

Werkloosheidsuitkeringen voor jongeren schrappen. Sneller afgestudeerd en aan het werk?

Bart Cockx - Vakgroep Economie, Universiteit Gent

Koen Declercq - CEREC, UCLouvain - Saint-Louis Bruxelles

Muriel Dejemeppe, Bruno Van der Linden - IRES/LIDAM, UCLouvain

ABSTRACT

De meeste jongeren die na hun studies geen werk vinden, hebben één jaar na het beëindigen van hun studies recht op een werkloosheidsuitkering, de zogenaamde inschakelingsuitkering. Bij haar aantreden eind 2014 schafte de regering-Michel het recht op deze uitkering af voor twee groepen: ten eerste voor jongeren ouder dan 25 jaar en ten tweede voor jongeren die nog geen 21 jaar oud zijn en geen diploma middelbaar onderwijs kunnen voorleggen. De regering deed dit omdat ze ervan uitging dat het schrappen van deze uitkering jongeren ertoe aanzet om harder te zoeken naar werk, maar ook om beter hun best te doen op school en niet vroegtijdig de school te verlaten. Was dit een juiste veronderstelling? Dit artikel vat de bevindingen van wetenschappelijk onderzoek hiernaar samen (Cockx et al., 2019, 2020, 2022).¹ Het antwoord in een notendop: hooggeschoolden verwerven sneller hun diploma en vinden sneller een baan, maar dit gaat om jobs van heel korte duur. Voor kortgeschoolden had de hervorming geen enkel statistisch significant effect, niet op tewerkstelling, noch op onderwijsresultaten. Deze resultaten doen vragen rijzen over de effectiviteit van financiële incentives om jongeren aan te sporen om de nodige kwalificaties te verwerven voor de arbeidsmarkt, of om werk te zoeken en te aanvaarden. Hieruit kunnen we ook lessen trekken over de manier waarop we best de huidige krapte op de arbeidsmarkt bestrijden.

In België hebben jongeren die één jaar na afstuderen nog niet aan het werk zijn onder bepaalde voorwaarden recht op een werkloosheidsuitkering, de zogenaamde *inschakelingsuitkering* (vroeger 'wachuitkering' genoemd). Bij haar aantreden eind 2014 schafte de regering-Michel het recht op deze uitkeringen voor twee groepen af: voor jongeren ouder dan 25 jaar en voor jongeren die nog geen 21 jaar oud zijn en geen diploma middelbaar onderwijs kunnen voorleggen. De regering deed dit in een context van hoge jeugdwerkloosheid. In 2014 was 23% van de Belgische actieve bevolking onder de 25 zonder werk en op zoek naar een baan (Eurostat). De regering ging ervan uit dat deze maatregelen jongeren sneller aan het werk zouden brengen en hen zouden ontraden de school vroegtijdig te verlaten. De economische theorie voorspelt dat het stopzetten van het recht op deze uitkering zowel op het moment zelf als in de periode die hieraan voorafgaat jongeren zal aanzetten om harder te zoeken naar werk en om minder selectief te zijn in de aanvaarding van een werkaanbod (Mortensen, 1977; van den Berg, 1990). Bovendien prikkelt het ook indirect jongeren om beter hun best te doen een diploma te verwerven en niet vroegtijdig hun studies stop te zetten. Met een diploma op zak hebben jongeren immers meer kans om een baan te vinden en bijgevolg minder risico om zonder inkomen te vallen na afschaffing van het recht op de inschakelingsuitkering. De koppeling van dit recht aan het bezit van een diploma middelbaar onderwijs stimuleerde kortgeschoolde jongeren onder de 21 jaar ook rechtstreeks om de school niet vroegtijdig te verlaten zonder eerst een diploma te verwerven.

¹ Wij bedanken de Nationale Bank van België voor de financiering van dit onderzoek en voor feedback.

Dit artikel vat de wetenschappelijke bevindingen samen van empirisch onderzoek waarin de auteurs nagaan of de hervorming van eind 2014 de beschreven verwachtingen inlost (Cockx et al., 2019, 2020, 2022). Deze bevindingen zijn ook interessant voor het huidige debat over de meest effectieve instrumenten om de krapte op de arbeidsmarkt te bestrijden. Ze geven ons immers inzicht of financiële prikkels jongeren op een doeltreffende manier stimuleren om werk te zoeken en te aanvaarden, en om langer school te lopen waardoor ze meer geschikte competenties voor de arbeidsmarkt verwerven.

In de volgende paragraaf bespreken we beknopt het institutionele kader: de voorwaarden voor het recht op inschakelingsuitkeringen en de hervorming van 2015. De empirische bevindingen van de effecten van de hervorming op de overgang naar werk en op onderwijsuitkomsten komen in het derde deel aan bod. We sluiten af met een besluit en beleidsaanbevelingen.

Institutioneel kader

De inschakelingsuitkering vóór de hervorming van 2015

Om recht te hebben op een inschakelingsuitkering moeten jongeren aan de volgende voorwaarden voldoen: ten eerste moeten ze ingeschreven zijn als werkzoekende bij een gewestelijke tewerkstellingsdienst². Ten tweede bestaat er een wachtperiode van één jaar. Verder moet de betrokkene een minimaal onderwijsniveau (het derde jaar secundair onderwijs voleindigen voor niet-ASO richtingen en zesde jaar voor ASO)³ voltooid hebben. De vierde voorwaarde schrijft een maximale leeftijd op het moment van de aanvraag voor, namelijk 30 jaar. Tot slot moet er bewijs geleverd worden dat men actief zoekt naar werk.

Het niveau van de inschakelingsuitkering hangt af van de personen met wie de jongere samenwoont en de gezinslast. Voor jongeren ouder dan 18 jaar bedraagt de uitkering maandelijks 509 euro voor samenwonenden, 572 euro voor bevoorrechte⁴ samenwonenden, 606 euro voor alleenwonenden jonger dan 21 jaar en 1024 euro vanaf 21 jaar.⁵ Samenwonenden met gezinslast hebben recht op 1396 euro. Het overgrote deel van de uitkeringstrekkingen jonger dan 25 jaar is samenwonend. In 2014, het jaar voor de hervorming, woonden in Vlaanderen en Wallonië respectievelijk 82% en 68% van deze groep bij hun ouders in (Onem, 2019).

Verstrenking van de voorwaarden en de hervorming van 2015

Op 1 januari 2015 sloot de Belgische regering een akkoord om de voorwaarden op het recht van een inschakelingsuitkering verder te verstrengen. Deze beleidshervorming werd zonder voorafgaande discussie in de media doorgevoerd en kwam dus als een verrassing voor de jongeren die op dat moment reeds hun wachtperiode hadden aangevat. Vanaf 1 januari 2015 werd de leeftijdsgrens verlaagd tot 25 jaar. Terzelfder tijd werd aangekondigd dat vanaf 1 september 2015 het recht op de inschakelingsuitkering ook aan een hoger onderwijsniveau gekoppeld zou worden, maar enkel voor jongeren die op het moment van de aanvraag nog geen 21 jaar zijn. Om het vroegtijdig schoolverlaten te ontmoedigen werd voor die groep een diploma van het zesde jaar secundair onderwijs vereist. Voor de groep die 21 jaar of ouder is, bleven de minder strenge voorwaarden van vóór de hervorming van kracht: voor jongeren in het ASO volstaat het om het zesde jaar te voltooien (al dan niet met succes), terwijl voor jongeren uit andere richtingen het afwerken van het derde jaar volstaat.

² Dit is VDAB in Vlaanderen, FOREM in Wallonië en Actiris in Brussel.

³ ASO is de afkorting voor algemeen secundair onderwijs. Jongeren in het beroepsonderwijs verwerven hun diploma middelbaar onderwijs pas na een zevende jaar middelbaar. Voor die groep volstaat echter een A-attest voor het zesde jaar middelbaar.

⁴ Samenwonenden zijn bevoorrecht indien ze enkel inkomen uit uitkeringen ontvangen.

⁵ Bedragen geldig op 1 september 2021 (www.rva.be/nl/documentatie/baremas/inschakelingsuitkeringen). De bedragen zijn lager voor minderjarigen.

De hervorming van 2015: impact op werken en onderwijsuitkomsten

In deze paragraaf vatten we de resultaten samen van onderzoek naar de causale effecten van de verstrenging van de voorwaarden ten gevolge van de hervorming in 2015 op zowel de snelheid waarmee jongeren een baan vinden en op de duurzaamheid van deze baan alsook op de kans dat ze een diploma verwerven of vroegtijdig de studies stopzetten.

In dit onderzoek maken we gebruik van de 'verschil-in-verschillen' methode. Deze methode bestaat er in om de evolutie van een gekozen uitkomst tussen een moment voor en na de hervorming te vergelijken tussen een groep jongeren die door de hervorming het recht op de inschakelingsuitkering verloor (de zogenaamde interventie- of testgroep) en een groep die dit recht behield (de zogenaamde controlegroep). Deze methode werkt enkel in de mate dat de evolutie van de uitkomst van de controlegroep de evolutie van de hypothetische uitkomst (zonder hervorming) voor de interventiegroep kan voorspellen. Dit is geloofwaardig indien in de periode die aan de hervorming voorafgaat deze evoluties van de uitkomst voor controle- en testgroep gelijklopen (of toch dat ze niet statistisch significant van elkaar verschillen). We controleren in dit onderzoek daarom telkens of er aan deze voorwaarde is voldaan. Indien dit het geval is, dan is het duidelijk dat het verschil tussen deze evoluties na de hervorming enkel causaal kan volgen uit de hervorming. Noteer dat deze methode toelaat dat de niveaus van de uitkomsten voor de test- en controlegroep systematisch van elkaar verschillen. Doordat we kijken naar de evolutie van de uitkomstvariabele is het niet nodig om voor deze verschillen te controleren: zolang deze verschillen constant zijn over de tijd kunnen ze de evolutie immers niet beïnvloeden.

We bespreken achtereenvolgens de data voor de analyse, de effecten van de hervorming in 2015 op tewerkstellingsuitkomsten en ten slotte op onderwijsuitkomsten.

De data voor de analyse

Tewerkstellingsuitkomsten

We gebruiken data over alle jongeren die zich voor de eerste maal als werkzoekende inschreven bij de gewestelijke tewerkstellingsdiensten tussen 2011 en 2014. Voor de eerste hervorming (de afschaffing van het recht op de inschakelingsuitkering vanaf 25 jaar) selecteren we voor de testgroep enkel jongeren die op het moment van inschrijving 24 jaar zijn en in de controlegroep enkel 23-jarigen. De eerste groep die zich in 2014 inschreef heeft immers na de wachtperiode van één jaar (in 2015) geen recht meer op een inschakelingsuitkering omdat ze op dat moment allen ouder zijn dan 25 jaar. De jongeren die deel uitmaken van de controlegroep hebben daarentegen op dat moment nog wel recht op de inschakelingsuitkering omdat ze in 2015 nog geen 25 jaar zijn. Enkel jongeren met een master diploma zijn opgenomen.

Voor de tweede hervorming (de afschaffing van dit recht voor vroegtijdige schoolverlaters jonger dan 21 jaar) selecteren we om gelijkaardige redenen 19-jarigen in de testgroep en 20-jarigen in de controlegroep. Enkel jongeren zonder diploma secundair onderwijs met minstens een attest van de tweede graad worden weerhouden. De subgroep van 19-jarigen die zich in 2014 voor het eerst inschreef als werkzoekende heeft één jaar later geen recht op een inschakelingsuitkering, terwijl de 20-jarigen dat wel hebben.

We meten de effecten op tewerkstelling op drie momenten: zes, twaalf en achttien maanden na de eerste inschrijving als werkzoekende. Op die manier meten we het effect zowel voor als na het einde van de wachtperiode. Omdat de gewestelijke tewerkstellingsdiensten de overgang naar tewerkstelling niet op dezelfde manier definiëren, implementeerden we de analyses afzonderlijk voor Vlaanderen (VDAB) en Wallonië (FOREM). We rapporteren geen resultaten voor Brussel (Actiris) omdat het aantal waarnemingen onvoldoende groot is voor een statistisch betrouwbare analyse.

Onderwijsuitkomsten

Om de effecten op onderwijsuitkomsten te evalueren baseren we ons op administratieve populatiegegevens over leerlingen in het secundair en hoger onderwijs gerapporteerd aan de departementen Onderwijs van de Vlaamse en Franstalige Gemeenschappen. We beschouwen drie school- en academiejaren vóór de hervorming (2011-2012 tot 2013-2014) en twee na de hervorming (2014-2015 en 2015-2016). We selecteren opnieuw twee verschillende deelpopulaties al naargelang de hervorming.

Voor de eerste hervorming beperken we ons tot studenten die ingeschreven zijn in de professionele bachelor en de academische master. We sluiten academische bachelors uit omdat de overgrote meerderheid van deze studenten doorstroomt naar de academische master en niet naar de arbeidsmarkt. Voor de eerste hervorming weerhouden we studenten die 24 jaar oud zijn op 31 december in de testgroep: eind 2014 vernamen deze studenten plots dat ze geen recht op een inschakelingsuitkering meer hebben, indien ze één jaar na afstuderen werkloos zouden zijn. Studenten die daarentegen 22 jaar oud waren op 31 december 2014, bleven dit recht daarentegen wel behouden. Die groep vormt daarom de controlegroep.⁶

Voor de tweede hervorming zonderen we leerlingen af in het zesde jaar van het voltijds beroeps- en technisch secundair onderwijs, twee richtingen met voornamelijk arbeidsmarktfinaliteit. Leerlingen die op 31 december 18 jaar oud zijn, worden opgenomen in de testgroep. Eind 2014 vernamen deze leerlingen dat indien ze de school zonder getuigschrift zouden verlaten, ze één jaar later geen recht meer zouden hebben op de inschakelingsuitkering. Dit gold niet voor leerlingen die eind 2014 20 jaar oud waren. Zij bleven hun recht op uitkeringen behouden zelfs indien ze de school vroegtijdig zouden verlaten.

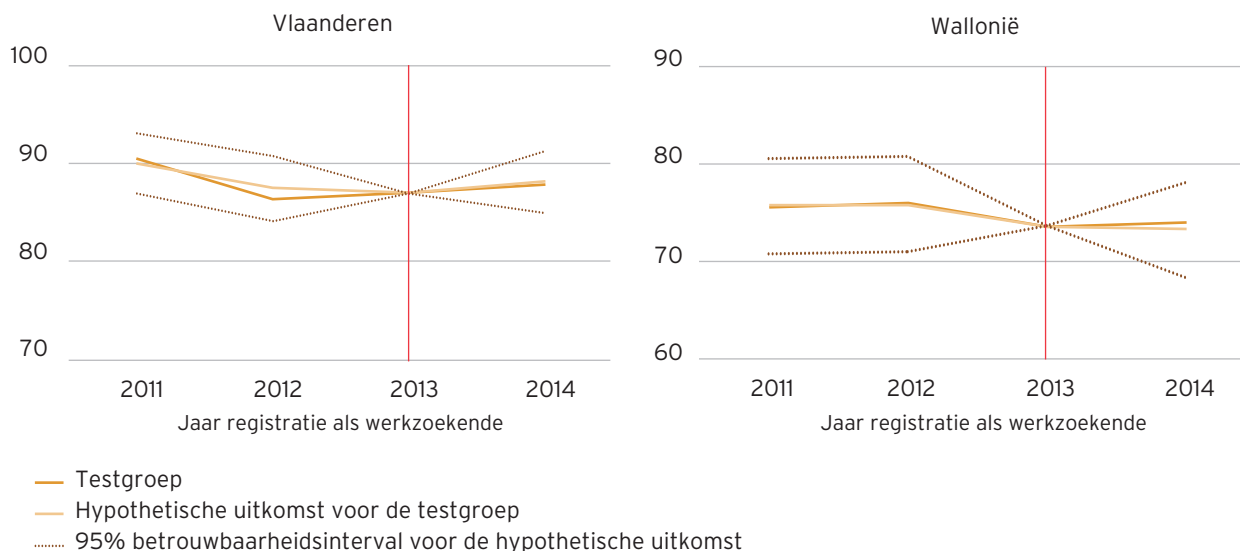
De effecten op tewerkstellingsuitkomsten

Effecten voor hooggeschoolde 24-jarigen

FIGUUR 1 illustreert de verschil-in-verschillen-schatter voor een van de hoofduitkomsten in de analyse, namelijk de cumulatieve uitstroomkans naar werk (weergegeven op de verticale as) twaalf maanden na inschrijving als werkzoekende bij een Gewestelijke tewerkstellingsdienst. We definiëren die cumulatieve uitstroomkans als het aandeel van de jongeren die tenminste één betrekking had op de laatste werkdag van een maand, binnen een periode van twaalf maanden na inschrijving als werkzoekende. Het linker luik toont de resultaten van deze analyse voor Vlaanderen (VDAB) en het rechter luik die voor Wallonië (FOREM). De vette doorlopende lijn geeft het verloop weer van deze uitstroomkans voor de testgroep. De fijne doorlopende lijn geeft het hypothetisch verloop weer van deze uitstroomkans voor de testgroep indien er geen hervorming was geweest. Het hypothetisch verloop stemt overeen met dat van de controlegroep en wordt verkregen door de uitstroomkansen van de controlegroep parallel te verschuiven tot het niveau in 2013 overeenstemt met dat van de testgroep. Indien de vette en fijne doorlopende lijnen vóór de hervorming (2011-2013) volledig samenvallen dan is de evolutie van de uitstroomkansen voor de test- en controlegroep volledig parallel en de methode bijgevolg geloofwaardig. Omdat de metingen statistisch kunnen afwijken van de werkelijkheid hoeven de lijnen echter niet volledig samen te vallen, maar volstaat het dat de volle lijn in het 95%-betrouwbaarheidsinterval van het hypothetische verloop valt. Aan deze voorwaarde is duidelijk voldaan. We meten het effect van de hervorming voor de jongeren in de testgroep door de uitstroomkans twaalf maanden na inschrijving voor de testgroep ingeschreven in 2014 (vette lijn) te vergelijken met de overeenstemmende hypothetische uitstroomkans indien er geen hervorming was geweest (fijne lijn). Dit verschil is duidelijk zeer klein en is zeker niet statistisch significant verschillend van nul.

⁶ Studenten die 23 jaar oud waren op 31 december 2014, behielden dat recht enkel indien ze na 31 juli verjaarden, of indien ze hun studies stopzetten vóór hun verjaardag. Deze groep is daarom geen eenduidige controlegroep.

FIGUUR 1 \ Effect van de afschaffing van de inschakelingsuitkering voor 25-plussers op de cumulatieve uitstroomkans naar werk twaalf maanden na inschrijving als werkzoekende



Noot: De testgroep = 24-jarige werkzoekenden; controlegroep = 23-jarige werkzoekenden. Werkzoekenden zijn hooggeschoolden met een master diploma die zich voor het eerst in een gewestelijk tewerkstellingsdienst tussen juni en oktober van het jaar, vermeld op de horizontale as, als werkzoekende hebben ingeschreven. De verticale lijn in 2013 duidt het laatste jaar aan waarop de hervorming geen invloed had. Op de verticale as wordt de cumulatieve uitstroomkans naar werk tussen het moment van inschrijving en twaalf maanden later aangeduid. De vette (fijne) doorlopende lijn geeft de (hypothetische) evolutie van de uitstroomkans voor de testgroep (indien er geen hervorming was geweest) weer. De stippellijnen duiden de onder- en bovengrenzen aan van het 95%-betrouwbaarheidsinterval voor de hypothetische evolutie.

De werkwijze van **FIGUUR 1** werd gevolgd voor alle uitkomsten en de overeenstemmende figuren kan de lezer terugvinden in Cockx et al. (2020). De conclusie van deze analyse is dat de afschaffing van het recht op inschakelingsuitkering voor 25-plussers op geen van de onderzochte momenten, namelijk zes, twaalf en achttien maanden na inschrijving als werkzoekende, een statistisch significant effect op de cumulatieve uitstroomkans naar werk heeft veroorzaakt.

Deze uitkomsten vatten echter geen korte perioden van tewerkstelling binnen de maand, zoals interimcontracten. Daarom onderzochten we ook het effect van de hervorming op de overgang naar zeer tijdelijke contracten. In Vlaanderen heeft de onverwachte aankondiging van de afschaffing van de inschakelingsuitkering eind 2014 de cumulatieve uitstroomkans naar interimjobs zes maanden na inschrijving als werkzoekende significant met 3,3 procentpunten (ppt) verhoogd. In vergelijking met het hypothetische niveau zonder hervorming (9%) is dit een proportionele verhoging met 37%. In de volgende zes maanden verhoogt het effect op deze cumulatieve kans verder tot 3,8 ppt, maar daarna blijft het stabiel op dat niveau. In Wallonië vinden we gelijkaardige effecten, maar meestal niet statistisch significant.

Hoe rijmen we deze resultaten met de bestaande empirische evidentie? Deze vindt dat het beperken van werkloosheidsuitkeringen in de tijd, werklozen meestal (maar niet altijd) harder naar werk doet zoeken en sneller werkaanbiedingen doet aanvaarden naarmate ze dichterbij het punt komen waarop ze het recht op uitkeringen verliezen (zie bijvoorbeeld Tatsiramos & Van Ours, 2014; Schmieder & von Wachter, 2016). Deze kennis biedt echter weinig inzicht in de effecten die we van de afschaffing van de inschakelingsuitkering mogen verwachten. Dit komt omdat bestaand onderzoek focust op situaties waar de vervangingsratio - dit is de verhouding van de uitkering tot het arbeidsinkomen - in de periode voor de stopzetting van de uitkering over het algemeen zeer hoog is. Hierdoor is de financiële prikkel om de werkloosheid te verlaten in die periode relatief klein en is er nog een relatief grote groep werkloos waarvoor financiële prikkels effectief zijn.

Dit contrasteert scherp met de wachtperiode vóór de inschakelingsuitkering. Gedurende dat jaar ontvangt de jongere geen uitkering en is de financiële prikkel om de werkloosheid te verlaten zeer hoog. Hierdoor hebben jongeren, waarvoor deze financiële prikkels goed werken, reeds ruim voor het einde van deze wachtperiode werk gevonden. Voor de groep die op dat moment nog werkloos is, zijn financiële prikkels nauwelijks nog werkzaam. En als ze dat nog zijn, dan kunnen we verwachten dat de afschaffing van het recht op de uitkering de overblijvende werkzoekenden enkel nog kan dwingen om jobs van lagere kwaliteit (slecht betaald en van korte duur) te aanvaarden. Dit is in overeenstemming met de resultaten van de studie van Kolsrud, Landais, Nilsson en Spinnewijn (2018).⁷ Zij tonen aan dat in Zweden de effectiviteit van financiële prikkels sterk daalt met de werkloosheidsduur.

Effecten voor kortgeschoolde 18-jarigen

Voor kortgeschoolde 18-jarigen werd een volledig gelijklopende analyse uitgevoerd als voor de hogeschoolde groep. Voor deze vroegtijdige schoolverlaters werd echter voor geen enkel van de overeenstemmende uitkomsten een statistisch significant effect gevonden ten gevolge van de tijdelijke stopzetting van het recht op deze uitkering tot op de leeftijd van 21 jaar (Cockx et al., 2019). Er zijn hiervoor een aantal mogelijke verklaringen: ten eerste was de afschaffing van het recht op de uitkering voor kortgeschoolden maar tijdelijk tot hun 21ste verjaardag, daar waar voor hogeschoolden het recht definitief werd geschrapt. Daarnaast, het argument dat jongeren voor wie financiële prikkels werken de werkloosheid al verlaten hebben, kan relevanter zijn voor kortgeschoolden. Voor deze groep zijn er sowieso minder jobopportunities, waardoor de stimulans die van financiële prikkels uitgaat sneller met de werkloosheidsduur “opdroogt”. Een derde mogelijke verklaring is dat kortgeschoolde jongeren meer uitstelgedrag vertonen dan hogeschoolden. Hierdoor houden ze vandaag in hun zoekgedrag te weinig rekening met kosten die zich in de toekomst realiseren, zoals de afschaffing van het recht op een uitkering.

De effecten op onderwijsuitkomsten

Effecten voor hogeschoolde 24-jarigen

In **TABEL 1** kwantificeren we de effecten van de hervorming van 2015 op onderwijsuitkomsten.⁸ Paneel A rapporteert dat de afschaffing van het recht op de inschakelingsuitkering in 2015 gemiddeld voor de testgroep (over de beide gemeenschappen en de academiejaren 2014-2015 en 2015-2016) de kans op voltooiing van hogere studies met 2,2 procentpunten (ppt) heeft verhoogd. Dit effect is significant op het 1% niveau.

De rechtse kolom van paneel A in **TABEL 1** rapporteert dat de afschaffing van het recht op de inschakelingsuitkering het vroegtijdig stopzetten van het hoger onderwijs gemiddeld met 1,1 ppt heeft verlaagd. In **TABEL 1** rapporteren we ook de afzonderlijke effecten op deze uitkomsten voor de twee gemeenschappen. De effecten zijn in absolute waarde groter in Vlaanderen dan in de Franstalige Gemeenschap, maar deze verschillen zijn niet statistisch significant (Cockx et al., 2022).

⁷ Zie ook Spinnewijn (2018).

⁸ De lezer kan de overeenstemmende grafische analyses terugvinden in Cockx et al. (2022).

TABEL 1 \ Effecten van de afschaffing van het recht op een inschakelingsuitkering voor 25-plussers op de voltooiing van en het vroegtijdig stopzetten van hoger onderwijs.

	Voltooiing studies	Vroegtijdige stopzetting
PANEEL A: ALLE STUDENTEN IN VLAAMSE EN FRANSE GEMEENSCHAP		
Gemiddeld effect	2,2ppt*** (0,4ppt)	-1,1ppt*** (0,3ppt)
Niveau hypothetische uitkomst zonder hervorming	44,6%	13,1%
PANEEL B: VLAAMSE GEMEENSCHAP		
Gemiddeld effect	2,8ppt*** (0,6ppt)	-1,5ppt*** (0,4ppt)
Niveau hypothetische uitkomst zonder hervorming	44,4%	14,5%
PANEEL C: FRANSE GEMEENSCHAP		
Gemiddeld effect	1,5ppt** (0,7ppt)	-0,5ppt (0,4ppt)
Niveau hypothetische uitkomst zonder hervorming	44,8%	11,3%
Totaal aantal studenten in de populatie	252,009	252,009

Noot: De testgroep = 24-jarige studenten; controlegroep = 22-jarige studenten. De leeftijd is gemeten op 31 december van het overeenstemmende academiejaar; ppt = procentpunten; standaardfouten tussen haakjes; ** duidt aan dat het effect verschilt van nul met een significantieniveau van 5%; *** duidt aan dat het effect verschilt van nul met een significantieniveau van 1%.

Effecten voor kortgeschoolden en interpretatie

Voor zesdejaarsstudenten in het beroeps- en technisch secundair onderwijs vonden we zeer kleine effecten en geen van deze effecten waren significant verschillend van nul (op basis van een 5% significantieniveau).

De vaststelling dat het vooruitzicht van de afschaffing van de inschakelingsuitkering enkel voor hooggeschoolden effect heeft op onderwijsuitkomsten is in overeenstemming met bevindingen uit de gedragseconomie dat adolescenten uitstelgedrag vertonen en moeilijkheden hebben om bij beslissingen rekening te houden met de gevolgen hiervan in de toekomst (bijvoorbeeld Lavecchia, Liu, & Oreopoulos, 2014; Koch, Nafziger, & Skyt Nielsen, 2015; Levitt, List, Neckermann, & Sadoff, 2016). Deze literatuur toont aan dat deze problemen zich voornamelijk stellen voor minder begaafde en kortgeschoolde jongeren (Becker & Mulligan, 1997; Sutter, Kocher, Rützler, & Trautmann, 2013; Lavecchia et al., 2014; Golsteyn, Grönqvist, & Lindahl, 2014).

Er bestaat weinig ander onderzoek naar de effecten van het recht op werkloosheidsstelsels op onderwijsuitkomsten. De studie van Hernaes, Markussen en Roed (2017) vormt hierop een uitzondering. Deze onderzoekers komen ook tot andere bevindingen. Zij stelden vast dat in Noorwegen het opleggen van een activiteitsvoorwaarde aan het recht op een bijstandsuitkering, zoals het actief zoeken naar werk of het volgen van een opleiding, het verwerven van een diploma secundair onderwijs stimuleert en het vroegtijdig schoolverlaten ontmoedigt. Deze resultaten lijken in tegenspraak met hogervermeld onderzoek in de gedragseconomie, te meer dat de effecten in Noorwegen hoofdzakelijk vastgesteld werden voor kortgeschoolde jongeren met een hoger risico op bijstandsuitkering. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de gedragseconomie eveneens heeft vastgesteld dat financiële prikkels in het onderwijs doeltreffender zijn indien ze aan concretere activiteiten - zoals goed gedrag of het lezen van een boek - gekoppeld zijn (Fryer, 2011; Gneezy, Meier, & Rey-Biel, 2011). Daarenboven is er groeiende evidentie dat niet-financiële prikkels beter werken dan financiële (Cassar & Meier, 2018).

Besluit en beleidsimplicaties

Eind 2014 besliste de federale overheid dat vanaf 2015 jongeren ouder dan 25 jaar geen recht meer hebben op een inschakelingsuitkering wanneer ze één jaar na afstuderen werkloos zijn. Tegelijkertijd legde de overheid op dat dit recht vanaf september 2015 aan jongeren onder de 21 jaar en zonder diploma van het zesde jaar middelbaar ontzegd zou worden. Dit zou jongeren ertoe aanzetten om harder te zoeken naar een baan, om die sneller te aanvaarden, en om kortgeschoolden te prikkelen om een diploma te verwerven en om het onderwijs niet vroegtijdig te verlaten.

In dit artikel vatten we het onderzoek samen dat naging in welke mate deze doelstellingen van de overheid bereikt werden (Cockx et al., 2019, 2020, 2022). De resultaten zijn ontvankelijk. Voor kortgeschoolde jongeren zonder diploma middelbaar onderwijs mist de hervorming haar doel volledig. De afschaffing van het recht op uitkering heeft voor de doelgroep geen enkel statistisch significant effect op de tewerkstellingskans, op diplomaverwering of op vroegtijdig schoolverlaten.

Ook voor hooggeschoolde jongeren miste de hervorming het vooropgestelde doel. Tussen de derde en zesde maand na inschrijving als werkzoekende verhoogde de overgang naar interimjobs van zeer korte duur, maar er werd geen enkele evidentie gevonden dat de hervorming de overgang naar duurzame tewerkstelling bevorderde. Het onderzoek bracht wel een onbedoeld voordeel van de hervorming voor hooggeschoolden die hun uitkering dreigden te verliezen aan het licht. Het vooruitzicht om het recht op een werkloosheidsuitkering te verliezen zette deze jongeren ertoe aan om eerder hun studies te voltooien en om deze niet vroegtijdig stop te zetten. De vraag is of dit de beste manier is om de studieprestaties in het hoger onderwijs te verbeteren. Deze positieve effecten zijn er immers alleen voor de kleine groep die het recht op de inschakelingsuitkering dreigt te verliezen; namelijk 24-jarigen die nog niet afgestudeerd zijn. Is dit de kost van de stopzetting van het recht op de inschakelingsuitkering voor alle jongeren die 25 jaar worden waard? De stopzetting van dit recht heeft sommige jongeren in armoede gedreven en anderen een zelfstandig leven zonder financiële ondersteuning van hun ouders onmogelijk gemaakt. Zelfs al kunnen we de mate waarin dit gebeurt niet kwantificeren en is deze afweging een normatieve en politieke keuze, niettemin dient er bij deze afweging ook de vraag gesteld te worden of er geen andere instrumenten zijn die tot dezelfde verbetering van onderwijsprestaties leiden zonder dat deze ten koste gaan van de levensomstandigheden van een groep jongeren.

Dit onderzoek brengt ook aan het licht dat financiële prikkels om mensen aan te zetten om naar werk te zoeken niet altijd en voor iedereen effectief zijn. Economisch onderzoek toont aan dat mensen harder naar werk gaan zoeken als hun uitkering verlaagt of de duur van het recht op uitkering beperkt wordt. Maar dat werkt niet voor iedereen. Sommige mensen vinden geen werk ondanks inspanningen omdat ze niet de juiste vaardigheden hebben om te zoeken of om het werk uit te voeren die het bedrijfsleven nodig heeft. Hoe langer je werkloos bent, hoe groter de kans dat je tot deze groep behoort. De groep waarvoor deze financiële prikkels werken, heeft immers tegen dan al de werkloosheid verlaten. Een les uit dit onderzoek is dat één jaar na afstuderen financiële prikkels voor jongeren die een baan zoeken, niet meer werken. Andere instrumenten, zoals opleiding en begeleiding, zouden dit potentieel wel kunnen hebben, maar dat hebben we niet onderzocht.

De huidige krapte op de arbeidsmarkt doet ons zoeken naar instrumenten om mensen die niet (meer) naar werk zoeken naar een baan toe te leiden. Dit is een groep die gelijkenissen vertoont met de jongeren die centraal stonden in dit onderzoek. Het ligt daarom in de lijn van de verwachtingen dat financiële incentives niet zullen volstaan om deze mensen te activeren. Er zijn hiervoor meer inventieve en structurele maatregelen nodig en wellicht niet alleen aan de aanbodzijde (begeleiding en opleiding), maar ook aan de vraagzijde: bedrijven moeten bereid zijn om minder perfecte profielen aan te werven, rekening houden met de hinderpalen die mensen ervan weerhouden om (weer) aan de slag te gaan, en betere arbeidsvoorwaarden aanbieden (Bodart & Van der Linden, 2022).

BIBLIOGRAFIE

- Becker, G. S., & Mulligan, C. B. (1997). The Endogenous Determination of Time Preferences. *Quarterly Journal of Economics*, 112 (3), 729-758.
- Bodart, V., & Van der Linden, B. (2022). Crise du COVID-19, rebond économique et difficultés de recrutement en Belgique. *Regards Économiques*, 168. Geraadpleegd van www.regards-economiques.be
- Cassar, L., & Meier, S. (2018). Nonmonetary Incentives and the Implications of Work as a Source of Meaning. *Journal of Economic Perspectives*, 32(3), 215-238.
- Cockx, B., Declercq, K., & Dejemepe, M. (2022). *Losing Prospective Entitlement to Unemployment Benefits. Impact on Educational Attainment*, (te verschijnen NBB Working Paper). Brussel: Nationale Bank van België.
- Cockx, B., Declercq K., Dejemepe, M., Inga, L., & Van der Linden, B. (2019). *Scrapping the entitlement to unemployment benefits for young labor market entrants: An effective way to get them to work?* (NBB Working Paper no. 379). Brussel: Nationale Bank van België.
- Cockx, B., Declercq K., Dejemepe, M., Inga, L., & Van der Linden, B. (2020). Switching from an inclining to a zero-level unemployment benefit profile: Good for work incentives? *Labour Economics*, 64, 101816.
- Fryer, R. (2011). Financial Incentives and Student Achievement: Evidence from Randomized Trials. *Quarterly Journal of Economics*, 126(4), 1755-1798.
- Gneezy, U., Meier, S., & Rey-Biel, P. (2011). *When and Why Incentives (Don't) Work to Modify Behavior*. *Journal of Economic Perspectives*, 25(4), 191-210.
- Golsteyn, B. H. H., Grönqvist, H., & Lindahl, L. (2014). Adolescent Time Preferences Predict Lifetime Outcomes. *The Economic Journal*, 214(580), 739-761.
- Hernaes, O., Markussen, S., & Roed, K. (2017). Can welfare conditionality combat high school dropout? *Labour Economics*, 48, 144-156.
- Koch, A., Nafziger, J., & Skyt Nielsen, H. (2015). Behavioral Economics of Education. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 115, 3-17.
- Kolsrud, J., Landais, C., Nilsson, P., & Spinnewijn, J. (2018). The Optimal Timing of Unemployment Benefits: Theory and Evidence from Sweden. *American Economic Review*, 108(4), 985-1033.
- Lavecchia, A. M., Liu, H., & Oreopoulos, P. (2014). *Behavioral Economics of Education: Progress and Possibilities* (NBER Working Paper 20609). Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Levitt, S. D., List, J. A., Neckermann, S., & Sadoff, S. (2016). The Behavioralist Goes to School: Leveraging Behavioral Economics to Improve Educational Performance. *American Economic Journal: Economic Policy*, 8(4), 183-219.
- Mortensen, D. T. (1977). Unemployment Insurance and Job Search Decisions. *Industrial and Labor Relations Review*, 30(4), 505-517.
- RVA. (2019). *De beperking van het recht op inschakelingsuitkeringen: aard van de uitstroom in 2017*. Brussel: Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening.
- Spinnewijn, J. (2018). Waarom werkloosheidsuitkeringen beter stijgen naarmate men langer werkloos is. *Leuvense Economische Standpunten*, 2018/169, Leuven: Faculteit Economie en Bedrijfswetenschappen (KU Leuven).
- Schmieder, J. F., & von Wachter, T. (2016). The Effects of Unemployment Insurance Benefits: New Evidence and interpretation. *Annual Review of Economics*, 8, 547-581.
- Sutter, M., Kocher, M. G., Rützler, D., & Trautmann, S. (2013). Impatience and Uncertainty: Experimental Decisions Predict Adolescents' Field Behavior. *American Economic Review*, 103(1), 510-531.
- Tatsiramos, K., & Van Ours, J. C. (2014). Labor Market Effects of Unemployment Insurance Design. *Journal of Economic Surveys*, 28(2), 284-311.
- van den Berg, G. J. (1990). Nonstationarity in Job Search Theory. *The Review of Economic Studies*, 57(2), 255-277.