

Jeugdwerkloosheid in België. Diagnose en sleutelremedies¹

Cockx, B. (2013). Youth unemployment after the great recession: Evidence and lessons of national policies. *Intereconomics*, 48(4), 202-209.

Einde 2012 luidde de Europese Commissie de alarmbel over de evolutie van de werkloosheidsgraad bij jongeren (onder de 25 jaar) sinds het begin van de Grote Recessie in 2008. De jeugdwerkloosheidsgraad in de Europese Unie (EU-27) had een nooit eerder gezien cijfer van 22,8% bereikt, of 7,2 procentpunten hoger dan vier jaar eerder en meer dan twee keer zo hoog als het werkloosheidspercentage voor volwassenen in de meest actieve leeftijdsgroep (25 tot 54 jaar oud).² Daarom voerde de Commissie in februari van dit jaar de Jongerengarantie in, een initiatief met een budget van zes miljard euro voor de periode 2014-2020 om de EU-lidstaten te helpen jongeren binnen een periode van vier maanden nadat ze het formele onderwijs hebben verlaten een serieus aanbod te bezorgen voor een baan, voortgezet onderwijs, een plaats in het leerlingstelsel of een stage. Is de vraag naar dringende maatregelen gerechtvaardigd en biedt dit initiatief daarop een passend antwoord?

De dramatische stijging van de werkloosheidsgraad bij jongeren sinds 2008 is hoofdzakelijk het gevolg van de diepe economische crisis in de EU. Indien de Commissie ernaar wil streven om de werkloosheidsgraad bij jongeren te verlagen tot het peil van 2008, moet ze een minder restrictief fiscaal beleid voeren veeleer dan in een Jongerengarantie te investeren. Gezien de hoge overheidsschulden van talrijke EU-lidstaten, zou een ruimer fiscaal beleid echter contraproductief kunnen zijn, omdat de hogere rentevoeten die hieruit voortvloeien de groei in de privésector dreigt aan te tasten. Het is dan

ook moeilijk om een manier te vinden waarop de huidige crisis kan worden bestreden.

Toch biedt het feit dat de jeugdwerkloosheid tegenwoordig hoog op de politieke agenda staat ook een gelegenheid om *structurele* problemen in een aantal landen aan te pakken. Tabel 1 toont de gemiddelde werkloosheidsgraad bij jongeren en volwassenen in de meest actieve leeftijdsgroep in de afgelopen tien jaar (2003-2012) in de EU-27 en een aantal geselecteerde lidstaten. De gemiddelde werkloosheidsgraad van jongeren verschilt enorm tussen de lidstaten, van 7,3% in Nederland tot 30,7% in Griekenland. Dit verschil kan echter ten dele ook een weerspiegeling zijn van de verschillende algemene economische omstan-

digheden in de diverse lidstaten. Daarom geven we ook de werkloosheidsgraad bij jongeren weer in verhouding tot de werkloosheidsgraad bij volwassenen in de meest actieve leeftijdsgroep, zowel in proportionele termen als in absolute procentuele verschillen (zie de kolommen 3 en 4). Dit verandert echter niets aan het globale beeld. Sommige landen (België, Frankrijk, Griekenland en Spanje) hebben altijd een grotere *structurele* jeugdwerkloosheid dan andere.

Sommige kenmerken van de landen die in tabel 1 worden weergegeven, wijzen op mogelijke

mechanismen die deze verscheidenheid kunnen verklaren. Frankrijk, Griekenland en Spanje zijn landen met een zeer hoge graad van ontslagbescherming, terwijl Denemarken, Nederland en Oostenrijk landen zijn waar het actief arbeidsmarktbeleid (ALMP) als zeer efficiënt bekendstaat. Verder hebben Duitsland, Denemarken en Oostenrijk een goed uitgebouwd duaal leerlingenstelsel. In deze paper zullen we onderzoeken in welke mate die elementen een rol spelen in de verklaring van de hoge structurele jeugdwerkloosheid in België. Er wordt algemeen van uitgegaan dat de jeugdwerkloosheid in België voornamelijk een

probleem vormt in Wallonië en Brussel, maar niet zozeer in Vlaanderen. We gaan niet akkoord met die zienswijze.³ De jeugdwerkloosheidsgraden in Brussel en Wallonië zijn inderdaad uitermate hoog, met respectievelijk 35% en 30%, tegenover slechts 13% in Vlaanderen. In geen enkel land of gewest in tabel 1 ligt de relatieve jeugdwerkloosheidsgraad echter hoger dan in Vlaanderen. In termen van absolute verschillen, presteert Vlaanderen beter, maar wel nog aanzienlijk minder goed dan de bovenvermelde goed presterende landen.

Tabel 1.

Werkloosheidsgraad voor jongeren en volwassenen in de meeste actieve leeftijdsgroep in een selectie van EU-landen, 10-jarig gemiddelde (2003-2012)

Land	Werkloosheidsgraad voor jongeren (< 25 jaar) (1)	Werkloosheidsgraad voor volwassenen in de meest actieve leeftijdsgroep (25-54 jaar) (2)	Verhouding: (1)/(2)	Absoluut verschil: (1) - (2)
Griekenland	30,7%	11,1%	2,8	19,6 pptn
Spanje	30,4%	13,2%	2,3	17,2 pptn
Frankrijk	20,9%	7,7%	2,7	13,2 pptn
België	19,8%	6,8%	2,9	13,0 pptn
Brussel	35,0%	15,8%	2,2	19,1 pptn
Wallonië	29,6%	9,6%	3,1	20,1 pptn
Vlaanderen	13,5%	4,0%	3,3	9,4 pptn
EU27	18,9%	7,9%	2,4	11,0 pptn
Duitsland	11,4%	7,9%	1,4	6,5 pptn
Denemarken	10,4%	4,8%	2,2	5,6 pptn
Oostenrijk	9,0%	4,0%	2,2	5,0 pptn
Nederland	7,3%	3,4%	2,1	3,9 pptn

Bron: Eurostat

De hoge relatieve jeugdwerkloosheidsgraad in België weerspiegelt voornamelijk een probleem met laaggeschoolde jongeren. Onder de leeftijd van 25 jaar zijn de laaggeschoolden oververtegenwoordigd in de actieve bevolking, aangezien de hooggeschoolden op jonge leeftijd nog altijd aan het studeren zijn, terwijl de laaggeschoolden zich al op de arbeidsmarkt aanbieden. Tussen 2003 en 2012 bedroeg de gemiddelde werkloosheidsgraad onder de hooggeschoolde jongeren in België 12,7%,

wat lager lag dan het gemiddelde van 14,2% in de EU-27. In tegenstelling daarmee bedroeg het overeenkomstige percentage voor jongeren zonder diploma van het secundair onderwijs in België 30,4% tegenover 23,8% in de EU-27.

Figuur 1 levert verdere bewijzen van het feit dat de overgang van school naar werk bijzonder problematisch verloopt voor laaggeschoolden in België. In de eerste vijf jaar nadat ze zijn afgestudeerd, hebben Belgische jongeren gemiddeld slechts

gedurende drie jaar een baan. Dit is ruim onder het OESO-gemiddelde van ongeveer 3,5 jaar. Laaggeschoolden werken echter gemiddeld maar iets langer dan één jaar van de eerste vijf jaar van hun loopbaan. Geen enkel ander land uit figuur 1 presteert zo slecht als België.

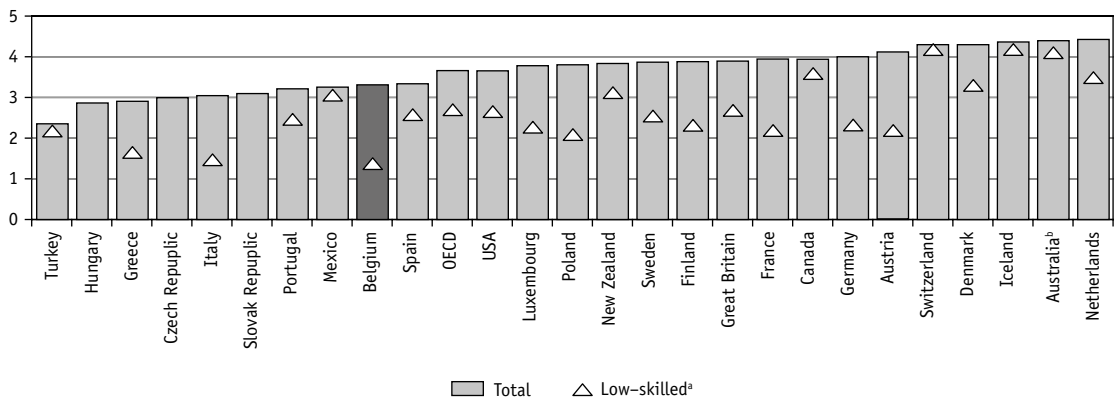
Daarnaast zijn migrantenjongeren in België veel erger getroffen dan in andere Europese landen. Baert en Cockx (2013) en Baert et al. (2013) analyseren dit probleem in detail en tonen aan dat discriminatie een belangrijke verklarende factor is. Wegens

plaatsgebrek gaan we in deze bijdrage niet dieper in op de specifieke problemen van migrantenjongeren.

We zullen hier proberen om een beter inzicht te krijgen in de oorzaken van de structurele jongerenwerkloosheid in België en sleutelremedies voorstellen die op recent academisch onderzoek steunen. Verder zullen we het belang van de drie eerder vermelde factoren bespreken: ontslagbescherming, onderwijs en de uitwerking van een passief en een actief arbeidsmarktbeleid.

Figuur 1.

Verwacht aantal jaar tewerkstelling gedurende de eerste vijf jaar na schoolverlaten, 2008



Noten: a. Minder dan hoger secundair onderwijs. b. Data hebben voor Australië betrekking op 2006.

Bron: Høj (2013)

Ontslagbescherming

In België zijn werknemers beschermd door een minimumloon en door een uitgebreide ontslagbescherming. Wij voeren aan dat een strikte ontslagbescherming de transitie van school naar werk wel vertraagt voor hooggeschoolde jongeren, maar niet zozeer voor laaggeschoolden. De werkgelegenheid van die laatste groep wordt sterker beïnvloed door het zeer hoge minimumloon in België.

Ontslagbescherming voor reguliere arbeid

Wetenschappelijke studies komen stevast tot het besluit dat de globale impact van een ontslagbescherming op de werkloosheidsgraad gering is en

zowel positief als negatief kan zijn en dat het effect op de werkgelegenheid maar licht negatief is.⁴ De voornaamste verklaring hiervoor is dat een strikte ontslagbescherming twee tegenovergestelde effecten heeft. Enerzijds vertraagt dit de overgang van werk naar werkloosheid. Anderzijds vermindert een strikte ontslagbescherming de overgang van werkloosheid naar werk, aangezien de bedrijven, vooruitlopend op de toekomstige kosten voor de aanpassing van hun personeelsbestand, voorzigtiger worden bij aanwerving. In principe kunnen deze effecten elkaar compenseren. Nochtans zijn er voldoende bewijzen dat een strikte ontslagbescherming veeleer de kansen op werk verslechtert van de groepen die het meest problemen ondervinden met een (her)intrede op de arbeidsmarkt, zoals jongeren, vrouwen en langdurig werklozen.

De ontslagbescherming is voor reguliere arbeidscontracten minder strikt in België dan voor het gemiddelde van de OESO en maar lichtjes strikter dan in Denemarken, dat bekendstaat voor zijn vrij flexibele systeem.⁵ Achter de OESO-indicator van de ontslagbescherming gaat in België echter een aanzienlijke heterogeniteit schuil wat striktheid betreft, in het bijzonder naargelang het type arbeidscontract. In België is er een verschil in ontslagbescherming voor contracten van onbepaalde duur tussen arbeiders en bedienden.⁶ Voor die laatste groep is er een verschil tussen werknemers die meer dan 32 254 euro per jaar verdienen en hen die minder verdienen. De opzeggingstermijn voor een arbeider bedraagt doorgaans minder dan een maand voor elke vijf jaar anciënniteit, terwijl die termijn voor laagbetaalde en hoogbetaalde bedienden respectievelijk drie en vijf maanden bedraagt. Dit betekent dat de ontslagbescherming in België voor hoogbetaalde bedienden wellicht tot de strengste in de OESO behoort, terwijl net het omgekeerde geldt voor arbeiders. In de mate dat bedienden hoger zijn opgeleid dan arbeiders, concluderen we dat de striktheid van de

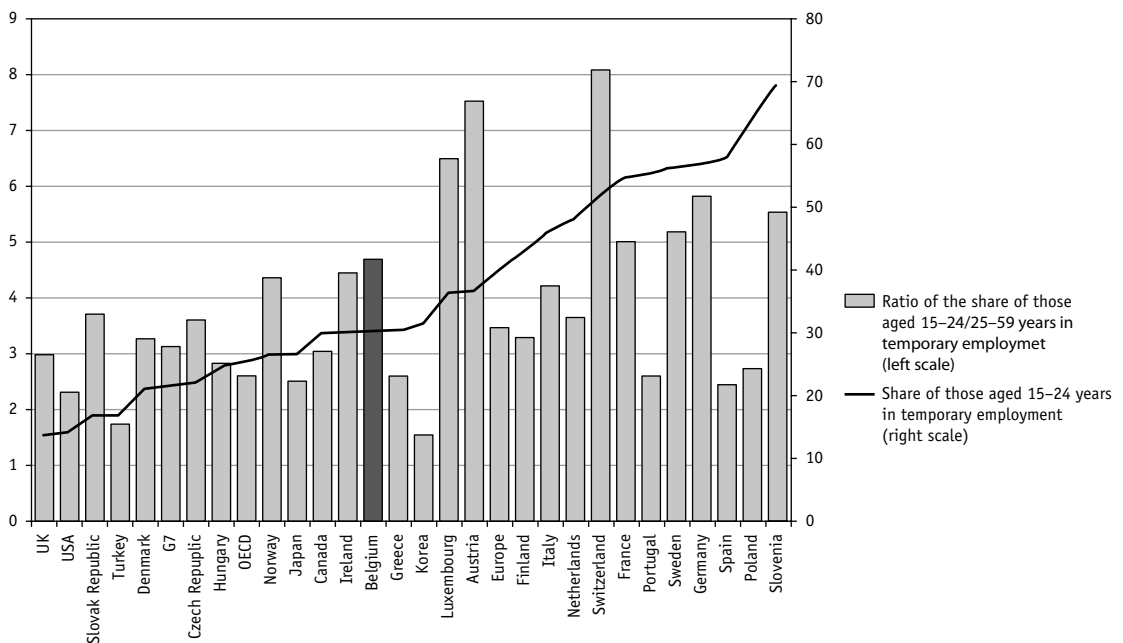
ontslagbescherming in België voor standaardcontracten van onbepaalde duur in het bijzonder een hinderpaal vormt voor hooggeschoolde jongeren. Voor laaggeschoolde jongeren is die strenge ontslagbescherming in mindere mate een probleem en zijn, zoals we verder zullen bespreken, andere factoren belangrijker.

Ontslagbescherming voor tijdelijke arbeid

Hoe strikter de ontslagbescherming is voor contracten van onbepaalde duur, des te vaker werkgevers tijdelijke contracten zien als een manier om schommelingen in de vraag naar hun producten te beheren en als selectiemiddel gebruiken alvorens contracten van onbepaalde duur aan te bieden. Daardoor bestaat het risico dat de arbeidsmarkt wordt onderverdeeld in een primair segment van duurzame werkgelegenheid en een secundair segment waarin werknemers van de ene kortstondige en uitzichtloze baan in de andere terechtkomen, met daartussen mogelijk ook enkele perioden van werkloosheid.

Figuur 2.

Belang van tijdelijke werkgelegenheid (tijdelijke en interim contracten) in de tewerkstelling van jongeren (2011)



Bron: Cahuc, Carcillo & Zimmermann (2013)

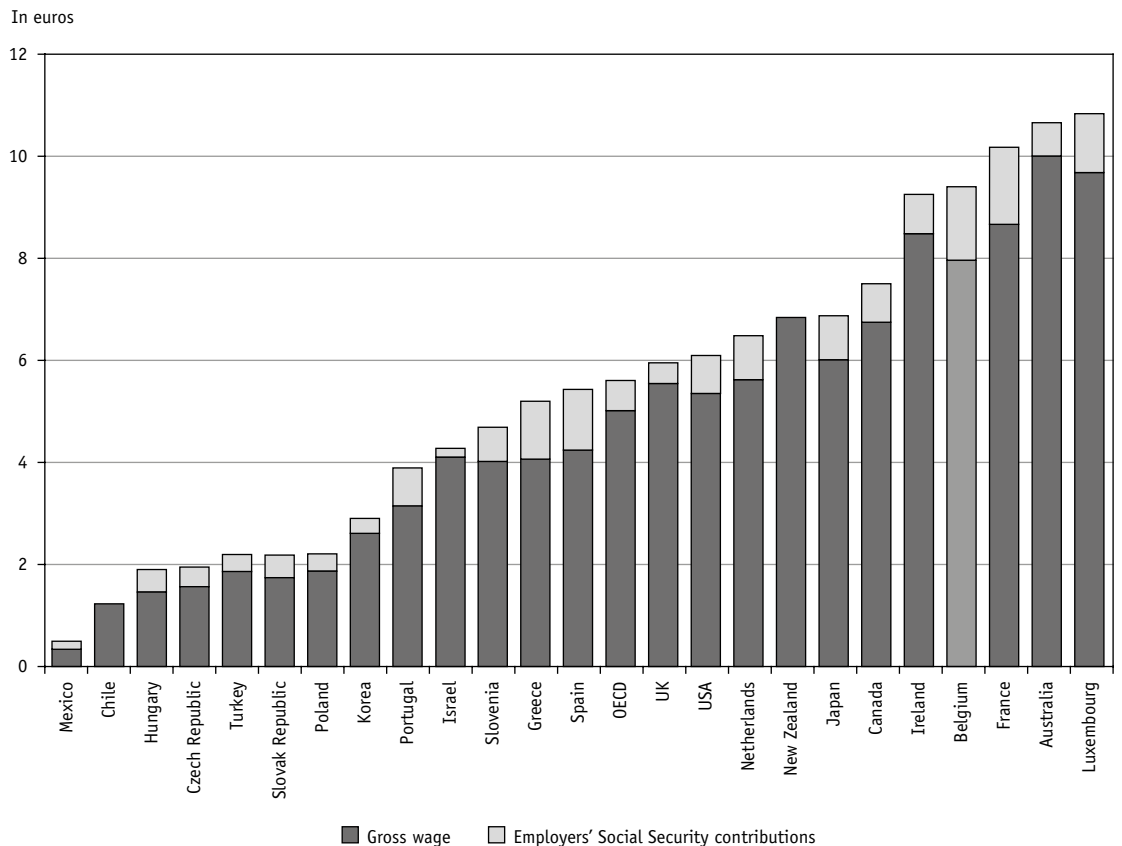
In België lijken tijdelijke contracten minder vaak dan in andere Europese landen te worden gebruikt (zie figuur 2). Slechts 30% van de tewerkgestelde jongeren hebben een tijdelijk contract. Dit is aanzienlijk lager dan het Europese gemiddelde van 40%. Bovendien is dit aandeel in België nagenoeg vijfmaal hoger dan dat van werknemers in de meest actieve leeftijdsgroep (dat tot de hoogste in de OESO behoort), wat betekent dat tijdelijke werkgelegenheid in België zelfs nog minder verspreid is onder de meest actieve leeftijdsgroep dan onder jongeren.

De bovenvermelde vrij zwakke bescherming voor arbeiders met een arbeidsovereenkomst van

onbepaalde duur – samen met de zeer strikte ontslagbescherming voor arbeidsovereenkomsten van bepaalde duur voor alle types van werknemers – biedt een verklaring voor het relatief beperkte gebruik dat in België van tijdelijke contracten wordt gemaakt. Daarnaast kunnen werkgevers van arbeiders gebruik maken van het zeer flexibele systeem van tijdelijke werkloosheid om schommelingen in de vraag naar hun producten op te vangen (Høj, 2013).⁷ Laatst genoemde argument is wel niet van toepassing op hooggeschoolde bedienden, waardoor voor die groep dan ook het risico blijft bestaan dat ze vast komen te zitten in tijdelijke jobs.

Figuur 3.

Uurloonkost van een twintigjarige werknemer tewerkgesteld aan het minimumloon in OESO landen waarin er een minimumloon van kracht is, 2010



Bron: Cahuc, Carcillo & Zimmermann (2013)

Dit beeld wordt verder versterkt door de bevindingen van Cockx en Picchio (2013). Op basis van een steekproef van meer dan 15 000 langdurig werkloze schoolverlaters in België, hebben die onderzoekers vastgesteld dat de meerderheid van de kortstondige jobs geen uitzichtloze banen zijn, maar wel een springplank naar een meer langdurige baan. Door een baan te aanvaarden die hoogstens één kwartaal duurt in plaats van op zoek te blijven gaan naar een betrekking van langere duur, neemt de waarschijnlijkheid om binnen de twee jaar een duurzame baan te vinden met 13,4 procentpunten toe voor mannen en met 9,5 procentpunten voor vrouwen. Toch moet deze vaststelling met de nodige voorzichtigheid worden bekeken, aangezien een dergelijke keuze tot zeer uiteenlopende resultaten kan leiden. Zo hebben 40% van degenen die kortstondige jobs aannemen in feite minder kans om een duurzame job te vinden. Daarenboven is in lijn van de verwachtingen het opstapeffect minder groot voor hooggeschoolden.

Minimumloon en loonkosten

Zoals hierboven vermeld, verloopt de transitie van school naar werk voor laaggeschoolde jongeren in België uitermate moeilijk, maar de strikte ontslagbescherming is daarvan niet de voornaamste oorzaak. Het probleem is eerder toe te schrijven aan de hoge minimumlonen. Onderzoekers zijn het er steeds meer over eens dat hoge minimumlonen een zeer nadelige invloed hebben op de werkgelegenheid van laaggeschoolde jongeren (Kramarz en Philippon, 2001; Neumark en Wascher, 2008).

Uit figuur 3 blijkt dat van alle OESO-landen waar een minimumloon van kracht is, de kosten om een 20-jarige tewerk te stellen in België tot de hoogste behoren. Bovendien onderschat deze figuur het werkelijke niveau van de loonkosten, aangezien ze zich op het wettelijke minimumloon baseert. In België wordt in de meeste sectoren een hoger minimumloon overeengekomen. Kampelmann en Rycx (2013, tabel 3) vermelden dat in 2007 het tewerkstellingsgewogen gemiddelde van de minimumlonen 17% hoger lag dan het wettelijke minimumloon.

Beleidsimplicaties

Aangezien de ontslagbescherming in België alleen strikt is voor bedienden, zou die dus voornamelijk

een belemmering kunnen betekenen voor de transitie van school naar werk van hooggeschoolde jongeren. Onder dwang van een arrest van het Grondwettelijk Hof van België, dat oordeelde dat de discriminatie in de ontslagbescherming tegen arbeiders ongrondwettelijk was, werd de federale regering in juli 2013 gedwongen om een nieuwe geharmoniseerde ontslagbescherming voor te stellen die op 1 januari 2014 van kracht zal worden.⁸ In deze nieuwe regeling kan voor werknemers met meer dan zeven jaar anciënniteit tot een derde van de ontslagvergoedingen worden gebruikt om de activeringskosten van de ontslagen werknemers te financieren. Deze gelijkschakeling van het niveau van de ontslagbescherming kan dan wel de transitie van school naar werk voor de hooggeschoolden vergemakkelijken, maar tegelijk bestaat het risico dat de kansen van de laaggeschoolden zullen worden belemmerd. Zelfs al zijn we van mening dat de voorgestelde hervorming een stap in de goede richting betekent, toch menen we dat de ontslagvergoedingen in een meer structurele hervorming efficiënter zouden kunnen worden gebruikt door het gros van de middelen in een verzekeringsfonds samen te brengen. Bovendien zou een deel van die fondsen moeten worden besteed aan de activering van werknemers met minder dan zeven jaar anciënniteit.⁹

Voor de inschakeling op de arbeidsmarkt van laaggeschoolde jongeren is het hoge minimumloon een van de grote struikelblokken in België. Het doet de loonkosten immers tot boven de productiviteit uitstijgen, waardoor het voor werkgevers niet winstgevend is om werknemers uit die groep aan te werven. Daarnaast wordt dit probleem nog verergerd door het recente akkoord dat door de sociale partners werd bereikt om per 1 januari 2015 de geleidelijke modulering van het minimumloon volgens leeftijd af te schaffen.¹⁰ Dit betekent dat het volledige minimumloon van toepassing zal zijn op jonge werknemers onder de 21 jaar, waardoor hun loonkosten drastisch zullen stijgen. We pleiten er nadrukkelijk voor om die maatregel opnieuw te bekijken. Aangezien de minimumlonen in België volgens internationale normen hoog liggen, zal dit echter niet volstaan. Ofwel moet het minimumloon verder worden verlaagd, ofwel, indien dit sociaal onaanvaardbaar is, moeten de lage lonen structureel worden vermindert. Talrijke studies hebben aangetoond dat een verlaging van de arbeidskosten des te meer werkgelegenheid creëert wanneer de vermindering gericht

is op lage lonen die dicht bij het minimumloon liggen (Cockx et al., 2005; Cahuc et al., 2013). Volgens Dejemeppe en Van der Linden (2013), kunnen die gerichte loonkostenverlagingen worden gefinancierd door het merendeel van de bestaande doelgroepgerichte *aanwervingssubsidies* af te schaffen. Veeleer dan algemene arbeidskostenverlagingen door te voeren – zoals in het publieke debat vaak worden voorgesteld als remedie tegen de lage werkgelegenheidsgraad in België – zouden die verlagingen eerder op lage lonen gericht moeten zijn. Dit komt omdat algemene loonkostenverminderingen in grote mate worden omgezet in hogere (onderhandelde) nettolonen (Ibid.), waardoor ze amper tot een toename van de werkgelegenheid leiden.

Het onderwijssysteem

Het onderwijssysteem in België is georganiseerd volgens de verschillende taalgemeenschappen, met name de Vlaamse en de Franse.¹¹ Toch hebben de onderwijssystemen van die twee Gemeenschappen een aantal gemeenschappelijke kenmerken. De leerplicht begint op de leeftijd van 6 jaar en eindigt op 18 jaar,¹² later dus dan in de meeste OESO-landen.¹³ Differentiëren in studierichtingen ('streaming' of 'tracking') begint aan de aanvang van het secundair onderwijs, doorgaans op de leeftijd van 12 jaar. Vanuit internationaal oogpunt is dit vrij vroeg. De mediane leeftijd waarop leerlingen in OESO-landen in studierichtingen worden ingedeeld is 15 jaar (OECD 2012).

De leerlingen wordt in vier hoofdrichtingen of onderwijsvormen ingedeeld: algemeen, technisch, beroeps- en kunstsecundair onderwijs. De algemene richting bereidt uitdrukkelijk voor op het hoger onderwijs, de beroepsstroom bereidt rechtstreeks voor op de uitoefening van een beroep en de twee andere richtingen hebben gemengde doelstellingen. De differentiëring in studierichtingen heeft (impliciet) een zeer hiërarchische ordening en telt een groot aantal subrichtingen. Die hiërarchische ordening wordt het 'watervalstelsel' genoemd, aangezien talrijke leerlingen in de 'hogere' richtingen beginnen en geleidelijk worden gedwongen om de waterval af te dalen door een systeem van heroriëntering op het einde van elk schooljaar. Een gevolg daarvan is dat leerlingen niet in technische en beroepsrichtingen terechtkomen als een

weloverwogen keuze, maar eerder als gevolg van een gedwongen heroriëntering na een mislukking in een 'hogere' richting. Technische en beroepsrichtingen trekken daarom ook een groter aantal minder begaafde en ontmoedigde leerlingen aan, wat nadelig is voor hun imago.

Een ander belangrijk gemeenschappelijk kenmerk is het gebruik van zittenblijven als remediëringmaatregel. Dit wordt in België veel vaker gebruikt dan in andere landen. In de OESO hebben 13% van de 15-jarigen al minstens een jaar overgedaan, terwijl dit cijfer in België 30% bedroeg (Ibid).

Tot slot is het in België zeer ongewoon om werk en studies te combineren. Studenten in de beroepsrichting kunnen overschakelen naar deeltijds onderwijs vanaf de leeftijd van 16 jaar, maar in 2008 combineerde slechts 3% van de jongeren tussen 15 en 29 jaar studies met werk, terwijl dit aandeel 12% bedroeg in de EU-15. In Nederland bedroeg het zelfs 35% (Hoge Raad voor Werkgelegenheid, 2009). Bovendien is het voor deeltijdse studenten zeer moeilijk om werk te vinden, aangezien bedrijven er wegens hun eerder vermelde negatieve imago weigerachtig tegenover staan om hen een job aan te bieden.

Beleidsaanbevelingen

Uit de meeste wetenschappelijke studies blijkt dat zittenblijven de prestaties beduidend verslechtert voor diverse metingen van de onderwijsresultaten (Schwerdt en West, 2013). Zelfs indien wetenschappelijk onderzoek geen afdoende bewijs levert voor het *gemiddelde* prestatieniveau, zijn er duidelijke bewijzen dat vroege differentiatie in studierichtingen negatieve effecten heeft op de prestaties van leerlingen afkomstig uit kansarme milieus (Piopiunik, 2013). Talrijke studies hebben aangetoond dat de transitie van school naar werk beduidend wordt vergemakkelijkt door een leerlingenstelsel dat werkplekieren van hoge kwaliteit garandeert (Biavaschi et al., 2012). Internationale ervaringen tonen echter aan dat dergelijke stelsels alleen maar succesvol kunnen zijn mits een aanzienlijke institutionele ondersteuning en mits aanvaarding door de belangrijke actoren. Werkgevers moeten volledig betrokken worden bij de uitbouw en de uitvoering van dergelijke systemen om te verzekeren dat de leerplannen van de opleidingen up-to-date zijn en afgestemd op de toekomstige noden. Bovendien

moet een certificatiesysteem van de competenties worden uitgewerkt om ervoor te zorgen dat de competenties van jonge werknemers ook naar waarde worden geschat in andere bedrijven dan die waar die competenties werden verworven.

Aangezien zittenblijven, vroegtijdige differentiatie en tekorten in werkplekieren kenmerkende eigenschappen zijn van de onderwijssystemen in zowel de Vlaamse als de Franse Gemeenschap, zou een onderwijshervorming in beide gemeenschappen vergelijkbare kenmerken moeten vertonen. We vatten hier de voornaamste bestanddelen van een dergelijke hervorming van het onderwijssysteem kort samen:

1. Zittenblijven aanpakken door een continue remediëring tijdens het schooljaar en door leerkrachten te ondersteunen om les te geven aan klassen met leerlingen met diverse prestatieniveaus;
2. Differentiatie in studierichtingen ('streaming') in het secundair onderwijs uitstellen;
3. Werkplekieren aanmoedigen door de sociale partners als actoren op de arbeidsmarkt expliciet te integreren in het ontwerp van de onderwijshervorming. Een certificatiesysteem voor werkplekieren uitwerken zodat competenties die in een bepaald bedrijf worden verworven ook in andere bedrijven kunnen worden gewaardeerd.

Deze lijst van sleutelremedies is in overeenstemming met het recente beleidsadvies van de OESO (2012, 2013). In Vlaanderen hebben de bovenvermelde beleidsaanbevelingen de basis gevormd van een recent voorgestelde onderwijshervorming die door de Vlaamse Regering wordt gesteund en waarvan de officiële uitvoering voor 2016 gepland is. Toch is het wegens het aanhoudende verzet door de grootste politieke partij van Vlaanderen onzeker geworden of en in welke vorm dit plan uiteindelijk in een wet zal worden gegoten. Bovendien biedt de huidige versie van het plan scholen de mogelijkheid om er niet voor te kiezen. Anderzijds zijn belangrijke spelers uit het onderwijsdomein gewonnen voor een hervorming. Daarnaast zullen scholen financieel worden beloond als ze de richtlijnen van de hervorming toepassen. Voorstanders beweren daarom dat het moeilijk zal zijn om deze hervorming tegen te houden. Ondanks de minder gunstige prestaties van het onderwijssysteem, werden hervormingen in de Franse Gemeenschap

meer gefragmenteerd doorgevoerd dan in Vlaanderen. De meest opmerkelijke is het systeem van certificatie en betrokkenheid van de werkgevers bij het ontwerp van het beroepsonderwijs.¹⁴ Er moet echter dringend een meer globale en structurele onderwijshervorming worden doorgevoerd. De Waalse regering lijkt zich hiervan bewust, aangezien ze dit punt zeer recent heeft opgenomen in haar plan 'Horizon 2022', waarin de voornaamste krachtlijnen voor een betere toekomst van het gewest worden uiteengezet.¹⁵

Werkloosheidsuitkeringen en actief arbeidsmarktbeleid

Werkloosheidsuitkeringen en vereisten m.b.t. het zoeken naar werk

In tegenstelling tot wat het geval is in vele andere landen, hebben schoolverlaters in België recht op een werkloosheidsuitkering (WU), zelfs indien ze geen enkele werkervaring hebben. Dit recht gaat echter wel pas in na een 'beroepsinschakelings-tijd' van een jaar (vanaf 2012, voordien bedroeg de wachttijd negen maanden). Tijdens die periode hebben behoeftige jongeren recht op een inkomensafhankelijke welzijnsuitkering die op gemeentelijk niveau wordt betaald mits ondertekening van een 'inschakelingscontract'. Het niveau van de werkloosheidsuitkeringen hangt af van de leeftijd en de gezinssituatie van de jongere. Voor jongeren die ouder zijn dan 18 jaar, schommelt de maandelijkse WU op dit ogenblik tussen 417 en 1 084 euro voor samenwonenden respectievelijk zonder en met personen ten laste. Aangezien jongeren vaak bij hun ouders blijven wonen, is het laagste bedrag in de meeste gevallen van toepassing. Vóór 2012 hadden personen gedurende onbepaalde tijd recht op die WU. Sinds januari 2012 hebben samenwonenden slechts recht op een WU gedurende een maximale periode van drie jaar. Voor andere schoolverlaters begint die tijdsbeperking van drie jaar te lopen vanaf de leeftijd van 30 jaar.

Sinds 2004 wordt het werkzoekgedrag van WU-ontvangers opgevolgd en volgen er sancties indien ze de voorwaarden niet naleven. De sancties met betrekking tot de uitkeringen zijn veel strenger dan elders, maar de controlefrequentie is zeer laag vergeleken met internationale normen. Voor personen van minder (meer) dan 25 jaar, wordt de

zoekinspanning naar werk niet geëvalueerd vóór de 15de (21ste) maand werkloosheid en indien aan de vereisten wordt voldaan, vindt de volgende evaluatie 12 of 14 maanden later plaats. Dit staat in sterk contrast met de mediane controlefrequentie van één maand in OESO-landen (OESO, 2007). Het Belgische programma werd aan een rigoureuze evaluatie onderworpen, waaruit is gebleken dat het de transitie naar werk significant verhoogt en kosteneffectief is (Cockx et al., 2011; Cockx en Dejemepe, 2012). Sinds augustus 2012 heeft de overheid de controle op de werkzoekactiviteiten van schoolverlaters versterkt. Vanaf het ogenblik waarop ze recht hebben op een uitkering, worden hun inspanningen om werk te zoeken om de zes maanden gecontroleerd. In april 2013 heeft de minister van Werk ook aangekondigd dat de werkzoekinspanningen van schoolverlaters die hun eerste perioden van werkloosheid kennen in het schooljaar 2012-2013 al in de zevende en in de elfde maand van de beroepsinschakelingstijd zullen worden gecontroleerd. Bij een negatieve evaluatie zullen schoolverlaters pas zes maanden later recht hebben op een WU, op voorwaarde dat ze op dat ogenblik aan de vereisten met betrekking tot het zoeken naar werk voldoen.

Actief arbeidsmarktbeleid (ALMP)

In België worden de WU en het bijbehorende controlesysteem van de werkzoekinspanningen op federaal niveau geregeld, terwijl het actief arbeidsmarktbeleid tot de bevoegdheid van de gewesten behoort. Voor een deel van het actief arbeidsmarktbeleid (bijvoorbeeld de aanwervingssubsidies) is het overdrachtsproces vanuit het federale niveau echter nog steeds aan de gang.

In overeenstemming met de aanbevelingen van de EU, neemt de regionale arbeidsbemiddelingsdienst in alle drie de gewesten (Brussel, Vlaanderen en Wallonië) op dit ogenblik al zeer vroeg na het begin van de periode van werkloosheid contact op met de werkloze jongeren. Met jongeren onder de 25 jaar gebeurt dit vanaf één maand na hun inschrijving en tegen de vierde maand zouden *alle* werkloze jongeren moeten zijn uitgenodigd voor een gesprek met een consulent. Indien ze er niet in slagen om zelf werk te vinden, wordt een actieplan opgesteld en een opleiding gepland, waarbij het advies of de begeleiding bij het zoeken naar werk op hun behoeften wordt afgestemd.

In januari 2013 werd een federaal gecoördineerd en op gewestelijk niveau versterkt werkgelegenheidsplan opgestart. Dit plan richt zich tot voortijdige schoolverlaters en afgestudeerden met ten hoogste een diploma van het secundair onderwijs, met andere woorden groepen die met acute moeilijkheden te kampen hebben in de transitie van school naar werk (zie figuur 1). Het beoogt om meer leermogelijkheden te bieden op de werkplek. Specifiek worden aan deze schoolverlaters voltijdse instapstages van drie tot zes maanden aangeboden. Deelnemers hebben recht op een dagelijkse uitkering (27 euro) die door het federale werkloosheidsbureau wordt betaald. De werkgever betaalt een maandelijks vergoeding van 200 euro.

Tot slot activeert de federale overheid de werklozen via gerichte aanwervingssubsidies aan werkgevers¹⁶ en door een loonbonus¹⁷ voor werknemers met een laag loon. Het huidige akkoord bepaalt dat het budget van de gerichte aanwervingssubsidies naar de gewesten wordt overgeheveld. Dit biedt een unieke kans om hervormingen door te voeren.

Beleidsaanbevelingen

Zoals hierboven vermeld, is de jeugdwerkloosheid in België hoofdzakelijk een probleem van de arbeidsmarktinschakeling van laaggeschoolde schoolverlaters. Daarom stellen wij voornamelijk hervormingen voor die zich op die doelgroep richten.

Intensievere begeleiding van voortijdige schoolverlaters

Eerst en vooral is het recent gelanceerde werkgelegenheidsplan dat instapstages voor laaggeschoolde jongeren aanbiedt een stap in de goede richting, maar het moet worden versterkt door een intensievere begeleiding. Academisch onderzoek heeft aangetoond dat enkel vroeg, aangehouden en intensief remediërend onderwijs en begeleide werkervaring die doelgroep echt helpen (Schochet et al., 2008). Daarnaast moet de begeleiding door de gewestelijke diensten voor arbeidsbemiddeling zich meer op die groep richten, veeleer dan te proberen om *alle* jongeren in een vroeg stadium van de werkloosheidsperiode te bereiken.

Vroeg recht geven op een WU, frequentere controles, lagere sancties

Wij stellen voor om schoolverlaters een relatief lage (om en bij de 400 euro) forfaitaire WU te betalen korte tijd na het begin van hun werkloosheidsperiode. Voor behoeftige werklozen zou deze forfaitaire WU kunnen worden aangevuld met een inkomensafhankelijke welzijnsuitkering. De inspanningen om werk te vinden, zouden worden gecontroleerd op basis van *schriftelijke* verslagen die maandelijks moeten worden ingediend. Een aselechte steekproef van die maandelijks verslagen zou grondig worden gecontroleerd. Bij niet-naleving van de vereisten zou er een uitnodiging worden verstuurd om een actieplan met duidelijk gedefinieerde doelstellingen op te maken. Dit actieplan moet op het profiel en de noden van de werkzoekende worden afgestemd. Voor hooggeschoolde werkzoekenden zou het in de regel bestaan uit duidelijk omschreven vereisten die aan het zoeken van werk worden gesteld en na één maand in een gesprek worden geëvalueerd. Voor andere werkzoekenden zou het bestaan uit de deelneming aan een of andere vorm van actie zoals een opleiding, counseling en begeleiding bij het zoeken naar werk. De naleving van dit actieplan zou nauwlettend moeten worden opgevolgd. In geval van niet-naleving, zouden de sancties minder streng moeten zijn dan tegenwoordig het geval is, maar wel geleidelijk strenger worden bij herhaalde inbreuken. Op voorwaarde dat de inspanningen om werk te zoeken en de actieve deelneming aan acties nauwlettend worden opgevolgd, hoeven uitkeringen zelfs niet te worden stopgezet. Om recht te hebben op een hoger niveau van WU zou wel een minimaal arbeidsverleden vereist zijn.

Recht geven op WU kort na het begin van de werkloosheidsperiode gaat in tegen het huidige beleid om de beroepsinschakelingstijd te verlengen. Wij rechtvaardigen dit als volgt. Ten eerste biedt de uitbetaling van een niet-inkomensafhankelijke uitkering kort na het begin van de werkloosheidsperiode kansarme jongeren stimulansen om zich als werkzoekende in te schrijven. Dit maakt een vroegtijdig optreden mogelijk, wat een cruciale voorwaarde is voor succes.¹⁸ Ten tweede, wordt door van in het begin van de werkloosheid recht te geven op tijdsbepaalde uitkeringen de stimulans vergroot om werk te zoeken naarmate men langer werkloos is. In tegenstelling daarmee, neemt naarmate de jongere langer werkloos is tijdens de huidige

beroepsinschakelingstijd de stimulans om werk te zoeken af, aangezien deze dan dichterbij het ogenblik komt waarop hij of zij recht heeft op een WU. Jongeren moeten zich ervan bewust worden gemaakt dat de uitbetaling van die niet-inkomensafhankelijke WU kosten met zich meebrengt voor de maatschappij en dus ook vereist dat er inspanningen worden geleverd om die kosten tot een minimum te beperken. Om die reden stellen we dan ook voor om de controle op het zoekgedrag naar werk ingrijpend te versterken. Dit kan met relatief beperkte middelen gebeuren indien de eerste screening op schriftelijke bewijsstukken gebaseerd is. Het is echter moeilijk om de zoekintensiteit correct te meten. Om meetfouten te compenseren, moet het niveau van de sancties vrij laag worden gehouden en moet, zoals hierboven vermeld, gebruik worden gemaakt van andere, gemakkelijker meetbare acties om de geleverde inspanningen te beoordelen.

Vervanging van aanwervingssubsidies door een subsidie voor lage lonen, behalve voor langdurig werklozen

Het huidige systeem kent aan werkgevers die laaggeschoolde en langdurig werkloze jongeren aanwerven gedurende een beperkte periode na aanwerving subsidies toe. Die tijdsbeperking is gerechtvaardigd door de geleidelijke productiviteitstoename naarmate men ergens langer werkt. Die toename loopt echter sterk uiteen en kan zeer beperkt zijn bij laaggeschoolden (Cockx et al., 2004). Daarom is het onwaarschijnlijk dat ze exact zou overeenkomen met het afnemende profiel van de subsidie en dus bestaat het risico dat dit tot een verspilling van middelen leidt. De loonevolutie moet echter min of meer overeenkomen met de evolutie van de productiviteit. In een subsidieregeling die zich op lage lonen toelegt, neemt de subsidie geleidelijk af naarmate het loon stijgt. De daling zal dan ook veel meer in overeenstemming zijn met de productiviteitstoename dan in eender welk systeem van aanwervingssubsidies. Daarom stellen we voor om op laaggeschoolde jongeren gerichte aanwervingssubsidies te vervangen door een permanente subsidie voor lage lonen (zie hierboven). Een dergelijke regeling vermijdt ook het personeelsverloop dat door tijdelijke subsidies wordt teweeggebracht en het mogelijke negatief effect op de tewerkstelling van oudere werknemers indien de aanwervingssubsidie op jongeren gericht is.

Voor de aanwerving van langdurig werklozen, kan een tijdelijke aanwervingssubsidie gerechtvaardigd blijven (Ibid.). Cockx en Picchio (2013) vinden evidentie dat de lagere inzetbaarheid van de langdurig werklozen niet zozeer het gevolg is van een waardevermindering van het menselijke kapitaal, maar veeleer een gevolg van het negatieve signaal dat de werkloosheidsduur geeft aan wie personeel wil aanwerven. In dit geval compenseert de subsidie de bijkomende screeningskosten tijdens de proefperiode na aanwerving van langdurig werklozen.

Conclusie

In België is de jeugdwerkloosheid structureel hoger dan in vele andere Europese landen. Het probleem is buitengewoon acuut voor laaggeschoolde jongeren. Een hoog minimumloon, een te strikte scheiding tussen school en werk en een verticaal gesegmenteerd onderwijssysteem met hoge percentages zittenblijvers en een te vroegtijdige differentiatie in studierichtingen werden als voornaamste oorzaken hiervan aangewezen. De ontslagbescherming bemoeilijkt de overgang van school naar werk van hooggeschoolde jongeren, maar niet die van laaggeschoolde jongeren omdat laaggeschoolden minder goed beschermd worden tegen ontslag. Een vermindering van de arbeidskosten van laagbetaalde werknemers en een fundamentele onderwijs-hervorming die de strikte barrière tussen school en werk afbreekt, worden als remedies voorgesteld. Daarnaast zouden de activeringsmaatregelen veeleer gericht moeten worden op intensief remediërend onderwijs en begeleide werkervaring voor zeer laaggeschoolde jongeren dan op het bereiken van zoveel mogelijk jongeren bij het begin van hun werkloosheidsperiode. Tot slot zouden schoolverlaters op basis van het principe van 'wederzijdse verplichting' en gekoppeld aan een zeer intensieve en duurzame begeleiding van kansarme jongeren snel recht moeten krijgen op een basiswerkloosheidsuitkering. Dit is beter dan het huidige stelsel waarin schoolverlaters pas na een lange wachttijd dit recht krijgen.

Bart Cockx
SHERPPA, Universiteit Gent

Bibliografie

- Baert, S., & Cockx, B. (2013). *Pure Ethnic Gaps in Educational Attainment and School to Work Transitions. When Do They Arise?* Working paper 2013/832. Ghent: Faculty of Economics and Business Administration, Ghent University.
- Baert, S., Cockx, B., Gheyle, N., & Vandamme, C. (2013). *Do Employers Discriminate Less if Vacancies are Difficult to Fill? Evidence from a Field Experiment.* Working paper 2013/830. Ghent: Faculty of Economics and Business Administration, Ghent University.
- Biavaschi, C., Eichhorst, W., Guilietti, C., Kendzia, M. J., Muravyev, A., Pieters, J., Rodríguez-Planas, N., Schmidl, R., & Zimmermann, K. F. (2012). *Youth Unemployment and Vocational Training.* IZA Discussion Paper Series, 6890. Bonn: IZA.
- Cahuc, P., Carcillo, S., & Zimmermann, K. F. (2013). *L'emploi des jeunes peu qualifié en France. Les notes du conseil d'analyse économique, 4,* 1-12.
- Cockx, B., & Dejemeppe, M. (2012). Monitoring job search effort: an evaluation based on a regression discontinuity design. *Labour Economics, 19*(5), 729-737.
- Cockx, B., Dejemeppe, M., & Van der Linden B. (2011). *Evaluation de l'activation du comportement de recherche d'emploi.* Gent: Academia Press.
- Cockx, B., Goebel, C., & Van der Linden, B. (2004). *Politiques d'activation pour des jeunes chômeurs de longue durée sans expérience de travail.* Gent: Academia Press.
- Cockx, B., & Picchio, M. (2012). Are Short-Lived Jobs Stepping Stones to Long-Lasting Jobs?, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics, 74*(5), 646-675.
- Cockx, B., & Picchio, M. (2013, forthcoming). Scarring effects of remaining unemployed for long-term unemployed school-leavers. *The Journal of the Royal Statistical Society: Series A (Statistics in Society)*. DOI: 10.1111/j.1467-985X.2012.01086.x.
- Cockx, B., & Van der Linden, B. (2010). Flexicurity in Belgium. A reform proposal based on economic principles. *International Labour Review, 149* (3), 361-372.
- Cockx, B., & Van der Linden, B. (2013). Quelle protection de l'emploi en Belgique? *Regards économiques, Focus,* April 19.
- Dejemeppe, M., & Van der Linden, B. (2013). *Les soutiens financiers à la création d'emploi. Etude pour la Maison des Entreprises wallonnes ASBL.* Louvain-la-Neuve: IRES, Université catholique de Louvain.
- European Commission. (2006). Flexibility and security in the EU labour markets. *Employment in Europe 2006,* 75-118.
- Hoge Raad voor Werkgelegenheid (HRW). (2009). *De inschakeling van jongeren in de arbeidsmarkt. Verslag 2009.* Brussel.
- Høj, J. J. (2013). *Enhancing the Inclusiveness of the Labour Market in Belgium.* OECD Economics Department Working Papers, No. 1009. OECD Publishing.

- Kampelmann, S., & Rycx, F. (2013). *Who Earns Minimum Wages in Europe? New Evidence Based on Household Surveys*. Dulbea Working Paper, N° 13-01.RS. Bruxelles: Université Libre de Bruxelles.
- Kramarz, F., & Philippon, T. (2001). The Impact of Differential Payroll Tax Subsidies on Minimum Wage Employment. *Journal of Public Economics*, 82(1), 115-146.
- Neumark, D., & Wascher, W. (2008). *Minimum Wages*. MIT Press, Massachusetts.
- OECD. (2007). Activating the Unemployed: What Do Countries Do, in *Employment Outlook, Chapter 5*, 207-242.
- OECD. (2012). *Equity and Quality in Education. Supporting Disadvantaged Pupils and Schools*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2013). *Action Plan for Youth*. Paris: OECD Publishing.
- Piopiniuk, M. (2013). *The Effects of Early Tracking on Student Performance: Evidence from a School Reform in Bavaria*. Ifo Paper Working Paper, No. 153. Munich: Leibniz Institute of Economic Research at the University of Munich.
- Schochet, P.Z., Burghardt, J., & McConnell, S. (2008). Does Job Corps Work? Impact Findings from the National Job Corps Study. *American Economic Review*, 98(5), 1864-1886.
- Schwerdt, G., & West, M. R. (2013). *The Effects of Test-based Retention on Student Outcomes over Time: Regression Discontinuity Evidence from Florida*. IZA Discussion Paper 7314. Bonn: IZA.
- Van der Linden, B. (2007). Un regard sur le rapport de l'OCDE: Des emplois pour les jeunes. *Regards économiques*, 56.
3. Zie ook Van der Linden (2007).
 4. Voor een bespreking, zie bijvoorbeeld Europese Commissie (2006).
 5. Gemeten in 2008, zie <http://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=10179>.
 6. In juli 2013 heeft de regering beslist dat de EPL vanaf 1 januari 2014 zal worden gelijkgeschakeld. Voor arbeiders en bedienden zullen vanaf die datum dezelfde opzeggings-termijnen gelden (of een overeenkomstige ontslagpremie) op basis van de verworven anciënniteit. Voor de anciënniteit die tot die datum werd verworven, zullen echter de oude regels van toepassing blijven.
 7. Tussen 2009 en 2011 werd een vergelijkbaar systeem voor bedienden tijdelijk ingevoerd, dat daarna ten dele permanent is geworden.
 8. Zie ook voetnoot 6.
 9. Voor meer details, zie Cockx en Van der Linden (2010, 2013).
 10. Op dit ogenblik bedraagt het verminderde tarief 70% voor personen van minder dan 17 jaar en neemt het geleidelijk toe tot 100% tegen de leeftijd van 21 jaar.
 11. We laten de kleine Duitstalige Gemeenschap buiten beschouwing.
 12. Vanaf 15 jaar is enkel deeltijds onderwijs (alternerend werken en leren) verplicht, maar dit heeft slechts betrekking op zeer weinig leerlingen.
 13. In de meeste OESO-landen eindigt de leerplicht op 16 jaar; zie OESO (2012).
 14. Zie <http://www.cpu.cfwb.be/>.
 15. Bron: De Standaard, 30 augustus 2013.
 16. Die subsidies zijn de som van de 'gerichte' verminderingen van de werkgeversbijdragen voor sociale zekerheid en een subsidie van het federale werkloosheidsbureau (ACTIVA).
 17. Dit neemt de vorm aan van een vermindering van de werknemersbijdragen voor de sociale zekerheid.
 18. Recent hebben Cahuc et al. (2013) en de OESO (2013) voor de invoering van een vergelijkbare regeling gepleit.

Noten

1. Ik wens Stijn Baert, Yves Saks en Bruno Van der Linden te bedanken voor hun commentaar op de eerste versie van deze paper.
2. Zie http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment_unemployment_lfs/introduction.