
De effectiviteit van het tewerkstellingsbeleid

Dit artikel is gebaseerd op de volgende onderzoeken:

Koevoets, W. (2000) 'De effectiviteit van vermindering van patronale bijdragen: micro-economische analyse van tewerkstellingseffecten van het Jongerenbanenplan.' In: Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid, 42(3), sept. 2000, p. 701-716.

Van der Linden, B. (2000) 'Over het effect van de tijdelijke subsidies op de duur van aanwerving in België' In: Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid, 42(3), sept. 2000, p. 719-736.

Bollens, J. (2000) 'Het effect van loonkostsubsidie op de baanduur' In: Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid, 42(3), sept. 2000, p. 739-752.

Deze bijdrage bespreekt drie empirische studies die in het kader van een DWTC-project de effectiviteit van het tewerkstellingsbeleid hebben getoetst. De empirische resultaten slaan op de periode 1990-1995. Wim Koevoets en Joost Bollens onderzochten de effecten van doelgerichte verminderingen van sociale lasten. Koevoets bekeek de effecten van het jongerenbanenplan op de werkloosheidsduur. Bollens bekeek de effecten van het plus-éénplan (KB 111) en de aanwerving van langdurige werklozen (KB 498) op de tewerkstellingsduur. Bruno Van der Linden vergeleek de effecten van een algemene vermindering van de sociale bijdragen met deze van gesubsidieerde trainingsprogramma's.

Twee benaderingen van de werkloosheid

Het terugdringen van de werkloosheid is de drijvende kracht achter het arbeidsmarktbeleid. De werkloosheid wordt gemeten door de *werkloosheidsgraad* die het aantal werklozen deelt door de beroepsbevolking. De beroepsbevolking bekommt

men door de som te nemen van de tewerkgestelden en de werklozen. In een formule samengevat:

$$\text{Werkloosheidsgraad} = \frac{\text{aantal werklozen}}{\text{aantal tewerkgestelden} + \text{aantal werklozen}}$$

Voor deze macro-economische benadering van de werkloosheid bestaat een *micro-economisch alternatief*. De loopbaan van een werknemer bestaat uit een opeenvolging van periodes van werkloosheid en van tewerkstelling totdat

hij of zij de arbeidsmarkt verlaat. Volg daarom de loopbaan van een werknemer en bereken de fractie van de tijd die deze werknemer werkloos is. Deze fractie meet de *individuele werkloosheidsgraad*.

Beschouw nu een cyclus in een loopbaan die een periode van werkloosheid en de daaropvolgende

periode van tewerkstelling neemt. De individuele werkloosheidsgraad kan men ook bekomen door de verwachte duur van een werkloosheidsperiode te delen door de verwachte duur van een cyclus. In een formule samengevat:

$$\text{Werkloosheidsgraad} = \frac{\text{verwachte werkloosheidsduur}}{\text{verwachte jobduur} + \text{verwachte werkloosheidsduur}}$$

De individuele werkloosheidsgraad neemt toe met de verwachte duur van een werkloosheidsperiode en neemt af met de verwachte duur van een job. In deze micro-economische benadering is de werkloosheidsgraad de *kans dat een individuele werknemer op een willekeurig gekozen ogenblik werkloos is*. Hoe langer een werkloosheidsperiode van een werknemer, hoe groter de kans dat men, ceteris paribus, deze werknemer bij een toevallige ontmoeting als werkloze zal aantreffen. Maar zelfs als de werkloosheidsperiodes kort zijn, dan nog kan de kans op werkloosheid hoog liggen omdat de tewerkstelling kortstondig of instabiel is. De werkloosheidsgraad hangt daarom van twee factoren af: de *duur van de werkloosheid* en de *stabiliteit van de tewerkstelling*.

Inzicht in duurfenomenen bekomt men door na te gaan hoe het beschouwde proces afgebroken wordt. Zo beschouwt men bij de studie van de levensduur de sterftekans. De sterftekans meet op iedere leeftijd de kans op overlijden in het volgende levensjaar van een overlevende in het begin van dit jaar. Het verouderingsproces is toe te schrijven aan sterftekanzen die met de leeftijd stijgen.

Evenzo is de kans dat een werkloosheidsperiode afgebroken wordt of dat een job wordt beëindigd een interessante invalshoek om beide duurfenomenen te analyseren. Werkloosheid en tewerkstelling zijn gebonden aan *beslissingsprocessen*. De kans dat een werkzoekende werk vindt hangt ondermeer af van de voorwaarden van een aangeboden job, de eisen van de werkgever met de openstaande betrekking en eventuele overheidssteun bij de tewerkstelling. De kans dat een job wordt beëindigd, wordt ondermeer bepaald door het personeelsbeleid, de werkvoorwaarden en familiale omstandigheden van de werknemer.

Twee hypothesen

Door het berekenen van de stromen in en uit de werkloosheid onderzochten de drie bovenvermelde studies de aansluiting van dit beleid op een arbeidsmarkt in beweging. Voor de verklaring van de werkloosheid zijn twee hypothesen dominant. De eerste hypothese beklemtoont de *hysteresis in de werkloosheid*. De kans dat de werkloosheid stopt neemt af met de duur van de werkloosheid. Werklozen raken ontmoedigd en verliezen vaardigheden. Bovendien zijn zij het slachtoffer van negatieve selectie, omdat werkgevers de duur van de werkloosheid als een negatief signaal beschouwen. Tewerkstelling is in deze hypothese de kuur. Het richten van tewerkstellingsubsidies op langdurige werklozen is het voorschrift voor het beleid.

De tweede hypothese beklemtoont de *kloof tussen de kwalificaties van ongeschoolde werkkrachten en de vereiste kwalificaties*. Door de teloorgang van traditionele sectoren treedt bij de werklozen een kwalificatieverlies op die door training moet gecompenseerd worden. Het bevorderen van programma's voor de scholing van ongeschoolden of voor het aanleren van nieuwe kwalificaties is het voorschrift voor het beleid.

Meetproblemen

De effectiviteit van de verschillende vormen van de overheidstussenkomsten kan men meten door na te gaan hoe de kansen om uit werkloosheid te stromen of de kansen om een job te behouden hierdoor beïnvloed worden. Bij de verlaging van de sociale lasten of de inrichting van scholingsprogramma's voor bepaalde groepen van werklozen, wordt het succes van een maatregel dikwijls overschat door het aantal gevallen te nemen dat van de maatregel genoot.

Conceptueel moet men ten eerste de vraag stellen of *zonder de maatregel geen succes zou zijn bereikt*. Het is immers mogelijk dat de ondernemer ook zonder overheidstussenkomst tot de aanwerving van de werknemer zou beslist hebben. Voor de ondernemer is de overheidstussenkomst dan een welgekomen *gelukstreffer*. Aanwervingen, die van overheidstussenkomst genieten maar die anders ook zouden plaatsgevonden hebben, worden

door de franstaligen als een 'effet d'aubaine' of als een koopje voor de werkgever beschouwd.

Vervolgens: *heeft de maatregel de kans op succes van anderen verminderd?* Bij steunmaatregelen kan men erin slagen de kansen van de doelgroep effectief te verhogen. Maar terzelfdertijd verlagen de kansen van subjecten die niet tot de doelgroep behoren omdat zij, in vergelijking met de subjecten van de doelgroep, relatief duurder geworden zijn. Bij substitutie-effecten verwisselt men relatief duurdere voor relatief goedkopere alternatieven.

Een laatste vraag: *betekende het succes van de maatregel jobverlies voor anderen?* Bij verdringingseffecten moet iemand die niet in aanmerking komt voor overheidssteun plaats maken voor iemand die in aanmerking komt.

Onderzoekers pogen daarom het werkelijke effect van overheidssteun te meten door naast de doelgroep die van de maatregel kan genieten in het onderzoek een *controlegroep* te betrekken die niet van de maatregel kan genieten. Idealiter toetst men de effecten van een bepaalde maatregel vooraf in een pilootproject. Maar zelfs al kan men, zoals in een laboratoriumexperiment, met twee identieke groepen werken waarvan slechts één groep van overheidssteun geniet, dan nog zijn de statistische problemen niet van de baan. In experimenten met menselijke subjecten is de *doelgroep niet homogeen*. Subjecten met goede maar door de onderzoeker niet geobserveerde karakteristieken zullen eerder dan de andere subjecten van de doelgroep in steunmaatregelen betrokken worden. Werkgevers zullen bij voorkeur subjecten voor een trainingsprogramma selecteren waarvoor de kansen op succes groter zijn. Door dit *selectiemechanisme* overschat men het succes van een maatregel. De werking van dit selectiemechanisme moet daarom in het onderzoek betrokken worden om deze vertekening uit te filteren.

Het jongerenbanenplan, bijdragevermindering en gesubsidieerde opleiding onder de loupe

Het jongerenbanenplan

Bij de evaluatie van het jongerenbanenplan onderscheidt Wim Koevoets *drie groepen*: ten eerste de *doelgroep* van subjecten jonger dan 26 jaar die langer dan 6 maand werkloos waren en die steun ontvingen; ten tweede de *controlegroep* van de rechtstreekse concurrenten jonger dan 26 jaar die korter dan 6 maand werkloos waren en die geen steun ontvingen en tenslotte de *referentiegroep* van onrechtstreekse concurrenten ouder dan 26 jaar. In de periode waarin het jongerenbanenplan van toepassing was, kende de economie een opleving. Door de uitstroomkansen uit de werkloosheid van de doelgroep en de controlegroep te vergelijken met de referentiegroep, kon het weldadig effect van de economische heropleving uitgefilterd worden.

Jongeren balen meer dan ouderen voordeel uit een heropleving van de economie. Uit ander onderzoek volgt dat jongeren na de toepassing van het jongerenbanenplan gemiddeld genomen, minder lang werkloos zijn dan ouderen. De hogere werkloosheidsgraad van jongeren is toe te schrijven aan het tijdelijk karakter van hun tewerkstelling. *Maar in depressies is zowel de kans om een job te behouden als de kans om de werkloosheid te verlaten voor jongeren lager dan voor ouderen.* Vooral de doelgroep van jongeren, die reeds langer dan 6 maanden werkloos waren, had een lage kans om de werkloosheid te verlaten. Een tussenkomst van de overheid, die door de verlaging van de sociale lasten de tewerkstellingskansen van langdurige jongere werklozen verbeterde, was daarom aangewezen.

Het jongerenbanenplan heeft de kansen van de doelgroep verhoogd, maar kon hierin slechts slagen door de kansen van de jongeren uit de controlegroep te verlagen. Het *substitutie-effect*, dat duurdere alternatieven gedeeltelijk voor goedkopere alternatieven verwisselt, kon men niet volledig uitschakelen.

De normale verhouding tussen de tewerkstellingskansen van langdurige en andere jongere werklo-

zen voor de toepassing van het jongerenbanenplan komt nadien terug. Dit lijkt een bewijs dat een *voorkeursbehandeling* van jongere langdurig werklozen onder de vorm van lagere sociale lasten effectief is. Maar de resultaten tonen ook aan dat betere economische omstandigheden een veel grotere impact hebben.

De effecten van bijdragevermindering op de tewerkstellingsduur

De bijdrage van Koevoets bekijkt slechts één zijde van de medaille. Subsidiering van de tewerkstelling beïnvloedt niet alleen de uitstroom uit de werkloosheid omdat hierdoor de kosten van een toekomstige tewerkstelling voor de werkgever worden gedrukt; eens tewerkgesteld beïnvloedt de subsidie ook de *stabiliteit van de nieuwe tewerkstelling* en de *toekomstige instroom in de werkloosheid*. Door ook de andere zijde van de medaille te bekijken, kan men de hysteresishypothese evalueren. De bijdrage van Joost Bollens laat dit toe.

Zoals Koevoets de kans om de werkloosheid te verlaten benaderde door in iedere maand van de werkloosheid de uitstroom uit de werkloosheid te delen door het aantal 'overlevende' werklozen en deze verhouding te relateren tot de verklarende factoren, zo berekent Bollens de *kans op beëindiging van de tewerkstelling als een functie van de duur van de tewerkstelling* en andere relevante factoren.

De kans dat de tewerkstelling afbreekt, daalt met de duur van de tewerkstelling. Dit is ten dele te verklaren door een *sorteringsmechanisme*. De onderzoeker beschikt slechts over enkele kenmerken van een subject om de duur van de tewerkstelling te verklaren. Andere factoren, waarover hij geen informatie heeft, spelen ook een rol. De subjecten met ongunstige, maar niet-geobserveerde karakteristieken, vallen eerst af. Hierdoor daalt de kans van de overblijvers om hun job te verliezen. Achteraf blijkt dat zij over gunstige, maar niet-geobserveerde karakteristieken, beschikten. Dit verklaart waarom de kans om werk te verliezen gemiddeld daalt met de duur van de tewerkstelling. Deze *negatieve duurafhankelijkheid* stelt men ook vast bij de werkloosheid. Maar hier verlaten de subjecten met gunstige, niet-geobserveerde, karak-

teristieken door het sorteringsmechanisme de werkloosheid voor de anderen.

Bollens tracht het effect van subsidiëring te meten onder twee hypothesen die de data structureren. In de eerste hypothese kijkt de ondernemer naar de *toekomstige kosten van een nieuwe tewerkstelling*. Zelfs indien de subsidiëring slechts tijdelijk is, kan een tewerkstelling die eerst niet rendabel was door dit voordeel rendabel worden. Door deze hypothese vermindert de kans op een stopzetting van de tewerkstelling naar beneden. Het effect van de subsidiëring is hetzelfde als van iemand die zijn loopbaan begint met een anciënniteit van twee jaar.

In de tweede hypothese speelt de ondernemer strategisch en overweegt *afdanking na de stopzetting van de tijdelijke subsidie*. Door deze hypothesen op te leggen vertoont het profiel van de kansen op stopzetting van de tewerkstelling een breuk. In de eerste fase begint de gesubsidieerde tewerkstelling met een bonus van vier jaar anciënniteit. In de tweede niet-gesubsidieerde fase zijn de afdankingskansen van de gesubsidieerde niet te onderscheiden van de afdankingskansen van niet-gesubsidieerde tewerkgestelden met dezelfde anciënniteit.

Volgens deze resultaten is een *tijdelijke vermindering van patronale lasten* een doelmatige therapie met minimale terugval na de therapie. De voordelen van doelgerichte tussenkomsten liggen niet zozeer langs de kant van de uitstroom uit de werkloosheid. Men vindt ze vooral in een *hogere stabiliteit van de tewerkstelling*.

Gesubsidieerde opleiding

Door de effecten van een algemene vermindering van de sociale bijdragen met deze van gesubsidieerde trainingsprogramma's te vergelijken, toetst Bruno Van der Linden de *hysteresishypothese tegenover de hypothese die werkloosheid toeschrijft aan een kwalificatiekloof*. Zijn onderzoek is gesteund op een enquête bij bedrijven die genoten van tijdelijke vermindering van sociale bijdragen of van gesubsidieerde opleiding binnen en buiten de onderneming.

Hierboven wezen we reeds op de moeilijkheid om het succes van trainingsprogramma's te meten.

Subjecten met gunstige kenmerken die de onderzoeker niet observeert hebben immers een grotere kans om door de ondernemer geselecteerd te worden voor een trainingsprogramma of zichzelf hiervoor aan te bieden. Het gemeten succes hangt daarom af van de statistische specificatie van de niet-geobserveerde heterogeniteit, zoals hierboven besproken. Van der Linden vindt dat tijdelijke subsidiëring of *opleiding buiten de onderneming* het effect van langdurige werkloosheid neutraliseert. De *opleiding binnen de onderneming*, die beter kan aansluiten op de vereiste kwalificaties van de uitgeoefende job, heeft een effect op de duurzaamheid van de tewerkstelling die dubbel zo groot is. De effectiviteit van training lijkt daarom in dit onderzoek groter te zijn.

Besluit

De drie studies zijn *complementair*. Ze tonen het belang van doelgerichte maatregelen tegenover een algemene verlaging van de sociale lasten. Tijdelijke subsidiëring of trainingsprogramma's voor doelgroepen verhogen de stabiliteit van de daaropvolgende tewerkstelling. In de evaluatie van het arbeidsmarktbeleid spitst men zich vooral toe op de

uitstroom uit de werkloosheid en verwaarloost men de gevolgen voor de tewerkstelling. Koevoets' bijdrage toont aan dat steunmaatregelen de uitstroomkansen uit de werkloosheid van de doelgroep verbeteren, maar slechts in geringe mate en gedeeltelijk ten koste van anderen. Uit de studie van Bollens blijkt dat de voordelen van subsidiëring vooral de duurzaamheid van de tewerkstelling betreffen. Deze bevinding is niet in tegenspraak met de resultaten van Van der Linden, die een grotere effectiviteit aan training binnen het bedrijf toewijzen. Wie door een tijdelijke subsidie een tijdlang kan werken doet ervaring op die, zoals training, de kloof tussen de initiële kwalificaties en de vereiste kwalificaties kan dichten. Een tweesporenbeleid, waarin voor doelgerichte maar *tijdelijke subsidiëring* en voor de wellicht duurdere *scholingsprogramma's* wordt gekozen, lijkt daarom aangewezen.

*Frans Spinnewijn
Departement Toegepaste
Economische Wetenschappen,
K.U. Leuven*