

Arbeidsparticipatie en werkloosheid in een regionaal perspectief

Een probleem bij recente pleidooien voor een grotere arbeidsparticipatie is dat het zeer moeilijk is om kwantitatief aan te geven wat de inzet moet zijn van een beleid gericht op een hogere deelname. De auteurs betogen dat een regionale analyse een antwoord op deze vraag kan geven en concluderen dat nationaal de non-participatie ruim één miljoen personen betreft en dat is driemaal zoveel als de officiële geregistreerde werkloosheid. Bovendien is de regionale component in de niet-activiteit, in tegenstelling tot die in de geregistreerde werkloosheid, aanzienlijk. Het arbeidsvoorzieningenbeleid en het regionaal economische beleid dienen daarom beter op elkaar te worden afgestemd. Dit artikel suggereert daartoe het gebruik van een nieuwe indicator: het potentiële arbeidsaanbod.

Waarom een regionaal perspectief?

In recente pleidooien voor een hogere participatie op de arbeidsmarkt (WRR 1991; Commissie Wolfson 1992) wordt praktisch geen aandacht geschonken aan de regionale dimensie in het verborgen arbeidsaanbod. Gezien de geringe afwijkingen tussen de regionale en het nationale geregistreerde werkloosheidspercentage is dit begrijpelijk, maar niet verstandig en wel om drie redenen. Ten eerste is de huidige definitie van de geregistreerde werkloosheid (GWL) het resultaat van een reeks veranderingen in de meting van de werkloosheid die er toe leidde dat steeds meer groepen werkzoekenden buiten de officiële definitie worden gehouden. De alternatieve berekeningen in dit artikel laten zien dat zodoende niet alleen de omvang van de nationale werkloosheid wordt onderschat, maar dat in sterke mate ook de regionale verschillen in de ernst van de werkloosheid worden onderschat. Ten tweede biedt een regionale benadering een uitstekende ingang om te komen tot een kwantificering van de mogelijkheden om de nationale deelname aan de arbeidsmarkt te verhogen. In

dit artikel wordt de omvang van deze mogelijkheden geoperationaliseerd door het begrip *potentieel arbeidsaanbod* te introduceren en daaraan een schatting te ontleen van de *verborgen werkloosheid* onder het huidig stelsel van sociale zekerheid. Tenslotte heeft de regionale dimensie in de arbeidsmarktproblematiek beleidsmatig natuurlijk ook een zelfstandige betekenis. In de eerste plaats vanuit de optiek van de arbeidsvoorziening (ARBVO) en in de tweede plaats vanuit de optiek van het regionaal sociaal-economisch beleid (RSEB). De regionale diversiteit van de arbeidsmarktproblematiek vormde één van de overwegingen voor de decentralisatie en tripartisering van het ARBVO-beleid. Bij de daarvoor noodzakelijke verdeling van het Regionale Budget over de 28 regionale ARBVO-organisaties speelt de GWL een doorslaggevende rol.² Het ARBVO-beleid richt zich evenwel niet in de eerste plaats op de geregistreerde werklozen, maar op de algemene aansluiting van vraag naar en aanbod van arbeid. Het instrumentarium beperkt zich derhalve niet tot de arbeidsbemiddeling, maar strekt zich tevens uit tot voorlichting, advisering en scholing. Naast de geregistreerde werklozen behoren dus ook veel van de overige niet-actieven tot de doelgroep van het ARBVO-beleid. Een ruimere definitie van non-activiteit resulteert in een ander beeld van de aard en de omvang van de problematiek,

* J. Oosterhaven is bijzonder hoogleraar regionale economie aan de Rijksuniversiteit Groningen en medewerker van het EIB.

H. Post is ten tijde van het onderzoek medewerker bij de Stichting Ruimtelijke Economie Groningen.

Tabel 1 Regionale aandelen in de nationale werkloosheid en non-activiteit in 1990 (in %)

	(1)	(2)	(3)	(4)
Groningen	6,4	6,3	5,5	32
Friesland	4,3	4,7	5,2	45
Drenthe	2,9	3,0	3,6	50
Overijssel	6,9	7,4	7,9	44
Flevoland	1,4	1,6	1,5	38
Gelderland	11,0	11,6	10,0	31
Utrecht	4,9	6,1	4,6	21
Noord-Holland	16,8	16,7	13,9	29
Zuid-Holland	22,5	21,2	21,8	42
Zeeland	1,4	1,4	1,7	53
Noord-Brabant	13,6	13,2	15,6	50
Limburg	7,2	6,8	8,7	54
Standcijfer Nederland	346.000	636.000	1.074.000	41

(1) Geregistreerde werkloosheid (GWL) als % van 346.000.

(2) Niet werkzame beroepsbevolking (NWB) als % van 636.000.

(3) Non-activiteit (NA) als % van 1.074.000.

(4) Verborgene werkloosheid als % van NA.

Bronnen: CBS, *Enquête Beroepsbevolking 1990*, CBS, *Maandstatistiek van de bevolking en volksgezondheid 1990* en eigen berekeningen.

Tabel 2 Regionale componenten in de werkloosheid en de non-activiteit in 1990 (verschil tussen het regionale en het nationale %)

	(A)	(B)	(C)	(D)
Groningen	3,7	4,1	6,6	6,9
Friesland	0,8	1,0	2,5	5,0
Drenthe	0,2	0,3	0,7	3,6
Overijssel	0,3	0,3	1,1	2,6
Flevoland	0,1	0,0	0,9	0,6
Gelderland	-0,5	-0,5	-0,5	-2,4
Utrecht	-1,6	-1,6	-1,4	-4,8
N-Holland	0,0	0,0	0,0	-2,1
Z-Holland	0,3	0,3	-0,1	0,2
Zeeland	-1,8	-1,9	-3,4	-3,3
N-Brabant	-0,4	-0,5	-1,0	0,5
Limburg	0,0	-0,1	-0,6	2,3
Standcijfer Nederland	4,9	5,2	9,1	14,5

(A) Regionale GWL als % van de werkende beroepsbevolking + NWB, minus 4,9

(B) Regionale GWL als % van de werkende beroepsbevolking + GWL, minus 5,2

(C) Regionale NWB als % van de werkende beroepsbevolking + NWB, minus 9,1

(D) Regionale NA als % van het potentieel arbeidsaanbod, minus 14,5

Bronnen: zie tabel 1.

en daarmee in principe tot een andere verdeling van het Regionaal Budget (zie tabel 1 voor de mogelijke consequenties).

Ook in het kader van het regionale beleid (zie EZ 1990, en Oosterhaven en van Dijk 1992) speelt de GWL een belangrijke rol. Bekeken vanuit de beide hoofddoelstellingen van het RSEB geeft de GWL echter een verkeerd beeld van de noodzakelijke beleidsinspanningen. Als indicatie voor de economische achterstand van regio's voldoet de GWL niet omdat deze indicator geen rekening houdt met de ontmoediging van het aanbod door een tekort in de regionale vraag naar arbeid. Als indicator voor de (potentiële) verhoging van de bijdrage van regio's aan de nationale welvaartsontwikkeling voldoet de GWL evenmin omdat primair de lage werkgelegenheidsgraad en niet de hoge werkloosheid de belangrijkste oorzaak vormt voor een geringe regionale bijdrage aan de nationale economie. Ook hier geldt dat een andere meting tot een ander beeld leidt en daarmee tot een andere verdeling van de beleidsinspanning (zie tabel 2 voor een indicatie van de verschuivingen).

De (inconsistente) enge definitie versus een ruimer alternatief

Het cijfer voor de geregistreerde werkloosheid (GWL) is het resultaat van een koppeling door het CBS van uitkomsten van de Enquête Beroepsbevolking (EBB) met de bestanden van de Gewestelijke Arbeidsbureaus (GAB's). Het aldus resulterende 'officiële' werkloosheidscijfer omvat een ieder in de leeftijd van 15 tot 65 jaar die staat ingeschreven bij een GAB, minstens 20 uur per week wil werken en binnen twee weken aan de slag kan. Zoals uit de definitie blijkt, is de geregistreerde werkloosheid een enge benadering van non-activiteit. Een werkzoekende die niet staat ingeschreven bij een GAB maar wel actief een baan zoekt, behoort niet tot de geregistreerde werklozen. Werkloze personen ouder dan 57,5 jaar hebben geen inschrijvingsplicht. Zodoende valt deze groep grotendeels buiten de GWL. Hetzelfde geldt voor herintredende vrouwen die grotendeels niet staan ingeschreven. Tenslotte valt iedereen die een deeltijdbaai van minder dan 20 uur zoekt buiten de definitie. Een ruimere definitie van werkloosheid is direct af te leiden uit de EBB-definitie van de beroepsbevolking. Tot de totale³ beroepsbevolking worden in de EBB de volgende groepen perso-

nen gerekend:

- a personen in loondienst, dus inclusief militairen in dienst voor eerste oefening en ambtenaren;
- b zelfstandigen en meewerkende gezinsleden;
- c de niet-werkzame beroepsbevolking bestaande uit:
 - personen met een werkloosheidsuitkering;
 - personen die actief werk zoeken;
 - personen die een werkkring hebben aanvaard maar nog niet met de werkzaamheden zijn begonnen.

Het niet-werkzame deel van de beroepsbevolking (NWB) wordt middels de EBB gemeten en kan worden opgevat als een ruime interpretatie van de richtlijnen van het International Labour Office voor het meten van de werkloosheid. Wij geven de voorkeur aan deze ruimere interpretatie boven de striktere interpretatie van het Centraal Planbureau dat het begrip werkzoekenden zonder baan (WZB) hanteert.⁴

De regionale aandelen in de GWL en de NWB staan in de eerste twee kolommen van tabel 1. In 1990 bedroeg het nationaal aantal geregistreerde werklozen 346.000 en het niet-werkzame deel van de nationale beroepsbevolking 636.000. Dit laatste cijfer komt overeen met 9,1% van de totale beroepsbevolking volgens de EBB. Ons inziens geeft de NWB dus al een betere indicatie van de werkloosheid dan de GWL. Als in plaats van het regionale aandeel in de geregistreerde werkloosheid volgens kolom 1, de omvang van de niet-werkzame beroepsbevolking volgens kolom 2 doorslaggevend is voor de verdeling van de ARBVO-middelen over provincies, dan krijgen Friesland (+0,4%), Overijssel (+0,5%), Gelderland (+0,6%) en Utrecht (+1,2%) meer en Zuid-Holland (-1,3%), Noord-Brabant (-0,4%) en Limburg (-0,4%) minder ARBVO-middelen.

Tabel 2 laat vervolgens in %-punten het verschil zien tussen de percentages voor de regionale en de nationale werkloosheid (d.i. de zgn. regionale component in de werkloosheid). Deze indicator toont de ernst (d.i. relatieve omvang) van de regionale arbeidsmarktproblematiek. De percentages volgens de officiële definitie (kolom A) worden eigenlijk altijd inconsistent gemeten omdat de noemer een ruimere definitie voor de werkloosheid hanteert (namelijk de NWB) dan de teller (de GWL). Daarom presenteert kolom B een 'alternatieve officiële definitie' die wel

consistent is omdat zowel in de teller als in de noemer de GWL wordt gebruikt. Opvallend is dat de inconsequente regionale werkloosheidscomponent (kolom A) voor alle provincies dicht bij de nul ligt dan de beide andere regionale componenten. Het officiële cijfer geeft dus een systematische *onderschatting* van de verschillen in de ernst van de regionale werkloosheid. Voorts blijkt dat de ruime definitie volgens de EBB-beroepsbevolking (kolom C), met uitzondering van Utrecht en Zuid-Holland, een grotere regionale component laat zien dan de correct toegepaste enge definitie (kolom B). De 'alternatieve officiële definitie' geeft dus ook nog een systematische *onderschatting* van de regionale arbeidsmarktverschillen. Naast een *onderschatting* van de verschillen is er ook sprake van een wat ander patroon. De ruim gedefinieerde werkloosheid (NWB) concentreert zich meer in de vijf noordelijke provincies, terwijl het beeld voor de zuidelijke provincies verbetert.

Potentieel arbeidsaanbod en verborgen werkloosheid

Zowel de enge als de ruime definitie van werkloosheid beperkt zich tot de onbevredigde (via registratie en/of enquête geuite) wensen aan de aanbodzijde van de arbeidsmarkt. Zij geven een indicatie van de persoonlijke (financiële, psychologische en/of sociale) kosten van het werkloos zijn. Deze benadering heeft als nadeel dat er geen rekening wordt gehouden met de financiering en de maatschappelijke kosten van non-activiteit. De financieringskosten van de non-activiteit (de uitkeringen en administratiekosten) worden uiteindelijk gedragen door de actieven. Als het terugdringen van deze kosten beleidsmatig centraal staat is het interessant om de arbeidsmarktcomponent in de uitkeringen te schatten. Deze benadering vereist een groot aantal arbitraire aannames en is elders verder uitgewerkt (zie Post en Oosterhaven 1992, p. 10-16, en voor een enigszins verwante benadering: Van der Laan 1991, p. 28). In plaats van de financieringskosten kunnen ook de maatschappelijke kosten van non-activiteit centraal gesteld worden. Het gaat daarbij om de door niet-activiteit gemiste productie van goederen en diensten. Wij stellen hier voor om de omvang van deze vorm van non-activiteit te meten middels de maximaal mogelijke participatie, gegeven de huidige arbeids- en sociale zekerheidswetgeving.

Een verandering in die wetgeving beïnvloedt uiteraard de maximaal haalbare participatie. Deze mogelijke vergroting van de participatiegraad blijft hier buiten beschouwing. In essentie wordt de maximaal haalbare participatiegraad bepaald door te kijken naar de regio met de meest gunstige arbeidsmarktomstandigheden. Zoals bekend (zie bijvoorbeeld Evers en van der Veen 1986, en De Galan en van Miltenburg 1991, hfd. 2) is de relatieve omvang van de beroepsbevolking per cohort (bijvoorbeeld vrouwen van 30-34 jaar) mede afhankelijk van de regionale situatie op de arbeidsmarkt. Door per cohort van de hoogste provinciale participatiegraad uit te gaan ontstaat een beeld van de binnen Nederland maximaal haalbare participatie per cohort.⁵ Kennelijk is er voor dat cohort in die provincie, gegeven de huidige sociale wetgeving, sprake van de qua werkgelegenheidsomvang en -structuur meest gunstige situatie op de arbeidsmarkt.⁶ De verzameling van maximale participatiegraden wordt vermenigvuldigd met de omvang van de overeenkomstige bevolkingsgroep per provincie.⁷ De uitkomst noemen wij het *potentiële arbeidsaanbod*. Dit 'aanbod' is dus schatting van de maximaal haalbare omvang van de beroepsbevolking gegeven de geslachts- en leeftijdsopbouw per provincie. Om de *non-activiteit* binnen dit aanbod te bepalen, worden de werkzame personen in mindering gebracht op dit potentiële arbeidsaanbod. De aldus berekende non-activiteit (kolom 3 in tabel 1) is een typisch 'catch-all'-begrip. Naast de niet-werkzame beroepsbevolking (kolom 2 in tabel 1) gaat het ook om een schatting van de *verborgen werkloosheid* als zijnde het verschil tussen het potentiële aanbod en het feitelijke aanbod (zijnde het totaal van de werkzame en de niet-werkzame beroepsbevolking volgens de EBB). Deze verborgen werkloosheid heeft betrekking op een groot aantal uiteenlopende groepen. De belangrijkste zijn:

1 Vrouwen die zich wegens gebrek aan kansen van de (regionale) arbeidsmarkt hebben teruggetrokken.

2 WAO-ers en VUT-ers die in het verleden door een ongunstige situatie op de (regionale) arbeidsmarkt uit de beroepsbevolking verdwenen.

De laatste kolom in tabel 1 geeft aan welk deel van het berekende aantal niet-actieven als verborgen werkloos kan worden bestempeld. Van

de ruim één miljoen niet-actieven kunnen er 636.000 tot de niet-werkzame beroepsbevolking worden gerekend en 438.000 (ofwel 41%) tot de verborgen werklozen. De laatsten zijn vooral in het Zuiden en in Drenthe oververtegenwoordigd. De eersten in Utrecht, Noord-Holland, Gelderland en Groningen.

Als naast informatie, advies, bemiddeling en scholing voor de op dit moment niet-werkzame beroepsbevolking ook de verborgen werklozen tot de doelgroepen van de ARBVO worden gerekend, dan toont kolom 3 van tabel 1 de verdeling van de totaal benodigde beleidsinspanningen. Vergeleken met de in feite gehanteerde cijfers uit kolom 1 moet vooral in Noord-Brabant, Limburg, Overijssel, Friesland en Drenthe de inspanning worden vergroot, terwijl die in Noord-Holland en Gelderland relatief kan worden verkleind.

Ook vanuit het regionaal beleid gezien leidt het hanteren van de niet-activiteitscomponent tot een ander beeld van de regio's waar het meest moet gebeuren. De ruimste definitie volgens kolom D van tabel 2 laat niet alleen veel grotere regionale componenten zien dan kolom A, ook het ruimtelijke patroon is duidelijk anders. De uitzonderingspositie van Groningen verdwijnt en in de plaats daarvan zien we het meer klassieke beeld van centrum (met uitzondering van Zuid-Holland!) versus periferie. Kennelijk uit de regionale arbeidsmarktproblematiek zich in de periferie voor een veel groter deel in het zich terugtrekken van, c.q. niet-aanbieden op, de arbeidsmarkt dan in het centrum waar de kansen op het vinden van werk duidelijk groter zijn.

Conclusies

Nationaal laat de ruime definitie van werkloosheid (NWB) al zien dat er in feite bijna tweemaal zoveel mensen geen werk kunnen vinden dan volgens de enge officiële definitie (GWL). Als ook de verborgen werkloosheid nog wordt meegenomen gaat het om ruim één miljoen personen en dat betekent dat er ruim driemaal meer mensen onnodig inactief zijn dan er officieel als werkloos zijn geregistreerd. Primair dient daarom de nationale beleidsinspanning op het terrein van het functioneren van de arbeidsmarkt te worden vergroot. Daarnaast dient volgens beide alternatieven, vergeleken met de officiële GWL, vooral de inspanning van de arbeidsvoorziening in de provincies Friesland,

Drenthe, Overijssel, Flevoland en Zeeland nog extra te worden vergroot. Daarnaast komen ook Noord-Brabant en Limburg in aanmerking voor extra ARBVO-inspanningen als alleen naar de mogelijke verhoging van de participatie wordt gekeken (kolom 3 in tabel 1). Van betekenis is dat het hier in alle gevallen gaat om meer perifere en/of dunner bevolkte provincies. Zelfs als de geregistreerde werkloosheid relatief gunstig is, zoals in het Zuiden, wil dat kennelijk nog niet zeggen dat er geen sprake meer is van een (uit het verleden geërfd) tekort aan arbeidsplaatsen.

Vanuit de optiek van het regionale beleid verdient het bovenstaande ten dele een nuancering. De regionale componenten in de niet-activiteit zijn bijzonder groot. Ons inziens dient de regionale non-activiteitscomponent (kolom D in tabel 2) daarom niet alleen in het regionaal beleid, maar ook in het arbeidsmarktbeleid een rol te spelen. Gegeven de grootte van de regionale verschillen is naast de absolute omvang van de non-activiteit volgens tabel 1, ook de relatieve omvang (ofwel de ernst van de problematiek volgens tabel 2) van belang.

De door velen bepleite grotere aandacht voor het verhogen van de participatie vereist daarom in ruimtelijk opzicht een goede afstemming tussen de gedecentraliseerde arbeidsvoorziening en het regionaal economisch beleid.

Noten

- 1 Deze bijdrage presenteert twee van de drie alternatieven voor de officiële werkloosheidsindicator uit een onderzoek voor het RBA-Drenthe (Post en Oosterhaven, 1992). De auteurs danken R.J. Stoffelsma voor zinvol commentaar.
- 2 Het totale budget bedroeg in 1992 ongeveer 1,8 miljard gulden. Tweederde was bestemd voor het Regionaal Budget. De feitelijke verdeelsleutel hiervoor luidde: $0,75 * GWL + 0,25 * SWP$. Daarbij staat SWP voor het aantal werkzame personen. SWP wordt gebruikt als indicator van de problemen aan de vraagkant van de arbeidsmarkt: de probleemvacatures en het aantal werkende personen dat met werkloosheid wordt bedreigd. GWL wordt gebruikt als indicator van de problemen aan de aanbodzijde en wordt nog gecorrigeerd voor het aandeel etnische minderheden in de GWL (zie CBA 1991).
- 3 De *afhankelijke* beroepsbevolking is gelijk aan het totaal van categorie A plus C. Dit begrip wordt door ons niet gebruikt.
- 4 Zie SZW (1989, p. 15-18) voor een nadere evaluatie van de verschillen tussen GWL, NWB, WZB en het bemiddelingsbestand zonder baan (BZB) volgens de administraties van de GAB's.

- 5 Gezien de geringe omvang van de EBB-steekproef per cohort per provincie kan dit cijfer van jaar tot jaar redelijk fluctueren. Het hanteren van een voortschrijdend gemiddelde is daarom beter.
- 6 Deze benadering veronderstelt dat een cohort tussen provincies onderling vergelijkbaar is met betrekking tot de maximaal mogelijke participatie. Op het punt van het aantal dagonderwijsvolgenden is deze veronderstelling niet geheel juist. Provincies met een oververtegenwoordiging van m.n. HBO- en WO-studenten zullen een lagere maximale participatie hebben dan de andere provincies. Wegens gebrek aan adequate gegevens hebben we hiervoor niet kunnen corrigeren. Dit betekent dat de verborgen werkloosheid voor Groningen, Utrecht en Noord-Holland t.o.v. die voor Friesland, Drenthe en Zeeland wat te hoog is ingeschat.
- 7 De feitelijke berekening verloopt iets gecompliceerder. De maximale participatie per cohort (P_A^{Max}) van de zes 'grote' leeftijdscategorieën A (15-24, 25-44, 45-64, elk voor mannen en vrouwen) is vertaald naar twintig 'kleine' 5-jaarsgroepen α ($2 \cdot 10$) waarbij de nationale participatiecijfers als schalingsfactor dienen. In formulevorm:

$$P_{\alpha}^{Max} = \left[\frac{P_{\alpha}^{Ned}}{P_A^{Ned}} * P_A^{Max} \right] * BB_A^{Max} / \sum_{\alpha \in A} \left[\frac{P_{\alpha}^{Ned}}{P_A^{Ned}} * P_A^{Max} \right] * TB_{\alpha}^{Max}$$

Literatuur

- CBA (1990), *Besluit ex artikel 56*, Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening, Rijswijk.
- Commissie-Wolfson (1992), *Niemand aan de kant*, PvdA, Amsterdam.
- Evers, G.H.M., en A. van der Veen (1986), *Pendel, migratie en deelname aan het beroepsleven*, (diss.) Rijksuniversiteit, Groningen.
- EZ (1990), *Regio's zonder grenzen: Het regionaal economisch beleid voor de periode 1991-1994*, Tweede Kamer 1989-1990, 21571, nrs. 1-2, Den Haag.
- Galan, C. de, en A.J.M. van Miltenburg (1991), *Economie van de arbeid*, Samsom Tjeenk Willink, Alphen aan de Rijn.
- Laan, L. van der (1991), *Spatial labour markets in The Netherlands*, (diss.) Erasmus Universiteit, Rotterdam.
- Post, H., en J. Oosterhaven (1992), *Van geregistreeerde werkloosheid naar non-activiteit: Een provinciale analyse*, Sectie Ruimtelijke Economie, Rijksuniversiteit Groningen.
- SZW (1989), *Rapportage Arbeidsmarkt 1989*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag.
- WRR (1991), *Een werkend perspectief; Arbeidsparticipatie in de jaren '90*, SDU-uitgeverij, Den Haag.