke zijn de verschillen in werkloosheidsgraden en participatiegraden op ruimtelijk niveau (bijv. gemeente) en voor verschillende arbeidsmarktgroepen?
- 2. Zijn de regionale werkloosheidsverschillen persistent of is er sprake van een convergentieproces waarbij de verschillen over de tijd kleiner worden?
- 3. Welke specifieke regio's en arbeidsmarktgroepen zullen naar verwachting het meest getroffen worden door de huidige crisis?
- 4. Welke zijn de verklarende factoren voor regionale verschillen in werkloosheid en werkzaamheid?
- 5. Welke maatregelen kan het beleid nemen om regionale werkloosheidsverschillen te verkleinen of weg te werken?

Deze onderzoeksvragen werden beantwoord aan de hand van analyses van beschikbare kwantitatieve gegevens en econometrische analyses. In de volgende paragraaf presenteren we onze algemene conclusies met betrekking tot elk van deze onderzoeksvragen.

### Resultaten van het onderzoek

1. Welke zijn op dit moment de verschillen in werkloosheidsgraden en participatiegraden op ruimtelijk niveau (bijv. gemeente) en voor verschillende arbeidsmarktgroepen?
  - De steden, inzonderheid de grootsteden Antwerpen en Gent, worden gekenmerkt door zeer hoge werkloosheidsgraden maar ook door een hoog aantal (ontvangen en uitstaande) vacatures. Dit wijst op een belangrijke mismatch op de arbeidsmarkt.
  - De kust en Limburg worden gekenmerkt door een relatief lage participatie- en werkzaamheidsgraad en een hoge werkloosheidsgraad.
  - West-Vlaanderen (met uitzondering van de kuststreek), Oost-Vlaanderen en Vlaams Brabant worden gekenmerkt door een hoge participatie- en werkzaamheidsgraad en een lage werkloosheidsgraad.
  - Vrouwen (60,5%), jongeren (28,6%), laaggeschoolden (42,4%) en niet EU-15'ers (44,5%) vertonen een relatief lage werkzaamheid op de arbeidsmarkt. Deze categorieën vertonen ook een lagere participatie op de arbeidsmarkt (vrouwen (63,6%), jongeren (34%), laaggeschoolden (46,2%) en niet EU-15'ers (56,8%)). Wat de werkloosheid betreft, blijkt het geslacht daarentegen geen impact te hebben. Vooral bij jongeren (15-24 jaar) en niet EU-15'ers zijn de werkloosheidsgraden veel hoger, respectievelijk 15,7% en 21,6%. Ook laaggeschoolden worden gekenmerkt door een hogere werkloosheidsgraad, maar in mindere mate dan jongeren en allochtonen (8,1%).
2. Zijn de regionale werkloosheidsverschillen persistent of is er sprake van een convergentieproces waarbij de verschillen over de tijd kleiner worden?
  - Eerst en vooral blijken de tendensen in de werkloosheid van elke gemeente, en dus ook de verschillen, zich te bevestigen doorheen de tijd. Over de hele periode 1999-2010 worden de grote steden, Limburg en de kust gekenmerkt door hoge werkloos-

heidsgraden, terwijl West-Vlaanderen en de rand van Brussel lage werkloosheidsgraden laten optekenen.

- Uit een diepgaandere analyse blijkt evenwel dat de werkloosheidsgraad in een **stijgend aantal gemeenten** onder het Vlaamse gemiddelde valt. Enkel in grote steden blijven de werkloosheidsgraden continu hoger dan dit Vlaamse gemiddelde. Ook in de **rand van Brussel** zijn steeds meer gemeenten gekenmerkt door hogere werkloosheidsgraden, wat aantoont dat de werkloosheidsproblematiek in Brussel zich geleidelijk uitbreidt naar gemeenten rondom.
  - De hoge werkloosheidsgraden in grote **Vlaamse steden** blijken dus het Vlaamse gemiddelde sterk te beïnvloeden. Het merendeel van de Vlaamse gemeenten zijn gekenmerkt door een werkloosheidsgraad onder het Vlaamse gemiddelde. De 5 steden en gemeenten met de hoogste werkloosheidsgraden (Antwerpen, Ronse, Maasmechelen, Genk en Gent) hebben over de periode 1999-2010 daarentegen een werkloosheidsgraad die bijna 2 keer zo hoog is als het Vlaamse gemiddelde.
  - Het belang van de werkloosheidsgraden van deze grote steden voor Vlaanderen verklaart ook waarom gemiddeld gezien de regionale werkloosheidsverschillen persistent **zijn en zelfs stijgen over de tijd**. Zo steeg de variatiecoëfficiënt op Vlaams niveau van een waarde van 0,39 in 1999 naar 0,43 in 2011. De verklaring hiervoor is enerzijds de positieve evolutie (lagere werkloosheidsgraad t.o.v. gemiddelde) van het merendeel van de Vlaamse gemeenten en anderzijds de verslechtering van de situatie in een beperkt aantal specifieke gemeenten met hoge werkloosheidsgraad (vooral Antwerpen) in dezelfde periode.
  - Bovendien blijkt ook heel duidelijk dat **het persistentie- en/of convergentieproces van Vlaamse gemeenten sterk afhankelijk is van de economische conjunctuur**. Dit geldt vooral voor grote steden, en in mindere mate voor de andere Vlaamse gemeenten. Periodes van hoogconjunctuur worden gekenmerkt door een daling in de stedelijke werkloosheid en dus een convergentieproces naar het Vlaamse gemiddelde. Periodes van laagconjunctuur worden gekenmerkt door een sterke stijging van de stedelijke werkloosheidsgraad en dus een stijging van de regionale werkloosheidsverschillen. Door het relatieve belang van deze steden voor Vlaanderen (groot aantal inwoners) heeft dit ook een directe invloed op de conjunctuurgevoeligheid op Vlaams niveau. Zo blijkt ook de variatiecoëfficiënt sterk verbonden te zijn aan de conjunctuur.
3. *Welke specifieke regio's en arbeidsmarktgroepen zullen naar verwachting het meest getroffen worden door de huidige crisis?*
- Uit de analyse van de conjunctuurgevoeligheid blijkt duidelijk dat gemeenten met een hoge werkloosheid ook een hogere conjunctuurgevoeligheid vertonen: vooral grote Vlaamse steden en Limburg worden gekenmerkt door een zeer hoge conjunctuurgevoeligheid, terwijl de rand van Brussel (Vlaams Brabant) daarentegen gekenmerkt wordt door een lage conjunctuurgevoeligheid. Hieruit blijkt dat de **factoren die de regionale werkloosheidsverschillen verklaren hoogstwaarschijnlijk ook leiden tot een hoge conjunctuurgevoeligheid**. Hierbij speelt zowel de sectorindeling als de demografische samenstelling van de gemeente een belangrijke rol. Zo blijken bepaalde sectoren (bvb. de industrie) maar ook bepaalde arbeidsmarktgroepen sterker getroffen te worden door de conjunctuur.
  - Uit de analyse van de conjunctuurgevoeligheid van arbeidsmarktgroepen kunnen we concluderen dat **mannen, jongeren en laaggeschoolden** sterker getroffen worden door de economische crisis. Stedelijke gebieden (en andere gemeenten) die gekenmerkt worden door een hoger aandeel werkenden en werkzoekenden uit deze arbeidsmarktgroepen zullen dus bijgevolg een hogere conjunctuurgevoeligheid vertonen.
  - Op basis van deze conjunctuurgevoeligheid werden ook prognoses gemaakt van de werkloosheid voor de periode 2010 tot en met 2015. Hieruit blijkt dat de werkloosheid

in Vlaanderen **continu zal dalen** over de geanalyseerde periode (van 7,2% in 2010 tot 6,2% in 2015). Deze continue daling van de werkloosheid is vooral te wijten aan de **positieve prognoses** van het Federaal Planbureau wat de groei van het BNP in Vlaanderen betreft.

- Er zijn echter **grote verschillen tussen gemeenten** wat de hoogte van deze daling betreft. In het algemeen blijkt uit de prognoses dat de best presterende gemeenten in de toekomst nog beter zullen presteren ten opzichte van het Vlaams gemiddelde, terwijl de resultaten tegengesteld zijn voor de gemeenten met de hoogste werkloosheidsgraden. Deze laatste groep gemeenten vertoont zowel een belangrijke lange termijn werkloosheid (constante) als een hoge conjunctuurgevoeligheid (coëfficiënt), die ervoor zorgen dat de werkloosheid hoog is en sterk reageert op veranderingen in het economische klimaat. Vooral Antwerpen scoort in de toekomst slecht, terwijl Genk en Maasmechelen hun relatieve werkloosheidsgraden in de toekomst sterk zullen zien dalen.
- In het algemeen kan men spreken van een **verbetering van de situatie** van de gemeenten binnen Vlaanderen. In een aantal grootsteden (vooral Antwerpen) blijft de situatie echter **problematisch**. Ook aan de **rand van Brussel** en in Antwerpen (maar in beperktere mate) zullen steeds meer gemeenten gekenmerkt zijn door hogere werkloosheidsgraden. Deze gemeenten trekken het Vlaamse gemiddelde op, waardoor er steeds een grotere afwijking is van het merendeel van de gemeenten ten opzichte van het Vlaamse gemiddelde. Hierdoor zullen de regionale werkloosheidsverschillen in de toekomst persistent verder bestaan en zelfs nog stijgen. De werkloosheid zal in de toekomst dus een stedelijk fenomeen blijven. Om dit persistentieproces (en zelfs divergentieproces) tegen te gaan, is het dus noodzakelijk om de situatie van een aantal 'probleemgebieden' zoals Antwerpen te verbeteren.

#### 4. *Welke zijn de verklarende factoren voor regionale verschillen in werkloosheid en werkzaamheid?*

In onze studie vonden we diverse factoren die een relatie vertonen met werkloosheid. De causaliteit tussen de werkloosheid en deze factoren is niet altijd duidelijk, daarom spreken we niet van verklarende factoren maar eerder van relevante of gecorreleerde factoren. Volgende factoren zijn volgens het model relevante factoren voor **regionale werkloosheidsverschillen**:

- Aantal openstaande vacatures: Hoe meer vacatures in een gemeente, hoe minder werkloosheid.
- Aantal arbeidsplaatsen: Hoe meer arbeidsplaatsen in een gemeente, hoe minder werkloosheid.
- Aandeel hooggeschoolde NWWZ: Hoe hoger de scholingsgraad van de werkzoekenden hoe groter en signifikanter het negatieve effect op de werkloosheidsgraad (in vergelijking met laaggeschoolden).
- Aandeel 15 – 24 jaar: Een jongere bevolking is verbonden met een relatief sterke verhoging van de werkloosheidsgraad (in vergelijking met de middenklasse en ouderen).
- Bevolkingsdichtheid: De bevolkingsdichtheid heeft een significant positief effect op de werkloosheidsgraad van de gemeente. Hoe hoger de bevolkingsdichtheid binnen een gemeente, hoe hoger de werkloosheidsgraad.
- Maatschappelijke integratie: In gemeenten waar er veel gerechtigden voor integratie zijn, is de werkloosheid hoger. De coëfficiënt van deze factor blijkt ook de hoogste te zijn van alle verklarende factoren.
- Aandeel technologische industrie in de totale industrie: Een hoger aandeel tewerkgestelden in technische industrieën heeft een significant negatief effect op de werkloosheidsgraad in Vlaamse gemeenten. Het aandeel van kennisintensieve industrieën t.o.v. alle andere sectoren blijkt daarentegen geen impact te hebben op de werkloosheidsgraad.

- Afgelegde afstanden: De afgelegde afstand op het verharde wegennet is negatief gecorreleerd aan de werkloosheidsgraad. Hoe meer inwoners mobiel zijn, hoe kleiner de werkloosheid in hun gemeente.

Onderstaande factoren zijn daarentegen volgens het geschatte model statistisch niet gecorreleerd aan de werkloosheidsgraad van alle Vlaamse gemeenten. Dit wil niet zeggen dat deze factoren geen belangrijke factoren zijn voor de werkloosheidsgraad van een gemeente. Deze resultaten tonen eerder aan dat onderstaande factoren een verschillende rol spelen op de werkloosheid naargelang de gemeente.

- **Demografie:** Het hebben van kinderen, een groot aandeel ouderen of een groot aandeel inwoners van vreemde nationaliteit hebben (onverwacht) geen effect op de werkloosheidsgraad.
- **Sociale voorzieningen:** Tegen de verwachting in heeft noch het aantal plaatsen in kinderopvang effect op de werkloosheid, noch het reëel inkomen of het aandeel kansarme geboortes.
- **Ondernemerschap:** Het aantal oprichtingen en uittrekkingen of het aantal ondernemingen in de gemeente heeft geen significante impact op de werkloosheid.
- **Sectorindeling:** De industriële diversiteit heeft geen significante impact op de werkloosheid van een gemeente.
- **Migratie en pendel:** Het gemiddeld aantal wagens en het aantal abonnementen voor het openbaar vervoer blijken geen significante impact te hebben op de werkloosheid.

Hieruit kan men dus concluderen dat -behalve wat de eerste variabele betreft (aantal vacatures en arbeidsplaatsen)- vooral stedelijke gebieden gekenmerkt zijn door hoge waarden voor de variabelen die de werkloosheid versterken.

Het is echter belangrijk om op te merken dat uit het model blijkt dat een groot deel van de variantie in werkloosheidsgraad verklaard wordt door de individuspecifieke effecten. Dit betekent dat de factoren, eigen aan elke gemeente het grootste deel van de werkloosheidsverschillen tussen gemeenten verklaren. Hieruit blijkt dat Vlaamse gemeenten gekenmerkt worden door een grote **diversiteit**. Hiermee zal men alleszins rekening moeten houden bij het bepalen van maatregelen voor het wegwerken van regionale werkloosheidsverschillen.

##### 5. Welke maatregelen kan het beleid nemen om regionale werkloosheidsverschillen te verkleinen of weg te werken?

Op basis van de bevindingen in deze studie kan men concluderen dat de **werkloosheid vooral een stedelijke problematiek is: de Vlaamse steden worden in het algemeen gekenmerkt door een sterke werkloosheidsproblematiek, die gerelateerd kan worden aan gelijkaardige kenmerken**. Bovendien blijkt zowel uit de analyse van historische gegevens als uit de prognoses voor de toekomst dat de regionale arbeidsmarktverschillen structureel zijn (persistent) en dat de ongelijkheid tussen regio's toeneemt (divergentie): de situatie in het merendeel van de Vlaamse gemeenten verbetert, terwijl in een aantal grote Vlaamse steden de situatie problematisch blijft en zelfs verslechtert (inzonderheid Antwerpen). Men kan dus spreken van een zekere **dualisering van de werkloosheidsproblematiek** in Vlaanderen. Andere gebieden, zoals bvb, Limburg en de kust, zijn momenteel ook gekenmerkt door een hoge werkloosheidsproblematiek. Naar verwachtingen zullen deze gebieden het in de toekomst echter beter doen.

Als afsluiter van deze studie werd ook getracht de verschillende Vlaamse gemeenten te clusteren naargelang hun homogeniteit in de werkloosheidsgraad en in de belangrijke verklarende factoren voor werkloosheid. In elk van de clusterindelingen die werden gemaakt, laten de grote steden zich onderscheiden van de rest. Hieruit blijkt nogmaals dat de werkloosheid manifest een stedelijke problematiek is. Dit is een belangrijke conclusie voor de beleidsmatige aanpak.

Op basis van de resultaten van deze studie is het echter zeer moeilijk om maatregelen te identificeren die het beleid kan nemen om regionale werkloosheidsverschillen weg te werken, of met andere woorden, om de negatieve werkloosheidsspiraal in steden stop te zetten. Het is zo dat relatief weinig factoren uit het model significant blijken te zijn. Ook factoren die in de literatuur cruciaal zijn, zoals bvb. demografische aspecten, migratie-

problematieken, enz. blijken niet significant te zijn in ons model. Hierdoor kan men moeilijk pleiten om zich te focussen op bepaalde maatregelen. Het feit dat het niet mogelijk is om één homogeen model te definiëren voor alle Vlaamse gemeenten is echter ook een belangrijke conclusie. Dit wijst op het belang van gemeentespecifieke kenmerken in de werkloosheidsproblematiek. Deze vaststelling geeft onderbouw aan het pleidooi van een aantal actoren om de werkloosheidsproblematiek meer **specifiek en meer decentraal** aan te pakken. De studie wijst bovendien op een groeiende **dualisering** en divergentie tussen de grote steden (Antwerpen en Gent) enerzijds en de rest van Vlaanderen anderzijds (waar er een groeiende convergentie is). Gezien de specificiteit en ook de nodige schaalgrootte en aanwezigheid van expertise op niveau van de grote steden (Antwerpen en Gent) is het dan ook aangewezen om net daar meer vanuit een **bottom-up benadering** te werken.

Op basis van de resultaten van deze studie en de workshop pleiten we voor een **duale decentrale werking van het arbeidsmarktbeleid** (of tweesporenbeleid):

- Enerzijds een **grotere decentrale werking** voor de steden Antwerpen en Gent, met meer beleidsruimte voor de lokale overheden, meer vrijheidsgraden voor de lokale VDAB en meer gewicht voor de VDAB stadsmanagers;
- Anderzijds de rest van Vlaanderen, waar **gebiedsgerichte werking versterkt** dienen te worden (bv. op basis van stadsregionale samenwerkingsverbanden) en bestaande partnerschappen tussen Vlaanderen (VDAB) en lokale besturen uitgebouwd en verbeterd dienen te worden.

De versterking van de stedelijke en gebiedsgerichte werking dient echter gekaderd te worden binnen de brede contouren van het Vlaams arbeidsmarktbeleid. Voor de concrete uitwerking van deze aanbevelingen kan teruggevallen worden op de aanpak die wordt voorgesteld in het witboek **interne staatshervorming**<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Vlaamse regering, "witboek interne staathervorming", april 2011, pagina 77.