

Capita Selecta Recent Arbeidsmarktonderzoek in Vlaanderen

TITEL: WAITING LONGER BEFORE CLAIMING, AND ACTIVATING YOUTH. NO POINT?

Auteur(s): Bart Cockx & Eva Van Belle

1. Korte samenvatting van het onderzoek (abstract)

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 recht hebben op een (meer) intensieve begeleiding na één maand werkloosheid. In 2012 verlengde de Belgische overheid de wachttijd (nu beroepsinschakelingstijd: periode die doorlopen moet worden voor een jongere recht heeft op een uitkering) voor de jongeren onder de 26 met drie maanden, van 9 naar 12 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 hogergenoemde maatregelen.

Twee scherpe leeftijdsdrempels bepalen zowel de lengte van de wachttijd als het recht op begeleiding onder het jeugdwerkplan. Onder de veronderstelling dat het gedrag niet discontinu verloopt op deze leeftijdsdrempels, kunnen we de impact van beide maatregelen makkelijk meten: indien we op deze leeftijdsdrempels discontinuïteiten in de resultanten van gedrag meten, dan kan dit enkel een gevolg zijn van de onderzochte maatregel, omdat die enkel aan één zijde van de leeftijdsdrempel van toepassing is. We onderzochten op die manier het effect van deze maatregelen op de uitstroom uit werkloosheid naar werk en op de kwaliteit van de tewerkstelling voor diegenen die werk vonden.

Beide maatregelen beïnvloeden de uitstroom naar werk slechts in kleine mate of mogelijk zelfs niet, want statistisch zijn deze effecten niet significant verschillend van nul. Wat de kwaliteit van de tewerkstelling betreft, zien we dat het aanvaarde dagloon en het percentage deeltijds werk ongewijzigd blijft. Beide maatregelen hebben echter een negatief effect op het aantal gewerkte dagen in het kwartaal van uitstroom en de vier daaropvolgende kwartalen. Bij gelijkblijvend dagloon veroorzaakt dit tegelijk een negatief effect op gemiddelde arbeidsinkomen. Hoewel dit effect enkel voor het Jeugdwerkplan op het 10% niveau significant verschilt van nul, toch blijft het zeer robuust negatief voor verschillende varianten van de analysemethode. Bovendien vinden we dat dit effect sterker negatief is voor jongeren met een laag gezinsinkomen in het bijzonder wat het Jeugdwerkplan aangaat. Dit suggereert dat zowel het Jeugdwerkplan als de verlenging van de wachtperiode jongeren met financiële beperkingen er toe aanzet om meer kortstondige jobs te aanvaarden zonder dat dit de uitstroom naar werk betekenisvol verhoogt. Bovendien vinden we dat dit effect sterker negatief is voor jongeren met een laag gezinsinkomen in het bijzonder wat het Jeugdwerkplan aangaat. Dit suggereert dat zowel het Jeugdwerkplan als de verlenging van de wachtperiode jongeren met financiële beperkingen er toe aanzet om meer kortstondige jobs te aanvaarden zonder dat dit de uitstroom naar werk betekenisvol verhoogt.

Key words:

Jeugdwerkloosheid, regressie-discontinuïteitsanalyse, beleidsevaluatie, wachttijd, jeugdwerkplan, actief arbeidsmarktbeleid

2. Doelen van het onderzoek

Het doel van het onderzoek is het evalueren van twee maatregelen die recent ingevoerd of gewijzigd zijn: de verlenging van de wachttijd van negen naar twaalf maanden voor de jongeren onder de 26 in 2012 en de invoering van het Jeugdwerkplan in 2009.

Via dit onderzoek wensen we de impact te bestuderen die deze maatregelen hebben op de uitstroom uit de werkloosheid naar werk enerzijds en de kwaliteit van de tewerkstelling indien er een job gevonden is anderzijds.

Dit onderzoek is het eerste onderzoek die het causale effect van beide maatregelen bekijkt. Aangezien beide maatregelen uniek zijn voor de Belgische context, bestaan er, voor zover wij weten, geen studies die het causale effect van gelijkaardige maatregelen in het buitenland bestuderen.

Verduidelijking van kernbegrippen + op welke wijze deze aansluiten bij de gangbare internationale definitie(s) + typisch Vlaamse begrippen en structuren

Wachttijd: In België heeft een werkzoekende in twee gevallen recht op een werkloosheidsuitkering. Enerzijds nadat hij onvrijwillig zonder werk valt en lang genoeg bijgedragen heeft aan de sociale zekerheid en anderzijds na het afronden van zijn studies en het doorlopen van een wachttijd. In dit tweede geval werd de uitkering waar iemand recht op had de wachttijd genoemd (ondertussen is dit de "beroepsinschakelingsuitkering"). Deze uitkering is onafhankelijk van het inkomen maar wel afhankelijk van de gezinssituatie van de rechthebbende.

Wachttijd: De periode die iemand moet doorlopen voor hij of zij recht heeft op de wachttijd wordt de wachttijd (nu beroepsinschakelingstijd) genoemd. Voor 2012 bedroeg deze wachttijd 9 maanden voor iemand die jonger was dan 26 (op het eerste potentiële einde van de wachttijd) en 12 maanden voor iemand die ouder was dan 26. Vanaf 2012 bedroeg de wachttijd 12 maanden voor iedereen, onafhankelijk van zijn of haar leeftijd.

Jeugdwerkplan: Het jeugdwerkplan is een voorbeeld van actief arbeidsmarktbeleid gericht naar jongeren onder 25 jaar. Wanneer iemand werkloos is één maand na registratie bij de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling (VDAB) wordt deze persoon gecontacteerd en intensief begeleid. De exacte invulling van deze begeleiding bepaalt de VDAB bemiddelaar afhankelijk van de specifieke noden van de werkzoekende.

3. Methoden en data (voor meer methodologische toelichting kan je het kaderstuk gebruiken)

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 gebruik maken van het feit dat we geen discontinue effect verwachten van leeftijd op de uitstroomkansen uit werkloosheid of op de kwaliteit van tewerkstelling. Indien we dit discontinue effect wel waarnemen kunnen we stellen dat dit te wijten is aan de discontinuïteit in de wetgeving.

De data die we hiervoor gebruiken is een grote administratieve dataset van de 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 werd gekoppeld aan de 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 (zie toelichting) 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. De uiteindelijke steekproef bevat 5'495 individuen.

Steekproefselectie

We maken een selectie uit de originele populatie van 151'547 individuen om er zeker van te zijn dat (1) ze niet werkten voor ze zich voor het eerst inschreven bij de VDAB, dat (2) ze een leeftijd hebben die rond de leeftijdsdiscontinuïteiten ligt en dat (3) er geen andere maatregelen zijn met dezelfde leeftijdsgrenzen die de gevonden resultaten beïnvloeden. Hiervoor ondernamen we de volgende stappen:

- In de Datawarehouse identificeren we individuen die als werkende geregistreerd werden vóór hun eerste registratie bij de VDAB. Aangezien we in de analyse enkel diegenen wens te weerhouden waarvoor de wachtperiode nul is bij registratie elimineerden we deze individuen.
- We weerhouden enkel diegenen die zich vóór 2011 als werkloze schoolverlater inschreven, omdat enkel in die periode de wachttijd voor de min 25 jarigen korter was dan die voor de ouderen. Zij die zich inschreven in 2011 werden reeds in de loop van hun wachttijd geconfronteerd met de nieuwe wetgeving waarin het onderscheid in wachttijd tussen de leeftijdsgroepen verdween.
- Omdat het effect enkel gemeten kan worden op de leeftijdsdiscontinuïteit, behouden we enkel de individuen in een leeftijdsvenster van drie jaar rond deze discontinuïteit.
- We behouden enkel jongeren met een hoger dan middelbaar onderwijs diploma, omdat er voor laaggeschoolde jongeren andere maatregelen bestaan met dezelfde leeftijdsdiscontinuïteit die onze resultaten anders zouden kunnen beïnvloeden.
- We verwijderen individuen waarvoor de informatie uit de databanken van de VDAB niet overeenstemde met die van de Datawarehouse.

Dit levert ons een uiteindelijke steekproef van 5'495 individuen op.

4. 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 langere wachttijd op de duur in werkloosheid.

Het effect van een verlenging van de wachttijd op de duur in werkloosheid is negatief, m.a.w. 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 onbelangrijk.

Het effect van een langere wachttijd op de kwaliteit van de tewerkstelling.

Voor diegenen 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 die deeltijds werken. 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 er toe aanzet om meer kortstondige jobs te aanvaarden.

Het effect van het jeugdwerkplan.

Het effect van het jeugdwerkplan op de duur in werkloosheid.

Wanneer we kijken naar het effect van het jeugdwerkplan op uitstroom uit werkloosheid, zien we dat dit effect praktisch nul is. We merken opnieuw geen verschil wanneer we de steekproef opsplitsen naar individuen die de werkloosheid verlaten voor werk en individuen die de werkloosheid verlaten voor inactiviteit.

Het effect van het Jeugdwerkplan op de kwaliteit van de tewerkstelling.

Het Jeugdwerkplan heeft een negatief effect op alle indicatoren van de kwaliteit van tewerkstelling, maar dit effect is nergens significant verschillend van nul behalve wanneer we kijken naar het aantal gewerkte dagen. We kunnen dus stellen dat het Jeugdwerkplan het aantal gewerkte dagen in het kwartaal van uitstroom en de vier daaropvolgende kwartalen met ongeveer 7% 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 er toe 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 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 te positieve verwachtingen hebben met betrekking tot het vinden van een job in de toekomst (Della Vigna en Paserman 2005 en Spinnewijn 2015). Doordat een grote groep dit niet realistisch inschat gaat er van de verlenging van de wachttijd onvoldoende dreiging uit: de jongeren 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. Dit heeft belangrijke beleidsimplicaties.

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. Het feit 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 er mogelijk aan liggen dat de VDAB-bemiddelaars de jongeren onterecht aansporen om op een tijdelijk werkaanbod (tijdelijk contract of interim job) in te gaan als springplank naar een permanente tewerkstelling. Onze studie toont echter aan dat deze aansporing onterecht is, want we vinden dat het Jeugdplan juist naar een minder duurzame tewerkstelling leidt. Omdat het in dit onderzoek niet mogelijk was om na te gaan welke aanbevelingen bemiddelaars in het kader van het Jeugdwerkplan feitelijk gaven, is deze verklaring echter speculatief en kan ze enkel via verder onderzoek bevestigd worden.

5. Conclusies en beleidsimplicaties

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 transitie van werkloosheid naar werk enerzijds en de kwaliteit van de tewerkstelling anderzijds.

Het verlengen van de wachttijd.

Het verlengen van de wachttijd van 9 tot 12 maanden verhoogde de transitie van werkloosheid naar tewerkstelling licht, maar niet significant. Ondanks we geen effect zien 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 er toe 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 van deze kleine effecten: jongeren hebben te positieve verwachtingen over hun kans om werk te vinden en reageren hierdoor veel minder op een maatregel die hun enkel pijn doet als ze niet tijdig een job vinden.

Het jeugdwerkplan.

Het jeugdwerkplan had geen significant effect op de transitie uit werkloosheid. Het deed wel het aantal gewerkte dagen dalen met 6 – 7% en deze daling was significant en robuust. Voor jongeren uit een gezin met een equivalent gezinsinkomen onder de mediaan was deze daling zelfs 12% en significant op het 5% significantieniveau. Dit resulteerde opnieuw in een negatief effect op het arbeidsinkomen, alhoewel 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 in meer tijdelijk werk terecht komen kan eraan liggen dat ze aangespoord worden om interims en andere tijdelijke contracten te aanvaarden. De idee leeft immers dat het aanvaarden van zulke tijdelijke jobs een springplank kan zijn naar een vaste job, maar als onze hypothese klopt, dan 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 te merken was, dit dan ten koste ging van het aantal gewerkte dagen. Dit suggereert dat dreigen met sancties geen effectief instrument is om jongeren te activeren en dat meer ondersteunende maatregelen beter zouden kunnen werken. Echter, het Jeugdwerkplan is een voorbeeld van zo een ondersteunende maatregel en onze analyse heeft aangetoond dat het effect van het Jeugdwerkplan zeer gelijkaardig is aan het effect van een langere wachttijd. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat bemiddelaars het foutieve advies geven dat tijdelijke jobs een opstap kunnen zijn naar meer permanente tewerkstelling. We hebben echter niet voldoende bewijs om aan te tonen dat dit effectief gebeurde, dus deze verklaring is louter speculatief. Een andere mogelijkheid 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 trainings- en bemiddelingsprogramma's voornamelijk effectief blijken wanneer ze een zeer hoge intensiteit hebben (Graversen & Van Ours, 2008; Rosholm, 2008; Pedersen *et al.*, 2012; Vikström *et al.*, 2013).

Volledige referentie van onderzoeksrapport(en) of paper(s) en andere sleutelpublicaties van het hier samengevatte onderzoek

Della Vigna, Stefano, and M. Daniele Paserman (2005). "Job Search and Impatience". In: *Journal of Labor Economics* 23, pp. 527-588.

Graversen Brian Krogh and Jan C. van Ours (2008). "How to help unemployed to find jobs quickly: Experimental evidence from a mandatory activation program". In: *Journal of Public Economics* 92, pp. 2020-2035.

Imbens, Guido W. and Thomas Lemieux (2008). "Regression discontinuity designs: A guide to practice". In: *Journal of Econometrics* 142(2), pp. 615– 635.

Lee, David S. and Thomas Lemieux (2010). "Regression Discontinuity Designs in Economics". In: *Journal of Economic Literature* 48(2), pp. 281–355.

Pedersen, Jonas Maibom, Michael Rosholm, Michael Svarer (2012). "Experimental Evidence on the Effect of Early Meetings and Activation". IZA Discussion Paper No. 6970, IZA, Bonn

Rosholm Michael (2008). "Experimental Evidence on the Nature of the Danish Employment Miracle". IZA Discussion Paper No. 3620, IZA, Bonn.

Spinnewijn, Johannes (2015). "Unemployed But Optimistic: Optimal Insurance Design with Biased Beliefs". In: *Journal of the European Economic Association* 13(1), pp. 130-167.

Vikström, Johan, Michael Rosholm and Michael Svarer (2013). "The effectiveness of active labor market policies: Evidence from a social experiment using non-parametric bounds". In: *Labour Economics* 24, pp. 58-67.