

Effectiviteit van opleiding voor werklozen

Bij het helpen van een bepaalde werkloze in zijn of haar zoektocht naar werk, wordt sinds vele decennia een beroep gedaan op beroepsopleiding. Natuurlijk kan men tegenwoordig ook een beroep doen op tal van andere instrumenten zoals sollicitatietraining, taalopleidingen, werkervaringsprojecten, vacatureverwijzingen en loonkostensubsidies, naast meer dwingende interventies zoals de mogelijkheid om uitkeringssancties te geven indien bijvoorbeeld de zoekinspanningen ontoereikend worden geacht. Deze bijdrage focust op opleidingen voor werklozen en gaat na hoe de effectiviteit ervan kan gemeten worden.

De vraag welke werkloze gebaat is bij welke interventie verdient voldoende aandacht. Hierbij moet men uitgaan van de sterktes en zwaktes van de individuele werkloze. Toegespitst op de opleiding voor werklozen, kan gesteld worden dat deze toewijzing a fortiori van belang is: niet iedere werkloze heeft behoefte aan een verdere opleiding. En zelfs al is er wel sprake van een mogelijke opleidingsbehoefte, dan nog is duidelijk dat niet om het even welke opleiding in aanmerking komt. Tot slot is het ook belangrijk om rekening te houden met de motivatie van de werkloze. Het lijkt vanuit effectiviteitsstandpunt weinig zinvol om iemand te verplichten om deel te nemen aan een activiteit waarvan de uitkomst toch in belangrijke mate mee beïnvloed wordt door de eigen inzet en interesse.

Dit wat betreft de aanbodzijde, de toewijzing van opleidingen aan werklozen. Daarnaast is vanuit effectiviteitsstandpunt de vraagkant minstens even belangrijk. Zeker wanneer men werklozen opleidt naar een bepaald beroep of een bepaalde functie, is het erg belangrijk om rekening te houden met

wat de markt vraagt. Uit het onderzoek van De Rick en De Cuyper (2014, zie elders in deze katern) blijkt overigens dat het knelpuntkarakter van het beroep waarop een opleiding voorbereidt, nog geen voldoende garantie is voor succes. Door de Duitse Bundesagentur für Arbeit werd een interessant instrument ontwikkeld om de vinger aan de pols te houden, het zogenaamde Treffer (zie Gesine, Rässler, & Schewe, 2006). Dankzij dit instrument kan men

op basis van de grote databanken waarover de Bundesagentur beschikt, per opleidingstitel (bijvoorbeeld 'vrachtwagenchauffeur'), voor alle opleidingen die in een bepaald jaar werden gegeven, nagaan hoe de netto-effectiviteit in de daaropvolgende jaren evolueert. Bovendien kan men het onderscheid maken tussen de verschillende aanbieders van deze opleiding: "de netto-effecten van de opleiding vrachtwagenchauffeur bij aanbieder A is duidelijk hoger dan die van aanbieder B". Deze informatie laat het management vervolgens toe om keuzes te maken in de planning van het toekomstige opleidingsaanbod, en dit tot op subregionaal niveau. Daarbij zal er uiteraard altijd sprake zijn van een zekere *time lag*.

Bij het beoordelen van de effectiviteit van opleidingstrajecten, is het ook belangrijk om een duidelijk onderscheid te maken tussen enerzijds kortere, en anderzijds de meer langdurige opleidingen. Bij de meer traditionele beroepsopleidingen is al vlug sprake van een interventie die verschillende maanden in beslag neemt. Daartegenover staan de

kortere interventies, zoals bijvoorbeeld een sollicitatietraining. De modulaire opbouw van de beroepsopleiding laat echter ook hier toe om soms naar kortere trajecten te gaan: uitgaande van de reeds verworven competenties kan men de opleiding beperken tot die competenties die nog moeten worden bijgespijkerd. De duur van een opleiding is belangrijk omdat ze gerelateerd is aan twee kostensoorten. In de eerste plaats is er de directe kost: hoe langer een opleiding duurt, hoe duurder ze wordt (bij gelijke intensiteit). Daarnaast is er ook een indirecte kost: gedurende de deelname aan een opleiding, zal een werkloze gemiddeld gezien minder intensief naar werk kunnen zoeken. Dit geeft aanleiding tot het zogenaamde 'locking-in' effect: door deel te nemen aan een opleiding, blijft de werkloze mogelijk langer werkloos dan wat het geval zou geweest zijn wanneer hij niet had deelgenomen (waarbij dan de aanname is dat dit dan een soort van investeringskost is, die nadien zal resulteren in beter betaald of meer duurzaam werk). In een kosten-batenanalyse kunnen beide kosten sterk doorwegen ten nadele van de meer langdurige opleidingen.

Evaluaties: experimenteel versus niet-experimenteel

Over de manier waarop de effectiviteit van arbeidsmarktopleiding moet worden gemeten, is reeds sinds de jaren '90 van de vorige eeuw een debat aan de gang, waarbij de ene partij betoogt dat resoluut moet worden gekozen voor een experimenteel opzet (Ham & Lalonde, 1996), terwijl anderen, waaronder James Heckman, betogen dat ook een niet-experimenteel opzet geschikt is. Alhoewel er in recente jaren een aantal interessante experimentele evaluaties zijn gemaakt van diverse arbeidsmarktinstrumenten, valt het op dat deze geen betrekking hebben op opleiding, maar op andere instrumenten, zoals het vroegtijdig uitnodigen van werklozen door de publieke tewerkstellingsdiensten (Pedersen, Rosholm, & Svarer, 2012) en de ondersteuning van het zoekgedrag (Crépon, Ferraci, & Fougère, 2013). Een duidelijke uitzondering op deze vaststelling geldt echter voor de niet-westerse wereld, waar op instigatie van de Wereldbank – die erg gelooft in RCT's¹ – verschillende experimentele evaluaties gebeurden van opleiding voor werklozen.

Experimenteel

Een typisch voorbeeld binnen deze traditie is de recente studie van Hirshleifer, McKenzie, Almeida en Ridao-Cano (2014). In deze studie wordt een experimentele evaluatie gemaakt van beroepsopleidingen gericht op modale werklozen in Turkije. Het betreft voornamelijk boekhoudopleidingen en opleidingen met betrekking tot ICT-vaardigheden. De opleidingen hebben een gemiddelde duur van drie maanden, en worden zowel door publieke als door private aanbieders voorzien. Van bijna 6000 werklozen die zich op een gegeven moment aanboden voor deelname aan een opleiding, werd ongeveer de helft op toevallige wijze toegewezen aan een deelnamegroep (zij mogen starten met een opleiding), en de andere helft wordt verwezen naar een controlegroep (zij mogen niet starten met een opleiding). Uiteindelijk zal 72% van de deelnamegroep effectief de opleiding afronden, terwijl voornamelijk 3% van de controlegroep toch een opleiding zal volgen. Deze beide fenomenen, die praktisch onvermijdelijk zijn bij een sociaal experiment, impliceren dat men uiteindelijk de 'intention to treat' zal meten, en niet het effect van al dan niet deelname aan een opleiding. Dit is een standaardbenadering bij experimenten, die ook noodzakelijk is omdat men anders de toevalstoewijzing doorbreekt.

Na een jaar werd de groep opgevolgd. De resultaten zijn eerder beperkt: de kans op werken door deelname is toegenomen met 2 procentpunten (bij de controlegroep werkt op dat moment 49,4%) en er is een iets grotere impact op het arbeidsinkomen (+5,5%). Geen van beide resultaten is overigens statistisch significant. De impact is wel groter (en significant) voor opleidingen aangeboden door private aanbieders, ook na controle voor de aard van de opleidingen en gekende persoonskenmerken. Bij een meting na drie jaar worden geen verschillen meer gevonden.

Drie andere recente experimentele evaluaties van opleidingen voor werklozen zijn specifiek gericht op achtergestelde jongeren in respectievelijk Colombia (Attanasio, Kugler, & Costas, 2011), de Dominikaanse Republiek (Card, Ibarra, Regalia, Rosas, & Soares, 2011), en Malawi (Cho, Kalomba, Mobarak, & Orozco, 2013). De resultaten van deze studies, die wellicht minder relevant zijn vanuit het perspectief van een westerse arbeidsmarkt met een

goed ontwikkeld initieel onderwijssysteem, sluiten aan bij de reeds vermelde resultaten voor Turkije, met uitzondering van Colombia, waar wel een sterke impact wordt gemeten, althans bij vrouwelijke deelnemers.

Niet-experimenteel

In Europa zijn er in recente jaren diverse evaluaties gemaakt van de effectiviteit van opleidingen voor werklozen. Zoals reeds gezegd, wordt er hier uitdrukkelijk geen gebruik gemaakt van een experimenteel design. Bovendien valt op dat in de meerderheid van de gevallen gekozen wordt voor één specifiek evaluatiedesign, met name het *timing of events design* (Abbring & van den Berg, 2003).²

In de basisvorm van dit design worden de kans op deelname aan opleiding en de kans op het verlaten van de werkloosheid samen gemodelleerd. De basisintuïtie is dat als een bepaalde interventie inderdaad effectief de kans op het vinden van werk verhoogt, dit effect zich alleszins pas kan manifesteren op het moment van de interventie of kort daarna, en alleszins niet voordien (of nog, een opleiding die je start na vier maanden werkloosheid, kan nog geen effect hebben op de uitstroombkans in de derde werkloosheidsmaand). Anticipatie-effecten moeten dan ook worden uitgesloten.

Een grote uitdaging voor een evaluatiedesign is de vraag hoe het probleem van niet geobserveerde heterogeniteit wordt opgelost. Stel dat meer gemotiveerde werklozen vlugger werk vinden. Stel dat meer gemotiveerde werklozen meer deelnemen aan opleiding. Als we die motivatie niet meten (waarvoor het een 'niet geobserveerd verschil' wordt), dan kunnen we nooit zeker zijn of de verhoogde uitstroom na deelname aan opleiding een gevolg is van die opleiding, dan wel een gevolg is van die motivatie. In een experimenteel design wordt dit opgelost door de randomisering: gemiddeld gezien zal de motivatie (en andere niet geobserveerde verschillen) in de deelnamegroep en de controlegroep gelijk zijn. Bij het timing of events design wordt dit opgelost door de 'timing van de gebeurtenissen' te exploiteren: het effect van de interventie kan zich enkel manifesteren na het moment van de interventie, terwijl wordt verondersteld dat de niet geobserveerde heterogeniteit constant is over de volledige

werkloosheidsperiode (dus zowel voor als na de interventie). Op die manier kunnen de twee elementen worden gescheiden.

Noteer ook dat waar bij een experiment de onderzoeker reeds betrokken moet zijn bij de maatregel vooraleer die start, dit voor een timing of events design niet nodig is. Hier kan men gebruik maken van historische data, waardoor het ook mogelijk is om reeds lopende programma's te evalueren. Deze benadering laat toe om rekening te houden met het dynamisch karakter van zowel de werkloosheid als van het selectieproces dat voorafgaat aan de deelname aan opleiding. Zo zullen werklozen typisch op verschillende werkloosheidsduren starten met een opleiding. In een experimentele benadering wordt met dit element rekening gehouden in zoverre dat, bij een goede randomisering, de werkloosheidsduren waarop men start met de opleiding gelijk verdeeld zullen zijn in de deelnamegroep en in de controlegroep. Voor de rest doet men daar in een dergelijk opzet niets mee. Nochtans is het beleidsmatig juist erg interessant om te weten of er een relatie is tussen de effectiviteit van de opleiding en de duur waarop men start met de opleiding. Het timing of events design is uitermate geschikt om dergelijke vragen te beantwoorden.

Een ander dynamisch aspect betreft het feit dat elke cohorte van personen die werkloos worden, via een uitsortingsproces kleiner wordt naarmate de tijd vordert (naarmate de werkloosheidsduur oploopt). De sterkste werklozen (lees: degenen met de eigenschappen die het meest gewild zijn op de arbeidsmarkt), zullen het eerst uitstromen, en naarmate de tijd vordert zal het profiel van de overblijvende werklozen (uit die cohorte) steeds zwakker worden. Dit impliceert dat de sterkste werklozen minder kans hebben om deel te nemen aan een opleiding: ze zijn immers al uitgestroomd vooraleer ze kans maken om te starten met de opleiding (Osikominu, 2012). Dit soort van dynamische selectie zet zich verder naarmate de werkloosheidsduur stijgt. Binnen het timing of events design wordt dit expliciet mee in rekening gebracht.

Ook het reeds vroeger vermelde *locking-in* effect heeft met dynamiek te maken. Een hieraan gerelateerd element heeft betrekking op de vraag wat het verband is tussen de effectiviteit van een opleiding en haar duur. Deze relatie moet omzichtig worden

gehanteerd, omdat er mogelijk sprake is van endogeniteit: de effectieve duur gedurende dewelke men de opleiding blijft volgen, zou wel eens afhankelijk kunnen zijn van het succes van het zoekgedrag gedurende de opleiding (zie Fitzenberger, Osikominu, & Paul, 2010). Deze auteurs geven twee voorbeelden: een deelnemer die het geluk heeft om tijdens de deelname een aantrekkelijk jobaanbod te krijgen zal mogelijk de opleiding voortijdig beëindigen, terwijl degenen die geen aanbod krijgen de opleiding volledig volgen. In dit geval is er voor de drop-outs sprake van een positieve selectie, en zou men dus mogelijk ten onrechte concluderen dat kortere opleidingen meer effectief zijn dan langere opleidingen. Maar ook het omgekeerde is mogelijk, aldus deze auteurs. Mogelijk zijn de drop-outs juist degenen die om welke reden dan ook de opleiding niet aankunnen (bijvoorbeeld omdat ze te weinig doorzettingsvermogen hebben). In dat geval is er voor de drop-outs veeleer sprake van een negatieve selectie, en zou men mogelijk ten onrechte concluderen dat kortere opleidingen minder effectief zijn dan langere.

In een eerste reeks van studies wordt het basismodel gebruikt, waarin het selectieproces ('Wie neemt deel?') en de uitstroom naar werk gelijktijdig worden gemodelleerd. Richardson en van den Berg (2013) doen dit met Zweedse data. Ze stellen vast dat deelname aan opleiding de uitstroomkans naar werk kort na het verlaten van de opleiding in belangrijke mate verhoogt. Dit effect verdwijnt echter na een paar weken. Wanneer men bovendien rekening houdt met de duur van de opleiding is het globaal effect op de uitstroomkans uit de werkloosheid verwaarloosbaar. Hujer, Thomsen en Zeiss (2006) werken met data voor Oost-Duitsland. Ze stellen vast dat vooral middellange en langdurige opleidingen te maken hebben met een locking-in effect. Verder vinden ze voor geen enkel opleidingstype een positief effect na de opleiding, ook niet voor de kortstondige opleidingen. Lalive, van Ours en Zweimüller (2008) kijken naar Zwitserland, en stellen vast dat geen enkel Zwitsers actief programma (waaronder opleiding) de duur van het verblijf in de werkloosheid verkort.

Voorheen werd evenwel reeds aangegeven dat opleiding tijdens de werkloosheidsperiode misschien een soort van investering is: ten gevolge van locking-in verlengt men mogelijkterwijs wel de duur

van het verblijf in de werkloosheid (of verkort men deze duur niet), maar deze kost of deze investering kan verantwoord zijn als men nadien, dankzij de opleiding, een beter betaalde of een meer duurzame job vindt.

Om hiermee rekening te houden, wordt in een 'tweede generatie' van evaluaties van opleidingen voor werklozen het basismodel uitgebreid, door niet alleen de uitstroom naar werk op te nemen, maar tegelijkertijd ook aspecten van dat werk zelf (bijvoorbeeld de duur). Crépon, Ferraci en Fougère (2011) doen dit met Franse gegevens. Ze concluderen dat deelname aan opleiding het vertrek uit de werkloosheid niet versnelt. Maar, deelname aan opleiding heeft wel een significant en positief effect op de duur van de periode van werk die nadien volgt. En bovendien, meer langdurige opleidingen leiden weliswaar tot langere werkloosheidsperiodes, maar leiden ook tot langere periodes van werk.

Ook Osikominu (2012) past binnen deze tweede generatie. Op basis van Duitse gegevens stelt zij vast dat kortdurige opleidingen het verblijf in de werkloosheid verkorten, en zorgen voor een (beperkte) toename van de jobstabiliteit nadien. Het effect van meer langdurige opleidingen is verschillend. Initieel zullen zij, zoals verwacht, de duur van het verblijf in de werkloosheid verlengen. Eens het vooraf geplande einde van de opleiding bereikt is (dit verschilt mogelijk van het feitelijk einde, wat voor drop-outs immers op een vroeger punt zal liggen), gaan de deelnemers aan een veel sneller tempo naar werk dan niet-deelnemers. Bovendien gaan zij dan naar meer stabiele periodes van werk, en verdienen ze meer. Langdurige opleidingen, aldus de auteur, zijn in staat om heel heterogene groepen van werklozen te integreren op de arbeidsmarkt, met inbegrip van deelnemers die aanvankelijk starten met redelijk zwakke arbeidsmarktkansen.

De tweede generatie studies bevestigen eigenlijk de bevindingen van de eerste generatie, maar door daar elementen over de latere werksituatie aan toe te voegen, plaatsen ze die in een heel ander daglicht. Nochtans is ook daarmee de vraag naar de effectiviteit van opleiding voor werklozen nog niet definitief beantwoord. Men moet dan immers vervolgens gaan afwegen of de positieve gevolgen op het vlak van werk opwegen tegenover de kosten van de opleiding (directe kost en locking-in).

Osikominu (2012) komt hier tot de vaststelling dat, althans op korte termijn, vanuit een budgettair standpunt alleen de kortstondige opleidingen kosteneffectief zijn. De langdurige opleidingen scoren hier slechter, omdat de extra uitgaven aan werkloosheidsuitkeringen ten gevolge van locking-in serieus kunnen oplopen, zodat men nadien ook een langere terugverdienperiode nodig heeft om deze te compenseren. Verder onderzoek zal moeten aantonen of dit ook het geval is.

Joost Bollens
HIVA, KU Leuven

Noten

1. Randomized Controlled Trial.
2. Een ander niet-experimenteel design dat ook wordt gehanteerd bij de evaluatie van opleidingen, zijn de diverse varianten van matching (zoals propensity score matching), zie bijvoorbeeld het werk van Lechner. Bij deze benadering gaat men ervan uit dat men informatie heeft over alle relevante heterogeniteit. Ook het Treffer-instrument (zie tekst) is op deze methodiek gebaseerd.

Bibliografie

Abbring, J., & van den Berg, G. (2003). The Nonparametric Identification of Treatment Effects in Duration Models. *Econometrica*, 71, 1491-1517.

Attanasio, O., Kugler, A., & Costas, M. (2011). Subsidizing Vocational Training for Disadvantaged Youth in Colombia: Evidence from a Randomized Trial. *American Economic Review*, 3, 188-220.

Card, D., Ibarraran, P., Regalia, F., Rosas, D., & Soares, Y. (2011). The Labor Market Impacts of Youth Training in the Dominican Republic: Evidence from a Randomized Evaluation. *Journal of Labor Economics*, 29(2), 267-300.

Cho, Y., Kalomba, D., Mobarak, A., & Orozco, V. (2013). *Gender Differences in the Effects of Vocational Training: Constraints on Women and Drop-Out Behavior* (IZA Discussion Paper No. 7408). Bonn: IZA.

Crépon, B., Duflo, E., Gurgand, M., Rathelot, R., & Zamora, P. (2013). Do Labor Market Policies have Displacement Effects? Evidence from a Clustered Randomized Experiment. *The Quarterly Journal of Economics*, 128(2), 531-580.

Crépon, B., Ferraci, M., & Fougère, D. (2011). Training the unemployed in France: how does it affect unemployment duration and recurrence? *Annals d'Economie et Statistique*.

De Rick, K., & De Cuyper, P. (2014). Het persoonlijk ontwikkelingsplan: een effectief arbeidsmarktinstrument? Een analyse van drie cases. *Over:Werk. Tijdschrift van het Steunpunt WSE*, 24(2), 27-35. Leuven: Steunpunt Werk en Sociale Economie / Uitgeverij Acco.

Fitzenberger, B., Osikominu, A., & Paul, M. (2010). *The heterogeneous effects of training incidence and duration on labor market transitions* (IZA Discussion Paper No. 5269). Bonn: IZA.

Gesine, S., Rässler, S., & Schewe, T. (2006). Das TrEffer-Projekt der Bundesagentur für Arbeit: die Wirkung von Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik. *Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung – Journal for Labour Market Research*, 39(3/4), 447-465.

Ham, R., & Lalonde, J. (1996). Evidence from Experimental Data on Training. *Econometrica*, 64(1), 175-205.

Hirshleifer, S., McKenzie, D., Almeida, R., & Ridao-Cano, C. (2014). *The impact of vocational training for the unemployed: experimental evidence from Turkey* (Policy research working paper 6807). World Bank.

Hujer, R., Thomsen, S., & Zeiss, C. (2006). The effects of vocational training on the duration of unemployment in Eastern Germany. *Advances in Statistical analysis*, 90(2) 299-321.

Lalive, R., van Ours, J., & Zweimüller, J. (2008). The impact of active labour market programmes on the duration of unemployment in Switzerland. *Economic journal*, 118(1), 235-257.

Osikominu, A. (2012). *Quick job entry or long-term human capital development? The dynamic effects of alternative training schemes* (University of Zurich Working Paper Series). Zurich: University of Zurich.

Pedersen, J., Rosholm, M., & Svarer M. (2012). *Experimental Evidence on the Effects of Early Meetings and Activation* (IZA Discussion Paper No. 6970). Bonn: IZA.

Richardson, K., & van den Berg, G. (2013). Duration dependence versus unobserved heterogeneity in treatment effects: Swedish labor market training and the transition rate to employment. *Journal of Applied Econometrics*, 28(2), 325-351.