

Johannes Due:

CRAM

- et nyt arbejdsmarkedspolitisk instrument

1. Indledning

Den nuværende alvorlige økonomiske krise i Danmark har haft til følge, at der på arbejdsmarkedet er kommet nye balanceproblemer, der er helt anderledes end de uligevægtsfænomener, man kendte fra slutningen af 1960'erne og begyndelsen af 1970'erne.

Det daværende centrale arbejdsmarkedspolitiske problem var at undgå overefterspørgsel i visse sektorer. Særligt diskuteredes muligheden for at regulere den offentlige efterspørgsel efter arbejdskraft. De særlige perspektivplaner koncentreredes blandt andet om disse emner. Det er naturligt, at også arbejdsmarkedssstatistikken afspejler denne diskussion. De statistiske nydannelser i 1960'erne på arbejdsmarkedsområdet var koncentreret om beskæftigelsessiden. Således kom der i 1967 en ny regelmæssig beskæftigelsestælling ved hjælp af stikprøveteknikker. Og med nogen forsinkelse udarbejdedes der også anvendelige statistikker vedrørende den offentlige sektors anvendelse af arbejdskraft.

Disse statistikker skulle bruges som grundlag for planlægning og eventuel styring af anvendelsen af den knappe arbejdskraft. Statistikkerne skulle bruges ved vurderingerne af, hvor den fremtidige knaphed på arbejdskraft ville indtræde.

Styring af den offentlige sektor, egnsudviklingslovgivning, regions- og sektorplanlægning skulle være instrumenterne, der skulle sikre en rimelig anvendelse af ressourcerne.

Som det vil vides ændredes det økonomiske billede imidlertid drastisk i midten af 1970'erne. Kraftigt ændrede råvarepriser kombineret med den almindelige cykliske ustabilitet i de vestlige økonomier bevirkede, at den økonomiske vækst i disse økonomier stag-

nerede kraftigt. Dette kombineret med en fortsat tilgang til arbejdsmarkedene har bevirket, at de fleste industrilande har store arbejdsløshedsproblemer. Enkelte industrilande, herunder Danmark, har yderligere ganske alvorlige betalingsbalanceproblemer. Den økonomiske manøvfrihed er derfor stærkt beskåret. Denne situation stiller naturligvis ganske anderledes krav til den arbejdsmarkeds-politiske statistik end den ovenfor beskrevne periode, hvor der var knaphed på arbejdskraft.

I forlængelse af et i forvejen etableret arbejde med omlægning af arbejdsformidlingssystemet blev der derfor indstillet til arbejdsministeren, at der skulle opbygges et nyt og bedre statistiksystem, der kunne give et bedre overblik over ledighedens omfang og fordeling og være grundlag for mere avancerede evalueringer af politiske og administrative indgreb på arbejdsmarkedet.

I denne artikel vil det nye statistiksystem og dets muligheder blive gennemgået. Med baggrund i nogle af de oplysninger, som systemet kan levere, vil nogle aktuelle arbejdsmarkedspolitiske problemstillinger blive berørt.

2. Den hidtidige ledighedsstatistik

Indtil udgangen af 1978 blev arbejdsløshedsstatistikken indsamlet manuelt af arbejdsdirektoratet. Dette skete ved at lade arbejdsformidlingskontorerne foretage en optælling af de tilmeldte ledige hver onsdag. Denne statistik gav mulighed for at beregne ledighedsprocenterne inden for forskellige regioner og efter køn og arbejdsløshedskasseforhold. Først i 1977 blev der også foretaget en opgørelse efter, hvorvidt der var tale om del- eller heltidsforsikrede medlemmer.

Statistikken havde imidlertid flere afgørende mangler som et evalueringsinstrument. For eksempel manglede en meget afgørende baggrundsvariabel, nemlig alderen. Som det senere skal påvises, har alderen en afgørende betydning for forklaringen af ledighedens fordeling. I øvrigt manglede man også en mere adækvat beskrivelse af ledighedens omfang. Onsdagsledigheden blev opgjort ved at tælle alle personer, der var mere end 4 timer ledig om onsdagen. Dette mål er usikkert, fordi onsdag ikke behøver at være en gennemsnitlig dag, og slet ikke efter indførelsen af arbejdsfordelingsordninger, der kan formodes at være placeret i tilknytning til week-enden. I

Øvrigt giver denne opgørelsesform kun ringe mulighed for at følge ledighedens længde og antal ledighedsperioder for forskellige grupper på arbejdsmarkedet.

Da det er klart, at eventuelle forskelle i ledighedens struktur for forskellige grupper har indflydelse på den arbejdsmarkedspolitiske indsats, der skal iværksættes over for de pågældende grupper, ses det, at den daværende statistik ikke på tilfredsstillende vis kunne give politikerne nogen vejledning i, hvorledes eventuelle arbejdsmarkedspolitiske initiativer kunne gribes an.

Endelig har der - i takt med primær- og amtskommunale myndigheders stadig stigende involvering af arbejdsmarkedspolitikken - været et forøget behov for at kunne belyse den regionale og kommunale ledighed mere udførligt, end det var muligt ved hjælp af diverse manuelle statistikker.

Som følge af disse mangler ved den hidtidige statistik og i øvrigt også set i lyset af, at langt størstedelen af alle arbejdsløshedsforsikrede er medlemmer af arbejdsløshedskasser, der administreres ved hjælp af edb, blev arbejdsdirektoratet anmodet om at udarbejde en bedre ledighedsstatistik ved hjælp af edb.

3. Det centrale register for arbejdsmarkedsstatistik (CRAM)

Fra den 1. januar 1979 har arbejdsdirektoratet udarbejdet en edb-baseret ledighedsstatistik. Denne statistik er udregnet på baggrund af de indberetninger som arbejdsdirektoratet får fra arbejdsløshedskasserne og disses afdelinger samt - hvad angår ikke-forsikrede ledige - fra arbejdsformidlingskontorerne.

I CRAM indgår der i øjeblikket mere end 1.5 mill. aktive medlemmer af 60 forskellige arbejdsløshedskasser. CRAM fungerer som et centralt medlemskartotek for alle arbejdsløshedskasser.

CRAM fungerer kun som et statistikregister og indholdet på CRAM har derfor ikke nogen selvstændig betydning som administrativt instrument. CRAM kan dog - jævnfør beskrivelsen senere - bruges som udgangspunkt for administrative tiltag.

Fælles for alle medlemmer findes der følgende oplysninger i CRAM: Cpr.nummer, forsikringskategori, optagelsesdato i arbejdsløshedskassen og afdelingsnummer på den arbejdsløshedskasse, som vedkommende er medlem af.

Fra statens centrale personregister (CPR) fås automatisk for al-

le medlemmer i CRAM oplysninger om navn, adresse og civilstand. Civilstandsoplysningerne bruges af Danmarks Statistik i forbindelse med udarbejdelse af ledighedsstatistikken. På baggrund af de seneste årtiers opløsning af familiebegrebet synes civilstandsopdelte opgørelser ikke at have nogen selvstændig interesse. Direktoratet bruger således aldrig civilstand som et selvstændigt forklaringsgrundlag. Dette centrale medlemskartotek holdes ved lige i form af indberetninger fra arbejdsløshedskasserne. Såfremt medlemmerne skifter afdeling eller arbejdsløshedskasse eller lignende, meddeles dette til CRAM enten ved hjælp af oplysninger på magnetbånd eller lignende medier eller i form af blanketter fra de arbejdsløshedskasser, der endnu ikke er overgået til edb-administration.

Oplysninger om navneændringer, adresseændringer m.m. fås automatisk fra CPR-registret.

I CRAM opbevares også oplysninger om personer, der tidligere har været medlem af en arbejdsløshedskasse. Dette kan have betydning for en eventuel fremtidig anvendelse af registret for eksempel i forbindelse med tildeling af efterløn, der jo reguleres ud fra forhold, der ligger 10 år tilbage i tiden. Reglerne for opbevaring af oplysninger om ikke-aktive medlemmer af arbejdsløshedskasserne drøftes for tiden med registertilsynet. Sikkerhedsreglerne i øvrigt vil blive gennemgået senere.

For medlemmerne af enkelte arbejdsløshedskasser findes der også oplysninger om medlemmernes fag og/eller uddannelse. Disse oplysninger findes desværre kun usystematisk, og kan i øjeblikket ikke give grundlag for en rimelig fagfordelt ledighedsopgørelse.

I forbindelse med en eventuel etablering af et edb-baseret formidlingssystem (et sådant er i øjeblikket under overvejelse for hovedstadsregionen) vil det være nødvendigt at få udbygget oplysninger om de lediges faglige og uddannelsesmæssige kvalifikationer. Dette vil på længere sigt give bedre muligheder for at udarbejde en fagbaseret ledighedsstatistik.

Udover de nævnte grundoplysninger for alle medlemmer af arbejdsløshedskasserne findes der ledighedsoplysninger for alle, der har været ledige, såfremt denne ledighed har givet anledning til udfyldelse af et dagpengekort. For ikke-forsikrede ledige foretages indberetningen på særlige skemaer via arbejdsformidlingskontorerne.

Ledighedsoplysningerne består for hver ledig person af følgende: antal ledige timer pr. uge pr. person og en ledigheds"årsag". Ved hjælp af sidstnævnte er der mulighed for at se, om ledigheden skyldes arbejdsfordeling, vejrlig eller, om der er tale om traditionel ledighed, hvor den ledige ikke føler sig tilknyttet en bestemt arbejdsplads. På længere sigt vil der muligvis kunne registreres om "fravær af ledighed" skyldes arbejde, sygdom eller ferie eller lignende. Disse oplysninger har i visse tilfælde konkret betydning for udmåling og tildeling af arbejdsløshedsunderstøttelse. Så længe CRAM alene har en statistisk funktion, kan der dog næppe påregnes en udbygning på disse områder.

3.1. Nye statistikmuligheder ved hjælp af CRAM

CRAM er altså et individregister. Dette giver mulighed for at lave en meget detaljeret statistik med mange former for krydstabuleringer.

Danmarks Statistik udarbejder månedligt en ledighedsstatistik på baggrund af CRAM.¹ Denne statistik giver ledighedens omfang og fordeling for en række relevante grupperinger på arbejdsmarkedet. Det meste af statistikken er dog øjebliksbilleder og statusbeskrivelser af ledigheden. Dette er naturligvis også væsentligt, idet disse statusbeskrivelser kan give vejledning om, hvilke grupper der måtte være ramt særlig hårdt af ledighed.

En dynamisk statistik ville dog i højere grad kunne give politikere og andre beslutningstagere relevant information.

Det er netop vedrørende opbygningen af en dynamisk statistik, at edb-baserede individregistre har deres store fordele. Ved hjælp af disse registre kan man følge den enkelte person over tiden. Her ved gives der mulighed for at vurdere om de føropstillede statusbilleder giver en rimelig beskrivelse af ledighedens fordeling.

Det er for eksempel meget vigtigt at undersøge, i hvilket omfang ledigheden bæres af de samme personer over tiden. Et arbejdsløshedsomfang på for eksempel 150.000 personer på fuldtidsbasis kan svare til, at måske 250.000 har været berørt af ledighed i samme periode. Af disse 250.000 har måske kun 50.000 været fuldt (det vil sige uafbrudt) ledige gennem hele perioden, men andre

1) Arbejdsløshedsstatistik. Statistikservice-serien. Månedligt siden januar 1979.

50.000 måske har været ledige i mindre end 10 pct. af perioden.

Den arbejdsmarkedspolitiske indsats vil være forskellig over for disse grupper. Personer med en ledighedsgrad på mindre end 10 pct. har ikke behov for den samme støtte som personer, der har været permanent ledige gennem en længere periode. Ofte vil der være tale om kort vejrlighedsledighed eller arbejdsløshed i forbindelse med jobskifte eller lignende. Der kan være tale om en kort hjemsendelse i forbindelse med et midlertidigt produktionsstop. I disse forbindelser vil den relativt høje arbejdsløshedsunderstøttelse, der udbetales uden karenstid, være tilstrækkelig støtte, fordi der ikke er tale om noget længerevarende indkomstbortfald med tilhørende reduceret chance for at genetablere en fast tilknytning til arbejdsmarkedet.

Også personer med længerevarende ledighed får den relativt høje understøttelse. Men da indkomstbortfaldet kun er et blandt flere problemer i forbindelse med en længerevarende arbejdsløshedsperiode, bør arbejdsmarkedspolitikken også omhandle forsøg på aktivt at bevare den lediges tilknytning til arbejdsmarkedet.

Den nye statistik kan være et godt udgangspunkt for at identificere de grupper, der har ovennævnte problemer. I det følgende skal kort berøres de nuværende erfaringer med en mere dynamisk beskrivelse af ledighedens omfang og fordeling. Dernæst skal den statistiske behandling af konkrete grupper på arbejdsmarkedet tages nærmere til behandling.

4. Arbejdsløshedens omfang og fordeling

Som omtalt ovenfor gav den tidligere arbejdsløshedsstatistik kun mulighed for at få et overbliksbillede af ledighedens omfang og fordeling.

CRAM-registrets opbygning muliggør en betydelig mere avanceret beskrivelse af ledighedens fordeling. Netop fordi registret er bygget op som et individregister gives der mulighed for at følge ledigheden for den samme person eller de samme grupper over tiden.

Dette har stor betydning for vurdering af arbejdsløshedens karakter. En given arbejdsløshed kan fordeles på mange måder i arbejdsstyrken. Der kan være tale om, at arbejdsløsheden er jævnt fordelt blandt alle arbejdsløshedsforsikrede. Der kan være tale om en skæv fordeling, således at nogle grupper aldrig bliver ramt

af ledighed, mens andre grupper systematisk er arbejdsløse.

Såfremt der findes en sådan skævhed i ledighedens fordeling giver dette anledning til en række social- og arbejdsmarkedspolitiske overvejelser.

En oplysning om at der på et givet tidspunkt er for eksempel 150.000 ledige på fuldtidsbasis, har begrænset arbejdsmarkedspolitisk interesse. Et sådant ledighedstal kan i nogen grad have interesse som information til de beslutningstagere, der arbejder med at tilrettelægge den overordnede makro-økonomiske politik. Ledighedens samlede omfang har betydning for, hvorledes for eksempel finans- og pengepolitikken skal indrettes.

Arbejdsmarkedspolitikken kan imidlertid bedst tilrettelægges, såfremt man har et mere nuanceret billede af ledigheden. En samlet ledighed på 150.000 personer på fuldtidsbasis kan dække over, at for eksempel 400.000 personer har været berørt af ledighed på et eller andet tidspunkt. Langt de fleste af disse 400.000 personer har kun i ringe grad været ledige. Der kan være tale om ledighed i forbindelse med dårligt vejr, eller der kan være tale om såkaldt skifteledighed, hvor der er opstået en mindre ledighedsperiode mellem skift fra et arbejde til et andet arbejde. En særlig variant af den kortvarige ledighed er den såkaldte søgearbejdsløshed, hvor for eksempel nyuddannede har en mindre ledighedsperiode, før de finder deres første job.

Fælles for disse former for ledighed er, at de på grund af deres kortvarige udstrækning næppe giver større sociale problemer. De fleste af disse ledighedsperioder repræsenterer også kun få arbejdsmarkedspolitiske problemer. Dog kan mange arbejdsløshedsperioder belaste det arbejdsmarkedsadministrative apparat væsentligt, idet der er en del administrativt besvær især af kontrollerende art forbundet med alle ledighedsperioder. Endelig kan mange korte ledighedsperioder være udtryk for en dysfunktion på arbejdsmarkedet, nemlig overbevægelighed. Således vides det, at for eksempel den private servicesektor i høj grad bruger arbejdskraft i korte perioder ad gangen. Dette bevirker, at en gruppe personer går ind og ud af beskæftigelse i et stort omfang. Denne systematiske form for korte arbejdsløshedsperioder har naturligvis en selvstændig arbejdsmarkedspolitisk interesse. Der er således i løbet af 1979 også foretaget administrative og lovgivningsmæssige initiativer, der sigter

mod at undgå disse bevægelser ud og ind af arbejdsmarkedet. Således er der sket en stramning af arbejdsgivernes mulighed for at hjemsende personale i forbindelse med for eksempel juleferielukning. De gennemførte ændringer af adgangen til supplerende dagpenge har også til formål at hindre en systematisk produktion af arbejdsløshedsperioder, der alligevel ikke frigør arbejdskraften til alternativ beskæftigelse.

Hvis man vender tilbage til situationen med de 400.000 personer, der var berørt af ledighed, er der dog en anden gruppe, der har væsentligt større interesse set ud fra et arbejdsmarkedspolitisk synspunkt, nemlig gruppen af langvarigt ledige personer. Af de 400.000 kan der muligvis være 60.000 personer, der systematisk har været uden arbejde gennem hele observationsperioden.

Denne gruppe tiltager sig arbejdsmarkedspolitisk interesse af flere grunde. Dels er der naturligvis tale om særligt store personlige og samfundsmæssige byrder ved langvarig arbejdsløshed. Dels viser arbejdsløshedens langvarige karakter i sig selv, at der er behov for særlige aktiviteter for at få de pågældende personer i beskæftigelse igen.

Der er derfor behov for at få beskrevet gruppen af langvarigt ledige. Denne beskrivelse giver mulighed for at tilrettelægge en mere målrettet beskæftigelsespolitik end den hidtidige ledighedsstatistik gav mulighed for.

I Danmark har der i 1979 været en omfattende debat om det såkaldte paradoksproblem, der afspejler tilstedeværelsen af ubesatte jobs og fuldtidsarbejdsløshed på en gang. Såfremt problemet repræsenterer fundamentale strukturelle uligevægte på arbejdsmarkedet, er det meget væsentligt at beskrive de fuldt ledige grupper omhyggeligt. Det er rimeligt at koncentrere en arbejdsmarkedspolitisk indsats netop over for personerne i gruppen af fuldt ledige, således at såvel paradoksproblemet som de sociale problemer for de fuldt ledige i nogen grad kan formindskes.

Danmarks Statistik producerer ud over den løbende statistik også forskellige specialanalyser af ledighedens omfang og fordeling. En meget spændende opgørelse for første halvår af 1979 viser spredningen i ledighedsgraderne for forskellige grupper på arbejdsmarkedet.

Der vil kun være plads til at gengive og kommentere hovedresul-

resultaterne fra denne analyse.² Tabel 1 viser fordelingen af ledige mænd og kvinder efter deres ledighedsgrad i første halvår af 1979.

Som det fremgår af tabellen har mere end 450.000 personer været berørt af ledighed i løbet af denne relativt korte periode. Dette svarer til, at hver tredje arbejdsløshedsforsikret har haft kontakt til det arbejdsmarkedsadministrative apparat mindst en gang.

Tabel 1. Antal personer berørt af ledighed fordelt efter køn og ledighedsgrad. 1. halvår 1979

Ledighedsgrad ¹	Total		
	Mænd	Kvinder	I alt
0,001 - 0,050	48484	22858	71342
0,051 - 0,100	27424	13723	41147
0,101 - 0,150	21008	11436	32444
0,151 - 0,200	18171	11070	29241
0,201 - 0,250	17255	10705	27960
0,251 - 0,300	13322	8834	22156
0,301 - 0,350	12037	7682	19719
0,351 - 0,400	11915	7807	19722
0,401 - 0,450	11391	7919	19310
0,451 - 0,500	12126	9177	21303
0,501 - 0,550	10532	7308	17840
0,551 - 0,600	7360	5302	12662
0,601 - 0,650	7291	5418	12709
0,651 - 0,700	6345	4903	11248
0,701 - 0,750	6710	5986	12696
0,751 - 0,800	4819	4354	9173
0,801 - 0,850	4680	4934	9614
0,851 - 0,900	4125	4571	8696
0,901 - 0,950	4629	5775	10404
0,951 - 1,000	18118	28385	46503
I alt	267742	188147	455889

1) Forholdet mellem antal af ledige timer og normalt (forsikret) antal arbejdstimer i perioden giver udtryk for den enkelte persons ledighedsgrad.

2) Nyt fra Danmarks Statistik, Nr. 205, 26. september 1979.

Det er interessant at bemærke, at selv om der er betydeligt flere mænd end kvinder, der har været berørt af ledighed i den pågældende periode, så har kvinderne en betydelig højere andel af de fuldt ledige.

Denne skæve fordeling skyldes dels, at der findes særlige regler for vejrligsledighed inden for en række mandsdominerede fag. Disse perioder af ledighed vil alle være meget korte, men til gengæld omfatte mange personer. Endelig vil mændenes større sæsonudsving i ledigheden også bevirke, at de får flere korte perioder end kvinderne i en halvårsstatistik.

Den ganske store andel af fuldt ledige kvinder belyser en del af paradoksproblemet. Den største del af efterspørgslen på det private arbejdsmarked retter sig efter mænd, ofte faglærte mænd. Af tabel 1 fremgår det, at det fortrinsvis er kvinder, der findes i den gruppe, der umiddelbart er til rådighed, fordi de er fuldt ledige.

I CRAM-registret bliver der for tiden lagt oplysninger om ledigheden fra 1976 til og med 1978 ind for de fleste af de personer, der findes i registret i øjeblikket. Ved hjælp af disse oplysninger, vil arbejdsdirektoratet og Danmarks Statistik være i stand til at foretage betydeligt mere dybtgående analyser af længdefordelingen af arbejdsløsheden.

En sådan længdefordeling vil give brugbare informationer til nytte for eventuelle specialindgreb over for de særligt truede grupper af arbejdsløse. Hvis man ved hjælp af statistikken er i stand til at identificere de grupper, der er overrepræsenterede blandt de fuldt og langvarigt ledige, kan man indrette de arbejdsmarkedspolitiske aktiviteter herefter.

De hidtidige opgørelser bekræfter formodningen om, at særligt kvinderne, men også de yngste og ældste på arbejdsmarkedet er hårdt ramt.

Tabel 2 viser arbejdsløsheden for oktober måned 1979 fordelt efter køn og alder. Det fremgår af tabellen, at mændene inden for alle aldersgrupper har den mindste ledighedsprocent. På grund af efterlønsordningens indflydelse på ledigheden for de over 60-årige, er det mest relevant at betragte udviklingen for aldersintervallerne indtil 60 år. For mændenes vedkommende er der stort set tale om en faldende ledighed med voksende alder, hvorimod kvindernes aldersbetingede ledighedsfordeling i højere grad er totoppet.

Tabellen viser, at yngre kvinder over 18 år har en endog meget høj arbejdsløshedsprocent. Andre undersøgelser viser, at det fortrinsvis er de ikke-uddannede kvinder, der bliver ledige.

Denne overledighed blandt yngre kvinder kan dels afspejle et strukturproblem i al almindelighed, nemlig forskel i kvindernes uddannelsesmæssige kvalifikationer, og i de krav der stilles af arbejdsgiverne. Problemet forstærkes dog muligvis for kvindernes vedkommende af, at der gennem lang tid er sket en indsnævring af lønforskellene mellem ikke-faglærte mænd og ikke-faglærte kvinder. Denne ændrede lønrelation kan muligvis have påvirket kvindernes beskæftigelsesmuligheder i industrien.

Der er dog to yderligere og meget væsentlige grunde til kvindernes store arbejdsløshedsprocent. For det første er der sket en fortsat forøgelse af særligt de yngre gifte kvinders erhvervsdeltagelse,³

Tabel 2. Ledige omregnet til fuldtidsledige i procent af antal forsikrede fordelt efter køn og alder. Oktober 1979

	Total		
	Mænd	Kvinder	I alt
- 17 år	3.1	6.6	4.4
18 - 19 år	8.1	16.4	12.2
20 - 24 år	7.6	17.1	12.2
25 - 29 år	6.4	13.3	9.5
30 - 34 år	5.2	10.6	7.5
35 - 39 år	4.6	8.8	6.3
40 - 44 år	4.4	8.0	5.9
45 - 49 år	4.4	8.4	6.1
50 - 54 år	4.5	9.1	6.4
55 - 59 år	5.8	10.6	7.6
60 - 64 år	4.7	9.1	6.0
65 - 66 år	7.6	11.1	8.2
67 + år	8.3	6.0	7.9
Total	5.6	11.5	8.0

3) Arbejdsløshedsundersøgelserne 1. Efterspørgsel og udbud på arbejdsmarkedet, Socialforskningsinstituttet, Publikation nr. 91, København 1979.

hvilket i sig selv bevirker, at kvindernes arbejdsløshed ved given efterspørgsel bliver større. Da ekspansionen i den offentlige sektor, som er den største arbejdsgiver for kvinderne, imidlertid er aftaget i de seneste år, har ændringerne på efterspørgselssiden dermed også bidraget til den særligt høje ledighedsprocent for kvinderne.

Tabellen viser i øvrigt direkte indflydelsen fra den såkaldte 'garantiløn', der først træder i kraft fra 18-årsalderen. Såvel for kvinder som for mænd er der tale om en ganske betydelig forskel mellem den registrerede ledighed for aldersgruppen under og over 18 år.

Ud fra et ønske om at undgå at så mange starter deres erhvervsaktive tilværelse med arbejdsløshed, kan det derfor være hensigtsmæssigt at koncentrere en væsentlig del af arbejdsløshedsbekæmpelsesindsatsen om de unges beskæftigelsesproblemer.

5. Administration og evaluering ved hjælp af CRAM

Som det vil være bekendt er der netop med baggrund i de meget store arbejdsløshedsprocenter for de yngste på arbejdsmarkedet etableret - foreløbigt i 2 amtskommuner - en ungdomsgarantiordning, hvorefter det tilstræbes, at alle unge, der har haft ledighed af et nærmere bestemt større omfang, skal have et uddannelses- og/eller jobtilbud. Ved hjælp af disse tilbud kan man håbe på en mere relevant og effektiv indføring på arbejdsmarkedet, end det hidtil har været muligt.

I forbindelse med ungdomsgarantiordningen, hvis nærmere indhold ikke skal omtales i denne fremstilling, og i forbindelse med tilsvarende foranstaltninger, såsom for eksempel jobtilbudsordningen for de medlemmer af arbejdsløsheds-kasserne, der på grund af langvarig ledighed står over for at miste dagpengeretten, kan det være til stor fordel at have en central registrering af ledighedens fordeling.

En traditionel proces i forbindelse med udførelsen af disse ordninger vil være opsøgning og registrering af målgruppen, indsats over for gruppen og opfølgning af indsatsens effekt i forhold til de pågældendes fremtidige tilknytning til arbejdsmarkedet.

Ved hjælp af CRAM vil det være muligt at spare de lokale arbejdsmarkedsmyndigheder for meget rutinearbejde i forbindelse med visitation af ledige. Det vil ligeledes være af betydning at såvel de centrale som de regionale planlægningsorganer får data, der kan be-

lyse omfanget af den indsats, der kræves for at løse bestemte problemer.

Det er derfor rimeligt at forvente, at anvendelsen af CRAM - ud over den rent statistiske - fremover i udvidet grad vil blive af administrativ art i den betydning, at registret ikke blot kan belyse omfanget af et givet beskæftigelsesproblem, men også kan give de relevante institutioner, hvilket først og fremmest vil sige arbejdsformidlingskontorerne og arbejdsløshedskasserne, informationer til brug for disses administration af arbejdsmarkedspolitikken. I princippet ville det være muligt ved hjælp af CRAM at indbygge 'advarsler', der bevirker, at ingen ledige bliver glemt ved administrationen af arbejdsfordelings- og arbejdsløshedsforsikringsloven. I forbindelse med en omlægning af arbejdsmarkedspolitikken til at være opsøgende og udfarende i højere grad end hidtil, vil CRAM kunne give relevante informationer om de grupper en særlig indsats burde rettes imod. Det er muligt, at man ved hjælp af dette centrale register frem over kan undgå, at ledige først får reel kontakt til arbejdsmarkedsmyndighederne i det øjeblik, de er ved at miste dagpengereetten. En udvidet adgang til at bruge CRAM som et administrativt register kræver imidlertid en stor datasikkerhed, både hvad angår dækningsgrad og dataindhold. Denne datasikkerhed er naturligvis væsentlig også i forbindelse med statistikregistre, dog får mindre fejl i sidstnævnte registertype ikke den samme betydning som i de administrative registre.

Den væsentligste udvidelse af CRAMs anvendelsesområde bliver dog utvivlsomt til evalueringsformål. Netop fordi registret er oprettet som et individregister, vil det være muligt at følge effekten, hvad angår ledighed, af forskellige arbejdsmarkedspolitiske aktiviteter.

Således vil det ved hjælp af CRAM være muligt at afgøre, hvorvidt jobtilbudsordningen for langtidsledige har bevirket, at de langtidsledige faktisk har kunnet fastholde en tilknytning til arbejdsmarkedet i form af varig beskæftigelse.

Der har været en lang tradition for evalueringsanalyser af diverse administrative aktiviteter. Disse analyser har ofte haft stikprøver som analysegrundlag. Dette har uanset stikprøvens kvalitet ofte bevirket, at analysen ikke entydigt har kunnet vurdere effekten af forskellige aktiviteter. Ofte er stikprøverne så små,

at sammenfaldet af forskellige baggrundsfaktorer m.m. har bevirket, at det har været svært at isolere de relevante forklaringsvariable.

Analytisk har store edb-registre, for eksempel CRAM, den afgørende fordel, at der er tale om totalregistre. Totalregistreringen giver mulighed for at isolere en række forskellige baggrundsvARIABLE, fordi totalmaterialet er så stort. Den væsentligste fordel er dog, at registreringen sker i forbindelse med administrationen af de pågældende arbejdsmarkedspolitiske indgreb, her for eksempel jobtilbudsordningen for langtidsledige, hvilket bevirker, at der også er muligheder for i ganske væsentligt omfang at følge effekten af variationer i udøvelsen af de forskellige ordninger.

Det har for eksempel vist sig, at jobtilbudsordningen for langtidsledige har resulteret i mange placeringer hos private arbejdsgivere i nogle områder, mens andre områder næsten udelukkende har placeret langtidsledige inden for den offentlige sektor. En totalregistrering af disse placeringer giver gode muligheder for at afgøre i hvilket omfang, en sådan forskel kan tilskrives variationer i sammensætningen af de arbejdsløse, eller hvorvidt der er tale om et resultat af forskellig organisatorisk opbygning og administration i de forskellige regioner.

Man kan derfor sikkert påregne, at CRAM også vil blive brugt som grundlag for vurdering af forskellige administrative løsninger og organisatoriske modeller ud over den traditionelle evaluering af de konkrete aktiviteter på arbejdsmarkedet.

Kort resumeret vil fordelene ved et centralt edb-register derfor være større end blot fordelene ved at få en mere udbygget ledighedsstatistik. I et system, hvis udbygning ikke har fulgt væksten i de administrative opgaver, vil CRAM kunne frigøre ressourcer, der kan bruges til det meget krævende opsøgende arbejde i forhold til virksomheder og arbejdsløse. En udvidet anvendelse af CRAM skal imidlertid ses i registertilsynsmæssig belysning.

6. Sikkerhedsreglerne vedr. CRAM

Selv om CRAM ikke indeholder oplysninger, der kan karakteriseres som værende særligt private eller ømtålelige, er registret naturligvis underkastet de regler, der gælder for alle offentlige edb-registre.

Disse regler går blandt andet ud på, at der kun må udleveres personidentificerbare oplysninger til de organisationer og institutioner, der deltager i arbejdsmarkedsadministrationen. Der må udleveres personidentificerbare oplysninger til medarbejdere i arbejdsdirektoratet og arbejdsformidlingerne. Der må endvidere udleveres oplysninger vedrørende enkeltpersoner til den arbejdsløshedskasse, som vedkommende person er medlem af.

Der er udarbejdet særlige kontrolforanstaltninger, således at oplysningerne kun kan udleveres til personer, der er bemyndiget i henhold til ovenstående.

Alle personer, der er med i registret kan en gang årligt anmode om at få en udskrift af registrets indhold. Også i denne forbindelse er det sikret, at der kun afleveres oplysninger til den pågældende person.

Det er kun medarbejdere fra arbejdsdirektoratet, der er i stand til at udtrække oplysninger om enkeltpersoner. Dette sker ved hjælp af en terminal i arbejdsdirektoratet. I forbindelse med anvendelse af denne terminal findes der yderligere sikkerhedsregler, der sikrer mod utilsigtet anvendelse af registret.

Som sagt indeholder CRAM i sig selv ingen ømtålelige data. En stor del af diskussionen omkring de offentlige edb-registre vedrører imidlertid den potentielle fare en samkøring af diverse edb-registre, således at man kan kontrollere enkeltpersoner, eller foretage administrative indgreb. (Et tænkt eksempel kunne være en samkørsel af et bistandslovregister og CRAM for at undersøge, hvorvidt enkeltpersoner oppebar ydelser fra flere institutioner).

Der findes i de almindelige regler om offentlige registre en særlig streng kontrol med sammenkørsel af administrative registre. En sådan administrativ samkørsel kan kun finde sted med registertilsynets godkendelse.

Med den administrative og politiske struktur, der findes i Danmark, herunder særligt reglerne om ministerens ansvar over for et folkevalgt parlament, må reglen om registertilsynets tilsyn siges at være en ganske omfattende sikring for, at der ikke finder utilsigtet anvendelse sted af de offentlige registre.

Der resterer endnu - som tidligere anført - et særligt registertilsynsproblem, hvad angår CRAM. Registertilsynet har besluttet, at data, der ikke har aktuel praktisk betydning, skal slettes fra

registrene. Dette kan for eksempel bevirke, at man i CRAM skulle slette alle oplysninger om en person umiddelbart efter, at vedkommende ikke længere er medlem af en arbejdsløshedskasse.

Dette er af flere grunde ikke særligt hensigtsmæssigt. Dels er der for mange personer, ofte bevægelse ud og ind af registret. Dette giver et praktisk argument for at bevare oplysninger i registret i nogen tid. Mere væsentligt er dog hensynet til administrationen af arbejdsmarkedslovgivningen. Såvel administrationen af den såkaldte 26-ugersregel med fortabelse af dagpengeretten efter længerevarende ledighed som administrationen af efterlønsordningen kræver en administrativ "hukommelse". Selv om CRAM ikke fungerer som et administrativt register, kan CRAM bruges som et planlægningsinstrument, ud fra hvilket man kan vurdere det fremtidige omfang af alle de forskellige administrative ordninger.

Endelig er der åbenbare statistiske fordele forbundet ved at have oplysninger, der dækker over en længere periode. Da såvel arbejdsdirektoratet som Danmarks Statistik er interesseret i at foretage dynamiske analyser, som omtalt i indledningen, vil en sletning af historiske ledighedsoplysninger være en afgørende forringelse af registrets mulighed for at bidrage til væsentlige statistiske analyser af ledighedens fordeling over tiden. Selv om de statistiske analyser ikke kræver kendskab til enkeltpersoners aktiviteter og således ikke kræver identifikation af de enkelte medlemmer af arbejdsløshedskasserne, vil dynamiske analyser kun kunne gennemføres, såfremt registret er opbygget som et individregister med mulighed for at opdatere oplysninger for hver enkelt person.

De afsluttende diskussioner med statens registertilsyn er endnu ikke færdige. Det er en meget vigtig og principiel diskussion, som naturligvis vil være præget af, at der i en generel afvejning af fordele og ulemper ved centrale edb-registre, vil blive taget andre hensyn end de ovennævnte hensyn vedrørende statistikkens indretning.

Det er ligeledes væsentligt at påpege, at den foranstående diskussion om en udvidet anvendelse af registret i høj grad også vil blive påvirket af den generelle holdning til anvendelsen af edb-registre.

Generelt kan man håbe, at en fornuftig afvejning af hensynet til den enkeltes integritet og hensynet til en rimelig effektiv

administration kan forenes på en sådan måde, at de omtalte statistiske og evalueringsmæssige fordele ved etableringen af centrale edb-registre kan fastholdes og eventuelt udbygges.

Artiklen gennemgår Arbejdsdirektoratets nye edb-baserede centrale register for arbejdsmarkedsstatistik, CRAM. Mens den tidligere arbejdsløshedsstatistik kun kunne give et mangelfuldt billede af arbejdsløshedens omfang og sammensætning, giver det nye register, der hviler på individdata, mulighed for dynamiske analyser af ledighedens omfang og fordeling på forskellige grupper. CRAM er et nyt arbejdsmarkedspolitisk instrument, der blandt andet kan give information om de ledige grupper, en særlig indsats burde rettes mod. Men CRAMs væsentligste anvendelsesområde bliver nok evaluering af arbejdsmarkedspolitikens effekter, for eksempel effekten af jobtilbuddene til de langtidsledige. Artiklen omtaler også sikkerhedsreglerne vedr. CRAM.