



De macro-economische effecten van het activerend arbeidsmarktbeleid

Een literatuurstudie

Joost Bollens
Vicky Heylen
Steunpunt WSE

5-2010

WSE Report

Steunpunt Werk en Sociale Economie
Parkstraat 45 bus 5303 – 3000 Leuven
T:32(0)16 32 32 39 F:32(0)16 32 32 40
steunpuntwse@econ.kuleuven.be
www.steunpuntwse.be



De macro-economische effecten van het activerend arbeidsmarktbeleid

Een literatuurstudie

Joost Bollens
Vicky Heylen
Steunpunt WSE

Deze publicatie kwam tot stand met steun van het **Europees Sociaal Fonds**. Het ESF stelt middelen ter beschikking voor initiatieven die bijdragen tot meer en betere jobs voor meer mensen.

Ontdek de werking in Vlaanderen via www.esf-agentschap.be.



ESF investeert in jouw toekomst.

Kernthema's ESF 2007-2013



Talenten activeren



Arbeidskansen geven



Ondernemen met mensen



Bollens, Joost & Heylen, Vicky

De macro-economische effecten van het activerend arbeidsmarktbeleid. Een literatuurstudie.
Joost Bollens & Vicky Heylen – Leuven: Katholieke Universiteit Leuven. Steunpunt Werk en Sociale Economie / Katholieke Universiteit Leuven. HIVA - Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving. 2010, 28p.

ISBN-97 890-8873-053-5

Copyright (2010)

Steunpunt Werk en Sociale Economie
Parkstraat 45 bus 5303 – B-3000 Leuven
T:32(0)16 32 32 39 - F:32(0)16 32 32 40
steunpuntwse@econ.kuleuven.be
www.steunpuntwse.be

HIVA - Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving
Parkstraat 47 bus 5300 - B-3000 Leuven
T:32(0)16 32 33 33 - F:32(0)16 32 33 44
hiva@kuleuven.be
www.hiva.be

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

No part of this report may be reproduced in any form, by mimeograph, film or any other means, without permission in writing from the publisher.

Inhoudsopgave

| | |
|--|-----|
| Inhoudsopgave | III |
| Lijst Tabellen en figuren | IV |
| 1. Inleiding..... | 5 |
| 2. Waarom bestaat het activerend arbeidsmarktbeleid? | 7 |
| 3. Werkloosheidsevolutie, diagnose en beleidsantwoord..... | 9 |
| 4. Macro-economische effecten van actief arbeidsmarktbeleid: theorie | 14 |
| 4.1 Effecten op het matchingproces..... | 16 |
| 4.2 Effecten op de onderlinge concurrentie voor beschikbare banen..... | 17 |
| 4.3 Effecten op de productiviteit van de werkzoekenden..... | 17 |
| 4.4 Effecten op de verdeling van de arbeidskrachten over de sectoren | 18 |
| 4.5 Rechtstreekse crowding out effecten (verdringing)..... | 18 |
| 4.6 Aanpassingseffecten, met gevolgen voor de loonvorming..... | 18 |
| 5. Macro-economische effecten van AAMB: empirie | 19 |
| 5.1 Meet- en schattingsproblemen | 19 |
| 5.2 Empirische resultaten in de literatuur | 20 |
| 6. Conclusie | 25 |
| Bibliografie | 27 |

Lijst Tabellen en figuren

| | | |
|-----------|---|----|
| Tabel 1. | De twee zijden van activering..... | 5 |
| Figuur 1. | UVW en werkloosheidsgraad, België, evolutie 1946-1996 | 10 |
| Figuur 2. | De Beveridge-curve..... | 13 |
| Figuur 3. | Loonvorming en werkgelegenheid | 15 |
| Tabel 2. | De effecten van een AAMB | 19 |

1. Inleiding

Het actief arbeidsmarktbeleid (AAMB) streeft ernaar om meer werklozen terug aan een baan te helpen. De term 'actief' staat dan ten opzichte van een meer passief beleid, waarbij men zich bijvoorbeeld beperkt tot het geven van een uitkering aan de werklozen, zonder het aanbieden van enige verder actie gericht op het vinden van werk. Binnen het passief beleid passen ook maatregelen die gericht zijn op het beperken van het arbeidsaanbod (brugpensioen, etc.), maatregelen die eigenlijk veeleer moeten beschouwd worden als deactiverend.

Binnen het actief arbeidsmarktbeleid kan men grosso modo een viertal soorten van maatregelen onderscheiden (Boeri & Van Ours 2008): (1) opleidingsmaatregelen, zowel voor werklozen als voor werknemers; (2) subsidies bij tewerkstelling (zowel subsidies bij indiensttreding in de private sector als directe baancreatie door de overheid en ook subsidies aan werklozen die als zelfstandige starten); (3) de bemiddelingsactiviteiten van de PES (Public Employment Service), waaronder kan worden verstaan, bemiddeling, plaatsing, begeleiding, helpen bij het (leren) zoeken, etc.; en (4) activering, met name maatregelen die de werkloze aansporen om meer actief werk te zoeken, hetzij via het opvolgen van de zoekinspanning gekoppeld aan het risico op een uitkeringssanctie, hetzij door de verplichting deel te nemen aan bepaalde maatregelen zoals opleiding of gesubsidieerde tewerkstelling.

Tabel 1. De twee zijden van activering

| Eisend | Versterkend |
|---|--|
| 1. Uitkeringsduur en -hoogte <ul style="list-style-type: none"> • Vermindering van uitkeringshoogte • Vermindering van maximale uitkeringsduur | 1. Klassieke activerende maatregelen <ul style="list-style-type: none"> • Hulp en begeleiding bij het zoeken naar een baan • Beroepsopleiding |
| 2. Meer strikte criteria m.b.t. de beschikbaarheid, met mogelijkheid tot sanctionering <ul style="list-style-type: none"> • Striktere omschrijving van wat moet worden begrepen onder een aangepast baanaanbod • Sanctie (vb. gehele of gedeeltelijke beperking uitkering) bij het niet voldoen aan de gestelde eisen | <ul style="list-style-type: none"> • Lening voor het starten van een eigen zaak • Gesubsidieerde banen • Subsidies om de mobiliteit te bevorderen |
| 3. Vereisten wat betreft individuele initiatieven <ul style="list-style-type: none"> • Integratiecontracten, inschakelingscontracten etc. • Opvolgen van de individuele zoekinspanningen • Verplichte deelname aan maatregelen AAMB • Workfare/ Work first | 2. Fiscale aanmoedigingen, 'make work pay' <ul style="list-style-type: none"> • Combinatie uitkering-werk soms toegestaan ('in-work benefits') |
| | 3. Sociale diensten <ul style="list-style-type: none"> • Case management, gepersonaliseerde ondersteuning • Psychologische en sociale ondersteuning • Hulp voor kinderopvang etc. |

Bron: Eichhorst e.a. 2008, p. 6

Een meer verfijnde en gedetailleerde opdeling is terug te vinden bij Eichhorst e.a. 2008. Interessant is bovendien dat deze auteurs het onderscheid maken tussen enerzijds maatregelen die het verblijf in de werkloosheid in zekere zin minder aantrekkelijk maken (in hun terminologie 'demanding', benaderingen waarbij iets wordt gevraagd of opgelegd aan de werklozen), en anderzijds

maatregelen die in zekere zin aan werklozen de kans bieden om hun positie te verbeteren (in hun terminologie ‘enabling’). In tabel 1 vindt men een overzicht van deze beide zijden van de activering.

Wat betreft het meten van de effectiviteit van een maatregel van actief arbeidsmarktbeleid, is er over de jaren heen wereldwijd een vrij uitgebreide expertise opgedaan, die heeft geresulteerd in een uitgebreide collectie van onderzoeksdesigns en van aan diverse omstandigheden aangepaste methodologieën (Brodsky e.a. 2002; Blundell & Costa Dias 2002, 2008; Imbens & Wooldridge 2008; Heckman e.a. 1999; Heckman & Vytlacil 2007a, 2007b; Heckman & Abbring 2007). In een vroeger steunpunt WSE-report (Bollens 2007) gaven we een uitvoerig overzicht van deze literatuur. Kenmerkend voor de meeste van deze benaderingen is dat ze gericht zijn op het meten van de effectiviteit vanuit het microperspectief: in casu wordt typisch een antwoord gezocht op de vraag of de deelname aan de te evalueren maatregel al dan niet een meerwaarde heeft voor een individuele werkzoekende: vindt zij dank zij de deelname sneller werk, of beter betaald werk, of meer duurzaam werk...?. Om te beslissen of een maatregel zinvol is, is dit alleszins een belangrijk stuk informatie. Immers, stel dat een maatregel geen meerwaarde biedt aan de deelnemer (in welk geval wie deelneemt niets wint bij de deelname, of er zelfs bij verliest, vb. door langer werkloos te blijven dan wanneer men niet had deelgenomen). In dat geval is de kans klein dat de maatregel op een meer globaal niveau bekeken (vb. voor alle deelnemers samen) wel als positief kan worden beschouwd.

Het omgekeerde is echter helemaal niet het geval, het is met name niet zo dat iedere maatregel die voor de individuele deelnemer tot een positief resultaat leidt, daarom ook vanuit een maatschappelijk standpunt wenselijk is, of als positief moet worden beschouwd, laat staan, veralgemeend moet worden ingevoerd. Hier zijn op zijn minst een drietal bedenkingen bij te formuleren.

Ten eerste, wat betreft het bepleiten van een veralgemeende invoering (vb. ‘iedere werkloze moet zich verplicht bijscholen’) is het belangrijk te beseffen dat het effect van deelname aan een maatregel niet noodzakelijk identiek is voor iedereen. Bij de gebruikelijke effectiviteitsmetingen wordt het zogenaamde ATT gemeten (‘average treatment on the treated’), het effect van deelname aan de maatregel voor degenen die effectief deelnamen. Het is helemaal niet zeker of niet-deelnemers eenzelfde resultaat zouden boeken wanneer zij wel zouden deelnemen. Een plausibele hypothese is dat bij vele maatregelen (met vrijwillige deelname) de deelnemers net degenen zijn die ook het meest te winnen hebben bij een deelname. Als dit het geval is, is het ATT een overschatting voor het behandelingseffect dat men zal verkrijgen bij een veralgemeende invoering van de maatregel.

Een tweede element dat maakt dat gunstige effecten op individueel niveau daarom nog niet impliceren dat de maatregel maatschappelijk gewenst is, heeft te maken met de kostprijs van de maatregel. Stel dat men een volledig identiek positief effect kan bereiken met een andere maatregel die per deelnemer evenwel minder kost, dan is alvast duidelijk dat die andere maatregel meer kosten-effectief is dan de eerste maatregel, in welk geval, ceteris paribus, die tweede benadering maatschappelijk is te verkiezen boven de eerste.

Een derde, en laatste reden waarom men uitgaande van microbevindingen slechts een stuk van de macro-effectiviteit van een maatregel meet, is gerelateerd aan het feit dat de gebruikelijke effectiviteitsmetingen enkel kijken naar de effecten van een maatregel op de deelnemers, en voorbijgaan aan de effecten op niet-deelnemers.¹ In een micro-evaluatie van de effectiviteit wordt gemakshalve uitgegaan van de zogenaamde SUTVA-veronderstelling (‘Stable unit treatment value assumption’). Deze veronderstelling heeft o.m. als gevolg dat het effect van de maatregel op een individu onaf-

¹ Met niet-deelnemers wordt hier verwezen naar de rest van de maatschappij, en niet naar de (meer beperkte) potentiële doelgroep van de maatregel. Die tweede groep vormt natuurlijk een onderdeel van de eerste groep, en wordt dus mogelijk ook beïnvloed door de maatregel.

hankelijk is van de deelnamebeslissing van een ander individu, d.w.z. dat de behandelingseffect voor een individu onafhankelijk is van de behandeling van andere individuen (Hujer e.a. 2006). Dit vergemakkelijkt de analyse aanzienlijk, maar daar wordt wel een kost voor betaald. Zo worden sociale interacties en algemene evenwichtseffecten uitgesloten.

Deze veronderstelling is eerder onrealistisch. Ze onderstelt o.m. dat de effecten van het programma hetzelfde zijn, ongeacht of het programma klein of heel groot is. Als er op een gegeven moment een knelpunt is rond lasser, zal een lasopleiding voor 100 werklozen mogelijk tot een goede uitkomst leiden. Eenzelfde opleiding voor 10 000 werklozen had wellicht tot een andere gemiddelde uitkomst geleid. De veronderstelling gaat er ook van uit dat het programma enkel effecten heeft op deelnemers. Nochtans kan een programma sterke impact hebben op niet-deelnemers. Het jongerenbanenplan uit het laatste decennium van de vorige eeuw gaf aan de werkgever een (tijdelijke en degressieve) loonkostensubsidie bij aanwerving van een langdurig werkloze jonger dan 26 jaar. Dit kan dan leiden tot substitutie-effecten (de langdurig werklozen van 27 jaar en ouder zagen hun kans op tewerkstelling verkleinen door de maatregel), tot verdringingseffecten (niet voor subsidie in aanmerking komende werknemers worden ontslagen en vervangen door wel in aanmerking komende personen). Het kan ook over meer subtiele mechanismen gaan. Zo maken van den Berg e.a. 2008 een onderscheid tussen de 'ex ante' en 'ex post' effecten van een maatregel, waarbij het ex ante effect betrekking heeft op de 'not yet treated unemployed individuals'. Hun bevinding (voor Duitse gegevens) is dat het ex ante effect op het reservatieloon negatief, en op de zoekinspanning positief is: deelnemers proberen dus deelname aan de maatregelen te vermijden door slechtere jobs te aanvaarden, en harder te zoeken dan wat ze zouden hebben gedaan in afwezigheid van de maatregelen

Aangezien een maatregel ook een zekere kostprijs heeft, is er een duidelijk indirect effect op niet-deelnemers via de belastingen die worden geheven om de kostprijs te kunnen betalen. Die hogere belastingen kunnen dan weer het gedrag beïnvloeden van niet-deelnemers. Voor een individuele maatregel is dit mogelijk verwaarloosbaar, maar macro-economisch is dit niet langer het geval. Zo zal de kostprijs van het activerend arbeidsmarktbeleid in zijn geheel mogelijk leiden tot een daling van de werkgelegenheid omdat een verhoogde belasting op arbeid leidt tot een reductie in het arbeidsaanbod.

Als we dit alles samen beschouwen, is het zeker te verantwoorden om het perspectief te verbreden, en te kijken naar wat er in de literatuur is te vinden over de macro-economische effecten van het activerend beleid. In wat volgt, zal voornamelijk gekeken worden naar het effect van het activeren arbeidsmarktbeleid op 'de rest van de maatschappij'. De boven opgeroepen vragen m.b.t. externe validiteit en kosteneffectiviteit zijn uiteraard minstens even belangrijk, maar verdienen een afzonderlijke behandeling die het kader van deze tekst overstijgt.

2. Waarom bestaat het activerend arbeidsmarktbeleid?

In een perfect werkende arbeidsmarkt is er geen behoefte aan een actief arbeidsmarktbeleid. Het spel van vraag en aanbod zorgt er daar immers voor dat werkloosheid niet voorkomt, of hoogstens van voorbijgaande aard is (de zogenaamde frictionele werkloosheid, omdat er vb. altijd wat tijd kan verlopen tussen het afsluiten van de ene baan en het vinden van een andere).

Natuurlijk is een perfect werkende arbeidsmarkt een fictionele toestand die enkel voorkomt in inleidende handboeken. In de werkelijke wereld komt werkloosheid wél voor, en is het bovendien een fenomeen dat tegelijkertijd velen kan treffen, en dat niet per se vanzelf terug opgelost geraakt. Om enige inkomenszekerheid te geven aan wie door werkloosheid wordt getroffen, ontstonden in vele landen systemen die een vervangingsinkomen geven in geval van werkloosheid, de zogenaamde

werkloosheidsuitkering. Gegeven de marktimperfectie ('werkloosheid kan bestaan'), zijn er duidelijk een aantal voordelen verbonden aan het hebben van een systeem van werkloosheidsuitkering: in de eerste plaats als middel van armoedepreventie, ruimer ook door het bieden van zekerheid (of nog, 'verzekering') aan de werkenden, die immers in afwezigheid van zo een stelsel gemiddeld gezien meer dan nu zouden moeten sparen om zich in te dekken tegen het risico op werkloosheid, en ook minder risico's zullen nemen m.b.t. loopbaanbeslissingen. Werkloosheidsuitkeringen zijn ook gunstig omdat een uitkering aan de werkloze de ruimte (of tijd) biedt om te zoeken naar een geschikte baan i.p.v. de eerste de beste job te moeten aannemen. Op te merken valt ook dat systemen van werkloosheidsuitkering ook opereren als een automatische stabilisator in tijden van crisis: als de conjunctuur verslechtert en de werkloosheid stijgt, stijgen automatisch de overheidsbestedingen en wordt zo het in stand houden van het nationaal inkomen ondersteund.

Een systeem van werkloosheidsuitkering brengt echter ook een aantal gevaren met zich mee, en die zijn voornamelijk gelegen in het feit dat het krijgen van een uitkering ertoe kan bijdragen dat de werkloze minder inspanningen zal doen om aan werk te geraken dan wat maatschappelijk gezien wenselijk is. Dit zogenaamde 'disincentive-' effect of ontmoedigend effect van de uitkering is gerelateerd aan de zogenaamde werkloosheidsvallen (OECD 2005). Een *werkloosheidsval* kan voorkomen als de werkloosheidsuitkering relatief hoog is in vergelijking met wat men netto overhoudt als men zou gaan werken, zodanig dat de keuze om te gaan werken financieel weinig of niets opbrengt. In dat geval ontmoedigt het systeem investeringen in het zoeken naar werk, en zal er bovendien mogelijk een opwaartse druk op de lonen zijn (met het loon dat men voor de laagst betaalde banen betaalt, is het arbeidsaanbod onvoldoende wegens de werkloosheidsuitkering, zodat men dit loon zal moeten verhogen als men wel een aanbod wil vinden. Dit oefent dan weer een druk uit op de lonen in de klasse van op een na laagst betaalde banen, enz.).

In Boeri & Van Ours (2008) wordt het bestaan van systemen van actief arbeidsmarktbeleid verklaard vanuit dit ontmoedigend effect van werkloosheidsuitkeringen. De auteurs stellen vast dat er een positieve correlatie is tussen enerzijds werkloosheidsuitkeringen en anderzijds actief arbeidsmarktbeleid: landen met een relatief genereus werkloosheidssysteem zijn typisch ook de landen die veel spenderen aan actief arbeidsmarktbeleid. Het actief arbeidsmarktbeleid wordt ingezet om het ontmoedigend karakter van de uitkering tegen te gaan. Dit kan op zich een beetje omwegproductie lijken, men kan het ontmoedigend effect van de werkloosheidsuitkering immers ook tegengaan door de hoogte en/of de duur van de uitkering te beperken. In dat geval zou men echter ook de boven vermelde gunstige effecten van een uitkeringssysteem verliezen. Bovendien, zo stellen Boeri en Van Ours (2008), hervormingen die de generositeit van het werkloosheidstelsel beperken, liggen politiek moeilijk. Het is politiek veel goedkoper om een activerend beleid in te voeren dat de uitstroomkansen van de werklozen positief beïnvloedt, zonder de verzekeringsfunctie van het werkloosheidssysteem aan te tasten. Hervormingen hebben dan dikwijls betrekking op 'beperkte' administratieve wijzigingen van de regels (vb. door op te leggen dat de werkloze meer frequent zijn of haar zoekinspanningen moet komen tonen als hij of zij de uitkering wil behouden, of door de definitie van een passende dienstbetrekking te verstrengen). Dergelijke wijzigingen zijn minder opvallend (dan aanpassingen van de generositeit), ook omdat ze niet in alle landen door heel het wetgevend proces moeten, en kunnen tegelijkertijd toch heel effectief zijn in het reduceren van het ontmoedigendseffect.

Dit is natuurlijk een hedendaagse analyse van de rol van activerend arbeidsmarktbeleid in de huidige arbeidsmarktomstandigheden. Actief beleid bestaat echter reeds verschillende decennia, en werd initieel op basis van totaal andere overwegingen ingevoerd. Op het moment dat de 'active manpower policies' opgang maakten, in de jaren 60 van de vorige eeuw, was de context met een relatief lage of nagenoeg afwezige werkloosheid immers totaal anders (OECD 1993). Op arbeidsmarkten die aanschurken tegen volledige werkgelegenheid, is er voortdurend een gevaar op inflatoire spanningen, omdat een tekort aan arbeidskrachten de druk op de lonen verhoogt. Het doel van

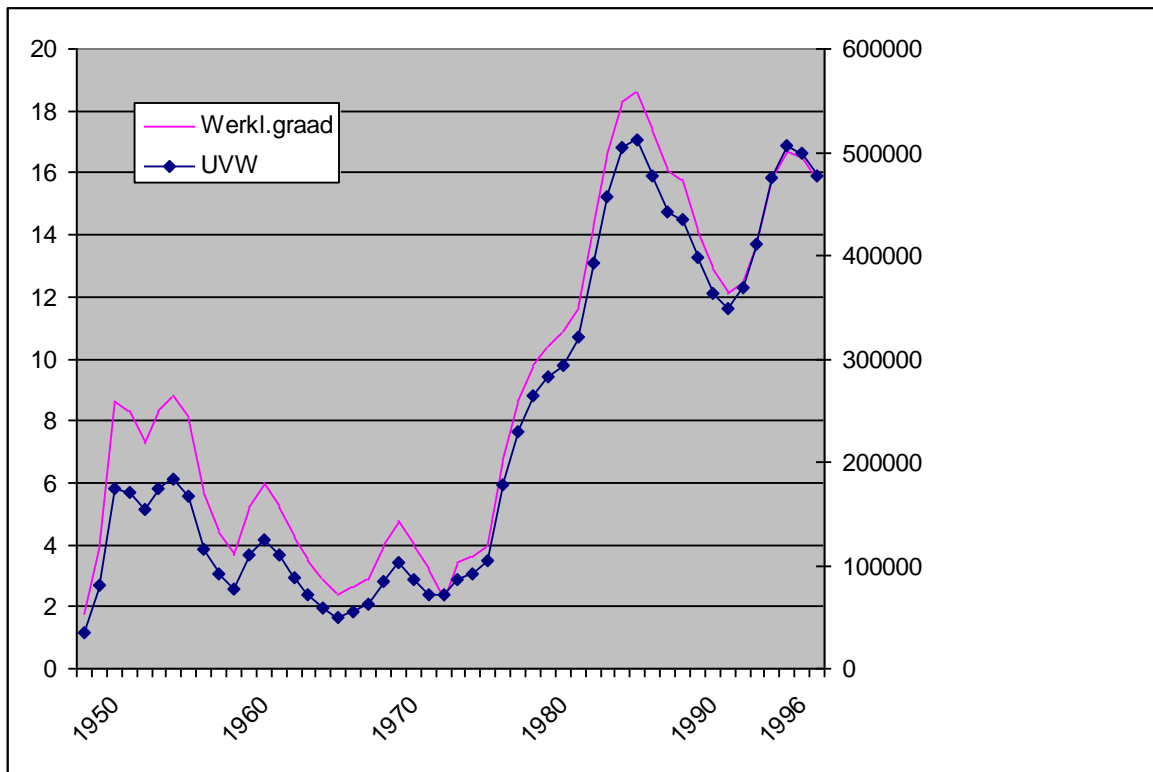
het actief beleid in een dergelijke context was dan ook om via vb. opleidingsprogramma's de (weilige) mensen die werkloos werden, zo snel mogelijk geschikt te maken voor tewerkstelling in sectoren waar de arbeidsvraag groot was, om zo de druk op de lonen te verminderen. Hier ligt ook de intellectuele oorsprong van het actief arbeidsmarktbeleid:

"The thinking around Swedish labour market policy was, at least before the 1990s, guided mainly by the principles laid out by two trade union economists, Gösta Rehn and Rudolf Meidner, in the late 1940s and early 1950's [...]. They saw active labour market policy as a necessary ingredient in a policy mix to combine low inflation, full employment and wage compression. They worried that an anti-inflationary demand-management policy would cause unemployment in low-productivity sectors. To avoid that, they recommended labour market re-training and other mobility-enhancing measures, so that workers threatened by unemployment in low-productivity sectors could be transferred to high-productivity sectors, relieving labour shortages there. The original focus in post-war Sweden was thus on increasing labour mobility." (Calmfors e.a. 2002, p. 4).

In de loop van de jaren 70 van de vorige eeuw wijzigen de arbeidsmarktomstandigheden echter drastisch, en begint in vele Westerse economieën de werkloosheid op te lopen. In eerste instantie werd als antwoord op dat werkloosheidsprobleem zeker niet in de eerste plaats gekeken naar een actief arbeidsmarktbeleid als beleidsantwoord. Hoe het zover kwam, wordt bekeken in de volgende sectie, waar wordt stilgestaan bij de evolutie van de werkloosheid gedurende de laatste decennia, bij de verklaringen die hiervoor zijn te geven, en bij de beleidsaanbevelingen die daar werden uit afgeleid. Daarna wordt ingegaan op de theoretische onderbouwing van de macro-theorie van het actief arbeidsmarktbeleid. In latere secties wordt dan vervolgens stilgestaan bij wat uit de empirie over deze relatie kan worden geleerd.

3. Werkloosheidsevolutie, diagnose en beleidsantwoord

Figuur 1 geeft de evolutie weer van het aantal uitkeringsgerechtigde volledig werklozen (in absoluut aantal) en van de werkloosheidsgraad in België tussen de late jaren 40 en het einde van de vorige eeuw. Waar tot 1974 de werkloosheid duidelijk cyclisch reageerde met pieken en dalen (conjuncturele werkloosheid), lijkt vanaf 1974 tot een heel eind in de jaren 80 de werkloosheidsevolutie nog slechts één richting uit te kunnen gaan: ieder jaar hoger dan het voorgaande jaar. In de loop van de jaren 80 keert het cyclisch verloop weliswaar terug in de werkloosheidsevolutie, maar nu wel met pieken én dalen op een veel hoger niveau dan bij de aanvang van de jaren 70 (én nu met heel veel langdurig werklozen).

Figuur 1. UVW en werkloosheidsgraad, België, evolutie 1946-1996

Bron: RVA

In de meeste West-Europese landen deed zich een vergelijkbare evolutie voor, al zijn er wel verschillen in de mate waarin de verschillende landen werden getroffen. In de verklaring van deze werkloosheidsevolutie zijn grosso modo drie fasen te onderscheiden (Blanchard 2006).

1. Aanbodschokken. Vanaf eind jaren 70 werd in de analyses sterk de nadruk gelegd op aanbodschokken die het economisch systeem verstoorden en de werkloosheid de hoogte in joegen. Specifiek voor de jaren 70/80 is het feit dat verschillende aanbodschokken elkaar opvolgden, zo zijn er o.m. de twee olieschokken (1973, Opec, en 1979 met de Iraanse revolutie). Het beleid ging er in eerste instantie vanuit dat de werkloosheidsofstoot een tijdelijk fenomeen was, en trachtte de groei en de werkgelegenheid in stand te houden via een stevige verhoging van de uitgaven. In het Belgische arbeidsmarktbeleid was er een tweeledige aanpak: enerzijds werd een beroep gedaan op baancreatie door de overheid met het oog op een *tijdelijke* opslorping van de werkloosheid (cf. de zogenaamde opslorplingsmaatregelen uit de jaren 70, type TWW, BTK, DAC, naast de sterke groei van de tewerkstelling bij de overheid zelf), anderzijds werd bewust gemikt op een reductie van het arbeidsaanbod via maatregelen zoals de vervroegde uitstap (brugpensioenen). Hierbij werd de vraag wellicht overdreven gestimuleerd, zodanig dat de inflatie sterk begon op te lopen (en in België grote begrotingstekorten werden gegenereerd, die zouden leiden tot de groei van de staatschuld en de rentesneeuwbal). In de loop van de jaren 80 wordt het beleid in de meeste Europese landen dan ook strikter en deze anti-inflatiepolitiek vormde een volgende schok die de werkloosheid verder voedde.

Te noteren valt dat niet alle landen in dezelfde mate door werkloosheid werden getroffen, ook al ondergingen de meeste landen dezelfde aanbodschokken. Dit wordt verklaard door verschillen in de zogenaamde reële en nominale loonrigiditeit tussen landen. De reële loonrigiditeit geeft weer

hoe snel de reële lonen zich aanpassen aan gewijzigde omstandigheden, waarbij er wordt vanuit gegaan dat in landen die zich trager aanpassen, de gevolgen van schokken op de werkloosheid hoger en langduriger zullen zijn. Een belangrijke verklaring voor verschillen in de reële loon rigiditeit is de aard van het loononderhandelingsstelsel.² De nominale loonrigiditeit meet hoe snel de (nominale) lonen zich aanpassen aan prijswijzigingen (zoals inflatie). Hoe lager deze snelheid, hoe groter de val in het reële loon als reactie op een onverwachte stijging van de prijzen. Als de nominale loonrigiditeit groot is, kan men via monetair beleid (door de inflatie aan te wakkeren) de reële lonen uithollen en zo de werkgelegenheid ondersteunen. België heeft door de sectorale loononderhandeling een hoge reële loonrigiditeit, en door het systeem met loonindexering een lage nominale loonrigiditeit.

Tot op heden zijn de meeste analisten het eens met de analyse dat de stijging van de werkloosheid in de jaren 70 grotendeels te verklaren is door aanbodschokken. De ernst van de schokken, en de vele schokken verklaren ook de zeer grote toename in de werkloosheid. Maar in de loop van de jaren 80 werd duidelijk dat het verhaal daar niet stopte. Binnen alle gangbare theorieën kon weliswaar verklaard worden hoe onverwachte aanbodschokken tot een stijging van de werkloosheid kunnen leiden, maar die werkloosheid zou terug moeten dalen van zodra de schok ten einde is. En in de loop van de jaren 80 bleek dat dit niet het geval was, de werkloosheid bleef hardnekkig hoog. Men moest dan ook op zoek gaan naar mechanismen die verklaren waarom het oorspronkelijk effect van een aanbodschock kan blijven doorspelen en zelfs versterkt worden, lang nadat de schok zelf is uitgespeeld.

2. Persistentiemechanismen. In de loop van de jaren 80 werden verschillende theorieën geformuleerd die in mindere of meerdere mate moesten verklaren waarom de werkloosheidscijfers hoog bleven in de meeste Europese landen. Zo werd o.m. verwezen naar de kapitaal(des-)accumulatie³. Een ander mechanisme is gerelateerd aan insider-outsider effecten. Om dit te duiden, grijpen we terug naar de zogenaamde Beveridge-curve, zoals afgebeeld in figuur 2. Deze geeft de inverse relatie weer die in vele arbeidsmarkten bestaat tussen werkloosheidsgraden en vacaturegraden⁴, en die werd vastgesteld door William Beveridge in 1942 (Boeri & Van Ours, 2008). Onderliggend is er het zogenaamde matchingproces (Pissarides 1979), waarin vacatures worden ingevuld en werklozen werk vinden. Dit proces wordt beschreven door de matchingfunctie:

$$H = A(U)^{1-\alpha} V^\alpha$$

waarbij H het aantal matches is per periode, U en V het aantal werklozen en het aantal vacatures bij het begin van die periode, A betrekking heeft op de efficiëntie van het matchingproces, en van α wordt verondersteld dat ze ongeveer gelijk is aan 0,5.

De Beveridge-curve B1 in figuur 2 geeft weer dat in tijden van hoogconjunctuur (vb. op punt A) de werkloosheidsgraad (op de horizontale as) laag is, terwijl er toch veel vacatures zijn (vacature-

² De minste rigiditeit is er bij hetzij, een heel gecentraliseerde onderhandeling (onderhandeling op nationaal vlak, waarbij wordt rekening gehouden met het algemeen belang, waaronder dat van de werklozen), hetzij bij een heel gedecentraliseerde onderhandeling (onderhandeling op bedrijfsniveau, waarbij de werknemers relatief zwak staan), meer rigide is een onderhandeling op intermediair niveau (onderhandeling op sectoraal niveau, waarbij de sterkste sectoren zich relatief veel kunnen veroorloven, en in de andere sectoren druk ontstaat om dit voorbeeld te volgen).

³ In het kort verloopt het mechanisme als volgt (Blanchard, 2006): als, bij een vertraging in de productiviteitsgroei of bij een stijging van de prijs van een (niet-arbeid)-input (vb. olie) de onderhandelde lonen zich niet voldoende snel aanpassen, daalt de werkgelegenheid. Als de werkgelegenheid daalt, daalt de winst. En als de winstgraad lager is dan de gebruikskost van kapitaal, dan zal over de tijd heen ook de hoeveelheid kapitaal dalen, hetgeen tot weer een verdere daling van de werkgelegenheid leidt, enz. enz.

⁴ Zoals de werkloosheidsgraad, is ook de vacaturegraad een relatieve maat die weergeeft of er al dan niet veel vacatures zijn (de teller), in vergelijking met de globale werkgelegenheid (de noemer).

graad op de verticale as). Als de conjunctuur verslechtert, schuift men op de curve naar rechts, en komt men vb. terecht op punt C, waar de werkloosheidsgraad beduidend hoger is, en de vacaturegraad merkbaar lager. Afhankelijk van de conjunctuur schuift men dus naar boven of naar onder op curve B1.

Hoe verhoudt dit zich nu t.o.v. de werkloosheidsevolutie in de afgelopen decennia? In Van der Linden (1997) wordt de Beveridge-curve geschat voor België. Een punt zoals punt A beantwoordt aan de situatie rond 1973: een lage werkloosheid met relatief veel vacatures. De situatie in 1975 is reeds aanzienlijk verslechterd, en beantwoordt aan een punt zoals C, met een duidelijk hogere werkloosheid, en met aanzienlijk minder vacatures. Als men dan echter de geschatte combinaties van u en v bekijkt voor de jaren 80 en begin jaren 90, blijkt dat deze niet op curve B1 kunnen liggen: bij vergelijkbare vacaturegraden tekent men hier systematisch veel hogere werkloosheidsgraden op dan in de eerste helft van de jaren 70 (en dan in de jaren 60). De enige manier waarop dit kan worden verklaard, is door een verschuiving van de Beveridge-curve, van B1 (de verhouding tussen u en v in de jaren 60 en begin jaren 70) naar B2 (de verhouding tussen u en v in de jaren 80 en begin de jaren 90). Met andere woorden, over die periode is er een duidelijke vermindering geweest in de efficiëntie van het matchingproces, met eenzelfde vacaturegraad als voorheen, heeft men in de tweede periode een veel hogere werkloosheidsgraad dan voorheen.

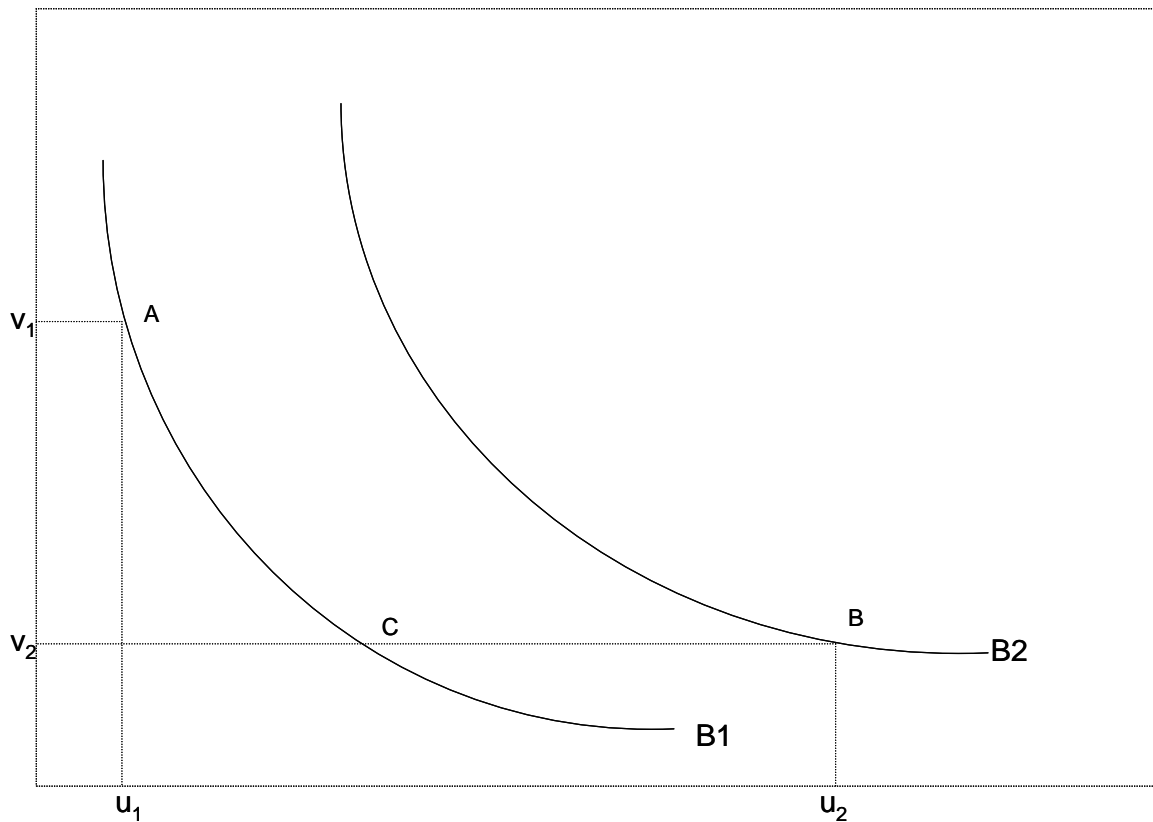
Van der Linden e.a. (1997) geven voor de Belgische situatie de volgende twee verklaringen:

Een eerste verklaring valt onder de noemer 'skill mismatch': er is over de bestudeerde periode duidelijk een daling van de vraag naar laaggeschoolde arbeid. En ook al is er over de jaren heen ook een daling van het aanbod van laaggeschoolde arbeid (door de over de tijd heen stijgende scolarisatiegraden), de daling van de vraag overtreft duidelijk deze daling van het aanbod. Gevolg is dat een niet verwaarloosbaar aandeel van de werklozen eigenlijk steeds minder relevant wordt in het matchingsproces: ook bij duidelijk stijgende vacaturegraden zal er nog geen overeenkomstige vraag naar deze laaggeschoolde werklozen ontstaan. Voor het waarom van deze daling in de vraag naar laaggeschoolde arbeid, geven deze auteurs de volgende drie mogelijke verklaringen, waarvan volgens hen de laatste wellicht de minst belangrijke is.

1. 'Skill biased technological change', de invoering van nieuwe technologieën (informatica, communicatietechnologie, etc.) die ongunstig zijn voor de tewerkstelling van de lager opgeleiden;
2. De desindustrialisering en tertiarisering, met lagere lonen en lagere productiviteit in de dienstensector voor een gegeven opleidingsniveau;
3. Globalisering en concurrentie uit lage loon landen.

Naast skill-mismatch is een andere verklaring voor de gedaalde matchingefficiëntie in de beschouwde periode volgens de auteurs een sterke daling van de inzetbaarheid van een gedeelte van de werklozen, en met name ten gevolge van hun langdurig verblijf in die werkloosheid. Als gevolg van diverse aanbodschokken werd keer op keer de werkloosheid gevoed. Nu zou op zich het effect van die schokken niet langer mogen duren dan de duur van de schokken zelf, en zou na het einde van de schok de werkloosheid terug moeten dalen naar. Door de speciale samenloop van omstandigheden (met name ten gevolge van de vele opeenvolgende schokken), werkte dit mechanisme onvoldoende, en ontstond het fenomeen van langdurige werkloosheid, waarbij bovendien de langdurig werklozen steeds verder verwijderd geraken van de arbeidsmarkt en ten gevolge van hun verminderde inzetbaarheid niet langer gezocht worden, zodanig dat bij het aantrekken van de vraag wel de vacaturegraad stijgt, zonder dat de werkloosheidsgraad navenant daalt. De langdurige werkloosheid is hier dus niet de oorzaak van de stijging van de werkloosheid (dat waren immers de aanbodschokken), maar de langdurige werkloosheid is wel de verklaring voor de hardnekkigheid van de werkloosheid.

Figuur 2. De Beveridge-curve



Te noteren valt dat beide verklaringen (skill mismatch én gedaalde inzetbaarheid) in essentie zeggen dat de gemiddelde effectiviteit van de werkloosheid is gedaald: de zoek-effectiviteit van een gemiddelde werkloze uit pakweg 1980 is lager dan die van de gemiddelde werkloze uit 1973, zodanig dat er per werkloze in 1980 meer vacatures openstaan. Of, analoog, dat de mate waarin een gegeven werkloosheidsvolume matigend werkt op de lonen is gedaald over de beschouwde periode.

De achterliggende idee bij het pleidooi voor een actief arbeidsmarktbeleid is nu, dat juist die activerende maatregelen er voor kunnen zorgen dat de (zoek-)effectiviteit van de werkloosheid terug toeneemt, waardoor op haar beurt de matching tussen U en V terug efficiënter kan verlopen, en men in figuur 2 van een hoger gelegen curve B2 terugkeert naar een lagere curve B1. Voor de verminderde inzetbaarheid van langdurige werklozen zullen met name instrumenten zoals beroepsopleiding ertoe kunnen bijdragen dat die inzetbaarheid weer wordt hersteld, en kan men bovendien met een verhoogde inspanningen inzake bemiddeling en begeleiding in combinatie met opleiding verhinderen dat nieuwe ingestroomde werklozen langdurig werkloos worden. Ook voor de laaggeschoolde werklozen kan opleiding soelaas bieden, al stellen Van der Linden e.a. 1997 dat hier nood is aan meer structurele maatregelen. De factoren die verklaren waarom er een daling was van de vraag naar laaggeschoolde arbeid, waren immers ook van toepassing op de Amerikaanse arbeidsmarkt, waar die laaggeschoolden nochtans wel aan het werk bleven. Een verklaring hiervoor is de grotere loonrigiditeit in Europa. Ze bevelen dan ook aan om de arbeidskost (voor de werkgever) van laaggeschoolden structureel te verminderen, overigens zonder dat de netto-lonen dalen (om een fenomeen van 'working poor' te vermijden, dat in de VS dan weer resulteerde uit die zeer flexibele loonvorming).

3. De rol van arbeidsmarktinstituties. Tegen het einde van de jaren 80, begin jaren 90, was er dus inzicht verworven in diverse persistentiemechanismen die een verklaring boden voor het feit dat de hoge werkloosheidsniveau's hardnekkig lang aanhielden. Maar ook daarmee was het verhaal nog niet ten einde, want in de loop van de jaren 90 bleek dat in sommige landen de werkloosheid erg hoog bleef (Frankrijk, Spanje, Italië, Duitsland (na de eenmaking), zuidelijk gedeelte van België,...), terwijl in andere landen de werkloosheid wel duidelijk daalde (VK, Ierland, Nederland, noordelijk gedeelte van België,...). Dat riep een aantal vragen op (Blanchard 2006): de blijvend hoge werkloosheid in de vier grote continentale landen maakten de verklaring van schokken in combinatie met persistentiemechanismen minder en minder plausibel, het was weinig waarschijnlijk dat schokken uit de jaren 70 (en 80) nog steeds zulke sterke effecten hadden in de jaren 90 (en ook nog na 2000). En bovendien, hoe was het dan te verklaren dat sommige landen wel hun werkloosheid omlaag kregen, en andere niet?

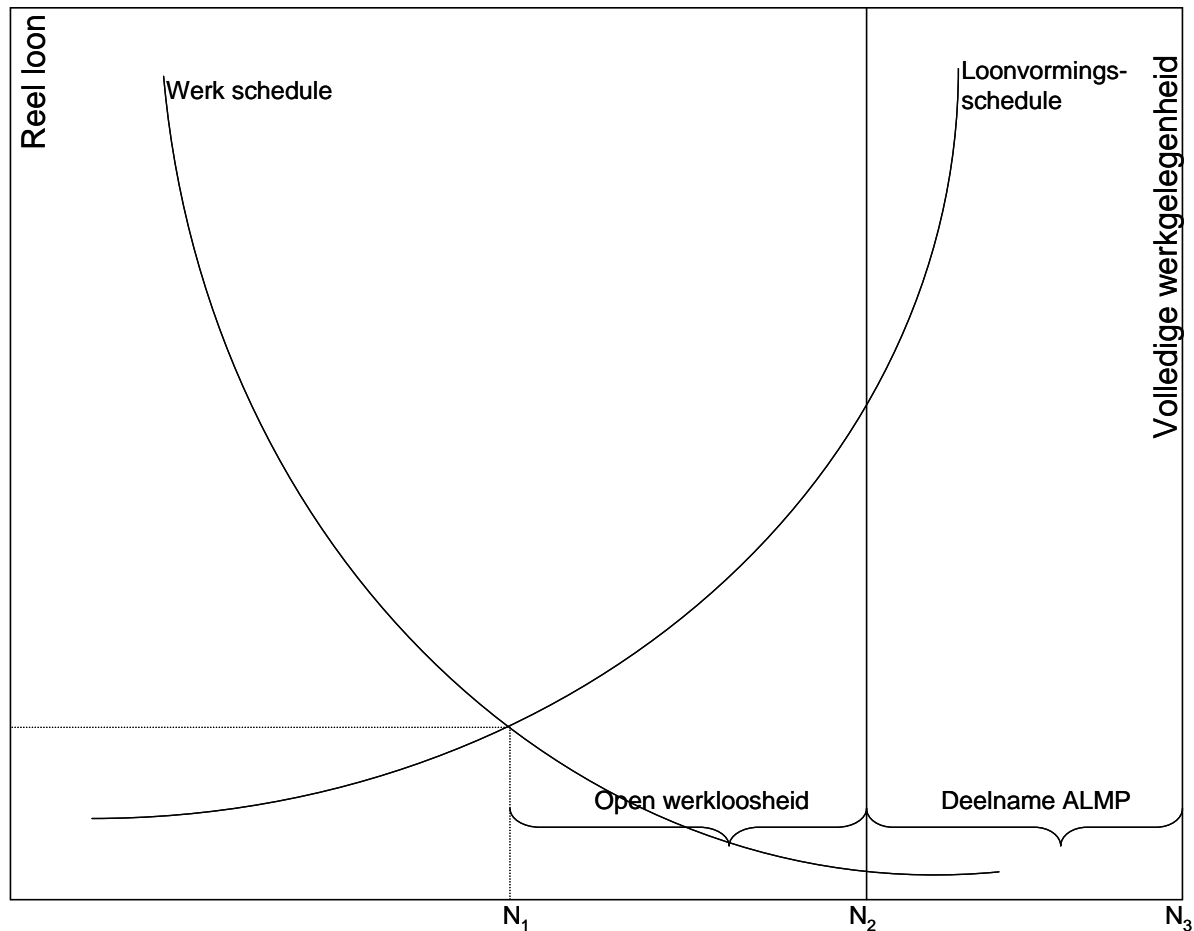
In de analyse wordt er vanaf dat punt dan ook meer en meer aandacht besteed aan het in kaart brengen van verschillen tussen landen, en meer in het bijzonder, aan verschillen in de arbeidsmarktinstituties (en wijzigingen van die instituties die in sommige landen werden doorgevoerd en in andere niet). Hierbij kan o.m. worden verwezen naar al dan niet genereuse werkloosheidsuitkeringen, minimumlonen, ontslagbescherming, het belastingstelsel, de mate waarin de arbeidswetgeving flexibiliteit toelaat, etc. (zie o.m. Layard e.a. 1991). Een belangrijke stem die vooral ook beleidsmatig erg invloedrijk zou blijken, was de invloedrijke 'Jobs Study' van de OESO (OECD 1994), waarin werd betoogd dat slecht aangepaste arbeidsmarktinstituties de bron waren van de hoge werkloosheid. De arbeidsmarktrigiditeiten moesten worden afgebouwd, o.m. door een aanpassing van de werkloosheidsuitkering (het recht op uitkering koppelen aan de plicht tot het leveren van zoekinspanningen, eventueel via sancties), door de ontslagbescherming te reduceren, door een lagere loonbelasting en een lager minimumloon, meer flexibiliteit in de loononderhandelingen, én duidelijk ook door meer en betere opleiding en actieve arbeidsmarktprogramma's: in de plaats van een passief beleid, moeten de werklozen worden geactiveerd.

Alhoewel er tot op heden verbazingwekkend weinig empirisch materiaal is dat eenduidig het verband tussen de werkloosheidsevolutie en arbeidsmarktinstituties aantoonde, is deze manier van denken toch zeer invloedrijk gebleken, en heeft zeker ook het OESO-pleidooi voor meer actief arbeidsmarktbeleid in vele landen navolging gekregen. Binnen de EU werd dit dan bovendien versterkt aangezien het actief arbeidsmarktbeleid uitgroeide tot een belangrijke peiler van de Europese Werkgelegenheidsstrategie, die werd gelanceerd op de top van Luxemburg in 1997 (maar ook dat was het resultaat van een hele voorgeschiedenis, waarbij vb. het bekende witboek van Jacques Delors ook al wees op de noodzaak om meer actieve maatregelen te ontwikkelen (Kluve e.a. 2007)).

4. Macro-economische effecten van actief arbeidsmarktbeleid: theorie

Naast Richard Layard heeft vooral ook Lars Calmfors mee aan de basis gelegen van de theoretische onderbouwing die in de jaren 90 werd ontwikkeld ter legitimering van een actief arbeidsmarktbeleid. In wat volgt, bespreken we dan ook de macro-effecten van activerend beleid zoals die door Calmfors worden onderscheiden (Calmfors 1994; 2002).

Figuur 3. Loonvorming en werkgelegenheid



In figuur 3 kan men een viertal curves onderscheiden, met op de horizontale as het werkgelegenheidsniveau en op de verticale as het reële loon. Vooreerst is er de dalende werk-schedule, die aangeeft hoe de vraag naar arbeid op een negatieve wijze samenhangt met het reële loon: hoe hoger het reële loon, hoe lager de vraag naar arbeid. Vervolgens geeft een stijgende loonvormingsschedule weer dat de druk op de lonen afhangt van de hoogte van de werkgelegenheid. De onderliggende veronderstelling hier is dat bij een hoger werkgelegenheidsniveau, een werknemer die zijn baan zou kwijtraken, een grotere kans geeft om snel een andere job te vinden. Deze werknemer heeft in zo een situatie een sterke onderhandelingspositie, en kan dus dan ook bij zijn huidige werkgever een hoger loon onderhandelen. Op het snijpunt van deze twee curves, vindt men dan vervolgens de evenwichtsniveaus van reëel loon en van werkgelegenheid. Op dat punt bedraagt de werkgelegenheid N_1 eenheden.

De verticale curve helemaal rechts geeft met N_3 het punt weer van volledige werkgelegenheid. Als het aantal deelnemers aan actieve arbeidsmarktmaatregelen, met name $(N_3 - N_2)$, hiervan wordt afgetrokken, krijgt men een zicht op de open werkloosheid, die betrekking heeft op $(N_2 - N_1)$ eenheden.

Zoals aangegeven door Calmfors e.a. (2002), kan dit analyseschema op verschillende manieren worden geduid. Een eenvoudige invulling volgens de lijnen van Layard en Nickell, ziet de werk-schedule als de vraag naar arbeid, zoals afgeleid uit de gebruikelijke marginale productiviteitsvoorwaarde. De loonvormingsschedule kan dan gezien worden als de uitkomst van, hetzij een collectieve loononderhandeling, hetzij een eenzijdige werkgeversbeslissing binnen een efficiëntie-loon-context. In deze context kan werkloosheid ontstaan ten gevolge van een loonvormingsproces

dat het loon stuwt naar een niveau dat ligt boven het evenwichtsniveau dat men zou verwachten op basis van vraag en aanbod. Een mogelijke verklaring hiervoor is de onderhandelingsmacht van vakbonden in een collectief onderhandelingsproces (de vakbonden zijn dan sterk genoeg om een goede oplossing (een loon boven het evenwichtsniveau) te onderhandelen voor hun leden, de insiders, maar dit gaat ten kost van outsiders, de werkzoekenden, want zo wordt er meer werkloosheid gegenereerd). Een andere verklaring voor werkloosheid in dit kader zijn efficiëntie-lonen: werkgevers die meestal slechts onvolledige informatie hebben over de inspanning die de werknemers doen, betalen een hoger loon dan het evenwichtsloon. Hierdoor ontstaat onvrijwillige werkloosheid en die zet werknemers er toe aan om niet beneden hun kunnen te presteren en niet vals te spelen, ze weten immers dat ze bij ontslag veel te verliezen hebben.

Een tweede invulling van het analyseschema vertrekt vanuit de job search theorie. De werk schedule wordt dan gezien als een gereduceerde vorm (= het eindresultaat van een complexer proces), afgeleid uit een model waarin vacatures en werklozen op een specifieke manier worden gematcht. De loonvormingsschedule kan hier dan bekeken worden als de uitkomst van een overeenkomst tussen werkgevers en individuele werknemers. In een job search kader zal werkloosheid ontstaan omwille van de eenvoudige reden dat een optimale zoekgedrag naar werk een zekere tijd in beslag neemt.

Calmfors e.a. (2002) onderscheidt dan vervolgens de zes volgende effecten van actief arbeidsmarktbeleid: (1) effecten op het matchingproces; (2) effecten op de onderlinge concurrentie voor beschikbare banen; (3) effecten op de productiviteit; (4) effecten op de allocatie van arbeid over verschillende sectoren; (5) rechtstreekse crowding out effecten; en (6) aanpassingseffecten. In wat volgt, bekijken we deze effecten achtereenvolgens.

4.1 Effecten op het matchingproces

De diverse activeringsactiviteiten die de PES organiseert, zoals bemiddeling tussen vraag en aanbod, en begeleiding van de werkzoekenden, hebben als doelstelling om te komen tot een grotere efficiëntie in het matchingproces, d.w.z. komen tot een groter aantal matches voor een gegeven aantal vacatures en werkzoekenden.

Een meer efficiënt matchingproces zorgt ervoor dat de werkschedule in figuur 3 naar rechts opschuift, zodanig dat zowel het werkgelegenheidsniveau als het reëel loon geneigd zullen zijn op te lopen. Een verhoogde matching-efficiëntie verhoogt immers de kans dat een vacature wordt vervuld, zodat de verwachte opbrengst van het plaatsten van vacatures toeneemt, en er bijgevolg ook meer vacatures zullen worden geplaatst.

Een verhoogde matchingefficiëntie zal ook de loonvormingsschedule naar rechts doen opschuiven, wat dan weer resulteert in een daling van het reëel loon en een toename van de werkgelegenheid. Immers, hoe efficiënter de matching, hoe sterker de onderhandelingspositie van het bedrijf t.o.v. haar werknemers, aangezien een vacature nu sneller kan worden vervuld als één van de werknemers ontslag zou nemen omwille van onbevredigde looneisen.

Als men beide verschuivingen samen neemt, kan geconcludeerd worden dat een verhoogde matchingefficiëntie alleszins de werkgelegenheid zal verhogen, terwijl anderzijds het effect op het reëel loon per saldo alle kanten uitkan (omhoog, omlaag, constant).

Net zoals bemiddeling en begeleiding, kan ook het geven van opleiding aan werkzoekenden leiden tot een verhoogde matchingefficiëntie, dit is het 'behandelingseffect' of het gewenste effect van de opleidingsmaatregel. Hier staat dan weer een kans op locking-in-effecten tegenover: de werkloze is gedurende de opleiding niet beschikbaar voor de arbeidsmarkt. Locking-in zal dan weer leiden tot

het verschuiven van beide curves naar links. Of per saldo het effect van opleiding op het werkgelegenheidsniveau negatief, positief of onbestaande is, is een empirische zaak: domineert het behandelingseffect al dan niet het locking-in effect? Het effect op het teken van het looneffect was al onzeker.

4.2 Effecten op de onderlinge concurrentie voor beschikbare banen

Maatregelen van actief arbeidsmarktbeleid (AAMB) kunnen er bovendien toe leiden dat de deelnemers meer aantrekkelijk worden voor de arbeidsmarkt, zodanig dat de concurrentie voor de beschikbare banen toeneemt (hetgeen duidelijk te onderscheiden is van het effect op de matching-efficiëntie). Hier kunnen verschillende mechanismen spelen, aldus Calmfors e.a. (2002). Deelname aan AAMB kan er voor zorgen dat de motivatie om werk te zoeken in stand wordt gehouden of toeneemt. De concurrentie voor banen neemt bovendien ook toe als het AAMB ervoor zorgt dat de werklozen nieuwe vaardigheden leren. Daarnaast is het mogelijk dat sommige werkgevers deelnemers aan AAMB meer aantrekkelijk vinden dan werklozen die niet deelnamen.

Als gevolg hiervan kan er een positief effect uitgaan van het AAMB op de arbeidsmarktparticipatie. Dat wordt weerspiegeld door het naar rechts verschuiven van het arbeidsaanbod, i.e. de verticale curve die zich in figuur 3 op niveau N_3 situeert. Daarnaast zal ook de loonvormingsschedule opschuiven naar rechts. Dit is te verklaren door het feit dat nu meer personen concurreren voor een gegeven aantal banen, zodanig dat een gegeven volume van werkgelegenheid gepaard gaat met een kleinere kans op het vinden van werk, hetgeen de onderhandelingspositie van werknemers verkleint.

Globaal kan er hier dus een positief effect uitgaan van het AAMB op het werkgelegenheidsniveau ten gevolge van een vergrote concurrentie voor de beschikbare banen (een vergroting van de effectiviteit van de werkloosheid). Zoals voorheen, geldt ook hier dat dan wel het behandelingseffect het locking-in effect moet overtreffen.

4.3 Effecten op de productiviteit van de werkzoekenden

Diverse vormen van AAMB, zoals opleiding maar ook werkervaringsprogramma's, kunnen ertoe leiden dat de productiviteit van de deelnemers stijgt.

Als de productiviteit van een bepaalde persoon stijgt, betekent dit dat zijn marginaal product toeneemt. Dit beïnvloedt de werkschedule, die naar rechts verschuift (aangezien het de werkzoekenden zijn die deelnemen, i.e. personen die nog niet aan het werk zijn, is de productiviteitsstijging enkel voor hen van toepassing (en niet voor zij die al werken), zodanig dat enkel het segment van de curve aan de rechterkant van het huidige evenwichtsniveau N_1 verschuift). Dit zal, ceteris paribus, leiden tot een hogere werkgelegenheid. Maar de toegenomen productiviteit kan er ook toe leiden dat de werkzoekenden hun reservatieloon⁵ verhogen. Ze weten immers zelf ook dat hun productiviteit hoger is, zodanig dat ze geen arbeid meer zullen aanbieden aan hun voormalig reservatieloon. In dat geval zal ook de loonvormingscurve naar boven verschuiven, althans in het segment van de werkzoekenden, hetgeen de positieve effect op de werkgelegenheid geheel of gedeeltelijk teniet kan doen.

⁵ Het reservatieloon is het laagste loon waarvoor men arbeid wil aanbieden.

4.4 Effecten op de verdeling van de arbeidskrachten over de sectoren

In sectie 1 werd reeds verwezen naar de originele invulling van het AAMB in het naoorlogse Zweden voor de jaren 90: via opleiding en andere maatregelen arbeid verplaatsten van stagnerende sectoren naar expanderende sectoren. Dit zal, aldus Calmfors e.a. (2002), de loondruk in de expanderende sectoren met lage werkloosheid drastisch doen dalen, terwijl de loondruk in de stagnerende sectoren met hoge werkloosheid slechts beperkt zal toenemen, op voorwaarde dat de sectorspecifieke loonvormingsschedules convex zijn. Per saldo zorgt dit ervoor dat de (geaggregeerde) loonvormingsschedule naar rechts verschuift.

4.5 Rechtstreekse crowding out effecten (verdringing)

Een mogelijk ongewenst effect van een AAMB zou kunnen zijn dat het leidt tot de verdringing van reguliere werkgelegenheid. Het risico dat dit gebeurt is wellicht het grootst bij maatregelen van tewerkstellingssubsidie. Dit kan gebeuren als de met een subsidie aangeworven werknemers substituten (en dus geen complementen) zijn voor de zittende werknemers.

Rechtstreekse verdringing zal er toe leiden dat de werkschedule naar links verschuift, wat leidt tot een daling van zowel het reëel loon als van de werkgelegenheid. Calmfors e.a. (2002) stelt verder wel dat men dit verdringingseffect moet koppelen aan het vroeger besproken concurrentie-effect. Zelfs al is er 100% verdringing, dan nog kan er sprake zijn van een positief effect op het werkgelegenheidsniveau als de tewerkstelling van vb. langdurig werklozen (outsiders) de tewerkstelling van insiders verdringt, zodanig dat die laatste groep meer concurrentie ondervindt. In dat opzicht kan het zelfs voor het bekomen van een concurrentie-effect noodzakelijk zijn om ook een verdringingseffect te hebben.

Specifieke vormen van het verdringingseffect zijn het 'displacement effect' en het substitutie-effect (Kluve e.a. 2007). Displacement of verplaatsing treedt op als vb. een via een subsidie aangeworven werknemer in het ene bedrijf ten koste gaat van een werkplaats in een ander bedrijf. Het substitutie-effect wordt hier dan gedefinieerd als displacement binnen hetzelfde bedrijf. Verder kan er ook een deadweight loss effect spelen (ook wel windfall effect genoemd). Dat doet zich voor wanneer wanneer vb. een gesubsidieerde baan in afwezigheid van de subsidie ook wel zou zijn ontstaan.

4.6 Aanpassingseffecten, met gevolgen voor de loonvorming

Calmfors vermeldt een aantal effecten die er voor kunnen zorgen dat het welvaartsverschil tussen het al dan niet hebben van werk wordt gereduceerd ten gevolge van de deelname aan een AAMB:

- Deelname aan AAMB wordt soms vergoed (vb. opleidingspremie), zodanig dat de werkzoekende een hoger inkomen heeft dan wat het geval zou zijn als hij niet deelnam (*maar men kan betogen dat deelname soms net tot een netto-inkomensverlies leidt, vb. door een aantal vaste kosten die men niet heeft als men niet deelneemt (verplaatsing, kleding,..), of omdat deelname ten koste gaat van een stuk huishoudelijke productie (kinderopvang, voedselproductie, etc.)*);
- Deelnemers aan AAMB hebben mogelijk een hoger niveau van welbevinden dan niet deelnemende werklozen, omdat deelname beschouwd wordt als zinvol (maar men kan betogen dat er ook deelnemers zullen zijn met een lager welbevinden, omdat ze deelname niet zinvol vinden, maar het toch maar doen omdat ze zich daartoe verplicht voelen);
- Als door deelname de verwachte toekomstige arbeidsmarktvooruitzichten verbeteren, zal daarmee ook het verwachte toekomstige welvaartsniveau van de deelnemer toenemen;

Al deze effecten zorgen er zoals gezegd voor dat het welvaartsverschil tussen al dan niet werken verkleinen, zodanig dat ze druk uitoefenen op het loon. De loonvormingsschedule in figuur 3 zal naar boven verschuiven, met een hoger reëel loonpeil en minder werkgelegenheid. In die zin kan er gesproken worden van aanpassingseffecten met gevolgen voor de loonvorming. Als de effecten echter in de andere richting spelen (cf. de gecursiveerde tekst in de vorige alinea), zal net het welvaartsverschil tussen werken en niet werken stijgen, en zal de loonvormingsschedule veeleer naar beneden verschuiven.

In tabel 2 wordt vervolgens een synthese gegeven van de diverse effecten van AAMB zoals door Calmfors e.a. (2002) opgelijst, met daarbij de richting van het verwachte effect. De enige duidelijke conclusie die op basis van deze tabel kan worden gemaakt, is dat het bepalen van de richting van het uiteindelijke effect van AAMB op loon en werkgelegenheid een empirische zaak is, theoretisch kan het immers alle kanten op.

Tabel 2. De effecten van een AAMB

| | Loon, gegeven werkgelegenheid (loon-druk) | Werkgelegenheid, gegeven loon | Netto-effect op reguliere-werkgelegenheid |
|---------------------------|---|-------------------------------|---|
| Matchingefficiëntie | - (?) | + (?) | + (?) |
| Concurrentie | - (?) | 0 | + (?) |
| Rechtstreekse verdringing | 0 | - | - |
| Aanpassingseffect | + (?) | 0 | - (?) |
| Productiviteit deelnemers | (+) | + | +/(0) |
| Allocatie over sectoren | - | 0 | (?) |

Bron: Calmfors e.a. 2002, p. 16

5. Macro-economische effecten van AAMB: empirie

5.1 Meet- en schattingsproblemen

In een macrobenadering van de effecten van het AAMB, zal men vb. nagaan of een land dat meer intensief gebruik maakt van AAMB, betere resultaten boekt op het vlak van werkgelegenheid dan een land dat dit minder doet. Dat is althans de basisidee, al is ook een iets meer gesofisticeerd opzet mogelijk, waarbij per land verschillende observaties beschikbaar zijn (vb. een aantal opeenvolgende jaren), of, waarbij men voor verschillende regio's binnen een land verschillende observaties ter beschikking heeft. Ongeacht welk basisopzet men kiest, het zal alleszins noodzakelijk zijn om te beschikken over een maatstaf die iets zegt over de intensiteit van het AAMB⁶. Dit is niet zo evident. Het AAMB is immers een verzamelbegrip waarachter een veelheid van erg verschillende maatregelen schuilgaat, van uiteenlopende kwaliteit, die op tal van verschillende manieren worden geïmplementeerd, etc. In de praktijk worden dikwijls de uitgaven en/of het aantal deelnemers gehanteerd als benadering van de intensiteit van het beleid, maar dat is een keuze die niet zonder problemen is.

⁶ Dit is tegenstelling tot evaluatiestudies op microniveau, waar de analyseeenheid typisch een persoon is, die ofwel niet, ofwel wel heeft deelgenomen aan een vorm van actief beleid, wat overigens niet wil zeggen dat het ook op microniveau niet zinvol zou zijn om te werken met een intensiteitsmaatstaf i.p.v. te werken met een eenvoudige deelname/niet deelname indicator.

Zo verwijst OECD 1993 naar aspecten van een actief beleid die op zich niets kosten, zoals vb. de aanpassing van een regelgeving (vb. de lat hoger leggen op het vlak van de door de werkzoekende te leveren zoekinspanning⁷). Bovendien zal een land met een meer kosten-effectief AAMB, in vergelijking met een land met een minder kosten-effectief AAMB, ceteris paribus wellicht minder moeten uitgeven om eenzelfde werkgelegenheidseffect te behalen, waaruit dan (ten onrechte) zou kunnen worden afgeleid dat het effect van AAMB op de werkgelegenheid, gemeten aan de hand van de bestedingen, negatief is.

Nog meer problematisch is het zogenaamde endogeniteitsprobleem. We willen nagaan of een meer intens AAMB ook leidt tot vb. een lagere werkloosheid, maar dit wordt in de praktijk veelal doorkruist door het feit dat, als de werkloosheid stijgt, men typisch een groter beroep zal doen op het AAMB, en vice versa.

5.2 Empirische resultaten in de literatuur

Calmfors e.a. 2002 geven een overzicht van diverse macro-economische studies die op dat moment beschikbaar waren m.b.t. de situatie in Zweden. Op basis van dit overzicht, komen ze tot de slotsom dat het globaal plaatje wat betreft de macro-economische impact van het AAMB in Zweden veeleer teleurstellend is. Om te beginnen is er weinig evidentie te vinden voor het feit dat AAMB zou leiden tot een meer efficiënt matchingproces, dit is in de eerste plaats echter te wijten aan een gebrek aan empirisch materiaal. Een aantal studies m.b.t. de geografische mobiliteit, een deelaspect van de job matching, suggereren dat deze zou zijn afgenomen ten gevolge van het AAMB (o.m. door locking in effecten, die zich zeker voordoen bij gesubsidieerde tewerkstelling). Ze vinden vervolgens, op basis van zowel surveyresultaten als op basis van econometrische studies, grote verdringingseffecten bij die baancreatieprogramma's die het dichtst liggen bij gewone reguliere werkgelegenheid. Bij opleidingsprogramma's daarentegen wordt er geen verdringing vastgesteld. Het effect van de actieve programma's op de loonvorming is onduidelijk, sommige studies suggereren dat er sprake is van een opwaartse druk, volgens andere studies is die er dan weer niet. Vervolgens zijn er gereduceerde-vorm schattingen (gereduceerde-vorm schattingen geven het uiteindelijke totale netto-effect op bvb. de werkgelegenheid, i.e. de som van alle afzonderlijke in sectie 4 besproken effecten). Op basis van verschillende studies komt hier de suggestie naar boven dat AAMB (of toch zeker gesubsidieerde tewerkstelling) ten koste gaat van de reguliere werkgelegenheid, zij het dat ze er ook in slagen om de open werkloosheid te reduceren. Het meest positieve effect van het AAMB tot slot, heeft betrekking op de arbeidsmarktparticipatie, die lijkt verhoogd te zijn ten gevolge van grote programma's.

Tot zover de resultaten voor Zweden. Daarbij moet men in het achterhoofd houden dat de Zweedse situatie, zeker ook wat betreft de inzet van het AAMB, niet zomaar vergelijkbaar is met de Belgische of Vlaamse situatie. Calmfors besluit zijn studie overigens met de vaststelling dat de schaal van het AAMB in Zweden in de periode voorafgaand aan de studie te groot was, en dat, om meer effectief te zijn, het AAMB moet worden ingekrompen, waarbij dan vooral een grotere nadruk moet komen te liggen op het laag houden van de langdurige werkloosheid in het algemeen, en de nadruk op jeugdprogramma's moet verkleinen, in het bijzonder.

Dit roept de vraag op of er in tussentijd nieuwe studies zijn verschenen die tot andere inzichten komen m.b.t. de situatie in andere landen. Kluge e.a. 2007 geven een overzicht van een aantal recente macro-economische studies m.b.t. het AAMB. We geven hier een korte synthese van dit overzicht. In een studie m.b.t. Spanje (Davia e.a. 2001) wordt vastgesteld dat o.m. opleidingsprogramma's leiden tot een significante daling van de werkloosheidsgraad, maar de opleidingspro-

⁷ Het monitoren hiervan zal natuurlijk wel geld kosten, maar de lat hoger leggen kost op zich niets.

gramma's leiden evenwel niet tot een stijging van de werkgelegenheid. In een studie m.b.t. Nederland (Jongen e.a. 2003) wordt gekeken naar de macro-economische impact van o.m. gesubsidiëerde tewerkstelling in de private sector, en opleiding in de publieke sector. De opleidingsprogramma's verhogen de tewerkstellingskans voor de deelnemers, maar leiden ook tot crowding out en daardoor tot een lagere output. De subsidies in de private sector hebben slechts een beperkt werkgelegenheidseffect, maar zij leiden wel tot een verhoging van de output en zijn dus per saldo meer effectief dan de opleidingsprogramma's. In Albrecht e.a (2005) wordt het Zweedse 'Knowledge Lift'-programma geëvalueerd. Dit programma werkt aan de competenties van laaggeschoolde werknemers en werklozen. Ze stellen positieve effecten vast voor de behandelde en een verschuiving in de samenstelling naar aard van job binnen de twee competentiegroepen (i.e. laag en niet-laag geschoold). Het verhogen van de competenties van laaggeschoolde naar middengeschoolde werknemers verhoogt het aantal vacatures en het loonniveau van de middengeschoolde, maar de overblijvende laaggeschoolden worden dan wel geconfronteerd met dalende lonen en grotere moeilijkheden bij het vinden van werk. De globale algemeen evenwichtseffecten zijn tot slot toch 1,5 tot 2 punten hoger dan de (positieve) effecten op individueel niveau. Volgens Johansson (2001) hebben de Zweedse arbeidsmarkt programma's een duidelijk positieve impact op de arbeidsmarkt-

Verschillen in de effectiviteit van AAMB tussen Noord- en Zuid-Italië?

In vele van de empirische toepassingen m.b.t. de meting van macro-economische effecten wordt gebruik gemaakt van een zogenaamd vector autoregressie model (VAR). Autoregressie is in essentie een simpel proces, waarbij de huidige waarde van een bepaalde grootheid (zeg de werkgelegenheid in het vierde kwartaal van 2009) afhangt van vroegere realisaties van die grootheid (de hoogte van de werkgelegenheid in vroegere kwartalen). Het woord vector wijst erop dat in een VAR-model twee of meer grootheden elkaar simultaan kunnen beïnvloeden. Als we enerzijds de werkgelegenheid hebben, en anderzijds het aantal deelnemers aan AAMB, dan zal de huidige waarde van de werkgelegenheid bepaald worden door vroegere realisaties op het vlak van de werkgelegenheid, én door de huidige en de vroegere realisaties op het vlak van het aantal deelnemers. In dit simpele model ontstaan er dan twee vergelijkingen. Als we voor de eenvoud slechts een kwartaal terug gaan (in de praktijk zullen we uiteraard meer perioden opnemen), ziet dat er uit als volgt, met N_t het werkgelegenheidsniveau op moment t , en A_t het aantal deelnemers aan actief beleid op moment t :

$$N_t = b_{10} - b_{12}A_t + \gamma_{11}N_{t-1} + \gamma_{12}A_{t-1} + \varepsilon_{Nt} \quad [1]$$

$$A_t = b_{20} - b_{21}N_t + \gamma_{21}N_{t-1} + \gamma_{22}A_{t-1} + \varepsilon_{At} \quad [2]$$

Hierbij ziet men onmiddellijk het reeds vroeger vermelde endogeniteits- of simultaneiteitsprobleem: het werkgelegenheidsniveau N op moment t wordt o.m. bepaald door het aantal geactiveerden A op moment t , maar het aantal geactiveerden A op moment t wordt op zijn beurt bepaald door het werkgelegenheidsniveau N op moment t . Dit kan niet als dusdanig rechtstreeks worden geschat. Als men evenwel de rechterkant van vergelijking [1] in de plaats van N_t in vergelijking [2] stopt, en de rechterkant van vergelijking [2] in de plaats van A_t in vergelijking [1] stopt, bekomt men na enige herschikking twee vergelijkingen waarbij ter rechterzijde nog enkel variabelen uit de vorige periode voorkomen (en waarbij de coëfficiënten a functie zijn van de coëfficiënten van vergelijkingen [1] en [2]).

$$N_t = a_{10} + a_{11}N_{t-1} + a_{12}A_{t-1} + e_{1t} \quad [3]$$

$$A_t = a_{20} + a_{21}N_{t-1} + a_{22}A_{t-1} + e_{2t} \quad [4]$$

Dit noemt men de gereduceerde vorm, en beide vergelijkingen kunnen op eenvoudige wijze (en afzonderlijk) worden geschat. Natuurlijk waren we in de eerste plaats geïnteresseerd in de waarde van b_{12} , die weergeeft hoe de werkgelegenheid wordt beïnvloed door de activering. Dit roept de vraag op of de coëfficiënten b kunnen worden berekend op basis van kennis van de coëfficiënten a . Dit is een oefening die in de econometrie bekend staat onder de naam 'identificatie'. In vergelijkingen [3] en [4] bekomt men na schatting informatie over 9 parameters: zes schattingen van coëfficiënten (a_{10} , a_{11} , a_{12} , a_{20} , a_{21} , a_{22}), de geschatte varianties van e_{1t} en e_{2t} , en de geschatte covariantie tussen e_{1t} en e_{2t} . In vergelijkingen [1] en [2] zijn er echter 10 parameters: de twee intercepten b_{10} en b_{20} , de twee feedback coëfficiënten b_{12} en b_{21} , de vier autoregressiecoëfficiënten γ en dan nog de standaardafwijkingen σ_N en σ_A . Uit negen gekende coëfficiënten kan men niet op een unieke manier tien onbekende gekende coëfficiënten berekenen, dus is er geen identificatie, tenzij men bereid is om een aantal veronderstellingen te maken m.b.t. het primitieve systeem bestaande uit de vergelijkingen [1] en [2]. Als men bvb. de restrictie oplegt dat $b_{21} = 0$, is er wel identificatie. Er is dan een recursief model.

In een artikel m.b.t. het AAMB in Italië vragen de auteurs zich af of een 'one size fits all'-AAMB, dat identiek is voor het gehele land, voldoende rekening houdt met de verschillen die bestaan tussen noord en zuid (Altavilla & Caroleo 2009). Daarvoor maken ze gebruik van tijdreeksen gaande van het eerste kwartaal van 1996 t.e.m. het laatste kwartaal van 2007. Bovendien onderscheiden ze 8 regio's binnen het zuiden van het land, en 12 regio's in het centrum/noorden van het land. Omwille van de grote verschillen, worden twee modellen geschat, één voor het zuiden en één voor de andere regio's. De drie basisvariabelen in het panel-VAR-model zijn de werkgelegenheidsgraad, de participatiegraad en de verhouding tussen enerzijds het aantal deelnemers aan AAMB en anderzijds de grootte van de beroepsbevolking, met dus telkens een observatie per kwartaal voor ieder van de twintig regio's (het panelkarakter is aanwezig omdat tijdreeksen (de kwartalen) worden gekruist met crosssecties (de regio's)).

Daarnaast maken ze bovendien gebruik van 120 (sic) bijkomende tijdreeksen die ook beschikbaar zijn voor iedere regio. In deze 120 variabelen zitten elementen die de structuur van de sub-regionale economie geacht worden te beschrijven, waaronder informatie over de sociale en economische context, de criminaliteit, de gezondheid, investeringen, financiële markten en arbeidsmarkt. Via een principale componenten schatting wordt de informatie uit deze 120 variabelen gereduceerd in vier factoren, die worden toegevoegd aan het panel-VAR model, wat daardoor een 'panel factor augmented vector autoregression' model wordt, of korter, een panel-FAVAR-model. Identificatie wordt verkregen door op te leggen dat het enige tijd duurt vooraleer een wijziging in het actief beleid doorspeelt in de werkgelegenheids- en participatiegraad. In het tweevergelijkingenmodel [1] en [2] (waar dus eigenlijk nog een derde participatiegraadvergelijking moet aan worden toegevoegd) komt dit overeen met de veronderstelling dat $b_{12} = 0$. Aangezien gewerkt wordt met kwartaalgegevens, is deze restrictie te verdedigen.

De werkhypothese van de auteurs is dat, gegeven de verschillen in de economische structuur tussen noord en zuid, het AAMB wel eens asymmetrisch zou kunnen inspelen op het matching proces op regionaal vlak. De verschillen in de werkloosheidsgraad en de vacaturegraad suggereren dat beide landsdelen op verschillende punten op de Beveridge-curve zitten (zie sectie 3), of dat ze wellicht zelfs op een andere Beveridge-curve zitten. De noordelijke regio's hebben veel vacatures en weinig werklozen (het bovenste linker gedeelte van de Beveridge-curve), terwijl de zuidelijke regio's op het rechtergedeelte van de Beveridgecurve zitten. Ze voorspellen dan ook dat eenzelfde toename in het AAMB een groter effect zal hebben op de noordelijke werkgelegenheidsgraad dan op de zuidelijke werkgelegenheidsgraad.

De schatting van de twee modellen (noord en zuid) geeft de volgende inzichten: als reactie op een identieke AAMB-schok (toename met 1%) stijgt de werkgelegenheidsgraad in beide lands-

gedeelten, maar het effect voor het noorden is bijna dubbel zo groot als het effect in het zuiden. Bovendien is er ook een duidelijk verschil in het tijdsprofiel van de respons. Na een initiële vertraging (het vraagt enige tijd vooraleer het effect op gang komt), bereikt het effect op de werkgelegenheidsgraad zijn maximum na twee jaar in het noorden, en na een jaar in het zuiden. De reactie in het zuiden is dus niet alleen kleiner maar ook sneller uitgespeeld. Voor het effect van de AAMB-schok op de participatiegraad gelden gelijkaardige vaststellingen. Voor een verklaring van de verschillen in de grootte van de effecten, verwijzen de auteurs naar de verschillende positie op de Beveridge-curve. Voor de verschillen in het tijdsprofiel (de effecten van AAMB zijn in het zuiden vlugger uitgespeeld) wordt dan weer verwezen naar een grotere mate van arbeidsmarkt rigiditeit in het zuiden.

participatie (een effect dat in het overzicht van Calmfors m.b.t. Zweden ook reeds verschillende keren werd gemeld). Deze positieve effecten zijn evenwel slechts tijdelijk. De auteur stelt wel dat arbeidsmarktprogramma's mogelijk een functie kunnen vervullen om conjuncturele schokken te dempen, ze kunnen vermijden dat individuen uit de arbeidsmarkt stappen in een conjuncturele dalperiode. Hujer en Zeiss (2003, 2006) bestuderen opleidingsmaatregelen en directe baancreatie in West-Duitsland. Ze vinden een negatieve en significante impact voor de baancreatieprogramma's, die de zoekinspanningen van de deelnemers sterk beperken. De gecreëerde banen slagen er niet in om de kans op het vinden van een reguliere baan te verhogen. Voor opleidingsprogramma's worden er geen effecten gevonden. Gedurende de bestudeerde periode was er een uitvallende vraag naar arbeid, wat de auteurs laat vermoeden dat programma's die inwerken op het arbeidsaanbod minder geschikt zijn voor een periode met problemen aan de vraagzijde. In Hujer e.a. (2006) wordt eveneens gekeken naar baancreatie en beroepsopleiding, nu vanuit het oogpunt dat er mogelijk een verschil is tussen West en Oost Duitsland. Voor West Duitsland komen ze tot de conclusie dat baancreatieprogramma's enkel een op korte termijn een positief effect hebben, maar niet in staat zijn om op langere termijn het aantal werkzoekenden te doen dalen. Beroepsopleiding heeft dan weer wel positieve effecten op de arbeidsmarktsituatie, en niet alleen op korte termijn maar ook op lange termijn. De resultaten m.b.t. Oost Duitsland zijn minder precies. Voor de baancreatieprogramma's vindt men evenmin een effect op de werkloosheidsgraad, voor opleidingsprogramma's is er geen eenduidige conclusie. In Fertig e.a. (2006) wordt eveneens gekeken het AAMB in Duitsland. Opleidingsprogramma's voor laaggeschoolden werklozen hebben een positief effect op de netto-uitstroom uit de werkloosheid. Ook voor loonsubsidies vinden ze positieve effecten, terwijl ook hier publieke tewerkstellingsprogramma's (in Oost Duitsland) een duidelijk negatieve impact hebben op de netto uitstroom uit de werkloosheid.

In een Finse studie (Kangasharju & Venetoklis 2003) wordt het effect van loonsubsidies op de werkgelegenheid in de bedrijven onderzocht. Er is sprake van een positief effect op de werkgelegenheid, een effect dat evenwel niet voldoende groot is om te compenseren voor het substitutie-effect. Bovendien zijn de subsidies voornamelijk een substituut voor private uitgaven door de bedrijven. Er zijn geen aanwijzingen voor een verdringingseffect, de tewerkstelling in gesubsidieerde bedrijven gaat niet ten koste van niet-gesubsidieerde bedrijven in dezelfde sector en geografische regio. Van der Linden (2005) gaat het effect na van begeleidingsprogramma's voor Belgische werklozen. Hij vindt dat een toegenomen instroom in deze programma's een positieve directe impact heeft op de werkgelegenheid, maar dat er ook een indirect negatief effect is ten gevolge van verschuivingen op het vlak van het loon en door een wijzigend zoekgedrag bij niet-deelnemers. In Boone & Van Ours (2004) wordt voor de OESO 20 de impact nagegaan van opleiding, hulp bij het werkzoeken via de PES, en van gesubsidieerde banen. Zij vinden positieve effecten voor arbeidsmarkttraining en de PES-activiteiten, waarbij de effecten op de vermindering van de werkloosheidsgraad uitgaande van de arbeidsmarkttraining, het grootst zijn. De gesubsidieerde banen hebben daarentegen geen positief effect op de werkloosheidsgraad. In Boone e.a. (2007) wordt nagegaan hoe een optimale werkloosheidsverzekering gecombineerd kan worden met opvolgings- en sanctioneringsmechanismen. Ze concluderen dat de introductie van opvolging en sanctionering

leiden tot een welvaartsverbetering. Tanguy (2004) stelt dan weer voor Frankrijk vast dat monitoring en sanctionering negatief inwerken op de zoekinspanning. Dit wordt verklaard door het feit dat de introductie van opvolging en sanctionering leiden tot een verschuiving van informele zoekkanalen naar (klaarblijkelijk minder effectieve) formele kanalen.

Tot zover dit overzicht van empirische studies m.b.t. de macro-economische effecten van het AAMB. In vergelijking met de micro-economische effectiviteitsliteratuur, waar er vele tientallen evaluaties beschikbaar zijn (zie vb. Kluve e.a. 2009 voor een recent overzicht), is de oogst wat betreft de macro-evaluaties duidelijk beperkter. Deze scheve verhouding houdt mogelijk verband met het feit dat de macro-invalshoek uit de aard der zaak een stuk abstracter is dan de meer tastbare micro-invalshoek, waar men typisch het directe effect nagaat van een concrete maatregel op de arbeidsmarktpositie van concrete want identificeerbare deelnemers. En het meer abstracte karakter heeft mogelijk tot gevolg dat de macrostudie voor beleidsmakers schijnbaar minder bruikbaar of nuttig lijken, zodanig dat er daar ook minder geld voor zal worden vrijgemaakt.

Als men probeert om een aantal algemene lijnen uit het gepresenteerde overzicht af te leiden, valt op dat dit niet zo eenvoudig is, en dat er sprake is van (al dan niet schijnbaar) tegenstrijdige resultaten. Daarbij moet evenwel worden opgemerkt dat er verschillende elementen zijn die de vergelijkbaarheid van de studies bemoeilijken:

- achter algemene begrippen zoals 'een opleidingsprogramma' of 'een baancreatieprogramma' kunnen erg verschillende realiteiten schuilgaan, met verschillen in design, duur en intensiteit, verschillen in (rand-)voorwaarden, etc. Het is maar de vraag of een en ander altijd vergelijkbaar is;
- ook tussen de arbeidsmarkten van verschillende landen kunnen er grote verschillen zijn (andere instituties, niveau van werkloosheidsgraad, etc.), en natuurlijk zijn het net de macro-effecten van AAMB die zich afspelen als een interactie tussen het AAMB en de globale arbeidsmarkt. Bovendien speelt hier wellicht ook de stand van de conjunctuur, wat maakt dat de effecten van eenzelfde programma in eenzelfde land over de tijd heen ook kunnen verschillen (of binnen eenzelfde land met onderling erg verschillende regio's kan verschillen, zoals uit het Italiaanse onderzoek blijkt);
- verder valt op dat ondanks het beperkte aantal gevonden evaluaties m.b.t. macro-effecten er toch wel sprake is van erg uiteenlopende methodologieën: resultaten gebaseerd op VAR-modellen, op evenwichtszoekmodellen, of gewoon gebaseerd op een survey, etc. Binnen de micro-economische evaluaties is er op zich ook een veelheid van aanpakken, maar die zijn uiteindelijk allemaal in mindere of meerdere mate in te passen in het kader van de potentiële uitkomsten⁸, terwijl zo een structurerend kader hier minder aanwezig is. Hiermee samenhangend is de vaststelling dat er wel heel veel doelvariabelen zijn terug te vinden in deze literatuur: de ene studie meet het effect op de werkloosheidsgraad, een andere kijkt naar de impact op de werkgelegenheid, of op het zoekgedrag of het aantal vacatures, op de loonvorming, of de welvaart, op de arbeidsparticipatie etc. Waarbij er in deze dan nog korte en lange termijn effecten zijn. Deze vele doelstellingen weerspiegelen wellicht ook wel de complexiteit en de multidimensionaliteit van de macro-effecten (zoals trouwens ook blijkt uit de theoretische opsomming van Calmfors in de vorige sectie), maar het maakt de vergelijkbaarheid er zeker niet gemakkelijker op.

⁸ Een persoon neemt deel aan een maatregel, en dan is er een uitkomst. De andere potentiële uitkomst is dan wat zou gebeurd zijn als men niet had deelgenomen.

Rekening houdend met deze opmerkingen, kunnen de volgende voorlopige conclusies worden getrokken op basis van het overzicht van het empirisch materiaal:

- er zijn enige indicaties dat opleidingsprogramma's een positief effect kunnen hebben op de werkgelegenheid, al zijn er ook studies die stellen dat dit potentieel gunstig effect wordt teniet gedaan door verdringingseffecten;
- er wordt wel vrij systematisch een negatief effect gevonden bij directe baancreatieprogramma's. Aangezien er voor deze maatregelen ook in het micro-economisch onderzoek systematisch een negatieve impact wordt gevonden, mag men dit resultaat stilaan als erg robuust beschouwen, al ziet het er niet direct naar uit dat er een grote bereidheid bestaat om dit soort van maatregelen dan maar af te gaan bouwen⁹;
- de resultaten m.b.t. subsidies voor private werkgelegenheid zijn gemengd, waarbij positieve werkgelegenheidseffecten worden gevonden, maar ook gewag wordt gemaakt van aanzienlijke substitutie-effecten. Mogelijk is het effect hier sterk afhankelijk van het design en de concrete modaliteiten van de maatregelen;
- gemengde resultaten zijn er te vinden in (een erg beperkt aantal) studies m.b.t. hulp bij het zoeken naar werk en andere begeleiding van werkzoekenden, evenals m.b.t. het opvolgen van de zoekinspanningen, gekoppeld aan sanctionering.

Deze conclusies zijn, mogelijk met uitzondering van die m.b.t. directe baancreatie, met het nodige voorbehoud te nemen, gezien het beperkt aantal studies, die onderling dan ook nog niet altijd tot dezelfde slotsom komen. Meer systematisch onderzoek is zeker aan te bevelen.

6. Conclusie

De motivatie om deel te nemen aan een actieve arbeidsmarktmaatregel, is dikwijls gelegen in het feit dat men daarmee zijn arbeidsmarktpositie wil verbeteren: een werkloze hoopt dank zij het volgen van een opleiding een goede baan te vinden, een arbeidsgehandicapte probeert met een loonkostsubsidie die baan te krijgen die zij in afwezigheid van die subsidie wellicht niet zou kunnen krijgen, enz. Deze effecten van de deelname aan de maatregel op de situatie van de deelnemers zelf, kan men beschouwen als de micro-economische effecten van het actief arbeidsmarktbeleid (AAMB).

Onder de macro-economische effecten van het AAMB kan men dan vervolgens alle effecten begrijpen die (ook) op niet-deelnemers betrekking hebben. De niet-deelnemers zijn niet alleen de werklozen die niet deelnemen aan actief beleid en daardoor misschien hun kans op werk zien verkleinen, maar evengoed werknemers die ten gevolge van het actief beleid een grotere concurrentie ondervinden bij het zoeken naar ander werk, de bedrijven die dank zij het AAMB (hopelijk) beter hun vacatures kunnen invullen, de belastingbetaler die voor het actieve beleid moet meebetalen, enz. Uiteindelijk gaat het hier over de effecten op de volledige maatschappij (met inbegrip van de deelnemers, in hun andere maatschappelijke rollen als werknemer, belastingbetaler, etc.).

Binnen deze macro-economische effecten kan men het onderscheid maken tussen directe en indirecte effecten. De indirecte effecten zijn meestal ongewenst en hebben betrekking op verdringing (waarbij een door het programma gecreëerde baan ten koste gaat van een andere baan), dead

⁹ Wat mogelijk te maken heeft met een zekere beleidsinertie, maar anderzijds ook suggereert dat het AAMB ook wordt gestuurd door extra-economische overwegingen.

weight (als vb. een met loonsubsidie aangeworven werknemer ook zonder die subsidie zou zijn aangeworven), substitutie (als banen voor de ene groep van werknemers verdwijnen omdat ten gevolge van het actieve beleid het interessanter wordt om binnen een andere groep te rekruteren), fiscale effecten (aangezien het heffen van belastingen die nodig zijn om het AAMB te betalen, ook invloed kan hebben op het gedrag van de belastingsbetalers, die hierdoor vb. minder uren zullen gaan werken) en locking in (waar deelnemers aan een maatregel ten gevolge van die deelname gedurende een zekere tijd niet of minder beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt). Uiteindelijk gaat het hier vooral over effecten die het werkgelegenheidsniveau beïnvloeden.

Ook de zogenaamde directe effecten van het AAMB werken in op het werkgelegenheidsniveau (en werkloosheidsniveau), de arbeidsparticipatie en de loonvorming, maar nu via meer rechtstreekse mechanismen: door het verbeteren van de matching op de arbeidsmarkt, door het vergroten van de concurrentie voor de bestaande banen, door het verhogen van de productiviteit, door het bevorderen van een herallocatie van arbeid tussen sectoren, etc.

Het hoeft weinig betoog dat het belangrijk is om voldoende aandacht te schenken aan zowel de directe als de indirecte effecten. Zo is het denkbaar dat het positieve directe effect op de werkgelegenheid van een maatregel geheel of gedeeltelijk wordt teniet gedaan door een negatief indirect effect. In dat geval zal men weinig of geen extra werkgelegenheid bekomen, maar alleszins wel de kost van de maatregel betaald hebben. Nu zijn er wel situaties denkbaar waar dit zou kunnen te rechtvaardigen zijn (vb. een maatregel met een heel groot substitutie-effect, die er echter wel voor zorgt dat een groep van werklozen die anders nooit werk zouden gevonden hebben, werk vindt). Maar zelfs in deze uitzonderingssituaties zal men zich best goed beraden of het bekomen resultaat wel opweegt ten opzichte van de gemaakte kosten (en ook of het resultaat wel duurzaam is). Meer in het algemeen lijkt het zelden wenselijk om actieve maatregelen te continueren die per saldo geen effect hebben op de werkgelegenheid.

Opdat men dit soort van beslissingen zou kunnen maken, is het natuurlijk in de eerste plaats nodig om te beschikken over goede schattingen van deze macro-economische effecten. En hier blijkt er toch wel een probleem te zijn, zeker als men dit vergelijkt met wat er gebeurde op het vlak van de micro-economische evaluatie van het AAMB. Gedurende de afgelopen jaren zijn er heel veel micro-economische evaluaties uitgevoerd, en is er ook sprake van veel innovaties op het methodologische vlak, en die twee evoluties hebben er samen toe geleid dat er zich stilaan iets begint te ontwikkelen wat de contouren aanneemt van een soort van consensus.¹⁰ De situatie op het vlak van de macro-economische evaluaties ligt anders, zoals uit deze literatuurstudie mocht blijken. Het aantal beschikbare macrostudies is veeleer beperkt, ze maken gebruik van erg uiteenlopende methodologieën, en de gevonden resultaten zijn niet zelden onderling tegenstrijdig.

Dit mag geen reden zijn om die macro-economische effecten dan maar af te voeren als onbelangrijk. Wel integendeel, deze macro-economische effecten (én a fortiori, de afwezigheid of zeer beperkte omvang van deze effecten zoals door de huidige empirische literatuur wordt gesuggereerd) vormen de uiteindelijk toetssteen voor het beoordelen of het zinvol is om een bepaald beleid al dan niet te continueren. Het is dan ook aan te bevelen dat er meer wordt geïnvesteerd in dit soort van evaluaties, en in de ontwikkeling van een aangepaste methodologie.

¹⁰ "Opleiding voor werkzoekenden vertraagt dikwijls de uitstroom uit de werkloosheid, maar zorgt voor wel voor uitstroom naar beter en/of meer duurzaam werk (tenminste als het design van de opleidingsmaatregel goed is", "publieke baancreatie is niet effectief", etc.

Bibliografie

- Abbring, J.H. & Heckman, J. 2007. Econometric Evaluation of Social Programs, Part III: Distributional Treatment Effects, Dynamic Treatment Effects, Dynamic Discrete Choice, and General Equilibrium Policy Evaluation. *Handbook of econometrics* Volume 6B. Ed. J. J. Heckman and E. Leamer.
- Albrecht, J., van den Berg, G. & Vroman, S. 2005. *The Knowledge Lift: The Swedish Adult Education Program That Aimed to Eliminate Low Worker Skill Levels*. EZA Discussion Paper No.1503.
- Altavilla, C. & Floro E.C. 2009. *Unintended Effects of National-based Active Labour Market Policies*. IZA Discussion Paper No.4045.
- Blanchard, O. 2006. European unemployment: the evolution of facts and ideas. *Economic Policy* 21.45: 5-59.
- Blundell, R. & Costa Dias, M. 2002. Alternative Approaches to Evaluation in empirical Microeconomics. *Portuguese Economic Journal* 1: 91-115.
- Blundell, R. & Costa Dias, M. 2008. *Alternative Approaches to Evaluation in Empirical Microeconomics*. IZA Discussion Paper No.3800.
- Boeri, T. & van Ours, J.C. 2008. *The Economics of Imperfect Labor Markets*. Princeton.
- Bollens, J. 2007. *De meting van de effectiviteit van arbeidsmarktprogramma's*. WSE Report.
- Boone, J. & Van Ours, J. 2004. *Effective Active Labor Market Policies*. IZA Discussion Paper No.1335.
- Boone, J., et al. 2007. Optimal unemployment insurance with monitoring and sanctions. *Economic Journal* 117.518: 399-421.
- Brodaty, T., Crépon, B. & Fougère, D. 2007. Les méthodes micro-économétriques d'évaluation et leurs applications aux politiques actives de l'emploi. *Economie et Prévision* 177.1: 93-118.
- Calmfors, L., Forslund, A. & Hemstroem, M. 2002. *Does Active Labour Market Policy Work? Lessons from the Swedish Experiences*. CESifo GmbH.
- Calmfors, L. 1994. Active labour market policy and unemployment, a framework for the analysis of crucial design features. *OECD Economic Studies* 22: 7-47.
- Davia, M et al. 2001. Do Active Labour Market Policies Matter in Spain? *Labour market policy and unemployment: impact and proces evaluations in selected European countries*. Ed. Jaap de Koning and H. Mosley.
- Eichhorst, W., Kaufmann, O. & Konle-Seidl, R. 2008. *Bringing the Jobless into Work? Experiences With Activation Schemes in Europe and the US*. -474.
- Fertig, M., Schmidt, C. & Schneider, H. 2006. Active Labor Market Policy in Germany - Is There a Successful Policy Strategy? *Regional Science and Urban Economics* 36.3: 399-430.
- Heckman, J. & Vytlacil, E. 2007b. Econometric Evaluation of Social Programs, Part II: Using the Marginal Treatment Effect to Organize Alternative Econometric Estimators to Evaluate Social Programs, and to Forecast Their Effects in New Environments. *Handbook of econometrics* Volume 6B. Ed. J.J. Heckman and E. Leamer.
- Heckman, J. & Vytlacil, E. 2007a. Econometric Evaluation of Social Programs, Part I: Causal Models, Structural Models and Econometric Policy Evaluations. *Handbook of econometrics* Volume 6B. Ed. J. J. Heckman and E. Leamer.

- Heckman, J.J., LaLonde, R.J. & Smith, J.A. 1999. The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs. *Handbook of labor economics*. Volume 3A.1999: 1865.
- Hujer, R. & Zeiss, C.. 2006. *Macro-economic Effects of Short-Term Training Measures on the Matching Process in Western Germany*. IZA Discussion Paper No.2489.
- Hujer, R. & Zeiss, C. 2003. *Macro-economic impacts of ALMP on the matching process in West Germany*. IZA Discussion Paper No.915.
- Hujer, R. et al. "Macro-econometric Evaluation of Active Labour Market Policies in Germany - A Dynamic Panel Approach Using Regional Data." *The European Labour Market - Regional Dimensions*. Ed. F. E. Carloeo and S. Destefanis. *Physica Verlag*, 2006. 287-310.
- Imbens, G. & Wooldridge, J.M. 2008. *Recent Developments in the Econometrics of Program Evaluation*. IZA Discussion Paper No.3640.
- Johansson, K. 2001. Do labor market programs affect labor force participation? *Swedish economic policy review* 8.2: 215-34.
- Jongen, E., van Gameren, E. & Graafland, J. 2003. Exploring the Macro-economic Impact of Subsidized Employment. *De Economist* 151.1: 81-118.
- Kangasharju, A. & Venetoklis, T. 2003. *Do wage-subsidies increase employment on firms?* VATT Discussion Paper 304.
- Kluge, J. 2007. *Active Labor Market Policies in Europe: Performance and Perspectives*.
- Layard, R., Nickell, S. & Jackman, R. 1991. *Unemployment. Macro-economic Performance and the Labour Market*. Oxford University Press.
- OECD. 1993. *Employment Outlook*. Paris.
- OECD. 2005. *Employment Outlook*. Paris.
- OECD. 1994. *The OECD Jobs Study*. Paris: OECD.
- Pissarides, C.A. 1979. Job matchings with state employment agencies and random search. *Economic Journal* 89: 818-33.
- van den Berg, G.J., Bergemann, A. & Caliendo, M. 2008. *The Effect of Active Labor Market Programs on Not-Yet Treated Unemployed Individuals*. IZA Discussion Paper No.3825.
- Van der Linden, B. 2005. *Equilibrium evaluation of Active Labor Market "Peogrammes Enhancing Matching effectiveness*. IZA Discussion Paper No.1526.
- Van der Linden, B. 1997. *Chômage. Réduire La Fracture*. Ed. Bruno Van der Linden. De Boeck Université.