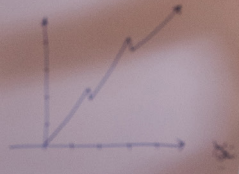




# ACTION PLAN FOR SUCCESS



# Investeren in jongeren tijdens de Grote Recessie

In 2009 is de Wet investeren in jongeren (WIJ) ingevoerd, een verplicht activeringsprogramma voor jongeren in de bijstand. Heeft de wet daadwerkelijk geleid tot een daling van het aantal jongeren in de bijstand en tot meer scholing en een hogere werkgelegenheid voor deze groep?

**EMILE CAMMERAAT**  
Promovendus aan de Universiteit Leiden (UL)

**EGBERT JONGEN**  
Senior onderzoeker bij het Centraal Planbureau en universitair hoofd-docent aan de UL

**PIERRE KONING**  
Hoogleraar aan de Vrije Universiteit Amsterdam en universitair hoofd-docent aan de UL

Dit artikel is gebaseerd op Cammeraat et al. (2017)

**B**eleidsmakers maken zich zorgen over zogenoemde NEET's (*not in employment, education or training*), oftewel jongeren die niet werken en geen onderwijs of training volgen. Beleid van de sociale diensten richt zich daarom naast werkhervatting ook op het volgen van onderwijs en trainingsprogramma's. Deze aandacht voor het voorkomen en terugdringen van het aantal NEET's gaat samen met een andere beleidstrend, namelijk die in de richting van 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 VK en het *Job Corps* in de VS. Evaluaties van 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 et al., 2004; Persson en Vikman, 2010; Kluve, 2014; Hernæs et al., 2017).

Ook in Nederland is beleid ingevoerd dat tot doel had het aantal NEET's 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'. Zo'n traject kon bestaan uit deelname aan publieke werkgelegenheidsprogramma's, een stage of een scholingsprogramma. Deze verplichte deelname heeft niet alleen geleid tot een grotere 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 et al., 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 kunnen 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 het 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 leeftijds-

groepen (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 conjunctureffecten 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 1999–2012. Voor deze personen beschikken we over arbeidsmarktuitkomsten, 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  $\alpha$  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 conjunc-

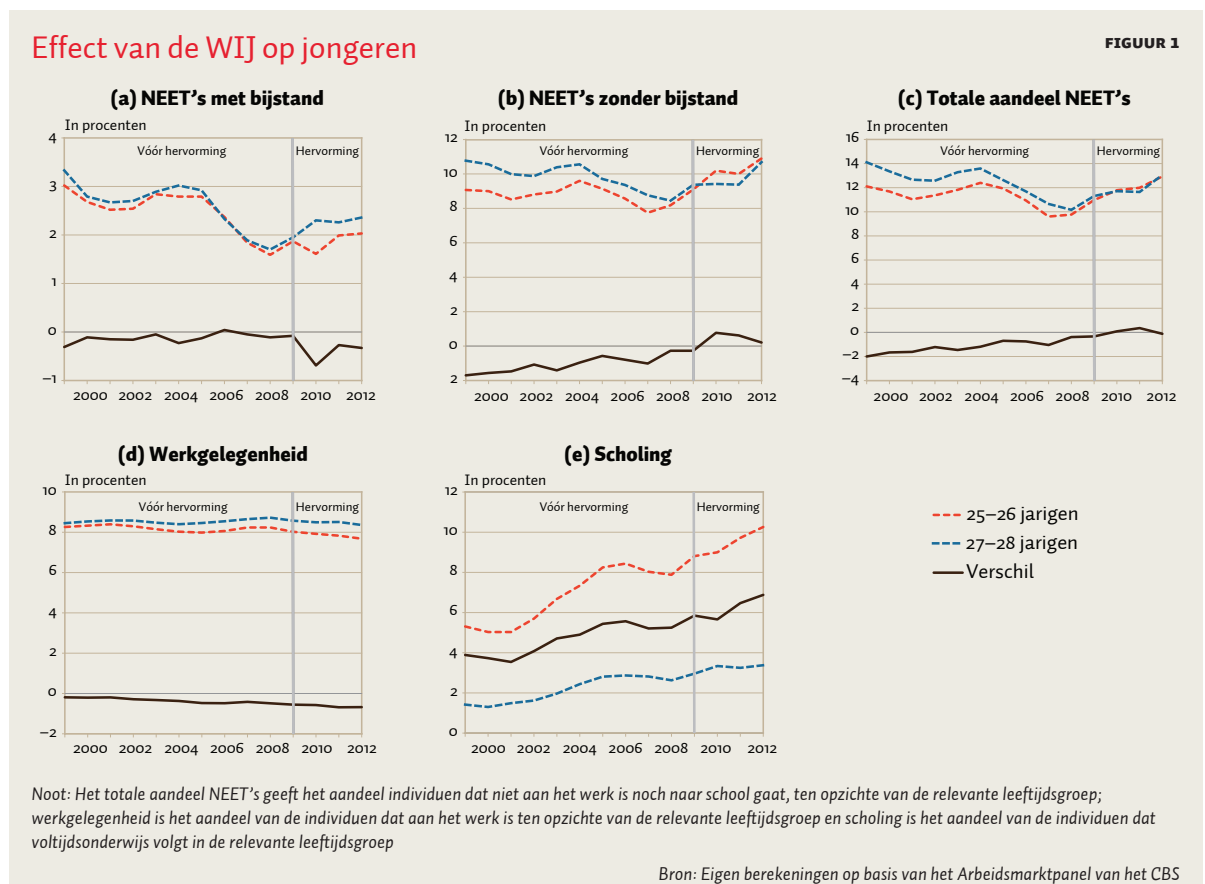
tuurpatronen door interactie tussen leeftijd en het werkloosheidspercentage, en daarnaast voor jaareffecten, leeftijdseffecten en specifieke trends voor leeftijd en voor de demografische kenmerken.

Het aandeel van NEET's 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 NEET's 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 trends om het effect van de hervorming goed te kunnen schatten.

Het aandeel NEET's met een bijstandsuitkering is door de WIJ met 0,9 procentpunt afgenomen in 2010 (tabel 1). Dit is een substantieel effect en impliceert een daling in bijstandsgebruik van maar liefst 45 procent ten opzichte van het niveau van 1,9 procentpunt in 2009 (figuur 1a). Daarnaast heeft de WIJ tot gevolg dat het aandeel NEET's 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 NEET's, 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.

Er is geen anticipatie geweest op de WIJ en het model houdt voldoende rekening met leeftijdsspecifieke trends.



Dat blijkt uit de placebo-toetsen die geen significante effecten van de WIJ in de twee jaren voorafgaand aan de invoering laten zien (tabel 1). We vinden ook geen significante placebo-treatmenteffecten voor de jaren 2002–2004 (Cammeraat et al., 2017). Dit betekent 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 erop 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.

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 eruit. Hieruit blijkt dat de daling van het aandeel NEET's met een bijstandsuitkering vooral het gevolg is van een grotere uitstroom uit de bijstand, en dus niet van een afname van de instroom. Voor de NEET's zonder bijstandsuitkering observeren we een tegenovergesteld patroon: de instroom in deze groep neemt toe terwijl er nauwelijks een effect is op de uitstroom van NEET's 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 NEET's met een bijstandsuitkering het grootst is voor thuiswonende kinderen, alleenstaande ouders en allochtonen. Echter, procentueel gezien is de afname in NEET's 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 NEET's. Wel nam het aantal NEET's 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 NEET's 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 et al., 2004; Persson en Vikman,

## Gevolgen van de WIJ voor bijstand, werk en scholing, in procentpunten

TABEL 1

	(1) Aandeel NEET's met bijstand	(2) Aandeel NEET's zonder bijstand	(3) Totale aandeel NEET's	(4) Aandeel werkge- legenheid	(5) 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 eenprocentniveau

Noot: De geschatte standaardfouten zijn geclusterd op het niveau van geboortjaar en provincie

2010; Kluve, 2014; Hernæs et al., 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, een periode waarin het vooral voor jongeren moeilijk was 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 NEET's tijdens een recessie.

## LITERATUUR

- Bell, D. en D. Blanchflower (2011) Young people and the Great Recession. *Oxford Review of Economic Policy*, 27(2), 241–267.
- Blundell, R., M.C. Dias, C. Meghir 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., E. Jongen en P. Koning (2017) Preventing NEETs during the Great Recession: the effects of a mandatory activation program for young welfare recipients. CPB Discussion Paper, 365.
- Hernæs, Ø., S. Markussen en K. Røed (2017) 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.
- Leenheer, J., H. Adriaens en J. Mulder (2011) *Evaluatie Wet investeren in jongeren*, 12 september. CentERdata.
- Persson, A. en U. Vikman (2010) *Dynamic effects of mandatory activation of welfare participants*. IFAU Working Paper, 2010:6.

## In het kort

- ▶ De Wet investeringen in jongeren (WIJ) leidde tijdelijk tot minder 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.