



Werkloosheidsongelijkheid

Auteur(s):

Koning, J. de
Nes, P.J. van
Veen, C. van der

De auteurs zijn werkzaam bij de divisie Arbeid en Onderwijs van het NEI. De Koning is daarnaast als hoogleraar verbonden aan de Erasmus Universiteit.

Verschenen in:

ESB, 83e jaargang, nr. 4164, pagina 639, 28 augustus 1998

Rubriek:

Monitor

Trefwoord(en):

arbeidsmarkt, w erkloosheid

De werkloosheid is niet alleen geconcentreerd onder laagopgeleiden, allochtonen, vrouwen en ouderen, ook over personen is de werkloosheid ongelijk verdeeld. Tien procent van de werklozen neemt 58% van de totale werkloosheid voor z'n rekening.

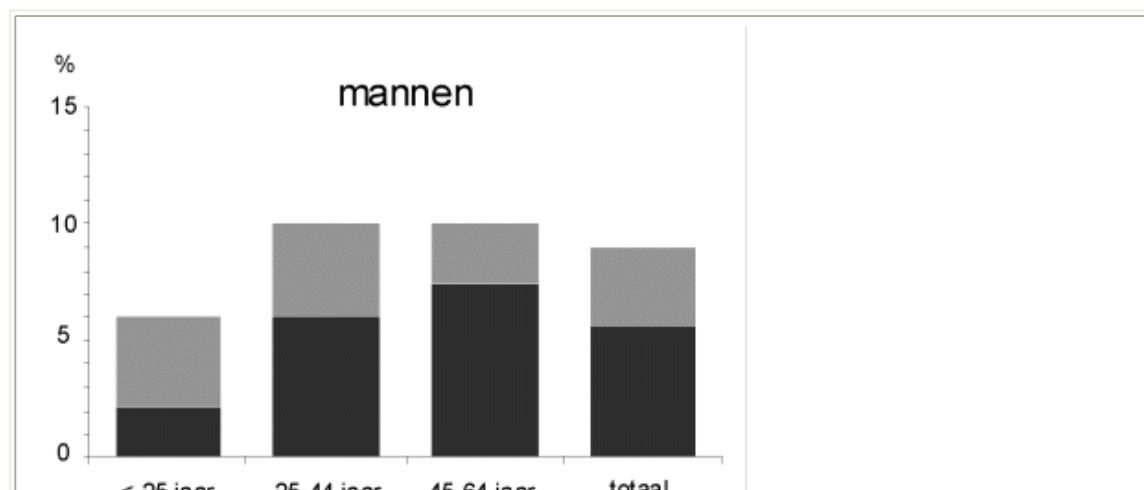
In 1996 bedroeg de geregistreerde werkloosheid 440.000, en ontvingen meer dan 900.000 mensen een werkloosheids- of bijstandsuitkering ¹. Maar wat zegt het aantal werklozen eigenlijk over de ernst van het probleem? Achter hetzelfde werkloosheidspercentage kunnen verschillende werkelijkheden schuilen: een regelmatig, korte werkloosheidsduur, die nauwelijks een sociaal probleem is, of juist langdurige werkloosheid.

De ernst van werkloosheid wordt pas helemaal duidelijk als we mensen door de tijd volgen en nagaan hoe vaak en hoe lang zij werkloos zijn. Daarom introduceren we het begrip werkloosheidsbeslag: de optelsom van alle werkloosheidsperioden die iemand in zijn arbeidsleven heeft. Als iemand eens een tijdje werkloos is, dan hoeft dat niet ernstig te zijn. Maar mensen die een hele lange werkloosheidsperiode doormaken, verschillende langere werkloosheidsperioden voor hun kiezen krijgen of steeds weer opnieuw werkloos worden, hebben wel een probleem. De vraag is dan: zijn het steeds dezelfde mensen die werkloos zijn of is de pijn tamelijk evenredig verdeeld?

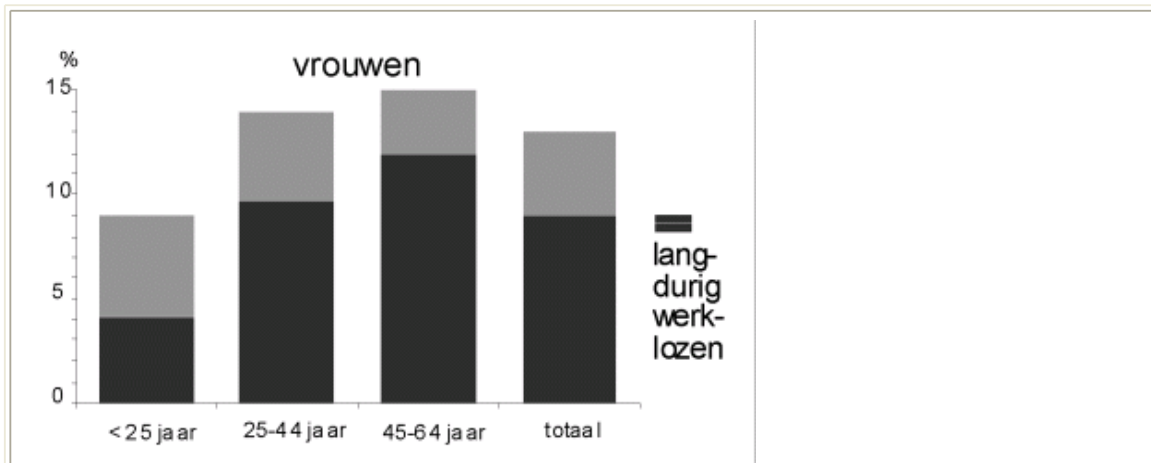
In dit artikel onderzoeken we de verdeling van de werkloosheid. De voor dit onderzoek benodigde betrouwbare longitudinale informatie is maar uit één bron bekend: het inkomenspanel-onderzoek van het CBS op basis van belastinggegevens. We beschikken over gegevens uit dit panel waarbij mensen tussen 1989 en 1995 zijn gevolgd. Omdat dit IPO weinig informatie over individuele kenmerken bevat (alleen leeftijd en geslacht), vullen we deze informatie aan met andere bronnen. De cijfers die we presenteren hebben alle betrekking op werkloosheidsuitkeringen, ook als in de tekst de term 'werkloosheid' gehanteerd wordt.

Werkloosheidspercentages

De meest gehanteerde indicatoren van werkloosheid gaan uit van het aantal mensen dat op een bepaald moment werkloos is. De belangrijkste indicatoren zijn het percentage van de beroepsbevolking dat werkloos is, en het aandeel van langdurig werklozen in de werkloosheid. Uit [figuur 1a](#) en [figuur 1b](#) komt naar voren dat het werkloosheidspercentage op basis van uitkeringen onder vrouwen in alle leeftijdsklassen duidelijk hoger ligt dan onder mannen. De figuur geeft verder aan dat het aandeel langdurig werklozen (mensen die langer dan een jaar een werkloosheidsuitkering hebben) duidelijk toeneemt met de leeftijd. In de leeftijdsgroep 45-64 jaar ligt dit aandeel ongeveer twee keer zo hoog als in de groep tot 25 jaar. Tussen mannen en vrouwen verschilt dit patroon niet veel; wel ligt het aandeel langdurig uitkeringsgerechtigden bij vrouwen iets hoger.



Figuur 1a. Werkloosheidspercentage en langdurige werkloosheid van mannen naar leeftijd, o.b.v. uitkeringen, 1995



Figuur 1b. Werkloosheidspercentage en langdurige werkloosheid van vrouwen naar leeftijd, o.b.v. uitkeringen, 1995

Vooropleiding en etnische afkomst zijn niet in de figuur opgenomen. Uit CSB-gegevens van de Enquête Beroepsbevolking komt echter naar voren dat het werkloosheidspercentage onder allochtonen en laagopgeleiden aanzienlijk hoger ligt dan gemiddeld. Dit patroon gaat op voor alle leeftijdsgroepen. Dit laatste is een belangrijke aanwijzing dat sommige groepen gedurende hun gehele arbeidsleven een verhoogde kans op werkloosheid hebben. Maar op basis van deze cijfers kunnen we niet concluderen dat het steeds dezelfde personen zijn die werkloos worden.

Uit de werkloosheidspercentages blijkt dus dat allochtonen, laagopgeleiden en vrouwen onevenredig door werkloosheid getroffen worden. Daarnaast hebben ouderen een grotere kans om werkloos te zijn. Maar bij het bestuderen van de verdeling van de werkloosheid moeten we leeftijd op een andere wijze behandelen dan bijvoorbeeld geslacht, omdat als we verschillende leeftijdsklassen in beschouwing nemen we in zekere zin dezelfde personen op een verschillend moment bekijken. Als we vinden dat ouderen langer werkloos blijven dan jongeren, dan hebben we het in wezen niet over verschillende mensen want iedereen doorloopt de verschillende levensfasen. Dat vrouwen in alle leeftijdsfasen meer kans hebben om werkloos te worden dan mannen, is dan een belangrijker gegeven dan de verschillen tussen leeftijdsklassen.

Uitstroomkansen

Het werkloosheidspercentage is een momentopname. Het arbeidsleven bestaat uit achtereenvolgende perioden van werken, werkloosheid en overige inactiviteit. Hoe lang en hoe vaak mensen werkloos zijn wordt bepaald door de overgangskansen tussen deze toestanden. Deze kansen bepalen ook het werkloosheidspatroon. Is voor mensen uit een bepaalde groep de kans klein dat men als werkende werkloos wordt en de kans groot dat men als werkloze weer werk vindt, dan zullen lange werkloosheidsduren en herhaalde werkloosheid in deze groep weinig voorkomen en zal het werkloosheidsbeslag laag zijn. Is zowel de kans om werkloos te worden als de kans om als werkloze weer werk te vinden groot, dan ontstaat een patroon van hoge werkloosheidsfrequentie, waarbij de werkloosheidsperioden wel afgewisseld worden met baanperiodes. Heel ongunstig is het patroon voor groepen met een hoge kans om werkloos te worden en een kleine kans op herintreding in het arbeidsproces: daarvan zal een groot deel verschillende malen langdurig werkloos worden.

Het is niet gezegd dat alleen kenmerken van mensen van belang zijn. Het is ook mogelijk dat werkloosheid een zelfversterkend effect heeft, waardoor iemand die toevallig werkloos wordt het ook blijft (duurafhankelijkheid) of het later opnieuw wordt (cumulatie). Stigmatisering speelt hierbij een belangrijke rol. Als iemand door pure pech een tijdje werkloos is, dan zullen veel werkgevers dit als een risicofactor zien en de voorkeur geven aan andere sollicitanten. Daardoor krijgen mensen steeds minder kans op een baan naarmate ze langer werkloos zijn. Toeval kan er dus ook toe leiden dat werkloosheid bij een kleine groep mensen geconcentreerd raakt.

Uit [tabel 1](#) blijkt dat met het toenemen van de werkloosheidsduur, de kans om uit werkloosheid te stromen afneemt. RWW en ABW-sec vormen beide de Bijstand. Een deel van de uitkeringsgerechtigden in de Bijstand heeft daarvoor in de WW gezeten. Voor deze personen is de totale uitkeringsduur langer dan de duur van hun Bijstandsuitkering, wat mede verklaart waarom bij Bijstandsgerechtigden de uitstroomkansen gemiddeld lager zijn dan bij WW-ers. Bij de hogere uitstroomkansen uit de WW moet bedacht worden, dat slechts een deel hiervan betaald werk als bestemming heeft (dit geldt overigens ook voor de Bijstand). Naarmate de uitkeringsduur langer is, stroomt een groter deel uit naar andere bestemmingen. Uit gegevens van het Lisv blijkt dat van de uitstroom van mensen die langer dan twee jaar in de WW zitten, slechts 14 procent uitstroomt naar een baan; bij degenen met een WW-duur korter dan een jaar is dit nog 70 procent.

Tabel 1. Uitstroomkansen naar uitkeringsduur, 1995

	< 1 jaar	1-2 jaar	> 2 jaar
WW	83%	60%	52%
RWW	42%	33%	22%
ABW-sec	40%	28%	16%

Maar men kan hieruit niet zonder meer concluderen dat individuele mensen minder kans hebben uit te stromen naarmate zij langer

werkloos zijn. Dit komt omdat een selectie optreedt binnen het werklozenbestand: van de werklozen met voor de arbeidsmarkt gunstige kenmerken (bijvoorbeeld een goede opleiding) stroomt een groter deel uit dan van de minder kansrijke werklozen. Onder de langdurig werklozen is daarom het percentage kansarme groepen per definitie groter dan onder kortdurig werklozen. En dus stroomt van de langdurig werklozen een kleiner deel uit dan van de kortdurig werklozen. Het is daarom moeilijk om aan te geven of er sprake is van echte duurzaamheid of dat dit een optisch verschijnsel is dat wordt veroorzaakt doordat mensen zich in de werkloosheid uitselcteren, met niet-waargenomen kenmerken (zoals sociaal milieu) die leiden tot een langere werkloosheidsduur ².

Werkloosheidsbeslag

Werkloosheidsduur en uitstroomkansen bepalen bij elkaar het werkloosheidsbeslag: de optelsom van alle perioden dat men een werkloos is binnen een periode van vijf jaar, gedeeld door de som van alle perioden dat men werkloos was of werkte. Het werkloosheidsbeslag geeft informatie over de concentratie van werkloosheid bij bepaalde groepen.

Uit [tabel 2](#) leiden we af dat ook het werkloosheidsbeslag in alle leeftijdsklassen onder vrouwen bijna twee keer zo hoog ligt dan onder mannen. Alleen bij de jongste leeftijdsgroep is het verschil klein. Verder blijkt het werkloosheidsbeslag toe te nemen met de leeftijd. Via het CBS is ook enige informatie bekend over het werkloosheidsbeslag bij laagopgeleiden en allochtonen. Het gaat hierbij om een eenmalige aanvulling op de Enquête Beroepsbevolking waarbij aan een deel van de ondervraagden extra vragen zijn gesteld, onder andere over hun arbeidsverleden. Uit deze gegevens komt duidelijk naar voren dat allochtonen en laagopgeleiden over een periode van vijf jaar bekeken onevenredig door werkloosheid worden getroffen.

Tabel 2. Werkloosheidsfrequentie en werkloosheidsbeslag op basis van uitkeringen, 1989-1995

leeftijd _c	Mannen		Vrouwen	
	aantal perioden _a	beslag % _b	aantal perioden _a	beslag % _b
14-18 jaar	0,5	3	0,4	4
19-23 jaar	0,9	6	0,8	7
24-44 jaar	0,4	9	0,5	16
45-64 jaar	0,4	9	0,4	19
totaal	0,4	9	0,5	16

- a. Gemiddeld aantal werkloosheidsperioden in vijf jaar.
 b. Werkloosheidsbeslag: percentage van de vijf jaar dat men werkloos was.
 c. Leeftijd in 1989.
 Bron: IPO.

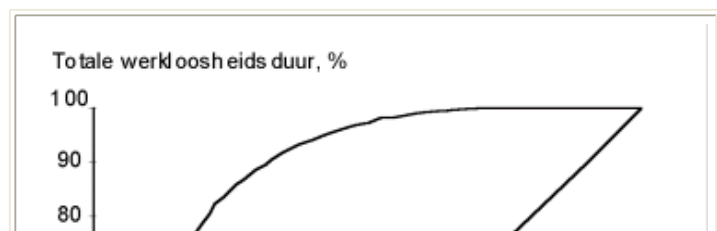
Naast het werkloosheidsbeslag staat in [tabel 2](#) het gemiddeld aantal werkloosheidsperioden. De werkloosheidsfrequentie is bij ouderen lager dan bij jongeren, terwijl hun werkloosheidsbeslag juist hoger is. Als ouderen werkloos zijn, zijn ze dat vaak langdurig. Jongeren zijn vaker werkloos, maar omdat hun werkloosheidsbeslag relatief laag is, zal het hier om kortere werkloosheidsperioden gaan.

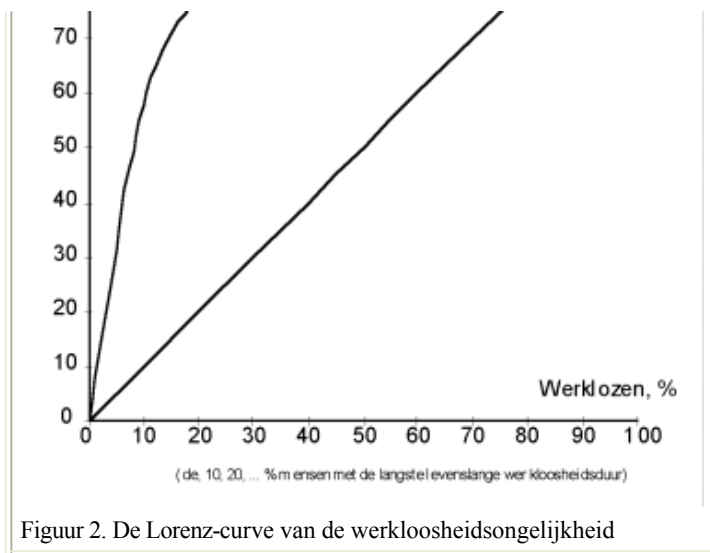
Werkloosheidsongelijkheid

Met deze gegevens is de werkloosheidsongelijkheid nog niet te berekenen. We weten nog niet of het binnen de genoemde groepen die veel onder werkloosheid te lijden hebben, ook steeds dezelfde personen zijn die geen werk hebben. We beschikken namelijk niet over de individuele gegevens uit het IPO-panel, de bron die in beginsel de benodigde informatie bevat. Andere beperkingen van IPO zijn dat de gegevens hierin niet bekend zijn naar opleiding en etnische afkomst en dat de beschikbare gegevens een vrij korte periode beslaan. Daarom is op basis van de partiële informatie een simulatiemodel opgesteld waarmee we de arbeidslevens van een cohort uit de beroepsbevolking vanaf het moment van schoolverlaten tot aan de pensionering zo realistisch mogelijk nabootsen. Op basis hiervan berekenen we de werkloosheidsongelijkheid.

We definiëren het begrip werkloosheidsongelijkheid op basis van een cohort, bestaande uit mensen die gelijktijdig op de arbeidsmarkt komen. Elk individu uit het cohort heeft een arbeidsleven dat we omschrijven als de achtereenvolgende perioden van werken, werkloosheid en overige inactiviteit vanaf het moment van toetreding tot de arbeidsmarkt tot de leeftijd van 65 jaar. We tellen nu per individu alle werkloosheidsperioden op en krijgen zo de (arbeids)- levenslange werkloosheidsduur. Vervolgens rangschikken we de mensen naar deze levenslange werkloosheidsduur, van lang naar kort. De totale werkloosheid is de optelsom van alle individuele levenslange werkloosheidsduren.

We kunnen nu nagaan hoe hoog het aandeel in de totale werkloosheid is van de tien procent mensen met de langste levenslange werkloosheidsduur. Is dit meer dan tien procent, dan is er sprake van ongelijkheid. Zetten we nu de x procent mensen met de langste levenslange werkloosheidsduur af tegen hun aandeel in de totale werkloosheid, dan krijgen we de Lorenz-curve. Bij een gelijke verdeling is dit een 45-gradenlijn (zie [figuur 2](#)).





Uitgangspunt bij de berekeningen zijn de IPO-gegevens, waarin we per leeftijdsklasse van vijf jaar de overgangskansen tussen werken, werkloosheid en overige inactiviteit over een periode van vijf jaar van jaar op jaar weten. We nemen aan dat de berekende overgangskansen constant zijn in de tijd. Dan zijn daarmee de kansen bepaald voor het gehele arbeidsleven.

We onderscheiden vier persoonskenmerken die de overgangskansen bepalen: geslacht, leeftijd, opleidingsniveau en etnische afkomst³. Met deze kenmerken kan de duurzaamheid van de werkloosheid die we in de IPO-cijfers waarnemen, niet helemaal verklaard worden. Daarom zijn in het simulatiemodel de overgangskansen duurzaam gemaakt, zodanig dat de simulatie-uitkomsten hetzelfde patroon laten zien dat in de IPO-cijfers en andere bronnen is terug te vinden.

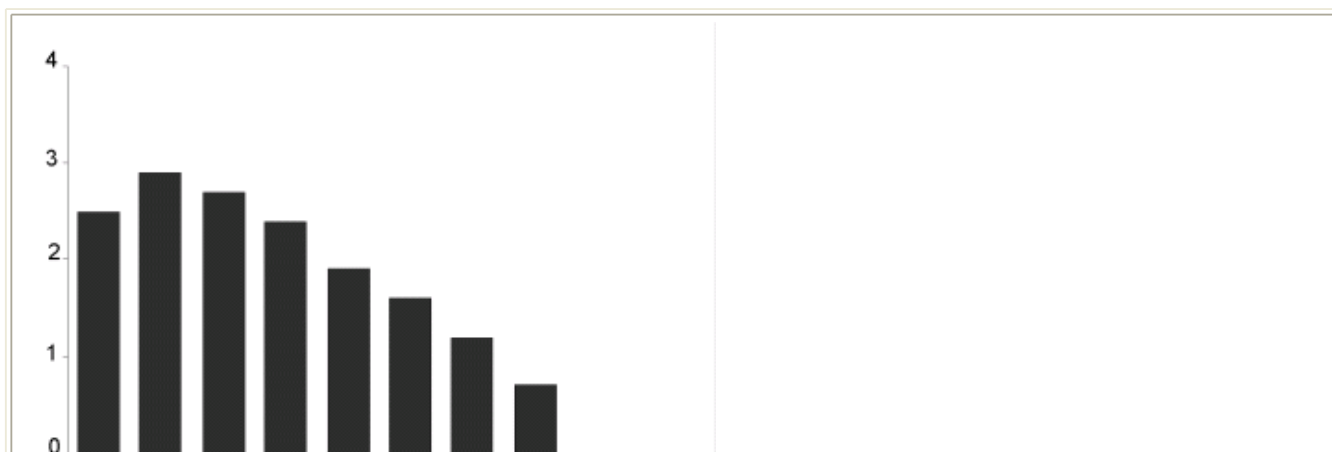
Uit de simulaties komt naar voren dat ruim 75% tijdens het arbeidsleven minimaal één keer werkloos is. Van deze groep krijgt ongeveer 10% met vier of meer werkloosheidsperiodes te maken. Iets meer dan 10% is in totaal meer dan tien jaar werkloos. Uit de simulaties komt een sterke mate van werkloosheidsongelijkheid naar voren (figuur 2). De 10% die tijdens hun arbeidsleven het meeste met werkloosheid te maken krijgen, nemen niet minder dan 58% van de werkloosheid voor hun rekening.

In de groep die het meest met werkloosheid te maken krijgt, zijn allochtonen, vrouwen en laagopgeleiden sterk oververtegenwoordigd. Dit wordt zichtbaar in tabel 3, waar de samenstelling van de groep van de 10% mensen die tijdens hun arbeidsleven het meest met werkloosheid te maken hebben, vergeleken wordt met de totale groep.

Tabel 3. De samenstelling van de groep met de langste totale uitkeringsduur ten opzichte van het totale cohort

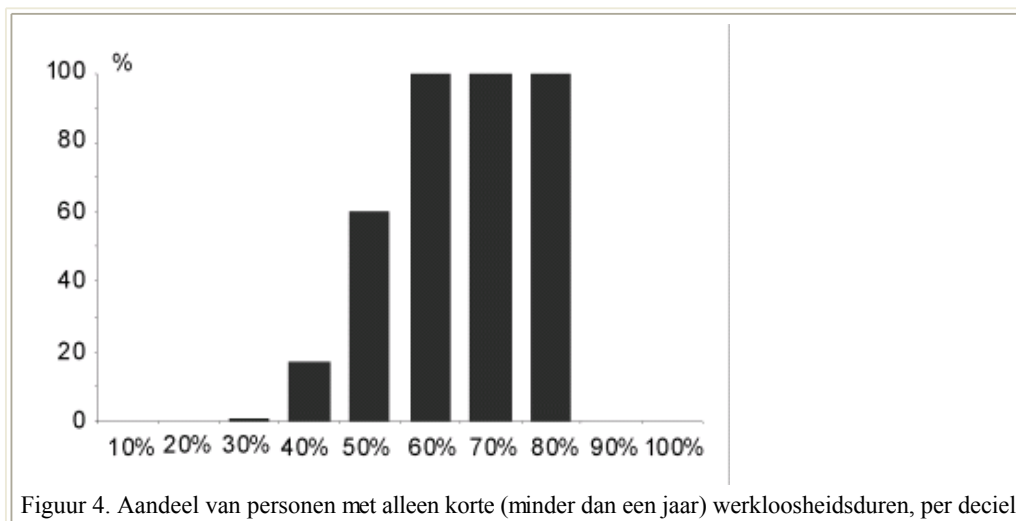
	10% meest werklozen	totaal
allochtonen	9%	4%
vrouwen	62%	47%
basisonderwijs	26%	12%

In figuur 3 is per deciel van de verdeling van het werkloosheidsbeslag de gemiddelde werkloosheidsfrequentie weergegeven. Dit maakt duidelijk of de concentratie van werkloosheid vooral te maken heeft met herhaalde werkloosheid (hoge frequentie), of met langdurige werkloosheid. Het blijkt dat voor de 40% mensen die in hun leven het meest met werkloosheid te maken krijgen, de gemiddelde werkloosheidsfrequentie weinig varieert (namelijk tussen 2,5 en 3 periodes). De ongelijke verdeling van de werkloosheid heeft dus meer te maken met de duur, dan met de frequentie. figuur 4 bevestigt dit beeld: mensen bij wie het hoge werkloosheidsbeslag wordt veroorzaakt door alleen korte werkloosheidsperiodes (korter dan een jaar), komen alleen vanaf het vierde deciel voor, maar de eerste drie decielen nemen al 89% procent van de totale werkloosheid voor hun rekening. Uit de simulaties komt dus naar voren dat het werkloosheidsprobleem vooral een probleem is van lange werkloosheidsduren.



10% 20% 30% 40% 50% 60% 70% 80% 90% 100%

Figuur 3. De gemiddelde werkloosheidsfrequentie per deciel (10% betekent: de 10%-groep met de langste levenslange werkloosheidsduur)



Figuur 4. Aandeel van personen met alleen korte (minder dan een jaar) werkloosheidsduren, per deciel

Tot besluit

De werkloosheidsongelijkheid is groot: de 10% mensen uit het cohort die het meest met werkloosheid worden geconfronteerd nemen 58% van de totale werkloosheid voor hun rekening. We spreken van problematische werkloosheid als mensen tijdens hun arbeidsleven in totaal langer dan tien jaar werkloos zijn, volgens de simulatieresultaten gaat het om ongeveer 8,5% van de beroepsbevolking. De groep die onevenredig door werkloosheid wordt getroffen heeft vooral met langdurige werkloosheid te maken.

Voor het beleid betekent dit, dat bestrijding van langdurige werkloosheid prioriteit moet blijven. Voor een deel zijn de risicogroepen te traceren op basis van de kenmerken opleidingsniveau, geslacht en etnische afkomst. Opleidingsrichting is ook nog een redelijk goed traceerbaar kenmerk dat een rol kan spelen. Deze kenmerken hangen verder onderling samen. Mensen uit etnische minderheidsgroepen hebben gemiddeld genomen een lager opleidingsniveau dan de autochtone beroepsbevolking. Onderwijs en scholing zijn dus van groot belang om iets te doen aan de werkloosheidsongelijkheid. Maar dit is niet voldoende. Er moet ook aan andere maatregelen worden gedacht om de arbeidsmarktpositie van vrouwen en minderheden te verbeteren, zoals uitbreiding van de mogelijkheden voor kinderopvang en bestrijding van discriminatie. Toch zullen ook dan mensen langdurig werkloos worden en herhaald werkloos worden. Voor een groot deel gaat het hierbij om een toevalsproces of om kenmerken die moeilijk te traceren zijn.

Maar is het model - gebaseerd op cijfers uit de eerste helft van de jaren negentig - nog wel actueel? Nu de economie floreert en de geregistreerde werkloosheid spectaculair daalt, is men misschien geneigd te denken dat het werkloosheidsvraagstuk vanzelf zal verdwijnen. Kijken we echter naar het aantal mensen met een werkloosheidsuitkering, dan is oplossing van het werkloosheidsvraagstuk nog ver. Deze mensen profiteren (nog) niet van de extra banen, die voor een groot deel door nieuwkomers op de arbeidsmarkt worden bezet. Het is daarom helemaal niet uitgesloten dat de werkloosheidsongelijkheid de laatste jaren eerder groter dan kleiner is geworden

1 Persbericht CBS, 19 augustus 1998.

2 Zie voor empirisch bewijs voor het laatste N.M. Kiefer, Economic duration data and hazard functions, *Journal of Economic Literature*, juni 1988.

3 Geslacht en leeftijd zijn de enige persoonskenmerken die in IPO worden onderscheiden. Om de invloed van opleidingsniveau en etnische afkomst op de overgangskansen te bepalen hebben we eigen analyses op het OSA-aanbodpanel verricht en gebruik gemaakt van bestaand onderzoek, namelijk C. Kerckhoffs en C. de Neubourg, *Determinanten van individuele werkloosheidsduur*, OSA, Den Haag, 1991; en J. Theeuwes, M. Kerckhoffs en M. Lindeboom, *Toestanden, overgangen en kansen op de Nederlandse arbeidsmarkt 1980-1985*, OSA, Den Haag, 1988.