

Maatregelen van het activeringsbeleid voor jonge langdurig werklozen zonder werkervaring

Een evaluatie

Bart COCKX
Christian GÖBEL
Bruno VAN DER LINDEN

Met de medewerking van

Bernard MASUY
Stéphane ROBIN

Synthese en beleidsaanbevelingen

Contract SSTC SO/10/039

Getiteld

“Individuele tewerkstellingstrajecten in België: een verkennende analyse”

1. *Synthese*

Dit onderzoek heeft betrekking op een populatie van jonge achtergestelde werkzoekenden en heeft de impact geëvalueerd van twee activeringsmaatregelen gericht op de inschakeling in de arbeidsmarkt en de tewerkstellingsduur: het Voordeelbanenplan (VBP) en de Inkomensgarantie-uitkering (IGU).

De gegevensbank

Een groot deel van dit onderzoeksproject heeft te maken met de opbouw van een nieuwe longitudinale gegevensbank die voortkomt uit de Datawarehouse Arbeidsmarkt en die wordt aangevuld met specifieke informatie betreffende opleidingen afkomstig van de RVA. De Datawarehouse Arbeidsmarkt is een administratieve gegevensbank die het resultaat is van een samenwerking tussen de Kruispuntbank en diverse instellingen die onder de Sociale Zekerheid vallen: de RVA, de RSZ, de RSVZ, het RIZIV, de RKW en de RSZPPO. Deze databank beoogt om de gegevens over de arbeidsmarkt afkomstig van de voornoemde instellingen samen te brengen. Op het ogenblik dat we onze aanvraag indienden, had de

Datawarehouse net zijn fase van pilootproject beëindigd. De inzameling van gegevens heeft dus moeilijkheden met zich meegebracht en een vertraging wegens de inwerkperiode die inherent is aan elke opstarting van een complexe statistische gegevensbron. De samenvoeging van gegevens afkomstig van de verschillende administraties, die elk hun eigen logica hebben, is een bijzonder lastige onderneming gebleken. Deze moeilijkheden verklaren waarom wij de analyse van de professionele trajecten van de jonge werkzoekenden uit onze steekproef pas op het einde van dit project hebben kunnen aanpakken. Wegens tijdsgebrek hebben we meerdere vragen dus nog niet kunnen aansnijden. Deze vragen zullen worden behandeld in de context van een later onderzoek, dat eveneens door de Federale Diensten voor Wetenschapsbeleid zal worden gefinancierd binnen hetzelfde meerjarige onderzoeksprogramma over “Sociale Cohesie” getiteld “Micro- en macro-economische evaluatie van de verlagingen van de (para)fiscaliteit” (onderzoekscontract nr. SO/10/073).

De “Datawarehouse” is een waardevolle bron voor de analyse van de professionele trajecten van de Belgische werknemers. Deze database bevat informatie over de overgang naar werkloosheid met uitkering (RVA), bezoldigde tewerkstelling (RIZIV en RSZPPO) of een zelfstandig statuut (RSVZ), of naar inactiviteit (geen werkloosheid en geen tewerkstelling)¹. Dankzij de gegevensbank kan de duur van het toebehoren tot een van deze drie voornoemde toestanden op de arbeidsmarkt duidelijk worden gemaakt.

De aanvankelijke steekproef omvat informatie over 140.075 jongeren tussen 15 en 26 jaar die in 1998 (gedurende minstens één dag) een wacht- of overgangsvergoeding hebben gekregen. Dit zijn werkloosheidsuitkeringen die respectievelijk worden ontvangen na beëindiging van de studies of tijdens de periode van de verplichte deeltijdse schoolplicht (van 15 tot 18 jaar). Het project voorzag een opvolging van het professionele traject van die jongeren sinds hun aanwezigheid in de uitkeringsgerechtigde werkloosheid in 1998 tot einde 2002. De analyse waarover in dit document verslag wordt uitgebracht, stopt echter eind 2000, aangezien de gegevens van 2001 en 2002 op het ogenblik van dit onderzoek nog niet beschikbaar waren.

Teneinde met een eenvoudiger analyse te kunnen beginnen, die een aantal acute methodologische problemen vermijdt,² hebben wij het veld van de analyse beperkt en een substeekproef genomen. Daarna bleven er nog 15.177 jongeren tussen 18 en 26 jaar over die in 1998 voor het eerst een werkloosheidsuitkering kregen na een wachtperiode van 9 maanden en die geen enkele werkervaring hadden sinds het einde van hun studies. Het betreft dus veeleer jonge achtergestelde werknemers. Wij willen ook de andere betrokkenen geleidelijk in later onderzoek opnemen.

We hebben ons beperkt tot de analyse van de duur van de eerste periode van uitkeringsgerechtigde werkloosheid en van de eerste periode van tewerkstelling die daarop volgt. Een periode van tewerkstelling wordt onderbroken door een overgang naar werkloosheid of inactiviteit. De overgang van één werkgever naar een andere die niet wordt onderbroken door werkloosheid of inactiviteit onderbreekt de tewerkstellingsduur dus niet.

De notie van actief beleid in de gegevensbank

Aan de hand van de gegevensbank kunnen wij twee vormen van actieve beleidsmaatregelen onderscheiden:

¹ Aan de hand van de gegevensbank kunnen werkzoekende niet-uitkeringsgerechtigde werknemers of werkzoekende leefloontrekkers niet worden geïdentificeerd. Deze werknemers worden gelijkgesteld met inactieven. Aangezien het aantal dergelijke werknemers vrij gering is, zijn we van mening dat de fout die door deze verkeerde classificatie wordt teweeggebracht verwaarloosbaar is.

² Het betreft voornamelijk het probleem van de “initiële condities” dat nader wordt uitgelegd in paragraaf 4.

1. Die welke gebeuren *buiten het kader van de bezoldigde tewerkstelling*: deze hebben voornamelijk betrekking op de deelneming aan een (beroeps)opleiding of op een herneming van de studies, maar ook op de tewerkstelling in PWA's (Plaatselijke Werkgelegenheidsagentschappen).
2. Die welke *binnen het kader van de bezoldigde tewerkstelling gebeuren*: deze hebben betrekking op elke maatregel van de federale regering³ die de arbeidskost tijdelijk verlaagt (m.a.w. die wordt geannuleerd na een zekere periode van tewerkstelling van de werknemer).

We hebben twee actieve beleidsmaatregelen geanalyseerd: het Voordeelbanenplan (VBP) en de Inkomensgarantie-uitkering (IGU). We hebben de impact van die maatregelen op de tewerkstellingsduur proberen in te schatten.

De doelstelling van de studie en de gebruikte methode

Wij hebben de impact van de deelname aan de geanalyseerde activeringsbeleidsmaatregelen bestudeerd, respectievelijk het VBP12 en de IGU. De impact werd gemeten met behulp van twee criteria: de duur van de eerste tewerkstellingsperiode (van de jongeren die in de steekproef werden opgenomen) en het inschakelingsritme in een niet-gesubsidieerde tewerkstelling.

Wij hebben de duur geanalyseerd op basis van het “uitstroompercentage” uit de werkloosheid en de tewerkstelling, dat ook “hazard rate” wordt genoemd. Dit uitstroompercentage hangt samen met de waarschijnlijkheid om uit een bepaalde toestand te geraken gegeven dat men deze toestand vroeger niet heeft kunnen verlaten. Er bestaat een unieke band tussen de duur daarvan en de kans. Daarom hebben wij op een zeer klassieke manier de determinanten van deze kans geanalyseerd, veeleer dan die van de waargenomen duur. Uit deze analyse kunnen wij altijd de effecten van de determinanten op de duurverdeling berekenen.

Om de impact van de deelname aan een actieve beleidsmaatregel te kunnen bepalen, moeten wij de kansen van een deelnemer aan de maatregel vergelijken met die van een niet-deelnemer. Indien een deelnemer verschilt van een niet-deelnemer op basis van de door de onderzoeker al of niet waargenomen kenmerken, bestaat het risico dat een gewone vergelijking niet alleen de impact van de deelneming weerspiegelt, maar ook die van de verschillen wat de individuele kenmerken betreft. Om rekening te kunnen houden met die “selectievertekeningen” hebben wij een overgangsmodel geschat tussen de volgende toestanden:

1. van uitkeringsgerechtigde werkloosheid naar de geanalyseerde activeringsmaatregel
2. van uitkeringsgerechtigde werkloosheid naar eender welke andere vorm van tewerkstelling
3. van tewerkstelling naar niet-tewerkstelling (= werkloosheid en inactiviteit)

We houden in deze evaluatie rekening met een aantal waargenomen determinanten van deze overgangen. Verder hebben wij - om voor de selectievertekening te controleren op basis van de niet-waargenomen kenmerken – tegelijk de gezamenlijke verdeling van de niet-waargenomen determinanten van deze overgangen geschat.

³ De regionale maatregelen worden in de gegevensbanken niet geïdentificeerd.

Het Voordeelbanenplan (VBP12)

- *Kenmerken*

Het VBP richt zich voornamelijk tot volledig uitkeringsgerechtigde werkzoekenden en werklozen die sinds 6 maanden (indien ze meer dan 50 jaar oud zijn), 12 of 24 maanden werkloos zijn. De werkgevers die deze categorieën van werknemers tewerkstellen, kunnen van een tijdelijke en degressieve vermindering van de werkgeversbijdragen aan de Sociale Zekerheid genieten. Wij hebben de analyse beperkt tot de tweede categorie van werklozen die sinds meer dan 12 maanden geen werk hebben (het “VBP12”). Voor deze categorie bedraagt de vermindering van de bijdragen 75% van het basisniveau tijdens het eerste jaar, 50% tijdens het tweede jaar en niets vanaf het derde jaar. Volgens de omvang van het bedrijf van de werkgever komt het basisniveau overeen met 32,4% tot 34% van het brutosalaris.

- *Voorspellingen van de economische theorie*

Het VBP is een vorm van tijdelijke tewerkstellingssubsidie⁴. De economische theorie voorspelt een verschillende impact tijdens en na de periode van de toekenning van de subsidie. Tijdens de periode van de toekenning bevordert een subsidie de creatie van werkgelegenheid en dit des te meer naarmate het bedrag van de subsidie hoger is en de loongevoeligheid van zowel het arbeidsaanbod als de -vraag belangrijk is. Volgens econometrische studies is deze gevoeligheid belangrijker voor laaggeschoold werk dan voor hoger geschoold werk.

Zelfs indien de acteringsmaatregel de tewerkstelling slechts zou bevorderen tijdens de periode van de toekenning van de subsidie, zou deze ook nog voor een tweede reden moeten worden aangemoedigd. Een dergelijke maatregel zou immers het verlies van know-how en arbeidsgewoonten en dus de afglijding in de inactiviteit verhinderen. Econometrische studies hebben echter aangetoond dat dit verlies doorgaans niet zeer belangrijk is.

Na de periode van toekenning is de impact van de tewerkstellingssubsidie niet eenduidig. Doorgaans wordt, net als voor het VBP, geargumenteed dat het bedrag van de subsidie kan verminderen met de tewerkstellingsduur, omdat de effecten van deze daling dankzij de verhoging van de productiviteit door een opleiding op de werkplek meer dan worden gecompenseerd. Wanneer de subsidie echter gericht is op de tewerkstelling van achtergestelde werknemers, zou de de subsidie slechts zeer geleidelijk mogen dalen, want uit econometrische studies kon worden besloten dat de toename van de productiviteit binnen deze doelgroep zeer traag verloopt.

Ondanks deze zwakke productiviteitstijging kan een tijdelijke subsidie de inschakeling in een niet-gesubsidieerde tewerkstelling begunstigen door de efficiëntie van het onderlinge afstemmingsproces (“matching”) tussen werkgevers en werknemers te verhogen. De gesubsidieerde tewerkstelling zou de werknemers die niet zouden worden aangeworven indien er geen subsidie bestond de kans geven om tegenover de werkgever te bewijzen dat ze over capaciteiten beschikken die slechts op de werkvloer aan het licht komen, m.a.w. tijdens het verloop van de arbeidsrelatie. Bovendien, zelfs indien de werknemer niet in dezelfde onderneming blijft of kan blijven⁵, kan de aanwerving in een gesubsidieerde job de andere werkgevers signaleren dat de werknemer gemotiveerd is en/of verbonden blijft met de arbeidsmarkt. Deze argumenten zijn des te plausibeler naarmate er maar een beperkt aanbod

⁴ Tijdelijk in die zin dat ze na een bepaalde periode van tewerkstelling van de werknemer wegvalt.

⁵ In Zwitserland, bijvoorbeeld, kan een werkgever een gesubsidieerde werknemer slechts voor een beperkte periode in dienst nemen (zie Gerfin *et al.*, 2002).

van gesubsidieerde tewerkstelling is en de werknemer blijk moet geven van zijn wil om inspanningen te leveren om naar werk te zoeken. We noteren hierbij dat dit aanduidt dat een maatregel die gunstige effecten teweegbrengt wanneer hij op kleine schaal wordt ontwikkeld het risico loopt dat deze effecten worden afgezwakt indien hij op grote schaal wordt doorgevoerd (doordat het signaaleffect verdwijnt).

De versterking van de kwaliteit van de onderlinge afstemming (“match”) die wordt teweeggebracht door een tewerkstellingssubsidie dient echter niet noodzakelijk de inschakeling te bevorderen; ze zou zelfs de kansen op tewerkstelling in een niet-gesubsidieerde betrekking kunnen verminderen. Dit zou bijv. het geval zijn indien de deelname aan een gesubsidieerde tewerkstelling de werkgevers duidelijk zou maken dat een bepaalde werknemer een geringe productiviteit heeft. Evaluatiestudies hebben vastgesteld dat dit risico vooral aanzienlijk is wanneer de gesubsidieerde tewerkstelling zich in het beschermde circuit of in de non-profitsector bevindt

Tot slot wijzen we er nogmaals op dat we hebben gesproken over het effect van een tijdelijke subsidie voor de begunstigden. Het positieve effect van de tewerkstellingssubsidie kan zich ook negatief uitwerken op andere, niet-gesubsidieerde werknemers. In dit geval spreekt men van zogenaamde “substitutie-“ of “verplaatsingseffecten”. De omvang van deze laatste effecten kan door deze studie niet worden ingeschat.

- *De resultaten volgens andere empirische studies*

Doorgaans concluderen de onderzoekers dat tijdelijke subsidies leiden tot een verhoging van het herinschakelingspercentage van de begunstigden in een *niet*-gesubsidieerde tewerkstelling op voorwaarde dat de tijdelijke subsidies worden voorbehouden aan banen uit het “normale” economische circuit en op voorwaarde dat de subsidie niet blijft duren. Een tijdelijke subsidie lijkt dus efficiënt, omdat ze de kosten die tijdens het selectieproces door de werkgever moeten worden gemaakt verminderen en niet omdat ze een geleidelijke verhoging van de productiviteit van de werknemer teweegbrengen dankzij de opgedane werkervaring. Er dient ook te worden opgemerkt dat doorgaans wordt vastgesteld dat de specifieke programma’s voor jongeren geen enkele impact hebben op de tewerkstelling of zelfs tot ongunstige effecten leiden. Het programma “New Deal” voor jonge werklozen in het Verenigd Koninkrijk is één van de weinige programma’s die de intrede op de arbeidsmarkt lijkt te bevorderen. Wel dient nog te worden nagegaan of dit effect ook op langere termijn blijft aanhouden.

- *Des resultaten van onze analyse*

Het VBP12 richt zich ogenschijnlijk voornamelijk tot de gediplomeerde werknemers onder de jongeren van de steekproef. Een jonge man met alleen een diploma lager onderwijs heeft 61% minder kans om de voordelen van het plan te genieten dan een jongere die een diploma van het hoger middelbaar onderwijs heeft behaald. Een vrouw die een diploma van het middelbaar onderwijs heeft behaald, heeft zelfs vijfmaal meer kans om gesubsidieerd werk te vinden dan een vrouw die hoogstens een diploma lager onderwijs heeft. De jongeren die het lager secundair onderwijs hebben voltooid, hebben amper meer kansen. Daarnaast verhoogt een diploma van het hoger onderwijs nog eens zeer aanzienlijk - tot 79% - de kansen om aan een maatregel in het kader van het activeringsbeleid deel te nemen.

De jonge Brusselaars halen proportioneel duidelijk meer voordeel uit het Plan dan hun Waalse tegenhangers. De jonge Vlaamse mannen - maar niet de vrouwen - daarentegen nemen duidelijk minder vaak deel aan het Plan.

Wanneer we de 9 maanden van de wachttijd in rekening brengen, kan een jongere slechts de voordelen van het VBP12 genieten vanaf het tweede trimester nadat hij of zij toegang heeft gekregen tot de uitkeringsgerechtigde werkloosheid. Het toegangsritme tot het VBP12 lijkt echter vooral geconcentreerd op het 5de trimester na de beëindiging van de wachttijd. Op dat moment nemen de kansen toe met een factor van bijna 2,5 voor de mannen en een factor van meer dan 3 voor de vrouwen. We hebben dus de indruk dat de werkgevers die deze mensen tewerkstellen niet weten dat de wachttijd in rekening kan worden gebracht voor de berekening van de duur. Vanaf het 9de trimester wordt het toegangsritme tot het VBP12 quasi tot nul herleid, wat weerspiegelt dat de werkgevers recht hebben op belangrijkere lastenverlagingen na een werkloosheidsduur van meer dan 24 maanden. We wijzen er wel op dat wij - gezien de beperkte duur van de observatieperiode - het effect van het luik van het VBP-beleid dat gericht is op mensen die gedurende meer dan 2 jaar werkloos zijn niet hebben onderzocht.

Wij stellen vast dat de uitstroompercentages uit de tewerkstelling sterk - en voor de mannen significant - dalen tijdens het eerste jaar van de toekenning van de subsidie: -37% voor de mannen en -24% voor de vrouwen. Na het eerste jaar is het effect echter al veel geringer voor de vrouwen (-6%) en wordt het zelfs duidelijk positief voor de mannen (+35%). Dit laatste effect wijst dus op een toename van de uitstroom van mannen van tewerkstelling naar niet-tewerkstelling. Tenslotte verhoogt het percentage ontslagen in de periode na de beëindiging van de subsidie voor beide geslachten: +60% voor de mannen, maar wel slechts +14% voor de vrouwen. Er dient wel te worden opgemerkt dat slechts de eerste en de laatste vermelde impact statistisch significant verschillend zijn van nul en dit alleen voor de mannen.

Met behulp van simulaties stellen we vast dat de impact van het VBP12 zeer heterogeen verdeeld is voor de verschillende begunstigden, maar dat het wel de duur van de tewerkstelling van de meeste categorieën van begunstigden verhoogt: de duur neemt toe voor 74% van de mannelijke begunstigden en zelfs voor 94% van de vrouwelijke begunstigden. Het mediaan effect bedraagt 3,2 maanden en dit zowel voor mannen als voor vrouwen.

Hoewel ons model niet werd ontwikkeld om te *bestuderen in welke mate de deelneming aan het VBP12 de inschakeling van de begunstigden versnelt*, kunnen uit de bijzondere vorm van de niet-waargenomen heterogeniteitsverdeling toch enkele conclusies worden getrokken. Aangezien de heterogeniteitsverdeling met weinig nauwkeurigheid werd geschat en het niet absoluut zeker is dat de specificatie ervan correct is, *dient nochtans te worden benadrukt dat deze resultaten nog dienen te worden bevestigd tijdens verder onderzoek.*

Uit de niet-waargenomen heterogeniteitsverdeling kunnen wij besluiten dat sommige jongeren nooit uit de werkloosheid zouden zijn geraakt, indien ze niet van de voordelen van het VBP12 hadden kunnen genieten. Bovendien leiden wij uit onze schattingen af dat dit zo zou zijn voor de grote meerderheid van de begunstigden, namelijk voor 96% van de mannelijke begunstigden en voor 80% van de vrouwelijke begunstigden. *Het Voordeelbanenplan lijkt dus tewerkstellingsmogelijkheden te hebben gecreëerd voor werknemers die, ondanks het feit dat ze vaak hogere diploma's hadden dan de niet-begunstigden, zonder dit plan nooit werk zouden hebben gevonden!*

Toch gaat niet elke begunstigde over naar een niet-gesubsidieerde tewerkstelling. Indien we de eerder vermelde fracties vermenigvuldigen met het deel van de begunstigden dat overgaat naar een niet-gesubsidieerde tewerkstelling onmiddellijk na de periode van toekenning van de subsidie in het kader van het VBP12, daalt de inschakelingsgraad sterk, maar blijft toch nog

aanzienlijk. Het *VBP12* zou de overgang naar een niet-gesubsidieerde tewerkstelling versnellen voor minstens 37% van de mannen en 32% van de vrouwen.

Hoe kunnen wij al deze resultaten interpreteren? Ze wijzen er ten eerste op dat het *Voordeelbanenplan* alleen de duur van de tewerkstellingsperioden verlengt, die bij gebrek aan subsidie vrij kort zouden zijn geweest. Misschien verkort het plan de langere tewerkstellingsperioden omdat de werkgevers de betrokken werknemers willen vervangen door nieuwe werknemers die opnieuw in aanmerking komen voor subsidie volgens het Plan. Voor de bestudeerde populatie is het aandeel van korte tewerkstellingsperiodes hoog: het uitstroomritme uit de tewerkstelling is vooral hoog tijdens de eerste kwartalen (zie afbeeldingen 14 en 15). Dit verklaart waarom het effect van verlenging van de tewerkstellingsperiode domineert: voor de meeste begunstigden wordt de tewerkstellingsduur langer.

De verhoging van de uitstroomgraad uit de tewerkstelling die reeds na het einde van het eerste jaar wordt vastgesteld (vooral voor de mannen) toont aan dat het *groeiritme van de productiviteit te gering is om de verlaging van het niveau van de subsidie te compenseren*. Ze suggereert eveneens dat een duurzamere inschakeling in de werkgelegenheid een structurele vermindering van de arbeidskost vereist. *Niettemin bevordert het plan de inschakeling in de niet-gesubsidieerde tewerkstelling voor een belangrijke groep werknemers die zonder het Plan werkloos zouden zijn gebleven*: dit is het geval voor minstens 37% van de mannelijke begunstigden en 32% van de vrouwelijke begunstigden. De verhoging van het terugkeerpercentage naar niet-tewerkstelling na het eerste jaar wijst er echter op dat deze inschakeling veeleer wordt gerealiseerd door een verhoging van de efficiëntie van het afstemmingsproces tussen de werkzoekenden en de werkgevers. De werkgevers worden ertoe aangezet om een arbeidsverhouding aan te gaan met populaties die gemiddeld minder begunstigd zijn en de tijdelijke periode van tewerkstelling biedt de kans om informatie te krijgen over de kwaliteiten van de werknemer. Aangezien deze afstemming in het begin van de periode van tewerkstelling plaatsvindt, is langere subsidiëring voor deze groep dus niet doelmatig zijn.

De resultaten lijken dus een *dubbelzinnige boodschap* te bevatten wat de beleidsaanbevelingen betreft. Enerzijds identificeren wij een groep werknemers die nood heeft aan een meer permanente verlaging van de arbeidskost om een duurzamere inschakeling in de arbeidsmarkt te realiseren. Anderzijds zien we dat er ook een groep bestaat voor wie de tijdelijke subsidie doeltreffend is op voorwaarde dat de periode van toekenning van die subsidie relatief kort is. Dit is slechts een *schijnbare* tegenstelling, want de deelnemers vormen geen homogene groep. De eerste groep omvat ongetwijfeld de minder productieve werknemers. Ze zouden vermoedelijk duurzamer in de arbeidsmarkt ingeschakeld zijn geweest indien hun werkgever een structurele verlaging van de werkgeversbijdragen had kunnen genieten. De tweede groep betreft vermoedelijk productievere werknemers, die om de een of andere reden in de werkloosheid zijn terechtgekomen en die door het *Voordeelbanenplan* een kans hebben gekregen om in de arbeidsmarkt te worden ingeschakeld. Een kortere subsidieperiode zou echter vermoedelijk dezelfde effecten hebben teweeggebracht en zou dus efficiënter zijn geweest. In principe zouden we deze interpretatie moeten kunnen uittesten, aangezien ze een verschillende impact impliceert naargelang van de productiviteit van de werknemers. Wij zouden moeten nagaan of de omvang van de impact van het *VBP12* verandert op de manier zoals aangeduid in functie van vastgestelde productiviteitsindicatoren, bijvoorbeeld het opleidingsniveau. Zoals we reeds hebben aangeduid, is de steekproef van begunstigden van het Plan echter te klein om een dergelijke

analyse met een voldoende statistische betrouwbaarheid uit te voeren. Deze vraag zou dus in later onderzoek opnieuw moeten worden behandeld.

De Inkomensgarantie-uitkering (IGU)

Kenmerken

Een uitkeringsgerechtigde volledig werkloze die een deeltijdse betrekking aanvaardt met een arbeidsregeling van minstens één derde en hoogstens 80% van een voltijdse betrekking kan een aanvulling op zijn of haar loon genieten, de IGU, op voorwaarde dat hij of zij volledig werkzoekende blijft en een maandelijks bezoldiging heeft die lager is dan het minimumloon. Het bedrag van deze aanvulling hangt af van de gezinscategorie (samenwonend met of zonder gezinslast of alleenstaand) waartoe hij of zij behoort en vermindert evenveel als het netto-inkomen van het deeltijdse werk stijgt. Bovendien is dit bedrag beperkt tot 90% van het uitkeringsniveau van een volledig werkloze.

- *Voorspellingen van de economische theorie*

Aangezien de IGU kan worden geïnterpreteerd als een loonsubsidie, zou ze de tewerkstelling moeten stimuleren tijdens de periode van toekenning ervan en dit des te meer naarmate het aanbod (of de loonvormingscurve) *en* de vraag naar werk loongevoelig zijn. Indien er voor eenzelfde segment van de arbeidsmarkt zowel niet-gesubsidieerde als gesubsidieerde werknemers zijn, vermindert de elasticiteit van de loonvormingscurve voor de subsidie en vermindert de impact op de tewerkstelling. Deze elasticiteit vermindert aangezien er voor dit segment slechts over één loon wordt onderhandeld. De niet-gesubsidieerde werknemers verzetten zich dan tegen een verlaging van het niet-gesubsidieerde loon.

Er is ook nog een tweede factor die het effect van de IGU op de tewerkstelling vermindert. Indien de potentiële begunstigden van de IGU zijn tewerkgesteld tegen het minimumloon of een loon dat dicht bij dit niveau ligt, wordt de tewerkstelling beperkt door een tekort aan vraag naar werk en niet door een gebrek aan aanbod van werk. Aangezien het brutoloon niet tot onder het minimum kan dalen, kan de IGU dus alleen maar het loon van de begunstigden verhogen en kan ze de loonkosten niet verlagen. Bijgevolg kan de IGU de vraag niet beïnvloeden.

De bovenstaande analyse houdt echter wel geen rekening met een ander aspect. Zelfs zonder toename van de vraag naar (en van het aanbod van) werk, kan een aanvulling op het loon die wordt verleend aan deeltijdse werknemers de inschakeling in de tewerkstelling verhogen door deze aantrekkelijker te maken. In het kader van een banenzoekmodel kan worden aangetoond dat dit type van aanvullende bezoldiging het zoeken naar deeltijds werk meer intensificeert dan het de intensiteit van het zoeken naar een voltijdse betrekking doet afnemen.

Eens de werknemer is tewerkgesteld en van het IGU geniet, loopt hij het risico om in deeltijds werk te blijven vastzitten. Al is een begunstigde van de IGU verplicht om een voltijdse betrekking te blijven zoeken, hij wordt financieel niet aangemoedigd om een beter bezoldigde tewerkstelling te vinden. De uitkering wordt immers verminderd met één euro voor elke bijkomende euro inkomsten uit arbeid. Bovendien richt de IGU zich in het bijzonder tot laaggeschoolde werknemers voor wie de toename van de productiviteit en van het loon gering is.

Omgekeerd kan deeltijds werk dat wordt gesubsidieerd door middel van een IGU, net als tijdelijk gesubsidieerd werk, de werkgevers attent maken op de “goede” kwaliteiten van de

werknemers en aldus de doeltreffendheid van het afstemmingsproces tussen werkgevers en werknemers en bijgevolg het inschakelingsritme versterken. Dit voordeel komt echter slechts tot uiting in de aanvangsfase van de tewerkstelling en is dus geen rechtvaardiging voor een toekenning van de subsidie na enkele maanden. Bovendien kan de deelname aan dit programma ook op kwaliteiten wijzen die door de werkgevers niet zijn gewenst en zodoende het inschakelingsritme vertragen. De theoretische analyse kan dus geen conclusies trekken over de manier waarop de IGU een impact heeft op de tewerkstelling.

- *Resultaten volgens andere empirische studies*

Er bestaan relatief weinig studies over systemen van aanvullende inkomens die aan deeltijdse werknemers worden toegekend. Een Canadese studie bevestigt dat die aanvullingen de uitstroom uit de werkloosheid kunnen versnellen. Het ritme van de toegang tot een deeltijdse betrekking neemt sterker toe dan het ritme van de toegang tot een voltijdse tewerkstelling afneemt. De effecten zijn echter vrij gering.

Een analyse van het systeem van “*activité réduite*” of vermindering van de activiteit in Frankrijk duidt aan dat een aanvullend inkomen voor deeltijdse werknemers de toekomstige inschakeling in de arbeidsmarkt kan vergemakkelijken, maar de effecten blijken complex te zijn en te verschillen naargelang van het geslacht. Daarentegen concludeert de (voornamelijk Amerikaanse) literatuur over het belastingkrediet, waarvan de begunstigden vaak deeltijdse werknemers zijn, dat de toename van de lonen te gering is om een belangrijke toename in de overgang naar een niet-gesubsidieerde tewerkstelling mogelijk te maken.

- *De resultaten van onze analyse*

Eerst en vooral dient te worden opgemerkt dat wij de analyse hebben beperkt tot vrouwen, omdat te weinig mannen van de IGU genieten. Een analyse voor het mannelijke doelpubliek van die maatregel heeft statistisch gezien dus weinig zin.

Net als voor het VBP12, hebben jonge vrouwen afkomstig uit een land buiten de EU veel minder kans om de IGU te genieten dan Belgische vrouwen (het verschil bedraagt meer dan 70%). Weinig andere kenmerken zijn significant gecorreleerd met de overgang naar de IGU. We hebben zelfs de hypothese niet kunnen verwerpen dat het overgangsperscentage naar de IGU niet varieert met de werkloosheidsduur. Het feit dat de duur van de werkloosheid geen criterium is om in aanmerking te komen voor de IGU kan een verklaring bieden voor dit resultaat.

De effecten van de IGU op de overgang van werkgelegenheid naar niet-werkgelegenheid gaan in dezelfde richting als die van het VBP12, maar zijn in absolute waarde groter. Tijdens de periode van toekenning lijkt de begunstigde van de IGU heel sterk vast te zitten in de gesubsidieerde tewerkstelling. De overgangsgraad naar niet-tewerkstelling daalt immers met 37%. Dit kan worden verklaard door de financiële stimulansen die ervoor zorgen dat de begunstigden in de slecht betaalde tijdelijke tewerkstelling blijven. De IGU wordt, zoals eerder al aangeduid, verminderd met één euro per euro bijkomende inkomsten uit arbeid. Anderzijds is het ook zo dat eenmaal de werkneemster is overgegaan van een tewerkstelling met toekenning van de IGU naar een niet-gesubsidieerde tewerkstelling, de kansen op ontslag sterk toenemen. De overgang naar niet-tewerkstelling is bijna dubbel zo groot als bij de gesubsidieerde tewerkstelling. Dit wijst er opnieuw op dat het groeiritme van de productiviteit tijdens de periode van gesubsidieerde tewerkstelling te laag is om de annulering van de subsidie te kunnen compenseren. We kunnen ons echter wel afvragen welke de omstandigheden zijn waarin en de redenen waarom de begunstigde de gesubsidieerde tewerkstelling heeft verlaten om een niet-gesubsidieerde betrekking aan te nemen. We hebben

hieromtrent enkele hypothesen geformuleerd, maar een antwoord op die vragen vereist verder onderzoek.

Ongeveer één vierde van de vrouwelijke begunstigden zou zonder de IGU nooit uit de werkloosheid zijn geraakt. Dit percentage is veel lager dan de 80% met betrekking tot de vrouwelijke begunstigden van het VBP12. Dit wijst erop dat veel meer begunstigden van de IGU de werkloosheid in elk geval zouden hebben verlaten. Dit verschil tussen IGU en VBP12 wijst er volgens ons op dat de werkloosheid in het segment van de arbeidsmarkt voor laaggeschoolde werknemers voornamelijk wordt verklaard door een gebrekkige vraag veeleer dan door een tekort aan financiële prikkels. Waarom beweren wij dit? De steekproef van de analyse bevat alleen achtergesteldewerknemers. Bijgevolg zullen velen van hen worden aangeworven tegen een salaris dat dicht bij het minimumloon ligt. Aangezien de IGU een aanvulling op het nettoloan is, kunnen de loonkosten daardoor niet tot onder dit minimum dalen. De IGU kan dus alleen maar het nettoloan verhogen en bijgevolg de vervangingsgraad doen dalen. Indien de tewerkstelling voor dit segment zou worden verklaard door een gebrek aan financiële prikkels, zouden er door de maatregel dus minstens evenveel nieuwe inschakelingen in de werkgelegenheid moeten worden gegenereerd als door een verlaging van de arbeidskost. Aangezien we echter vaststellen dat de inschakeling sterker wordt gestimuleerd door het VBP12, concluderen we dat de werkloosheid vooral het gevolg moet zijn van een te geringe vraag naar arbeidskrachten voor dit segment van de arbeidsmarkt.

Hoewel de IGU minder efficiënt lijkt te zijn dan het VBP12 wat de inschakelingsgraad betreft, is het resultaat na deze gesubsidieerde tewerkstelling proportioneel vaker dan voor het VBP12 een niet-gesubsidieerde tewerkstelling. De helft van de begunstigden van de IGU gaan namelijk over naar een niet-gesubsidieerde tewerkstelling, tegenover slechts 40% van de begunstigden van het VBP12. Dit verschil zou echter wel kunnen worden verklaard door een selectievertekening: de begunstigden van de IGU zijn waarschijnlijk gemiddeld productiever dan de deelnemers aan het VBP12, aangezien ze vaker dan deze laatsten zelfs zonder subsidies werk zouden hebben gevonden.

2. Beleidsaanbevelingen

We hebben herhaaldelijk benadrukt dat het hier om een eerste analyse gaat en dat een aantal verdere analyses vereist zijn om de resultaten te kunnen bevestigen. Bovendien had onze analyse vooral betrekking op achtergestelde jongeren en kunnen de resultaten dus niet automatisch worden geëxtrapoleerd naar de andere doelgroepen. Onder voorbehoud van deze precisering zouden wij voornamelijk drie beleidsaanbevelingen naar voren willen schuiven.

Ten eerste hebben wij, in tegenstelling tot vroegere empirische studies, vastgesteld dat het uitstroompercentage in zekere mate een negatieve relatie vertoont met de werkloosheidsduur, toch zeker tijdens de eerste drie trimesters van de uitkeringsgerechtigde werkloosheid.⁶ In de theoretische analyse hebben we opgemerkt dat tijdelijke tewerkstellingsprogramma's hun rechtvaardiging kunnen halen uit de aanwezigheid van een negatieve relatie tussen het uitstroompercentage uit de werkloosheid naar een tewerkstelling en de duur van de werkloosheid. Dergelijke programma's kunnen immers de mogelijkheid bieden om de bekwaamheden van de deelnemers opnieuw op peil te brengen en verloren "werkgewoonten" terug te verwerven. De meeste van de betrokken jongeren genieten de voordelen van het VBP12 echter slechts vanaf het vijfde trimester na afloop van hun wachttijd. Na die periode is

⁶ Wat overeenkomt met de periode van het 4de tot het 6de trimester na het begin van de wachttijd.

de afhankelijkheid van de duur verwaarloosbaar en kan de tewerkstellingssubsidie doorgaans dus het afglijden in de werkloosheid niet verhinderen. Daaruit vloeit voort dat de het VBP12 doelmatiger zou kunnen gemaakt worden indien de jongeren de mogelijkheid zouden krijgen om sneller aan het VBP12 deel te nemen. Zonder een betere gerichtheid van het programma op bepaalde doelgroepen is het echter zeer waarschijnlijk dat een vervroeging van het begin van de periode waarin iemand in aanmerking komt voor een subsidie het “deadweight-effect” zou verhogen⁷. Vooraleer de toegang tot vergelijkbare bestaande programma’s te bepleiten, bijvoorbeeld ACTIVA, dat het VBP vervangt, moet dus worden bestudeerd in welke mate deze “deadweight-effecten” belangrijk zijn en door een aangepaste doelgerichtheid kunnen worden uitgeschakeld.

Ten tweede bevestigen de duidelijk betere resultaten van het Voordeelbanenplan tegenover de Inkomensgarantie-uitkering wat de inschakeling in de arbeidsmarkt betreft, dat het probleem van de werkloosheid van laaggeschoolde werknemers vooral een probleem is van een tekort aan vraag naar werk en niet in de eerste plaats te wijten is aan een gebrek aan financiële prikkels. Bijgevolg is het belangrijk om als prioritaire maatregel de werkgeversbijdragen voor dit segment van de arbeidsmarkt te verlagen en niet om de voorkeur te geven aan formules als de IGU of de “werkbonus” zoals vermeld in het huidige regeerakkoord.

Ten derde kunnen we uit ons onderzoek concluderen dat een dubbel systeem, waarin een daling van de permanente werkgeversbijdragen voor laaggeschoolde werknemers naast een tijdelijke tewerkstellingssubsidie blijft bestaan, efficiënt kan zijn op voorwaarde dat de periode van toekenning van die subsidie niet te lang is. Wij zijn van mening dat een dergelijke tijdelijke subsidie, zoals in de context van het Voordeelbanenplan, een nieuwe mogelijkheid tot inschakeling in de arbeidsmarkt biedt aan sommige relatief productieve werknemers, die om een of andere reden in de werkloosheid zijn terechtgekomen. Het feit dat die werknemers zonder subsidies geen werk vinden, heeft veeleer te maken met een gebrekkige informatie en met een ondoeltreffend afstemmingsproces tussen werkgevers en werknemers dan met een te geringe productiviteit van deze werknemers. De werkgever stelt ze niet tewerk wegens een gebrek aan subsidie want de lange duur van hun inactiviteit betekent statistisch gezien (of ook gemiddeld bekeken) dat ze een geringe productiviteit hebben. Indien het probleem van inschakeling in de arbeidsmarkt verband houdt met een onaangepaste informatie, zou dit probleem moeten worden opgelost in de aanvangsfase van de tewerkstelling en rechtvaardigt het dus geen dergelijk lange subsidies als in de context van het Voordelenbanenplan of het ACTIVA-plan⁸ worden toegekend. Een subsidie gedurende enkele maanden zou moeten volstaan.

Niet alle begunstigden van het VBP hebben echter een voldoende hoge productiviteit om zonder subsidie tewerkgesteld te blijven. We hebben vastgesteld dat de inschakeling in de arbeidsmarkt voornamelijk werd gestimuleerd tijdens het eerste jaar van de toekenning van de subsidie. Vanaf het tweede jaar, wanneer het niveau van de subsidie met één derde daalt, neemt het terugkeerpercentage naar de niet-tewerkstelling aanzienlijk toe. Deze vaststelling bewijst dat het groeiritme voor een groep begunstigden met geringe productiviteit te laag is om de daling van het subsidieniveau te compenseren. Voor deze groep kan de inschakeling in de arbeidsmarkt niet duurzaam worden gegarandeerd, behalve dan door een structurele verlaging van de werkgeversbijdragen.

⁷ Een “deadweight-effect” heeft betrekking op een situatie waarin de werknemer ook zonder subsidie zou zijn tewerkgesteld.

⁸ Het is belangrijk op te merken dat de “arbeidstoelage” in de context van het ACTIVA-plan een integrerend bestanddeel van het loon uitmaakt en geen aanvullend loon is zoals in het geval van het VBP. De arbeidstoelage kan dus dienen om de arbeidskost te verlagen voor minimumlonen, wat voor het VBP in dezelfde mate niet mogelijk is.

Op basis van de resultaten van onze analyse bevelen wij dus, zeker voor de jongeren⁹, aan om de duur van de toekenning van de subsidies in de context van ACTIVA tot enkele maanden te beperken. De aldus vrijgemaakte fondsen zouden moeten worden aangewend voor een permanente verlaging van de arbeidskost voor werknemers met weinig kansen op een inschakeling op de arbeidsmarkt. Deze verlaging zou de vorm kunnen aannemen van een structurele vermindering van de werkgeversbijdragen voor de lage lonen, zoals wij reeds uitgebreider hebben gerechtvaardigd en met argumenten gestaafd in Cockx *et al.*, 2003.

⁹ Op dit ogenblik bestaat er een grote kloof (een uitgesproken scheiding) tussen het bedrag van het voordeel waarop iemand recht heeft naargelang van het feit of de persoon ouder of jonger is dan 45 jaar. Wij vrezen dat de aanwending van leeftijd als criterium om in aanmerking te komen voor de subsidies de substitutie-effecten tussen de leeftijdscategorieën zal versterken en dat dit ten koste zal gaan van de netto-creatie van werkgelegenheid. Bovendien zou het efficiënter zijn om de doelgroepen die in aanmerking komen en die welke niet in aanmerking komen van elkaar te scheiden door een geleidelijkere toename van het voordeel.