

Bron: Cammeraat, E., Jongen, E., Koning, P. (2018), Investeren in jongeren tijdens de Grote Recessie, Economische Statistische Berichten. <https://esb.nu/esb/20037602/investeren-in-jongeren-tijdens-de-grote-recessie>

Investeren in jongeren tijdens de Grote Recessie

Emile Cammeraat
Promovendus aan de Universiteit Leiden

Egbert Jongen
Senior onderzoeker bij het Centraal Planbureau
Universitair hoofddocent Universiteit Leiden

Pierre Koning
Hoogleraar aan de Vrije Universiteit Amsterdam
Universitair hoofddocent Universiteit Leiden

Dit artikel is gebaseerd op Cammeraat e.a. (2017)

In 2009 is de Wet Investeren in Jongeren (WIJ) ingevoerd, een verplicht activeringsprogramma voor jongeren in de bijstand. De wet leidde tot een sterke daling in het aantal jongeren in de bijstand, maar niet tot een stijging van het aantal jongeren dat werkt of onderwijs volgt.

Beleidsmakers maken zich zorgen over 'NEETs', jongeren die niet werken en geen onderwijs of training volgen (NEET="Not in Employment, Education or Training"). Beleid van de sociale diensten richt zich daarom naast werkherhervatting ook op het volgen van onderwijs en trainingsprogramma's. Deze aandacht voor het voorkomen en terugdringen van het aantal NEETs gaat samen met een andere beleidstrend, namelijk die richting strengere voorwaarden voor het recht op bijstand – bijvoorbeeld door een strengere baanzoekplicht of het verplicht verrichten van tegenprestaties. Internationale voorbeelden van beleid waarin het recht op bijstand gekoppeld is aan verplichte deelname aan activeringsprogramma's zijn de *New Deal for Young People* in het Verenigd Koninkrijk en het *Job Corps* in de VS. Evaluaties naar dit type beleid laten doorgaans zien dat dit leidt tot minder jongeren in de bijstand en meer jongeren in betaald werk of in scholing (Blundell e.a. 2004; Persson and Vikman 2010; Kluge 2014; Hernaes e.a. 2017).

Ook in Nederland is beleid ingevoerd dat tot doel had het aantal NEETs te verlagen. In oktober 2009 is namelijk de Wet Investeren in Jongeren (WIJ) in werking getreden. De WIJ schrijft voor dat jongeren beneden de 27 jaar voor het recht op een bijstandsuitkering verplicht zijn om deel te nemen aan zogenaamde werk-leertrajecten bij de gemeente of een bedrijf. De introductie van de WIJ viel samen met het begin van de Grote Recessie. Dit roept de vraag op of activeringsprogramma's voor jongeren

ook werken in tijden van economische neergang, wanneer het aanbod van werk en stageplaatsen afneemt. In dit artikel presenteren we de resultaten van recent onderzoek naar de effecten van de WIJ op het gebruik van de bijstand, de werkgelegenheid en de deelname aan scholing door jongeren.

De WIJ hervorming

Voor jongeren tot 27 jaar oud werd het recht op een bijstandsuitkering afhankelijk van de participatie in een zogenoemd 'werk-leertraject'. Een werk-leertraject kon bestaan uit deelname aan publieke werkgelegenheidsprogramma's, een stage of een scholingsprogramma. Deze verplichte deelname heeft niet alleen geleid tot een toename van de deelname aan activeringsprogramma's onder jongeren, maar ook tot een verzwaring van deze programma's. Werk-leertrajecten bij bedrijven zijn onder de WIJ voor het grootste deel gerealiseerd bij de detailhandel, lokale bedrijven en re-integratiebureaus (Leenheer e.a., 2011). In die gevallen kon het verdiende loon worden aangevuld tot het niveau van de bijstandsuitkering.

In 2012 is de WIJ alweer ten einde gekomen. In plaats hiervan is in de reeds bestaande Wet Werk en Bijstand (WWB) de verplichting opgenomen dat jongeren beneden de 27 jaar eerst zelf vier weken moeten zoeken naar werk voordat ze – eventueel met terugwerkende kracht – een uitkering konden aanvragen. Onduidelijk is of dit per saldo de bijstand strenger heeft gemaakt voor jongeren, omdat dit zal afhangen van de zwaarte van de werk-leertrajecten die er eerst waren. Wel is duidelijk dat de nadruk op het investeren in menselijk kapitaal binnen de bijstand weer is komen te vervallen.

Onderzoeksmethode

Doorgaans zijn de consequenties van recessies voor de baankansen voor jongeren sterker dan voor andere leeftijdsgroepen (Bell en Blanchflower, 2011). Aangezien de introductie van de WIJ samenvalt met het begin van de Grote Recessie, is het belangrijk het effect van de hervorming te zuiveren voor de gevolgen van de conjuncturele neergang. Wij doen dit onder andere door gebruik te maken van een controlegroep die qua leeftijd niet veel verschilt van de behandelde groep en door daarnaast te controleren voor leeftijdsspecifieke conjunctuureffecten in een *differences-in-differences* analyse. De behandelgroep bestaat hierbij uit jongeren van 25 en 26 jaar oud en de controlegroep uit jongeren van 27 en 28 jaar (voor wie de WIJ niet gold). In de empirische analyse gebruiken we het Arbeidsmarktpanel van het CBS, dat een steekproef van 1,2 miljoen personen volgt over de periode van 1999-2012. Voor deze personen beschikken we over arbeidsmarktitkomsten, uitkeringsgegevens, studiegegevens en demografische kenmerken zoals leeftijd, geslacht, etniciteit en het type en de plaats in het huishouden.

We schatten een *linear probability model* voor de steekproef van personen tussen de 25 en 28 jaar:

$$Status_{iat} = \delta_{\alpha,t} WIJ + \phi_{\alpha} leeftijd \times werkloosheid + controlevariabelen_{iat} + \varepsilon_{iat}$$

Daarin is $Status_{iat}$ gelijk aan 1 als persoon i in leeftijdsgroep a een NEET, werkend of schoolgaand is in periode t (de kans op deze drie toestanden telt op tot 1). $\delta_{\alpha,t}$ geeft het treatment effect van de WIJ in periode t , dit is het effect voor individuen in de behandelgroep in de periode t na de hervorming. We controleren voor verschillen in conjunctuurpatronen door interactie tussen leeftijd en het werkloosheidspercentage, en daarnaast voor jaareffecten, leeftijdseffecten en specifieke trends voor leeftijd en voor de demografische kenmerken.

Resultaten

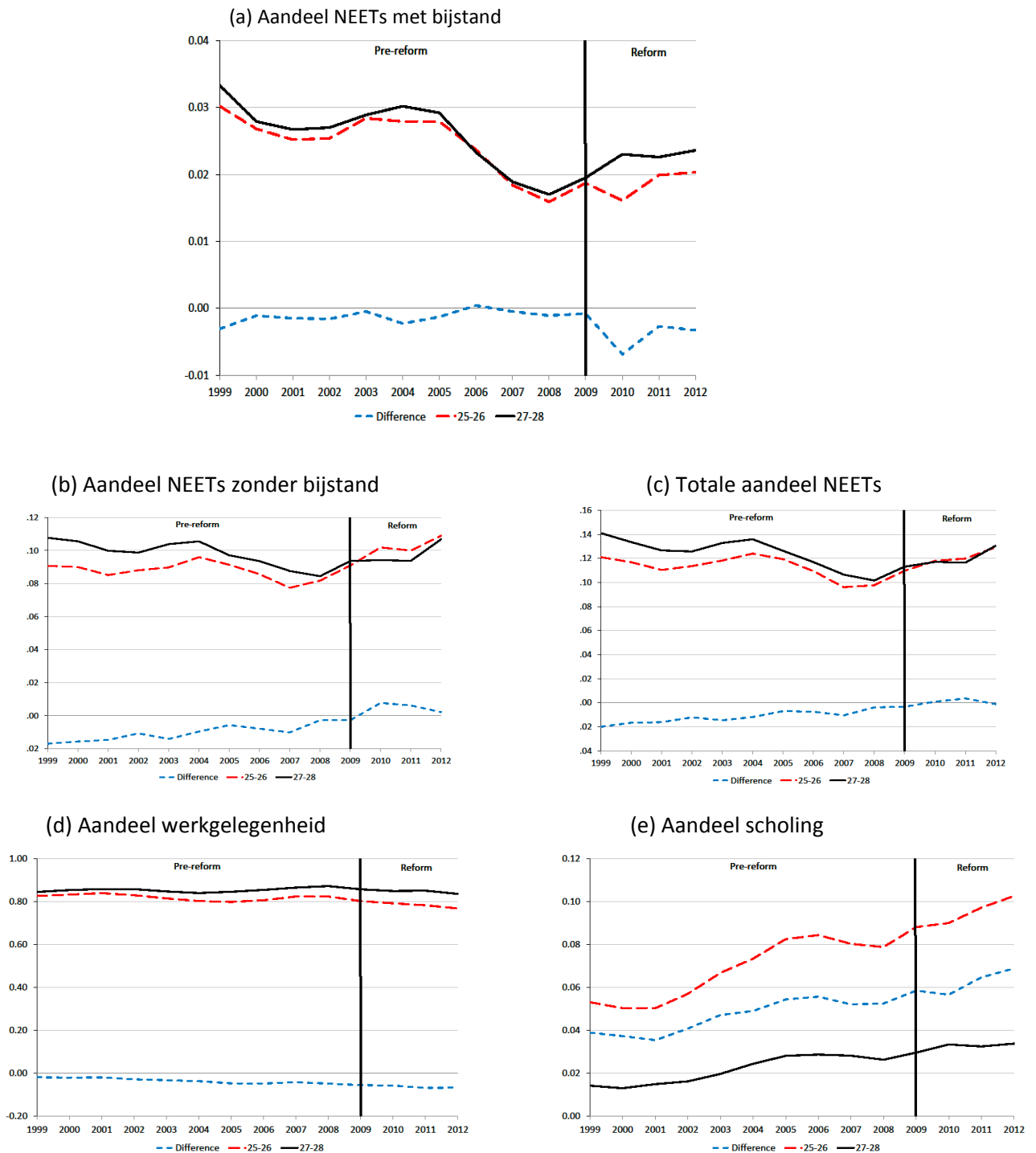
Het aandeel van NEETs met een bijstandsuitkering in de behandelgroep kent dezelfde ontwikkeling als de controlegroep voor het invoeren van de WIJ in 2009, daarna is er in de behandelgroep een duidelijke daling van het aandeel NEETs met een bijstandsuitkering (figuur 1a). De effecten op de andere uitkomsten zijn minder gemakkelijk te zien, omdat er verschillende trends zijn voordat de WIJ ingevoerd werd. Voor deze uitkomstvariabelen is het dus belangrijk om rekening te houden met deze verschillende trends om het effect van de hervorming goed te kunnen schatten.

Tabel 1 geeft de schattingsresultaten voor ons geprefereerde model. Het aandeel NEETs met een bijstandsuitkering is door de WIJ met 0,9 procentpunt afgenomen in 2010, zie tabel 1. Dit is een substantieel effect, het impliceert een daling in bijstandgebruik van maar liefst 45 procent ten opzichte van het niveau van 1,9 procentpunt in 2009 (zie figuur 1a). Daarnaast heeft de WIJ tot gevolg dat het aandeel NEETs zonder bijstandsuitkering steeg met 1,1 procentpunt in 2010. Na 2010 nemen deze effecten weer af. In 2010, en in de daaropvolgende perioden, zien we geen effect op het totale aantal NEETs, de werkgelegenheid of de deelname aan scholing. Blijkbaar zijn er door de WIJ wel tijdelijk jongeren uit de bijstand verdwenen, maar niet omdat ze werk hebben gevonden of omdat ze onderwijs zijn gaan volgen.

Tabel 1 laat verder zien dat er geen significante effecten van de WIJ zijn in de twee jaren voorafgaand aan de WIJ. Deze zogenoemde placebo-toetsen suggereren dus dat er geen anticipatie is geweest op de WIJ en dat het model voldoende rekening houdt met leeftijdsspecifieke trends. We vinden ook geen significante placebo treatmenteffecten voor de jaren 2002-2004 (zie Cammeraat e.a. 2017). Dit laat zien dat de treatment- en de controlegroep niet verschillend reageerden tijdens de vorige economische neergang. Nemen we echter een bredere treatmentgroep van 20 tot 26 jaar, dan vinden we wel significante placebo effecten voor 2002-2004. Dit wijst er op dat deze groep onvoldoende vergelijkbaar is met onze controlegroep. Reden dus om de focus van onze analyse te leggen op de meer vergelijkbare

treatmentgroep van 25-26 jarigen voor wie scholing net als voor de controlegroep een minder reële optie is.

Figuur 1: Differences-in-differences in uitkomstvariabelen voor jongeren van 25-26 jaar oud en 27-28 jaar oud: 1999-2012



Bron: Eigen berekeningen op basis van het Arbeidsmarktpanel van het CBS.

Noot: Het totale aandeel NEETs geeft het aandeel individuen dat niet aan het werk is noch naar school gaat ten opzichte van de relevante leeftijdsgroep, werkgelegenheid is het aandeel van de individuen dat aan het werk is ten opzichte van de relevante leeftijdsgroep en scholing is het aandeel van de individuen dat voltijds onderwijs volgt in de relevante leeftijdsgroep.

Tabel 1: Differences-in-differences: placebo's en jaarlijkse treatment effecten (in procentpunten)

| | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) |
|----------------|-------------------------------|----------------------------------|-------------------------|----------------------------|---------------------|
| | Aandeel NEETs met bijstand | Aandeel NEETs zonder bijstand | Totale aandeel NEETs | Aandeel werkgelegenheid | Aandeel Scholing |
| Placebo 2008 | -0,2 | 0,5 | 0,2 | -0,3 | 0,0 |
| Placebo 2009 | -0,2 | 0,3 | 0,0 | -0,2 | 0,2 |
| Treatment 2010 | -0,9*** | 1,1* | 0,3 | -0,1 | -0,2 |
| Treatment 2011 | -0,4 | 0,9 | 0,5 | -0,9 | 0,4 |
| Treatment 2012 | -0,5 | 0,4 | -0,1 | -0,3 | 0,4 |
| Observaties | 767.710 | 767.710 | 767.710 | 767.710 | 767.710 |
| Clusters | 216 | 216 | 216 | 216 | 216 |

***/**/* Significant op respectievelijk tien-, vijf- en eenprocent niveau. De geschatte standaardfouten zijn geclusterd op geboortjaar-provincie niveau.

Om meer zicht te krijgen op de herkomst van de geschatte effecten van de WIJ, hebben we hetzelfde model ook geschat voor de kans op instroom in de bijstand en de kans op uitstroom uit de bijstand. Hieruit blijkt dat de daling van het aandeel NEETs met een bijstandsuitkering vooral het gevolg is van een grotere uitstroom uit de bijstand, en dus niet een afname van de instroom. Voor de NEETs zonder bijstandsuitkering observeren we een tegenovergesteld patroon: de instroom in deze groep neemt toe terwijl er nauwelijks een effect is op de uitstroom van NEETs zonder bijstandsuitkering naar andere bestemmingen. Verder vinden we geen effect van de WIJ op het gebruik van de werkloosheidsuitkeringen of arbeidsongeschiktheidsuitkering. Kijken we naar subgroepen, dan zien we dat de afname in NEETs met een bijstandsuitkering het grootst is voor thuiswonende kinderen, alleenstaande ouders en allochtonen. Echter, procentueel gezien is de afname in NEETs zonder uitkering voor alleenstaande ouders en allochtonen vergelijkbaar met de afname voor de hele groep. Verder vinden we geen verschil in de effecten van de WIJ tussen mannen en vrouwen.

Discussie en conclusie

De WIJ hervorming heeft niet het beoogde effect gehad van het verminderen van het totale aantal NEETs. Wel nam het aantal NEETs met een bijstandsuitkering door de WIJ af met maar liefst 45 procent in 2010 ten opzichte van het jaar voor de hervorming in 2009. Daar stond echter een in omvang vergelijkbare toename tegenover van NEETs zonder bijstandsuitkering. De WIJ had geen effect op de werkgelegenheid of het volgen van onderwijs.

Onze resultaten zijn niet geheel in overeenstemming met eerdere empirische analyses. Consistent met studies uit het buitenland naar vergelijkbare hervormingen vinden we dat verplichte activeringsprogramma's gericht op jongeren een ontmoedigend effect hebben op het aantal jongeren in de bijstand (Blundell e.a. 2004; Persson and Vikman 2010; Kluve 2014; Hernaes e.a. 2017). Maar in tegenstelling tot deze voorgaande studies vinden we geen positief effect op de werkgelegenheid of de deelname aan onderwijs. Een plausibele verklaring voor dit verschil is dat de hervorming van kracht werd toen de Grote Recessie net was begonnen. De Grote Recessie maakte het moeilijk voor mensen, vooral voor jongeren, om werk te vinden. Bedacht moet ook worden dat we een groep jongeren analyseren waarvoor het volgen van onderwijs doorgaans geen optie meer is. Dit suggereert dat verplichte activeringsprogramma's en werk-leertrajecten voor deze jongeren minder effectief zijn in het terugdringen van het aantal NEETs tijdens een recessie.

In het kort

- De WIJ leidde tijdelijk tot een sterke daling in het aantal jongeren in de bijstand
- De WIJ leidde echter niet tot een stijging van het aantal jongeren dat werkt of onderwijs volgt
- Verplichte activeringsprogramma's voor jongeren in de bijstand lijken niet effectief tijdens een recessie

Referenties

Bell, D. en D. Blanchflower (2011). Young people and the Great Recession. *Oxford Review of Economic Policy*, 27(2), 241-267.

Blundell, R., Dias, M. C., Meghir, C. en J. van Reenen (2004). Evaluating the employment impact of a mandatory job search program. *Journal of Public Economics*, 119(1), 249-275.

Cammeraat, E., Jongen, E. en P. Koning (2017). Preventing NEETs During the Great Recession. The Effects of a Mandatory Activation Program for Young Welfare Recipients. CPB Discussion Paper no. 365, Den Haag.

Hernæs, Ø., Markussen, S. en K. Roed (2016). Can welfare conditionality combat high school dropout? *Labour Economics*, 48, 144-156.

Kluve, J. (2014). Youth labor market interventions. *IZA World of Labor*, 2014:106, Bonn.

Leenheer, J., Adriaens, H. en J. Mulder (2011). Evaluatie Wet investeren in jongeren. Centerdata Tilburg, Tilburg.

Persson, A. en U. Vikman (2010). Dynamic effects of mandatory activation of welfare participants. IFAU Working Paper 2010:6, Uppsala.