



# De betrekkelijkheid van het werkloosheidscijfer

DR. W. VAN VOORDEN

## Inleiding

De maatschappelijke betekenis en uitstraling van de ongekend hoge werkloosheid is enorm. Van maand tot maand worden we geconfronteerd met almaar oplopende werkloosheidscijfers. Deze gelden bij uitstek als indicator voor de ruimte op de arbeidsmarkt, als grondslag voor aanzienlijke beleidsinspanningen en als richtsnoer voor de evaluatie van gevoerd beleid. Wie — alleen al — de kwantitatieve ontwikkeling van de werkloosheid bekijkt, raakt somber gestemd. De geregistreerde werkloosheid bedroeg in 1974 100.000 mannen en vrouwen, in 1980 205.000, in 1981 336.000 en in 1982 (maart) 486.000. Met name de snelle stijging in de afgelopen jaren heeft haar maatschappelijke invloed niet gemist. Of in de vorm van moedeloze berusting dat zelfs op middellange termijn een evenwichtiger arbeidsmarktsituatie niet zal worden bereikt en dat beleidsmaatregelen weinig zoden aan de dijk zetten. Of in de vorm van een roep om versterkte beleidsinspanningen om met intensivering van bestaand beleid — waar vooral de eerste versie van het werkgelegenheidsplan model voor kan staan 1) —, dan wel met minder orthodoxe oplossingen — die door de WRR zijn uitgewerkt 2) — de werkloosheid te bestrijden. Het verwachte soelaas van deze oplossingsrichtingen is overigens in het licht van de huidige massale werkloosheid beperkt.

De grote betekenis van het landelijke werkloosheidscijfer, zoals dit uit de gegevens van de gewestelijke arbeidsbureaus wordt berekend, maakt het zinvol dit cijfer eens nader te beschouwen. In het volgende betoog wordt eerst ingegaan op de registratiegrenzen, die het afgelopen decennium een verruiming hebben ondergaan, vervolgens worden tegenover de werkloosheid als standcijfer enige stroomgegevens weergegeven. Daarmee lijkt de ernst van de Nederlandse arbeidsmarktsituatie — gemeten naar de hoogte van de werkloosheid — enigermate te worden gerelativeerd. Uiteraard wil daarmee niet gezegd zijn dat de werkloosheid als maatschappelijk probleem mag worden gebagatelliseerd, maar wel dat er geen sprake is

van een moedeloos vastgelopen markt met een groot leger permanent uitgeschakelden. Het betoog wordt afgerond met enige vraagpunten voor het arbeidsmarktbeleid die uit het inzicht in de betrekkelijkheid van het werkloosheidscijfer voortvloeien.

## Lagere registratiedrempels; toenemende instroom

De registratie van werkloosheid is erop gericht zo goed mogelijk aan te sluiten bij wat maatschappelijk wordt ervaren en bejegend als werkloosheid. De opvattingen hierover zijn niet constant. Tot de geregistreerde werklozen worden op dit moment personen gerekend die niet ouder dan 64 jaar zijn, die geen arbeidsverhouding hebben en voor bemiddeling naar arbeid in loondienst (of op uitzendbasis) als volledige werkkring, d.w.z. minimaal 25 uur per week, beschikbaar zijn 3). In de loop der jaren zijn enige veranderingen in de telregels aangebracht, die de geregistreerde werkloosheid per saldo in omvang hebben vergroot. Sinds december 1968 worden personen werkzaam op sociale-werkvoorzieningsobjecten niet meer als werklozen geteld 4). Vanaf 1 januari 1978 wordt de grens voor een volledige werkkring van minimaal 25 uur per week aangehouden; daarvoor gold een grens van 30 uur per week. Sinds juli 1970 worden werkzoekende gehuwde vrouwen die geen kostwinster zijn als werklozen geregistreerd; daarvoor maakten zij geen deel uit van de geregistreerde werklozen. Een ruwe schatting van de stijging van het cijfer ten gevolge van deze wijzigingen komt uit op 30.000 à 50.000 werklozen 5). Binnenkort zal door een nieuwe wijziging van de telregels de geregistreerde werkloosheid verder oplopen. In plaats van de sterker extern toetsbare criteria „geschiktheid” en „beschikbaar voor bemiddeling” zal worden uitgegaan van de door de werkzoekende geuite „wens” tot betaalde arbeid in combinatie met het criterium „daartoe geschikt zijn” 6). Voorts wordt tegelijk de ondergrens van 25 uur per week verlaagd naar 20 uur per week.

Calculeert men op basis van deze nieuwe elementen, dan komt het werkloosheidsniveau in maart 1982 te liggen op 604.000 i.p.v. op 486.000 7). Ook op een andere manier blijken de maatschappelijke opvattingen over werkloosheid te zijn veranderd. Het rapport *Betaald werken en sociale zekerheid* geeft daarover interessante gegevens 8). In de periode 1971-1977 is de beroepsgeschiedte bevolking (de bevolking in de leeftijd van 15 tot 64 jaar) gestegen met ruim 2%. Voorts is in dezelfde periode het aantal betaaldwerkenden eveneens — hoewel minder snel dan voorheen — gestegen en wel met ruim 1%. De cijfers van de geregistreerde werkloosheid zijn evenwel tussen 1971-1977 verdrievoudigd. Deze stijging laat zich niet louter verklaren uit een toename van de beroepsgeschiedte bevolking noch uit een verslechtering van de werkgelegenheidssituatie, doch moet elders worden gezocht. Verdeelt men de beroepsgeschiedte bevolking in betaaldwerkenden, werklozen en anderswerkenden, dan is de stijging in de geregistreerde werkloosheid in belangrijke mate het gevolg van het feit dat anderswerkenden zich als werklozen hebben laten registreren. Met andere woorden, de categorie anderswerkenden neemt in omvang af en een steeds groter deel van de beroepsgeschiedte bevolking gaat behoren bij de betaaldwerkenden en — vooral — de betaaldwerklozen (de geregistreerde werklozen).

De oorzaken voor deze verschuiving moeten met name worden gezocht bij veranderde sociaal-culturele opvattingen over de maatschappelijke betekenis van betaalde arbeid, over de verwachte ontplooiingsmogelijkheden daarin en over de individualisering van de inkomensverwerving, ook in de vorm van sociale voorzieningen waarvoor registra-

1) *Werkgelegenheidsplan*, eerste versie, voorjaar 1982, Tweede Kamer, zitting 1981-1982, 17341.

2) Wetenschappelijke Raad voor het Regeeringsbeleid, *Vernieuwingen in het arbeidsbestel*, Den Haag, 1981.

3) Cijfers van overige werkzoekenden zijn wel bekend, maar worden niet in het werkloosheidscijfer opgenomen. Zie hiervoor: Raad voor de Arbeidsmarkt, *Arbeidsmarktverkenning 1982*, Den Haag, 1982, T 29.

4) J. Hartog, *Tussen vraag en aanbod*, Leiden/Antwerpen, 1980, blz. 7 e.v.

5) Economisch Technologische Dienst voor Noord-Holland, *Betaald werken en sociale zekerheid*, Haarlem, maart 1981, blz. 83.

6) Toegevoegd aan de geregistreerde werkloosheid worden dan tijdelijk niet-beschikbaar ingeschrevenen, zij die permanent op sociale werkplaats zijn geplaatst, en zij die niet bemiddelbaar zijn naar het vrije bedrijf of de overheid.

7) Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *De arbeidsmarkt in maart 1982*, blz. 1.

8) Economisch Technologische Dienst voor Noord-Holland, op. cit., blz. 71 e.v.

tie is vereist 9). Hierdoor rijpen latente voorkeuren voor betaalde arbeid die zich vervolgens als geregistreerde werkloosheid manifesteren. De werkgelegenheidsontwikkeling staat hier betrekkelijk los van.

Met de ruimer gestelde telregels bij geregistreeerde werkloosheid (en grotere nadruk op eigen „wens“ in de nabije toekomst) en de genoemde sociaal-culturele impulsen is het begrip werkloze in de richting van anderswerkenden vervaagd. Op individueel niveau biedt dit de gelegenheid om meer dan voorheen eigener beweging over werkloosheidsregistratie te besluiten. Daarmee is een zekere betrekkelijkheid geslopen in het cijfer van de geregistreerde werkloosheid.

### Stroomgegevens en verblijfsduur

Ook in een andere dimensie toont de geregistreerde werkloosheid haar betrekkelijke karakter. De geregistreerde werkloosheid is een standcijfer dat de omvang van de werkloosheid op een bepaald tijdstip weergeeft. De ernst van de problematiek wordt hiermee slecht aangeduid. Van de Woestijne heeft de betekenis van het cijfer uitdagend gebagatelliseerd door een vergelijking te trekken met het stationsloket waar steeds veel mensen op een kaartje wachten zonder dat de spoorwegen banken klaarzetten om die mensen wat rust te geven. Het aantal — aldus Van de Woestijne — zegt niets als ze maar binnen een paar minuten een kaartje hebben 10). Van groot belang is de mate van doorstroming die in het bestand optreedt. In- en uitstroomcijfers alsmede de gemiddelde verblijfsduur in het werklozenbestand geven een veel betere indruk van de zwaarte van het werkloosheidsprobleem en daarmee van de noodzaak een krachtige werkgelegenheids-politiek te voeren. De hoogte van het bestand is minder van belang dan de mate waarin verversing optreedt. Recente gegevens wijzen op een sterke stijging van de in- en uitschrijvingen van werkzoekenden bij de arbeidsbureaus (zie tabel 1).

Tabel 1. In- en uitschrijvingen van werkzoekenden door de arbeidsbureaus (in duizenden)

	1979	1980	1981
<b>Inschrijvingen:</b>			
— mannen .....	380,8	504,4	578,6
— vrouwen .....	242,6	276,0	300,4
<b>Totaal .....</b>	<b>623,3</b>	<b>780,4</b>	<b>879,0</b>
<b>Uitschrijvingen:</b>			
— mannen .....	390,7	412,5	444,8
— vrouwen .....	230,2	242,5	245,8
<b>Totaal .....</b>	<b>620,9</b>	<b>655,0</b>	<b>690,6</b>

Bron: Raad voor de Arbeidsmarkt, *Arbeidsmarktverkenning 1982*, blz. 38.

De toeneming van de inschrijvingen hangt samen met de groei van het arbeidsaanbod en met de verslechterde economische situatie. Ten tijde van economische teruggang vindt wisseling van werkkring meer via een tussenliggende werkloosheidsperiode plaats, die tot inschrijving op het arbeidsbureau noopt. Daarnaast is er sprake van een administratieve vertekening. Een groot en groeiend aantal personen wordt (opnieuw) ingeschreven, omdat de oorspronkelijke inschrijving niet (tijdig) werd verlengd en uitschrijving uit het werklozenbestand had plaatsgevonden.

De uitschrijvingen zijn eveneens toegenomen in de periode 1979-1981 met ongeveer 10%. Interessant is de reden van uitschrijving. Gegevens over de situatie in Zuid-Holland maken duidelijk dat de toeneming van uitschrijvingen tussen 1979 en 1981 met name is opgetreden omdat men de inschrijving niet heeft verlengd en omdat men zelf werk heeft gevonden (zie tabel 2).

Een deel van de aantallen „niet-verlengd“ komt, gegeven de boven aangegeven administratieve werkwijze, als nieuwe inschrijvingen terug omdat verlenging niet tijdig was geschied. Daarnaast blijkt niet-verlenging samen te hangen met de afloop van sociale uit-

### Deze rubriek wordt verzorgd door de afdeling Sociaal-Economisch Beleid van de Erasmus Universiteit Rotterdam

keringen. Zo verlengen gehuwde vrouwen die geen kostwinner zijn, en daarmee geen recht kunnen doen gelden op een WWV-uitkering, hun inschrijving vaak niet wanneer de WW-periode van zes maanden is verstreken. Het grote aandeel uitschrijvers ten gevolge van niet-verlenging wijst op een minder dan maximale wens aan het arbeidsproces deel te nemen, waarin overigens ontmoediging om in een ruime arbeidsmarkt een plaats te vinden een belangrijke rol kan spelen.

Opvallend is verder de sterke stijging onder de uitschrijvingen omdat men zelf werk heeft gevonden. De opnamecapaciteit van de arbeidsmarkt is kennelijk

veel groter dan uit het lage niveau, waarop het standcijfer van de geregistreerde openstaande vraag zich bevindt, mag worden afgeleid. Zo gezien lijkt er dan ook veel minder reden voor ontmoediging door een schijnbaar verstarde arbeidsmarkt. Aangenomen mag immers tevens worden dat er nog veel baanwisselingen plaatsvinden die door het arbeidsbureau niet worden geregistreerd. Verder blijkt de rol van de arbeidsbemiddeling drastisch gedaald. De toeneming van de categorie „zelf werk gevonden“ enerzijds, en de sterke afname van het aantal plaatsingen door het arbeidsbureau anderzijds, indiceren een dalende penetratiegraad van het arbeidsbureau in de mobiliteitsstromen.

De verblijfsduur in de werkloosheid kan langs twee wegen worden gemeten 11). Ten eerste kan men van een in het verleden ingeschreven groep werklozen nagaan welk deel na hoeveel tijd is uitgestroomd. De andere weg verdeelt het momentane werklozenbestand in de aantallen maanden dat men staat ingeschreven. De eerste methode wijst erop dat de uitstroomkansen zijn verminderd. Na een half jaar waren in de periode 1971-1979 73% van de mannen en 70% van de vrouwen uitgeschreven. In de periode 1979-1981 bleken 67% van de mannen en 64% van de vrouwen uit het werklozenbestand te zijn vertrokken. Enigermate verrassend is dat de tweede methode een relatieve daling van het aandeel langdurig werklozen (12 maanden of langer werkloos) te zien geeft. De verklaring dat dit effect louter het gevolg is van de in de afgelopen twee jaar opgetreden sterke stijging van de werkloosheid is niet bevredigend 12). Nader onderzoek naar achterliggende factoren lijkt me noodzakelijk.

9) Sinds 1969 zijn de regels verruimd waaronder zelfstandigen, vrouwen en schoolverlaters een RWW-uitkering kunnen krijgen als ze zich inschrijven bij het arbeidsbureau.

10) W. J. van de Woestijne, Verstarde arbeidsmarkt blijkt vaak maar een mythe, *NRC Handelsblad*, 3 december 1981.

11) Deze gegevens zijn ontleend aan de *Arbeidsmarktverkenning 1982*, blz. 38 e.v.

12) Idem, blz. 39.

Tabel 2. Uitschrijving bij de arbeidsbureaus in Zuid-Holland in 1979 en 1981 naar reden van uitschrijving

	1979		1981		Mutatie
	absoluut	%	absoluut	%	
Plaatsingen .....	16.370	12,8	11.201	8,2	- 31,6%
Vrijstelling .....	595	0,5	438	0,3	- 26,4%
Niet-verlengd .....	51.585	40,4	56.759	41,7	+ 10,0%
Zelf werk gevonden .....	39.934	31,2	47.210	34,7	+ 18,2%
Overige redenen .....	19.305	15,1	20.345	15,0	+ 5,4%
<b>Totaal .....</b>	<b>127.789</b>	<b>100</b>	<b>135.953</b>	<b>100</b>	

Bron: Districtsbureau voor de Arbeidsvoorziening voor Zuid-Holland.

Samenvattend kan van de geregistreerde werkloosheid worden gezegd dat de regels waaronder registratie geschiedt, zijn verruimd en dat de toename van werklozen voor een deel door sociaal-culturele veranderingen optreedt. Voorts dat gegevens over de in- en uitstroom van werklozen een dynamischer beeld opleveren van de werking van de arbeidsmarkt dan het standcijfer van de geregistreerde werkloosheid doet vermoeden. De doorstroming is hoog; er is weliswaar sprake van een grote groep langdurig werklozen, maar recente gegevens wijzen op een lichte relatieve afname.

### Vraagpunten voor het arbeidsmarktbeleid

Tegen de achtergrond van deze signaleringen rijst de vraag of het arbeidsmarktbeleid zich zo sterk moet richten op de hoogte van de geregistreerde werkloosheid en of het — vanwege de „gemakkelijke” instroom — de fictie dat het recht op arbeid voor ieder die dat wenst geldend moet worden gemaakt, tot uitgangspunt moet blijven nemen. Eigenlijk liggen er twee betekenissen besloten in geregistreerde werkloosheid die tot op heden niet scherp zijn onderscheiden. Enerzijds kan de werkloosheidsregistratie dienen om een indicatie te krijgen van de mate waarin de beroepsgeschikte bevolking is geïnteresseerd om op enigerlei wijze deel te nemen aan betaalde arbeid. Anderzijds kan aan de werkloosheidsregistratie de beleidsopdracht worden ontleend om een arbeidsplaatsenscheppend en -herverdelend beleid te voeren.

Waar het nu om gaat is de vraag of met de verruiming van de werkloosheidsregistratie waarin de eerste betekenis wordt benadrukt, ook de beleidsopdracht groter is geworden. Hier ligt een groeiend dilemma. Voor het te voeren arbeidsmarktbeleid is het toch zeer de vraag of voor alle groepen geregistreerde werklozen met verschillende graden van interesse in betaalde arbeid in dezelfde mate de beleidsopgaaf geldt om arbeidsplaatsen te zoeken en/of te scheppen. Wanneer meer dan voorheen ieder die zegt te willen werken als werkloze wordt beschouwd, ontstaat het gevaar ook lichte voorkeuren als zware beleidsopgaven uit te leggen. Op basis van gegevens van de arbeidskrachtentelling 1977 vermeldt het rapport *Betaald werken en sociale zekerheid* dat van de 156.000 anderswerkende Nederlanders die wel een betaalde baan konden en wilden hebben, er slechts 21.000 het afgelopen jaar zelf hadden gezocht en 52.000 van plan waren het komende jaar te gaan zoeken 13).

Hoe vast moet de wil zijn om te werken, welke zoekactiviteit is vereist vooraleer beleidsinstanties in de bres springen? Op dit moment wordt in beginsel de interesse in betaalde arbeid van ge-

registreerde werklozen in het arbeidsmarktbeleid maximaal uitgelegd. Laat men deze veronderstelling los, dan komt de doelstelling van volledige en volwaardige werkgelegenheid voor ieder die wil en kan werken in het geding. Een discussie hierover is overigens toch zinvol omdat de betekenis van deze doelstelling in de dagelijkse praktijk gering is. Zo staat de aandacht voor (her)intreding van ouderen in het arbeidsproces in geen verhouding tot de omvangrijke programma's die voor jeugdigen zijn ontwikkeld 14). Zo worden mannen meer met arbeidsmarktinstrumenten geholpen dan vrouwen 15). Meer of minder (veronderstelde) interesse in deelneming aan het arbeidsproces en kans op succesvolle plaatsing 16), te zamen met wellicht nog andere opvattingen (over kostwinnenschap, buitenlandse werknemers enz.) vloeien reeds nu samen in een beleid dat — onder de doelstelling van gelijke kan-

sen — in feite een rangorde aanbrengt onder werklozen. Is het dan niet beter alleen hen als werkloos te registreren die van gebleken vaste wil zijn betaalde arbeid te verrichten en in het arbeidsmarktbeleid de criteria te objectiveren waarmee de sterkte van de beleidsinzet naar onderscheiden doelgroep wordt bepaald?

W. van Voorden

13) Economisch Technologische Dienst voor Noord-Holland, op. cit., blz. 78.

14) Het jeugdwerkplan in het werkgelegenheidsplan is hiervan een treffende illustratie.

15) Raad voor de Arbeidsmarkt, *Interimnota effectiviteit van arbeidsvoorzieningsmaatregelen*, Den Haag, blz. 32.

16) Het meest vergaande voorbeeld trof ik aan bij het GAB Den Haag waar men de vraag naar arbeid tot uitgangspunt voor bemiddeling neemt. Zie ook: GAB, *Project gerichte vraagacquisitie*, Den Haag, april 1981.