

Geregistreerde werkloosheid en bestandsvervuiling

De maatschappelijke gevolgen van het aantal geregistreerde werklozen zijn enorm groot. Het kabinet-Lubbers heeft daarom in het kader van de werkloosheidsbestrijding de hoogte van dit cijfer gehanteerd als lakmoesproef voor het gevoerde werkgelegenheidsbeleid. De omvang van de geregistreerde werkloosheid heeft zo politieke portée gekregen, als aanwijzing voor succes of falen van het sociaal-economisch beleid van het nu demissionaire kabinet. Het is verbazingwekkend dat oordelen over het gehele werkgelegenheids- en arbeidsvoorzieningsbeleid afhankelijk worden gesteld van de hoogte van dit ene cijfer. Het toekennen van absolute betekenis aan de geregistreerde werkloosheid is onjuist. In dit betoog zullen enige achtergronden worden aangegeven die alle aanleiding zijn tot relativering.

Veranderende opvattingen

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 gerekend personen die geen arbeidsverhouding hebben, niet ouder zijn dan 64 jaar en bereid en in staat zijn 20 uur of meer per week onder de geldende condities arbeid in loondienst te verrichten en ingeschreven zijn bij een arbeidsbureau 1).

In de loop der jaren zijn enige veranderingen in de telregels aangebracht. Sinds december 1968 worden personen werkzaam op sociale werkvoorzieningsobjecten niet meer als werklozen geteld 2). Vanaf 1 januari 1978 wordt een gewenste werkkring van minimaal 25 uur per week aangehouden als ondergrens voor registratie; daarvoor gold een grens van 30 uur per week. Sinds juli 1979 worden werkzoekende gehuwde vrouwen die geen kostwinner zijn als werkloos geregistreerd; daarvoor maakten zij geen deel uit van de geregistreerde werklozen. Ruw geschat was de stijging van het cijfer ten gevolge van deze wijzigingen 30 à 50.000 werklozen 3).

Begin 1983 zijn de telregels wederom gewijzigd. In plaats van de sterker extern toetsbare criteria 'geschiktheid'

en 'beschikbaar voor bemiddeling' is uitgegaan van de door de werkzoekende geuite wens tot betaalde arbeid in combinatie met het criterium 'daartoe geschikt zijn' 4). Voorts is tegelijk de ondergrens van 25 uur per week verlaagd naar 20 uur per week. Naar schatting is het geregistreerde werkloosheidscijfer door deze veranderingen 120.000 hoger uitgekomen.

Ten slotte is sedert begin 1984 de registratieplicht voor werklozen van 57,5 jaar of ouder afgeschaft. Het effect hiervan op de registratie heeft zich geleidelijk voltrokken, omdat oudere werklozen na dat moment hun inschrijving niet meer behoeften te verlengen en medio 1984 de arbeidsbureaus meer actief betrokkenen zijn gaan benaderen of zij nog ingeschreven wensten te blijven. Circa 10.000 ouderen wensten in 1985 ingeschreven te blijven; het merendeel verkoos niet langer ingeschreven te staan (45 à 50.000). De geregistreerde werkloosheid is door deze wijziging derhalve verminderd.

Ook op een andere manier blijken de maatschappelijke opvattingen over werkloosheid te veranderen en de geregistreerde werkloosheid te beïnvloeden. Dit kan worden geadstrueerd aan de hand van een ouder rapport 5). In de periode 1971-1977 is de beroepsgeschiedte bevolking (de bevolking in de leeftijd van 15 tot 64 jaar) gegroeid met ruim 2%. Voorts is in dezelfde periode het aantal betaald werkenden eveneens gestegen en wel met ruim 1%. De cijfers van de geregistreerde werkloosheid zijn evenwel tussen 1971 en 1977 verdrievoudigd. Deze stijging laat zich niet louter verklaren uit een toeneming van de beroepsgeschiedte bevolking noch uit een verslechtering van de werkgelegenheidssituatie. Voor een belangrijk deel moet de oorzaak elders worden gezocht.

Verdeelt men de bevolking in betaald werkenden, werklozen en niet-werkenden, dan is de stijging van de geregistreerde werkloosheid in belangrijke mate het gevolg van het feit dat niet-werkenden zich als werkloos hebben laten registreren. De categorie niet-werkenden neemt in omvang af en een steeds groter deel van de beroepsgeschiedte bevolking gaat behoren tot de betaald werkenden en - vooral - tot de geregistreerde werklozen. De oorzaken voor deze verschuiving moeten met name worden gezocht in verander-

de sociaal-culturele opvattingen over wie aanspraak kan maken op betaalde arbeid, over de verwachte ontplooiingsmogelijkheden daarin en over de individualisering van de inkomensverwerving, ook in de vorm van sociale voorzieningen waarvoor registratie is vereist 6). Hierdoor rijpen latente voorkeuren voor betaalde arbeid, die zich vervolgens (ten dele) als geregistreerde werkloosheid manifesteren. Het cijfer van de geregistreerde werkloosheid is zogezien de resultante van veranderende opvattingen over wie werkloos wordt geacht. Aan de ene kant tonen deze veranderingen zich in een beleidsmatige bijstelling van de telregels, aan de andere kant blijken deze veranderingen uit een (spontane) toeloop van groepen die zich voordien niet lieten registreren.

Bestandsvervuiling

Naast deze wijzigingen in de registratie die samenhangen met de bredere maatschappelijke opvattingen wat als werkloosheid moet worden beschouwd, is recent twijfel gerezen of alle als werkloos geregistreerden ook daadwerkelijk en direct voor de arbeidsmarkt beschikbaar zijn.

Het debat dat hierover is ontbrand staat bekend als de problematiek van de bestandsvervuiling. Dit fenomeen kan worden onderverdeeld naar vervuiling aan de 'kop', vervuiling 'tussendoor' en vervuiling aan de 'staart' 7). Bij de vervuiling aan de staart gaat het om de ingeschreven werklozen die niet of niet tijdig aangeven dat zij niet langer de status van werkloze hebben. Pas door het niet verlengen van het inschrijvingsbewijs blijkt dat op enig tijdstip voor dit moment de betrokkene niet langer werkloos was. Daartegenover komt het overigens voor dat werklozen ten onrechte hun inschrijving niet laten verlengen. Dit resulteert in een uitschrijving en - na enige tijd - in een inschrijving, waardoor de langs

1) Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *De arbeidsmarkt in april 1986*, blz. 13.

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

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

4) Toegevoegd aan de geregistreerde werkloosheid zijn 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.

5) *Betaald werken en sociale zekerheid*, op. cit., blz. 71 e.v.

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

7) Stichting van de Arbeid, *Eindrapport van de tripartite werkgroep werkloosheidscijfers*, maart 1986, blz. 4 e.v.

deze weg gemeten in- en uitstroom met betrekking tot het arbeidsproces wordt overschat. De vervuiling tussen door betreft het nalaten het arbeidsbureau te melden van statusveranderingen tijdens de ingeschreven periode. Men verricht tijdelijk werk, al of niet via een uitzendbureau, maar laat zich niet uitschrijven of stelt het arbeidsbureau niet van de statusverandering in kennis. Voorts is er van deze vorm van vervuiling sprake als geregisteerde werklozen ziek zijn of een opleiding volgen. De vervuiling aan de kop ontstaat doordat vertragingen of fouten optreden tussen het werkloos worden en de registratie daarvan.

Deze vormen van vervuiling komen altijd voor; in die zin is dit verschijnsel slechts relevant als een constante die de registratie doet afwijken van de werkelijkheid. Niet alle vormen wijzen echter in dezelfde richting; weliswaar leiden de meeste vormen van vervuiling tot een overschatting van de geregisteerde werkloosheid, maar als er veel verlengingen ten onrechte niet gebeuren bij afloop van de inschrijving maar pas na een tussenliggende periode, geeft dit een neerwaartse druk op de geregisteerde werkloosheid.

Omvang

De schattingen over de bestandsvervuiling variëren. Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid komt voor 1984 uit op een schatting van 15% (8). April jongstleden heb ik publiekelijk de verwachting uitgesproken dat het inmiddels om een veel omvangrijker verschijnsel gaat. Nadere analyses van de bestanden van enkele arbeidsbureaus en onderzoeksresultaten van de Stichting Research voor Beleid over jeugdige werklozen te Den Haag gaven grond voor de verwachting dat bij benadering tot de helft van de geregisteerde werklozen tot het daadwerkelijk arbeidsaanbod moet worden gerekend.

De grote omvang van dit verschijnsel is onlangs bevestigd door de resultaten van een landelijk onderzoek van dezelfde stichting. Meer dan 37% van het bestand van ingeschrevenen is vervuld; 24% werkt, 9% is niet voor een baan beschikbaar en 4% wenst (inmiddels) een baan van minder dan 20 uur per week. De 37% vormt een gemiddelde van de respons- en non-responsgroepen in het onderzoek. Gegeven het feit dat in de non-responsgroep 3,1% bij voortdurende afwezig bleek en 2,5% volstrekt onvindbaar „is het aannemelijk” aldus de onderzoekers „dat het percentage van het werkloosbestand dat formeel gesproken niet werkloos is, hoger is dan 37,3%” (9).

Ontwikkelingen

Debat aan de toegenomen bestandsvervuiling is met name de vervuiling tussendoor. Een aantal ont-

wikkelingen op de arbeidsmarkt is van invloed geweest op de omvang van dit verschijnsel.

Ten eerste is sinds 1983 op de arbeidsbureaus de zogenoemde 'vraag-gerichte benadering' geïntroduceerd, waarin de wensen van de werkgever tot uitgangspunt zijn genomen in de bemiddeling. Gerichte aandacht voor op werkgeverswensen passende werklozen heeft de interesse voor en het belang van de registratie van de werkloosheid als geheel verminderd. Dit beleid is sterk ingegeven door de onderliggende vraag/aanbodverhoudingen. Bij een zo duidelijk tekort aan arbeidsplaatsen heeft een aanbodbenadering bij de bemiddeling weinig resultaat en – en dat is in het kader van dit betoog als tweede punt van betekenis – is de toets op daadwerkelijke beschikbaarheid van aanbieders door verwijzing naar openstaande vraag niet goed mogelijk. Zowel de controle-mogelijkheden als de controle-oriëntatie op daadwerkelijke beschikbaarheid zijn afgenomen op de arbeidsbureaus.

Ten derde zijn de mogelijkheden voor tussentijdse vervuiling aanzienlijk toegenomen. De flexibilisering en differentiatie met betrekking tot arbeidstijden heeft de tweedeling op de arbeidsmarkt tussen veel voltijdse en permanente arbeidsplaatsen enerzijds en weinig deeltijd- en tijdelijke banen anderzijds veranderd in een naar mogelijke arbeidstijden zeer gevarieerde arbeidsmarkt. Een heel scala van inschakelingstijden is tot ontwikkeling gekomen (permanent, tijdelijk, deeltijd, oproep- en 'doza-contracten' (10)), die het veel gemakkelijker maken om tussendoor werk te verrichten zonder de inschrijving op het arbeidsbureau te beëindigen. Vanuit de persoon gezien is het ook (los van frauduleuze bedoelingen) onverstandig om bij tijdelijk werk, werk in proeftijd of werk via een uitzendbureau direct tot uitschrijving over te gaan, omdat na afloop van het werk wederom een periode moet worden overbrugd van circa twee maanden die de administraties van de bemiddelings- en uitkeringsinstanties behoeven om tot een uitkering over te gaan. De flexibilisering van de arbeidsmarkt is (nog) niet gevolgd door flexibilisering van de sociale zekerheid.

Ten vierde zijn door de toename van het informele circuit ruimere mogelijkheden voorhanden om de status van geregisteerde werkloze en van (tijdelijk) werkende te combineren. Ten slotte zijn – alweer door veranderingen in maatschappelijke opvattingen – ruimere mogelijkheden geschapen om met behoud van een uitkering te werken (11). Het, overigens niet alom aanvaarde, gebruik van deze mogelijkheden heeft het traditioneel strenge onderscheid tussen werken en (geregisteerde) werkloosheid doen vervagen.

De eerste twee genoemde ontwikkelingen – de vraaggerichte oriëntatie in

de arbeidsbemiddeling en de scheve vraag/aanbodverhouding op de arbeidsmarkt – hebben ook een verhogend effect op de vervuiling aan de staart. Wordt immers de verlengperiode van bij voorbeeld vijf maanden op een jaar gesteld dan stijgt de kans dat de betrokkene bij het aanvaarden van werk zonder dit te melden langer dan voorheen ten onrechte staat ingeschreven.

Sociale zekerheid

Deze veranderingen in de opvattingen en in de organisatie van arbeid verklaren de toegenomen afstand tussen de geregisteerde werkloosheid en het daadwerkelijk beschikbare bestand. Uitgaande van het recent gepresenteerde percentage van 37,3 als ondergrens betekent dit dat minstens 260.000 van de 698.000 in mei ingeschreven werklozen daarin volgens de telregels niet thuis horen. Een zo forse neerwaartse bijstelling roept uit een oogpunt van sociale zekerheid de vraag op of niet ook daar sprake is van bestandsvervuiling. De gegevens ontbreken om exact aan te geven welke werklozen al dan niet een uitkering ontvangen. Op basis van jaargemiddelden van werkloosheidsuitkeringen en geregisteerde werklozen kan evenwel worden afgeleid dat ongeveer 82% van de werklozen een uitkering heeft (12). Toegepast op de 698.000 werklozen geregistreerd in mei 1986 ontvangen circa 572.000 personen een werkloosheidsuitkering. Blijkt bij nader inzien de geregisteerde werkloosheid 'maar' 440.000 te bedragen, dan zouden er 130.000 personen meer zijn die een werkloosheidsuitkering ontvangen dan er werklozen zijn.

Verborgen werkloosheid

In het debat over de bestandsvervuiling is tegengeworpen dat er naast de geregisteerde werklozen (grote) groepen zijn die vanwege hun wens ingeschakeld te worden in het arbeidsproces, eigenlijk meegeteld moeten worden. Ouderen (inclusief 57,5 jarigen), partieel arbeidsongeschikten die hun restcapaciteit in betaald werk wensen te benutten, ontmoedigen die menen hun arbeidswens slechts in een andere arbeidssituatie te kunnen realiseren en zij die een baan ambiëren voor minder dan 20 uur per week, brengen het daadwerkelijk aanbod sterk omhoog.

8) Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Rapportage Arbeidsmarkt 1985*, september 1985, blz. 12.

9) Stichting Research voor Beleid, *Werkzoekendenbestanden van arbeidsbureaus*, Verslag van een onderzoek naar bestandsvervuiling en bestandsdifferentiatie, mei 1986, blz. 23.

10) Donderdag(avond)-zaterdagcontracten, typisch voor de detailhandel.

11) Zie hiervoor uitvoeriger H.S. Merens-Riedstra e.a. (red.), *Werken tussen loon en uitkering*, Leiden, 1986.

12) Afgeleid uit *Rapportage Arbeidsmarkt 1985*, op. cit., blz. 70.

Neemt men de bestaande telregels tot uitgangspunt dan is deze tegenwerping feitelijk buiten de orde. De bestandsvervuiling doet zich immers voor binnen de registratieregels van dit moment. Bovengenoemde groepen vallen daar grotendeels buiten. Wie hen mee wenst te tellen – legitiem uit het oogpunt dat de wens voor betaald werk sterk aanwezig kan zijn – verandert de telregels en vergelijkt appels en peren.

Oogmerken voor registratie

Kern van het vraagstuk dat hier aan de orde is, is de vraag waarvoor de registratie van werkloze werkzoekenden nu feitelijk is bedoeld. Naast elkaar kunnen drie relevante mogelijkheden voor registratie worden onderscheiden. Registratie met het oog op:

- het verkrijgen van inzicht in welke mate er sprake is van een tekort aan arbeidsplaatsen afgemeten aan het beschikbare aanbod. Hieruit vloeit min of meer direct de impliciete beleidsopdracht voor de overheid voort om de werkloosheid van deze omvang te bestrijden;
- inzicht in de individuele behoefte van werkzoekenden aan bemiddelings- en scholingshulp bij het vinden van een passende arbeidsplaats;
- controle op het feit of men uitkeringsgerechtigd is.

Discutabele veronderstellingen

Het huidige registratiesysteem beoogt recht te doen aan alle drie oogmerken en dat levert problemen op. Neemt men de geregistreerde werkloosheid tot uitgangspunt voor het voeren van arbeidsmarktbeleid dan gaat men op z'n minst van twee discutabele veronderstellingen uit. Ten eerste is er de fictie dat de arbeidsbereidheid aanwezig is bij (en beperkt blijft tot) de groep die is ingeschreven op het arbeidsbureau. Ten tweede is er de fictie dat de arbeidsbereidheid bij alle betrokkenen even hoog is en tot overheidshandelen verplicht.

Twijfels over de eerste veronderstelling zijn er naar twee kanten. Er zijn immers personen en groepen die zich niet laten registreren, maar wel betaald werk willen verrichten en voorts zijn er personen en groepen die wel zijn geregistreerd doch geen arbeidsbereidheid (meer) vertonen. De tweede veronderstelling is ook twijfelachtig. Voor het arbeidsmarktbeleid is het toch zeer de vraag of voor alle (geregistreerde) werklozen met verschillende graden van interesse in betaald werk in dezelfde mate de beleidsopgave geldt van werkgelegenheidsschepping. Wanneer ieder die zegt te willen werken als werkloze wordt beschouwd, ontstaat het probleem dat ook lichte voorkeuren als zware beleidsopgaven worden uitgelegd.

Dit kan worden geïllustreerd met ge-

gevens van de Arbeidskrachtentelling 1983, die aangeven dat in de voorgaande 12 maanden 117.000 personen buiten de beroepsbevolking naar werk hebben gezocht, 94.000 van plan waren werk te zoeken, hoewel ze tot dan niet hadden gezocht en voorts 187.000 personen een baan zouden willen hebben zonder het plan te hebben zelf op zoek te gaan. Schakeringen in zoekgedrag treft men ook aan binnen de categorie geregistreerde werklozen 13).

Hoe vast moet de wil zijn om te werken, welke zoekactiviteit is vereist voor beleidsinstanties in de bres moeten springen? Op dit moment wordt in beginsel de interesse in betaalde arbeid van geregistreerde werklozen in het arbeidsmarktbeleid maximaal verondersteld. Laat men deze veronderstelling los dan komt de doelstelling van volledige en volwaardige werkgelegenheid voor ieder die wil en kan werken in het geding. Discussie hierover is overigens toch zinvol omdat de betekenis van deze doelstelling in de dagelijkse praktijk gering is. Mannen en jongeren worden bij voorbeeld meer met arbeidsmarktinstrumenten geholpen dan vrouwen en ouderen. Meer of minder (veronderstelde) interesse in deelneming aan het arbeidsproces en kans op succesvolle plaatsing, te zamen met wellicht nog andere opvattingen (over kostwinnerschap, buitenlandse werknemers e.d.) vloeien reeds nu samen in een beleid dat – onder de doelstelling van gelijke kansen – in feite een rangorde aanbrengt onder werklozen. Laat men de veronderstelling van gelijke arbeidsbereidheid bij alle betrokkenen los dan is het zaak 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 per doelgroep wordt bepaald.

Verscheidene bestanden nodig

Kijkend naar het geregistreerde werkloosheidscijfer betekenen bovenstaande overwegingen dat dit totaalcijfer in verscheidene bestanden uiteen moet vallen. Ten eerste is een algemeen inzicht nodig in de hoeveelheid personen die al of niet tijdelijk, al of niet in deeltijd (ook onder de 20 uur per week) ingeschakeld willen worden in het arbeidsproces. Dit bestand kan door periodiek steekproefonderzoek worden vastgesteld. Ten tweede is er een deelverzameling van de personen die op basis van objectieve criteria de doelgroep voor het werkgelegenheidsbeleid van de overheid vormt. De omvang van deze deelverzameling in het geheel wordt bepaald door het antwoord op vragen als: „wat is de ondergrens die voor deeltijd en voor tijdelijk werk in aanmerking wordt genomen?” en „hoe intens is de arbeidswens (hoe vaak is zelf gezocht, gesolliciteerd enz.)”? Dit bestand kan eveneens door periodiek steekproefonderzoek

worden vastgesteld. Ten derde is er een deelverzameling van hen die bemiddelings- en/of scholingshulp (menen te) behoeven van het arbeidsbureau om aan de slag te komen. Dit bestand kan worden gevormd door vrijwillige inschrijving op het arbeidsbureau.

Ten slotte is er een - geheel ander - bestand van uitkeringsgerechtigden die uit dien hoofde verplicht zijn zich in te laten schrijven op een arbeidsbureau. Dit bestand heeft alleen betekenis in het kader van de sociale zekerheid en heeft niets van doen met arbeidsmarkt(beleid). Onderzocht moet worden of deze registratie niet buiten het arbeidsbureau om kan plaatsvinden.

Slot

Deze verdeling levert bestanden op die ieder een eigen functie hebben en daarmee stuk voor stuk helder zijn. De werkgelegenheidsopdracht voor de overheid laat zich afmeten aan het tweede bestand, de groep die voor toepassing van arbeidsvoorzieningsmaatregelen in aanmerking komt wordt door het derde bestand gevormd. Ongetwijfeld zal de omvang van het tweede bestand aanzienlijk kleiner zijn dan de huidige geregistreerde werkloosheid. Wie daaraan politiek succes wenst te ontfangen, realiseer zich dat daarvan de langdurige werkloosheid toeneemt.

W. van Voorden

Hoogleraar Sociaal-Economisch Beleid en Economische Sociologie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

13) Zie bij voorbeeld *Werkzoekendenbestanden van arbeidsbureaus*, op. cit., blz. 37.