

De kwaliteit van de Enquête Beroepsbevolking

Twaalf procent van alle RWW-ers blijkt zich niet in te schrijven bij de arbeidsbureaus, 7,5% heeft een goede reden. Waar zijn de ontbrekende 4,5 procent?

Sinds enkele jaren wordt in Nederland een nieuw werkloosheidscijfer gehanteerd gebaseerd op de Enquête Beroepsbevolking (EBB) van het CBS. Gegeven de centrale rol die de EBB speelt bij de vaststelling van het werkloosheidscijfer, streeft het CBS naar een zo groot mogelijke representativiteit. In 1989 publiceerde het CBS een artikel waarin wordt aangegeven dat een substantieel deel van de personen met een werkloosheidsuitkering – met name de Rijksgroepsregeling Werkloze Werknemers (RWW) – niet, zoals dat verplicht is, als werkzoekende staat ingeschreven bij een arbeidsbureau¹. In de eerste maanden na de publikatie van het onderzoek leidde deze conclusie tot een (politiek) debat omtrent de verklaring voor en de betekenis van het niet als werkzoekende ingeschreven staan van uitkeringsgerechtigden bij het arbeidsbureau.

In dit artikel gaan wij in op deze vraag. Op grond van recentelijk door ons uitgevoerd onderzoek kan worden aangegeven hoeveel RWW-ers niet staan ingeschreven bij het arbeidsbureau, en onder welke omstandigheden dit voorkomt. Deze bevindingen worden gerelateerd aan de bevindingen van het CBS en de representativiteit van de EBB.

CBS-gegevens

Het CBS komt op grond van een vergelijking tussen de EBB-uitkomsten voor 1988 en de administraties van uitkeringsinstanties – gemeentelijke sociale diensten (gsd's) en bedrijfsverenigingen – en arbeidsbureaus tot de conclusie dat er 86.000 mensen zijn die wel een uitkering (RWW) ontvangen, maar niet staan ingeschreven bij het arbeidsbureau. Men komt tot deze slotsom op grond van twee constatering.

Allereerst concludeert het CBS dat de EBB een goede weergave geeft van het aantal mensen dat als werk-

zoekende staat ingeschreven bij een arbeidsbureau. Het aantal personen dat in de EBB opgeeft ingeschreven te staan bij een arbeidsbureau, is ongeveer gelijk aan het totaal aantal personen dat bij de centrale registratie van de arbeidsbureaus bekend is. Op grond hiervan stelt het CBS dat het onaannemelijk is dat er bij de EBB sprake is van een selectieve non-respons van bij een arbeidsbureau ingeschreven personen. In de tweede plaats concludeert het CBS dat de EBB geen goede weergave geeft van de aantallen bij uitkeringsadministraties bekende uitkeringsgerechtigden. Uit de EBB blijkt een aanzienlijk lager aantal RWW-ers (86.000; ruim 21% van alle RWW-ers in 1988) dan feitelijk bij de uitkerende instanties bekend is. Het CBS voert zelf twee verklaringen aan voor dit 'gat', namelijk: selectieve non-respons en onderrapportage, of een combinatie van beide. Selectieve non-respons zou in dit geval inhouden dat personen met een RWW-uitkering een hogere non-respons hebben dan overeenkomstige personen zonder RWW-uitkering, terwijl van onderrapportage sprake is, indien een respondent een RWW-uitkering heeft, maar deze niet opgeeft in de enquête.

Voor zover het om selectieve non-respons gaat kan deze alleen betrekking hebben op personen die niet bij het arbeidsbureau staan ingeschreven. Immers, de EBB geeft een goed beeld van het aantal bij een arbeidsbureau ingeschreven personen. Het CBS acht het waarschijnlijk dat selectieve non-respons in ieder geval een belangrijk deel van de verklaring vormt van het 'gat' van 86.000 personen.

Naar aanleiding van de discussies rond de CBS-conclusies, heeft het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid ons verzocht een onderzoek uit te voeren naar de ach-

ter gronden en de werkelijke omvang van het aantal RWW-ers dat niet bij arbeidsbureaus staat ingeschreven².

Het onderzoek

Bij het onderzoek zijn zes gemeenten betrokken geweest (vier van de tien grootste, waaronder Amsterdam en twee middelgrote gemeenten). Te zamen vertegenwoordigen zij ruim anderhalf miljoen inwoners en meer dan 100.000 RWW-ers. Hiermee geeft het onderzoek weliswaar geen landelijk representatieve uitkomsten, maar wel een goede indicatie voor de aard en omvang van de problematiek. Voor elke gemeente is een ruime, aselecte steekproef uit het RWW bestand getrokken die is vergeleken met een uitdraai van alle ingeschrevenen bij het arbeidsbureau. Alle betrokken RWW-ers zijn daarbij handmatig teruggezocht in het arbeidsbureaubestand. De handmatige vergelijkingsmethode biedt de gelegenheid om niet-systematische fouten, zoals tikfouten, in de registraties te ondervangen. Ook grote fouten kunnen echter worden herkend, zoals bij voorbeeld de verwisseling van voor- en achternaam wat bij arabisch-taligen regelmatig voorkomt. Voor die gevallen waarvoor geen geldige inschrijving kan worden vastgesteld, heeft aanvullend onderzoek plaatsgevonden in de vorm van dossieronderzoek bij de gsd. Hieruit diende duidelijk te worden waarom betrokkenen niet stonden of staan ingeschreven bij het arbeidsbureau. In totaal zijn 720 dossiers bestudeerd.

Resultaten

De resultaten van het onderzoek (tabel 1) laten zich als volgt samenvatten. In de zes onderzochte gemeenten blijkt bijna 88% van de RWW-ers te beschikken over een geldige inschrijving. Het is overigens opvallend dat het percentage niet-ingeschrevenen in de grootste gemeenten niet hoger is dan in de twee mid-

1. I. van Gils en J.G.J. Thijssen, Werkloosheidsuitkeringen, ingeschreven personen bij een arbeidsbureau en geregistreerde werklozen, *Supplement Sociaal-Economische Maandstatistiek*, nr. 4, 1989, blz. 4-10.

2. R.C. van Geuns en R.C. van Waveren, *Zijn de werklozen werkelijk zoek? Een onderzoek naar de inschrijvingspositie van personen met een uitkering krachtens de RWW bij het Arbeidsbureau*, Den Haag, november 1991.

delgrote gemeenten. Dit is in tegenstelling met hetgeen het CBS in haar onderzoek vond. De ontbrekende 12% kan als volgt worden opgedeeld

Geen uitkering of vrijstelling

Van de 12% die niet over een inschrijving beschikt, verkeert een aanzienlijk deel (5%) in omstandigheden die dit ontbreken volstrekt vanzelfsprekend maken: deze mensen ontvangen namelijk inmiddels geen uitkering meer of zijn door de gsd vrijgesteld van de inschrijvingsverplichting. Dat zij in het eerstgenoemde geval toch nog in de uitkeringsadministratie voorkomen, komt doordat deze administratie op uitvoeringsniveau het karakter heeft van een contact-registratie waarin bij voorbeeld ook debiteuren staan en niet functioneert als een registratie met een (primair) statistisch doel.

Niet-reëel arbeidsaanbod

Er resteert zo'n 7%, waarvan op zijn beurt een substantieel gedeelte (2,5%) tot het niet-reële arbeidsaanbod behoort. Het gaat om mensen die om medische of sociale redenen niet beschikbaar zijn voor arbeid maar aan wie de gsd (nog) geen formele vrijstelling van de inschrijvingsplicht heeft verleend. Sommige cliënten zijn in afwachting van een keuring bij de ggd, anderen hoogzwanger of net bevallen, en weer anderen hebben de verzorging van kleine kinderen. Verder zijn er cliënten die deviant gedrag vertonen in een mate die inpassing in het arbeidsproces zo goed als onmogelijk maakt, veelal verlaafden en daklozen. Slechts om redenen voortvloeiend uit de uitvoeringspraktijk van de gsd's blijven deze personen in de RWW en worden zij niet overgebracht naar de Algemene bijstandswet.

Het ontbreken van de inschrijving is in deze gevallen niet rechtmatig, maar kan de personen in kwestie ook niet worden verweten. Hierbij kunnen wij nog opmerken dat er tussen de betrokken gemeenten onderling aanzienlijke verschillen bestaan in het oordeel over wie er tot de doelgroepen van de RWW en de ABW behoren, het zogenaamde 'doelgroepenbeleid RWW'.

Verwijtbaar

Zo blijft uiteindelijk 4,3% van de RWW-ers over voor wie het ontbreken van de inschrijving gezien kan worden als een (de cliënt) verwijtbaar feit. Het gaat enerzijds om men-

Tabel 1. Omstandigheden waaronder inschrijving bij het Arbeidsbureau ontbreekt, in procenten van het totaal aantal RWW-ers

Geen uitkering of vrijstelling	4,9
Niet-reëel arbeidsaanbod	2,5
Aanwijsbaar, de cliënt verwijtbaar	1,0
Niet aanwijsbaar, verwijtbaar	3,3
Geen informatie	0,3
Afrondingsfout	0,2
Totaal	12,2

sen die in afwachting van hun nieuwe baan verzuimd hebben voor de resterende periode de inschrijving bij het arbeidsbureau nog te verlenen, om mensen die in deeltijd werken en een aanvullende uitkering RWW krijgen en anderzijds om mensen voor wie geen verklaring voor het ontbreken van de inschrijving vermeld is. Indien men de voorwaarden voor het ontvangen van een RWW-uitkering strikt interpreteert, kan dit gedrag gekarakteriseerd worden als onrechtmatig en verwijtbaar. In deze groep van 'verwijtbare gevallen' bestaat een aanzienlijke oververtegenwoordiging van mannen en jongeren. Met nationaliteit, geboorteland of uitkeringsduur blijkt geen enkel verband te bestaan. Een opvallende uitkomst is verder dat er geen duidelijke relatie lijkt te bestaan tussen de omvang van de gemeente en de omvang het aantal niet-ingeschreven RWW-ers.

Wanneer de resultaten, met de beschreven reserves, worden gerelateerd aan het landelijk aantal RWW-ers, dan betekent dit dat 48.000 RWW-ers (12%) niet staan ingeschreven bij het arbeidsbureau. Daarbij is in 17.000 gevallen (4,3%) sprake van verwijtbaar gedrag. Hierbij is omwille van de vergelijkbaarheid met de CBS-gegevens uitgegaan van de totale omvang van de RWW in 1988 (400.000). Gerelateerd aan het landelijk aantal RWW-ers over 1990 (335.000) komt dat neer op 40.200 RWW-ers zonder inschrijving bij het Arbeidsbureau, waarvan 14.400 gevallen verwijtbaar zouden zijn.

Consequenties voor de EBB

Er dienen zich twee hoofdconclusies aan. Ten eerste blijkt dat de omvang van het probleem veel kleiner is dan op grond van de CBS-gegevens kon worden verwacht. Het aantal RWW-ers dat over een geldige inschrijving bij het arbeidsbureau beschikt is aanzienlijk groter dan uit de cijfers van het CBS blijkt. Het

CBS komt tot maximaal 79% gemiddeld en voor de grote steden tot nog lagere percentages (rond de zeventig). Ten tweede kan worden geconcludeerd dat de connotatie van 'uitkeringsfraude' die sinds het bekend worden van de CBS-gegevens rond de problematiek van de '86.000' heeft gehangen, ongegrond is geweest. Veelal bestaan er goede, of zelfs volstrekt legitieme redenen voor het ontbreken van de inschrijving bij het arbeidsbureau. Dit betekent in de eerste plaats dat, hoewel er geen reden is om de door ons geconstateerde omvang te bagatelliseren, er geen sprake is van een ernstig tekortkomende uitvoeringspraktijk bij de gsd's en arbeidsbureaus; dit in tegenstelling tot wat verondersteld werd na de alarmerende indicaties van het CBS.

De tweede conclusie is dat ofwel de EBB weinig betrouwbare informatie genereert over de inschrijvingspositie bij arbeidsbureaus, en/of de inkomensbron (met name bij uitkeringen), ofwel het aantal RWW-ers in de uitkeringsregistraties van de gsd's wordt overschat. Een combinatie van genoemde factoren is natuurlijk ook goed mogelijk.

Op grond van de uitkomsten van ons onderzoek kan nu iets meer worden gezegd over de verhouding van selectieve non-respons en onderrapportage als verklaring voor het niet terugvinden van de 86.000 door het CBS. Uitgaande van de cijfers voor 1988 hebben wij 48.000 mensen kunnen 'terugvinden': RWW-ers die niet bij het Arbeidsbureau staan ingeschreven. Dat impliceert dat de resterende 38.000 mensen (86.000 - 48.000) derhalve wel zijn ingeschreven bij een Arbeidsbureau, in tegenstelling tot wat het CBS dat op grond van de EBB voorspelt. En dat betekent weer dat deze 38.000 in de EBB wel hun inschrijving bij het Arbeidsbureau hebben opgegeven, maar niet hun RWW-uitkering. Dit deel van het 'CBS-gat' wordt dus door onderrapportage verklaard.

Voor de 48.000 kan een dergelijke eenduidige verklaring niet worden gegeven. Hier kan zowel van onder-rapportage als van selectieve non-respons sprake zijn. In beide gevallen kan er sprake zijn van een ten onrechte ontbreken (en dus niet opgeven) van een inschrijving bij een arbeidsbureau. Voor de groep verwijtbaar niet-ingeschreven ontvangers van een RWW-uitkering is dit zeker het geval. Deze groep komt dan ook niet terecht in het officiële werkloosheidscijfer dat daardoor navenant te laag geschat wordt. Voor 1988 zou dat een onderschatting met minimaal 17.000 betekenen en voor 1990 minimaal 14.000.

Gezien het belang van de EBB is dit een zaak die verdere studie en discussie verdient. Overigens stak het CBS als eerste de hand in eigen boezem toen zij in het eerder geciteerde artikel wees op mogelijke onvolkomenheden in de EBB als gevolg van selectieve non-respons en/of onder-rapportage. Echter, veel gevolgen heeft dit tot nog toe niet gehad. Ondanks de twijfels over de onderzoeksresultaten (ook bij het CBS zelf) is het CBS toch op de ingeslagen weg verder gegaan en heeft het in het afgelopen jaar gegevens gepubliceerd die zelfs wijzen op een toename van de problematiek. Zo stelt het CBS dat het aantal van 86.000 niet-ingeschreven RWW-ers voor 1988 over 1989 is toegenomen tot 94.000. Dit is niet alleen merkwaardig in het licht van de resultaten van ons onderzoek, maar ook gegeven het feit dat het aantal RWW-ers in de jaren 1988-1990 een scherpe daling te zien heeft gegeven.

Al met al kunnen wij niet om de conclusie heen dat er iets mis is met de EBB. Het verdient ons inziens aanbeveling zo spoedig mogelijk uit te zoeken waarin de onvolkomenheden gelegen zijn. Het lijkt ons dat hiermee een begin kan worden gemaakt door een non-respons-analyse op de EBB uit te voeren. Deze zou met name gericht moeten zijn op de grote steden, omdat het verschil tussen het 'CBS-gat' en onze uitkomsten daar het grootst is (ruim 30% tegenover 12%).

Roeland van Geuns
Bob van Waveren

De auteurs zijn respectievelijk directeur en onderzoeker bij onderzoeksbureau Regioplan te Amsterdam.