

## Werkloosheidscijfers

In het WRR-project 'Toekomstige ontwikkelingen op de arbeidsmarkt' staan twee onderzoeksthema's centraal, te weten de langdurige werkloosheid en de moeilijk vervulbare vacatures. Doel van de studie is bouwstenen aan te dragen voor een werkgelegenheidsbeleid dat, gegeven de verwachtingen omtrent economische groei, kan leiden tot een zo groot mogelijke inzetbaarheid van de beroepsbevolking. Bij de uitwerking van beide onderwerpen moet rekening worden gehouden met een structurele ontwikkeling die aanzienlijke consequenties heeft voor het te voeren beleid. Zonder twijfel zal de cultureel bepaalde trend naar een grotere arbeidsparticipatie van de vrouw zich doorzetten. Tegen deze achtergrond krijgen beide onderzoeksthema's een nieuwe dimensie. Een werkgelegenheidsbeleid dat maatregelen wenst te nemen ten aanzien van de beide knelpunten, zal rekening moeten houden met de stijgende arbeidsparticipatie van de vrouw.

Voor het uitstippelen van een werkgelegenheidsbeleid is een grondige kennis van de arbeidsmarkt een eerste voorwaarde. In een situatie met een hoge geregisteerde werkloosheid en een omvangrijke verborgen werkloosheid zijn betrouwbare cijfers onmisbaar. Dit werd benadrukt door de verwarring die in het afgelopen jaar is ontstaan over de juistheid van de geregisteerde-werkloosheidscijfers, die door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid worden verstrekt. In algemene termen kost het weinig moeite om het eens te worden over een afbakening wie tot de werklozen gerekend moet worden. De International Labour Organization (ILO) geeft de volgende omschrijving, die algemene erkenning heeft gevonden: 'Als werkloos worden beschouwd die personen die geen dienstverband hebben, onmiddellijk beschikbaar zijn voor betaald werk en actief daarnaar zoeken'. Het probleem van afgrenzing wie tot de werklozen behoren en wie niet en daarmee de discussie over de feitelijke omvang van de werkloosheid komt pas naar voren wanneer naar aanleiding van individuele personen de algemene criteria in concrete beslisregels moeten worden vertaald. De uiteindelijke werkloosheidscijfers zijn dan ook gebaseerd op pragmatische werkafspraken, waarbinnen arbitraire keuzen gemaakt zijn. Men zal nu eenmaal afspraken moeten maken wat onder 'actief zoeken', 'direct beschikbaar' en dergelijke wordt verstaan.

Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) haant de ILO-definitie bij het vaststellen van de werkloosheid op basis van de resultaten van de Arbeidskrachtentelling (AKT). Deze, binnen de Europese

Gemeenschappen gecoördineerde telling wordt echter slechts eens in de twee jaar gehouden. Een ander nadeel is dat het een klein jaar duurt voordat de eerste, voorlopige resultaten bekend zijn. Naast het werkloosheidscijfer op basis van de AKT wordt maandelijks door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gedetailleerde informatie verschaft over de bij de gewestelijke arbeidsbureaus (GAB's) geregisteerde werkloosheid. In strikte zin omvat deze alle bij de arbeidsbureaus ingeschreven personen zonder werkkring die wensen en in staat zijn gedurende twintig uur of meer per week arbeid te verrichten, waaruit geldinkomen wordt verworven.

De geregisteerde werkloosheid geeft geen indicatie van de totale omvang van de werkloosheid. In vergelijking met de AKT worden namelijk twee groepen buiten beschouwing gelaten: in de eerste plaats een groep van werklozen die een werkkring zoekt van minder dan twintig uur per week en in de tweede plaats werklozen op zoek naar een baan van twintig uur of meer per week die zich niet bij het arbeidsbureau hebben laten inschrijven. In de Rapportage Arbeidsmarkt worden deze twee groepen aangeduid als verborgen werklozen. De AKT-enquête van maart-mei 1985 telde 751.000 werklozen, waarvan volgens opgave van de respondenten 611.000 bij het arbeidsbureau stonden ingeschreven en 140.000 tot de verborgen werkloosheid gerekend kunnen worden. Wel is het zo dat een deel van de werklozen, zoekend naar een dienstbetrekking van minder dan twintig uur per week, zich aanmeldt bij het arbeidsbureau: ongeveer twee derde.

Naast de verborgen werkloosheid kan er ook sprake zijn van versluierde werkloosheid. Het gaat hier om personen zonder arbeidsverhouding die volgens de ILO-richtlijnen niet tot de werklozen gerekend mogen worden, maar die wel op een of andere wijze gericht zijn op beroepsarbeid. Hiertoe behoren personen die wel een baan zouden willen hebben, maar vanwege de arbeidsmarktsituatie niet van plan zijn te zoeken (211.000), personen die in het afgelopen jaar niet hebben gezocht maar thans wel van plan zijn dat te doen (145.000) en personen die wel zoeken maar volgens het ILO-criterium niet actief genoeg (166.000). De genoemde cijfers zijn gebaseerd op de AKT-gegevens van 1983. Het aandeel van vrouwen, zowel onder de verborgen als onder de versluierde werklozen, is aanmerkelijk. Het is duidelijk dat een verruiming van de werkloosheidsdefinitie leidt tot een forse toename.

Personen ten slotte die enkele uren per week werken en op zoek zijn naar een voltijdsbaan, worden volgens de richtlijnen van de ILO tot de werkenden

en niet tot de werklozen gerekend. Dit verschijnsel kan worden aangeduid als gedeeltelijke werkloosheid. In het algemeen kan hiervan worden gesproken als werkzame personen korter werken dan in hun beroep gebruikelijk is en actief zoeken of beschikbaar zijn voor aanvullend werk. Het CBS schat de omvang van deze groep op basis van de AKT-gegevens van 1983 op ongeveer 150.000.

Het bovenstaande maakt duidelijk dat het verschijnsel werkloosheid niet met één, absoluut cijfer kan worden benaderd. De geregistreerde werkloosheid, die in de politieke besluitvorming een dominante plaats inneemt, laat slechts een deel van de werkelijkheid zien. Ook blijkt dat de overgang van werkend naar werkloos en omgekeerd genuanceerder verloopt dan op basis van de registratie bij de GAB's zichtbaar wordt gemaakt.

Tot de bij de GAB's geregistreerde werklozen behoren enerzijds personen die een uitkering krijgen krachtens de WW, de WWV of de RWW en die verplicht zijn zich in te laten schrijven op het arbeidsbureau, en anderzijds die personen die zich, hoewel niet uitkeringsgerechtigd, vrijwillig laten registreren voor zover zij een werkkring ambiëren van twintig uur per week of meer. Sinds het afschaffen van de inschrijvingsplicht in 1984 voor werklozen van 57½ jaar en ouder worden deze alleen nog meegeteld als zij uitdrukkelijk te kennen geven ingeschreven te willen blijven of te worden.

Bij de registratie door de GAB's kunnen drie oogmerken worden onderscheiden:

- inzicht in het beschikbare aanbod;
- registratie in verband met de individuele behoefte van de werklozen om bemiddelingshulp te krijgen bij het vinden van een baan; en
- registratie in verband met controle op het feit dat men uitkeringsgerechtigd is.

Het huidige systeem van registratie probeert tegelijkertijd recht te doen aan alle drie functies. Dit levert problemen op, ook of juist omdat de informatievoorziening in eerste instantie gericht is op de primaire taak van de GAB's, namelijk de arbeidsbemiddeling. Een meting van de werkloosheid op basis van een administratie die voor een ander doel is ingericht, is per definitie aan beperkingen onderhevig. Bovendien is er twijfel gerezen aan de betrouwbaarheid van de bestanden van de arbeidsbureaus. Een belangrijke bestandsvervuiling treedt op als gevolg van vertraging tussen het tijdstip van uitschrijving en de gebeurtenis die aanleiding geeft tot uitschrijving (meestal het vinden van een baan). Is het arbeidsbureau direct bij de feiten zelf betrokken, bij voorbeeld in het geval van een plaatsing door het GAB, dan is dat geen pro-

bleem. Hetzelfde geldt wanneer ex-cliënten van omstandigheden als het vinden van een baan onmiddellijk melding maken. In de praktijk is dit echter onvoldoende het geval. Uit een in februari en maart 1986 gehouden onderzoek naar bestandsvervuiling, bestandsdifferentiatie en bestandsbeheer is gebleken dat ongeveer tien procent van de ondervraagden ten onrechte niet was uitgeschreven, dat wil zeggen ruim 70.000 indien wij dit percentage betrekken op het toenmalige bestand. Een andere vorm van bestandsvervuiling treedt op wanneer ingeschrevenen een of andere vorm van tijdelijk werk aanvaardden, zonder het arbeidsbureau daarvan in kennis te stellen. Met de recente groei van allerlei vormen van tijdelijk werk, deeltijdarbeid, afroepcontracten en dergelijke is dit verschijnsel belangrijk in omvang toegenomen. Uit het eerdergenoemde onderzoek bleek dat ruim veertien procent van de ondervraagden op 31 januari 1986 tijdelijk werk had, ofwel 100.000 personen. In het merendeel van de gevallen ging het om uitzendarbeid. Ook bleek dat zo'n 65.000 personen niet direct beschikbaar waren voor een baan, voornamelijk door studie of ziekte. Een laatste vorm van bestandsvervuiling kwam naar voren toen bleek dat 3,7 procent van de ondervraagden niet of niet meer bereid bleek twintig uur of meer per week te werken: dat wil zeggen 26.000 personen.

Het feit dat zo'n 260.000 ingeschrevenen niet voldeden aan de strikte werkloosheidsdefinitie die de GAB's hanteren, betekent niet dat deze mensen dat zelf ook zo ervaren, of dat zij door de arbeidsbureaus in de praktijk niet als werkzoekend moeten worden beschouwd. De 100.000 werkzoekenden met een beperkt dienstverband voldoen weliswaar niet aan de statistische definitie, maar zij zijn wel reëel bemiddelbaar. Zo zegt 87 procent van de mensen met een baan met een contractduur van minder dan drie maanden dat zij beschikbaar zijn voor een vaste baan. Ook het gegeven dat men door ziekte of studie niet direct bemiddelbaar is voor een baan, is wel belangrijk voor de arbeidsbemiddeling, maar het laat onverlet dat men in feite werkloos is. Alleen de groep die ten onrechte niet was uitgeschreven, beïnvloedt direct het cijfer van de geregistreerde werkloosheid.

Het is voor een goed werkgelegenheids- en arbeidsmarktbeleid van belang dat de regering beschikt over betrouwbare en werkelijkheidsgetrouwe informatie over de werkloosheid. De bestaande gegevensbestanden – die van de GAB's en de resultaten van de AKT – hebben ieder hun eigen achtergrond en functie en kennen dus ook hun specifieke beperkingen. Dat betekent in de eerste plaats dat er niet een, algemeen geldend en absoluut cijfer is dat 'de' werk-

loosheid aangeeft. Ieder cijfer is een benadering vanuit een bepaald gezichtspunt. In de tweede plaats – en dat vloeit hieruit voort – moet men zich afvragen welke gegevensbestanden men voor welk doel kan gebruiken. Wil men bij voorbeeld informatie over het herintreden van vrouwen op de arbeidsmarkt ten behoeve van een daarop gericht beleid, dan biedt de bij de GAB's geregistreerde werkloosheid onvoldoende aangrijpingspunten.

Gelukkig zijn, onder andere naar aanleiding van de discussie over de juistheid van de cijfers over de geregistreerde werkloosheid, initiatieven genomen om tot meer en betere informatie te komen. Zo zal een duidelijke verbetering tot stand komen door de continue enquête beroepsbevolking die het CBS vanaf volgend jaar gaat houden. Maandelijks zullen 10.000, steeds wisselende huishoudens worden ondervraagd. Het CBS is van plan in een later stadium naast de maandelijkse steekproef ook al eerder geïnterviewden na drie tot zes maanden opnieuw te gaan ondervragen, zodat ook gegevens beschikbaar komen over bewegingen op de arbeidsmarkt. Voorts zijn in de Stichting van de Arbeid tussen de sociale partners en de regering op 2 mei jongstleden afspraken gemaakt en aanbevelingen gedaan over de werkloosheidscijfers die tot een belangrijke verbetering kunnen leiden. Het ging hierbij niet alleen om een betere meting van de geregistreerde werkloosheid op basis van de GAB-bestanden, maar ook om een verbetering van de informatie bestemd voor de arbeidsbemiddeling. Nu het CBS op basis van de enquête beroepsbevolking binnenkort maandelijks zal rapporteren over ontwikkelingen in de werkloosheid, is het van belang deze instantie ook te betrekken bij het

mogelijke statistisch gebruik van de bestanden van de GAB's voor de werkloosheidscijfers ten behoeve van het overheidsbeleid. Dit is ook in het akkoord in de Stichting van de Arbeid onderstreept. Beide bronnen kunnen, ieder vanuit hun eigen invalshoek, bijdragen aan een betrouwbaarder beeld van de werkloosheid.

K. Vijlbrief

#### Bronnen:

- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Rapportage arbeidsmarkt 1986*; Den Haag, september 1986.  
 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Werkzoekendenbestanden van arbeidsbureaus; onderzoek uitgevoerd door de Stichting Research voor beleid*, Den Haag, augustus 1986.  
 Stichting van de Arbeid, *Samen voor werk; akkoord in de Stichting van de Arbeid tussen sociale partners en de regering*; Den Haag, 1986.  
 W. van Voorden, *Knelpunten op de arbeidsmarkt; bijdrage aan het congres Knelpunten op de arbeidsmarkt*, Vlaardingen, Nederlands Studiecentrum, 22 april 1986.  
 A.B. Vaandrager, *Analyse van de actuele werkloosheidscijfers: bijdrage aan het congres Knelpunten op de arbeidsmarkt*; Vlaardingen, Nederlands Studiecentrum, 22 april 1986.

De WRR is gevestigd te 's-Gravenhage, Plein 1813 nr. 2. Inlichtingen over deze rubriek zijn verkrijgbaar bij het bureau van de WRR, telefoon 070-614031, toestel 4451.