

Langetermijneffecten van arbeidsintegratiemaatregelen?

Rubbrecht I., Nicaise I. (2002), *Duurzame arbeidsmarktintegratie van zwakke werkzoekenden: eerste resultaten*, HIVA, K.U.Leuven, 107 p.¹

Het 'recht op duurzaam werk voor iedereen' staat centraal in de Vlaamse beleidsbrief over tewerkstelling, terwijl de 'actieve welvaartstaat' fungeert als hét vaandel van onze federale regering. In deze context peilt het VIONA-onderzoek 'Duurzame arbeidsmarktintegratie' naar de langetermijneffecten van bepaalde arbeidsintegratiemaatregelen. Hierbij spitsen we ons toe op de meest achtergestelde werkzoekenden. In dit artikel worden de eerste resultaten geschetst.

Onderzoeksopzet

In het onderzoek gaan we het doelgroepbereik en de effectiviteit van diverse arbeidsintegratiemaatregelen na. Over welke maatregelen gaat het? In eerste instantie bevragen we mensen die midden jaren '90 voor een korte of langere tijd in een *sociaal tewerkstellingsproject* (werkveraringsbedrijf,² sociale werkplaats,³ invoegbedrijf⁴) stapten. In een tweede luik breiden we de steekproef uit tot laaggeschoolde werklozen en bijstandscilënten die deelnamen aan een *VDAB-opleiding* (schakelopleiding,⁵ opleiding in secundaire en tertiaire sector en IBO⁶) of aan een *beroepsopleiding bij derden* in 1989/1990. Tenslotte omvat het derde luik die mensen die een paar jaar geleden (in 1996-1999) deelnamen aan een *Interface-opleiding*.⁷ De onderzoeksgroep

wordt afgebakend als 'laaggeschoolde langdurig werklozen en bijstandscilënten'. Concreet werd over de 3 luiken heen een representatieve steekproef van 824 doelgroepwerknemers en referentiepersonen effectief bevestigd. Twee onderzoeksitems staan hier centraal:

- 1) In theorie richten de hier beschouwde herintegratieprojecten zich op laaggeschoolde langdurige werklozen en bijstandstrekken. De vraag is echter of de projecten erin slagen de vooropgestelde doelgroep in praktijk te bereiken.
- 2) Daarnaast brengen we de kwantitatieve loopbaan-effecten van de deelnemers aan herinschakelingsprojecten in kaart.

Worden de vooropgestelde doelgroepen door de herinschakelingsprojecten bereikt?

Verzamelde profielgegevens (verkregen uit logistieke regressiemodellen) tonen aan dat de *sociale tewerkstellingsprojecten* zich richten tot laaggeschoolden met welzijnsproblemen. Toch bestaat er binnen de sociale tewerkstelling een *zekere segmentatie*. Zo bereiken *werkveraringsprojecten* een

relatief jonge groep, relatief meer LSO-gediplomeerden en zeer langdurig werklozen, hetgeen overeenkomt met hun beoogde doelgroep. De *invoegwerknemers* zijn een relatief jonge groep met een sterker aandeel HSO-gediplomeerden, die niet té langdurig werkloos zijn. De bereikte groep valt samen met de vooropgestelde doelgroep temeer omdat invoegbedrijven werkzoekenden viseren met een minimale technische kennis en voldoende motivatie. De *sociale werkplaatsen* slagen erin zich méér te richten tot de allerlaagst geschoolden en de ouderen, terwijl ze er niet in slagen de zeer langdurig werklozen te bereiken.

De *beroepsopleidingen* van de VDAB richten zich eveneens tot een relatief jonge groep, terwijl de beroepsopleidingen door derden ook oudere werklozen bereiken. Ook worden niet-Europese migranten, mensen die beroep doen op ambulante dienstverlening,⁸ mensen met een handicap en mensen met financiële problemen door de derden beter bereikt. Bij de IBO en de opleiding in de tertiaire sector is er een ondervetegenwoordiging van de laagstgeschoolden. Ook blijkt dat mensen met recentere werkervaring makkelijker door de beroepsopleidingen bereikt worden. Wanneer we de beoogde en de in praktijk gerealiseerde doelgroepen voor de verschillende beroepsopleidingen naast elkaar plaatsen, merken we dat de vooropgestelde doelgroepen vrij goed bereikt worden.

De *Interface*-projecten richten zich eveneens tot een jonge groep. Opnieuw merken we dat mensen die voeling verliezen met de arbeidsmarkt door hun lange werkloosheidsduur moeilijker bereikt worden en minder frequent in een Interface-project zijn terug te vinden, vergeleken met mensen met recentere werkervaring. Toch is dit niet het hoofddoel van deze projecten en wordt de vooropgestelde doelgroep in praktijk benaderd.

De *laagstgeschoolden en de meest langdurig werklozen* hebben ongetwijfeld de grootste nood aan herintegratieprojecten. Toch wordt deze groep *moeilijk bereikt*. Mogelijk speelt zelfselectie hier een rol. Ook obstakels zoals financiële haalbaarheid en zorg voor kinderen spelen mee. Hoewel de herintegratieprojecten de in theorie vooropgestelde doelgroep in praktijk vrij goed bereiken, moet men in de toekomst erover blijven waken dat deze projecten voldoende voorrang geven aan de men-

sen bij wie de voeling met de arbeidsmarkt enorm werd afgevlakt door hun lange werkloosheidsduur. Merk op dat onze analyse slaat op deelnemers uit het verleden (wat beroepsopleidingen betreft, zelfs uit de periode 1989-90). Inmiddels is reeds een zekere wijziging van het deelnemersprofiel opgetreden.⁹

Loopbaaneffecten

Figuren 1, 2 en 3 geven de tewerkstellingsgraden weer van de verschillende herintegratieprojecten en hun referentiegroep op diverse tijdstippen vóór en na schamiermoment (= instapmoment in project).

Van de 240 mensen die in een *sociaal tewerkstellingsproject* stapten, is 70 à 80% 5 jaar na instap nog steeds aan het werk (zie figuur 1). De werknemers van de sociale werkplaatsen en de invoegbedrijven worden gekenmerkt door de hoogste tewerkstellingsgraad, vermits zij een contract van onbepaalde duur krijgen. Het feit dat een aantal invoegbedrijven failliet gaat en dat de loonsubsidie vier jaar na instroom wordt stopgezet, heeft een negatieve impact op de evolutie van hun tewerkstellingsgraad. Mensen die in een werkervaringsproject instroomden, kennen de laagste tewerkstellingsgraad. Na hun project worden zij verondersteld terecht te komen op de reguliere arbeidsmarkt¹⁰ waar ze op zoek gaan naar een job. Zij staan er in concurrentie met de overige actieve bevolking.

De tewerkstellingsgraden van de deelnemers aan sociale tewerkstellingsprojecten liggen hoger dan deze van de referentiegroep. Hieruit is men geneigd te concluderen dat de sociale tewerkstellingsprojecten een duurzaam positief effect hebben op de arbeidsloopbaan van de betrokkenen. Een sluitend bewijs zou echter een meer verfijnde statistische analyse vereisen, met correctie voor de observeerbare en niet-observeerbare heterogeniteit¹¹ tussen deelnemers en niet-deelnemers.

Van de 220 cursisten die een *VDAB-opleiding of een opleiding bij derden* volgden, had 95% bij IBO, 46% bij schakelopleiding, 68% bij VDAB-secundair, 68% bij VDAB-tertiair en 52% bij derden 10 jaar na aanvang van de opleiding een job (zie figuur 2). De tewerkstellingsgraad van de respondenten die een schakelopleiding of een beroepsopleiding bij

derden hebben gevolgd, ligt 10 jaar na instap niet veel hoger dan deze van de referentiegroep. Dit zou betekenen dat schakelopleidingen en derdenopleidingen geen groot positief effect hebben op de arbeidsloopbaan van de cursisten. Herinner wel dat schakelopleidingen en derden zich voornamelijk richten tot de laagstgeschoolde langdurige werkzoekenden, de moeilijkste groep. Daarbij komt dat ex-deelnemers die inmiddels ouder zijn dan 50 jaar zich omwille van prepensioenmogelijkheden uit de arbeidsmarkt terug trekken.

Cursisten die in 1989 in een IBO instroomden, kennen de hoogste activiteitsgraad. Hieruit concluderen dat de IBO's het grootste positieve effect bewerkstelligen op de arbeidsloopbaan van betrokkenen, is niet correct vermits deze IBO-responderen niet beschouwd kunnen worden als een doorsnede van alle werkzoekenden.¹² Het gaat hier over de sterkste groep onder de werkzoekenden. Uit deze beschrijvende analyse van deze tewerk-

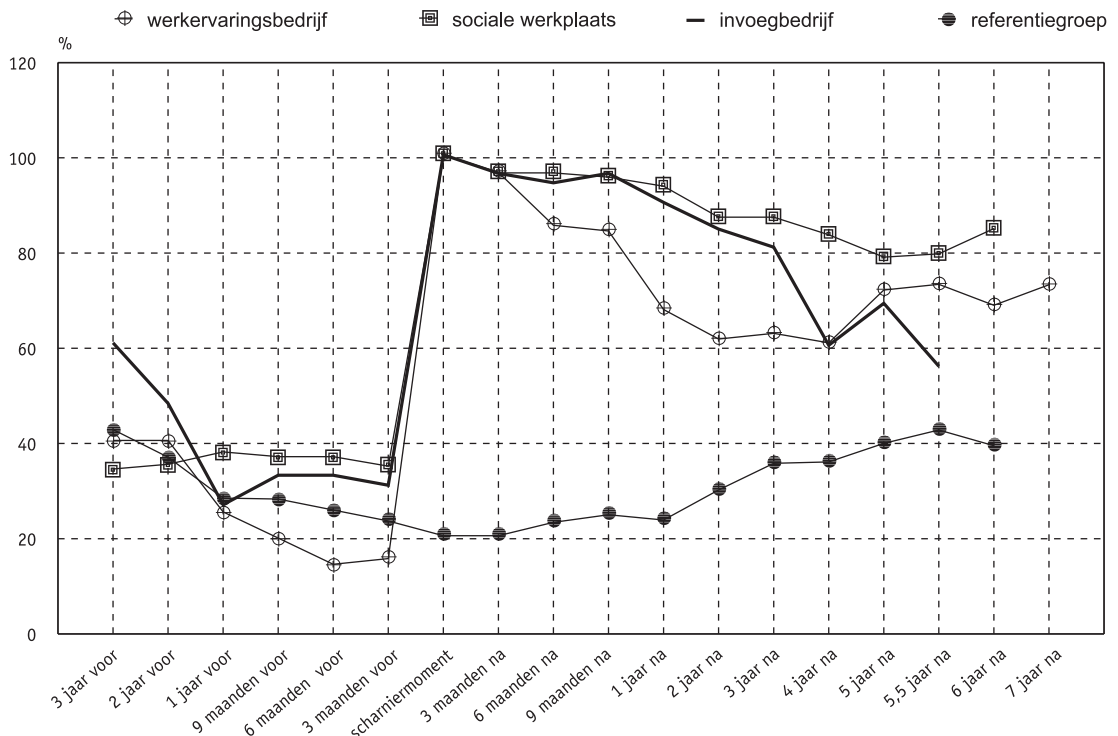
stellingsresultaten kunnen we niet besluiten welk type opleiding al dan niet effectief – laat staan, effectiever dan de andere – is. Een grondige economische schatting van de netto-tewerkstellingseffecten is hiervoor van belang.

De arbeidspositie van de Interface-deelnemers is rooskleuriger dan van diegenen die geen Interfaceopleiding volgden (zie figuur 3).

Uit de vergelijking van de tewerkstellingsgraden tussen deelnemers- en referentiegroep, kunnen we niet afleiden in welke mate verschillen in activiteitsgraad tussen beide groepen toe te schrijven zijn aan het effect van de drie arbeidsintegratiemaatregelen zelf, dan wel aan de (zelf)selectie bij instap. Verdere stappen zijn noodzakelijk, zoals het schatten van een fixed-effect regressiemodel waarbij de werkelijke netto-tewerkstellingswinst door deelname aan een herinschakelingsproject wordt gemeten.

Figuur 1.

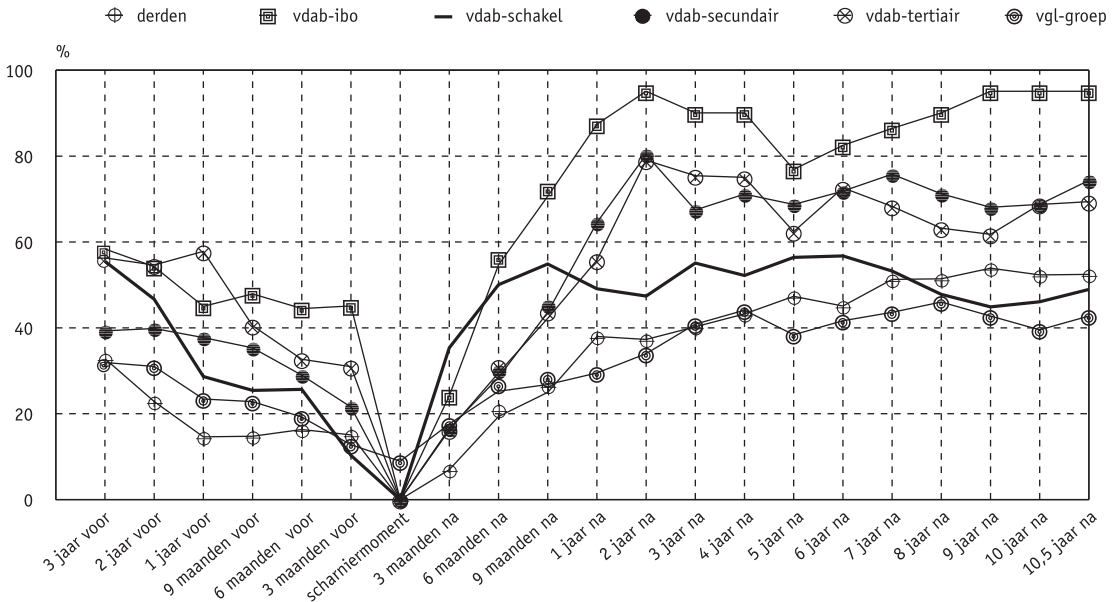
Tewerkstellingsgraden van sociaal tewerkgestelden en van de referentiegroep, vóór en na aanwerving.



Bron: Rubbrecht I. & Nicaise I. (2002).

Figuur 2.

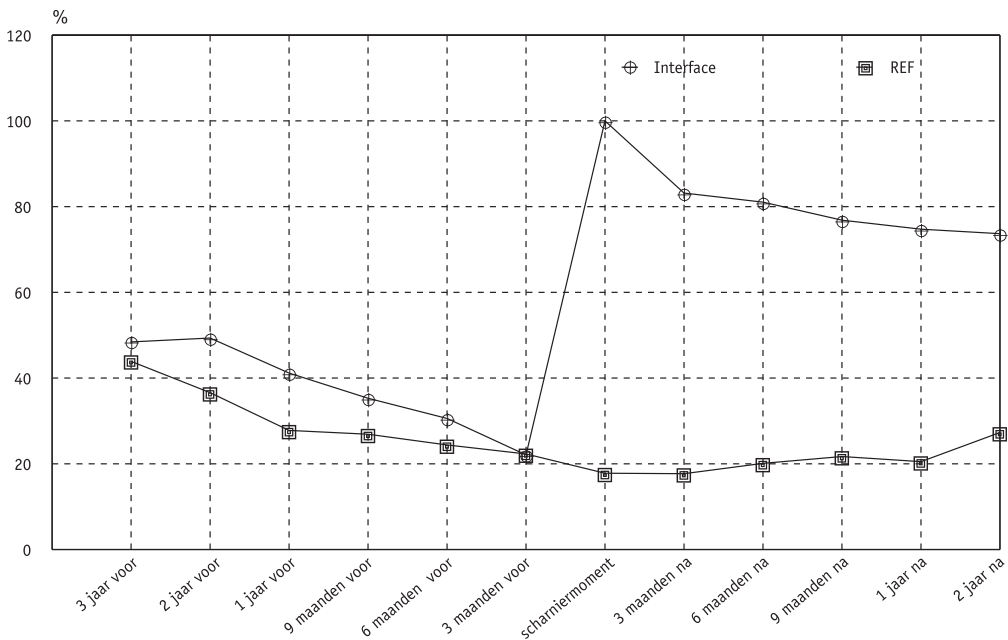
Tewerkstellingsgraden van de cursisten van de verschillende beroepsopleidingen en van de erbij horende referentiegroep, vóór en na scharniermoment.



Bron: Rubbrecht I. & Nicaise I. (2002).

Figuur 3.

Tewerkstellingsgraden van respondenten die een Interface-opleiding volgden en van de referentiegroep op verschillende tijdstippen vóór en na scharniermoment.



Bron: Rubbrecht I. & Nicaise I. (2002).

Beleidsimplicaties en conclusie

De resultaten wijzen op het *z6 moeilijk uitroeibare 'Mattheuseffect'*¹³ in de participatie aan actieve arbeidsmarktprogramma's. De indruk bestaat dat de drempels inmiddels verlaagd zijn. Dit betekent niet dat een evenredige participatie van kansengroepen aan deze maatregelen reeds gerealiseerd zou zijn. *Bijkomende inspanningen blijven nodig* om het principe van de evenredige participatie van kansengroepen te verwezenlijken. Een systematische monitoring van het deelnemersprofiel van alle herintegratiemaatregelen is hierbij essentieel.

De baten van de diverse herintegratiemaatregelen, in termen van verhoogde tewerkstellingskansen na deelname, zijn nogal duurzaam: ook na 6 à 10 jaar merkt men nog een beduidend verschil in tewerkstellingsgraden tussen deelnemers en niet-deelnemers. Dit suggereert dat de *effectiviteit van de beschouwde maatregelen groter* is dan vaak wordt aangenomen. Met enig voorbehoud durven we nu reeds stellen dat dit soort actief arbeidsmarktbeleid een rendabele investering in menselijk kapitaal is. Het is voorlopig onmogelijk om de diverse typen maatregelen onderling qua effectiviteit te vergelijken, aangezien ze duidelijk verschillende doelgroepen viseren. Grondigere analyses van de kwantitatieve en kwalitatieve aspecten die voortvloeien uit deelname aan de sociale tewerkstellingsprojecten (luik 1), zullen gebeuren in het lopende DWTC-project 'Sociale economie'. Met betrekking tot de twee overige luiken, is er voorlopig geen vervolgpriject.

De federale en Vlaamse overheden investeren in een 'actieve welvaartstaat', ook voor zeer achtergestelde werkzoekenden. *Het blijft een aandachtspunt om gepaste prioriteit te geven aan deze groepen die ver van de arbeidsmarkt verwijderd staan*, temeer het ons een rendabele investering in het menselijk kapitaal lijkt.

Ilse Rubbrecht
HIVA
K.U. Leuven

Noten

1. Dit rapport kan besteld worden bij Liesbeth Villa, E. Van Evenstraat 2E, 3000 Leuven, tel. 016-32.33.32, fax 016-32.33.44, e-mail Liesbeth.villa@hiva.kuleuven.ac.be, of via de HIVA-website: www.kuleuven.ac.be/hiva.
2. Werkervaringsbedrijven voorzien in tijdelijke tewerkstelling met als doel werkervaring mee te geven aan de deelnemers opdat ze terug in het normale arbeidscircuit kunnen terecht komen.
3. Sociale werkplaatsen bieden permanente gesubsidieerde tewerkstelling aan 'zeer moeilijk inzetbare werkzoekenden' (= personen die 5 jaar of langer zonder werk zitten, maximaal een getuigschrift van het lager secundair onderwijs bezitten en te kampen hebben met persoonlijke of sociale problemen).
4. Invoegbedrijven bieden eveneens permanente tewerkstelling, maar onder een andere subsidiëeringsformule. De overheid subsidieert elke werknemer degressief over een periode van 4 jaar, waarna de werknemer volledig productief moet zijn binnen het bedrijf.
5. Een schakelopleiding is een vooropleiding met als doel een schakel te vormen naar verdere beroepsopleidingen en/of een job.
6. De individuele beroepsopleiding in ondernemingen (IBO) is een beroepsopleiding waarbij de werkzoekende gedurende 1 tot 6 maanden volledig door de werkgever wordt opgeleid, direct op de werkvloer.
7. Het Interface-project wil de personeelsbehoefte van een bedrijf koppelen aan de begeleiding en opleiding van langdurig en lager geschoolde werkzoekenden om zo de integratie van deze groep in het normale arbeidscircuit te bevorderen.
8. Hieronder verstaan we maatschappelijke hulp, thuis-hulp, poets-hulp, enzovoort.
9. Het rapport 'Werk, werkloos, werk' (Vos S., Struyven L., Bollens J., 2000) wijst er op dat de maatregelen uit 1996 (opleidingen bij derden, VDAB-opleidingen, job-club, uitbestede opleidingen en oriëntatiecentrum) erin slagen om een zwakker segment van de werkloosheids-groep te bereiken dan de VDAB-beroepsopleidingen uit 1989. Ook is geweten dat de WEP-plus projecten en de sociale werkplaatsen er meer dan behoorlijk in slagen om de laagstgeschoolden te bereiken. Het Vlaams Actieplan startbanen (VLAS) zorgt er daarnaast voor dat de IBO's zich meer gaan richten tot laaggeschoolden en langdurig werklozen, in vergelijking met vroeger.
10. De vraag die we ons hierbij stellen is: stromen de deelnemers effectief door naar het gewone arbeidscircuit of blijven velen tewerkgesteld in de sociale tewerkstelling?
11. Het is denkbaar dat de sterkste individuen uit de onderzoekspopulatie tegelijk meer kans maken om deel te ne-

men aan arbeidsmarktprogramma's en meer kans hebben op werk – ook zonder deze programma's. Desgevallend is de geobserveerde correlatie tussen deelname aan programma's en tewerkstellingsgraad nadien (deels) schijn. Wanneer we willen nagaan in welke mate de tewerkstellingswinst werkelijk verklaard wordt door opname in sociale tewerkstellingsinitiatieven als dusdanig (netto-tewerkstellingseffecten), moet er gecorrigeerd worden voor eventuele tewerkstellingswinst die verkregen wordt door (geobserveerde of verborgen) individuele kenmerken die de kans op tewerkstelling beïnvloeden. Deze correctie moet gebeuren via een 'fixed-effect' regressiemodel. Lauwereys, Matheus & Nicaise (2000) toonden in het rapport 'Sociale tewerkstelling in Vlaanderen' d.m.v.

een fixed-effect analyse aan dat een positief netto-effect overbleef na uitzuivering van deze correlatie. Hun analyse was echter beperkt tot de korte termijn en tot de sociale tewerkstellingsprogramma's.

12. Desbetreffende groep wordt gekenmerkt door een oververtegenwoordiging van personen jonger dan 40 jaar en van niet-langdurig werklozen (minder dan 1 jaar) en door een ondervertegenwoordiging van laaggeschoolden.
13. Mattheuseffect: de voordelen van een maatregel vloeien meer naar zij die het in strikte zin niet nodig hebben, terwijl zij die het meer dan nodig hebben, te weinig van de voordelen kunnen genieten.