

Evaluatie van de activeringsplicht van oudere werklozen

Bollens, J. 2011. *Evaluating the mandatory activation of older unemployed. WSE Report*. Leuven: Steunpunt Werk en Sociale Economie.

In de loop van mei 2009 werd in Vlaanderen de zogenaamde systematische aanpak uitgebreid naar de groep van nieuwe werklozen tussen 50 en 52 jaar. Deze aanpak houdt in dat deze werklozen, na drie maanden werkloosheid, geacht worden zich te laten begeleiden bij het vinden van werk. Daarbij kunnen ze een beroep doen op diverse instrumenten, zoals deelname aan een 50+ club en andere vormen van ondersteuning bij het zoeken naar werk, deelname aan opleiding, enzovoort. Ze worden ook bijgestaan door consultants die enkel met vijftigplussers werken en ook rekening mogen houden met de specifieke problemen van deze doelgroep. In dit onderzoek wordt onderzocht of deze maatregel een impact heeft gehad op de baankansen van de doelgroep. Bij het afzonderen van deze impact wordt gebruik gemaakt van het feit dat de invoering van de maatregel gebaseerd is op een leeftijdscriterium (50-52 jaar) en op een kalendercriterium (vanaf mei 2009). De vaststelling is dat door de maatregel de overgang naar werk binnen de doelgroep is verhoogd met drie tot vier procentpunten, wat, gezien de relatief lage kans op uitstroom naar werk van werklozen boven de 50 jaar, aanzienlijk is. Er zijn bovendien indicaties die erop wijzen dat, ondanks de verplichting, niet alle werklozen binnen de doelgroep effectief een beroep hebben gedaan op de maatregel. Dit suggereert dat de impact voor zij die wel deelnamen, mogelijk nog hoger is dan wat werd geschat.

Doelen van het onderzoek

Gezien de demografische evolutie, is het van groot belang dat ook bij de vijftigplussers de werkzaamheidsgraad voldoende op peil wordt gehouden. Dit is meer in het bijzonder een pijnpunt voor de Vlaamse arbeidsmarkt, die immers gekenmerkt wordt door een erg lage werkzaamheid in deze leeftijdsgroep. Men kan hier in de eerste plaats aan werken door ervoor te zorgen dat de regelgeving en de voorwaarden aanwezig zijn die oudere werknemers stimuleren om langer aan de slag te blijven en die bovendien ook werkgevers stimuleren om oudere werknemers aan boord te houden. Daarenboven moet men er dan vervolgens zorg voor dragen dat de vijftigplussers die toch werkloos worden, een beroep kunnen doen op een aangepast instrumentarium dat hen kan helpen om terug aan het werk te geraken. Daarbij kan men onder meer denken aan het instrumentarium van het actief arbeidsmarktbeleid, desgevallend aangepast aan de behoeften en specifieke problemen van deze leeftijdsgroep.

Ondanks het feit dat er al heel wat geweten is over de effectiviteit van diverse actieve arbeidsmaatregelen in het algemeen, is er al met al weinig geweten over het effect van maatregelen die specifiek gericht zijn op oudere werklozen. Bovendien is het zo dat daar waar we op basis van de literatuur wel iets kunnen zeggen over de relatie tussen effectiviteit en leeftijd, dit meestal betrekking heeft op oudere werklozen die zelf kozen om deel te nemen aan de maatregel en dus wellicht een selectieve, niet-representatieve groep vormen.

De maatregel die we hier bestuderen is dan ook belangrijk, niet alleen omdat er (tot op zekere hoogte) sprake is van een aan de leeftijdsgroep aangepast instrumentarium (onder meer door de inzet van specifieke consultants), maar ook omdat iedereen die onder de voorwaarden valt, geacht wordt om mee in te stappen. Het doel van de studie is dan ook om na te gaan of de invoering van dit nieuw beleid een impact heeft gehad op de werkchansen van de doelgroep.

Methoden en data

In een vijftal stappen wordt uitgelegd hoe het effect van de maatregel werd bepaald.

(1) In de eerste plaats wordt de groep geselecteerd van alle werkzoekenden uit de leeftijdscategorie (tussen 50 en 52 jaar) die sinds de start van de uitgebreide systematische aanpak in aanmerking kwamen voor de maatregel. In wat volgt noemen we dit de doelgroep. We volgen het arbeidsmarktparcours van deze personen op maandbasis op, vanaf het moment dat ze de werkloosheidsduur van drie maanden overschrijden (vanaf dat moment komen ze in aanmerking voor de maatregel) en dit gedurende zeven maanden (dus tot de tiende maand nadat ze werkloos werden). Daarbij wordt er voor iedere maand telkens gekeken of ze werken of niet. Men kan dan voor zeven maanden telkens berekenen welk aandeel van deze groep aan het werk is.

(2) Vervolgens worden de werkresultaten van de doelgroep vergeleken met de werkresultaten van een groep van werkzoekenden uit de leeftijdscategorie 50-52 die in dezelfde maanden werkloos werden als de doelgroep, zij het in 2008 in plaats van in 2009. Voor deze werkzoekenden die in 2008

werkloos werden was er nog geen sprake van een systematische aanpak 50+, zodat deze systematische aanpak een van de verklaringen vormt voor de mogelijke verschillen tussen hun werkprestaties en die van de doelgroep (uiteraard zijn er nog andere dingen gewijzigd tussen 2008 en 2009, we komen daar in stap 3 en 4 verder op terug).

Een cijfervoorbeeld kan hier wellicht helpen. Stel dat we in stap (1) vaststelden dat in bijvoorbeeld maand tien (dus zeven maanden nadat ze in aanmerking kwamen voor de maatregel) 25% van de doelgroep aan het werk was. In stap (2) stellen we vast dat van een vergelijkbare cohorte een jaar eerder in maand tien bijvoorbeeld 20% aan het werk was. Het verschil, namelijk $25 - 20 = 5$, kan door allerlei factoren verklaard worden, maar duidelijk is alvast dat, als de maatregel een effect heeft gehad, dit effect alleszins mee verantwoordelijk is voor het vastgestelde verschil.

(3) Maar inderdaad, tussen 2008 en 2009 zijn er uiteraard wel meer dingen gewijzigd dan alleen maar de invoering van het nieuwe beleid, of nog:

Verskil tussen 2009 en 2008 = (effect systematische aanpak) + (effect andere factoren)

In een derde stap gaan we dan vervolgens proberen een schatting te maken van het effect van die andere factoren. Als we dit effect kennen, kunnen we immers het effect van de systematische aanpak in de vergelijking afzonderen. Om te benaderen hoe de werkprestaties van de recent werkloos geworden personen uit de leeftijdsgroep 50-52 zouden zijn geëvolueerd tussen 2008 en 2009, mocht de systematische aanpak niet zijn ingevoerd, kiezen we een nabij gelegen groep, die met name betrekking hebben op eveneens recent werkloos geworden personen uit leeftijdsgroepen die in de buurt van 50-52 jaar zitten én die in de bestudeerde periode geen invoering van een systematische aanpak kenden. De in 2008 en 2009 werkloos geworden personen uit de leeftijdsgroep 53-55 voldoen aan deze beschrijving.

Het cijfervoorbeeld kan dan vervolgens ook op deze groep worden toegepast. *Stel dat van de 53-55 jarigen die in 2009 werkloos werden, er na tien maand 20% aan het werk was. Vervolgens stellen we vast dat van een vergelijkbare cohorte van 53-*

55 jarigen die een jaar eerder instroomden, er in maand tien bijvoorbeeld 18% aan het werk was. Voor deze groep is er dan tussen 2008 en 2009 een verschil van 2 procentpunten. De belangrijke veronderstelling is dan vervolgens dat de evolutie tussen 2008 en 2009 voor de groep van 53-55 jarigen een goede benadering is van wat de evolutie tussen 2008 en 2009 zou zijn geweest voor de 50-52 jarigen, mocht de systematische aanpak niet zijn ingevoerd. We meten voor de 50-52 jarigen tussen 2008 en 2009 een effectief verschil van 5 procentpunten. We poneren dat, in afwezigheid van de systematische aanpak, het verschil tussen 2008 en 2009 circa 2 procentpunten zou bedragen. Daaruit volgt dat, nog steeds in dit voorbeeld, het effect van de systematische aanpak in maand tien geschat wordt op 3 procentpunten. Men noemt deze methode de methode van het verschil van de verschillen $((25-20) - (20-18) = 3)$.

(4) Het is eerder waarschijnlijk dat de samenstelling van de instroom van personen uit de leeftijdsgroep 50-52 in de werkloosheid in 2009 er anders uitzag dan in 2008. Zo zou men bijvoorbeeld kunnen verwachten dat het aandeel van hoger geschoolden in de instroom van 2009 hoger is dan in die van 2008. Hoger geschoolde werknemers hebben gemiddeld gezien minder precare banen, kunnen langer hun ontslag uitstellen (onder meer omdat ze gemiddeld

gezien ook al meer werknemersopleiding hebben gekregen), zodat zij bij een verslechtering van de arbeidsconjunctuur pas met vertraging de werkloosheid zullen betreden. Soortgelijke redeneringen kunnen worden opgebouwd ten aanzien van andere kenmerken. Eenzelfde redenering geldt bij het vergelijken van de instromers van 50-52 in 2009 met de instromers van 53-55 in respectievelijk 2008 en 2009. Om hier rekening mee te houden, werd, voorafgaand aan stappen (1) tot (3), de samenstelling van alle groepen gelijk gemaakt door het gebruik van matchingtechnieken, waarbij bij wijze van spreken voor iedere persoon in de steekproef van 50-52 in 2009, een persoon met vergelijkbare kenmerken wordt gezocht in de steekproef 50-52 in 2008, in de steekproef 53-55 in 2008 en in de steekproef 53-55 in 2009.

(5) In stap (3) werd de zogenaamd 'common trend'-veronderstelling gemaakt: in afwezigheid van de beleidsinterventie zouden beide groepen (50-52 en 53-55) tussen 2008 en 2009 een gelijke trendontwikkeling hebben gehad. Deze veronderstelling kan niet worden getest, maar we kunnen wel nagaan of ze plausibel is, door met name na te gaan of in een andere dichtbij gelegen vergelijkingsgroep er eenzelfde trendontwikkeling is waar te nemen als in de vergelijkingsgroep van de 53-55-jarigen. Hiervoor gebruiken we de werklozen die op een

Tabel 1.

Kenmerken van de zes groepen voor matching

	50-52		48-50		53-55	
	2009	2008	2009	2008	2009	2008
Aantal	3 908	3 167	3 227	2 496	2 202	1 792
Opleidingsniveau						
Laag	2 039 (52,18)	1 754 (55,38)	1 614 (50,02)	1 367 (54,77)	1 191 (54,09)	1 001 (55,86)
Midden	1 166 (29,84)	949 (29,97)	966 (29,93)	707 (28,33)	641 (29,11)	535 (29,85)
Hoog	703 (17,99)	464 (14,65)	647 (20,05)	422 (16,91)	370 (16,80)	256 (14,29)
Geslacht = Vrouw	1 920 (49,13)	1 614 (50,96)	1 569 (48,62)	1 380 (55,29)	1 018 (46,23)	909 (50,73)
Vreemde herkomst	405 (10,36)	344 (10,86)	486 (15,06)	383 (15,34)	196 (8,90)	158 (8,82)

Bron: VDAB

leeftijd tussen 48 en 50 jaar werkloos werden, wederom in 2008 en 2009. Deze werklozen vielen in 2009 weliswaar ook onder de systematische aanpak, maar in 2008 ook al, zodat men kan stellen dat er op dit vlak geen sprake is van een verandering tussen 2008 en 2009 voor deze groep. Tabel 1 beschrijft een aantal kenmerken van de data.

Zoals men uit de tabel kan afleiden, lijken de groepen sterk op elkaar. De verschillen die er wel zijn tussen leeftijdsgroepen, zijn compatibel met dat leeftijdsverschil (bijvoorbeeld afnemend scholingsniveau). Via de matchingstap worden deze verschillen overigens weggewerkt.

Bevindingen

De werklozen die onder de systematische aanpak vallen, worden nadien gedurende zeven maanden opgevolgd. Daarbij wordt er per maand nagegaan of ze werken, dan wel nog werkloos zijn. Ook voor de vergelijkingsgroepen (50-52 in 2008, 53-55 in 2008, 53-55 in 2009) zijn er telkens zeven maanden beschikbaar.

In tabel 2 vindt men voor deze zeven maanden telkens het geschat effect, bekomen volgens de logica uitgelegd in sectie 3. Het gaat hier dus om een verschil-van-de-verschillen-na -matching.

Het bovenste gedeelte heeft betrekking op de benadering waar de correctie voor de trendevolutive tussen 2008 en 2009 werd gemaakt aan de hand

van de vergelijkingsgroepen van 53-55 jaar. Deze resultaten suggereren dat de systematische aanpak een impact heeft gehad op de kans dat werklozen terug aan het werk geraken. Deze impact komt weliswaar met een zekere vertraging. Zo is in maand vier, de eerste maand nadat men in aanmerking komt voor de maatregel, het gevonden effect nog nul. Vervolgens duurt het enkele maanden vooraleer het geschatte effect voldoende groot is om als statistisch significant verschillend van nul beschouwd te kunnen worden. Vanaf maand zeven is dit het geval. Het geschatte effect voor bijvoorbeeld maand negen betekent dat er, tengevolge van de systematische aanpak sprake is van een werkgelegenheidswinst van 4,5 procentpunten. Aangezien in maand negen van de groep die onder de systematische aanpak valt er effectief 24,6% aan het werk was, suggereert dit resultaat dat in afwezigheid van de maatregel slechts (24,6% - 4,5% =) 20,1% aan het werk zou zijn.

Het onderste gedeelte van tabel 2 heeft betrekking op de benadering waar de correctie voor de trendevolutive tussen 2008 en 2009 werd gemaakt aan de hand van de vergelijkingsgroepen van 48-50 jaar.

Men kan uit de tabel opmaken dat de schattingsresultaten op basis van deze alternatieve schattingsstrategie afwijken van de voorgaande. Een vergelijking van beide reeksen in figuur 1 geeft inderdaad aan dat er een verschil is, maar dat voor beide reeksen geldt dat ze gekenmerkt worden door een duidelijke opwaartse trend. In die zin wordt de 'common trend' assumptie niet weerlegd. Wat

Tabel 2.
Verschil-van-de-verschillen na matching (n = 3908)

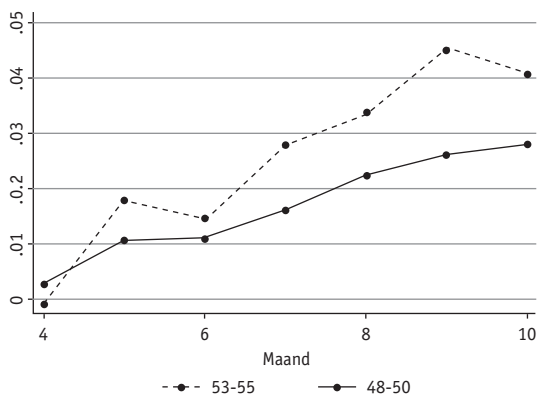
	Maand 4	Maand 5	Maand 6	Maand 7	Maand 8	Maand 9	Maand 10
Second difference: Group 53-55							
Effect	-0,001	0,018	0,015	0,028	0,034	0,045	0,041
Bootstrapped Standard Error*	0,01	0,012	0,013	0,014	0,014	0,015	0,016
T-value	-0,14	1,47	1,09	1,96	2,30	2,97	2,54
Second difference: Group 48-50							
Effect	0,002	0,010	0,011	0,016	0,022	0,026	0,028
Bootstrapped Standard Error*	0,010	0,012	0,013	0,014	0,015	0,015	0,016
T-value	0,25	0,86	0,80	1,10	1,48	1,68	1,82

Noot: * Met 400 replicaties

Bron: VDAB

Figuur 1.

Schatting van het effect van de systematische aanpak



Bron: VDAB

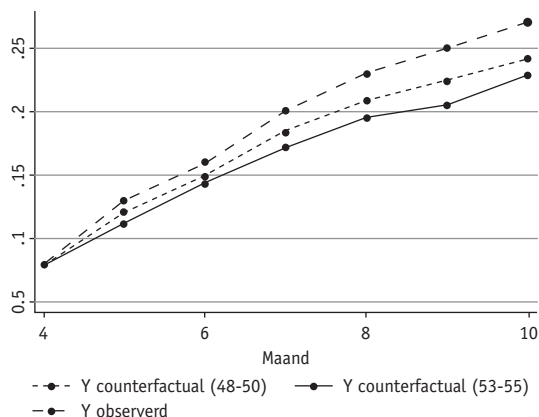
betreft de grootte van het geschatte effect, maakt het uiteraard wel verschil welke van beide reeksen men neemt. We argumenteren dat uiteindelijk de vergelijking met de groep van 53-55 jaar de meest relevante is, onder meer omdat de leeftijd van 50 jaar een belangrijke psychologische barrière is op de Belgische arbeidsmarkt.

Blijft vervolgens de vraag of het gevonden effect substantieel is of niet. Uiteindelijk kan men die vraag maar zinvol beantwoorden als men ook rekening houdt met de kostprijs van de maatregel, aangezien het noodzakelijk is om de impact van een instrument te relateren aan de kostprijs van zijn implementatie. We hebben evenwel geen gedetailleerde kostprijsgegevens ter beschikking.

In figuur 2 geeft de bovenste lijn aan welke percentage van de doelgroep effectief aan het werk was in de maanden vier tot en met tien. Hier is dan telkens per maand de overeenkomstige geschatte beleidsimpact vanaf getrokken, om zo tot de lager gelegen curves te komen. De onderste curve geeft weer wat de werkgelegenheidsaandelen zouden zijn geweest, mocht de maatregel niet zijn ingevoerd (op basis van een trendcorrectie met de resultaten van de 53-55 jarigen). Hieruit kan men afleiden dat de geschatte effecten, in het licht van de relatief lage kans van oudere werklozen om de werkloosheid te verlaten, zeker substantieel zijn.

Figuur 2.

De geobserveerde aandelen werkenden en de geschatte aandelen in afwezigheid van de maatregel



Bron: VDAB

Er zijn bovendien indicaties die erop wijzen dat, ondanks de verplichting, niet alle werklozen binnen de doelgroep effectief een beroep hebben gedaan op de maatregel. Dit suggereert dat de impact voor zij die wel deelnamen, mogelijk nog hoger is dan wat werd geschat.

Conclusies en beleidsimplicaties

In de loop van mei 2009 werd in Vlaanderen de zogenaamde systematische aanpak uitgebreid naar de groep van nieuwe werklozen tussen 50 en 52 jaar. Deze aanpak houdt in dat deze werklozen, na drie maanden werkloosheid, geacht worden zich te laten begeleiden bij het vinden van werk. Daarbij kunnen ze een beroep doen op diverse instrumenten, zoals deelname aan een 50+ club en andere vormen van ondersteuning bij het zoeken naar werk, deelname aan opleiding, enzovoort. Ze worden ook bijgestaan door consultants die enkel met vijftigplussers werken en ook rekening mogen houden met de specifieke problemen van deze doelgroep.

In dit onderzoek wordt onderzocht of deze maatregel een impact heeft gehad op de baankansen van de doelgroep. Bij het afzonderen van deze impact wordt gebruikt gemaakt van het feit dat de invoering van de maatregel gebaseerd is op een

leeftijdscriterium (50-52 jaar) en op een kalendercriterium (vanaf mei 2009). De vaststelling is dat door de maatregel de overgang naar werk binnen de doelgroep is verhoogd met 3 tot 4 procentpunten, wat, gezien de relatief lage kans op uitstroom naar werk van werklozen boven de 50 jaar, aanzienlijk is. Er zijn bovendien indicaties die erop wijzen dat, ondanks de verplichting, niet alle werklozen binnen de doelgroep effectief een beroep hebben gedaan op de maatregel. Dit suggereert dat de impact voor zij die wel deelnamen, mogelijk nog hoger is dan wat werd geschat.

Deze resultaten zijn belangrijk, omdat ze aangeven dat ook een beleid dat gericht is op de activering van oudere werklozen, nog vruchten afwerpt.

De beleidsaanbevelingen zijn dan ook duidelijk: een geleidelijke uitbreiding van deze benaderingen

naar werklozen boven de 52 kan zeker overwogen worden (in april 2011 werd deze uitbreiding effectief uitgevoerd). Het is wel wenselijk dat ook dan de impact van de maatregel wordt opgevolgd. Het is daarenboven wenselijk dat ook beter opgevolgd wordt wie binnen de doelgroep effectief een beroep doet op de maatregel. Daarbij moet men rekening houden met de mogelijkheid dat een betere opvolging van de deelnameplicht kan leiden tot een daling van de impact van de maatregel. Men kan immers veronderstellen dat momenteel vooral zij hebben deelgenomen die denken daar het meeste baat bij te hebben.

Joost Bollens
HIVA – K.U.Leuven