

Subsidieer de aanwerving van jongeren? Wie? Waar? Wanneer?

Andrea Albanese - Luxembourg Institute of Socio-Economic Research (LISER)

Bart Cockx - Universiteit Gent

Muriel Dejemeppe - Université catholique de Louvain

Albanese, A., Cockx, B., & Dejemeppe, M. (2024). Long-Term Effects of Hiring Subsidies for Low-Educated Unemployed Youths. *Journal of Public Economics*, 235, 105137.

<https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2024.105137>

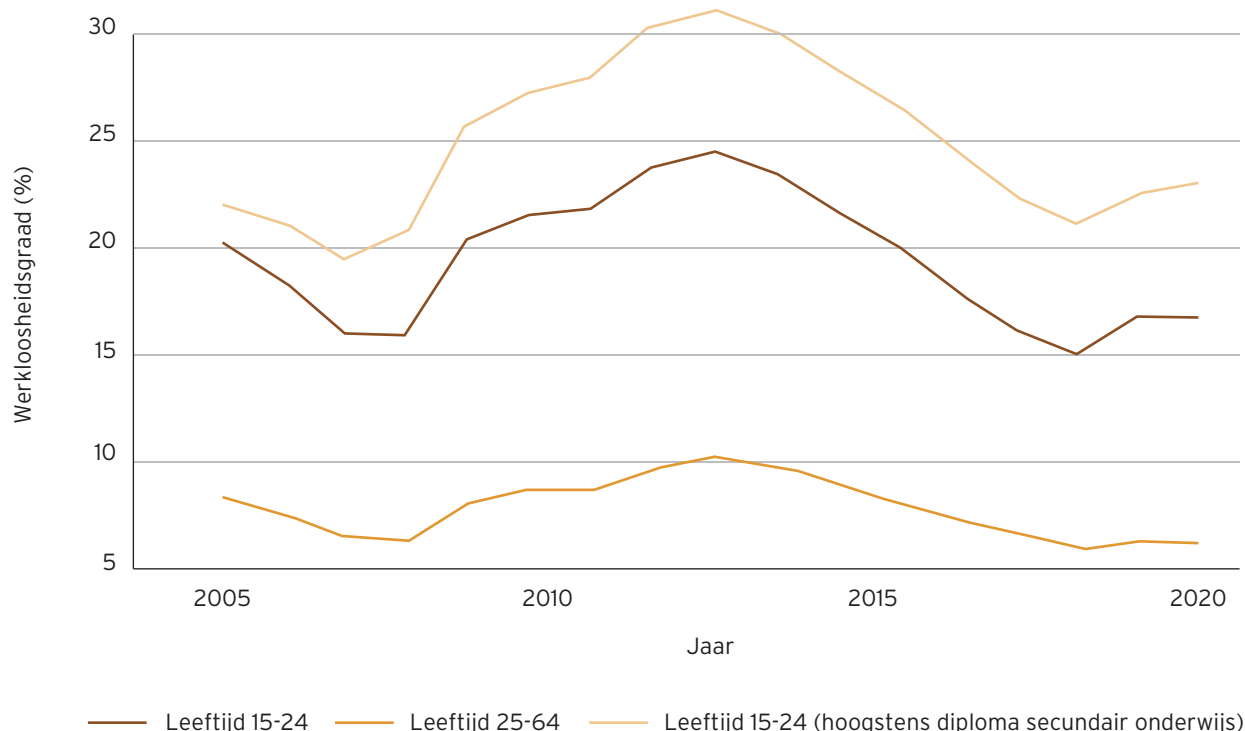
ABSTRACT

De Belgische overheid lanceerde in 2010 het Win-Win Plan, een beleidsmaatregel waarbij werkgevers recht hadden op een substantiële, tijdelijke loonlastenverlaging van 1000 of 1100 euro per maand bij de aanwerving van kort- en middengeschoolde werkloze jongeren. Dit artikel evalueert de causale impact van deze maatregel op arbeidsmarktuitskomsten op zowel korte als lange termijn. Het onderzoek levert opmerkelijke conclusies op. Op korte termijn lijkt het plan effectief: één jaar nadat deze jongeren werkloos werden, steeg de kans dat zij een baan vonden in de private sector met tien procentpunt. Voor kortgeschoolde jongeren was dit effect echter van korte duur. Hoewel zij sneller werk vonden, werkten deze jongeren niet meer dagen en verdienden zij ook niet meer. Voor jongeren met hoogstens een diploma van het middelbaar onderwijs zijn er wel langetermijneffecten die zelfs tot vijf jaar na het beëindigen van de subsidie aanhouden. Gemiddeld accumuleerden rechthebbende jongeren 8,4 extra maanden tewerkstelling in de private sector, vergeleken met het scenario zonder het Win-Win Plan. Bovendien steeg hun bruto-arbeidsinkomen met gemiddeld 14 600 euro, een toename van bijna 30 procent. Deze sterke effecten voor midden-geschoolde jongeren houden echter geen rekening met verdringingseffecten. Enerzijds vinden de onderzoekers dat de winst in tewerkstelling in de private sector volledig ten koste gaat van het verlies in de publieke sector en bij zelfstandigen. Desondanks blijft wel een positief effect op het inkomen. Anderzijds nemen de positieve effecten af naarmate de spanning op de arbeidsmarkt toeneemt. In de krappe arbeidsmarkt nabij Luxemburg heeft het Win-Win Plan zelfs geen enkel positief effect. De studie concludeert dat tijdelijke verlagingen van de loonkosten bij de aanwerving van jongeren enkel voor midden-geschoolden het arbeidsinkomen, maar niet de tewerkstelling, duurzaam kunnen verhogen. Voor vroegtijdige schoolverlaters en in een krappe arbeidsmarkt, zoals die van vandaag, werkt deze maatregel echter niet.

Economische recessies treffen jongeren doorgaans harder op de arbeidsmarkt dan volwassenen. Na de Grote Recessie van 2008 en de Europese schulden crisis steeg de jeugdwerkloosheid in de EU-27 van 16,0% in 2007 naar 24,4% in 2013 (**FIGUUR 1**). Deze stijging was vooral opvallend bij vroegtijdige schoolverlaters zonder secundair diploma, van wie de werkloosheidsgraad toenam van 19,5% naar 31,0% in dezelfde periode.

Empirisch onderzoek toont aan dat recessies langdurige gevolgen kunnen hebben voor de loopbanen van jongeren, zoals moeilijkheden bij het vinden van werk en een lager loon op lange termijn (Cockx & Ghirelli, 2015; Cockx, 2016; von Wachter, 2020, 2021). Het identificeren van de meest effectieve beleidsmaatregelen is dan ook van groot belang. Deze studie onderzoekt of tijdelijke loonkostenverlagingen bij de aanwerving van jongeren de 'littekeneffecten' van langdurige werkloosheid kunnen voorkomen en of zij de zwakke arbeidsmarktpositie van jongeren duurzaam kunnen verbeteren, en zo ja, onder welke voorwaarden.

FIGUUR 1 \ Werkloosheidsgraad (%) in de EU-27, 2005-2021



Bron: Eurostat (2023)

Situering van het onderzoek

Aanwervingssubsidies worden vaak ingezet om de tewerkstelling van specifieke doelgroepen, zoals kortgeschoolden, langdurig werklozen, jongeren of ouderen te stimuleren. In Vlaanderen is sinds 1 juli 2024 de tijdelijke vermindering van sociale lasten bij de aanwerving van kortgeschoolde jongeren afgeschaft.¹ In dit onderzoek wordt een antwoord op de vraag gezocht of dit een zinvolle beslissing was.

Op korte termijn hangt het effect van een aanwervingssubsidie op tewerkstelling af van de mate waarin arbeidsvraag en -aanbod reageren op een verlaging van de loonkosten. Dit effect is sterker naarmate deze verlaging zich minder vertaalt in hogere lonen (Katz, 1996). Wanneer de subsidie gericht is op specifieke doelgroepen, is de kans op loonstijgingen kleiner, omdat dit anders zou kunnen leiden tot een ongelijke behandeling van werknemers binnen een bedrijf (Saez et al., 2019).

¹ Sinds 1 oktober 2023 werd de korting voor de aanwerving van langdurig werkzoekenden vervangen door een doelgroepvermindering voor personen zonder recente werkervaring. Daarnaast bestaat er een aanwervingssubsidie voor oudere (58-plussers) niet-werkende werkzoekenden. Let wel: dit is een andere maatregel dan deze voor 'zittende' werknemers ouder van 62 jaar en ouder. Die laatste is geen aanwervingssubsidie, maar een permanente lastenverlaging gericht op het voorkomen van ontslag van oudere werknemers. Deze maatregel wordt door de huidige minister van Werk per 1 juli 2025 afgeschaft.

Vanuit een beleidsperspectief is een relevantere vraag of de positieve effecten van dergelijke gerichte subsidies blijven doorwerken na afloop ervan. Enerzijds kan dit het geval zijn als de subsidie selectiekosten bij aanwerving verlaagt, waardoor werknemers een kans krijgen om te blijven werken die ze anders niet zouden hebben gehad (Pallais, 2014). Anderzijds kan tijdelijke tewerkstelling de mogelijkheid bieden om voldoende menselijk kapitaal op te bouwen, zodat de productiviteitsverhoging de loonkostenstijging na afloop van de subsidie compenseert (Adda & Dustmann, 2023). Zulke positieve langetermijneffecten ondersteunen de beleidsaanbeveling om werklozen, bijvoorbeeld via aanwervingssubsidies, zo snel mogelijk aan het werk te krijgen (*'work first policies'*). Meerdere studies wijzen er echter op dat *work first* policies voor kortgeschoolden niet effectief zijn, omdat zij vaak terechtkomen in banen met lage kwalificatievereisten, waardoor ze onvoldoende vaardigheden ontwikkelen (bijvoorbeeld Card & Hyslop, 2005; Autor et al., 2017). Andere studies trekken deze conclusie echter in twijfel (zie bijvoorbeeld Riddell & Riddell, 2020).

In een belangrijk onderzoek tonen Cahuc et al. (2019) aan dat aanwervingssubsidies bijzonder effectief kunnen zijn, mits ze tijdelijk en onverwacht worden ingevoerd en ze specifiek gericht zijn op laagbetaalde werknemers, dit wil zeggen laaggekwalificeerde arbeid. Batut (2021) toont aan dat deze effecten minstens twee jaar na het aflopen van de subsidie aanhouden. Er is bovendien bewijs dat zulke subsidies goed werken voor langdurig werklozen (zie bijvoorbeeld Sjögren & Vikström 2015). Voor kort- en midden-geschoolde jongeren bestaat er reeds uitgebreid onderzoek, maar resultaten spreken elkaar tegen. Dit is deels te wijten aan methodologische beperkingen en deels aan het feit dat de effecten van de aanwervingssubsidie niet altijd goed kunnen worden geïsoleerd van andere interventies die gelijktijdig zijn uitgevoerd.² In dit onderzoek presenteren we robuuste nieuwe resultaten voor deze doelgroep. Het feit dat deze resultaten consistent zijn, ongeacht de gebruikte identificatiestrategie (regressie-discontinuïteit of verschil-in-verschillen), versterkt het vertrouwen in deze bevindingen.

In dit onderzoek analyseren we de effecten van een zeer genereuze aanwervingssubsidie, geïntroduceerd in België in 2010 na de Grote Recessie en tijdens de Europese schuldencrisis. Het zogenaamde Win-Win Plan richtte zich op werkloze jongeren met maximaal een diploma secundair onderwijs. Werkgevers die een jongere (onder de 26 jaar) zonder zulk diploma en met een werkloosheidsduur van minstens drie maanden aanwierven, kwamen in aanmerking voor een maandelijkse subsidie van 1100 euro, terwijl dit 1000 euro bedroeg voor jongeren met een diploma en een werkloosheidsduur van minstens zes maanden. Deze bedragen vertegenwoordigden gemiddeld respectievelijk 48% en 41% van de loonkosten. De subsidie werd toegekend voor twee jaar bij aanwervingen in 2010 en voor één jaar bij aanwervingen in 2011. Omdat er ook minder genereuze subsidies beschikbaar waren voor werklozen ouder dan 26 jaar, die we als controlegroep in de evaluatie gebruiken, is het loonkostenverschil waarvan we de effecten schatten echter lager: 24 procentpunt voor kortgeschoolden en 18 procentpunt voor middengeschoolden.

Onderzoeksopzet en methodologie

Onderzoeksdata

Het onderzoek baseert zich op een omvangrijke steekproef van gegevens uit sociale zekerheidsregisters. Deze steekproef omvat bijna 10 000 werkloze jongvolwassenen met maximaal een diploma secundair onderwijs, tussen 22 en 29 jaar oud, die in 2010 in Wallonië woonden.

Analysemethoden

In het referentiemodel worden de effecten van de aanwervingssubsidie geschat met behulp van een *donut regressiediscontinuïteit* (*donut RDD*).

² Albanese et al. (2024) bespreken deze studies en hun onderliggende bronnen in meer detail.

Hierbij wordt gebruik gemaakt van de abrupte verlaging van de loonkosten die werkgevers ontvingen bij de aanwerving van werklozen jonger dan 26 jaar. Het uitgangspunt is dat er geen selectiviteitsproblemen zijn wanneer een grote steekproef wordt genomen vlakbij deze leeftijdsgrens. Jongeren die net een beetje jonger zijn dan 26 jaar en voor wie de werkgever recht heeft op de subsidie, hebben gemiddeld dezelfde kenmerken als jongeren die net iets ouder zijn dan 26 jaar, maar voor wie de werkgever geen recht heeft op de subsidie. De methode stelt dat als er op de leeftijdsgrens van 26 jaar een abrupte verandering (discontinuïteit) optreedt in de arbeidsmarktuitsluiting waarop het effect van de subsidie wordt geschat, deze discontinuïteit uitsluitend het effect van de subsidie weerspiegelt en geen verschillen in kenmerken.

De methode is aangepast omdat de leeftijd wordt gemeten bij instroom in de werkloosheid, terwijl het recht op de subsidie wordt bepaald op basis van de leeftijd op het moment van aanwerving. Aangezien we de effecten meten van aanwervingen die binnen het jaar na instroom in de werkloosheid plaatsvinden, vervalt het recht op de subsidie geleidelijk voor jongeren die bij instroom 25 jaar of ouder zijn. Daarom mogen metingen voor jongeren tussen 25 en 26 jaar niet worden meegenomen in de analyse. Dit leidt tot een 'donut' aan de linkerkant van de leeftijdsgrens, waarbij deze metingen buiten beschouwing worden gelaten. In **FIGUUR 2** in de volgende sectie worden deze uitsluitingen aangeduid met rode bollen, geplaatst tussen de verticale stippellijn op 25 jaar en doorlopende lijn op 26 jaar.

Om de robuustheid van de resultaten te testen, zijn placeboanalyses uitgevoerd en is een alternatieve identificatiestrategie toegepast. In deze aanvullende analyse zijn de uitkomsten van de in aanmerking komende jongere groep vergeleken met die van oudere jongvolwassenen die niet in aanmerking kwamen, binnen een verschil-in-verschillen-kader ('*difference-in-differences*'). Voor de details verwijzen we naar het Engelstalige artikel.

Resultaten

Korte termijn: overgang naar tewerkstelling in de private sector

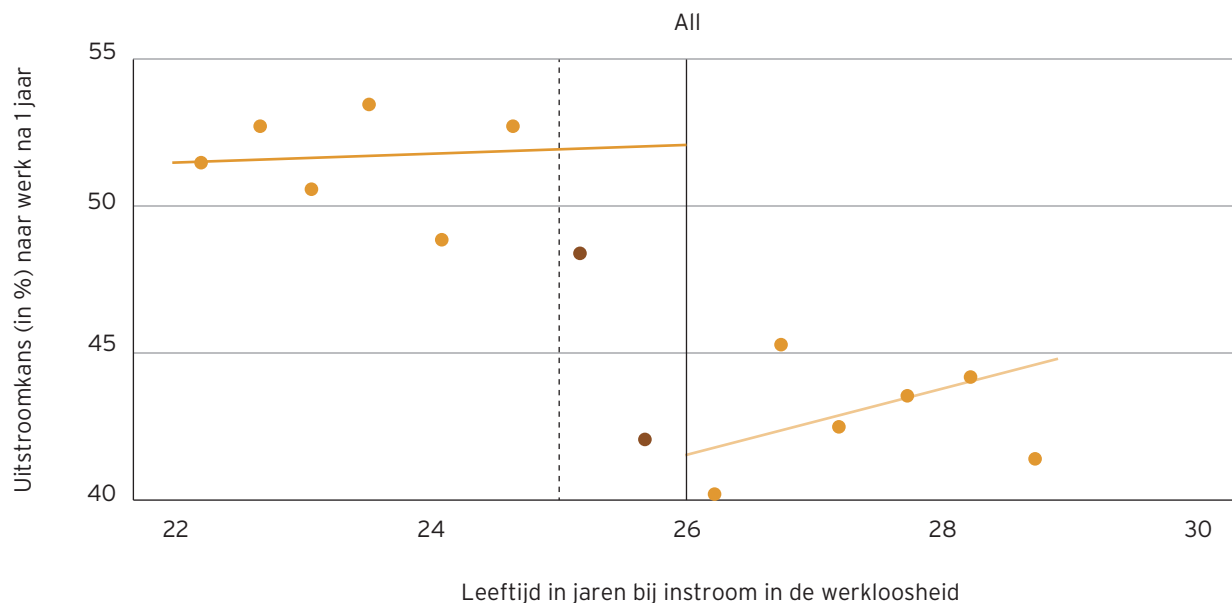
FIGUUR 2 laat zien dat één jaar na de start van de werkloosheid de overgang naar tewerkstelling in de private sector op de leeftijd van 26 jaar abrupt afnam, van ongeveer 52 procentpunt tot 42 procentpunt. Dit impliceert dat het recht op deze subsidie de kans op deze overgang met 10 procentpunt verhoogde. In de figuur wordt er geen onderscheid gemaakt tussen vroegtijdige schoolverlaters en jongeren met een diploma secundair onderwijs, maar de analyses tonen vergelijkbare effecten voor beide groepen. Op korte termijn blijkt de maatregel effectief te zijn. De analyses wijzen er bovendien op dat dit te danken is aan het feit dat de subsidie niet leidt tot een loonsverhoging, waardoor de impact op het creëren van tewerkstelling toeneemt (Katz, 1996).

Lange termijn: effect afhankelijk van opleidingsniveau

Zoals in **FIGUUR 3** wordt weergegeven, variëren de langetermijneffecten van de subsidie sterk afhankelijk van het opleidingsniveau van de werkzoekenden. Voor de groep van jongeren zonder diploma was het positieve effect slechts van korte duur en verdween het na afloop van de subsidieperiode. Voor jongeren met een diploma secundair onderwijs bleef het positieve effect dan weer wél aanhouden. Zij verwierven gemiddeld 2,8 extra kwartalen (8,4 maanden) werkervaring in de private sector over een periode van zeven jaar, wat overeenkomt met een relatieve stijging van 28% ten opzichte van een scenario zonder subsidie. Voor het arbeidsinkomen werd een vergelijkbare relatieve stijging waargenomen.

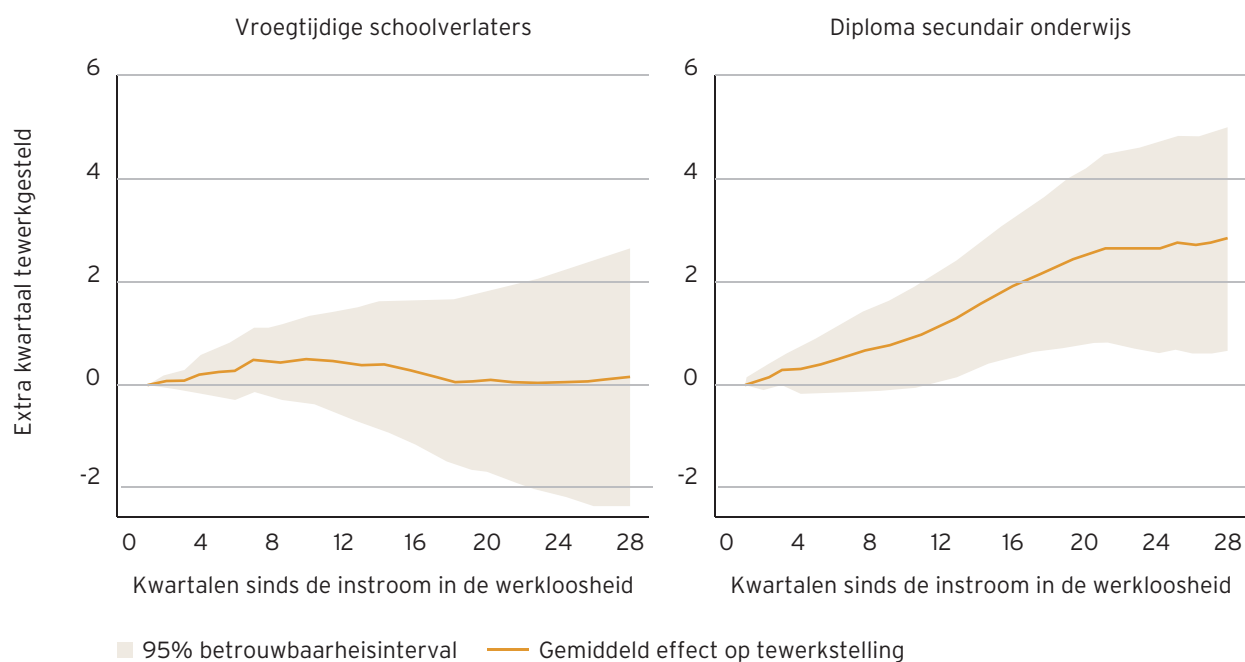
Deze bevindingen ondersteunen de studies die stellen dat work-first policies enkel een langetermijneffect sorteren voor jongeren met een minimaal kwalificatieniveau. Voor middengeschoolde jongeren zijn deze effecten echter overschat, omdat ze geen rekening houden met verdringingseffecten.

FIGUUR 2 \ De kans op een overgang naar tewerkstelling in de private sector één jaar na instroom in de werkloosheid



Noot: Donut RDD-schatter op de instroomsteekproef van jongeren die in 2010 werkloos werden. De uitkomst is het cumulatieve overgangsperscentage naar tewerkstelling in de private sector binnen één jaar na instroom in de werkloosheid, weergegeven over zes leeftijdskwantielintervallen aan elke kant van de donut. De donut RDD-schatter verwijdert waarnemingen van personen tussen 25 en 26 jaar oud bij instroom in de werkloosheid en behoudt eenheden van 22 tot 25 jaar (links van de drempel) en 26 tot 29 jaar (rechts van de drempel). De twee rechten links en rechts van de drempel zijn geschat op de herwogen waarnemingen en met uitsluiting van de eenheden binnen de donut. Het geschatte verschil tussen de snijpunten van deze rechten en de verticale lijn op 26 jaar is 10,5 procentpunt met een 95% betrouwbaarheidsinterval gelijk aan [3,0; 18,1]. Het aantal waarnemingen bedraagt 8560.

FIGUUR 3 \ Evolutie van het effect op het aantal kwartalen tewerkgesteld in de private sector, uitgesplitst naar opleidingsniveau



Noot: Donut RDD-schatter op de instroomsteekproef van jongeren die in 2010 werkloos werden. De figuur toont de evolutie van de RDD-effecten, uitgesplitst naar opleidingsniveau, op het cumulatieve aantal kwartalen tewerkstelling in de private sector voor elk kwartaal na instroom in de werkloosheid, tot zeven jaar later. Voor vroegtijdige schoolverlaters (links) is het effect na zeven jaar +0,2 kwartalen, met een 95% betrouwbaarheidsinterval van [-2,3; +2,7]; voor jongeren met een diploma secundair onderwijs (rechts) zijn de overeenstemmende resultaten +2,8 kwartalen, met een betrouwbaarheidsinterval van [+0,7; +5,0].

Verdringingseffecten

Hoewel we geen bewijs vinden dat de positieve effecten voor middengeschoolde jongeren ten koste gaan van niet-rechthebbende oudere jongvolwassenen of hogeschoolden, stellen we vast dat de toename van de tewerkstelling in de private sector volledig ten koste gaat van een afname in de publieke sector en bij zelfstandigen. Dit komt omdat jongeren zonder recht op subsidie bij aanwerving op termijn wel de werkloosheid verlaten, maar terechtkomen in laagbetaalde banen in de lokale publieke sector of in een precair zelfstandigenstatuut. Dit laatste is in lijn met evidentie dat er in de afgelopen twintig jaar in OESO-landen een groep van laagbetaalde zelfstandigen met beperkte sociale bescherming is ontstaan, die zich stelselmatig als tussenstatuut tussen werklozen en werkenden heeft genesteld (Boeri et al., 2020). De subsidie biedt aan deze jongeren de kans om beter betaalde banen in grote bedrijven in de private sector te verkrijgen.

Ten slotte toont het onderzoek aan dat de subsidie volledig ineffectief was in de regio nabij Luxemburg en dat de effectiviteit voor middengeschoolde jongeren toeneemt naarmate de afstand tot dit economisch centrum groter wordt. Dit komt doordat er in Luxemburg historisch gezien steeds een fiscaal gunstregime van kracht was, dat vele multinationals heeft aangetrokken en geleid heeft tot de vestiging van een belangrijk financieel centrum. Hierdoor is er een sterke vraag naar arbeid die zich tot over de landsgrenzen uitstrekt. Deze bevindingen bevestigen de theoretische voorspelling van Kline en Moretti (2013) dat plaatsgebonden beleidsmaatregelen contraproductief zijn in regio's met een krappe arbeidsmarkt, omdat aanwervingssubsidies de spanning op de arbeidsmarkt alleen maar vergroten zonder dat dit leidt tot een hogere werkgelegenheid.

Beleidsimplicaties

Op basis van de onderzoeksresultaten kunnen verschillende beleidsimplicaties worden geformuleerd. Ten eerste is er een duidelijke noodzaak voor differentiatie naar opleidingsniveau. Aanwervingssubsidies kunnen effectief zijn voor jongeren met minstens een diploma secundair onderwijs, maar voor schoolverlaters zonder diploma zijn aanvullende of alternatieve maatregelen nodig. Beleidsmakers zouden kunnen overwegen om subsidies te koppelen aan opleidingstrajecten voor de laagst opgeleide groep.

Ten tweede spelen lokale arbeidsmarktomstandigheden een cruciale rol. De effectiviteit van de subsidie hangt sterk af van de lokale arbeidsmarktomstandigheden. In een krappe arbeidsmarkt is de meerwaarde van de subsidie beperkt. Een gedifferentieerde aanpak, waarbij de subsidie wordt aangepast aan regionale arbeidsmarktomstandigheden, kan de efficiëntie verhogen. Tevens maakt dit duidelijk dat gerichte aanwervingssubsidies in de huidige gespannen arbeidsmarkt geen gepast instrument zijn om de werkgelegenheidsgraad te verhogen.

Ten derde moet rekening worden gehouden met sectorale verschuivingen. De subsidie leidt op termijn vooral tot een verschuiving van tewerkstelling van de publieke naar de private sector, eerder dan tot nettojobcreatie. Beleidsmakers moeten rekening houden met deze verdringingseffecten bij het evalueren van de totale impact van de maatregel. De verbetering in loonkwaliteit suggereert niettemin dat de verschuiving naar de private sector gunstig kan zijn voor de carrièreperspectieven van jongeren.

De duur en timing van de subsidie blijken ook van belang. De langdurige positieve effecten voor middelbaar gediplomeerden suggereren dat een subsidieperiode van één tot twee jaar voldoende kan zijn om blijvende impact te hebben. De onverwachte invoering van de subsidie kan hebben bijgedragen aan de effectiviteit (Cahuc et al., 2019), wat pleit voor flexibiliteit in het arbeidsmarktbeleid.

Tekortkomingen

Ondanks de vrij grote steekproef zijn de effecten relatief onnauwkeurig geschat. Een implicatie hiervan is dat de kosten-batenanalyse die in dit onderzoek werd uitgevoerd, leidde naar heel brede betrouwbaarheidsintervallen waardoor er geen conclusie kon getrokken worden of de baten van deze aanwervingssubsidie de kosten overtroffen.

BIBLIOGRAFIE

- Adda, J., & Dustmann, C. (2023). Sources of wage growth. *Journal of Political Economy*, 131(2), 456-503.
- Autor, D.H., Houseman, S.N., & Kerr, S.P. (2017). The effect of work first job placements on the distribution of earnings: An instrumental variable quantile regression approach. *Journal of Labor Economics*, 35(1), 149-190.
- Batut, C. (2021). The longer term impact of hiring credits. Evidence from France. *Labour Economics*, 72, 102052.
- Boeri, T., Giupponi, G., Krueger, A.B., & Machin, S. (2020). Solo self-employment and alternative work arrangements: A cross-country perspective on the changing composition of jobs. *Journal of Economic Perspectives*, 34(1), 170-195.
- Cahuc, P., Carcillo, S., & Le Barbanchon, T. (2019). The effectiveness of hiring credits. *Review of Economic Studies*, 86(2), 593-626.
- Card, D., & Hyslop, D.R. (2005). Estimating the effects of a time-limited earnings subsidy for welfare-leavers. *Econometrica*, 73(6), 1723-1770.
- Cockx, B. (2016). Do youths graduating in a recession incur permanent losses? *IZA World Labor*, 281.
- Cockx, B., & Ghirelli, C. (2015). Littekens van recessies in een rigide arbeidsmarkt. *OverWerk. Tijdschrift van het Steunpunt WSE*, 25(1), 73-82. Leuven: Steunpunt Werk en Sociale Economie / Uitgeverij Acco.
- Eurostat. (2023). *Unemployment rates by sex, age and educational attainment level (%)* [Dataset]. Geraadpleegd op 10 maart 2023, van https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/lfsa_urgaed/default/table?lang=en
- Katz, L. (1996). *Wage Subsidies for the Disadvantaged* (NBER Working Paper 5679). National Bureau of Economic Research.
- Kline, P., & Moretti, E. (2013). Place based policies with unemployment. *American Economic Review*, 103(3), 238-243.
- Pallais, A. (2014). Inefficient hiring in entry-level labor markets. *American Economic Review*, 104(11), 3565-3599.
- Riddell, C., & Riddell, W.C. (2020). Interpreting experimental evidence in the presence of postrandomization events: A reassessment of the self-sufficiency project. *Journal of Labor Economics*, 38(4), 873-914.
- Saez, E., Schoefer, B., & Seim, D. (2019). Payroll taxes, firm behavior, and rent sharing: Evidence from a Young workers' tax cut in Sweden. *American Economic Review*, 109(5), 1717-1763.
- Sjögren, A., & Vikström, J. (2015). How long and how much? Learning about the design of wage subsidies from policy changes and discontinuities. *Labour Economics*, 34(C), 127-137.
- von Wachter, T. (2020). The persistent effects of initial labor market conditions for young adults and their sources. *Journal of Economic Perspectives*, 34(4), 168-194.
- von Wachter, T. (2021). Long-term employment effects from job losses during the COVID-19 crisis? A comparison to the great recession and its slow recovery. *American Economic Association Papers and Proceedings*, 111, 481-485.