

Impact van tijdelijke aanwervingstoelagen

Een micro-economische analyse van de plusplannen en van het voordeelbanenplan

***In deze studie buigen we ons over de micro-economische weer-
slag van bepaalde werkgelegenheidsprogramma's. De bestudeer-
de maatregelen hebben tot doel bepaalde categorieën van werk-
nemers beter te integreren op de arbeidsmarkt. Eerst is er een
beschrijvende analyse van het profiel van de werknemers die
met die subsidies worden aangeworven, van hun werkgevers en
van hun arbeidsprestaties. Vervolgens pogen we aan de hand
van een statistisch model de impact van die tijdelijke aanwer-
vingstoelagen op de tewerkstellingsduur van de begunstigden te
duiden.***

Definities

De bestudeerde maatregelen bestaan uit tijdelijke aanwervingstoelagen die aan de werkgever worden verleend in de vorm van een vermindering van de socialezekerheidsbijdragen. De *plusplannen* hebben hoofdzakelijk tot doel zelfstandigen aan te moedigen om werknemers in dienst te nemen. Ze richten zich tot nieuwe werkgevers die een eerste (*plus-één-plan*), tweede (*plus-twee-plan*) of derde (*plus-drie-plan*) werknemer aanwerven. Op het ogenblik van hun aanwerving moeten de betrokken personen evenwel tot een bepaalde niet-werkende categorie behoren zoals de uitkeringsgerechtigde volledig werklozen, de niet-uitkeringsgerechtigde volledig werklozen die sinds meer dan een jaar ingeschreven staan als werkzoekende, de gewezen leerlingen, de werkzoekenden met een beperkte arbeidsgeschiktheid, enz. De bijdragevermindering wordt toegekend gedurende 13 kwartalen voor het *plus-één-plan* en het *plus-twee-plan* en gedurende 9 kwartalen voor het *plus-drie-plan*.

Het *voordeelbanenplan* beoogt uitsluitend de integratie van langdurig werklozen. De volgende categorieën van werknemers komen hiervoor in aanmerking: langdurig uitkeringsgerechtigde volledig werklozen (> 1 jaar), bestaansminimumtrekkers die ingeschreven staan als werkzoekende (> 1 jaar) en werkzoekenden die behoren tot bepaalde leeftijds- of scholingscategorieën. De bijdragevermindering wordt gedurende 9 kwartalen aan de werkgever verleend en de omvang ervan varieert naargelang

van de kenmerken van de werknemer, zoals de periode van werkloosheid die voorafgaat aan de aanwerving.

Methodologie en gebruikte gegevens

De studie heeft tot doel de *impact van die maatregelen op het traject van de begunstigden* binnen de loon- en weddetrekkende werkgelegenheid te bestuderen. Om dat traject te definiëren doen we een beroep op een resultaatsindicator, namelijk de tewerkstellingsduur. Het gaat om de tewerkstellingsperiode die volgt op de aanwerving van de begunstigde, eventueel bij verschillende werkgevers, maar zonder een onderbreking van meer dan drie maanden. De evaluatiemethode vereist dat een controlegroep wordt samengesteld teneinde het traject van de begunstigden te kunnen vergelijken met dat van de referentiepersonen. In theorie moeten de kenmerken van de personen van beide

groepen zoveel mogelijk gelijkaardig zijn, met uitzondering van het criterium van deelname aan de bestudeerde maatregelen. De statistische analyse probeert de bestaande verschillen tussen beide groepen te verklaren. Hierbij wordt rekening gehouden met waarneembare heterogeniteitsfactoren (bijvoorbeeld de leeftijd of de periode van werkloosheid die voorafgaat aan de aanwerving) en in de mate van het mogelijke met niet-waarneembare factoren (met name motivatie of zelfvertrouwen).

De gegevens zijn afkomstig van de administratieve gegevensbank LATG (loon- en arbeidstijdgegevens) van de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (RSZ). De bestanden bevatten geanonimiseerde gegevens over de werknemers,¹ hun werkgevers en hun arbeidsprestaties en geven aan of de prestatie tijdens het kwartaal in aanmerking kwam voor een maatregel inzake bijdragevermindering. In totaal beschikken we over 16 observatiekwartalen die de periode 1997-2000 dekken. Op basis van die gegevens werden tijdens het eerste kwartaal van 1998 twee types van aanwerving geïdentificeerd, de aanwerving van begunstigden van de bestudeerde maatregelen (de doelgroep) en van niet-begunstigden (de controlegroep). Vervolgens werden die personen in de tijd gevolgd om de tewerkstellingsduur in kwartalen te bepalen. In totaal werden 145 778 aanwervingen geïdentificeerd tijdens het eerste kwartaal van 1998. Van die banen zijn 4 939 (3,4%) plan-plus-banen en 8 447 (5,8%) voordeelbanen.

Beschrijvende analyse

Tabel 1 geeft voor elk van de verschillende aanweringstypes de opsplitsing naar werknemers-, werkgevers- en prestatiegebonden kenmerken. In de laatste kolom kunnen de kenmerken van elke groep vergeleken worden met die van het geheel van de prestaties tijdens het eerste kwartaal van 1998.

In vergelijking met de controlegroep worden de bestudeerde toelagen verhoudingsgewijs meer toegekend aan voltijds werkende mannen tussen 25 en 44 jaar. Vlaamse werknemers komen iets vaker in aanmerking voor plan-plus-banen, terwijl werknemers uit Wallonië duidelijk meer in aanmerking komen voor het voordeelbanenplan. Hoewel sei-

zoensarbeid of onregelmatige arbeid minder vaak voorkomen dan bij de controlegroep, zijn ze toch frequent bij de voordeelbanen.² Wat de werkgeverskenmerken betreft, zijn het hoofdzakelijk de kleine ondernemingen (wat evident is voor de plusplannen) en de middelgrote ondernemingen die een beroep doen op de bestudeerde maatregelen. De ondernemingen waarvan de maatschappelijke zetel in Vlaanderen is gevestigd, doen vooral een beroep op de plusplannen, de ondernemingen met maatschappelijke zetel in Wallonië eerder op het voordeelbanenplan. Het mediaan dagloon is iets minder hoog bij de voordeelbanen dan bij de plan-plus-banen en de banen van de controlegroep.

Bovendien blijkt dat onze controlegroep bijzonder jong is en proportioneel iets meer vrouwen telt dan het totaal van de prestaties. Aangezien de controlegroep enkel bestaat uit nieuwe aanwervingen,³ omvat hij de nieuwkomers op de arbeidsmarkt, een populatie die voornamelijk bestaat uit jongeren met een hogere vrouwelijke activiteitsgraad dan gemiddeld. Bovendien is die populatie van nieuwkomers verhoudingsgewijs samengesteld uit meer arbeiders die deeltijds werk, seizoensarbeid of onregelmatige arbeid verrichten. Vooral de zeer grote ondernemingen werven binnen de controlegroep, terwijl de meeste gesubsidieerde aanwervingen plaatsvinden in de heel kleine ondernemingen (*plan-plus*) en in de kleine en middelgrote ondernemingen (< 50 werknemers).⁴

De basisgegevens bevatten geen informatie over *de duur* van de werkloosheid of van de onvrijwillige inactiviteit die aan de aanwerving voorafgaat. Die informatie geeft echter vaak aanwijzingen over de moeilijkheden die mensen ondervinden om zich op duurzame wijze op de arbeidsmarkt te integreren. Indien de begunstigden binnen de doelgroep langer (of minder lang) werkloos zijn geweest dan de personen van de controlegroep, kan de impact van de bestudeerde maatregelen worden onderschat (of overschat). Om die tekortkoming weg te werken, hebben wij ons gebaseerd op de aanwezigheid of afwezigheid van de aangeworven werknemers in de gegevensbank tijdens de kwartalen die voorafgaan aan het moment van aanwerving, dat wil zeggen in de loop van 1997. Die aanpak heeft uiteraard beperkingen want een afwezigheid in de gegevensbank kan eventueel overeenkomen

met een periode van 'vrijwillige' inactiviteit, zoals een loopbaanonderbreking, een opleidingsperiode, werk als zelfstandige, enz.

Uit tabel 1 blijkt dat 25% van de personen van de controlegroep een arbeidsprestatie heeft geleverd

tijdens het kwartaal dat voorafgaat aan hun aanwerving⁵ (vierde kwartaal van 1997). Daarentegen heeft 57% van hen geen enkele prestatie geleverd in het jaar vóór hun aanwerving. Aangezien die groep de jongeren omvat die tijdens dat kwartaal hun intrede doen op de arbeidsmarkt, is dat resul-

Tabel 1.

Aanwervingen per type en totaal van de prestaties: belangrijkste eigenschappen (eerste kwartaal van 1998; in % van het groepstotaal, tenzij anders vermeld).

	Plan-plusbanen	Voordeelbanen	Controlegroep	Totaal prestaties RSZ
Aandeel vrouwen	42,05	43,91	46,45	41,31
< 25 jaar	22,23	26,52	39,10	13,45
25 < 45 jaar	66,86	64,41	51,70	61,02
45 jaar en meer	10,91	9,07	9,20	25,53
Woonplaats van de werknemer				
Brussel	9,09	10,60	11,42	7,98
Vlaanderen	62,54	41,90	59,91	64,01
Wallonië	28,37	47,51	28,68	28,00
Plaats van de maatschappelijke zetel van de werkgever				
Brussel	11,05	14,49	27,17	35,54
Vlaanderen	61,17	47,57	55,61	47,49
Wallonië	27,78	37,94	17,22	16,97
Deeltijdse arbeid	33,16	40,23	50,04	27,54
Seizoensarbeid of onregelmatige arbeid	0,14	21,07	27,15	5,43
Arbeider	53,82	67,73	55,89	41,34
Dagloon (mediaan in BEF)	6,27	6,14	6,28	8,12
Dagloon < 5 500 BEF	27,69	26,06	24,67	11,60
Grootte van de onderneming				
< 10 werknemers	96,68	38,10	23,16	16,38
10 < 50 werknemers	3,08	23,29	18,18	18,24
50 < 100 werknemers	-	4,43	5,16	6,23
100 < 500 werknemers	-	9,36	11,93	14,86
500 en meer werknemers	-	24,83	41,56	44,29
Afwezig tijdens de 4 kwartalen van het jaar 1997	39,12	63,43	57,45	-
Enkel afwezig tijdens de laatste drie kwartalen van het jaar 1997	5,49	15,09	8,92	-
Enkel afwezig tijdens de laatste twee kwartalen van het jaar 1997	3,20	7,48	4,89	-
Enkel afwezig tijdens het laatste kwartaal van het jaar 1997	3,30	4,24	3,42	-
Aanwezig tijdens het laatste kwartaal van het jaar 1997	48,89	9,76	25,32	
Aantal prestaties	4 939	8 447	132 392	3 212 015

Bron: Eigen berekeningen op basis van niet gepubliceerde RSZ-gegevens.

taat niet verrassend. Wat de doelgroep betreft, wijzen we erop dat 49% van hen een prestatie heeft geleverd tijdens het kwartaal dat hun plan-plus-baan voorafgaat, tegenover 10% voor de voordeelbanen. Omgekeerd heeft 39% geen prestatie geleverd tijdens het jaar dat voorafgaat aan hun plan-plus-baan, tegenover 63% voor de voordeelbanen.

De *scholingsgraad* van de werknemer is een ander belangrijk gegeven dat het traject op de arbeidsmarkt kan beïnvloeden. In de literatuur wordt dat begrip vaak gemeten door het studieniveau. Omdat wij niet over dat gegeven beschikken, benaderden wij de scholingsgraad via het dagloon en de spreiding van die variabele binnen de bestudeerde aanwervingen. Volgens enquêtes⁶ zou het aantal werknemers met ten hoogste een diploma lager secundair onderwijs in 1998 tussen 25% en 30% van de loon- en weddetrekkende werkgelegenheid vertegenwoordigen. Om een werknemer met een laaggeschoolde job binnen de bestudeerde aanwervingen te identificeren en tegelijkertijd die vork te respecteren, hebben we een dagloongrens van 5 500 BEF gekozen. Volgens dat scholingscriterium zouden de werknemers die in het kader van de bestudeerde subsidies (vooral de plusplannen) worden aangeworven, iets lager geschoold zijn dan de werknemers van de controlegroep. We onderstrepen dat de spreiding van het dagloon niet sterk verschilt tussen de drie groepen.

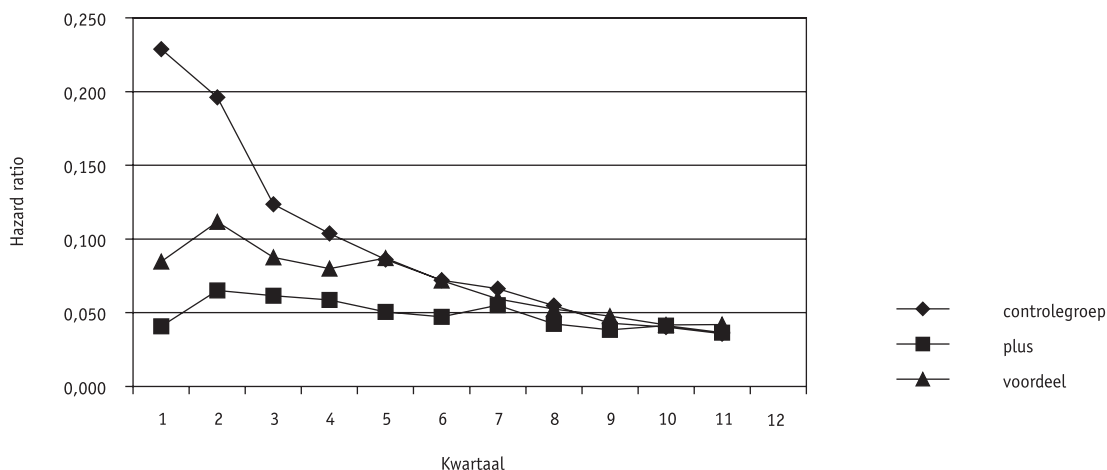
De *bedrijfstak* kan eveneens een invloed hebben op de tewerkstellingsduur van een werknemer. De bedrijfstakken verschillen immers op het vlak van economische performantie, maar ook op het vlak van organisatie en verloning. De aanwervingen binnen de doel- en controlegroep vinden vooral plaats in vijf sectoren: *immobiliën, verhuur en diensten aan bedrijven; groot- en detailhandel; verwerkende nijverheid; bouw en hotels en restaurants*. In vergelijking met de aanwervingen binnen de controlegroep, komen de aanwervingen binnen de doelgroep, en in het bijzonder de *plan-plus-banen*, relatief vaker voor in de *groot- en detailhandel*. De *voordeelbanen* komen dan weer iets meer voor in de *verwerkende nijverheid*.

Tewerkstellingsduur

Grafiek 1 geeft informatie over de tewerkstellingsduur⁷ van de aanwervingen binnen de controlegroep en de doelgroep. Het risico op een onderbreking van de tewerkstelling wordt gemeten door het begrip *hazard ratio* of voorwaardelijke uitstroomgraad (uit de tewerkstelling). Dat percentage meet de kans op een situatieverandering naarmate de tijd vordert. Met behulp van onze gegevens kunnen we de *hazard ratio* ramen voor elk aanwervingstype. Voor die raming is het in principe nodig dat de personen binnen elke maatregel

Grafiek 1.

Hazard ratio of uitstroomgraad uit de werkgelegenheid.



Bron: Eigen berekeningen op basis van niet gepubliceerde RSZ-gegevens.

een homogene groep vormen.⁸ Al gaat die hypothese hier wellicht niet volledig op, zo krijgen we een eerste idee van de voorwaardelijke uitstroomgraden.

De hazard ratio is tijdens de eerste twee kwartalen veel groter voor de controlegroep dan voor de doelgroep. Vanaf het vijfde kwartaal wordt de ratio vergelijkbaar voor voordeelbanen en controlegroep, terwijl pas vanaf het zevende kwartaal een gelijk percentage wordt verkregen voor de drie groepen. Bovendien is de geraamde hazard ratio van de controlegroep de enige die duidelijk afneemt over de gehele periode, en dan vooral in het begin. Zoals gezegd kan de daling van de hazard ratio het gevolg zijn van de heterogeniteit tussen de individuen en niet noodzakelijk van de afhankelijkheid van de uitstroomgraden van de duur. Welnu, onze controlegroep telt een groot aantal jongeren die hun intrede doen op de arbeidsmarkt en waarvan de inschakeling niet zonder moeilijkheden verloopt. Bovendien is het zo dat, binnen de controlegroep, 31% van de aanwervingen met een tewerkstellingsduur van minder dan 3 maanden plaatsvindt binnen de categorie *interimkantoren en levering van tijdelijk personeel*. Die personen slagen er duidelijk niet in zich via loonarbeid duurzaam te integreren op de arbeidsmarkt aangezien een onderbreking van de tewerkstellingsperiode overeenstemt met een uitstroom van meer dan drie maanden. Ter vergelijking, de begunstigden van de subsidiemaatregelen lijken veel minder problemen te ondervinden tijdens hun eerste tewerkstellingsjaar. Wat de vergelijking tussen de bestudeerde maatregelen betreft, hebben de voordeelbanen een hogere hazard ratio dan de plan-plus-banen, vooral gedurende de eerste zes kwartalen. Bij de voordeelbanen verhoogt de hazard ratio tijdens het vijfde kwartaal, terwijl bij de plan-plus-banen een geringe toename van de hazard ratio vastgesteld wordt in de loop van het zevende en van het tiende kwartaal.

Resultaten van de statistische analyse

Om die resultaten te verfijnen hebben we een statistische analyse gemaakt van de weerslag van de bestudeerde toelagen op de tewerkstellingsduur. Hierbij hebben we zowel voor de waarneembare (beschikbaar in onze gegevens) als voor de niet-

waarneembare heterogeniteitsfactoren gecontroleerd. De schattingsresultaten tonen dat seizoenarbeiders en personen die onregelmatig werk verrichten of die werkzaam zijn in de horeca, een grotere kans maken op een onderbreking van hun tewerkstelling met minstens één kwartaal. Wat de persoonsgebonden kenmerken betreft, zijn het vooral de laaggeschoolden die deeltijds werken en die gedurende minstens drie kwartalen vóór de bestudeerde aanwerving niet in de gegevensbank voorkwamen, die het meest kans maken op uitstroom uit de werkgelegenheid.

Uit de resultaten van het model blijkt verder dat de *bazard-functie* tijdens de gehele observatieperiode daalt. Zelfs na controle voor waargenomen en niet-waargenomen heterogeniteitsfactoren, is de kans op uitstroom in het begin van de observatieperiode (de eerste twee kwartalen) anderhalf keer groter dan op het einde (laatste twee kwartalen). De periodes van vermindering⁹ en stopzetting¹⁰ van de subsidie lijken de kans op uitstroom daarentegen niet te versterken. Bovendien stellen we vast dat de parameter waarmee de niet-waargenomen heterogeniteit wordt gevat in hoge mate significant is, wat wijst op het bestaan van niet-waargenomen karakteristieken die een belangrijke weerslag hebben op de tewerkstellingsduur.

Het blijkt dat de bestudeerde beleidsmaatregelen *de kans op uitstroom aanzienlijk verminderen*. Zoals reeds in de beschrijvende analyse werd aangetoond, geldt dat in grotere mate voor de plusplannen dan voor het voordeelbanenplan. Nochtans is het mogelijk dat het gemeten effect de werkelijke impact van de maatregelen *onder- of overschat* omdat niet gezuiverd werd voor het fenomeen van 'selectievertekening'. In het geval van het voordeelbanenplan – dat zich expliciet richt naar risicogroepen – lijkt het bijvoorbeeld een plausibele hypothese dat de werkgever de subsidie beschouwt als een compensatie voor een lagere productiviteit. Indien dat het geval is, dreigt de werkelijke impact van de maatregel in de statistische analyse onderschat te worden. Voor het plan-plus geldt wellicht de omgekeerde redenering. Dat plan is er veeleer op gericht extra werkgelegenheid te creëren bij zelfstandigen en niet zozeer de kansen op de arbeidsmarkt van risicogroepen te verhogen. Ter illustratie: bijna de helft van de personen die aangeworven worden met een plan-plus-subsidie, heeft

effectief gewerkt gedurende het trimester voorafgaand aan de aanwerving. Of dat hoge percentage duidt op het bestaan van aanzienlijke 'deadweight' kosten (waarbij aanwervingen gesubsidieerd worden die ook zonder de maatregel zouden plaatsvinden) of zelfs van een oneigenlijk gebruik van de maatregel (waarbij de korte overstap naar de werkloosheid enkel tot doel heeft een subsidie te verkrijgen), is moeilijk uit te maken op basis van onze gegevens. Wel is het vermoeden groot dat de personen die aangeworven worden via het plan-plus gemiddeld sterker staan op de arbeidsmarkt dan de personen binnen het voordeelbanenplan of zelfs binnen de controlegroep. De werkelijke impact van die maatregel wordt in onze statistische analyse dan waarschijnlijk overschat.

Besluit

Deze studie behandelt twee maatregelen met tijdelijke aanwervingstoelagen. Via de beschrijvende analyse konden belangrijke verschillen tussen beide maatregelen worden vastgesteld. Aldus blijkt dat risicogroepen duidelijk minder baat hebben bij de plusplannen dan bij het voordeelbanenplan. Bij ongeveer de helft van de begunstigden van de plusplannen bedraagt de periode van werkloosheid die voorafgaat aan de aanwerving immers minder dan drie maanden. De raming van een multivariaat model van de tewerkstellingsduur heeft het mogelijk gemaakt die resultaten te verfijnen. Na zuivering voor waargenomen en niet-waargenomen kenmerken van werknemers, van hun werkgevers en van het type van geleverde prestaties, blijkt dat beide bestudeerde toelagen de kans op uitstroom aanzienlijk verminderen. De selectievertekening zou er echter kunnen toe leiden dat de impact van het voordeelbanenplan onderschat en die van de plusplannen overschat wordt. De resultaten bevestigen de conclusies van andere studies die aantonen dat tijdelijke aanwervingstoelagen in België niet leiden tot de creatie van onzekere jobs, of in dit geval, tot jobs die van kortere duur zijn dan de niet-gesubsidieerde arbeidsplaatsen.

Maritza López Novella
Federaal Planbureau

Noten

1. Het geheel van werknemers die onderworpen zijn aan de sociale zekerheid en die moeten worden aangegeven bij de RSZ.
2. We benadrukken dat voor de plan-plus-banen een contract van onbepaalde duur moet worden afgesloten.
3. Ter verduidelijking, we houden enkel rekening met aanwervingen die volgden op een onderbreking in de tewerkstellingsperiode en niet met degene die het resultaat zijn van een verandering van werkgever.
4. In vergelijking met hun aandeel in het geheel van de prestaties in de loop van het kwartaal, zijn het nochtans de kleine ondernemingen (< 10 werknemers) die verhoudingsgewijs het meeste werven binnen de controlegroep.
5. Er dient te worden onderstreept dat het gaat om een prestatie die afgelopen was op het einde van het kwartaal en dat de werknemer die de prestatie heeft geleverd, een onderbreking van minder dan drie maanden heeft gekend vóór zijn aanwerving.
6. Het gaat om de Enquête naar de Arbeidskrachten (EAK) van het NIS en de panels van gezinnen PSBH en CSB.
7. Eventueel bij verschillende werkgevers, zolang hij maar ononderbroken is.
8. Wellicht gaat die hypothese hier niet volledig op. In dat geval kan de vorm van de geraamde hazard-functie worden aangetast en leiden tot verkeerde interpretaties. De geraamde hazard ratio kan immers afnemen omdat personen met een hogere hazard ratio als eersten vertrekken en personen met een lagere ratio achterblijven. In een dergelijk geval verkleint de geraamde ratio, niet omdat de duur een invloed heeft op de bestudeerde variabele, maar vanwege de heterogeniteit tussen personen.
9. Respectievelijk het vijfde kwartaal en het negende kwartaal (voor de plus-één-plannen en plus-twee-plannen).
10. Namelijk 9 kwartalen, behalve voor de plus-één-plannen en de plus-twee-plannen waarvan het einde van de subsidiëring buiten onze observatieperiode valt.