

Jongeren sneller aan het werk krijgen? Een evaluatie van twee maatregelen

Cockx, B., & Van Belle, E. (2016). *Waiting Longer Before Claiming, and Activating Youth. No Point?* (WSE Report 2016 nr. 01). Leuven: Steunpunt Werk en Sociale Economie /Gent: SHERPPA, Universiteit Gent.

De recessie van 2008 heeft een enorme impact gehad op de jeugdwerkloosheid in Europa. Tegen 2010 was de jeugdwerkloosheid in Europa (EU27) gestegen tot een nooit eerder geziene hoogte (22,8%). Dit was niet alleen veel hoger dan de voorgaande jaren, maar ook het dubbele van de werkloosheid bij de 25- tot 54-jarigen. Als antwoord op deze ontwikkelingen heeft de Europese Unie aan de alarmbel getrokken en in april 2013 het jeugdwerkgarantieplan gelanceerd. Ook individuele Europese landen ondernamen actie om jeugdwerkloosheid terug te dringen. Zo introduceerde de Vlaamse overheid in 2009 het Jeugdwerkplan, wat inhoudt dat jongeren onder de 25 jaar recht hebben op een (meer) intensieve begeleiding na één maand werkloosheid. In 2012 verlengde de Belgische overheid de wachttijd (nu beroepsinschakelingstijd: de periode die doorlopen moet worden vooraleer een schoolverlater recht heeft op een uitkering) voor jongeren onder de 26 jaar met drie maanden, van negen naar twaalf maanden. Het doel van deze wijziging was om jongeren aan te zetten om intensiever naar werk te zoeken en sneller jobs aan te nemen. In dit onderzoek beoogden we de evaluatie van deze twee maatregelen.

hebben vooraleer ze recht hebben op een uitkering die niet inkomensafhankelijk is. Een wachttijd voorafgaande aan een uitkering wordt meestal gerechtvaardigd als middel om vrijwillige en tijdelijke ontslagen te ontmoedigen (Fredriksson & Homlund, 2006, p. 366). Dit kan echter geen verklaring zijn voor het invoeren van een wachttijd voor schoolverlaters die voor het eerst de arbeidsmarkt betreden. In dit geval heeft een langere wachttijd als doel om een intensievere zoektocht naar werk te stimuleren.

Voor zover wij weten, is dit de eerste studie die het effect van een verlenging van de wachttijd bestudeert. Dit is hoogstwaarschijnlijk te wijten aan het feit dat een wachttijd voor schoolverlaters een uniek Belgisch gegeven is. Om dit effect te bestuderen, maken wij gebruik van de scherpe leeftijdsdiscontinuïteit in de wetgeving met betrekking tot de wachttijd zoals die vóór

2012 van toepassing was. Aangezien in Vlaanderen jongeren onder de 25 jaar ook intensievere begeleiding door de VDAB genoten in dezelfde periode, kunnen we niet anders dan de effecten van beide maatregelen te bestuderen.

Situering van het onderzoek

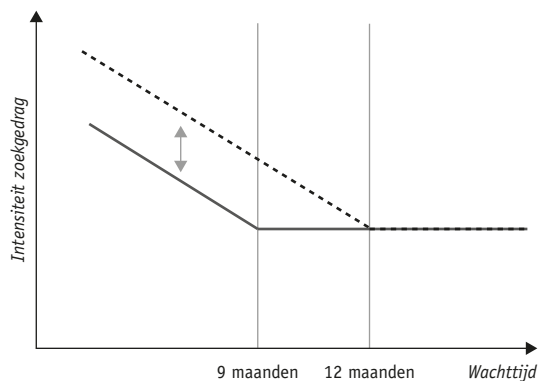
België is, naast Australië en Nieuw-Zeeland, een van de enige OESO-landen waar pas afgestudeerden of schoolverlaters nog niet gewerkt moeten

Welk effect verwachten we van beide maatregelen?

We kunnen stellen dat een wachttijd in werkloosheidsuitkeringen het spiegelbeeld is van werkloosheidsuitkeringen die worden beperkt in de tijd. Indien dit klopt, kunnen we het omgekeerde effect verwachten van wat we waarnemen bij het beperken van werkloosheidsuitkeringen in de tijd. Van een rationeel individu verwachten we dan dat de zoekintensiteit zal afnemen naarmate het ogenblik waarop er een uitkering kan ontvangen worden, dichterbij komt, wat zich zal vertalen in een lagere uitstroom uit werkloosheid (Mortensen, 1977). De doorlopen-de lijn in figuur 1 illustreert dit. Bij een verlenging van de wachttijd is er een parallelle verschuiving van deze lijn naar rechts naar de stippellijn en zal de zoekintensiteit (en dus de uitstroom) overal hoger zijn.

Figuur 1.

Verwachte evolutie voor een rationeel individu van de zoekintensiteit over de wachtperiode voor en na de verlenging



Er zijn echter verschillende redenen waarom de werkelijke evolutie van de zoekintensiteit van deze verwachte evolutie kan afwijken. Eerst en vooral weten we uit eerder empirisch onderzoek dat mensen niet steeds rationeel handelen (Tversky & Kahneman, 1974). Zo weten we bijvoorbeeld dat mensen de tijd die ze nodig hebben om een job te zoeken systematisch onderschatten (Spinnewijn, 2015) en dat ze de neiging hebben om het zoeken naar werk systematisch uit te stellen, omdat ze veel meer gewicht geven aan de onmiddellijke kosten verbonden met het zoeken dan aan de baten die ze in de toekomst kunnen genereren (Della Vigna &

Paserman, 2005). Aangezien een verlenging van de wachttijd geen onmiddellijke kosten met zich meebrengt en/of omdat de jongere er toch vanuit gaat dat hij of zij snel een job zal vinden, heeft deze verlenging weinig invloed op het zoekgedrag. Daarnaast is het ook mogelijk dat jongeren financieel ondersteund worden door hun ouders en dus niet financieel afhankelijk zijn van de uitkering. Aangezien uit onze data blijkt dat 80% van de jongeren bij hun ouders woont aan het begin van de wachttijd, verwachten we dat deze jongeren minder sterk zullen reageren op zo een verlenging.

Indien het Jeugdwerkplan effectief is, zou uitstroom naar werk, althans na deelname, moeten verhogen. Deens onderzoek heeft aangetoond dat een combinatie van bijeenkomsten, sollicitatietrainingen en vroege activering voornamelijk voor jongeren de overgang naar werk verhoogt (Graversen & Van Ours, 2008). Verdere analyse gaf echter aan dat eerder het *dreigement* van verplichte deelname aan deze programma's dit effect veroorzaakte dan deelname aan de programma's zelf (Rosholm, 2008; Vikström, Rosholm, & Svarer, 2013; Pedersen, Rosholm, Svarer, 2012). Met zes à zeven ontmoetingen gedurende de eerste dertien weken zijn de Deense programma's ook heel wat intensiever dan het Vlaamse alternatief en kunnen we dus geen even groot effect verwachten.

Wachttijd? Jeugdwerkplan?

Wachttijd

Wat houdt de wachttijd precies in en wat is er gewijzigd in 2012? Schoolverlaters in België hebben recht op een vlakke uitkering, die afhankelijk is van de gezinssituatie maar niet van het inkomen. Om deze uitkering te verkrijgen, moet er een wachttijd doorlopen worden. Vóór 2012 bedroeg de wachttijd negen maanden voor jongeren die de leeftijd van 26 nog niet bereikt hadden op het *einde* van de wachttijd en twaalf maanden voor de oudere groep. Deze periode gaat in na het afronden van de voltijdse studies (al dan niet met het behalen van een diploma) en na inschrijving als werkzoekende. Gedurende de wachttijd wordt iemand geacht actief te zoeken naar een betrekking, maar vóór 2012 werd het zoekgedrag niet actief gecontroleerd. Periodes van werk of deelname aan korte halfzijdse

opleidingen tellen mee voor de wachttijd. Wanneer iemand besluit om opnieuw een voltijdse opleiding op te nemen, begint de wachttijd opnieuw van nul bij het volgende moment van afstuderen. Voor andere perioden van inactiviteit (bijvoorbeeld ziekte of opsluiting) wordt de wachttijd op pauze gezet.

Sinds 1 januari 2012 is de wachttijd voor schoolverlaters jonger dan 26 met drie maanden verlengd, zodat die nu, net als voor de oudere groep, twaalf maanden bedraagt. Daarnaast werden twee extra voorwaarden voor het verkrijgen of behouden van een uitkering ingevoerd. Ten eerste werd de periode gedurende welke iemand een wachtuitkering kon genieten, beperkt tot drie jaar, maar enkel vanaf 30 jaar, met uitzondering van de 'niet-bevoorrechte' samenwonenden, voor wie deze leeftijdsgrens niet van toepassing is. Ten tweede wordt er vanaf 2012 elke zes maanden nagegaan of iemand wel voldoende gezocht heeft naar een passende betrekking.

Het Jeugdwerkplan

In 2008 werd het Jeugdwerkplan, toen Steden- en Gemeentenplan Jeugdwerkloosheid genoemd, als pilootproject geïntroduceerd voor laaggeschoolde jongeren uit steden of gemeenten met een hoge werkloosheidsgraad. Vanaf 2009 werd het Jeugdwerkplan uitgebreid naar alle jongeren die één maand na registratie als werkzoekende jonger waren dan 25 jaar. Van bij de registratie ontvangt de werkzoekende vacatures op maat. Na drie maanden werkloosheid wordt er telefonisch contact opgenomen met de werkzoekende. Op dat moment wordt er bekeken of de werkzoekende in staat is om zelfstandig een job te vinden, of dat er bepaalde belemmeringen zijn. In dit tweede geval kunnen cursussen, opleidingen of intensieve begeleiding voorgesteld worden. Indien de jongere drie maanden later nog steeds werkloos is, wordt een afspraak met een VDAB-consulent gemaakt, die opnieuw de noden van de werkzoekende zal bekijken en desgevallend bepaalde acties zal voorstellen. In de praktijk hangt de intensiteit van het Jeugdwerkplan dus sterk af van het profiel van de werkzoekende en de inschatting van de consulent.

Zowel het Jeugdwerkplan als het verlengen van de wachttijd worden gekenmerkt door een sterke leeftijdsdiscontinuïteit in de wetgeving. Voor het

Jeugdwerkplan is het zo dat iemand die – ook al is het maar één dag – ouder is dan 25 jaar één maand na registratie, geen recht heeft op de intensieve begeleiding. Wat betreft de wachttijd, bepaalde vóór 2012 de leeftijd exact of iemand een uitkering kreeg na negen dan wel twaalf maanden.

Methode en data

Om een causaal effect te meten, exploiteren we de leeftijdsdiscontinuïteiten die aanwezig zijn in het institutioneel kader en gebruiken we een regressie-discontinuïteiten analyse (Imbens & Lemieux, 2008; Lee & Lemieux, 2010). Dit wil zeggen dat we ervan uitgaan dat zonder deze beleidsmaatregelen de leeftijd de uitstroombansen uit werkloosheid of de kwaliteit van tewerkstelling op een geleidelijke wijze, niet abrupt, beïnvloedt. Indien we op de leeftijden waarop deze maatregelen van kracht worden een discontinue evolutie van deze uitkomsten waarnemen, dan kan deze discontinuïteit enkel door deze maatregelen veroorzaakt zijn.

We baseren onze analyse op een grote administratieve dataset van de Vlaamse Dienst voor Arbeidsvoorziening en Beroepsopleiding (VDAB), die alle personen bevat die zich in de maanden juli tot oktober van de jaren 2008 tot 2013 voor het eerst inschreven als werkzoekende. Deze data werden gekoppeld aan het Datawarehouse Arbeidsmarkt en Sociale Bescherming van de Kruispuntbank voor Sociale Zekerheid. Deze koppeling liet toe om de arbeidsloopbaan van de individuen in de steekproef in kaart te brengen. Uit deze zeer grote dataset werd een selectie gemaakt, om er zeker van te zijn dat alle individuen voor de eerste keer de arbeidsmarkt betreden en dat andere maatregelen de geschatte effecten niet beïnvloeden. Een van de beperkingen is dat we enkel kunnen kijken naar hoogopgeleide jongeren (jongeren met meer dan een middelbaar diploma), aangezien er voor midden- en laaggeschoolde jongeren verschillende andere maatregelen bestaan met vergelijkbare leeftijdsgrenzen. De uiteindelijke steekproef bevat 5495 individuen.

Bevindingen

Wanneer we kijken naar de bevindingen van dit onderzoek, is het belangrijk om steeds in het

achterhoofd te houden dat deze resultaten gelden voor hooggeschoolde jongeren en niet veralgemeenbaar zijn voor alle jongeren.

Het effect van een langere wachttijd

Het effect van een verlenging van de wachttijd op de *duur in werkloosheid* is negatief: een langere wachttijd verlaagt de tijd dat iemand werkloos is na het beëindigen van de studies, maar dit effect is relatief klein en statistisch niet verschillend van nul. Dit resultaat geldt zowel voor de uitstroom naar werk als voor de uitstroom naar inactiviteit. De uitstroom naar inactiviteit is echter onbelangrijk voor deze groep.

Voor zij die werk vinden, heeft het verlengen van de wachttijd ook geen significant effect op de *kwaliteit van tewerkstelling*. We kijken naar een aantal verschillende indicatoren van jobkwaliteit. Het effect van een langere wachttijd op het dagloon is praktisch nul. Dit geldt ook voor het percentage jongeren dat deeltijds werkt. Hoewel het effect op het aantal gewerkte dagen in het kwartaal van uitstroom en de vier daaropvolgende kwartalen niet statistisch verschilt van nul, is het consistent negatief. Het effect op het arbeidsinkomen weerspiegelt dit negatieve effect, aangezien bij een bijna nul-effect op het dagloon het effect op het arbeidsinkomen grotendeels gedreven worden door het effect op het aantal gewerkte dagen. Deze resultaten suggereren dat de verlenging van de wachtperiode jongeren ertoe aanzet om meer kortstondige jobs te aanvaarden.

Het effect van het Jeugdwerkplan

Wanneer we kijken naar het effect van het Jeugdwerkplan op *uitstroom uit werkloosheid*, zien we dat dit effect praktisch nul is, ongeacht of we uitstroom naar werk of inactiviteit beschouwen.

Het Jeugdwerkplan heeft een negatief effect op alle indicatoren van de *kwaliteit van tewerkstelling*, maar dit effect is nooit significant verschillend van nul, behalve wanneer we het aantal gewerkte dagen beschouwen. We vinden dat het Jeugdwerkplan het aantal gewerkte dagen in het kwartaal van uitstroom en de vier daaropvolgende kwartalen

met ongeveer zeven procent vermindert. Dit negatieve effect is robuust voor verschillende varianten in de analysemethoden. Bovendien vinden we een belangrijker en statistisch significant negatief effect (-12%) voor jongeren met een laag gezinsinkomen. Dit suggereert dat het Jeugdwerkplan vooral jongeren met financiële beperkingen ertoe aanzet om meer kortstondige jobs te aanvaarden, zonder dat dit de uitstroom naar werk betekenisvol verhoogt. Omdat het dagloon nauwelijks wordt beïnvloed, weerspiegelt het effect op het arbeidsinkomen dat op de gewerkte uren.

Verklaringen voor deze effecten

Een verlenging van de wachttijd zou rationele jongeren er moeten toe aanzetten om sneller werk te vinden, omdat ze een langere periode zonder financiële ondersteuning moeten overbruggen. We verwachtten dat dit jongeren er eveneens toe aanzet om minder kwaliteitsvolle jobs te aanvaarden. We vonden voor beide hypothesen een bevestiging, maar de effecten waren klein en niet statistisch verschillend van nul. Een mogelijke verklaring is dat jongeren uitstelgedrag vertonen of te positieve verwachtingen hebben met betrekking tot het vinden van een job (Della Vigna & Paserman 2005; Spinnewijn, 2015). Doordat een grote groep dit niet realistisch inschat, gaat er van de verlenging van de wachttijd onvoldoende dreiging uit: jongeren houden onvoldoende rekening met de toekomstige kosten die een verlenging van de wachttijd met zich meebrengt, of gaan ervan uit dat ze toch snel een job zullen vinden, zodat die verlenging voor hen weinig uitmaakt. De verlenging van de wachttijd heeft dus niet het beoogde effect omdat werkloze schoolverlaters geen rationeel zoekgedrag vertonen. Een andere verklaring is dat jongeren nauwelijks reageren op de verlenging van de wachttijd omdat hun ouders de periode zonder uitkeringen financieel overbruggen, maar de bevindingen dat de effecten belangrijker zijn (zij het statistisch niet significant) voor rijkere dan armere gezinnen strookt niet met deze veronderstelling: we zouden dan juist verwachten dat kinderen uit armere gezinnen meer zouden reageren.

Het Jeugdwerkplan heeft nog een kleiner effect op het vinden van werk dan de verlenging van de wachttijd, terwijl er duidelijkere evidentie is dat

jongeren die aan dit plan deelnemen korter tewerkgesteld blijven dan zij die niet deelnemen. De bevinding dat het Jeugdwerkplan de zoektocht naar werk niet verkort, vindt mogelijk zijn verklaring in het feit dat dit plan jonge werkzoekenden aanspoort om opleidingen te volgen. Omdat deze opleiding tijd vraagt, kan dit de uitstroom naar werk tijdelijk vertragen. Dit is het zogenaamde *lock-in effect*. Dat deelnemers aan het Jeugdwerkplan in vergelijking met niet-deelnemers korter tewerkgesteld blijven, kan eraan liggen dat de VDAB-bemiddelaars de jongeren onterecht aansporen om op een tijdelijk werkaanbod (tijdelijk contract of interimjob) in te gaan als springplank naar een permanente tewerkstelling. Deze hypothese lijkt niet uit de lucht gegrepen, want de VDAB verkondigt expliciet op zijn website zijn partnerschap met de uitzendsector en vermeldt er het volgende: “De VDAB beschouwt de interimjob als een belangrijk instrument om werkzoekenden te ondersteunen om (terug) een plaats op de arbeidsmarkt te vinden”.¹ Onze studie toont echter aan dat deze aansporing onterecht is, want we vinden dat het Jeugdwerkplan juist naar een minder duurzame tewerkstelling leidt.

Conclusie

In dit onderzoek maakten we gebruik van twee leeftijdsdiscontinuïteiten in de wetgeving om het effect van twee maatregelen die vallen onder actief arbeidsmarktbeleid gericht op jongeren, te evalueren. Dit doen we met een regressie-discontinuïteiten analyse, waarbij we kijken naar het effect op de overgang van werkloosheid naar werk enerzijds en de kwaliteit van de tewerkstelling anderzijds.

Het verlengen van de wachttijd

Het verlengen van de wachttijd van negen tot twaalf maanden verhoogde de transitie van werkloosheid naar tewerkstelling licht, maar niet significant. Hoewel we geen effect vaststellen op het dagloon of op deeltijdse tewerkstelling, vinden we wel suggestief maar robuust bewijs dat een langere wachttijd het aantal gewerkte dagen, en dus het arbeidsinkomen, in de vijf kwartalen na uitstroom uit de werkloosheid, verlaagt. Dit betekent dat de verlenging van de wachttijd jongeren ertoe aanzet om meer tijdelijke jobs aan te nemen. De effecten zijn

dus in de lijn van, maar ook kleiner dan, de verwachtingen. We zien niet-rationeel gedrag als een mogelijke verklaring: jongeren hebben te positieve verwachtingen over hun kans om werk te vinden en reageren hierdoor veel minder op een maatregel die hen enkel pijn doet als ze niet tijdig een job vinden, of ze zijn te veel gericht op de korte termijn en houden in hun gedrag te weinig rekening met de toekomstige kosten die een verlenging van de wachttijd met zich meebrengt.

Het Jeugdwerkplan

Het Jeugdwerkplan had geen significant effect op de transitie uit werkloosheid. Het deed wel het aantal gewerkte dagen met zes tot zeven procent afnemen en deze daling was significant en robuust. Voor jongeren uit een gezin met een equivalent gezinsinkomen onder de mediaan was deze daling zelfs twaalf procent en significant op het 5%-significantieniveau. Dit resulteerde opnieuw in een lager arbeidsinkomen, hoewel dit effect kleiner was en niet statistisch significant. Het ontbreken van enig effect op de werkloosheidsduur kan met een *lock-in effect* te maken hebben: jongeren die aan het Jeugdwerkplan deelnemen, worden ertoe aangezet om een opleiding te volgen. Zolang ze die opleiding volgen, zoeken ze niet naar werk. Dat jongeren door het Jeugdwerkplan meer in tijdelijk werk terecht komen, kan eraan liggen dat ze aangespoord worden om interims en andere tijdelijke contracten te aanvaarden. De idee leeft immers – de VDAB verkondigt die zelfs op zijn website – dat het aanvaarden van zulke tijdelijke jobs een springplank is naar een vaste job, maar volgens onze bevindingen is dit onterecht.

Het is belangrijk er nog eens op te wijzen dat de resultaten die hier gepresenteerd worden, en dus de bijhorende conclusies, enkel gelden voor hooggeschoolde jongeren en niet veralgemeenbaar zijn naar alle jongeren.

Beleidsimplicaties

Ook al vinden we weinig statistisch significante effecten, deze bevindingen stellen ons toch in staat om een aantal interessante beleidsaanbevelingen te

doen. Eerst en vooral toonde onze analyse aan dat een verlenging van de wachttijd weinig impact had op de transitie uit werkloosheid en dat als er een effect vanuit ging, dit ten koste van het aantal gewerkte dagen was. Dit betekent dat de overheid de verlenging van de wachttijd beter zou terugschroeven en suggereert dat meer ondersteunende maatregelen beter zouden kunnen werken. Het Jeugdwerkplan is echter een voorbeeld van zo een ondersteunende maatregel en onze analyse heeft aangetoond dat de effecten van het Jeugdwerkplan niet veel verschillen van die van een langere wachttijd. We hebben aanwijzingen dat een mogelijke verklaring hiervoor is dat bemiddelaars het foutieve advies geven dat tijdelijke jobs een opstap kunnen zijn naar een vaste job. Onze studie trekt de waarde van dit advies sterk in twijfel en vraagt om gedegen wetenschappelijk onderzoek om dit verder uit te spitten. Een ander element in de verklaring is dat het Jeugdwerkplan niet intensief genoeg is, zeker voor de hooggeschoolde groep die het onderwerp is van onze analyse. Experimenteel onderzoek uit Denemarken heeft aangetoond dat opleidings- en bemiddelingsprogramma's voor jongeren voornamelijk effectief blijken wanneer ze een zeer hoge intensiteit hebben (Graversen & van Ours, 2008; Rosholm, 2008; Pedersen et al., 2012; Vikström et al., 2013).

Bart Cockx
Eva Van Belle
SHERPPA, Universiteit Gent

Noten

1. Zie <http://www.vdab.be/uitzendsector/samenwerking.shtml> [geconsulteerd op 3/10/2016].

Bibliografie

- Della Vigna, S., & Paserman, D. M. (2005). Job Search and Impatience. *Journal of Labor Economics*, 23, 527-588.
- Fredriksson, P., & Holmlund, B. (2006). Improving Incentives in Unemployment Insurance: A Review of Recent Research. *Journal of Economic Surveys*, 20(3), 357-386.
- Graversen, B.K., & van Ours, J. C. (2008). How to help unemployed to find jobs quickly: Experimental evidence from a mandatory activation program. *Journal of Public Economics*, 92, 2020-2035.
- Imbens, G. W., & Lemieux, T. (2008). Regression discontinuity designs: A guide to practice. *Journal of Econometrics*, 142(2), 615-635.
- Lee, David S., & Lemieux, T. (2010). Regression Discontinuity Designs in Economics. *Journal of Economic Literature*, 48(2), 281-355.
- Mortensen, D.T. (1977). Unemployment insurance and job search decisions. *Industrial and Labor Relations Review*, 30, 505-517.
- Pedersen, J.M., Rosholm, M., & Svarer, M. (2012). *Experimental Evidence on the Effect of Early Meetings and Activation* (IZA Discussion Paper No. 6970). IZA, Bonn.
- Rosholm, M. (2008). *Experimental Evidence on the Nature of the Danish Employment Miracle* (IZA Discussion Paper No. 3620). IZA, Bonn.
- Spinnewijn, J. (2015). Unemployed But Optimistic: Optimal Insurance Design with Biased Beliefs. *Journal of the European Economic Association*, 13(1), 130-167.
- Tversky, A., & Kahneman, D. (1974). Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases. *Science*, 185, 1124-1131.
- Vikström, J., Rosholm, M., & Svarer, M. (2013). The effectiveness of active labor market policies: Evidence from a social experiment using non-parametric bounds. *Labour Economics*, 24, 58-67.