

# Activerend beleid. Wat werkt wanneer? Een literatuuroverzicht

Vicky Heylen

12 - 2012

WSE-Report

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](mailto:steunpuntwse@econ.kuleuven.be)  
[www.steunpuntwse.be](http://www.steunpuntwse.be)



# **Activerend beleid. Wat werkt wanneer? Een literatuuroverzicht**

Vicky Heylen  
HIVA-KU Leuven

Een onderzoek in opdracht van de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport, in het kader van het Vlaams Programma Strategisch Arbeidsmarktonderzoek

Heylen, V.

Activerend beleid. Wat werkt wanneer? Een literatuuroverzicht.

Heylen, V. – Leuven: HIVA - KU Leuven, Steunpunt Werk en Sociale Economie, 2012, 24 p.

ISBN-9789088730887

Copyright (2012)

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](mailto:steunpuntwse@econ.kuleuven.be)  
[www.steunpuntwse.be](http://www.steunpuntwse.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.

## Inhoudstafel

Abstract	4
1. Inleiding	5
2. Theorie	5
2.1 Effecten van het activerend beleid	5
2.2 Recessie	7
2.3 Interactie tussen de effectiviteit van het actief arbeidsmarktbeleid en de conjunctuur	9
3. Praktijk	9
4. Evaluatie	14
4.1 Nordlund (2011)	14
4.2 Forslund et al. (2011)	15
4.3 Lechner en Wunsch (2009)	17
4.4 McVicar & Podivinsky (2010)	18
4.5 Overige	19
5. Activeren in tijden van laagconjunctuur	20
5.1 Een uitdaging voor het beleid	20
5.2 Een uitdaging voor de evaluator	21
Bibliografie	24

## Lijst van grafieken

Grafiek 1	Hysteresis effect	8
Grafiek 2	Uitgaven voor arbeidsmarktbeleid als % van BNP in 2007 en 2009	10
Grafiek 3	Werkloosheidsgraden voor de crisis, op het toppunt van de crisis en in 2011	12
Grafiek 4	Effectiviteit naargelang de stand van de conjunctuur.	17
Grafiek 5	Verdeling van behandelingseffecten in hoog- en laagconjunctuur	22

**Abstract**

De economische crisis van 2008 ging van start met een financiële crisis, het bruto binnenlands product van de landen daalde en ook de werkloosheid steeg. Door ervaringen in vorige periodes van recessie vreest men dat een deel van deze conjuncturele werkloosheid structureel van aard wordt. Een belangrijke bekommernis van overheden is dus te voorkomen dat personen op beroepsactieve leeftijd definitief verloren zijn voor de arbeidsmarkt. Een belangrijk instrument hiervoor is het activerend arbeidsmarktbeleid. Men kan zich de vraag stellen of het gebruik van activerende maatregelen effectiever is in tijden van recessie en of de relatieve effectiviteit van één maatregel ten opzichte van een andere wijzigt onder invloed van de stand van de conjunctuur. In deze paper wordt een overzicht geboden van de weinige studies die zich reeds bogen over deze vraag. In deze studies wordt geconcludeerd dat terwijl activerend beleid gemiddeld gezien de uitstroom naar werk versneld, dit iets minder het geval is in tijden van recessie. Wel benadrukken ze voor opleidingsmaatregelen het lock-in effect beduidend kleiner is in periodes van laagconjunctuur. Bovendien blijken de lange termijn behandelingseffecten van deze trainingen iets positiever en duurzaam. Op basis van deze laatste vaststelling is de investering in trainingsmaatregelen tijdens een recessie verstandig.

## Activerend beleid. Wat werkt wanneer? Een literatuuroverzicht

### 1. Inleiding

De economische crisis van 2008 ging van start met een financiële crisis, het bruto binnenlands product van de landen daalde en ook de werkloosheid steeg. Voornamelijk de zogenaamde kansengroepen, jongeren, ouderen, laaggeschoolden en allochtonen, hadden moeite hun plaats op de arbeidsmarkt te verwerven en te behouden.

Men zou kunnen beargumenteren dat het hier gaat om conjuncturele werkloosheid die, eens de markt terug aantrekt, zal verdwijnen. Het gevaar bestaat echter dat door een langdurige werkloosheidsperiode de weg naar de arbeidsmarkt steeds moeilijker zal worden voor velen en dat een deel van deze conjuncturele werkloosheid structureel van aard wordt. Dat dit een reëel gevaar is blijkt uit vorige recessies waarbij het niveau van de werkloosheid steeds hoger bleef dan voor de crisis.

Overheden trachten dus op allerlei manieren te voorkomen dat personen op beroepsactieve leeftijd hun band met de arbeidsmarkt definitief verliezen. Dit kan door te verhinderen dat mensen hun baan verliezen, door te zorgen voor een degelijk veiligheidsnet voor degenen die toch werkloos worden, maar ook door het blijvend promoten van allerlei activerende maatregelen. Cijfers van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) geven aan dat in tijden van recessie vele landen hun budgetten voor activerend arbeidsmarktbeleid, noodgedwongen, opdrijven (OECD 2009). Men kan zich hierbij de vraag stellen of het aangeboden pakket ook zou moeten wijzigen naargelang de stand van de conjunctuur. Anders gesteld, zijn er bepaalde activerende maatregelen die beter inspelen op de noden van de werkzoekenden tijdens een recessie? Hoewel er zeker theorieën en hypothesen rond dit thema bestaan, gebeurde er slechts weinig evaluatieonderzoek. In deze paper willen we een overzicht bieden van de studies die zich reeds bogen over deze vraag.

De paper is als volgt ingedeeld. In de volgende paragraaf beschrijven we kort een aantal vaakgebruikte begrippen in het kader van het activerend arbeidsmarktbeleid. Daarnaast formuleren we enkele hypothesen over het gedrag van activerende maatregelen in tijden van recessie. In de derde paragraaf gaan we dan hoe landen hun activerend beleid aanpasten tijdens de jongste recessie. De vierde paragraaf verzamelt een aantal evaluatiestudies waarbij men specifiek inzoomt op het effect van activerende maatregelen tijdens een recessie. Paragraaf vijf vat de paper ten slotte samen.

### 2. Theorie

#### 2.1 Effecten van het activerend beleid

We beginnen met een overzicht van het hele spectrum aan maatregelen die algemeen onder activerend beleid begrepen worden. We gebruiken hierbij, net als in Heylen en Bollens (2009), de indeling die door de OESO wordt aangereikt.

- **Training.** Training of opleiding vormt een eerste en traditioneel zeer belangrijke groep van activeringsinstrumenten. Dit instrument is er vooral op gericht de inzetbaarheid van het individu te verbeteren door een verhoging van diens menselijk kapitaal. Zowel klassikaal onderwijs als werkplekopleidingen en werkervaringsprojecten behoren tot deze zeer heterogene groep. De training kan gericht zijn op het behalen van specifieke beroepskwalificaties of op het ontwikkelen van meer algemene vaardigheden. Door zijn intensiteit is dit vaak één van de duurdere maatregelen.
- **Tewerkstellingsstimuli voor de private sector.** Onder de noemer „tewerkstellingsstimuli voor de private sector“ wordt een tweede soort instrumenten samengebracht. Plaatsingssubsidies of (tijdelijke) loonkostensubsidies moeten werkgevers aanzetten om bijkomende aan-

wervingen te doen of bepaalde banen te behouden. Vaak zijn deze subsidies gericht op specifieke doelgroepen zoals de langdurige werklozen of personen met een arbeidshandicap. Daarnaast bestaan ook instrumenten die werklozen stimuleren om een eigen zaak op te starten.

- **Directe jobcreatie.** Dit instrument verwijst naar de creatie van additionele werkgelegenheid, die door de reguliere arbeidsmarkt niet tot stand zou zijn gekomen. De bedoeling is de werkzoekenden in staat te stellen om op een (tijdelijk) gesubsidieerde werkplek relevante werkervaring op te doen. Deze activeringsmaatregelen zijn er doorgaans op gericht de zwaksten voeling met de arbeidsmarkt te laten houden. Doorstroom naar een niet-gesubsidieerde baan kan hierbij een doel zijn, maar staat niet altijd voorop.
- **Dienstverlening en incentives voor de werkzoekenden.** Onder dienstverlening valt het informeren en verwijzen van werkzoekenden naar vacatures. Incentives zijn regelingen die het voor werklozen interessanter maken om werk te zoeken en te aanvaarden of het minder aantrekkelijk maken om werkloos te blijven. Voorbeelden van zulke incentives zijn: sancties, bonussen of uitstroomprijs, verplichte opvolgingsgesprekken, dreiging van verplichte deelname aan activeringsmaatregelen.

Om de effectiviteit van deze maatregelen te kunnen inschatten moet rekening gehouden worden met allerlei factoren die veroorzaakt kunnen worden door een activeringsmaatregel. De voornaamste doelstelling van een activerende maatregel kan algemeen omschreven worden als een betere en vlottere matching van werkzoekenden en vacatures. Een (lange) periode van werkloosheid of inactiviteit kan een negatieve impact hebben op de productiviteit van een individu. Kennis kan verloren gaan en arbeidsgewoonten kunnen vervagen. Activerende maatregelen kunnen dit verlies aan menselijk kapitaal compenseren, tegen gaan en zelfs verhogen.

Een positief behandelingseffect kan via verschillende wegen bekomen worden. Ten eerste kan de inzetbaarheid verhoogd worden door het verbeteren van de kwalificaties. Zo kan de periode van inactiviteit gebruikt worden om kennis en vaardigheden te verbeteren of zelfs te heroriënteren naar de vraag van de arbeidsmarkt. Ten tweede kan een meer intensieve monitoring ervoor zorgen dat werklozen meer actief op zoek gaan naar werk. Het dreigingseffect van activerende maatregelen kunnen we ook onder deze pijler classificeren. Omdat werkzoekenden geen zin hebben in een (verplichte) deelname aan een activeringsmaatregel, zullen ze intensiever zoeken naar een job en mogelijk ook sneller een werkaanbieding aanvaarden. Ten derde kan een deelname aan een activeringsmaatregel ook gezien worden als een kwaliteitslabel dat potentiële werkgevers meer zekerheid biedt omtrent de productiviteit en motivatie van een werkzoekende.

Een direct negatief effect van een deelname aan een activerende maatregel kan het lock-in effect zijn. Tijdens en mogelijk ook in de aanloop naar een deelname aan een activerende maatregel zullen werkzoekenden minder intensief op zoek gaan naar een nieuwe job. Het belang van het lock-in effect hangt natuurlijk samen met de intensiteit en de duur van de activerende maatregel waaraan men deelneemt. Zo zal men tijdens de deelname aan een opleiding of een werkervaring zeker te maken krijgen met een zeker lock-in effect, terwijl zulk effect in het geval van een intensieve trajectbegeleiding of sollicitatietraining onbestaande zal zijn.

Bij een evaluatie van de effectiviteit wordt in de eerste plaats stevast naar deze directe effecten van activering gekeken. Daarnaast onderscheidt Clamfors (1994) echter ook enkele belangrijke indirecte effecten van een deelname aan een activeringsmaatregel.

Ten eerste kunnen overbodige uitgaven gedaan worden. Men kan immers ex ante niet precies bepalen wie zonder bijkomende hulp een job zal vinden. De zogenaamde 'deadweight verliezen' kunnen dus omschreven worden als de aanwervingen die gebeuren na een deelname aan een activeringsmaatregel, maar die ook zouden gebeurd zijn indien de werkloze niet had deelgenomen aan de activeringsmaatregel.

Ten tweede zijn er de verdringingseffecten verbonden aan directe jobcreatie door de overheid en loonkostensubsidies. De jobs die in dit kader gecreëerd worden, bestaan immers ten kosten van andere jobs, die hierdoor uit de markt geprijsd worden.

Ten derde is er ook het gevaar van substitutie-effecten bij de werkzoekenden. Sommige ondernemingen zouden immers ook zonder activerende maatregel iemand hebben aangeworven, maar niemand van de doelgroep.

Tot slot zal ook de belasting die geheven wordt om de activerende programma's te financieren een effect hebben op het gedrag van de volledige populatie.

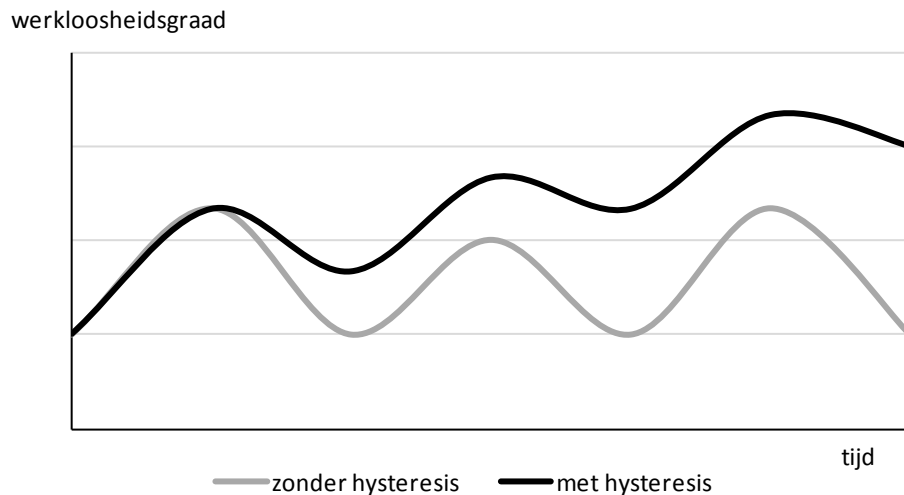
## 2.2 Recessie

Van een recessie is volgens de officiële definitie sprake wanneer het bruto binnenlands product gedurende twee opeenvolgende kwartalen daalt. In november 2008 was er voor het eerst sprake van een recessie in de eurozone. In het vierde kwartaal van 2008 kromp de Europese economie gemiddeld met 1,2 procent, in het eerste kwartaal van 2009 zelfs met 2,8 procent (OECD 2010).

Als gevolg van de economische crisis steeg de werkloosheidsgraad gestaag. Jongeren, laaggeschoolden en allochtonen zijn doorgaans de eerste slachtoffers van de daling in de werkgelegenheid (World Bank 2008). Jongeren zullen bij een dalende vraag naar arbeid moeilijker de overgang van onderwijs naar de arbeidsmarkt kunnen maken. Bovendien zijn jonge werknemers vaak ook slachtoffers van de eerste ontslagen gezien hun beperkte anciënniteit en gezien het feit dat ze nog vaak in tijdelijke (proef)contracten tewerkgesteld zijn. Andere slachtoffers van ontslagen zijn de laaggeschoolden. Werkgevers gaan er immers vanuit dat, gezien de relatieve oververtegenwoordiging van laaggeschoolden in de werklozenpopulatie, ze deze werkkrachten gemakkelijk terug zullen kunnen aanwerven wanneer de economie terug aantrekt. Daar waar ze dus wel 'labour hoarding' willen toepassen voor hooggeschoolden die voor én waarschijnlijk ook na de recessie schaars zullen zijn onder de werklozenpopulatie, is de bereidheid een stuk lager voor laaggeschoolden. Allochtonen hebben dan weer extra te lijden omdat ze vaak tewerkgesteld zijn in sectoren die zwaar getroffen worden in tijden van recessie, zoals de bouw- of de toerismesector. Daarenboven zijn ze vaker tewerkgesteld in tijdelijke contracten.

Gevreesd wordt dat deze mensen permanent verloren zijn voor de arbeidsmarkt. In het verleden stelde men immers vast dat de werkloosheidsgraad na een recessie niet terugkeerde naar zijn oorspronkelijk niveau, maar op een hoger niveau bleef. Een tijdelijke cyclische schok heeft zo een blijvend effect op de werkloosheidsgraad (cfr. grafiek 1).





Grafiek 1 Hysteresis effect

Blanchard en Summers (1986) benoemden dit fenomeen 'hysteresis'. Zij legden de oorzaak hiervan voornamelijk bij 'de insider-outsider' theorie. Een theorie die de dynamiek van loononderhandelingen beschrijft. Wanneer de werkloosheidsgraad stijgt, zullen de overgebleven werknemers, de insiders, bij loononderhandelingen het lagere werkgelegenheidsniveau verdedigen en overeenkomstig hiermee een hoger loon vragen. Zo verhinderen ze dat de werklozen, de outsiders, terug kunnen instromen in de arbeidsmarkt.

Ball (2009) wijst op het gebrek aan empirisch bewijsmateriaal voor deze theorie en hecht weinig geloof aan deze relatie. Hij zoekt de verklaring voor het hysteresisfenomeen meer in de negatieve duurzaamheidsafhankelijkheid die vaak geassocieerd wordt met perioden van werkloosheid. Naarmate men langer werkloos is, kunnen de vaardigheden en kennis van werklozen verminderen, kan de werkloze gedemotiveerd raken en minder zoeken naar werk en kunnen ook de werkgevers minder geïnteresseerd zijn. Het feit dat hysteresiseffecten doorgaans groter zijn in landen die langdurige uitkeringsafhankelijkheid mogelijk maken, ondersteunt volgens Ball deze laatste stelling. Ook Furceri & Mourougane (2009) en Guichard & Rusticelli (2010) vinden sterkere hysteresiseffecten in landen met een generous uitkeringssysteem. Ze wijzen er eveneens op dat hysteresis minder uitgesproken is in landen die intensief gebruik maken van activerende maatregelen.

Hoorelbeke (2011) bekeek de evolutie van de werkloosheidsgraad in de drie Belgische gewesten tussen 1980 en 2010 en vond aanwijzingen van hysteresis in het Brussels Hoofdstedelijk en Waals Gewest. In het Vlaams Gewest werden de tijdelijke opstoten in de werkloosheidsgraad, steeds gecompenseerd door even grote dalingen achteraf. Hij doet geen uitspraak over de mogelijke oorzaak van hysteresis.

Om hysteresis tegen te gaan ondernemen landen actie op verschillende fronten (OECD 2011). In de eerste plaats wil men verhinderen dat mensen werkloos worden. Overheden werkten daarom allerlei regelingen voor arbeidsduurverkorting uit die bedrijven moesten toelaten om de dalende vraag op te vangen zonder ontslagen. Vaak wordt hiernaar verwezen met de term 'labour hoarding'. Verder blijkt een uitbreiding van de uitkeringen soms ook noodzakelijk om de link met de arbeidsmarkt en de arbeidsbemiddelingsdiensten te onderhouden. Ten slotte tracht men vervreemding van de arbeidsmarkt tegen te gaan door de deelname aan activeringsmaatregelen te stimuleren. In dit kader wordt de Public Employment Service (PES) bestaande uit de arbeidsbemiddeling ook vaak uitgebreid.

### 2.3 Interactie tussen de effectiviteit van het actief arbeidsmarktbeleid en de conjunctuur

De theorie met betrekking tot het nut van het activerend beleid in tijden van recessie kan beide richtingen uitgaan.

Eenzijds kan met slechtere effecten van een activerende maatregel verwachten omwille van verscheidene redenen. Ten eerste wordt een recessie typisch gekenmerkt door een hogere instroom aan werkzoekenden en een lagere uitstroom. Gezien het aantal werklozen zo onvermijdelijk verhoogt, verhoogt ook de druk op de PES-consulenten. De kwaliteit van de dienstverlening en de mate van opvolging van de werklozen kan hierdoor verslechteren. Bovendien kampen ook opleidingen met capaciteitsbeperkingen. Vooreerst is het zaak een opleiding te organiseren die nuttig is zowel voor de werkloze als voor de arbeidsmarkt. Ook kan het aantal deelnemers per opleiding niet ongebreideld toenemen zonder in te boeten op de kwaliteit. Ten tweede is het niet ongebruikelijk dat de deelname aan een activerende maatregel verplicht wordt na een bepaalde werkloosheidsduur om uitkeringsgerechtigd te blijven. In tijden van recessie, wanneer de gemiddelde werkloosheidsduur gevoelig kan oplopen, worden dus meer mensen 'gedwongen' deel te nemen aan een activerende maatregel. Deze personen zijn mogelijk minder gemotiveerd dan anderen die in de maatregel stapten omdat ze overtuigd waren van het nut ervan bij hun zoektocht naar werk. Zulke veranderingen in de deelnemersgroep zullen onvermijdelijk een invloed hebben op de effectiviteit van de maatregel. Ten derde kunnen activerende maatregelen zoals een opleidingsmaatregel de inzetbaarheid van de deelnemers wel verhogen, maar wanneer er weinig jobkansen zijn, blijven de korte termijnresultaten in termen van het vinden van werk mogelijk nog steeds ondermaats.

Anderzijds zijn er ook redenen voor een betere prestatie van activerende maatregelen tijdens een recessie. Vooreerst verwijst men hier vaak naar de beperktere invloed van het zogenaamde lock-in effect. Tijdens de deelname aan een activerende maatregel als een opleiding of een werkervaring zoeken de deelnemers minder intensief naar werk. Ze zijn tijdelijk minder beschikbaar voor de arbeidsmarkt. In tijden van een verminderde vraag op deze arbeidsmarkt zal deze tijdelijke onbeschikbaarheid minder zwaar doorwegen. Verder kan men de deelname aan een activerende maatregel zien als een manier om de negatieve effecten van een werkloosheidsperiode tegen te gaan. Naargelang mensen langer werkloos of inactief zijn kunnen ze minder gemotiveerd zijn, kunnen hun vaardigheden eroderen en kunnen werkgevers minder geneigd zijn hen aan te werven. Een deelname aan een activerende maatregel kan een manier zijn om, in tijden van slechtere kansen op de reguliere arbeidsmarkt, deze negatieve effecten tegen te gaan.

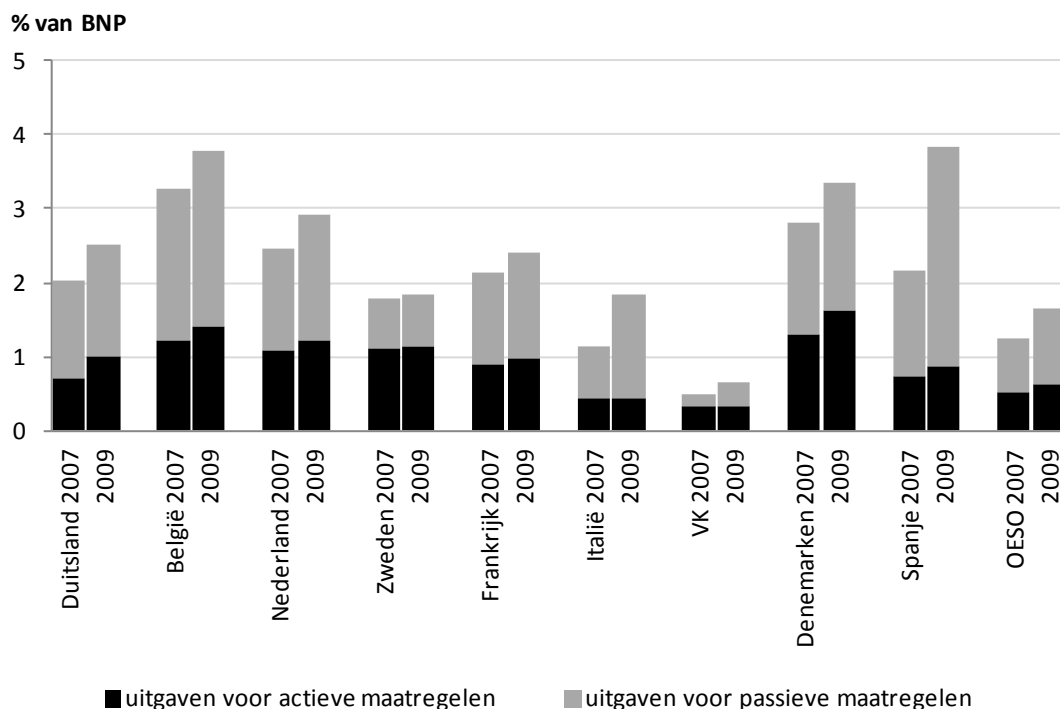
Bovendien is het ook van belang niet alle activerende maatregelen over dezelfde kam te scheren. Men kan immers veronderstellen dat een zogenaamde 'work-first'-maatregel, die voornamelijk gericht is op het direct vinden van werk, minder effectief is tijdens een recessie. Dit wordt doorgaans toegewezen aan de stijgende marginale kost van het bemiddelen naar werk in een markt met een stijgend aanbod en een dalende vraag naar werk. Terwijl een 'training-first'- of opleidingsmaatregel die zich richt op het aanleren van vaardigheden op een langere termijn, initieel minder beïnvloed wordt door deze veranderde vraag en aanbod.

## 3. Praktijk

In deze paragraaf gaan we na of en hoe verscheidene landen hun activerend beleid aanpasten ten gevolge van de huidige economische recessie<sup>1</sup>. Vele landen probeerden via hun fiscaal beleid de vraag te stimuleren (OECD 2009b). Zulke macro-economische ingrepen kunnen zeker ook de werkgelegenheid stimuleren, maar vormen niet de focus van deze paper. Hier lijsten we enkel de arbeidsmarktmaatregelen die gebruikt werden om de gevolgen van de recessie tegen te gaan. Ener-

<sup>1</sup> Deze resultaten zijn hoofdzakelijk gebaseerd op een bevraging die door de Europese Commissie in 2009 uitgevoerd werd en waarbij aan beleidsmakers gevraagd werd eventuele wijzigingen in het beleid op te lijsten (OECD 2009a).

zijds richten deze maatregelen zich op het behoud of uitbreiding van de werkgelegenheid. Zo wordt gesubsidieerde, publieke tewerkstelling uitgebreid. Daarnaast kan men de werknemers stimuleren om minder uren te werken. Dit kan door een verhoging van de uitkeringen voor tijdelijke werkloosheid, door het uitbreiden van de doelgroep die toegang heeft tot deze maatregelen of door het aanbieden van opleidingen tijdens de periodes waarin met niet aan het werk is. Tot slot worden ook maatregelen die werkgelegenheid trachten te verzekeren door het verlagen van de loonkosten voor de werkgevers tot deze categorie gerekend. Anderzijds zijn er de maatregelen die zich specifiek tot de werklozen richten. Zo kan men zich genoodzaakt zien de capaciteit van de PES te verhogen door het aanwerven van bijkomende consultants. Verder wordt in bepaalde landen intensiever begeleid naar werk of wordt het aantal opleidingsplaatsen verhoogd. Opvallend is dat het monitoring- en sanctioneringsbeleid dat de laatste jaren in de meeste landen ingevoerd werd, op papier alleszins, doorgaans ongewijzigd bleef.



Bron: OESO

Grafiek 2 Uitgaven voor arbeidsmarktbeleid als % van BNP in 2007 en 2009

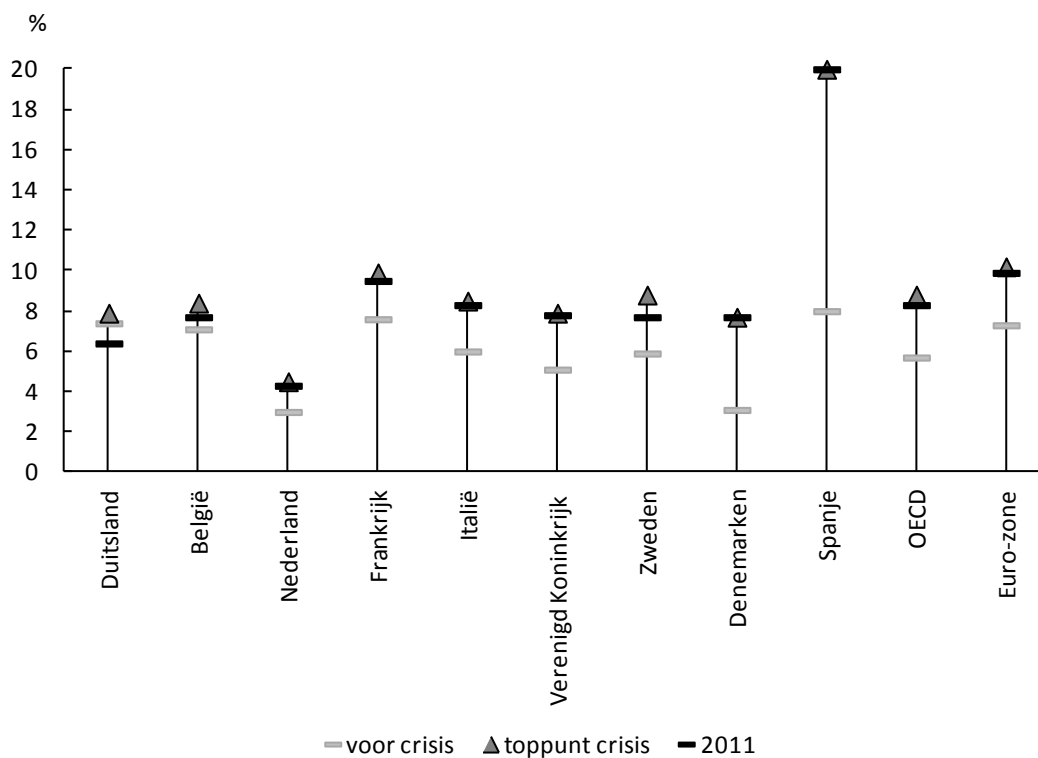
**Duitsland** kan in deze laatste recessie zeker aangehaald worden als good practice. Gedurende de crisis steeg de werkloosheid amper en momenteel ligt de werkloosheidsgraad zelfs onder het niveau voor de crisis (cfr. grafiek 3). In de eerste plaats zette Duitsland zwaar in op het behouden van de werkgelegenheid door de promotie van de zogenaamde Kurzarbeit, waarbij de werknemers minder gaan werken en hiervoor gecompenseerd worden door de overheid. Ook ten gevolge van de crisis heeft Duitsland de werking van zijn arbeidsbemiddelingsdienst uitgebreid en versterkt om zo bijkomende steun te verlenen aan werklozen. Verder werd op het vlak van activerende maatregelen de financiering voor opleidings- en trainingsmaatregelen opgedreven. De uitbreiding van de basisdienstverlening voor werklozen komt vooral tot uiting in de aanwerving van bijkomende consultants en trajectbegeleiders. In 2008 werden 4 200 consultants aangeworven, in 2009 nogmaals 5 000. Dit zorgt ervoor dat de ratio aantal werklozen per consultant vrij laag; cijfers van april 2011 rapporteren een ratio van 1/86 voor jongeren en 1/158 voor volwassenen. Daarnaast trachtte men de vaardigheden van de werklozen te beschermen en eventueel zelfs te verbeteren door het budget voor training en oplei-

ding gevoelig te verhogen. Bovendien werd de doelgroep ook tijdelijk uitgebreid naar oudere en laaggeschoolden die in KMO's tewerkgesteld zijn en tijdelijke werknemers. Sociale zekerheidsbijdragen, zowel deze van werknemers als die van werkgevers, werden tot slot tijdelijk verlaagd.

De arbeidsmarkt in **Spanje** werd zeer zwaar getroffen door de crisis: de werkloosheidsgraad steeg met maar liefst 13 pptn. tussen 2008 en het begin van 2011 (cfr. grafiek 3). Bovendien zijn het vooral de jongeren die het slachtoffer zijn van deze dramatische stijging van de werkloosheid. In 2010 werd dan ook een belangrijke arbeidsmarkthervorming doorgevoerd die de impact van de crisis zou moeten tegengaan. Deze hervorming bestond onder meer uit het verhogen van de interne flexibiliteit op de arbeidsmarkt, het promoten van jobcreatie, het uitbreiden van arbeidsbemiddelingsdiensten en training. De Spaanse arbeidsmarkt kent door het hoge aandeel tijdelijke contracten vooral externe flexibiliteit, in tijden van recessie verliezen dus veel mensen hun baan. Door de ontslagregeling voor personen met een vast contract te versoepelen hoop men deze contractvorm te promoten en de interne flexibiliteit, waarbij mensen hun job behouden maar bijvoorbeeld minder uren gaan werken, te verhogen. Verder wil men door de introductie van allerlei loonkostensubsidies voor jongeren, ouderen, personen met een handicap en langdurig werklozen de jobcreatie stimuleren. Personen met een handicap of jongeren die zelfstandige worden krijgen eveneens een vermindering van hun sociale zekerheidsbijdragen. Bij de publieke arbeidsbemiddelingsdiensten werden zowel in 2008 als in 2011 1 500 bijkomende jobconsultanten aangeworven. Bovendien werd ook meer en meer samengewerkt met private bedrijven op het vlak van arbeidsbemiddeling. Tot slot werden een programma voor beroepsopleidingen (PREPARA) opgericht. Dit programma richt zich specifiek op jongeren, laaggeschoolden en personen die voorheen in de bouwsector tewerkgesteld waren.

Ook in het **Verenigd Koninkrijk** steeg de werkloosheidsgraad van het zeer lage 5% in 2008 naar bijna 8% in 2011 (cfr. grafiek 3). Jongeren zijn relatief oververtegenwoordigd binnen de populatie werklozen. Naast een aantal andere maatregelen om de gevolgen van de crisis tegen te gaan, werd het budget voor activerende arbeidsmarktmaatregelen gevoelig uitgebreid. In eerste instantie werd de dienstverlening van de publieke arbeidsbemiddelingsdienst, Jobcenter Plus, uitgebreid. Zo werd de trajectbepaling en begeleiding voor werklozen vervroegd. Daarnaast worden ook meet opleidings- en werkervaringsplaatsen voorzien in de bestaande programma's. Hierbij richt men zich voornamelijk op de jongere werklozen. Nieuwe initiatieven zijn het Future Jobs Fund en Working Neighbourhoods Fund die subsidies voorzien voor werkgevers die nieuwe banen creëren voor respectievelijk jongeren en personen die in een regio met een hoge werkloosheidsgraad wonen.

Bij het begin van de crisis bedroeg de **Franse** werkloosheidsgraad 7.6%. Dit percentage steeg tot 10% in 2010 (cfr. grafiek 3). De crisis werd voornamelijk gevoeld in de bouwsector, door werknemers met een tijdelijk contract, door laaggeschoolden en door jongeren (OECD, 2011). Om de instroom in de werkloosheid te beperken werd het deeltijds werken gepromoot onder meer door maatregelen die het deeltijds werken / deeltijds studeren interessant maakten. Om tegelijkertijd ook de uitstroom uit de werkloosheid te verhogen werden daarnaast ook andere maatregelen getroffen (OECD, 2009). Ten eerste werd het aantal gesubsidieerde jobs gevoelig verhoogd. Deze nieuw gecreëerde banen zijn in de eerste plaats gericht op ouderen en laaggeschoolde jongeren. Daarnaast werd de tewerkstelling door middel van een leercontract financieel gepromoot. Begeleiding naar werk en sollicitatietraining werd bovendien tijdelijk ook aangeboden aan personen die geen recht hebben op een werkloosheidsuitkering.



Bron: OECD

Grafiek 3 Werkloosheidsgraden voor de crisis, op het toppunt van de crisis en in 2011

Bij het begin van de crisis in 2008 was de werkzaamheidsgraad in **Zweden** hoog. Dit werd in belangrijke mate geweten aan het relatief gunstige uitkeringsstelsel en het uitgebreid activerend beleid. Door de crisis steeg de werkloosheid van 5.9% in 2008 naar 8.8% op het toppunt van de crisis (cfr. grafiek 3). De eerste slachtoffers waren degenen met een tijdelijk contract. Verder blijken de laaggeschoolden, de jongeren en de allochtonen oververtegenwoordigd binnen de groep van crisis-werklozen (OECD 2011). Om de stijgende werkloosheid tegen te gaan ondernam de Zweedse overheid initiatieven op verschillende fronten. Naast een aantal fiscale maatregelen die de vraag terug moesten aanzwengelen werden ook een aantal maatregelen genomen die er specifiek op gericht waren de werkloosheid terug te dringen, enerzijds door het stimuleren van de vraag naar arbeid, anderzijds door het versterken van de werklozen. Allereerst trachtte men de vraag naar arbeid te stimuleren door het verhogen van het aantal gesubsidieerde banen. De groep personen die in aanmerking komt voor zulke gesubsidieerde baan werd ook tijdelijk verruimd. Verder werd de tegemoetkoming voor werkgevers die langdurig werklozen of inactieven aanwerven, verhoogd. Tot slot kregen bedrijven in moeilijkheden ook de mogelijkheid de betaling van hun sociale zekerheidsbijdragen en belastingen met twaalf maanden uit te stellen. Aan de andere kant werd ook de dienstverlening voor werklozen uitgebreid. Er werden tijdelijk bijkomende begeleidingstrajecten, opleidingen en werkervaringsplaatsen aangeboden. Sociale zekerheidsbijdragen voor personen die zelfstandigen worden, werden permanent verlaagd.

Als een kleine open economie werd **Denemarken** zwaar getroffen door de globale economische crisis. Het BNP liep terug met 6%. Deze ontwikkeling liet zich ook voelen op het vlak van werkgelegenheid en in de werkloosheidsgraad, die meer dan verdubbelde. Voor de economische crisis werd het Deense flexicurity model naar voor geschoven als het na te streven model. Dit model wordt geken-

merkt door een flexibele aanwervings- en ontslagwetgeving, een genereus uitkeringsstelsel en een sterke nadruk op activering. Andersen (2011) buigt zich over de vraag hoe dit model een recessie doorstaat. Hij vindt dat de daling van het BNP en de daarmee samenhangende daling van de werkgelegenheid, bijna volledig vertaald wordt in jobdestructie. Dit is een verschil met andere landen waar men de crisis in eerste instantie tracht op te vangen door allerlei maatregelen van werkduurverkorting. Ongeveer de helft van deze ontslagen werknemers worden werkloos<sup>2</sup>, wat de druk op het uitkeringsstelsel en het activerend beleid verhoogd. In Denemarken is het budget voor activerend arbeidsmarktbeleid gekoppeld aan de werkloosheidsgraad. In tijden van recessie, en bij een stijgende werkloosheidsgraad, stijgen de uitgaven voor activerende maatregelen dus automatisch. Ten gevolge van de recessie werd de trajectbepaling voor werklozen werd vervroegd. Werklozen jonger dan 30 zijn reeds na drie maanden, in plaats van na zes maanden, verplicht om deel te nemen aan een activerende maatregel. Men onderscheid drie types van maatregelen. Ten eerste is er de assessment van noden, gevolgd door een intensieve begeleiding naar werk, mogelijk aangevuld met een (klassikale) opleiding. Met ongeveer twee derde van de activerende trajecten, ligt het zwaartepunt duidelijk bij deze eerste pijler. Ten tweede kan men een beroepsopleiding krijgen en dit bij een werkgever uit de publieke of private sector. Ten derde worden werklozen met behulp van loonsubsidies tewerkgesteld. Andersen (2011) beschrijft hoe getwijfeld wordt aan het nut van het activerend beleid in tijden van laagconjunctuur. In de eerste plaats wordt gevreesd dat de effectiviteit van activerende maatregelen verlaagd in tijden van laagconjunctuur, wanneer er minder vacatures zijn en meer werklozen zijn. Deze effectiviteit kan bovendien verder verlagen doordat men door de verhoogde instroom in activerende maatregelen<sup>3</sup> inboet op de kwaliteit van deze maatregelen. Daarnaast wijst men er ook op dat de werklozenpopulatie ook van samenstelling veranderd. Onder de personen die ontslagen worden in een recessie is een niet onaanzienlijk deel dat waarschijnlijk ook zonder activerende maatregel een nieuwe baan zou vinden. Activering van de volledige werklozenpopulatie leidt in dit geval tot hoge deadweight kosten.

Door de globale financiële crisis kromp de **Nederlandse** economie vanaf het vierde kwartaal van 2008. De inkrimping van de arbeidsmarkt volgde met een half jaar vertraging. Enerzijds daalde het aantal vacatures, anderzijds steeg de werkloosheidsgraad relatief weinig van 3% in 2008 tot 4.3% in 2011 (cfr. grafiek 3). Vooral mannen, jongeren en allochtonen kregen de zwaarste klappen. Nederland ondernam verschillende maatregelen om de gevolgen van de crisis te bestrijden. In de eerste plaats richtte men zich op het beperken van de instroom in de werkloosheid, onder meer door systemen van werktijdverkorting en door het tijdelijk introduceren van deeltijd WW. Door werktijdverkorting konden werkgevers het aantal gepresteerde uren van hun werknemers inperken. Voor het aantal uren dat werknemers minder werkten, ontvingen zij een werkloosheidsuitkering, gebaseerd op hun WW-rechten. Voor de werkgever gold wel een inspanningsverplichting tot scholing en detachering van de werknemers. De regeling werktijdverkorting liep af in maart 2009, maar is in april voortgezet in de vorm van de deeltijd-WW. Net als bij de werktijdverkorting werkt een werknemer in de deeltijd-WW een aantal uren per week minder, waarvoor de werknemer een werkloosheidsuitkering ontvangt. Deze uitkering gaat ten koste van de opgebouwde WW-rechten, maar over de gewerkte uren worden nieuwe rechten opgebouwd. De werknemers zijn niet verplicht te solliciteren of een re-integratietraject te volgen. De deeltijd-WW is een ruimere regeling dan de werktijdverkorting, omdat voor de laatste alleen bedrijven in aanmerking kwamen met een omzetverlies van minimaal 30 procent, terwijl voor de deeltijd-WW in principe alle bedrijven in aanmerking komen. Daarnaast werd ook mogelijk gemaakt dat jongeren langer dan normaal in een tijdelijk contract mogen werken. Hierdoor maken deze werknemers meer kans op een verlenging van hun tewerkstelling. Verder werd de dienstverlening

<sup>2</sup> Dit grote verschil wordt door Andersen (2011) geweten aan een drietal factoren. Ten eerste geeft hij aan dat de werkelijke werkloosheidsgraad onderschat wordt aangezien niet alle ontslagen werknemers recht hebben op een werkloosheidsuitkering. Ten tweede blijkt de verslechterde arbeidsmarktsituatie ook een incentive te zijn om terug te gaan studeren. Tot slot stromen buitenlandse werkkrachten, die aangetrokken werden in tijden van krapte op de arbeidsmarkt, terug uit.

<sup>3</sup> Tussen 2008 en 2010 verdrievoudigde het aantal deelnemers aan activerende maatregelen.

voor werkzoekenden uitgebreid met de introductie van mobiliteitscentra. Deze centra bieden een intensievere vorm van begeleiding waarbij men de nadruk legt op maatwerk. Tot slot werden ook de budgetten voor training en opleiding uitgebreid.

Ook in **België** veroorzaakte de inzinking van de activiteit in het vierde kwartaal van 2008 een krimp in de werkgelegenheid. De stijging van de werkloosheidsgraad bleef relatief beperkt: van 7.1% in 2008 tot 8.4% op het toppunt van de crisis (grafiek 3). Ten eerste trachtte men het aantal naakte ontslagen te verhinderen door de invoer van crisismaatregelen: tijdelijke aanpassing van de arbeidsduur, crisistijdscrediet, economische werkloosheid voor bedienden en crisispremie. Voor de werklozen werd bovendien begin 2010 de 'versterkte activering' ingevoerd. Deze crisismaatregel, het win-win plan, breidt het bestaande Plan Activa tijdelijk uit en voert, uitsluitend voor aanwervingen die gebeuren in de loop van 2010 en 2011, voor bepaalde doelgroepen van werklozen (afhankelijk van leeftijd, werkloosheidsduur en scholingsniveau) ofwel een fors verhoogde ofwel een nieuwe activeringsuitkering in.

## 4. Evaluatie

We vinden weinig onderzoeken terug die zich buigen over de vraag of de effecten van activerende maatregelen wijzigen naargelang de stand van de economie en of men het activerend beleid dan ook zou moeten aanpassen de conjunctuur. Dit heeft weinig te maken met een gebrek aan interesse in dit thema, maar des te meer met de evaluatieproblemen waarmee men onvermijdelijk geconfronteerd wordt en die zeer hoge eisen stellen aan de te gebruiken data. In deze paragraaf vatten we enkele papers rond dit thema samen.

### 4.1 Nordlund (2011)

Deze paper bekijkt en vergelijkt de effectiviteit van het Zweedse activerend beleid tijdens periodes van laagconjunctuur, begin jaren '90, en periodes van hoogconjunctuur, eind jaren '90.

In het begin van de jaren '90 werd Zweden getroffen door een recessie. De werkloosheidsgraad steeg vanaf dan van nog geen 2% naar 9%. Bijna de helft van de werklozen in deze periode, of 5% van de actieve bevolking, nam (verplicht) deel aan een activerende maatregel. Het activerend beleid werd immers niet enkel gebruikt als een manier om kennis en vaardigheden aan te scherpen, maar ook als voorwaarde om uitkeringsgerechtigd te blijven. Vanaf 1997 herstelde de Zweedse economie zich en daalde de werkloosheidsgraad jaar na jaar tot 'een dieptepunt' van 4% in 2002.

Nordlund maakt gebruik van panel data, de LISA databank, die demografische gegevens, inkomensgegevens, informatie over werk en werkloosheidsperiodes van 4.6 miljoen Zweden gedurende een periode van 12 jaar (1991-2003) opvolgt. Uit deze databank werden twee groepen geselecteerd; enerzijds personen die werkloos werden in 1993 en anderzijds personen die werkloos werden in 1998. Deze personen werden vervolgens gedurende vier jaar opgevolgd. Door de enorme omvang van de data voorhanden zijnde data konden strenge selecties toegepast worden die ervoor zorgden dat de twee groepen homogeen waren op het vlak van werkloosheidsgeschiedenis en andere achtergrondkenmerken zoals geslacht, leeftijd, geboorteland, opleiding, burgerlijke staat, arbeidshandicap, tewerkstellingssector en woonplaats. Dit maakt dat eventuele verschillen in effecten van activerende maatregelen kunnen toegewezen worden aan de maatregelen en niet aan de veranderde groep van werklozen.

Om de effectiviteit van de activerende maatregelen te kunnen inschatten wordt gebruik gemaakt van duuranalyses, meer bepaald Cox regressies. Nordlund definieert drie verschillende afhankelijkheden. Ten eerste meet de uitstroomkans uit de werkloosheid de employability van de werklozen. Ten tweede meet de kans op een ononderbroken tewerkstelling gedurende één jaar de duurzaamheid van de tewerkstelling. Ten derde wordt ook gekeken naar het inkomensniveau, meer bepaald naar de perio-

de die men nodig heeft om terug het loonniveau van voor de werkloosheid te bekomen. Bij deze modellen bestudeert ze steeds het verschil tussen de personen die tijdens hun werkloosheidsperiode een activerende maatregel volgden en degenen die niet deelnamen aan zulke maatregel. In de modellen wordt naast verschillen in de geobserveerde kenmerken, ook rekening gehouden met verschillen in niet geobserveerde kenmerken.

Theorie en literatuuronderzoek leiden haar tot deze drie hypothesen:

- Deelnemen aan een activerende maatregel is beter dan niet deelnemen en dit zowel in tijden van hoogconjunctuur als in tijden van laagconjunctuur;
- Door de toename van het aantal werklozen en de hiermee samenhangende verhoogde druk op de activerende maatregelen tijdens een recessie, zijn de effecten positiever in een periode van hoogconjunctuur;
- Tijdens perioden van laagconjunctuur zijn ‘training-first’ maatregelen effectiever dan ‘work-first’ maatregelen. Tijdens perioden van hoogconjunctuur is het omgekeerde het geval.

De eerste hypothese wordt op alle drie maatstaven bevestigd. Deelnemers aan activerende maatregelen vinden sneller werk, blijven sneller minstens een jaar tewerkgesteld en bereiken sneller hun loonniveau van voor hun werkloosheidsperiode dan personen die werkloos waren zonder deel te nemen aan een activerende maatregel. Deze resultaten worden zowel voor de groep van 1993-werklozen als voor de 1998-werklozen gevonden.

Ook de tweede hypothese wordt grotendeels bevestigd. De effecten van activerende maatregelen blijken iets sterker voor de 1998-werklozen. De verklaring hiervoor wordt gezocht in het feit dat bij krapte op de arbeidsmarkt, meer passende opleidingen aangeboden worden die een concrete oplossing bieden voor deze krapte. Deze wisselwerking tussen arbeidsmarkt en activerend beleid zou ervoor zorgen dat het trainingseffect positiever is in tijden van hoogconjunctuur. Daarnaast blijkt ook de matching tussen vacatures en werkzoekenden gemakkelijker tijdens periodes van hoogconjunctuur. Wel blijkt uit de resultaten dat de effecten van training gevolgd tijdens een recessie duurzamer zijn. De positieve effecten op het menselijk kapitaal blijven ook lange tijd na het afsluiten van de maatregel aanwezig. Dit geeft aan dat de maatregel een effectief instrument is om een periode van verminderde vraag op de arbeidsmarkt te overbruggen. Voor de maatregelen die direct gericht zijn op een tewerkstelling vinden we geen gelijkaardig verschil naargelang de stand van de conjunctuur.

De derde hypothese, die stelt dat ‘training-first’ effectiever is bij laagconjunctuur en ‘work-first’ maatregelen bij hoogconjunctuur kan niet bevestigd worden. Enerzijds vindt Nordlund dat trainingsmaatregelen de beste effecten hebben wanneer we de volledige periode in ogenschouw nemen, ongeacht of deze maatregelen tijdens een periode van hoog- dan wel laagconjunctuur ondernomen werden. Anderzijds blijken de tewerkstellingsmaatregelen beter wanneer het gaat om snelle uitstroom, eveneens ongeacht de stand van de conjunctuur.

## 4.2 Forslund et al. (2011)

Forslund et al. vergelijken twee veelgebruikte activerende maatregelen in Zweden: ‘arbetspraktik’, een werkervaringsprogramma en ‘arbetsmarknadsutbildning’, een opleidingsprogramma. Door deze arbeidsmarktmaatregelen te vergelijken op verschillende momenten trachten ze een inzicht te krijgen in de relatieve effectiviteit van deze maatregelen en hoe die mogelijk verandert naargelang de stand van de conjunctuur. Daarenboven laat een vergelijking van twee maatregelen ook toe rekening te houden met factoren die een gelijke invloed hebben op alle activerende maatregelen en mogelijk correleren met de stand van de conjunctuur, zoals bijvoorbeeld een wijzigende werklozenpopulatie.

Ze maken voor hun analyses gebruik van Zweedse administratieve data betreffende werkloosheidsperiodes. Ze selecteerden personen tussen 25 en 55 die in de periode tussen 1999 en 2005 binnen



het jaar na hun instroom in de werkloosheid deelnamen aan 'arbetspraktik' of 'arbetsmarknadsutbildning'. Hun steekproef telt uiteindelijk 165 422 observaties.

In eerste instantie selecteerden Forslund et al. voor de deelnemers aan de werkervaring, vergelijkingspersonen binnen de groep van deelnemers aan de arbeidsmarktopleiding. Hiervoor gebruikten ze propensity score matching<sup>4</sup>. Om de kans op een deelname aan de werkervaringsmaatregel te schatten werden de volgende variabelen gebruikt: instroomjaar, timing van de maatregel, geslacht, leeftijd, opleidingsniveau, geboorteland, woonplaats en werkloosheidsgeschiedenis. Vervolgens schatten ze Cox regressiemodellen die de voorwaardelijke uitstroomkans uit de werkloosheid berekenen. Door deze resultaten met elkaar te vergelijken kunnen ze de relatieve effectiviteit van een deelname aan een werkervaringsprogramma ten opzichte van een deelname aan een arbeidsmarktopleiding inschatten. Hierbij maken ze steeds een onderscheid tussen de effecten in de eerste 100 dagen na de start van de maatregel, waarin het docking effect het sterkst speelt, en de lange termijn behandelingseffecten die vanaf 100 dagen na de start van de maatregel waargenomen worden.

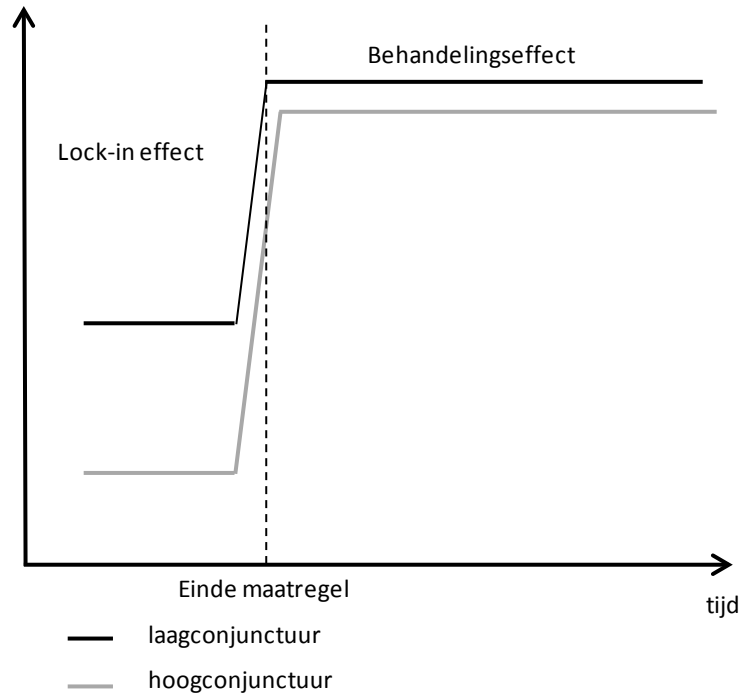
Over de gehele periode vinden de onderzoekers gemiddeld een groter docking effect voor de opleidingsmaatregel, i.e. op korte termijn hebben deelnemers aan een opleiding minder kans om uit te stromen naar werk dan deelnemers aan een werkervaring. Op lange termijn, 100 dagen na de start van de maatregel, stellen ze vast dat de opleidingsmaatregel een positiever effect resorteert dan de werkervaringsmaatregel. Ze berekenen dat het break-even punt ongeveer op zeven maanden na de start van het programma kan gesitueerd worden; na dit punt kan opleiding als een effectievere maatregel beschouwd worden.

Vervolgens bekeken Forslund et al. de invloed van de conjunctuur op deze resultaten. De stand van de conjunctuur werd in de regressies binnengebracht als de regionale werkloosheidsgraad. Ze vinden dat, in geval van een hoge werkloosheidsgraad, het lock-in verschil kleiner wordt. Daarenboven wordt het verschil in de lange termijn effecten groter (grafiek 4). Deze vaststelling doet hen besluiten dat opleiding relatief efficiënter kan ingezet worden in tijden van laagconjunctuur. Ook wanneer er gecontroleerd wordt voor verschillen in de timing van het programma of regionale verschillen in de samenstelling van de populatie blijven deze bevindingen overeind. Opnieuw berekenen ze het break-even punt. In laagconjunctuur blijkt werkervaring de meest effectieve maatregel tot 6.3 maanden na de start van het programma, nadien de arbeidsmarktopleiding beter. In tijden van hoogconjunctuur verschuift dit punt met twee maanden, naar 8.3 maanden.

Forslund et al. (2011) stellen dus dat het idee het type activerende maatregel dat aangeboden wordt afhankelijk te maken van de stand van de conjunctuur gegrond is. Ze wijzen echter ook op de zeer beperkte empirie en benadrukken de noodzaak van meer onderzoek rond dit thema.

---

<sup>4</sup> Propensity Score Matching (PSM) matcht individuen, in tegenstelling tot een één-op-één matching op basis van een enkele score, hier de kans op deelname aan de werkervaringsmaatregel, en niet op basis van verschillende variabelen. Hierbij wordt gesteund op de vaststelling dat het matchen op basis van een relevante score even consistente schattingen kan geven als het matchen op basis van alle relevante veranderlijken (Rosenbaum & Rubin, 1983). In de praktijk bestaat deze matching procedure uit twee stappen. In eerste instantie wordt de kans berekend dat men deelnam aan werkervaring, en dit zowel voor degenen die effectief deelnamen als degenen die deelnamen aan de opleidingsmaatregel. Hiervoor wordt doorgaans een logistische regressie gebruikt. Bij de specificatie van deze regressie worden alle relevant geachte en geobserveerde kenmerken meegenomen. Door vervolgens voor elk individu van de doelgroep een individu te zoeken, dat weliswaar niet tot de doelgroep behoort, maar op basis van zijn of haar geobserveerde kenmerken wel dezelfde kans had om tot de doelgroepen te behoren, kan een vergelijkingsgroep samengesteld worden.



Grafiek 4 Effectiviteit naargelang de stand van de conjunctuur.

#### 4.3 Lechner en Wunsch (2009)

Lechner en Wunsch verdiepen zich in de relatie tussen de effectiviteit van een activerende maatregel, meer bepaald van een opleidingsmaatregel die gevolgd werd tussen 1986 en 1995, en de stand van de conjunctuur. Ze maken hierbij een onderscheid tussen de effectiviteit op korte, middellange en lange termijn.

In de helft van de jaren '80 schommelde de werkloosheidsgraad in West-Duitsland rond 9%. De Duitse eenmaking in '89 gaf echter een boost aan de economie, het BNP groeide gestaag en de werkloosheidsgraad daalde tot 6.3%. Op dit moment bevond de rest van Europa zich reeds in een recessie. In 1992 brak ook voor Duitsland een periode van laagconjunctuur aan en zag men de werkloosheidsgraad terug stijgen tot 8%.

Lechner en Wunsch gebruiken een administratieve databank die informatie over West-Duitse werklozen. Ze bevat informatie over persoonlijke achtergrondkenmerken als leeftijd, geslacht, opleidingsniveau, aantal kinderen, werkloosheidsgeschiedenis (na 1980) en het vorige loon. Daarnaast zijn ook gegevens beschikbaar over de opleidingsprogramma's die deze werklozen al dan niet volgden tussen 1986 en 1995. Deze informatie laat toe de werklozen te verdelen in een doelgroep, gedefinieerd als de deelnemers aan een opleidingsmaatregel, en een controlegroep, gedefinieerd als de werklozen die niet deelnamen aan een opleidingsmaatregel<sup>5</sup>. Tot slot bevat de databank ook informatie over de eventuele tewerkstelling en het daarmee geassocieerde loon tot 2003.

Lechner en Wunsch modelleren de kans op werk zes maanden, 3 jaar, 6 jaar en 8 jaar na de start van het programma. De eerste zou dan voornamelijk het lock-in effect modelleren, de volgende het

<sup>5</sup> De niet-deelnemers mochten aan geen enkel trainingsprogramma deelgenomen hebben in de vier jaar voor of de elf maanden na de potentiële deelname aan de activeringsmaatregel.

human capital effect. Daarnaast vergelijken ze ook het loonniveau van de deelnemers met dat van de niet-deelnemers. De rijke gegevens laten toe in hun analyse te controleren voor eventuele verschillen in de kenmerken van deelnemers of opleidingen.

Voor de gehele periode 1986-1995 vinden Lechner en Wunsch dat een deelname aan een trainingsprogramma de tewerkstellingskans na zes maanden verlaagt met 15 procent punten. Op lange termijn ligt deze kans echter 10 procent punten hoger dan voor werkzoekenden die geen trainingsprogramma volgden. Deze resultaten lijken dus in eerste instantie zowel het bestaan van een negatief lock-in effect op korte termijn, als het bestaan van een positief effect op het menselijk kapitaal op lange termijn te bevestigen. De onderzoekers vinden daarnaast een sterke correlatie van deze effecten met de stand van de conjunctuur. Met name wanneer de werkloosheid bij de start van de maatregel hoog is vinden ze minder negatieve korte termijn en meer positieve lange termijn tewerkstellingseffecten. Het effect op het loonniveau is gelijkaardig. Lechner en Wunsch bevelen dan ook aan om in tijden van laagconjunctuur, opleidingsinitiatieven voor werklozen uit te breiden, en deze terug in te krimpen wanneer de conjunctuur omslaat.

#### 4.4 McVicar & Podivinsky (2010)

McVicar en Podivinsky evalueren het New Deal for Young People (NDYP) programma in het Verenigd Koninkrijk en bekijken hier, in tegenstelling tot eerdere evaluaties van dit programma, specifiek de relatie tussen de uitkomsten van NDYP en de stand van de lokale economie.

Ze geven aan dat theoretische modellen geen uitsluitsel kunnen bieden over deze relatie. Enerzijds verwachten ze immers een groter positief effect van het activerend beleid ten tijde van hoogconjunctuur, aangezien dan meer vacatures voorhanden zijn. Anderzijds zou de toegevoegde waarde van een activerende maatregel kleiner kunnen zijn tijdens periodes van hoogconjunctuur. Wanneer er immers een zekere krapte op de arbeidsmarkt bestaat kunnen velen ook zonder een deelname aan een activerende maatregel werk vinden. Het risico op hoge deadweight kosten is dan ook reëel. Verder benadrukken McVicar en Podivinsky het belang van het controleren voor geobserveerde en niet-geobserveerde verschillen tussen de deelnemers. In regio's met een hoge werkloosheidsgraad kan het profiel van deze deelnemers immers zeer verschillend zijn van dat van de deelnemers in regio's met een lage werkloosheidsgraad. Hiermee samenhangend is het ook belangrijk te weten naar welke arbeidsmarktpositie een jonge werkloze uitstroomt. De beleidsimplicaties van een versnelde uitstroom naar werk zijn immers heel verschillend van de implicaties van een versnelde uitstroom naar inactiviteit.

NDYP is, sinds 1998, een verplicht activeringsprogramma voor jongeren tussen 18 en 24, die minstens gedurende zes maanden een Jobseeker's Allowance (JSA)<sup>6</sup> kregen. In een eerste fase, "gateway", sluit men een overeenkomst met de werkzoekende af. In deze overeenkomst wordt bijvoorbeeld de zoekmethode en het aantal beoogde sollicitaties per week vastgelegd. Gedurende vier maanden wordt deze overeenkomst elke veertien dagen opgevolgd in een gesprek met een PES-consulent. Wanneer het zoekgedrag niet voldoet aan de vooropgestelde norm kunnen uitkeringssancties volgen. Indien men na vier maanden nog steeds werkloos is volgt een tweede fase, "option". Deze fase behelst een verplichte deelname aan een opleiding of training, gesubsidieerde tewerkstelling of vrijwilligerswerk en dit gedurende gemiddeld zes maanden. Na deze periode, in een derde fase, de "follow through" valt men weer terug op de intensieve monitoring van het zoekgedrag.

<sup>6</sup> Het kan hier gaan om een insurance-based JSA, een werkloosheidsuitkering die verkregen wordt nadat men voldoende rechten opbouwde door te werken, of om een income-based JSA, de uitkering die men verkrijgt wanneer men niet voldoende werkervaring kan voorleggen. Beide uitkeringen stellen dezelfde eisen op het vlak van beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt en zoekgedrag.

McVicar en Podivinsky selecteren voor hun analyses 5% van de mannelijke werkzoekenden die een JSA uitkering verkregen tussen 1996 en 2001. Ze beperken zich hierbij tot de individuen tussen 18 en 29, waarbij de werkzoekenden tussen 25 en 29 fungeren als controlegroep voor de 18 tot 24-jarigen die verplicht moeten deelnemen aan NDYP. Ze bekomen zo informatie over 97 876 individuen of 229 522 werkloosheidsperiodes. Door middel van duurmodellen modelleren ze vervolgens de voorwaardelijke uitstroomkans uit de werkloosheid. Zoals eerder aangehaald maken ze hier een onderscheid tussen de uitstroom naar werk, de uitstroom naar inactiviteit (opleiding, andere uitkeringen, ...) en een derde onbekende uitstroomrichting<sup>7</sup>. In deze modellen wordt er gecontroleerd voor een aantal geobserveerde kenmerken zoals leeftijd, voorkeursberoep, burgerlijke staat, werkloosheidsgeschiedenis en vestigingsplaats van het uitkeringskantoor. Om de invloed van conjunctuur mee te nemen wordt bovendien een variabele opgenomen die de lokale werkloosheidsgraad meet. De interactie van de deelname aan NDYP en deze lokale werkloosheidsgraad geeft dan aan of deze activeringsmaatregel een verschillend effect heeft naargelang de hoogte van de werkloosheidsgraad. Tot slot wordt ook gecontroleerd voor niet geobserveerde heterogeniteit.

In verband met de uitstroom naar werk concluderen ze in de eerste plaats dat het NDYP een positieve invloed heeft. Het interactieeffect met de lokale werkloosheidsgraad is echter negatief: wanneer er geen werkloosheid is, verhoogd de voorwaardelijke uitstroomkans van NDYP-deelnemers met 17%, bij een gemiddelde werkloosheid is dit nog slechts 7% en bij de hoogste werkloosheidsgraad verlaagd een deelname aan NDYP de voorwaardelijke uitstroomkans naar met 8%. Dit lijkt aan te geven dat het gebrek aan vacatures, de hogere toegevoegde waarde van een activeringsprogramma in tijden van recessie volledig teniet doet. Ook de uitstroom na inactiviteit verhoogt sterk door een deelname aan het NDYP. Deze stijging is sterker wanneer de lokale werkloosheidsgraad hoger is. Deze bevinding ondersteunt de stelling van het zogenaamde dreigingseffect; personen stromen uit de werkloosheid enkel en alleen om een deelname aan de activerende maatregel te vermijden. Voor de derde uitstroomoptie, die naar een onbekende arbeidsmarktpositie, vinden McVicar en Podivinsky grotendeels dezelfde resultaten als bij de uitstroom naar werk. Ze besluiten hun paper met de pessimistische visie dat activeringsmaatregelen het minst effectief zijn net wanneer men er het meeste nood aan heeft.

#### 4.5 Overige

Tot slot wordt soms heil gezocht in een metastudie. Metastudies verzamelen immers allerlei micro-economische studies. Deze studies beantwoorden een onderzoeksvraag in een bepaald economisch klimaat. Door vele studies samen te brengen verkrijgt men dan ook een gedifferentieerd beeld van de conjunctuur. Zo voegt Kluve (2006) 137 evaluaties samen. Elke evaluatie wordt beschouwd als een observatie. Met behulp van een regressie die controleert voor de evaluatiemethode, de gebruikte data, de geëvalueerde maatregel én de stand van de conjunctuur maakt hij een inschatting van de effectiviteit van activerende maatregelen. In eerste instantie vindt hij dat deze effectiviteit iets hoger is in tijden van recessie, wanneer de werkloosheidsgraden hoog zijn. Wanneer hij daarnaast controleert voor het land dat de activerende maatregel aanbiedt, blijkt de hoogte van de werkloosheidsgraad niet langer statistisch significant. Kluve waarschuwt bovendien dat er zeer moeilijk gecontroleerd kan worden voor feit dat de individuele studies en maatregelen gekaderd zijn in een specifiek institutioneel kader en zich richten tot bepaalde deelnemers. Dit is dan ook de belangrijkste beperking het gebruik van deze metastudies om een antwoord te bieden op de vraag of (bepaalde) activerende maatregelen effectiever zijn tijdens een periode van laagconjunctuur. Mogelijk staan de deelnemers aan activerende maatregelen tijdens laagconjunctuur iets dichterbij de arbeidsmarkt dan tijdens hoogconjunc-

<sup>7</sup> In de JUVOS-databank is de uitstroomrichting niet steeds aangegeven. Waarschijnlijk gaat het hier om een mengeling tussen personen die werk vonden en personen die uitstroomden naar inactiviteit. In de analyses wordt deze 'uitstroom naar onbekend' categorie apart behandeld.

tuur. In dit geval zou het betere resultaat van de maatregel dan ook (ten dele) te wijten kunnen zijn aan het afkomen van de betere werkzoekenden voor een deelname aan de maatregel.

## 5. Activeren in tijden van laagconjunctuur

### 5.1 Een uitdaging voor het beleid

De kredietcrisis van 2008 resulteerde in een inkrimping van de economie en na verloop van tijd eveneens in een inkrimping van de arbeidsmarkt. De werkloosheidsgraad steeg in de meeste landen gevoelig. In principe gaat het hier om conjuncturele werkloosheid, die verdwijnt wanneer de arbeidsmarkt terug aantrekt. Door ervaringen in vorige periodes van recessie bestaat echter de vrees dat een deel van deze conjuncturele werkloosheid structureel van aard wordt. Een fenomeen dat doorgaans hysteresis genoemd wordt. In dat geval zou een deel van de personen op beroepsactieve leeftijd die nu werkloos zijn, de aansluiting met de arbeidsmarkt verliezen. Overheden trachten dit doemscenario te vermijden en gooien hiervoor verschillende instrumenten in de strijd.

Ook het activerend arbeidsmarktbeleid kan ingezet worden om de gevolgen van de recessie op de werkloosheid te beperken. In vorige recessies bleken voornamelijk de uitgaven voor uitkeringen, het passief arbeidsmarktbeleid, te stijgen. De uitgaven voor het actief beleid verminderden in diezelfde recessies sterk. Deze recessie namen veel overheden zich voor het actief beleid uit te breiden. In sommige landen, zoals Denemarken en Zwitserland, werden zelfs mechanismen geïntroduceerd die de uitgaven voor het activerend beleid automatisch uitbreiden naarmate de werkloosheid stijgt.

Men kan zich de vraag stellen of zulke (meer dan) proportionele toename gerechtvaardigd is. Of het gebruik van activerende maatregelen in tijden van recessie effectief is. Meer nog, of het gebruik van activerende maatregelen tijdens een recessie effectiever is dan tijdens een periode van economische groei. Bovendien lijkt het mogelijk dat niet alle activerende maatregelen op dezelfde manier beïnvloed worden door de stand van de conjunctuur.

Centraal in de meeste theorieën rond de effectiviteit van het activerend beleid tijdens een recessie staat het lock-in effect. Dit effect zorgt ervoor dat werklozen die deelnemen aan een activerende maatregel tijdelijk minder snel uitstromen naar werk. Bovendien zou dit negatieve effect minder zwaar doorwegen in tijden van laagconjunctuur wanneer de reële kans op een job sowieso lager is. Op deze manier zou een activerende maatregel effectiever zijn in tijden van recessie.

Men moet hierbij wel in het achterhoofd houden dat niet alle maatregelen hetzelfde lock-in effect hebben. Bij een intensieve opvolging van het werkzoekgedrag of sollicitatietraining is dit lock-in effect nihil. Terwijl dit effect wel van belang kan zijn bij (intensieve) opleidingsmaatregelen. Vandaar komt men tot de aanbeveling om in tijden van recessie meer in te zetten op de 'training-first' maatregelen dan op de 'work-first' maatregelen.

De empirische bewijslast is echter eerder beperkt. De vele uitdagingen voor de evaluator en data die we samenvatten in de volgende paragraaf zijn hier waarschijnlijk niet vreemd aan. In deze paper werd echter een overzicht gegeven van de weinige onderzoeken die wel voorhanden zijn. Hun voornaamste bevindingen en aanbevelingen kunnen we samenvatten als volgt:

- Activerende maatregelen vergroten, zowel bij hoog- als bij laagconjunctuur de kans om werk te vinden.
- De effectiviteit van activerende maatregelen blijkt echter kleiner in tijden van laagconjunctuur. Hiervoor worden door de onderzoekers verschillende redenen aangehaald. Ten eerste zijn er minder vacatures, wat de kans op onmiddellijk succes vermindert. Ten tweede is er door de toename van het aantal werklozen waarschijnlijk ook een verhoogde druk op bijvoorbeeld opleidingsmaatregelen. Dit heeft mogelijk een negatieve invloed op de kwali-

- teit van die opleidingen. Tot slot wordt ook aangegeven dat het deadweight verlies groter kan zijn, aangezien het moeilijker wordt de werklozen te selecteren die de hoogste nood hebben aan en het meeste baat hebben bij een deelname aan een activerende maatregel.
- Toch benadrukken de onderzoekers dat het lock-in effect kleiner wordt in tijden van recessie. Daarnaast vinden sommigen dat de positieve lange termijn behandelingseffecten van een opleiding iets groter worden en duurzaam blijven. Het blijft dus interessant door het volgen van een opleiding de aansluiting met de arbeidsmarkt te behouden gedurende een periode van recessie. In dit kader bevelen de meeste onderzoekers dan ook aan om in periodes van laagconjunctuur meer in te zetten op ‘training-first’ maatregelen.
  - Meer empirisch onderzoek op dit terrein is zeker nog nodig.

Bij deze aanbevelingen horen nog wel enkele kanttekeningen. Ten eerste is het niet altijd mogelijk activerende maatregelen vlot aan te passen aan de stand van de conjunctuur. Zeker in het geval van opleiding kampt men vaak met capaciteitsproblemen. Onbedachtzaam uitbreiden heeft mogelijk een negatieve invloed op de geboden kwaliteit, wat op zijn beurt ongetwijfelt de effectiviteit van de maatregel negatief zal beïnvloeden.

Ten tweede moet het duidelijk zijn dat men steeds een inschatting maakt van effectiviteit om personen te laten uitstromen naar de arbeidsmarkt. Er wordt hierbij geen rekening met de kosten van deze maatregelen. Forslund et al. (2011) houden in de conclusie van hun paper een kleine denkoefening. Opleiding is een duurdere maatregel dan werkervaring, om dit verschil te recuperen via de belastingen op arbeid, zouden de personen die een opleiding volgden ongeveer 60 dagen meer moeten werken dan degenen die werkervaring kregen<sup>8</sup>. Uit hun resultaten blijkt dat in de twee jaar na de start van het programma degenen die training kregen, 17 dagen minder werkloos waren bij laagconjunctuur en 4 dagen bij hoogconjunctuur.

## 5.2 Een uitdaging voor de evaluator

Bij een evaluatie van een bepaalde activeringsmaatregel trachten we de feitelijke uitkomsten van een deelname aan deze maatregel te vergelijken met de (hypothetische) uitkomsten van het niet deelnemen aan deze maatregel, de zogenaamde counterfactual. Bollens (2007) geeft een overzicht van experimentele en niet-experimentele benaderingen van evalueren en de bijhorende problemen. Wanneer we willen nagaan of de effecten van een bepaald beleid variëren naargelang de stand van de conjunctuur, moeten we effecten gaan vergelijken op verschillende momenten. Dit brengt verschillende, bijkomende, evaluatieproblemen met zich mee.

Ten eerste kan de maatregel in naam dezelfde zijn, terwijl de inhoud toch veranderde. De werker-activeringsmaatregel, WEP-plus herbergt vóór en na 2009 een hele andere realiteit<sup>9</sup>, terwijl de naam ongewijzigd bleef. Ook de aangeboden beroepsopleidingen kunnen wijzigen naargelang de vraag van de arbeidsmarkt. Deze opleidingen kunnen dan van elkaar verschillen zowel naar inhoud als naar duur. Aangezien deze beide factoren de effectiviteit van een maatregel kunnen beïnvloeden, moet men ervoor oppassen dat eventuele wijzigingen niet verkeerdelijk toegewezen worden aan het verschil in de conjunctuur.

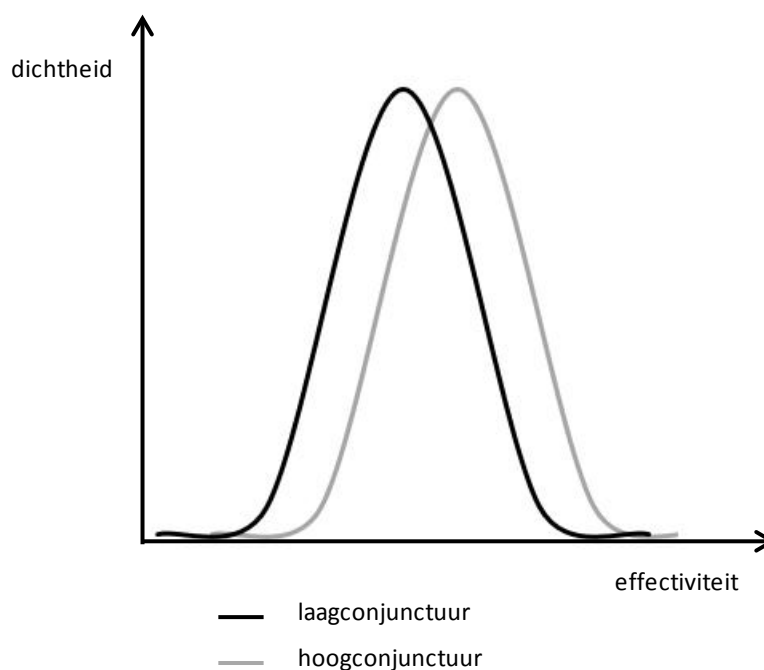
Ten tweede kan de selectie van individuen voor een deelname aan een bepaalde activeringsmaatregel wijzigen. Dit is zeer duidelijk wanneer de selectiecriteria officieel wijzigen. Zo zagen we bijvoorbeeld dat de basisdienstverlening voor uitkeringsgerechtigde werkzoekenden in Frankrijk, omwille van de crisis, tijdelijk ook opengesteld wordt voor niet uitkeringsgerechtigde werkzoekenden. Soms kan zulke verandering ook minder duidelijk vast te stellen zijn. Dit kan het geval zijn wanneer PES-

<sup>8</sup> Gesteld dat beide na hun deelname aan de activeringsmaatregel hetzelfde loon verdienen.

<sup>9</sup> Vanaf 2009 wordt een inschakelingsmodule toegevoegd waarin de deelnemers sollicitatietraining en gedurende zes maanden begeleiding naar een tewerkstelling in het normaal economisch krijgen. Daarnaast wordt ook meer nadruk gelegd op bijkomende opleidingen buiten de werkvloer, zoals bijvoorbeeld een intensieve cursus Nederlands. (De Cuyper et al., 2010)

consulenten bepaalde doelstellingen moeten halen en daarom sommige werkzoekenden sneller naar een maatregel doorverwijzen dan anderen. Forslund et al. (2011) halen het voorbeeld van Zweden aan. In 1999 werd vooropgesteld dat minimaal 70% van de deelnemer drie maanden na het beëindigen van een activeringsmaatregel aan het werk moesten zijn. De Zweedse PES-consulenten reageerden hierop door de sterkste werkzoekenden, die ook zonder gebruik te maken van een activeringsmaatregel een hoge kans hadden om uit te stromen naar werk, te selecteren. Zulke afroming beïnvloedt vanzelfsprekend ook de evaluatie van de effectiviteit van de maatregel.

Ten derde is het waarschijnlijk dat de samenstelling van het doelpubliek van activeringsmaatregelen, doorgaans de werklozenpopulatie, verschilt naargelang de stand van de conjunctuur (Hotz et al. 2005). Deze verschillen kunnen zich situeren, zowel op het vlak van geobserveerde als op het vlak van niet-geobserveerde kenmerken. Algemeen wordt aangenomen dat de werklozenpopulatie in tijden van laagconjunctuur gemiddeld sterker is dan die in tijden van hoogconjunctuur, wanneer er een schaarste op de arbeidsmarkt is. Wanneer we daarnaast ook geloven dat er sprake is van heterogeniteit in de deelname effecten, i.e. dat het effect van een deelname aan een maatregel afhankelijk is van de kenmerken van de deelnemer, bestaat het gevaar dat deze verschillen verkeerdelijk toegewezen worden aan de conjunctuur. We illustreren dit in grafiek 5. Stel dat het profiel van de gemiddelde werkloze in tijden van recessie sterker is, en stel bovendien dat deze sterkere werklozen minder baat hebben van de deelname aan een activeringsmaatregel. Het gemiddelde effect over de hele populatie zal dus kleiner lijken tijdens een recessie, ook al is er in werkelijkheid geen verschil in de effectiviteit op individueel niveau.



Grafiek 5 Verdeling van behandelingseffecten in hoog- en laagconjunctuur

Tot vierde wordt het evalueren verder bemoeilijkt wanneer er sprake is van duurzaamheid. In dit geval heeft de lengte van de werkloosheidsperiode zelf een invloed op de uitstroomkansen van de werklozen. Doorgaans gaat men uit van een negatieve duurzaamheid; naarmate een individu langer werkloos is, zal hij minder intensief zoeken naar werk, zullen zijn vaardigheden eroderen en zal hij minder gegeerd zijn bij werkgevers. Wanneer er variatie is in de timing van de activeringsmaatregelen, kan dit dus ook een variatie in de effectiviteit veroorzaken. Als deze variatie dan ook samen-

hangt met de conjunctuur, bijvoorbeeld in tijden van laagconjunctuur, kampt de PES met capaciteitsproblemen en worden de maatregelen gemiddeld later aangeboden, kan het verschil in effectiviteit verkeerdelijk toegewezen worden aan de stand van de conjunctuur.

Deze laatste twee punten vormen natuurlijk in de eerste plaats een probleem voor de evaluator. Voor beleidsmakers is het immers vaak minder van belang of het verschil in effectiviteit tijdens een recessie direct kan geweten worden aan de stand van de conjunctuur, dan wel eerder een gevolg is van de veranderingen in de samenstelling van de populatie, ten gevolge van diezelfde stand van de conjunctuur.



## Bibliografie

- Andersen T. M. (2011), A flexicurity labour market in the great recession – the case of Denmark. Paper prepared for CPB-ROA conference on flexibility of the labour market, Den Haag, January 2011.
- Ball L. (2009), Hysteresis in unemployment, old and new evidence, NBER Working Paper, Cambridge.
- Blanchard O. & Summers L (1986), Hysteresis and the European Unemployment Problem, NBER Macro Annual, Cambridge.
- Bollens J. (2007), De meting van de effectiviteit van arbeidsmarktprogramma's, Steunpunt Werk en Sociale Economie, HIVA-KULeuven, Leuven, 26 p.
- Calmfors L. (1994), Active labour market policy and unemployment – a framework for the analysis of crucial design features, OECD Economic Studies No. 22.
- Cazes S., Verick S. & Heuer C. (2009), Labour market policies in times of crisis, Employment Working Paper NO. 35, ILO, Geneva.
- De Cuyper P., Jacobs L. & Van Opstal W. (2010), Evaluatie van het nieuwe werkervaringsprogramma Een analyse van de organisatie en financiële positie van de leerwerkbedrijven, HIVA-KULeuven, Leuven.
- Department for Work and Pensions (2009), Buildings Britain's recovery: Achieving full employment,
- Forlund A., Fredriksson P. & Vikström J. (2011), What active labor market policy works in a recession?, IFAU Working Paper, IFAU, Uppsala.
- Furceri D. & Mourougane A. (2009), How do Institutions Affect Structural Unemployment in Times of Crises?, OECD Economics Department Working Papers, No. 730, OECD Publishing, Paris.
- Guichard S. & Rusticelli E. (2010), Assessing the Impact of the Financial Crisis on Structural Unemployment in OECD Countries, OECD Economics Department Working Papers, No. 767, OECD Publishing, Paris.
- Heylen V. & Bollens J. (2009), Activerend arbeidsmarktbeleid. Wat werkt in het buitenland?, Steunpunt Werk en Sociale Economie, HIVA-KULeuven, Leuven, 35p.
- Hoorelbeke D. (2011), Hadden conjuncturele schommelingen een permanent effect op de Vlaamse werkloosheid in het verleden? Mate van hysteresis in de Belgische gewesten, SVR-Webartikel, Studiedienst van de Vlaamse Regering.
- Hotz J., Imbens G. & Mortimer J. (2005), Predicting the efficacy of future training programmes using past experiences at other locations, Journal of Econometrics, Volume 125, Issues 1-2, p.241-270.
- ILO (2011), G20 Country Briefs: Germany, G20 Meeting of Labour and Employment Ministers 26-27 September 2011, Paris.
- ILO (2011), G20 Country Briefs: Spain, G20 Meeting of Labour and Employment Ministers 26-27 September 2011, Paris.
- ILO (2011), G20 Country Briefs: United Kingdom, G20 Meeting of Labour and Employment Ministers 26-27 September 2011, Paris.
- Kluve J. (2006), The effectiveness of European Active Labor Market Policy, IZA Discussion Paper 2018, Institute for the Study of Labor, Bonn.
- Lechner M. & Wunsch C. (2009), Are training programmes more effective when unemployment is high? Journal of Labor Economics, 27, 4, 653-92.

- Mcvicar D. & Podivinsky J. M. (2010), Are Active Labour Market Programmes Least Effective Where They Are Most Needed? Melbourne Institute Working Paper, no16/10, Melbourne Institute of Applied Economic and Social Research The University of Melbourne, Victoria.
- Nordlund M. (2011), What works best when? The role of active labour market policy programmes in different business cycles, *International Journal of Social Welfare*, 20(1), 43-54.
- OECD (2009a), Addressing the labour market challenges of the economic downturn: a summary of country responses to the OECD-EC questionnaire, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2009b), Employment Outlook, Tackling the Jobs Crisis, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2010), Employment Outlook. Moving beyond the Jobs Crisis, OECD Publishing, Paris
- OECD (2011a), Employment Outlook, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2011b), Economic Surveys: France, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2011c), Economic Surveys: Sweden, OECD Publishing, Paris.
- Podivinsky J. M. & Mcvicar D. (2007), Does the Impact of Active Labor Market Programs Depend on the State of the Labor Market? The Case of the UK New Deal for Young People, Discussion Papers in Economics and Econometrics, Economics Division School of Social Sciences University of Southampton, Southampton.
- Rosenbaum P. & Ruben D. (1983), The central role of the propensity score in observational studies for causal effects, *Biometrika*, 70, p. 41-55.
- Van Ours J.C. (2010), Do we need crisis-specific labor market policies? Lessons from the Dutch Miracle – Part II, CESifo Forum, Ifo Institute, Munich.
- World Bank (2008), Labor market programs that make a difference in a time of crisis. Human Development Network and Social Protection, World Bank, Washington.