

Virker aktivering for udsatte unge?

En vidensopsamling om effekten af beskæftigelsesindsatser rettet mod udsatte unge

Rapport

Torben Pilegaard Jensen

Henrik Lindegaard Andersen

KORA

Det Nationale Institut for
Kommuners og Regioners Analyse og Forskning

KORA, Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning, som er en sammenlægning af DSI, AKF og KREVI, blev etableret den 1. juli 2012.

© KORA, Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning og forfatterne

Mindre uddrag, herunder figurer, tabeller og citater, er tilladt med tydelig kildeangivelse. Skrifter, der omtaler, anmelder, citerer eller henviser til nærværende, bedes sendt til KORA, Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning.

Udgiver: KORA, Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning
Telefon: +45 444 555 00
kora@kora.dk

ISBN: 978-87-7509-444-8
5189
September 2012

KORA
Det Nationale Institut for
Kommuners og Regioners Analyse og Forskning
Købmagergade 22
1150 København K
Telefon: +45 444 555 00

Torben Pilegaard Jensen & Henrik Lindegaard Andersen

Virker aktivering for udsatte unge?

En vidensopsamling om effekten af beskæftigelsesindsatser
rettet mod udsatte unge

Forord

Arbejdsmarkedsstyrelsen arbejder løbende med at indsamle viden om effekter af forskellige typer af indsatser over for de forskellige målgrupper for arbejdsmarkedsindsatsen. Interessen retter sig mod kvantitativt orienteret forskning, gerne hvor evalueringsmetoden er kontrollede forsøg, registerbaserede effektstudier eller forskningsbaserede review, jf. Arbejdsmarkedsstyrelsens vidensbank <http://www.jobeffekter.dk/>, som vil blive tilgængelig for relevante aktører på feltet.

På den baggrund har Arbejdsmarkedsstyrelsen bedt AKF om at foretage en "vidensopsamling om, hvad der får udsatte unge i uddannelse og job". Formålet er at sammenfatte eksisterende viden omkring, hvordan forskellige foranstaltninger virker med henblik på at få udsatte unge – dvs. ikke-jobklare offentligt forsørgede unge – fra ledighed og videre til job eller subsidiært uddannelse.

Reviewet er gennemført af forsker, cand.oecon., ph.d. Henrik Lindegaard Andersen samt forskningsleder Torben Pilegaard Jensen, der har været ansvarlig for undersøgelsen.

Torben Pilegaard Jensen
August 2012

Indhold

Sammenfatning og konklusion.....	7
1 Indledning	9
2 Resultater fra litteraturreviewet.....	17
3 Perspektivering – og de sorte huller	39
4 Resumeer af de læste enkeltstudier	42
Generel litteratur	59
Litteratur anvendt i litteraturoversigten.....	61
English Summary	63

Sammenfatning og konklusion

Baggrund

Hvilken arbejdsmarkedsindsats skal der til for at få udsatte unge på offentlig forsørgelse over i et job på ordinære vilkår eller i gang med en uddannelse? Dette review forsøger på baggrund af en gennemgang af en række nyere evalueringsrapporter, artikler og arbejdsrapporter at afdekke, hvorvidt der er evidens for, om nogle typer af indsatser er mere effektive end andre for udsatte unge.

Målgruppen for dette review er udsatte unge, der typisk ikke har fået taget sig en uddannelse og i tillæg hertil kæmper med andre udfordringer end blot ledighed. Disse unge er kendetegnet ved ofte at have lange perioder på offentlig forsørgelse, ringe arbejdsmarkedserfaring samt sociale og psykiske problemer.

Det har vist sig, at der er en begrænset mængde viden om effekterne af indsatser for denne målgruppe. Der er 25 studier inkluderet i reviewet, heraf få som kan siges direkte at have udsatte unge som målgruppe. Ofte er der tale om studier af arbejdsmarkedsprogrammer, der er målrettet en bredere gruppe af unge, eksempelvis unge med mindst seks måneders ledighed eller unge ikke-forsikrede ledige.

Derfor er reviewet opdelt efter typen af aktiveringsindsats: løntilskud; jobsøgningskurser; vejledning mv.; opkvalificering i beskæftigelsessystemet; midlertidig offentlig jobskabelse. Nedenfor sammenfatter vi kort vores konklusion for hver af disse indsatstyper.

Resultater

Løntilskud: Der er moderat evidens¹ for, at ansættelse med løntilskud i private og offentlige virksomheder af omkring et halvt års varighed kan have en positiv langsigtet beskæftigelses-effekt, særligt for unge mænd. Da unge i løntilskud i gennemsnit er lidt stærkere end deltagerne i de øvrige indsatser, er det usikkert, om de positive effekter af løntilskud også gælder for de mest udsatte unge.

Jobsøgningskurser, vejledning mv.: Der er moderat evidens for, at man via øvrig vejledning og opkvalificering (fx jobsøgningskurser og uddannelsesvejledning) til unge kan opnå positive effekter på overgangen til beskæftigelse og ordinær uddannelse. Erfaringerne viser dog, at effekten er kortvarig. Der er endvidere indikationer af, at effekten er størst under en højkonjunktur.

Opkvalificering i beskæftigelsessystemet: Der er en overvægt af studier, der finder ingen eller negative effekter på beskæftigelsen af opkvalificeringsprogrammer i beskæftigelsessystemet til unge. Effekten af opkvalificeringsprogrammerne står derfor i stærk kontrast til de

¹ Bemærk, at vi benytter Arbejdsmarkedsstyrelsens definitioner af evidenshierarkiet. Kort fortalt siges der at eksistere stærk evidens, når en overvægt af tre eller flere studier af høj kvalitet peger i samme retning, mens der er moderat evidens, når to studier går i samme retning. Der siges at være indikation for en hypotese, når der er en overvægt på et studie, mens der siges ikke at være nogen viden, hvis der ikke er overvægt af nogen resultater, eller hvis der ikke findes viden af tilstrækkelig kvalitet.

veldokumenterede positive effekter, der er forbundet med (ordinær) uddannelse. Et af problemerne med opkvalificeringsprogrammerne er, at de typisk forårsager en fastlåsning af deltagerne i ledighed, mens kurset står på, og efterfølgende kan der – med enkelte undtagelser – ikke dokumenteres positive effekter på beskæftigelsen.

Midlertidig offentlig jobskabelse: Der er indikation af, at midlertidig offentlig jobskabelse, via ikke-fornybare job primært i den offentlige sektor, har ingen eller negative effekter på beskæftigelsen for unge.

Afgrænsning

Ovenstående konklusioner er baseret på 25 videnskabelige artikler og rapporter, som er udgivet fra 1997 og til 2011, som primært evaluerer arbejdsmarkedsindsatser rettet mod 18-25-årige arbejdsløse i nordeuropæiske lande, hvor arbejdsmarkederne i noget højere grad end fx det nordamerikanske kan siges at have karakteristika, som ligner det danske.

For at kunne bidrage med solid kvantitativ viden har vi afgrænset litteraturen til kun at omfatte veldokumenterede effektevalueringer, som både med hensyn til data og metode lever op til nogle restriktive, men evalueringsmæssigt absolut rimelige, kriterier. Det bærende element i disse kriterier er, at evalueringen skal undersøge, om deltagerne i en specifik aktiveringsindsats efterfølgende fandt beskæftigelse, påbegyndte ordinær uddannelse i højere grad end en *veldefineret gruppe af personer, som ikke fik indsatsen*, og som med rimelighed kan siges at være sammenlignelige.

Afrunding

Vi har fundet, at nogle programmer under visse omstændigheder sandsynligvis kan føre til positive, om end små, beskæftigelseseffekter for unge. De programmer, der med størst sandsynlighed kan virke beskæftigelsesfremmende, er ansættelser med løntilskud samt jobsøgningskurser, vejledning mv. Det er imidlertid mindre klart, om dette også gælder for de mest udsatte målgrupper. Set i lyset af den nuværende situation på arbejdsmarkedet, er en klar konklusion fra dette review, at der er behov for mere viden om, hvilke indsatser der *effektivt* kan bringe udsatte unge i arbejde eller i ordinær uddannelse.

1 Indledning

Formålet med denne rapport er at skabe overblik over den nyere evidens for effekten af de arbejdsmarkedsprogrammer, der bruges i beskæftigelsesindsatsen for udsatte unge. Til dette formål har vi foretaget en litteratursøgning, som vi gennemgår resultatet af nedenfor sammen med en diskussion af effektbegrebet. Vi diskuterer også, hvilke forhindringer for beskæftigelse målgruppen af udsatte unge står overfor.

Litteratursøgningen har resulteret i udvælgelsen af 25 studier til review. Betingelsen for, at et studie er blevet inkluderet, er, at det effektevaluerer et beskæftigelsesprogram² rettet mod unge ikke-forsikrede ledige med en kvantitativ metode. Vi har ikke eksplicit defineret en aldersgrænse, men i praksis omfatter de fleste studier unge i alderen 16 til 25 år. For at sikre høj grad af sammenlignelighed har vi fokuseret på europæiske studier, men alligevel giver vi en kort gengivelse af resultaterne fra en tidligere publiceret oversigt over resultaterne fra den amerikanske evalueringslitteratur. En effektevaluering defineres her som et studie, der evaluerer postprogramforskellen i en given målvariabel mellem deltagere og ikke-deltagere – fx forskellen i andelen af beskæftigede et år efter afslutningen af et kursus. Evalueringen foretages ved hjælp af longitudinelle observationer på individniveau, og ikke-deltagerne udvælges enten tilfældigt eller ved hjælp af en statistisk metode, så de er sammenlignelig med deltagerne. Flere af de inkluderede studier ses i tillæg til postinterventionseffekten før deltagelse samt effekten under deltagelse.

Litteraturen er fundet ved hjælp af fem metoder: 1) en søgning i databaser over økonomisk litteratur, 2) udvælgelse fra tidligere publicerede litteraturoversigter, der var forfatterne bekendt, 3) gennemlæsning af referencelisterne i den fundne litteratur, 4) søgning efter nye studier, der refererer allerede inkluderede studier, 5) søgning i udgivne arbejdspapirer hos skandinaviske evalueringsinstitutioner (bl.a. IFAU, SFI, AKF, AFI, ISF), et anerkendt europæisk baseret forskernetværk (IZA) samt i Google. De anvendte søgeord omfatter variationer over "youth", "disadvantaged", "unemployed", "welfare", "workfare", "social assistance", "employment", "program", "intervention", "ALMP", "evaluation", "effect" og "impact". Vi har brugt tilsvarende danske søgetermer hos de danske evalueringsinstitutioners websites.

Litteratursøgningen via 1) kan være en ganske omfattende proces, og det gælder ikke mindst, når søgeordene er meget generelle – til eksempel returnerer en søgning hos ScienceDirect knap 2.600 tidsskriftartikler de seneste 15 år, hvis man søger på "youth", "unemployment" og "intervention". Da en gennemgang af et sådant materiale ligger uden for rammerne af dette projekt, har vi i stedet valgt, at tage udgangspunkt i publicerede litteraturreview inden for vores område, som fx Kluge (2010), der i sit metareview inkluderer studier publiceret indtil 2006. Herefter har vi brugt de forskellige søgeplatforme til at opdatere med nyere studier. Ulempen ved at søge i tidsskriftdatabaserne er, at vi overser ikke-publicerede studier, der kan indeholde relevant upubliceret viden. Dette har vi forsøgt, at imødekomme ved brug af

² Bemærk, at vi benytter benævnelsen "indsats" og "tiltag" synonymt med "program". De personer, som har modtaget indsatsen, kaldes deltagere eller interventionsgruppen.

metode 4) og 5). I alt har vi valgt at inkludere 25 af de læste enkeltstudier, som er gengivet i oversigten nedenfor.

Forfatter (år)	Peer reviewed	Land	Indsats (besk.effekt)
Blundell et al. (2004)	ja	UK	J, L; (+)
Bonnal et al. (1997)	ja	F	OP (0/+); O (0/-); L (-/0/+)
Carling, Larsson (2005)	ja	SE	J (+), OP (-)
Caroleo, Pastore (2001)	nej	I	OP (0)
Centeno et al. (2009)	ja	P	J (-)
Cockx, Göbel (2004)	nej	B	L (-)
de Giorgi (2005)	ja	UK	J, OP, L, O; (+)
Dorsett (2006)	ja	UK	OP, L, O
Ehlert et al. (2011)	nej	DE	J, OP; (+)
Forslund, Skans (2006)	ja	SE	J (+); OP (-)
Göbel, Verhofstadt (2008)	nej	B	L (+)
Hall, Liljeberg (2011)	nej	SE	J (+); OP (0)
Hardoy (2005)	ja	N	OP (0), L; (+/-)
Hägglund (2009)	nej	SE	J, OP; (0/+)
Hägglund (2011)	ja	SE	J (0)
Hohmeyer, Wolff (2011)	ja	DE	O (0)
Hämäläinen, Tuomala (2007)	nej	FI	OP (+/0)
Hämäläinen, Ollikainen (2004)	nej	FI	L (+), OP (+/0)
Jensen et al. (2003)	ja	DK	OP
Larsson (2003)	ja	SV	OP (0); L (0)
Lorentzen, Dahl (2005)	ja	NO	OP (+)
Pedersen (1998)	nej	NO	OP, L; (+)
Rambøll (2011)	nej	DK	J (0)
Richardson (1998)	nej	AU	L (+)
Rønsen, Skardhamar (2009)	ja	NO	OP, L, O; (-)

OP = Opkvalificering; L = Løntilskud; O = Off. jobskabelse; J = Jobsøgningskurer mv.

De effektstudier, der inddrages i dette review, er alle det, Kluge (2010) karakteriserer som tredjegenérations effektstudier. De er kendetegnede ved, dels at udnytte store individbaserede stikprøver med år-for-år information om hver person, og dels at have en kontrolgruppe af sammenlignelige personer, som ikke modtager interventionen. Konkrete eksempler på studier, der falder uden for vores interesseområde, er studier uden kontrolgruppe, som fx studier der blot ser på, hvor mange der kom i arbejde efter en indsats, og studier, der måler på subjektive effektmål, som fx deltagernes selvvaluerede nytte af indsatsen.

Sammenligneligheden mellem forsøgs- og kontrolgruppen kan være forsøgt opnået ved hjælp af forskellige metoder, som bør sikre resultaternes validitet. Resultaterne anses for valide, hvis de vurderes at udtrykke den sande effekt for de personer, som har medvirket i forsøget (intern validitet). Intern validitet kræver bl.a., at resultaterne ikke har en systematisk skævhed, fx forårsaget usammenlignelighed mellem forsøgs- og kontrolgruppen.

Ekstern validitet ville i denne sammenhæng betyde, at resultaterne også ville være overførbare til en anden population, fx fra amerikanere til danskere, hvilket bl.a. også afhænger af de institutionelle og makroøkonomiske rammer. Vi har derfor forsøgt at sikre en vis grad af ekstern validitet ved ikke at inkludere et antal amerikanske studier fra 1970'erne og frem, men blot refererer de overordnede tendenser fra disse studier i et særskilt afsnit baseret primært på Heckman, Lalonde & Smith (1999).

Selvom de inkluderede studier alle lever op til de formelle krav, vi har stillet, så mener vi alligevel, at evalueringerne er præget af mangler, som med fordel kunne adresseres i fremtidige studier. De to væsentligste mangler er efter vores opfattelse: a) fraværet af økonomiske vurderinger af, om de relativt små positive beskæftigelseseffekter, der rapporteres, står mål med de omkostninger, som programmet medfører; en cost-benefit-analyse vil give os svaret på, hvilket program det samfundsmæssigt kan betale sig at investere i; b) detaljerede kvantitative beskrivelser af omfanget og kvaliteten af den implementerede indsats. I et klinisk forsøg ville det fx svare til oplysninger om medicinens styrke (var det 5 mg eller 100 mg af det aktive stof), og hvor ofte dosen blev indtaget, men også en præcis redegørelse for, hvad det kontrafaktuelle scenarie omfatter – altså hvilken behandling tilbød man kontrolgruppen (retfærdigvis skal vi dog sige, at den interventionen kontrolgruppen fik, næsten altid nævnes, men ofte kun overfladisk).

Et andet relevant forhold er, for at blive i den kliniske terminologi, om forsøgspersonen spytter pillen ud igen – altså om deltageren beslutter sig for ikke længere at ville medvirke. I aktiveringssammenhæng så kan sådan en adfærd ofte medføre en økonomisk sanktion, men sandsynligheden for, at det indtræffer, afhænger både af monitoreringsgraden og af sanktionens størrelse. Alt andet lige, så forekommer det relevant for virkningen af et undervisnings- eller praktikprogram, om deltageren faktisk møder op. Sådanne studier kan siges at dokumentere effekten af *intentionen* til at ville aktivere mv. Vi kunne derfor ønske, at fremtidige evalueringer ville adressere disse forhold, som det f.eks. er gjort i evalueringen af Arbejdsmarkedsstyrelsens "Unge – godt i gang"-forsøg (Rambøll 2011).

Afgrænsning

For at kunne foretage en litteraturgennemgang, der har fokus på, hvordan forskellige programtyper påvirker forskellige målgrupper, er det nyttigt med en kort belysning af de problemer, som danske udsatte unge kontanthjælpsmodtagere har. Skipper (2011) har foretaget en registerbaseret belysning af socioøkonomiske og helbredsmæssige kendetegn for en gruppe af danske unge kontanthjælpsmodtagere, der ikke umiddelbart er parate til at tage et job, men dog kan deltage i aktiveringsindsatser. Overordnet er det karakteristiske ved de mest udsatte i denne gruppe af unge kontanthjælpsmodtagere, at de mangler kompetencegivende uddannelse og erhvervs erfaring, samt at de ofte er i behandling for psykiske helbredsproblemer. I tillæg tyder meget på, at de ofte har sociale problemer som fx misbrug.

Selvom mændene i undersøgelsen i gennemsnit er 24 år gamle, har 9/10 alligevel højest en afgangseksamen fra folkeskolen, og kun 4% har en faglært uddannelse. Samtidig har de unge kun mellem et halvt og trekvart års erhvervs erfaring, mens deres kontanthjælps historie i modsætning til deres erhvervs erfaring er relativ lang; således har de tilbragt mellem 75 og 126 uger på kontanthjælp i det, på undersøgelsestidspunktet, igangværende kontanthjælpsforløb. For kvinderne er det også karakteristisk, at 51% har hjemmeboende børn, mens 59% ikke er samlevende med en ægtefælle eller partner.

Sammenlignet med unge jobparate kontanthjælpsmodtagere er der godt tre gange flere, der har været indlagt på hospitalet med en psykiatrisk diagnose; godt 1/3 har været indlagt med en psykiatrisk lidelse, og knap 1/3 har købt psykofarmaka, hvorfor omfanget må siges at være stort. I tillæg angiver sagsbehandlere i undersøgelsen, at en af årsagerne til, at de unge vurderes ikke at være jobparate i knap hvert fjerde tilfælde, skyldes, at mændene har et misbrugsproblem. Dette understøttes af en anden undersøgelse (Bach 2010).

Selvom statistikken tegner et dunkelt billede af de udsatte unge kontanthjælpsmodtagere, så er det ikke nødvendigvis de nævnte karakteristika, der gør sig gældende for populationerne i vores 25 inkluderede studier, ligesom det ikke nødvendigvis er årsagen, per se, til, at de unge står uden beskæftigelse; psykisk sygdom eller lav uddannelse kan hænge sammen med ikke-observerede faktorer som manglende motivation, negative peer-effekter eller manglende netværk, som måske i højere grad er bestemmende for, om den ledige finder beskæftigelse. Vi henviser til Graversen (2011) for en diskussion af de forskellige metoder til at kortlægge faktorer, der er afgørende for en borgers arbejdsmarkedsparticipation. Omdrejningspunktet er, om interventionen er rettet imod det forhold, der står i vejen for, at den unge finder beskæftigelse eller kommer i uddannelse; her er manglende uddannelse, psykisk sygdom og sociale forhold, som fx misbrug, under mistanke.

Imidlertid er der kun få af de inkluderede studier, som kan siges at være direkte rettet mod unge med de nævnte karakteristika. Ofte er der blot tale om et program, der er målrettet unge under 25 år, unge med mindst seks måneders ledighed, unge ikke-forsikrede ledige eller et helt generelt ALMP-program, hvor evalueringen blot fokuserer på unge deltagere.

Inspireret af Kluve (2010) har vi kategoriseret programmerne efter fire interventionstyper, da interventionstypen har vist sig at være den mest afgørende faktor for programmets udfald. De fire typer er programmer, der søger *i)* at øge de lediges beskæftigelsesmulighed fx via uddannelses- eller praktikordninger, *ii)* at øge efterspørgslen efter arbejdskraft via inci-

tamentsskabende foranstaltninger i den private sektor (fx løntilskud), *iii*) at virke direkte beskæftigelsesskabende i den offentlige eller private non-profit sektor, eller *iv*) at effektivisere jobsøgningen (jobsøgningskurser, mentorordninger, rådgivning, monitorering). I litteraturgennemgangen forsøger vi, så vidt der er beskrevet i originalmaterialet, at redegøre for, hvad det præcise indhold i interventionen har været, ligesom vi rapporterer resultater opdelt på de omtalte målgrupper, såfremt de findes.

Hvad er en effekt?

Forskellige fagområder har forskellig tradition for at sikre den interne validitet. Kontrollerede randomiserede forsøg baseret på lodtrækning har været fremherskende inden for det kliniske fagområde, mens metoden for opblomstringen omkring slutningen af 1980'erne i evalueringen af amerikanske arbejdsmarkedsprogrammer har været nærmest ikkeeksisterende i arbejdsmarkedssammenhæng. Fordelen ved lodtrækningsforsøg er, at det er helt tilfældigt, hvem forsøgsgruppen er, og at udfaldet i målvariablen for kontrolgruppen derfor giver svar på det kontrafaktisk spørgsmål om, hvad der ville være sket med deltagerne, hvis de ikke havde medvirket i programmet. En vis politisk uvilje på grund af fordelingsmæssig uretfærdighed er nævnt som en mulig årsag til, at der har været så få deciderede lodtrækningseksperimenter, men i den senere tid er lodtrækning blevet fremhævet som værende den mest retfærdige fordelingsnøgle, hvis nogen skulle have gavn af en intervention (Kluve 2010). Den senere tids – måske ikke ligefrem opblomstring, men – højere forekomst af lodtrækningsforsøg, kan også være en konsekvens af øget politisk fokus på evidensbåret styring og value for money-tankegangen.

Veludførte lodtrækningsforsøg – som er relativt sjældne – står så stærkt, fordi de sikrer sammenlignelighed mellem forsøgspersoner og kontrolpersoner. Imidlertid kan dette også opnås ved andre metoder. Groft sagt kan disse siges at falde i to kategorier. Den ene metode går ud på at udnytte de naturlige eksperimenter såsom regler eller ændringer i lovgivningen, der forårsager en vis tilfældighed i, hvem der modtager en intervention. Det væsentlige i denne metode er forenklet sagt, at det er forhold uden for individets kontrol, der afgør, om han eller hun deltager i forsøget. En af ulemperne ved de naturlige eksperimenter er, at betingelserne relativt sjældent er til stede; eksempelvis kan der opstå et naturligt eksperiment, hvis et nyt program rulles gradvist ud i kommunerne, men oftere implementeres nye programmer i stedet simultant overalt. Den anden metode, som er den, der oftest benyttes blandt de studier, vi har inkluderet, går ud på at benytte administrative databaser eller store gentagne spørgeskemaundersøgelser med mange oplysninger om hver enkelt person sammen med økonometriske metoder til at sikre, at skævvridningen af effekten, på grund af udvælgelsen af personer med visse karakteristika til forsøget, ophæves ved kunstigt at sammensætte en kontrolgruppe bestående af lignende personer ud fra de observerede karakteristika. En meget væsentlig ulempe ved denne metode er, at det ikke kan verificeres, at kontrolgruppen rent faktisk er sammenlignelig med interventionsgruppen på de faktorer, som ikke observeres i data.

Det typiske effektstudie tilsigter at finde den gennemsnitlige effekt af programdeltagelse for de personer, der deltog, fordi det oftest vil være det politisk relevante mål. Det betyder

som nævnt, at den økonometriske undersøgelse skal fastlægge, hvad der ville være sket med deltagerne, hvis de ikke havde deltaget. Dette udfald kan naturligvis aldrig observeres, da én person kun kan være deltager eller ikke-deltager, hvorfor man i stedet må sammensætte en kontrolgruppe af lignende personer. Men for at finde en gruppe ikke-deltagere, der ligner deltagerne, må man nødvendigvis, have information om de forhold, der samtidig påvirker udvælgelse af deltagerne til programmet og deres senere arbejdsmarkedsstatus. Denne udvælgelse kaldes i litteraturen for *seleksion*. Selektionen kan være baseret på individets egne beslutninger eller på fx sagsbehandlerens, hvis det er denne, som afgør, hvem der får lov at deltage i programmet. Hvis sagsbehandleren fx udvælger dem, hun tror vil have mest gavn af programmet, så vil det muligvis påvirke effekten positivt, mens udvælgelse af de personer, der er mest udsatte, måske ville påvirke effekten negativt. Det afgørende – og udfordringen for evalueringslitteraturen – for at undgå disse skævvridninger er, at kontrolgruppen sammensættes tilsvarende.

Vi vil her ikke gå yderligere i detaljer med de tekniske og metodiske overvejelser omkring de inkluderede effektstudier, men blot henvise specielt interesserede læsere til den engelsksprogede litteratur, fx oversigten i Heckman, Lalonde & Smith (1999).

Hvilken effekt og hvilke effektmål?

Det ultimative mål for arbejdsmarkedsprogrammer er at flytte ledige til beskæftigelse eller uddannelse, men effekten kan opstå på forskellige tidspunkter i forhold til start og afslutning på interventionen. Timingen indikerer, om det er indsatsen i sig selv, der er virksom, eller om det er andre omstændigheder, der gør den effektiv. De typer af effekter, vi beskæftiger os med i denne rapport, omfatter:

- *Motivationseffekten*. Når ledige er tilmeldt jobcentret, sker det ofte, at de finder job, lige inden aktiveringen påbegyndes, fx fordi de forbinder aktivering med ubehag (kaldes også trusselseffekten).
- *Fastlåsningseffekten*. Når ledige deltager i et aktiveringsprogram, vil de måske ønske at færdiggøre programmet, eller de har dårligere tid til at søge job, hvorfor de vil være længere om at finde et job. Både motivationseffekten og fastlåsningseffekten kan naturligvis have modsat fortegn, hvis ledige venter med at finde job, fordi de gerne vil deltage, eller hvis deltagelse i programmet synes unyttigt, og de derfor finder beskæftigelse i stedet for.
- *Programeffekt*. Når ledige ved eller efter afslutningen af indsatsen finder et job som følge deraf. Programeffekten kan i princippet også påvirke beskæftigelsen negativt, hvis arbejdsgivere eksempelvis opfatter tidligere deltagelse som et negativt signal, eller hvis der opstår negative peereffekter ved, at mange lavt motiverede arbejdsløse demotiverer hinanden.

I tillæg til disse hovedeffekter, så kan der være indirekte sideeffekter. Disse omfatter bl.a.:

- *Generelle ligevægtseffekter*. Den effekt, der optræder i et arbejdsmarkedsprogram, påvirker det generelle lønniveau. Specielt under fleksibel løndannelse vil et

øget arbejdskraftsudbud føre til lavere vækst i lønnen, hvilket øger efterspørgslen efter arbejdskraft. I lande med rigid løndannelse vil denne effekt måske ikke være så udpræget.

- *Fortrængningseffekter og dødvægtstab.* Kan forekomme i løntilskudsordninger, hvor aktiverede arbejdere fortrænger personer, der er beskæftigede på ordinære vilkår. Dødvægtstab opstår, hvis virksomheder ansætter folk med tilskud, som de ville have ansat under alle omstændigheder. Disse effekter virker modsat af de generelle ligevægtseffekter.

Af de nævnte effekter er programeffekten i princippet den væsentligste for så vidt at programteorien er udformet med det formål at øge de lediges kompetencer. Specielt for langvarige programmer kan der opstå kvantitativt vigtigere fastlåsningseffekter, som sagtens kan neutralisere en positiv programeffekt. En anden indirekte motiverende effekt af aktiveringen er også, at der lægges bånd på, hvad den ledige kan bruge sin tid til, hvilket sænker nytten forbundet med at være arbejdsløs, hvis den ledige helst er fri for at deltage. Derfor forekommer det af og til, at overgangen til beskæftigelse stiger, lige inden den ledige overgår til aktivering (motivations- eller trusselseffekt), hvilket bør tælles med i det samlede regnestykke. Også denne motivationseffekt kan være kvantitativt vigtigere end programeffekten.

Det er absolut en undtagelse, at et studie analyserer mere end en eller to af ovenstående effekter, og de to sidstnævnte er der næsten aldrig fokus på. Det manglende fokus på generelle ligevægtseffekter og fortrængningseffekter er måske specielt ærgerligt i en nordeuropæisk sammenhæng set i lyset af, at aktive arbejdsmarkedsprogrammer her udgør en højere andel af BNP end fx i England og Nordamerika, og disse effekter derfor kan være specielt vigtige.

Effekt målet, dvs. den "mønt", som succesraten måles i, er i europæiske studier oftest defineret som arbejdsmarkedsstatus, hvorimod effekten oftere måles på indtjeningen (dvs. produktet af timelønnen og antallet af arbejdstimer) i nordamerikanske studier (Heckman, Lalonde & Smith 1999), hvilket kan besværliggøre en direkte sammenligning. De studier, vi inkluderer, har alle (som minimum) beskæftigelse som udfald. Oftest er beskæftigelsesstatus defineret som overgangen fra ledighed til arbejde på ordinære vilkår, men det kan også blot være afgrænset som selvforsørgelse, dvs. uafhængighed af offentlige overførsler. Selvforsørgelse kan principielt være misvisende specielt for udsatte unge, hvor det i højere grad kan være udtryk for, at de forsørges af forældre, stifter gæld eller ernærer sig ved asocial adfærd (fx sort indkomst, kriminalitet). Specielt for unge uden kompetencegivende uddannelse er målet for indsatsen oftest tosidigt, sådan at man ser på om de enten påbegynder uddannelse eller finder ordinær beskæftigelse.

Nogle få undersøgelser måler ikke kun på, om deltagerne efterfølgende finder beskæftigelse, men også på kvaliteten af det fundne job. Kvaliteten kan eksempelvis være kvantificeret ved indkomsten eller ved at se på, om beskæftigelsen er stabil (fx om varigheden er større end 13 uger). Man kan argumentere for, at kvaliteten af den efterfølgende beskæftigelse er et særdeles relevant effektmål, fordi det samfundsøkonomisk kan være mere attraktivt at investere i programmer, der skaber en stabil arbejdsmarkedsrelation for de udsatte unge.

Ledighed har ikke nødvendigvis kun negative beskæftigelseskonsekvenser, men kan også medføre sociale og helbredsrelaterede problemer. Programdeltagelse kan også modvirke marginaliseringsprocesser eller sociale eksklusionsprocesser, som kan være omkostningstunge både for den enkelte og for samfundet, specielt hvis de involverer misbrug eller kriminalitet. Sådanne effekter kan være specielt vigtige for udsatte unge, men det er ikke lykkedes for os at identificere nogen effektstudier, som inkluderer disse områder. Både praktikere og forskere har således argumenteret for, at beskæftigelse er et for restriktivt effektmål for meget udsatte målgrupper, og at et mere naturligt effektmål for sådan en gruppe er, om indsatsen bringer deltagerne tættere på arbejdsmarkedet.

Resten af rapporten er opbygget som følger. I afsnit 2 gennemgår vi først resultaterne fra litteraturgennemgangen opdelt på programtyper, dernæst på målgrupper, og afslutningsvis diskuterer vi resultaterne fra tidligere litteraturoversigter. Afsnit 3 indeholder perspektivering af resultaterne. Vi har forsøgt at gøre gennemgangen i afsnit 2 så let forståelig som mulig ved at gå på kompromis med detaljeringsgraden. For at give den specielt interesserede læser mulighed for at få en dybere viden om hvert enkelt studie, er der inkluderet relativt detaljerede sammenfatninger af samtlige inkluderede studier. Disse er arrangeret alfabetisk efter forfatter i rapportens afsnit 4.

2 Resultater fra litteraturreviewet

I dette afsnit gennemgår vi resultaterne fra de inkluderede studier. Først vil vi redegøre for resultaterne, ud fra hvilke programtyper der er tale om. Til dette formål gør vi brug af den programtypekategorisering, som vi omtalte ovenfor:

- i.* Traditionelle arbejdsmarkedsprogrammer, der søger at øge de lediges kompetencer og produktivitet typisk gennem opkvalificerende uddannelsesprogrammer. Det er væsentligt her at bemærke, at der ikke er tale om ordinær uddannelse, men udelukkende arbejdsmarkedsprogrammer, som er målrettet ledige.
- ii.* Programmer, der gennem subsidier virker incitamentsskabende i den private eller offentlige sektor og derved søger at øge efterspørgslen efter arbejdskraft og øge deltagernes produktivitet, hvilket næsten udelukkende betyder midlertidige ansættelser eller praktikforløb med løntilskud.
- iii.* Programmer, der har karakter af arbejdsstræning, og som virker direkte beskæftigelsesskabende, hvorigennem meget udsatte unge ledige fastholdes på arbejdsmarkedet via midlertidige ikke-fornybare ansættelser under specielle kommunale ordninger eller i private frivillige organisationer. Målgruppen er langt mindre arbejdsmarkedsparate end målgruppen for de øvrige ordninger.
- iv.* Programmer, der søger at fremme de lediges muligheder og motivation for at søge beskæftigelse eller uddannelse via forbedret jobsøgning, vejledning, mentorordninger og monitorering.

Forskellen på offentlige løntilskudsordninger (*ii*) og offentlig jobskabelse (*iii*) er, at der under sidstnævnte type programmer ikke findes nogen mulighed for at forny ansættelsen, heller ikke noget andet sted i organisationen, hvorimod en ansat i offentlige løntilskud, efter kontraktperioden vil have en mulighed for ansættelse et andet sted i organisationen, selvom chancen muligvis er lille.

I tillæg til effekten fordelt på programtyper, så er det interessant at vide, hvilke programmer der er mest effektfulde for specifikke målgrupper af udsatte unge. De brede målgrupper, vi interesserer os for, blev skitseret i indledningen og kan kort opsummeres som unge med a) lav uddannelse og ringe erhvervs erfaring, b) psykiske helbredsproblemer og c) sociale problemer såsom misbrug eller kriminalitet.

Endelig vil vi forsøge at gøre rede for de institutionelle forhold omkring programmerne og makroøkonomiske kontekst, hvorunder de er implementeret. Den institutionelle kontekst afspejler fx, hvor fleksibelt arbejdsmarkedet er indrettet og kompensationsgraden, mens de makroøkonomiske forhold, der kan påvirke indsatsens effekt kan være konjunkturrelle forhold samt omfanget af den aktive arbejdsmarkedspolitik. Ud over disse forhold kan der være vigtige forhold omkring intensiteten, mødepligten, varigheden og indholdet af programmet, samt hvornår i kontanthjælpsforløbet programdeltagelsen ligger, der kan være bestemmende for

effekten. Disse forhold diskuteres også for så vidt studiet indeholder oplysninger om forholdene.

Programtype

i) Opkvalificering

På baggrund af 11 evalueringer af opkvalificerings- og praktikprogrammer for unge i seks lande må vi konkludere, at der er moderat evidens for arbejdsmarkedsuddannelserne ikke er forbundet med store positive langsigtsvirkninger på beskæftigelsen. Vores review viser, at programmerne i Sverige og Finland har forårsaget en fastlåsning af de unge i ledighed, og efterfølgende har der, med enkelte undtagelser, ikke kunnet dokumenteres positive langsigtsvirkninger på beskæftigelsen. I kombination med en vejlednings- og monitoreringsindsats ser de svenske unge dog ud til at reagere positivt på selve udsigten til en forestående aktivering. I England har man via et obligatorisk ungdomsprogram formået at løfte en stor gruppe unge ud af arbejdsløshed, om end et studie tyder på, at den positive effekt i langt højere grad stammer fra løntilskud end uddannelse og praktik. I Norge har vi fundet to evalueringer, der trækker i hver sin retning, men den positive undersøgelse finder relativt små effekter på baggrund af en indsats, der i gennemsnit varer halvandet år, hvorfor programmet er samfundsøkonomisk tvivlsomt. Der er indikation for, at en kombineret indsats med opkvalificering efterfulgt af praktik eller løntilskud muligvis kan føre til en stor positiv beskæftigelseseffekt. Resultatet af litteraturoversigten kan virke paradoksalt, idet der næppe hersker nogen tvivl om den generelle positive effekt af humankapitalakkumulation tidligt i livet på senere indkomst og beskæftigelse (se referencer i Perspektiveringen, afsnit 3). Imidlertid er det her vigtigt at gøre det klart, at vi udelukkende ser på arbejdsmarkedsrettede programmer målrettet udsatte ledige unge og specifikt ikke ordinær uddannelse. Arbejdsmarkedsprogrammerne adskiller sig bl.a. ved både at være kortere og ved at være rettet mod personer, der er ældre, end de helt unge i det ordinære uddannelsessystem.

Det første studie, vi vil nævne (Larsson 2003), indikerer, at deltagelse i svenske opkvalificeringsprogrammer, fastholder de unge i ledighed, mens programmet står på, hvorfor deltagerne efterfølgende skal indhente det tabte. Resultaterne tyder på, at de faktisk formår dette, men kun sådan at resultatet alt i alt bliver et nul. Selvom indsatsen i sig selv måske ikke lever op til målsætningen, så kan udsigten til at skulle deltage i aktivering alligevel have en indirekte positiv effekt på beskæftigelsen; sådan en effekt dokumenteres i det andet studie (Carling & Larsson 2005), vi omtaler nedenfor.

Larsson (2003) undersøger bl.a. effekten af deltagelse i svenske arbejdsmarkedsrettede opkvalificeringsprogrammer for 20-24-årige i begyndelsen af 1990'erne, hvor der var høj ungdomsarbejdsløshed. Opkvalificeringen var målrettet unge med lav uddannelse, ringe erhvervserfaring og høj ledighedsrisiko på grund af kvalifikationsmismatch. Længden af kur-

serne varierede meget, men var højest ét år, og indholdet kunne både være af faglig, men også af mere basal karakter (fx sprogkurser).

Deltagelse medførte efter det første år en lavere indkomst og mindre beskæftigelse for deltagerne, end hvis de var blevet i passiv ledighed. Men det forhold, at resultaterne blev mere positive (tættere på nul) efter to år, tyder på, at den negative effekt stammer fra fastlåsning i programmet. En opdeling efter, om kurserne havde et fagligt indhold, dvs. var mere erhvervsrettede, versus kurser med et mere basalt indhold såsom sprog eller it-kurser, tyder på, at de faglige kurser virker marginalt bedre – dvs. lidt mindre negativt. Konklusionen er, at programmet ikke har virket, men det er uklart, om det skyldes manglende kvalitet eller kvantitet i indsatsen, eller at indsatsen blev givet for tidligt i ledighedsforløbet eller andre efterspørgselsrelaterede forhold på arbejdsmarkedet.

Carling & Larsson (2005) evaluerer effekten af tidlig intervention for svenske 22-24-årige unge i 1998. Den tidlige intervention består i, at unge højst må være i passiv ledighed i 100 dage, hvorefter de skal aktiveres i konventionelle arbejdsmarkedsprogrammer. I Sverige omfatter programmerne primært ungdomspraktik og opkvalificerende kurser, som omtalt ovenfor. Resultaterne viser, at sandsynligheden for at finde et job inden for de første 120 ledighedsdage stiger med 2,2 procentpoint hos gruppen af unge, der er omfattet af garantien, men alt i alt konkluderer forfatterne, at den positive motivationseffekt i de første 120 dage neutraliseres af en lavere beskæftigelsessandsynlighed under og efter deltagelse i programmet. Pointen er, at en garanti både kan virke som en rettighed, men også som en pligt, og derfor har den en motiverende virkning på de unge allerede inden, den træder i kraft. Samlet set er der ikke noget der tyder på, at programmet har en positiv effekt på ungdomsarbejdsløsheden.

Forslund & Skans (2006) undersøger for tidsperioden 1999-2003, i hvilken udstrækning svenske arbejdsløse under 25 år hjælpes af at få adgang til en anden arbejdsmarkedspolitik end den, der er rettet mod de lidt ældre. Her studeres ikke den direkte effekt af ungdomsgarantien, men snarere effekten af den samlede arbejdsmarkedspolitik for unge sammenlignet med lidt ældre. I tillæg undersøges det, om nogle typer af opkvalificering virker bedre end andre. Unge påbegyndte i gennemsnit programdeltagelse lidt tidligere i ledighedsforløbet, og de deltog i andre typer af programmer. Et væsentligt element i programmet for de unge er vejledning og monitorering. Denne undersøgelse kan ses som en opdatering af de to netop omtalte undersøgelser.

Forfatterne finder, at indsatsen for de 20-24-årige forkorter tiden i ledighed sammenlignet med programmerne for de ældre, men som i Carling & Larsson (2005) opstår de positive overvejende inden programstart, hvilket tyder på en trusselseffekt eller en positiv effekt af jobsøgningskurser eller monitorering. Med hensyn til den relative effekt af ungdomspraktik med løntilskud versus opkvalificeringsprogrammer, så viser undersøgelsen, at opkvalificering virker dårligere end praktik det første år efter deltagelse målt på andelen, der er registreret som ledige, mens forskellen ikke er statistisk eller økonomisk signifikant efter andet år. Efter to år er indkomsten og beskæftigelsen også henholdsvis 5,7 og 2 procentpoint højere for deltagerne i opkvalificerende uddannelsesprogrammer end i ungdomspraktik, hvilket tyder på, at uddannelse har små positive effekter, men at de først manifesteres efter to år. Slutteligt

finder forfatterne, at programmer, som ligger i kommunalt regi, er mindre effektive end arbejdsformidlingsprogrammer.

Samlet set viser resultaterne fra de tre svenske undersøgelser, at der er motivationseffekter forbundet med udsigten til snart at skulle aktiveres, men da perioden før deltagelse også omfatter vejledning i jobsøgning og monitorering, så er det ikke klart, hvor meget af effekten der kan tilskrives den rene motivation fra udsigten til snarlig deltagelse i uddannelse eller praktik, eller vejledningen og monitorering som sådan. Undersøgelserne viser også, at der er fastlåsningseffekter forbundet med aktivering, mens der kun rapporteres en positiv beskæftigelseseffekt på længere sigt i et af tre studier.

Det engelske New Deal for Young People (NDYP) har ligesom det svenske også et element af tidlig intervention. Her deltager de unge i obligatoriske jobsøgningskurser mellem 6. og 10. ledigheds måned, hvorefter de ledige aktiveres med traditionelle indsatser af 6 til 12 måneders varighed. Hvis deltagelse afvises, så udløser det en økonomisk sanktion. For unge uden formelle kvalifikationer eller erhvervs erfaring består aktiveringen af uddannelse eller praktik, hvorunder kompensationen er den samme lave sats som hidtil i ledighedsforløbet (GBP 40 per uge). De øvrige indsatser er løntilskud og offentlig jobskabelse.

Evalueringen i de Giorgi (2005) viser en samlet effekt af NDYP-programmet på 4,6 procentpoint øget beskæftigelse efter halvandet år sammenlignet med, hvad beskæftigelsen ville have været, hvis deltagerne ikke havde deltaget i programmet. Imidlertid sår evalueringen af aktiveringens relative effekt i Dorsett (2006) tvivl om, hvorvidt den samlede positive effekt kan tilskrives uddannelsesprogrammerne. Målt på beskæftigelsen minimum et år efter endt deltagelse ville unge mænd have klaret sig ca. 24 procentpoint bedre sammenlignet med, hvad deres beskæftigelse ville have været, hvis de i stedet for uddannelse og praktik havde fået et løntilskudsjob. Derimod ville de have klaret sig stort set lige så godt, hvis de havde deltaget i offentlig jobskabelse. Evalueringerne omfatter kun mænd, da de udgør 3/4 af optaget, og behandler ikke motivationseffekten, da stikprøven kun omfatter unge, der påbegynder programmet.

I de ovenfor omtalte studier er interventionen så tidlig som tredje ledigheds måned, og den omfatter alle. Spørgsmålet, der rejser sig i den anledning, er, om man ved at introducere et element af selektion, der fx kommer fra, at den unges egen motivation kan skabe positive effekter. Härmäläinen & Tuomala (2007) evaluerer effekten af korte opkvalificerende uddannelsesprogrammer for lavtuddannede finske 16-25-årige, der blev ledige i 1998. Cirka halvdelen af kurserne har et mere fagligt indhold og varer typisk fem måneder, mens den anden halvdel er kortere kurser af en mere forberedende karakter (fx sprogkurser). De unge skal selv ansøge om plads i jobcentret, og op mod halvdelen får afslag på grund af begrænset udbud, hvorfor forfatterne formoder, at deltagerne udgør en stærkt selekteret gruppe med hensyn til faktorer såsom motivation og evner. Ifølge den finske lovgivning skal programmerne primært tilbydes personer ældre end 20 år, hvorfor kontrolgruppen således består yngre arbejdsløse, der ikke fik en plads i programmet. Undersøgelsen finder små positive effekter på beskæftigelsesraten efter 6, 12 og 18 måneder i størrelsesordenen ca. 2 procentpoint, hvorefter effekten forsvinder.

I et tidligere finsk papir af Hämäläinen & Ollikainen (2004) evalueres opkvalificering og ungdomspraktik. Her finder forfatterne en fastlåsningseffekt af begge programmer i det første år på 6-8 procentpoint, mens de i de følgende år finder signifikante positive effekter på beskæftigelsen af deltagelse i opkvalificerende programmer, mens der ikke er nogen effekt af deltagelse i ungdomspraktik. Den positive beskæftigelseseffekt forsvinder imidlertid helt efter fire år, mens der dog stadigvæk er en mindre løneffekt. Forfatterne angiver, at årsagen til, at den positive effekten forsvinder, er, at kontrolgruppen senere i højere grad påbegynder uddannelse i det ordinære uddannelsessystem og derigennem indhenter interventionsgruppens beskæftigelsesforspring.

Et andet spørgsmål, er, om der findes et optimalt tidspunkt for deltagelse i interventionen. I det engelske program lå deltagelse efter 6-10 måneders ledighed, mens det senest var efter tre måneder i de svenske studier. Resultaterne fra det finske studie, der evaluerer effekten af deltagelse for unge, som starter på forskellige tidspunkter i løbet af deres ledighedsperiode, viser ikke kun klare fastlåsningseffekter de første fem måneder, men også at program-effekten varierer afhængigt af, hvornår kurset ligger i ledighedsforløbet. Forfatterne konkluderer på den baggrund, at det optimale starttidspunkt for kurserne ligger omkring tredje ledighedsmåned for 15-19-årige og ved sjette ledighedsmåned for 20-24-årige. En mulig forklaring på mønstret er, at nogle unge er i stand til hurtigt at forlade ledighed uden nogen aktiv indsats, hvorfor programeffekten påvirkes positivt, hvis det dødvægtstab, der opstår, når disse selvhjulpne unge sendes i aktivering, undgås.

Indtil videre har vi set flere evalueringer af relativt korte opkvalificerings- og praktikprogrammer. Vi har også inkluderet et norsk studie af Lorentzen & Dahl (2005), der evaluerer effekten af relativt lange opkvalificerings- samt praktikforløb for kontanthjælpsmodtagere. Desværre udgør stikprøven i dette studie ikke kun unge, men de nævnte programmer har en høj – om end uspecificeret – andel af unge deltagere. Evalueringen omfatter sekventielt sammensatte programkæder inklusive kortere perioder med inaktivitet, hvorfor hele kæden er af længere varighed end de programmer, vi hidtil har set på. Imidlertid er studiet behæftet med en metodisk svaghed, fordi forfatterne ikke har haft mulighed for at kontrollere for den (dynamiske) selektion, der opstår efter første led i programkæden, hvilket gør, at vi bør tolke resultaterne med forsigtighed.³

Forfatterne finder, at offentlig og privat virksomhedspraktik, hvor unge med lavere uddannelse ofte deltager, kun fører til maksimalt 22 dages (11%) årlig merbeskæftigelse tre år senere for interventionsgruppen sammenlignet med en matchet kontrolgruppe. Resultatet skal ses i sammenhæng med, at programkæden varer op mod halvandet år. Opkvalificeringsprogrammerne virker lidt bedre, idet de efter tre år kan skabe 47 dages højere beskæftigelse og samtidig øge indtægten med godt 35.000 NOK for deltagerne; det svarer til henholdsvis knap 28 og 33%. Varigheden for kæderne af opkvalificeringsprogrammer er ikke angivet.

Forfatterne rapporterer også effekterne af opkvalificeringsprogrammer i kombination med efterfølgende virksomhedspraktik eller løntilskud. Disse estimater er fremkommet på

³ Det dynamiske selektionsproblem kunne være løst ved at matche på flere tidspunkter, som fx Rønsen & Skardhamar (2009).

baggrund af væsentligt mindre talmateriale end ovenstående og er derfor behæftet med større usikkerhed. Resultaterne viser, at kombinationen af programmer for nogle kohorter ser ud til at kunne skabe økonomisk set interessante effekter, der næsten fordobler antallet af dages beskæftigelse i interventionsgruppen sammenlignet med de matchede kontroller. Omkostningen er, at kombinationsprogrammerne er meget lange (gennemsnitligt to år), hvilket gør det tvivlsomt, om programmerne er samfundsøkonomisk fordelagtige.

Der var flere svagheder ved ovennævnte norske studie, og de positive effekter støttes da også kun delvist af et andet norsk studie. Hardoy (2005) undersøger effekten af korte praktikforløb af ca. seks måneders varighed, der er målrettet helt unge uden arbejdsmarkedserfaring samt traditionel klasseundervisning af 1-5 måneders varighed. For kvinder viser resultaterne, at praktik øger sandsynligheden for at påbegynde uddannelse med 1,5 procentpoint, mens deltagelse i uddannelsesprogrammer påvirker beskæftigelsen negativt for mænd, kvinder og de 21-25 årige, og at der ikke er nogen målbar effekt på overgangen til ordinær uddannelse. Imidlertid viser resultaterne også, at praktikprogrammerne har en negativ effekt på beskæftigelsen på 6 procentpoint og ingen effekt på overgangen til uddannelse for unge 16-19-årige.

På baggrund af de to norske studier synes der ikke at være evidens for, at norske praktik- og opkvalificeringsprogrammer generelt virker fremmende for hverken beskæftigelsen eller overgangen til uddannelse, om end det for nogle programkombinationer og målgrupper er muligt at finde positive effekter.

For fuldstændighedens skyld skal vi også nævne Caroleo & Pastore (2001), der evaluerer italienske opkvalificerings- og praktikprogrammer for en mindre stikprøve af unge fra to regioner. Forfatterne finder, at ingen af programmerne har nogen signifikant effekt på hverken sandsynligheden for at finde ordinær beskæftigelse eller påbegynde en uddannelse.

I tillæg til de af Lorentzen & Dahl (2005) rapporterede store effekter af norske kombinationsprogrammer så skal vi afslutningsvis omtale et interessant tysk pilotstudie (Ehlert, Kluge & Schaffner 2011) med kun knap 200 deltagere, der ligeledes opnår særdeles positiv effekt ved at kombinere målrettet opkvalificering med efterfølgende midlertidig beskæftigelse i vikarbureauer. Undersøgelsen omfatter primært unge mænd uden kompetencegivende uddannelse eller arbejdsmarkedserfaring. Programmet viser signifikante positive beskæftigelseseffekter i størrelsesordenen 40-60 procentpoint i de første fem måneder efter programmet for de unge, der fuldfører. Efter ca. et halvt år flader effekten ud på et niveau omkring 20 procentpoint højere beskæftigelse. For personer, der ikke fuldfører programmet, er effekten mindre og ikke signifikant. Noget af den positive effekt fremkommer, fordi nogle deltagere forbliver i ikke-subsidieret ansættelse i vikarbureauet. For ca. halvdelen af deltagerne virker programmet dog som en trædesten til anden beskæftigelse. Både de norske studier og det tyske studie omfatter dog kun få deltagere, og de benytter kvantitative metoder, hvor der kan stilles spørgsmål til den interne validitet. Vi anbefaler derfor yderligere evalueringer, der specifikt tager højde for de sekventielle eksperimenters dynamiske selektionsproblem, før man konkluderer, at programkæder er effektive instrumenter i beskæftigelsespolitikken.

Opsamlende kan vi konkludere, at vi har fundet 11 evalueringer af uddannelses-, opkvalificerings- og praktikprogrammer for unge i seks lande. I Sverige og Finland har programmer-

ne forårsaget en fastlåsning af den unge i ledighed, og efterfølgende har der med én undtagelse ikke kunnet dokumenteres positive langsigtsvirkninger på beskæftigelsen. I kombination med en vejlednings- og monitoreringsindsats ser de svenske unge også ud til at reagere positivt på selve udsigten til en forestående aktivering. I England har evalueringerne af NDYP ikke fokus på motivations- eller fastlåsningseffekter, men efter halvandet år har programmet formået at løfte en stor gruppe unge ud af arbejdsløshed, om end evalueringen tyder på, at elementet af løntilskud i NDYP er langt mere effektivt end opkvalificeringsindsatsen. I Norge har vi fundet to evalueringer, der trækker i hver sin retning, men den positive undersøgelse finder relativt små positive effekter på baggrund af en indsats, der i gennemsnit varer halvandet år. Så vi må konkludere, at det er tvivlsomt, om dette program giver samfundsøkonomisk mening. Dog er der en indikation for, at det ved hjælp af en kombineret indsats bestående af opkvalificering efterfulgt af praktik eller løntilskud muligvis kan lade sig gøre at skabe en stor positiv beskæftigelseseffekt.

ii) Løntilskudslignende programmer

I dette afsnit ser vi på programmer, der bruger subsidier for at øge private og offentlige virksomheders incitament til at ansætte ledige unge. På baggrund af ti studier fra fem forskellige lande konkluderer vi, at der findes moderat evidens for, at løntilskud af omkring et halvt års varighed kan have en positiv langsigtet beskæftigelseseffekt efter op til fire år på unge ledige i størrelsesordenen 1-9 procentpoint i forhold til, hvad beskæftigelsen ville have været, hvis deltagerne ikke havde deltaget i programmet. Vores konklusion understøttes af et kvantitativt metastudie baseret på europæiske kilder.

I dette afsnit ser vi på effekterne af ordninger, der giver virksomheder et større incitament til at ansætte ledige unge med ringe erhvervserfaring og derigennem øge deres kompetencer og beskæftigelsesmuligheder. Incitamenterne skabes via en kompensation for den ledige unges lavere produktivitet. Kompensationen tager oftest form af en hel eller delvis dækning af lønudgiften, men i visse lande også som en reduktion i virksomhedens bidrag til sociale sikringsordninger. Det er også indledningsvist værd at bemærke, at de unge, der er målgruppe for løntilskudsordningerne, kan karakteriseres enten som langtidsledige eller værende i risikozonen for det, mens det er uklart i hvor høj grad de unge er udsatte, som fx målt på deres psykiske helbred, eller om de har sociale problemer.

De første to studier, vi vil nævne, evaluerer et belgisk program, hvor private virksomheder gives incitament til at ansætte unge gennem en reduktion i virksomhedens bidrag til sociale ordninger, som svarer til 1/3 af medarbejderens bruttoløn. Cockx & Göbel (2004) viser, at et løntilskudsjob – sammenlignet med beskæftigelse på ordinære vilkår – fører til signifikant lavere ledighed i det første år, mens programmet er i gang, men efter programmet er afsluttet, øges afgangsraten til ledighed markant for mænd, mens der ikke er nogen signifikant effekt for kvinder. Studiet er baseret på en meget lille deltagergruppe, men hvis resultatet tages for pålydende, tyder det på, at ordningen hjælper mændene til at finde job, så længe subsidiet eksisterer, men de fyres igen, når tilskuddet borfalder.

Göbel & Verhofstadt (2008) bidrager med mere viden om samme belgiske ordning. Resultaterne viser, at arbejdsløse nyuddannede på kort sigt har en signifikant lavere transitionsrate til ordinær beskæftigelse, når de er i subsidieret beskæftigelse (dvs. at resultatet er i overensstemmelse med ovenstående, blot målt anderledes). Efter knap to år vender resultatet imidlertid sådan at deltagerne har en højere afgangsrate end de ellers ville have haft. Imidlertid er forskellen først signifikant forskellig efter 3½ år. Efter fire år er forskellen i andelen af beskæftigede ca. 9 procentpoint. Forfatterne konkluderer derfor, at den belgiske løntilskudsordning virker som et springbræt til ordinær beskæftigelse.

Bonnal, Fougère & Sérandon (1997) evaluerer en fransk praktikordning med løntilskud, der eksisterede i midten af 1980'erne. Ordningen bestod, som de belgiske studier, i, at virksomheden var fritaget for at betale til bidrag til sociale sikringsordninger for den ansatte. Virksomheden betalte også lønudgiften for nogle af ordningerne, hvilket indebærer en stærk selektion i, hvem der kom i praktik. Praktikken forløb over 6 til 36 måneder, og formålet var at give den unge erfaring i det specifikke job eller at oparbejde den nødvendige erfaring, der krævedes for en diplomuddannelse inden for området. Forfatterne finder, at programmet havde en stor positiv effekt på overgangen til ordinær beskæftigelse for unge mænd uden uddannelse, mens der ikke var nogen statistisk signifikant effekt for unge med en teknisk afgangseksamen.

Hämäläinen & Ollikainen (2004) evaluerer en finsk løntilskudsordning for en stikprøve af unge under 30 år, der blev ledige i midten af 1990'erne, og finder en positive effekt på beskæftigelsen i op til fire år efter på 6-8 procentpoint. Programmet omfatter både statslige, kommunale og private job. I staten dækkes lønudgiften fuldt ud, mens de øvrige sektorer dækker op til understøttelsessatsen. De statslige løntilskudsjob er midlertidige seks måneders-ansættelser, mens de private løntilskudskontrakter i princippet skal efterfølges af en kontrakt på ordinære vilkår, hvilket dog ikke i praksis er bindende. Løntilskudsjobbene er ikke lange nok til, at deltagerne kan optjene ret til dagpenge. Gennemsnitligt er 60% af deltagerne i løntilskud kvinder (60%), og deltagerne har relativ lang ledighedshistorik.

Fire øvrige studier inkluderer programmer med et element af løntilskud. Det første er det tidligere omtalte britiske NDYP, hvor de Giorgi (2005) finder positive effekter på 4,6 procentpoint højere beskæftigelse af programmet som helhed. Samtidig viser Dorsett (2006), der vurderer de relative effekter af aktiveringsprogrammerne i New Deal, at en periode med subsidieret beskæftigelse i op til seks måneder, hvor den unge får 60 GBP per uge, er mere effektivt for at forlade ledighed sammenlignet med uddannelse og offentlig jobskabelse. Det bemærkelsesværdige ved resultatet er ikke blot, at selve deltagerne med løntilskud klarede sig bedre, end de ville have gjort med de øvrige indsatser, men også at deltagerne i de øvrige indsatser ville have klaret sig bedre end de faktisk gjorde, hvis de i stedet havde fået et løntilskud. Evalueringen i Blundell et al. (2004) når samme konklusion angående effektiviteten af løntilskuddet.

De tre andre studier er foretaget på norske data af Pedersen (1998), Hardoy (2005) samt Rønsen & Skardhamar (2009). I det første studie af Pedersen (1998) undersøges effekten af 6-10 måneders løntilskud og praktikforløb for unge 18-24-årige kontanthjælpsmodtagere. Eksperimentet omfattede godt 1.000 unge og foregik over en treårig periode i udvalgte nor-

ske kommuner i begyndelsen af 1990'erne med opfølgning på samlet beskæftigelse og ledighed fra 1992-1995. Resultaterne viser, at de unge deltagere efterfølgende både brugte mere tid i beskæftigelse, men samtidig også mere tid i ledighed, hvilket forklares med, at deltagelse i nogle tilfælde betyder, at de unge optjener ret til dagpenge. Samlet set konkluderes, at forsøget bidrog til både at fremme beskæftigelsen blandt de udsatte unge, men også at holde dem tættere på arbejdsmarkedet.

I det andet norske studie (Hardoy 2005) er løntilskud i private virksomheder analyseret sammen med midlertidig beskæftigelse i offentlige virksomheder, men de overordnede resultater viser, at deltagelse i denne intervention i gennemsnit øger sandsynligheden for beskæftigelse med knap 1 procentpoint to år efter programstart. Separate køns- og aldersopdelte analyser viser ydermere, at effekten kan tilskrives kvinder og helt unge 16-20-årige, hvor sandsynligheden for fuldtidsbeskæftigelse stiger med 2,5-4,8 procentpoint efter to år. For mænd og 21-25-årige unge påvirker deltagelse ikke sandsynligheden for fuldtidsbeskæftigelse i nævneværdig grad. Disse positive resultater kan skyldes "cream skimming", dvs. udvælgelse af de personer, der har mest gavn af programmet, idet andelen af kvinder og unge 16-20-årige i løntilskudsprogrammet er den laveste af alle programmer (hhv. 30% og 25%).

Det sidste norske studie af Rønsen & Skardhamar (2009) evaluerer effekten af alle norske aktiveringsprogrammer, hvor uddannelse og løntilskud er de største, på unge norske kontanthjælpsmodtagere. De finder, at der er en marginalt lavere afgangsrate fra arbejdsløshed på kort sigt, men kan altså ikke bidrage med oplysning om effekten af de enkelte delprogrammer.

I Sverige har der også eksisteret et ungdomspraktikprogram med løntilskud. Larsson (2003), som vi omtalte ovenfor, evaluerer effekten af deltagelse i dette program for 20-24-årige i begyndelsen af 1990'erne. Praktikken bestod oftest af simple arbejdsopgaver og var typisk af et halvt års varighed. Målgruppen var unge med en sekundær uddannelse, men kun ringe arbejdsmarkedserfaring og minimum fire måneders ledighed (blev i praksis ikke strengt håndhævet). Resultaterne et år efter programstart viser, at deltagerne har en signifikant lavere indtjening og beskæftigelse, men to år efter programstart er effekterne tættere på nul og insignifikante. Der er ingen effekt på overgangen til ordinær uddannelse efter hverken et eller to år.

Med hensyn til netop løntilskud, så har debatten i Danmark fokuseret meget på de potentielle negative fortrængningseffekter (se fx www.information.dk/295681). Risikoen ved subsidieret beskæftigelse er, at virksomheder høster dobbelt gevinst ved at ansætte folk i løntilskud, som de alligevel ville have ansat på ordinære vilkår (dødvægtstab), eller at ordinært ansatte medarbejdere fyres (substitution). Pons Rotger & Arendt (2010) undersøger effekten af ansættelser af nye medarbejdere i løntilskud på beskæftigelsen i små private virksomheder i Danmark i 2006, men finder hverken tegn på dødvægtstab (dvs. at medarbejderen ansættes på løntilskud, selvom han kunne være blevet ansat på ordinære vilkår) eller substitutionseffekter (dvs. firing af ordinært ansatte medarbejdere). Imidlertid er denne analyse ikke specifik rettet mod unge, den er foretaget i en periode med historisk gode konjunkturer, og den inkluderer ikke løntilskudsjob i den offentlige sektor.

For unge i løntilskud er det kun resultaterne fra NDYP-pilotstudiet omtalt i Blundell et al. (2004), der behandler problemet. Her vil substitutionseffekten optræde i et afgrænset geografisk område, hvis beskæftigelsen stiger for de personer, der er berettiget til løntilskud, på bekostning af de personer, der ikke er berettiget. Forfatterne finder ikke noget, der tyder på en substitution, men det er vanskeligt at adskille substitutionseffekten fra generelle ligevægtseffekter, som vil sænke lønniveauet og påvirke beskæftigelsen positivt.

Vi kan nu opsummere litteraturen om effekterne af løntilskudsprogrammer for unge. Vi har refereret fra to belgiske og et fransk studie, der finder positive effekter, men det ene kun på kort sigt, mens et finsk studie finder positive langsigteffekter. Vi fandt tre britiske evalueringer af NDYP, som rapporterer positive effekter, der overvejende skyldes løntilskuddelen af programmet. På norske data fandt vi tre studier, hvoraf to finder små positive effekter for nogle grupper, mens det sidste studie finder små negative effekter af den samlede norske aktiveringsindsats for kontanthjælpsmodtagere. I Sverige var effekten insignifikant. I tillæg findes der også et australsk studie, der evaluerer en indsats i midten af 1980'erne (Richardson 1998), som finder store positive effekter for unge.

På den baggrund kan vi konkludere, at der findes moderat evidens for, at løntilskud af omkring seks måneders varighed kan have en positiv langsigtet beskæftigelseseffekt – efter op til fire år – på unge ledige i størrelsesordenen 1-9 procentpoint i forhold til, hvad beskæftigelsesomfanget ville have været, hvis deltagerne ikke havde deltaget i programmet. Vores konklusion understøttes af det kvantitative metastudie i Kluve (2010), som inkluderer nogle af de samme studier som nærværende review. Det eneste signifikante mønster, Kluve finder med hensyn til effektivitet af forskellige programtyper for unge er, at incitamentsskabende programmer i den private sektor (dvs. løntilskud) virker signifikant bedre end opkvalificerende programmer.

Afslutningsvis vil vi nævne nogle forhold, der varierer mellem studierne, og som kan være afgørende for, om den positive langsigteffekt indtræder. For det første kan det være vigtigt, om løntilskuddet kontraktligt er betinget af efterfølgende aftale om fastansættelse, sådan at der eksisterer en reel beskæftigelsesmulighed i virksomheden, men hvor løntilskuddet kan øge virksomhedens risikovillighed til at verificere behovet og øge løntilskudsmedarbejderens produktivitet før ansættelse på ordinære vilkår. For det andet er det antageligt også væsentligt, om det subsidierede job har en effekt på den lediges produktivitet og kompetencer og ikke blot består af rutinepræget manuelt arbejde. Det sidste forhold, vi bør nævne, er behovet for viden omkring de negative effekter af løntilskudsordninger såsom dødvægtstab og fortrængningseffekter samt programmernes udokumenterede økonomiske lønsomhed.

iii) Offentlig jobskabelse (arbejdstræning)

Der findes meget lidt viden omkring effekten af offentlig jobskabelse for udsatte unge, men de fire studier, vi har fundet, peger overordnet i negativ retning. Vi konkluderer derfor, at der er indikation for, at offentlig jobskabelse ikke påvirker beskæftigelsen i positiv retning.

Offentlig jobskabelse kan til forveksling ligne løntilskudsordninger, men modsat løntilskuddene, så får deltagerne ikke løn fra arbejdsgiveren, der er ikke noget arbejdsgivertilskud, og ansættelsen er ikke fornybar. Der er således tale om midlertidige stillinger i arbejdsstræningsordninger, som kan give arbejdserfaring eller på anden måde bringe udsatte unge tættere på arbejdsmarkedet, men stillingerne indeholder ikke nogen efterfølgende mulighed for ansættelse, hverken på ordinære vilkår eller i øvrigt. Disse midlertidige job findes i private frivillige organisationer eller som specielle kommunale aktiveringsordninger. Målgruppen er meget udsatte unge med lang ledighed, få kompetencer eller unge med sociale eller misbrugsproblemer, som er vanskelige at placere i andre ordninger.

I vores litteraturgennemgang har vi kun fundet fire eksempler på programmer, hvor indsatsen kan karakteriseres som offentlig jobskabelse. Det første er analysen af de tyske One-Euro-Jobs i Hohmeyer & Wolff (2011), det andet studie omhandler det britiske New Deal for Young People, hvor offentlig jobskabelse var en del af den samlede indsats. New Deal er analyseret i bl.a. de Giorgi (2005) og Dorsett (2006). Det tredje studie evaluerer et fransk workfare program fra midten af 1980'erne (Bonnal, Fougère & Sérandon 1997), mens det sidste er en norsk evaluering af et program målrettet socialt udsatte (Pedersen 1998).

Målgruppe i det tyske One-Euro-Jobs er udsatte unge kontanthjælpsmodtagere, og programmet består af midlertidige deltidsjob i non-profitsektoren, hvor den ledige opretholder sin understøttelse plus et tillæg på 1-2 EUR i timen. Deltagelse er obligatorisk, og ideen er, at en kort daglig arbejdstid på ca. tre timer sammen med en lav kompensation skal give motivation til at finde et ordinært arbejde. Alligevel er der for unge 15-24-årige intet, der tyder på en positiv effekt på beskæftigelsesraten; tværtimod er der signifikante fastlåsningseffekter i de første måneder under deltagelse på 2,1-2,7 procentpoint i forhold til beskæftigelsesandelen i kontrolgruppen. For de lidt ældre 25-35-årige er fastlåsningseffekten insignifikant, mens beskæftigelsen stiger med 4,3 procentpoint for vesttyske kvinder, efter programmet er slut.

Generelt er der ikke tegn på, at programmet har været specielt gavnligt for lavtuddannede, men for personer, som er længere fra arbejdsmarkedet (målt på, hvornår de sidst havde et job), er der tendens til en mere positiv effekt – specielt for kvinder – mens effekten generelt er negativ for nyledige. Sammenligningen af de øst- og vesttyske resultater viser bedre effekter i vest, hvor den økonomiske konjunktur også var bedre. Forklaringen på, hvorfor programmet er mere effektivt for kvinder, kan være, at de oftere arbejder i børnepasnings- og ældresektoren, hvor der generelt er større arbejds efterspørgsel.

de Giorgi (2005) finder som tidligere nævnt en positiv effekt for mænd af New Deal som helhed, der i tillæg til uddannelse og løntilskud også består af job i den frivillige sektor og såkaldte miljøjob i den statslige sektor. Der må dog forventes en negativ selektion af personer som starter i miljøjobbene (således at de fx er mindre motiverede), da de bruges som "sidste udvej", hvis den unge ikke kan tilbydes nogen af de øvrige indsatser. Evalueringen af indsatsernes relative effektivitet i Dorsett (2006) bekræfter selektionen og finder, at miljøprogrammet er relativt dårligst, mens de frivillige job er lidt bedre. Hvis deltagerne i frivillige eller miljøjob i stedet var kommet i løntilskudsjob, så ville deres beskæftigelse have været 22-28 procentpoint højere, end den faktisk var. Deltagerne i miljøjob ville kun have klaret sig mellem 2 og 6 procentpoint bedre, end de faktisk gjorde, hvis de i stedet for et miljøjob havde

fået en uddannelsesindsats eller et midlertidigt job i den frivillige sektor. Aktiverede i frivillige job ville til gengæld have klaret sig mellem 1 og 6 procentpoint dårligere, hvis de var blevet tilbudt uddannelsesaktivering eller et miljøjob.

På franske data undersøger Bonnal, Fougère & Sérandon (1997) effekten af forskellige aktiveringsprogrammer, der eksisterede i midten af 1980'erne, for unge mænd, som højst er fyldt 26 år. Evalueringen omfatter midlertidige kommunale engangsjob, hvor ansættelsen ikke kan fornyes, når kontrakten udløber. Jobbene kan have en varighed på op til 24 måneder. Forfatterne finder, at et midlertidigt job i kommunalt regi ikke havde nogen økonomisk eller statistisk signifikant effekt for unge mænd uden uddannelse, mens jobbet mindsker transitionen fra arbejdsløshed til ordinær beskæftigelse med ca. 50% for unge mænd med en teknisk eksamen. Forfatterne foreslår, at årsagen til sidstnævnte er, at deltagelse kan virke stigmatiserende for unge mænd med en uddannelse.

Endelig undersøger Pedersen (1998) effekten af deltagelse i arbejdsstræning for norske misbrugere i begyndelsen af 1990'erne. Resultaterne diskuteres mere indgående senere, men her skal vi blot opsummere, at programdeltagerne i opfølgingsperioden i højere grad er "i arbejdsstyrken" end ikke-deltagere, hvilket skyldes, at programmet både virker, så flere finder ordinært arbejde, men også at deltagerne gør brug af deres optjente rettigheder til dagpenge.

Samlet set er det vores vurdering, at de fire nævnte studier har en overvægt af negative resultater. Vi mener derfor, at der findes indikation for, at offentlig jobskabelse ikke er effektiv for at bringe udsatte unge tilbage i beskæftigelse – og i værste fald virker indsatsen negativt.

iv) Jobsøgningskurser, vejledning mv.

På baggrund af ni studier fra fire lande kan vi konkludere, at der er moderat evidens for, at man via vejledning i jobsøgning, mentorordninger, monitorering og håndhævelse i form af økonomiske sanktioner kan opnå små positive effekter på overgangen til beskæftigelse og uddannelse. Erfaringerne viser dog, at effekten er kortvarig, og at de unge, der har deltaget, på langt sigt ikke er beskæftiget i højere grad end ikke-deltagerne. Der er indikationer for, at konjunkturerne spiller en rolle for effekten, som synes at være større i en højkonjunktur; én forklaring er, at jobsøgning virker bedre, når der faktisk findes job at søge.

I dette afsnit ser vi på effekten af den indsats, som ofte ligger før eller sideløbende med selve aktiveringen, og som foregår i jobcentret. Indsatsen kan tage form af vejledning og undervisning i basale kompetencer, men også have mere rådighedstestende karakter gennem møder med sagsbehandler eller mentorordninger. Den personlige kontakt introducerer et element af monitorering, der i sig selv kan virke motiverende. I flere evalueringer ligger jobsøgningskurserne tidsmæssigt umiddelbart før, de traditionelle aktiveringsprogrammer påbegyndes, hvorfor det kan være svært at separere effekten af indsatsen i jobcentret og motivationseffekten af udsigten til snarlig aktivering. På samme måde er det vanskeligt at sige, om en eventuel gavnlig effekt på beskæftigelsen skyldes den bedre vejledning eller den øgede monitorering.

Programmerne kan altså siges at sigte mod at fremme transitionen fra ledighed til beskæftigelse eller uddannelse uden brug af egentlige kompetence- eller kvalifikationsmæssige løft.

Det første program, vi vil nævne, er det tidligere omtalte engelske New Deal for Young People. NDYP lanceredes i april 1998 og bestod af tre trin. Første trin var en obligatorisk fire-måneders periode med jobsøgningskursus og mentorordning til alle unge mellem 18-24 år, som havde været passivt ledige i seks måneder. Mentorordningen kombinerede vejledning i jobsøgning med kontrol gennem møder hver anden uge. Efter jobsøgningsprogrammet havde de unge, der stadig var ledige, pligt til at deltage i mere ordinær aktivering, fx løntilskud eller uddannelse. Blundell et al. (2004) undersøger kortsigtseffekterne for unge mænd, og konkluderer, at mindst 1 procentpoint af den totale effekt på beskæftigelsessandsynligheden kunne tilskrives det firemåneders jobsøgningskursus og mentorordningen.

Det engelske program minder om den svenske ungdomsgaranti, hvor unge skal deltage i et fuldtidsprogram senest efter 100 dages ledighed. Programmet består oftest af praktik eller opkvalificering. Både Forslund & Skans (2006) samt Carling & Larsson (2005) konkluderer, at garantien fører til en positiv kortsigtseffekt på overgangen til beskæftigelse, men denne ligger inden, aktiveringsprogrammerne påbegyndes. Det kan både skyldes en positiv motivationseffekt før aktivering og en positiv effekt af øget fokus på jobsøgning samt monitorering i programmets indledende fase.

Specifikt finder Forslund & Skans (2006), at 24-årige – som er omfattet af programmet, mens 25-årige ikke er det – har en 2–4,2 procentpoint lavere sandsynlighed for at være registreret som ledige inden for det første halve års ledighed; målt på afgangsraten fra ledighed inden for de første 120 dage, er sandsynligheden 13,5% højere for, at de 24-årige finder et job. Samtidig finder de, at programmer, som tilbydes af jobcentret (PES), virker signifikant bedre end programmer, der tilbydes af kommunen, hvilket de tilskriver en mere intensiv jobsøgningsindsats i jobcentret. Den positive effekt bekræftes også i et lignende studie af Hägglund (2009).

Hall & Liljeberg (2011) undersøger ligeledes effekten af den svenske ungdomsgaranti – dog i en reformeret udgave efter 2007. Programmets kerneelementer er stadigvæk de samme: Unge må maksimalt være passivt ledige i tre måneder, hvorefter de tilbydes obligatorisk vejledning i jobsøgning, praktik eller opkvalificering. Reformen var begrundet med de tidligere programmers ineffektivitet og fastlåsning som følge af utilstrækkelig jobsøgning i programperioden.

Resultaterne for 2008 viser, at afgangsraten til job øgede med 22%, men at effekten kun optræder i månederne umiddelbart efter, at de unge overgik til ungdomsgarantien. Sandsynligheden for stadig at være arbejdsløs er således signifikant lavere for 24-årige end for 25-årige i perioden mellem ledighedsdag 100 og 200; herefter er der ikke signifikant forskel. Som nævnt kan sådan en effekt både skyldes vejledningen i jobsøgning, monitorering eller øget motivation til at finde job, inden aktiveringen påbegyndes. For 2009 finder forfatterne ikke tilsvarende effekter tidligt i garantiperioden, men imidlertid steg ledigheden i Sverige fra 5,9% i august 2008 til 8,8% i august 2009 (Kilde: Eurostat). En mulig fortolkning af de manglende resultater for 2009 er, at kombinationen af vejledning, monitorering og motivationseffekter virker bedst i en højkonjunktur, når der er relativt mange jobåbninger på ar-

bejdsmarkedet. Men som følge af lavkonjunkturen blev mange flere unge omfattet af garantien, hvilket kan have påvirket effekten, både fordi 2008-ledige synes at være mindre udsatte end 2009-ledige (de har fx højere indkomst og længere uddannelse), men også fordi ressourcerne per deltager kan være mindre som følge af det højere optag.

Forfatterens primære analysegruppe består af unge forsikrede ledige, men når de afgrænser datamaterialet til ikke-forsikrede ledige, er konklusionen den samme: Øget fokus på jobsøgning og monitorering samt motivationseffekten af udsigt til snarlig aktivering virker ledighedsafkortende på mere udsatte unge, men på langt sigt gør det ikke nogen forskel på beskæftigelsen.

Overordnet set giver det engelske og de svenske studier indtryk af, at det ved hjælp af både vejledning og monitorering samt udsigten til snarlig aktivering er muligt at skabe en positiv kortsigtet beskæftigelseseffekt.

Noget tyder på, at disse positive resultater ikke fuldt ud kan repliceres for danske unge uden kompetencegivende uddannelse. Resultaterne fra evalueringen af 2010-forsøget "Unge godt i gang" (Rambøll 2011) viste nemlig en lille negativ effekt på kortsigtsbeskæftigelsen for unge uden kompetencegivende uddannelse, mens de dog kom hurtigere i gang med en uddannelse. I sidste ende var der dog ikke flere, der samlet set valgte at påbegynde en uddannelse, selvom de, der valgte det, altså startede tidligere. For unge med kompetencegivende uddannelse fandt man en lille positiv effekt.

Forskellen mellem det danske og resultaterne opnået i England og Sverige kan dog forklares med, at det danske forsøg intensiverer indsatsen fra et allerede højt niveau, mens det engelske studie evaluerer en helt ny indsats, og det svenske sammenligner med den indsats, der gives til ældre ledige. Et svensk studie af Hägglund (2011) bekræfter ligesom det danske forsøg, at loven om faldende marginalnytte også gælder i aktiveringspolitikken, da resultaterne også tyder på, at intensivering af jobsøgning og monitorering fra et i forvejen højt niveau ikke hjælper yderligere på afgangsraten.

Andre resultater tyder på, at den monitorering, der følger med vejledningen, godt nok virker rådighedsafprøvende, men ikke fremmer beskæftigelsen. Centeno, Centeno & Novo (2009) evaluerer effekten af et portugisisk program, som introduceredes for ledige fra sommeren 1998. Programmet, der var obligatorisk, var målrettet unge under 25 år, som havde være ledige i seks måneder og omfattede forskellige typer af vejledning til jobsøgning, monitorering og uddannelse. Programmet består således af forskellige komponenter og munder ud i en personlig beskæftigelsesplan udarbejdet i fællesskab mellem den jobsøgende og sagsbehandleren. Der holdes løbende evalueringsmøder mellem sagsbehandleren og den ledige. Sanktionen for nægtet deltagelse eller afvisning af et job omfatter ikke kun mistet understøttelse, men også adgangen til offentlige sundhedsydelser.

Selvom dette program både omfatter tidlig intervention og hårde sanktioner, så er resultaterne små. Resultaterne viser en insignifikant forlængelse på ca. en uge af ledighedsforløb, der afsluttes til beskæftigelse, mens unge, der vælger at påbegynde en uddannelse, gør det godt en uge hurtigere, end de ellers ville have gjort. Kønsopdelte resultater viser, at der ikke er nogen effekt af programmet på kvinder, der overgår til beskæftigelse, mens mændene for-

længer deres forudgående ledighedsforløb med en måned. Opdelingen på uddannelse viser ikke signifikante forskelle.

Programmet har imidlertid også en effekt på afgang til selvforsørgelse, fx som konsekvens af manglende vilje til deltagelse eller afvisning af jobtilbud. Således afkortes ledighedsperioden med godt en uge for unge, der afslutter til selvforsørgelse, hvilket kan tolkes som en effekt af den øgede monitorering og deraf følgende højere sandsynlighed for at blive sanktioneret. De kønsopdelte resultater viser, at hele denne effekt kan tilskrives kvinder, som afkorter ledighedsforløbet med godt to uger før overgangen til selvforsørgelse, mens de uddannelsesopdelte resultatet viser, at effekten er størst og kun signifikant for de højeste uddannede.

Den portugisiske undersøgelse demonstrerede, at det bl.a. ved øget monitorering kan lade sig gøre at fremme transitionen til uddannelse for unge. På danske data har Jensen, Rosholm & Svarer (2003) blandt andet undersøgt effekten på overgang til uddannelse og beskæftigelse af et program rettet mod unge med lav uddannelse. Programmet var rettet mod unge under 25 år, som havde været ledige i seks måneder. De unge blev tilbudt et 18 måneders specialdesignet fagligt uddannelsesprogram, hvor deltagelse var obligatorisk, og understøttelsen blev reduceret til halvdelen. Nægtet deltagelse indebar mistet ret til understøttelse. Forfatterne undersøger, om programmet fik de unge til at overgå til uddannelse – enten i form af ordinær uddannelse eller det nye 18-måneders program – eller ordinær beskæftigelse. Resultaterne viser ikke blot, at overgangen fra arbejdsløshed til uddannelse og beskæftigelse fremmes af selve programmet, men også at der er (svage) tegn på, at sanktionstruslen som sådan fremmer overgangen til uddannelse og beskæftigelse.

På baggrund af ni studier fra fire lande kan vi konkludere, at der er moderat evidens for, at man via vejledning i jobsøgning, mentorordninger, monitorering og håndhævelse i form af økonomiske sanktioner kan opnå små positive effekter på overgangen til beskæftigelse og uddannelse. De svenske erfaringer viser dog, at effekten er kortvarig, og at de unge, der har deltaget, på langt sigt ikke er beskæftiget i højere grad end ikke-deltagerne. Resultaterne fra Sverige tyder også på at konjunkturerne spiller en rolle for effekten, men det er usikkert, hvordan denne effekt opstår. Da jobsøgningsprogrammerne foregår umiddelbart før den normale aktivering, så er det vanskeligt at sige, hvor meget af den positive effekt der skyldes henholdsvis motivationseffekten og programeffekten af jobsøgningsindsatsen.

Resultater opdelt på målgrupper

Indledningsvis definerede vi tre målgrupper, som er af speciel interesse for os, da de statistisk set er overrepræsenterede i gruppen af udsatte unge. Der var tale om ledige unge med a) lav uddannelse og ringe erhvervs erfaring samt unge med b) psykiske eller c) sociale problemer. Med udgangspunkt i de 25 udvalgte studier, gennemgår vi i dette afsnit resultaterne for disse specifikke målgrupper under hensyntagen til de respektive programtyper. Da studierne ikke alle inkluderer statistik for populationens karakteristika, og de studier, der inkluderer statistik, ikke altid har mål for uddannelse, misbrug mv., så er den udvælgelse, vi har foretaget, forbundet med en vis usikkerhed. Et andet element af usikkerhed opstår også, da der kun er få studier, der kan siges at omhandle unge, der er lige så udsatte som de danske unge, vi karakteriserede indledningsvist (jf. Skipper 2011).

På baggrund af de resultater, vi gennemgår nedenfor, så kan vi overordnet konkludere, at der findes meget lidt evidens om beskæftigelsesprogrammer for de allermest udsatte unge. For løntilskud er der indikation af, at der kan skabes positive beskæftigelseseffekter for de mest udsatte mænd, mens resultaterne for opkvalificeringsprogrammer og indsatser med fokus på at effektivisere jobsøgningen peger i forskellig retning. For offentlige jobskabelsesprogrammer er der, som vi noterede ovenfor, en indikation for, at det ikke er effektivt at bringe udsatte unge tilbage i beskæftigelse – og i værste fald virker indsatsen negativt. For målgruppen af unge med psykiske problemer er det ikke lykkedes os at identificere nogen indsatser rettet mod unge med europæisk baggrund, mens vi kun har et studie omhandlende unge med misbrugsproblemer.

a) Lav uddannelse og ringe erhvervs erfaring

Opkvalificering

I dette afsnit gennemgår vi effekten af opkvalificering for de mest udsatte unge med lav uddannelsesmæssig baggrund eller ringe erhvervs erfaring.

I evalueringen af NDYP oplyses der ikke om de unges uddannelsesmæssige baggrund, men det oplyses, at deltagerne i uddannelses- og praktikprogrammerne i gennemsnit er knap 21 år og har været ledige i hen ved to år, hvilket gør, at de også må karakteriseres som udsatte; i tillæg har godt 15% et handicap. Som tidligere nævnt udviste NDYP-programmet i sin helhed positive resultater for mænd, men jf. Dorsetts (2006) komparative analyse, så virkede løntilskud bedre end deltagelse i de etårige opkvalificerings- og praktikforløb. Hvis de mænd, der deltog i uddannelses- og praktikprogrammerne, i stedet for var blevet tilbudt et løntilskudsjob, så ville de ca. et år efter programafslutningen have haft en 11 procentpoint lavere sandsynlighed for at være arbejdsløse. Havde de i stedet deltaget i offentlige jobskabelsesprogrammer, så ville de have haft en ca. 3 procentpoint højere arbejdsløshed. Samtidig viser resultaterne, at deltagerne i uddannelsesprogrammet havde en 24 procentpoint lavere sandsynlighed for at være beskæftiget, end de ville have haft, hvis de var kommet i løntilskud.

Strengt taget kan man ikke bruge det engelske studie til at sige, at opkvalificering ikke virker, men kun, at de unge deltagere, som havde meget lang ledighedshistorik, ville have klaret sig bedre, end de faktisk gjorde, hvis de havde fået et løntilskudsjob.

Hardoy (2005) evaluerer norske programmer rettet mod unge uden arbejdsmarkedserfaring, hvoraf 60% højst har 10 års uddannelse. 80% af deltagerne er mellem 16 og 20 år. Indsatsen består af en kombination af opkvalificering og arbejdserfaring af maksimalt seks måneders varighed. Efter to år har deltagerne en knap 4,6 procentpoint lavere sandsynlighed for at være fuldtidsbeskæftiget, en 3,8 procentpoint højere risiko for at være arbejdsløs og 1,1 procentpoint lavere sandsynlighed for at være påbegyndt en uddannelse.

Hämäläinen & Tuomala (2007) evaluerede et finsk uddannelsesprogram af ca. fem måneders varighed, hvor deltagerne tilegner sig formelle kvalifikationer. 56% af deltagerne havde kun en grundskoleuddannelse, mens 22% højst havde en sekundær uddannelse. Resultaterne viser signifikante negative beskæftigelseseffekter i begyndelse af opfølgingsperioden,

men efter afsluttet deltagelse vender resultatet og bliver signifikant positivt i størrelsesordenen 6 procentpoint.

Forfatterne præsenterer også resultater baseret på en lokal gennemsnitlig programeffekt for personer lige omkring 20-årsalderen da det ifølge lovgivningen primært er unge over 20 år, der skal tilbydes programmet. Disse resultater er mindre end de 6 procentpoint opgivet ovenfor, men gælder kun for unge tæt på 20-årsgrænsen, hvilket tyder på, at effekten kan være bedre for de lidt ældre unge.

Samlet set er det svært at konkludere, hvordan opkvalificerende arbejdsmarkedsprogrammer virker for de udsatte unge med lav uddannelse eller ringe erhvervserfaring, fordi resultaterne er få og peger i forskellige retninger.

Løntilskud

Generelt gælder det, at deltagerne i løntilskudsprogrammerne, sammenlignet med deltagerne i de øvrige programtyper, er marginalt bedre uddannede og tættere på arbejdsmarkedet, fx målt på deres erhvervserfaring. Som vi skal se nedenfor, så må populationerne i de inkluderede studier betegnes som mindre udsatte end de unge kontanthjælpsmodtagere i Danmark, vi indledningsvist beskrev, hvor fx 9/10 højst havde en grundskoleuddannelse.

Selvom der ikke vises nogen statistik, så tyder beskrivelsen i Pedersen (1998) på, at dette studie omfatter reviewets mest udsatte gruppe. Her er der tale om indsatsparate kontanthjælpsmodtagere, som har lav uddannelse, manglende erhvervserfaring, og som kæmper med kombinationer af sociale problemer såsom kriminalitet og misbrug. Pedersen (1998) præsenterer resultater opdelt efter uddannelse, og resultaterne viser, at de lavtuddannede, som deltog i 6-10 måneders løntilskudsordningen, efterfølgende tilbragte signifikant længere tid i beskæftigelse end kontrolgruppen. Gennemsnitligt var deltagerne med laveste uddannelse beskæftiget i knap 15 måneder over en fireårig periode, mens kontrolgruppen var det i knap 10 måneder. For de lidt højere uddannede deltagere var der ikke nogen signifikant forskel mellem interventions- og kontrolgruppen. Når man omvendt kigger på, hvor mange måneder de unge tilbragte på offentlig forsørgelse som fx kontanthjælp og førtidspension, så var det også signifikant mindre for de lavt uddannede i interventionsgruppen, mens der ikke var nogen signifikant forskel blandt de lidt højere uddannede.

Rønsen & Skardhamar (2009) evaluerer ligeledes norske løntilskuds- og opkvalificeringsprogrammer rettet mod udsatte unge kontanthjælpsmodtagere, men der præsenteres ikke separate resultater for løntilskud. Studiet omfatter unge, der for 2/3's vedkommende er mænd med højst en gymnasial uddannelsesbaggrund og lang ledighedshistorik. Resultaterne viser, at unge i interventionsgruppen har en 8% lavere afgangsrate fra arbejdsløshed målt over 20 måneder, men effekten er kun signifikant på et 10%'s niveau.

Resultaterne i Larsson (2003) evaluerer en svensk seksmåneders ungdomspraktikordning med løntilskud for unge med en gymnasial uddannelsesbaggrund og ringe erhvervserfaring. Resultaterne viser negative effekter på indtjening og beskæftigelse det første år, mens effekten i andet år er tættere på nul og insignifikant. Hun forklarer dels det dårlige resultat med, at programmet har været dårligt implementeret, og dels med at de unge har udført lav-

praktiske manuelle arbejdsopgaver, som ikke har givet anledning til nogen humankapitalakkumulation.

I England kan New Deal for Young People også siges at være målrettet mere udsatte mænd, men heller ikke her præsenteres der deciderede målgruppeopdelte resultater. Analysen i Dorsett (2006) viste, at løntilskud var den absolut mest effektive programtype, mens de Giorgi (2005) viste, at programpakken samlet set havde en særdeles positiv beskæftigelses-effekt.

Cockx & Göbel (2004) evaluerer effekten af belgisk virksomhedsaktivering med et element af løntilskud i form af en reduktion i virksomhedens bidrag til sociale sikringsordninger. Programmet omfattede udsatte belgiske unge uden arbejdsmarkedserfaring, der var uafbrudt ledige i mindst 12 måneder, men hvoraf 1/5 dog har uddannelse over gymnasieniveau. Efter programmet er afsluttet, øges afgangsraten til ledighed for mænd imidlertid med hele 60%, mens der ikke er nogen signifikant effekt for kvinder. Forfatterne forklarer dette resultat med, at mændene fyres igen, når tilskuddet ophører. En mulig forklaring på, hvorfor dette ikke gælder for kvinder, er, hvis de ansættes i job, hvor de har mulighed for at øge deres kompetencer, eller hvor efterspørgslen er større.

Afslutningsvis skal vi nævne det franske studie af Bonnal, Fougère & Sérandon (1997), der evaluerer en praktikordning med løntilskud a la Cockx & Göbel (2004). Løntilskuddet varede 6 til 36 måneder og var målrettet i forhold til at oparbejde den erfaring, der krævedes for en diplomuddannelse inden for området. For unge mænd uden kompetencegivende uddannelse havde programmet en stor positiv effekt på overgangen til ordinær beskæftigelse, mens der ikke var nogen statistisk signifikant effekt for unge med en teknisk afgangseksamen.

Opsamlende kan vi sige, at der for udsatte mænd er fundet positive effekter af programmer med løntilskud i Dorsett (2006) og Bonnal, Fougère & Sérandon (1997), mens Pedersen (1998) også finder positive effekter, men dog ikke opgiver kønsspecifikke resultater. Samtidig finder begge sidstnævnte ingen effekter af samme programmer for udsatte med en marginalt højere uddannelsesbaggrund. Omvendt finder Cockx & Göbel (2004) en negativ effekt for mænd, mens effekten er insignifikant for kvinder.

Offentlige jobskabelsesprogrammer

I gennemgangen af programtyper fandt vi fire studier, som evaluerede programmer i kategorien offentlig jobskabelse. Denne programtype har de mest udsatte unge som målgruppe. For alle disse studier er der således tale om unge med lav uddannelse, lang ledighedshistorik, ringe erhvervs erfaring, og som er svære at placere i andre indsatser. Vi gennemgår derfor ikke disse resultater igen, men henviser til konklusionen ovenfor.

Jobsøgningskurser, mentorordninger etc.

Af fire af de studier, der beskæftiger sig med jobsøgningsprogrammer, kan to svenske, et portugisisk og et dansk siges, at omhandle specielt lavt uddannede unge uden erhvervs erfaring. Disse resultater opsummeres nedenfor.

Forslund & Skans (2006) undersøger, hvordan den svenske 100-dages garanti påvirker afgangsraten fra ledighed for unge, hvor omkring 1/3 ikke har færdiggjort en gymnasial uddannelse og 1/3 modtog kontanthjælp to år tidligere. De finder, at afgangsraten øges før faktisk programstart for personer under 25 år, som er omfattet af garantien, sammenlignet med 25-årige, der ikke er omfattet. Fortolkningen er, at den positive effekt er forårsaget af enten intensiveret hjælp til jobsøgning eller en motivationseffekt fra udsigten til den forestående aktivering.

Hall & Liljeberg (2011) finder ingen signifikante resultater for unge uden a-kassemedlemskab (der opgives ikke separat beskrivende statistik for denne gruppe, men da de er 24 år gamle og altså ikke har a-kassemedlemskab, som kræver en vis beskæftigelseshistorie, virker det rimeligt at betragte gruppen som udsat), da stikprøven er relativt lille, men punktestimerne peger i retning af en 25-36% højere afgangsrate til beskæftigelse som følge af den intensiverede formidlingsservice i jobcentret.

Centeno, Centeno & Novo (2009) undersøger effekten af et jobsøgningsprogram for unge lavtuddannede i Portugal. I gennemsnit over alle uddannelsesniveauer forlænger programmet ledighedsforløbet med en uge, og der konstateres ikke signifikante forskelle på resultaterne over de forskellige uddannelsesniveauer. Kønsoptdelte estimater viser, at effekten er insignifikant for kvinder, mens mænd forlænger ledighedsforløbet med en måned.

Rambøll (2011) evaluerer effekten af "Unge – godt i gang"-forsøget, som blev udført for både unge med og uden kompetencegivende uddannelse. For unge uden uddannelse havde forsøget en positiv uddannelseseffekt efter 49 uger, således at de unge kom hurtigere i gang med en uddannelse, men deltagerne havde efterfølgende en lavere beskæftigelsesandel end kontrolgruppen. At de unge uden uddannelse kommer hurtigere tilbage i uddannelsessystemet kan ses som en effekt af den vejledning, de får fra sagsbehandlerne. Forfatterne konkluderer, at hvis de unge gennemfører de påbegyndte uddannelser, så kan mønstret vise sig at være en god samfundsmæssig investering.

Opsummerende kan vi sige, at resultaterne peger i forskellig retning. De svenske studier finder positive effekter, om end det ene er insignifikant, mens det portugisiske studie ikke finder nogen effekt for kvinder og en negativ effekt for mænd. Endelig viser resultaterne fra det danske eksperiment en lille negativ beskæftigelseseffekt.

b) Psykiske helbredsproblemer

Det er ikke lykkedes os at identificere effektevalueringer af arbejdsmarkedsprogrammer specifikt rettet mod målgruppen af unge med psykiske problemer. I stedet henviser vi til et review af 17 nyere, primært nordamerikanske, lodtrækningsforsøg foretaget af Christensen & Nordentoft (2011) for Arbejdsmarkedsstyrelsen. Reviewet retter sig mod beskæftigelsesindsatser til personer med svær psykisk sygdom, der kategoriseres som "pre-vocational training" og "supported employment". Førstnævnte har fokus på genoptræning i beskyttede miljøer, som skal facilitere genindtræden på det ordinære arbejdsmarked, mens sidstnævnte sigter mod, at deltagerne finder job på det ordinære arbejdsmarked hurtigst muligt ved hjælp af støtte og oparbejdelse af færdigheder. Groft sagt kan sidstnævnte karakteriseres som en jobførst tilgang, mens førstnævnte er en rask først-tilgang.

Forfatterne konkluderer, at der findes stærk evidens for, at job først-tilgangen er den mest effektive metode i forhold til at skabe ansættelse på det ordinære arbejdsmarked blandt personer med svær psykisk sygdom. Derimod er der ingen evidens for at rask først-tilgangen skaber større tilknytning til det ordinære arbejdsmarked; de lange optræningsforløb i beskyttede miljøer påviser kun begrænset effekt, og hvis en effekt opnås, er det typisk ikke på det ordinære arbejdsmarked. Samtidig er der stærk evidens for, at beskæftigelsesindsatsen bør være en integreret del af den psykiatriske og psykologiske behandling for at få patienten tilbage på arbejde.

Imidlertid er evidensen i høj grad baseret på nordamerikanske studier. Specielt er det nordamerikanske arbejdsmarked langt mere incitamentsbaseret end det danske arbejdsmarked, så fx sundhedsforsikringer betales af arbejdsgiveren. Dette forhold i kombination med, at effektmålet typisk er, om deltageren efterfølgende har opnået minimum én dags ansættelse på ordinære vilkår, gør dels, at kvaliteten i ansættelserne kan være ringe (dvs. af kort varighed) og dels, at resultaterne umiddelbart ikke vil kunne overføres til danske forhold. Dette understøttes af, at de to europæiske studier, der er inkluderet i reviewet, finder mindre eller insignifikante effekter sammenlignet med de nordamerikanske.

c) Sociale problemer

Misbrug

Den eneste undersøgelse i vores review, hvor interventionen var specifikt rettet mod misbrugere, er Pedersen (1998), der rapporterer resultater fra et treårigt forsøg i begyndelsen af 1990'erne for norske kontanthjælpsmodtagere under 35 år, hvor to forskellige programmer blev implementeret i forskellige kommuner. Begge programmer omfattede arbejdsstræning, men i kommuner, der benyttede den såkaldte integrationsmodel, blev klienterne anbragt på arbejdspladser på det ordinære arbejdsmarked i stedet for på specielle institutioner som i de øvrige kommuner. Arbejdet omfatter ofte håndværks-, vedligehold-, gartner- og lagerarbejde. Selvom indsatsen var målrettet misbrugere, så var misbrug typisk ikke det eneste problem for deltagerne; typisk var de også belastede af kriminalitet, ingen erhvervs erfaring eller uddannelse og lange arbejdsløshedsforløb.

Resultaterne viste, at deltagelse i arbejdsstræning på det ordinære arbejdsmarked virkede bedre i forhold til det efterfølgende beskæftigelsesomfang for de mest udsatte, der var tidligere straffede og havde en længere kontanthjælpshistorik, mens forskellen i beskæftigelsesomfanget var mindre udpræget i interventions- og kontrolgruppen for de mindre udsatte. I det traditionelle arbejdsstræningsprogram, som foregik i institutioner, var der også en positiv beskæftigelseseffekt for de mest udsatte, men en negativ effekt for de mindre udsatte. Dog omfattede forsøget kun knap 600 personer, så ingen af de nævnte undergruppeopdelte forskelle er statistisk signifikante.

Samlet set havde deltagerne i de programmer, der foregik tættest på det ordinære arbejdsmarked, 3½ måneders længere beskæftigelse end kontrolgruppen i 1992-1995-perioden, mens deltagerne i de programmer, der foregik på institutioner, kun opnåede en måneders mere beskæftigelse. Resultaterne viser også, at forsøget havde en positiv effekt på den tid, som in-

terventionsgruppen i opfølgingsperioden tilbragte på arbejdsløshedsunderstøttelse. Forfatteren tolker imidlertid dette positivt, sådan at forsøget faktisk formåede at bringe de udsatte misbrugere tættere på det ordinære arbejdsmarked i stedet for at skubbe dem over på en permanent offentlig forsørgelse som førtidspension. Det konkluderes også, at integrationsmodellen virker bedre i forhold til efterfølgende beskæftigelse end den mere traditionelle arbejdsstræning, og at modellen samtidig virkede bedst for de mest udsatte.

Hovedfund fra andre litteraturoversigter

Der er tidligere udgivet litteraturoversigter over effekterne af aktive arbejdsmarkedsprogrammer, men ofte retter de sig mod amerikanske unge. Det amerikanske arbejdsmarked er væsentligt anderledes indrettet end det kontinentaleuropæiske med høj grad af arbejdsgiverfleksibilitet og lav understøttelse, men samtidige er de evaluerede programmer meget mindre og ofte rettet mod specifikke målgrupper (fx enlige teenagemødre).

De specifikke målgrupper i den amerikanske litteratur om effekten af primært arbejdsstræning og uddannelsesprogrammer er ofte fattige og enlige mødre. Disse resultater er blandt andet opsamlet i Friedlander et al. (1997), men i tillæg til, at de dækker små amerikanske forsøg og ikke har specielt fokus på unge, så er de også primært fra 1970'erne og 1980'erne. En oversigt over nyere resultater fra perioden 1991-96 findes dog i Freedman et al. (2000). Vores vurdering er, at disse forhold gør, at resultaterne er svære at overføre til en dansk kontekst. Forfatterne konkluderer overordnet, at programmerne har udvist moderate positive effekter på beskæftigelsen og indtjeningen for voksne mænd og kvinder, som i rimelig grad står mål med de moderate udgifter til programmerne, men programmerne har ikke bidraget substantielt til at reducere fattigdom, indkomstulighed eller brugen af fattigdomsydelser. Af speciel interesse for os noterer forfatterene også, at programmerne ikke har udvist positive effekter for unge.

Heckman et al. (1999) konkluderer i et lignende review, at når disse programmer er effektive, kan de sænke fattigdommen i udsatte grupper og skabe en moderat øget beskæftigelse blandt ledige, men gevinsterne fra eksisterende programmer er ikke tilstrækkeligt store til at løfte mange mennesker ud af fattigdom eller til signifikant at sænke arbejdsløsheden. Forfatterne tilføjer, at når programmerne udviser positive effekter, så er det ofte målt på beskæftigelsen og ikke lønnen, hvilket tyder på, at gevinsten ved uddannelse er overvurderet. Specielt for de europæiske programmer konkluderer Heckman og medforfattere, at evidensen tyder på, at programmerne fortrænger ikke-deltagere, sådan at den sociale nettogevinst er betydeligt mindre, end det programevalueringerne antyder. Sluttelig konkluderes, at det er usandsynligt, at en substantiel øgning af offentlige uddannelsesforanstaltninger substantielt vil øge færdighederne for arbejdsstyrken, simpelthen fordi programmerne er for små til at berettige et større afkast.

Inden for de senere år har såkaldte metareview vundet større udbredelse inden for økonomiske områder. Modsat narrative review, som nærværende, så benytter metareview kvantitative metoder til at opsummere den eksisterende viden. Konkret indsamler Kluge (2010) 137 punktestimater fra knap 100 europæiske såkaldte tredjegerationsstudier publiceret indtil 2006. At studierne er af tredje generation, betyder groft sagt blot, at de har en kontrolgruppe

og benytter store paneldatasæt. Metaanalysen opsummerer resultaterne fra de 137 datapunkter i en såkaldt ordered logit regressionsmodel. Udfaldsvariablen varierer mellem -1, 0, og 1 alt efter, om undersøgelsens resultat – dvs. hvert af de 137 datapunkter – er signifikant negativt, insignifikant eller signifikant positivt. Variationen forklares med fire forskellige typer af variable, der afspejler programtypen, forskningsdesignet samt den institutionelle og makroøkonomiske kontekst. Svagheden ved dette studie er, at størrelsen på de underliggende punkttestimater og standardfejl ikke inkluderes, men i princippet er det muligt.

Forfatteren præsenterer både resultater for alle aldersgrupper samlet og specifikt for unge (35 af de 137 datapunkter). Det samlede resultat viser entydigt, at det forhold, der bedst prædikerer udfaldet, er programtypen. Programmer rettet mod at effektivisere jobsøgningen (fx jobsøgningskurser, mentorordninger mv.) og mod ansættelsesincitament i den private sektor (fx løntilskud) virker bedre end de mere klassiske humankapitalfokuserede programmer. Programmer, der er målrettet unge, og offentlige jobskabende programmer har en mere negativ effekt. Med hensyn til de makroøkonomiske omstændigheder, viser resultaterne, at der er en signifikant positiv association mellem høj ledighed og høj programeffektivitet; aktiveringsprogrammerne virker bedre i en lavkonjunktur. Regressioner med tidstrends viser, at nyere incitamentsskabende programmer i den private sektor virker bedre end de ældre, og at moderne jobsøgningsprogrammer virker bedre end gamle, hvilket forklares med, at sanktioner muligvis spiller en større rolle i dag end tidligere.

Specielt for ungeprogrammer gælder, at når stikprøven begrænses til kun at omfatte programmer introduceret efter 1990, så falder chancen for et positivt udfald. De klassiske uddannelsesorienterede programmer virker også dårligere for unge end voksne. Kluge finder ingen signifikant association mellem konjunkturen og programmets effektivitet, mens restriktioner på muligheden for midlertidigt at ansætte arbejdskraft virker begrænsende. Med hensyn til effektiviteten af de enkelte programtyper, er det eneste signifikante mønster for unge, at incitamentsskabende programmer i den private sektor virker bedre end klassiske uddannelsesprogrammer.

Overordnet finder Card, Kluge & Weber (2010) tilsvarende resultater i et lignende studie, der også inkluderer ikke-europæiske undersøgelser.

3 Perspektivering – og de sorte huller

Efter gennemgangen af de inkluderede studier vil vi i dette afsnit samle op og diskutere perspektiverne i resultaterne og udpege nogle relevante fremtidige forskningsområder.

Opkvalificering

Generelt eksisterer der en veldokumenteret positiv sammenhæng mellem ordinær uddannelse og arbejdsmarkedstilknøytning, sundhed og chancen for ikke at blive kriminel (se fx Arendt 2008; Card 1999; Cunha & Heckman 2007; Lleras-Muney 2005; Lockner 2008; Maurin & McNally 2008; Oreopoulos 2006; Jensen et al. 2009). Derimod virker opkvalificerende arbejdsmarkedsprogrammer tilsyneladende ikke beskæftigelsesfremmende for udsatte unge. Det kan der være flere forklaringer på.

En forklaring kan være, at de stærke fastlåsningseffekter, der opstår under deltagelse, ikke opvejes af de små programeffekter på kort eller mellemlangt sigt, men muligvis gør det på langt sigt. Flere langsigtsevalueringer ville kunne svare på dette spørgsmål.

Et andet forhold er, at resultaterne hviler på den forudsætning, at de evaluerede indsatser er implementeret i den tiltænkte kvantitet og kvalitet. Imidlertid dokumenteres dette ikke i hovedparten af studierne. Når en indsats er ineffektiv, kan det både skyldes, at den faktisk er det, men også at implementeringen har slået fejl. Det er væsentligt at kende de implementeringsmæssige forudsætninger og mangler og vide, hvorvidt en nuleffekt for et program skyldes problemer i selve implementeringen. Vi anbefaler, at man i fremtidige evalueringer i højere grad tilstræber at dokumentere kvantitativt og kvalitativt, hvilken indsats der faktisk er blevet implementeret.

Det sidste forhold, vi vil nævne, er et argument, bl.a. fremført af Cunha & Heckman (2007), for, hvorfor man ikke kan forvente noget stort afkast af investeringer i human kapital for unge voksne med et meget lavt niveau af human kapital. Kort fortalt går teorien ud på, at tidlige investeringer i human kapital er en forudsætning for produktiviteten af senere investeringer. Dette kaldes komplementaritet i læring. Afkastet af investeringer i human kapital i en tidlig alder er stort, mens kompensation for manglende kompetencer på et senere tidspunkt i livet er både dyrt og vanskeligt.

Løntilskud

I dette review omhandler studierne af løntilskud overvejende ordninger rettet mod den private sektor. De studier, der både omfatter offentlige og private løntilskud, præsenterer ikke separate resultater for de offentlige ordninger. Vi har derfor ingen viden angående den relative effektivitet af offentlige og private ansættelser med løntilskud for udsatte unge. Vi fandt, at løntilskud havde en positiv effekt på beskæftigelsen, men generelt er tendensen i litteraturen (dvs. ikke specifikt unge), at private løntilskud er virkningsfulde, mens de offentlige ikke synes at være det (se fx Rosholm & Svarer 2011). For at afklare, om løntilskud i den offentlige sektor også er virkningsfuldt for målgrupper af udsatte unge, kan man i fremtidige studier, præsentere separate resultater for de to sektorer.

Vi har også diskuteret, at ansættelser med løntilskud i teorien kan være forbundet med negative effekter såsom fortrængning af ordinært ansatte og et dødvægtstab, hvis de løntilskudsansatte ville være blevet ansat, også selvom der ikke havde været noget tilskud. Imidlertid har vi kun set nogle få undersøgelser, der analyser dette for unge, og de finder ikke empirisk belæg for disse effekter. En forklaring på, hvorfor disse effekter faktisk ikke optræder for udsatte unge, kan være, at de faktisk ansættes i stillinger, som ellers ikke ville have været slået op. Vi mener, at spørgsmålet er væsentligt for samfundsøkonomien i disse ordninger. Fremtidige evalueringer bør derfor, om muligt, inkludere analyser af disse effekter.

Offentlig jobskabelse

Selvom det ultimative mål for aktiv arbejdsmarkedspolitik er at få ledige i længerevarende beskæftigelse, kan nogle målgrupper være så langt fra arbejdsmarkedet, at det ikke giver umiddelbar mening at lave effektmåling på overgangen til ordinær uddannelse eller beskæftigelse. Principielt kan det gælde for alle programtyper, men måske i særdeleshed for offentlig jobskabelse, som netop er rettet mod de unge, der er udsatte og vanskeligst at placere i andre ordninger. For disse målgrupper vil det derfor være relevant at evaluere på andre effektmål, som bør defineres ud fra programteorien. Eksempler på potentielle effektmål inkluderer mentalt helbred og omfanget af sociale problemer eller misbrugsproblemer.

Generelle betragtninger

Intuitivt lyder det attraktivt, at den ledige i samarbejde med en sagsbehandler laver en samlet og målrettet strategi for at komme i beskæftigelse. En sådan strategi kan bestå af flere separate indsatser. I sådanne tilfælde kan det være relevant at evaluere hele programkæden samlet, snarere end hver indsats separat. Vi har set tre eksempler på studier, der forsøger at evaluere programkæder (Ehlert, Kluve & Schaffner 2011; Lorentzen & Dahl 2005; Rønsen & Skardhamar 2009). Det metodiske problem i sådanne evalueringer er at håndtere den dynamiske selektion af personer ind i hvert stadie af programkæden. For udsatte unge vurderer vi, at en samlet strategi for at løse de problemer, der står i vejen for ordinær beskæftigelse, kan være effektiv. For at undersøge, om sekventielle indsatser er effektive instrumenter, er det imidlertid nødvendigt med yderligere eksperimenter, der specifikt tager højde for det dynamiske selektionsproblem.

I denne litteraturoversigt har vi ikke haft fokus på makroøkonomiske eller institutionelle omstændigheder, hvorunder programmets effekter er opstået, hvilket skyldes det relativt begrænsede datagrundlag. Kluve (2010) ser på betydningen af disse forhold i sin metaanalyse (som omfatter alle aldersgrupper), men det eneste statistisk sikre resultat er, at ledighedsprocenten positivt hænger sammen med chancen for en positiv beskæftigelseseffekt, dvs. at programmerne groft sagt virker bedre i en lavkonjunktur. Imidlertid bliver resultaterne statistisk usikre når der i tillæg kontrolleres for landeeffekter. Ungdomsarbejdsløsheden er meget konjunkturfølsom, hvilket kan hænge sammen med, at unge er lettere at fyre (først ind – først ud; ansat på løsarbejdsvilkår), eller at de slet ikke får fodfæste på arbejdsmarkedet i en lavkonjunktur. Den store bekymring er, om en dårlig begyndelse på arbejdslivet skaber efterdønninger over resten af livsforløbet. Et interessant forskningsområde er således samspillet

mellem økonomiske konjunkturer, institutionelle rammer og virkningen af den aktive arbejdsmarkedspolitik.

I denne sammenhæng er det også interessant, om loven om faldende marginalnytte også gælder i den aktive arbejdsmarkedspolitik. I England har man haft succes med New Deal for Young People, men her udgør udgifterne til aktive arbejdsmarkedsprogrammer kun knap 0,4% af BNP, mens Danmark brugte 1,6% af BNP i 2002 (jf. Kluge 2010).⁴ Metaanalysen i Kluge (2010) viser, at et højere udgiftsniveau for den aktive arbejdsmarkedspolitik i procent af BNP er negativt korreleret med sandsynligheden for at finde en positiv effekt, hvilket understøtter loven om faldende marginalnytte. Forklaringen på denne sammenhæng kan være, at man med en omfattende aktiveringspolitik når målgrupper, for hvem der ikke er den store positive effekt forbundet med deltagelse.

Dette understreger også det metodiske forhold, at sammenligningsgruppen er vigtig for effekten. Larsson (2003) bruger eksempelvis en kontrolgruppe, der ikke modtager nogen intervention, mens Forslund & Skans (2006) sammenligner med unge, der på grund af aldersafgrænsninger falder ind under andre regelsæt. Sidstnævnte argumenterer for, at det i Sverige næsten er umuligt at undgå aktivering, hvorfor det giver mening at sammenligne med personer, som ikke deltager nu, men gør det senere i ledighedsforløbet, i stedet for en kontrolgruppe, som aldrig modtager nogen intervention.

Det sidste, men måske vigtigste punkt, er at øge fokus på vurderinger af programmets samlede økonomi. Det er selvfølgelig nødvendigt at fastslå, om en given indsats er virkningsfuld i forhold til at flytte unge fra ledighed til beskæftigelse, men det er ikke nødvendigvis tilstrækkeligt. For at få en helhedsvurdering af programmet må evaluatoren også adressere spørgsmålet, om den samlede nytte overstiger de samlede omkostninger i form af en cost-benefit-analyse. I evalueringer, der finder positive beskæftigelses- eller uddannelsesmæssige effekter, kan det således have stor interesse at foretage en sådan økonomisk analyse.

⁴ Arbejdsløsheden var godt 5% i Storbritannien, mens den var knap 5% i Danmark i 2002.

4 Resumeer af de læste enkeltstudier

Blundell, Costa Dias, Meghir & van Reenen (2004): Evaluating the employment impact of a mandatory job search program. Journal of the European Economic Association, 2(4).

Analyse af det store engelske "New Deal for Young People"-ungdomsprogram, som blev introduceret i 1998. Analysen baserer sig på både et mindre pilotforsøg og udrulningen af det nationale program. Programmet retter sig mod unge, der har været ledige i seks måneder. De unge tilbydes et obligatorisk jobsøgningsprogram med en tilknyttet mentor af fire måneders varighed (kaldet "Gateway"). Herefter tilbydes de personer, der endnu ikke har fundet beskæftigelse, et af fire programmer (kaldet "Options"). Denne evaluering omfatter kun løntilskudsjob. Fokus i analysen er på første del – Gatewayen – og der analyseres kun kortsigtseffekter (de Giorgi 2005) evaluerer langsigteffekterne). Identifikationen af den kausale sammenhæng kommer fra både det områdespecifikke pilotforsøg og aldersafgrænsningen på 18-24-årige (dvs. 25-årige kan ikke deltage). Effektmålet er beskæftigelsesstatus, efter at jobsøgningskurset er afsluttet. Analysen er baseret på 17.000 observationer for mænd; resultaterne for kvinder er usikre, da de kun udgør 1/4 af deltagerne. Resultaterne viser, at programmet i sin helhed øger beskæftigelsen efter 10 måneders ledighed, dvs. efter afslutning af Gatewayen, med 5 procentpoint fra et niveau på 26% i kontrolgruppen. Heraf er det væsentligt at bemærke, at kun 1 procentpoint kan tilskrives jobsøgningsprogrammet, mens resten af væksten skyldes beskæftigelse i løntilskudsjob, der altså henregnes som et positivt udfald.

Bonnal, Fougère & Sérandon (1997): Evaluating the impact of French employment policies on individual labour market histories. Review of Economic Studies, 64.

Evaluering af 1980'ernes arbejdsmarkedspolitik i Frankrig, der inkluderer opkvalificeringsprogrammer, virksomhedspraktik og offentlig jobskabelse. Resultaterne er opnået på baggrund af administrative registerdata og fire interview indsamlet over halvandet år i perioden 1986-88. Materialet omfatter 1.337 mænd i alderen 16-26 år, hvoraf 51% ikke havde nogen formel uddannelse, og 25% var forsikrede ledige. Til analysen udvælges 672 unge mænd uden uddannelse og 405 med en teknisk afgangseksamen. Den økonometriske ramme er en varighedsmodel, som tager højde for uobserveret heterogenitet. Praktikken i private virksomheder adskiller sig fra offentlig praktik ved at være mere kompetence- og karriereorienteret, hvor den offentlige sektor tilbyder midlertidige kommunale job, der skal bringe den unge tættere på arbejdsmarkedet ("workfare"). Praktikken i de private virksomheder har et element af løntilskud, fordi virksomheden fritages for at betale til bidrag til sociale sikringsordninger for den ansatte. Praktikken forløber over 6-36 måneder, mens de offentlige tilbud består af midlertidige job af 3-24 måneders varighed eller professionsrettede kurser af 6-9 måneders varighed.

Overordnet finder forfatterne, at virksomhedspraktik virker positivt på beskæftigelsen for lavtuddannede unge, hvorimod bedre uddannede unge påvirkes negativt af deltagelse i offentlige programmer. Specifikt finder forfatterne, at deltagelse i virksomhedspraktik øger afgangsraten fra ledighed til ordinær beskæftigelse for unge mænd med lav uddannelse, mens det ikke har nogen effekt for unge mænd med en afgangseksamen fra en teknisk skole. Samtidig virker deltagelse i offentlige jobskabelsesprogrammer ikke til at have nogen økonomisk eller statistisk effekt for de dårligst uddannede, mens de halverer overgangssandsynligheden til ordinær beskæftigelse for unge mænd med en teknisk eksamen. Forfatterne foreslår, at årsagen kan være stigmatisering af unge mænd med en uddannelse.

Carling & Larsson (2005): Does early intervention help the unemployed youth? Labour Economics, 12.

Udviklingsgarantien er en svensk politik, der omfatter unge i 22-24-årsalderen. Garantien – der består i, at unge højst må være passivt ledige i 100 dage – omfatter primært konventionelle arbejdsmarkedsprogrammer, dvs. opkvalificering, praktik og kombinationer heraf. Programmerne administreres af kommunerne, men garantien blev ikke implementeret i alle kommuner. Desuden er unge over 25 ikke omfattet af garantien, og garantien eksisterede ikke i 1997, men i 1998. Unge i målgruppen er primært ikke-forsikrede. Det kontrafaktuelle scenarie er en verden uden udviklingsgarantien, men *ikke* en verden uden aktivering. På trods af garantiens indførelse i 1998 var det kun 30% af de 22-24-årige i de deltagende kommuner, mod 25% året forinden, som blev placeret i et program inden for 120 dage. Deltagelse var obligatorisk og økonomisk fordelagtig.

Resultaterne fra et sample af unge nyledige i 1997 og 1998 viser, at målt på *andelen* af dage registreret som ledig i 1½ år efter påbegyndelsen af ledighedsforløbet er 43,8% blandt 1998-nyledige og 45,9% blandt 1997-nyledige i deltagende kommuner; merbeskæftigelsen på 2,1 procentpoint er statistisk signifikant forskellig fra nul. Dette before-after-estimatet er imidlertid ikke robust over for ændringer i konjunkturerne eller i sammensætningen af de to kohorter. Ved at indregne before-after-estimatet for kommuner, der ikke implementerede garantien, kan de økonomiske forhold fraregnes i estimatet. Gøres dette, ændres effekten til en merledighed på 0,3 procentpoint, som dog er insignifikant. Imidlertid er dette estimat heller ikke robust over for, at konjunkturerne kan have udviklet sig forskelligt i deltagende og ikke-deltagende kommuner. Justerer man i stedet med before-after-estimatet for unge over 25 år i deltagende kommuner, får man forfatterens foretrukne estimat, som viser en signifikant merbeskæftigelse på 0,6 procentpoint.

Forfatterne rapporterer også resultater for to alternative effektmål. 1) Måles der i stedet på den forventede varighed af ledighedsforløbet, viser den foretrukne estimator en positiv insignifikant programeffekt på to dage. 2) Måles der på sandsynligheden for at finde et job inden for de første 120 ledighedsdage, er effekten en signifikant højere sandsynlighed på 2,2 procentpoint hos gruppen af unge, der er omfattet af garantien, hvilket kan tolkes som en

trusselseffekt. Alt i alt konkluderer forfatterne, at den positive trusselseffekt neutraliseres af en lavere beskæftigelsessandsynlighed under og efter deltagelse.

Caroleo & Pastore (2001): How fine targeted is ALMP to the youth long term unemployed in Italy? CELPE discussion papers no. 62, University of Salerno, Italy.

Evaluering baseret på spørgeskemaundersøgelse udført mellem marts og juni i to italienske regioner med høj og lav ledighed (Campania i nord og Veneto i syd) blandt 1.421 18-24-årige, som var ledige mindst tre måneder et år tidligere (baseret på registeroplysninger). Ved hjælp af logistisk regressionsanalyse undersøges det, om deltagelse i virksomhedspraktik eller opkvalificering fremmer beskæftigelsen mv. et år senere. En af svaghederne i studiet er, at det ikke er muligt at give mere specifikke oplysninger fx om indhold og varigheden af programmerne. Henholdsvis 7% og 9% af stikprøven deltager i praktik og opkvalificering. Undersøgelsen kontrollerer for alder, køn, uddannelse, arbejds erfaring, ledighedshistorik, social baggrund, lokale arbejdsmarkedsforhold, misbrug af alkohol eller stoffer, og om den unge får penge af forældrene (Italien har et mere familieorienteret velfærdssystem). Forfatterne finder ingen effekt af opkvalificering (alle estimater er tæt på nul og statistisk insignifikante) på hverken sandsynligheden for at være arbejdsløs, i formel eller uformel beskæftigelse, uddannelses, aktivering eller inaktivitet. For praktikindsatsen finder forfatterne en 19 procentpoint signifikant lavere sandsynlighed for at være i uformel (fx midlertidig) beskæftigelse og en 6 procentpoint højere sandsynlighed for at være i aktivering.

Centeno, Centeno & Novo (2009): Evaluating job-search programs for old and young individuals: Heterogeneous impact on unemployment duration. Labour Economics.

Evaluerer effekten af to programmer, der introduceredes for ledige i Portugal fra sommeren 1998. Det ene program er målrettet unge under 25 år med mindst seks måneders ledighed, mens det andet er rettet mod ældre med mindst 12 måneders ledighed. Begge programmer er obligatoriske og omfatter forskellige typer af hjælp til jobsøgning. Effektanalysen baseres på det forhold, at programmet ikke blev implementeret på samme tidspunkt i alle jobcentre. Samtidig er det kun organisatoriske forhold, der afgør, om et jobcenter implementerer programmet før eller siden; specifikt afhænger det *ikke* af fx arbejdsløsheden i centrets område. Datamaterialet for ungdomsprogrammet omfatter 8.436 ledighedsforløb, der afsluttedes inden december 1998, og som tilhørte et interventionsjobcenter. I alt konstrueres difference-in-difference-estimatoren på baggrund af 71.071 ledighedsforløb, der afsluttes i perioden 12/97 til 12/98 i interventions- og kontrolområder.

Resultaterne viser en økonomisk og statistisk marginal stigning af godt en uges varighed af de ledighedsforløb, der afsluttes til beskæftigelse. Der præsenteres kønsopdelte estimater, som viser, at gennemsnitseffekten på en uge dækker over en nuleffekt for kvinder mod en

måneds længere ledighed for mænd (kun signifikant på et 10%'s niveau). Der er ikke signifikant forskel på resultaterne over forskellige uddannelsesniveauer.

For ledighedsforløb, der afsluttes til destinationer uden for arbejdsmarkedet fx på grund af manglende rådighed (4/5 af alle forløb), er effekten en signifikant reduktion af ledighedsperioden på godt to uger for kvinder. Set i lyset af, at en gennemsnitlig ledighedsperiode først afsluttes efter 14-15 måneder, så vurderer forfatterne, at disse effekter kan være marginale.

Slutteligt undersøges det om programmet bliver bedre efter en indkøringsperiode på to år, hvilket ikke er tilfældet. Programmerne implementeres i en opgangsperiode med omkring 4-5% arbejdsløshed, og det oplyses at det portugisiske arbejdsmarked er kendetegnet ved en høj grad af arbejdstagerbeskyttelse, høj arbejdsløshedskompensation og få jobåbninger.

Cockx & Göbel (2004): Subsidized employment for young long-term unemployed workers – an evaluation. IRES working paper.

Analyserer effekten af en løntilskudslignende ordning for belgiske unge ledige mellem 18 og 26 år i 1998-2000. Subsidiet består af en reduktion af virksomhedens bidrag til sociale ydelser, hvis de ansætter en ung ledig. Det første år svarer reduktionen omtrentlig til 1/3 af bruttolønnen. Datamaterialet inkluderer ikke oplysninger om tidligere arbejdsmarkedserfaring, hvorfor forskerne udelukkende analyserer effekterne for nyuddannede ledige uden arbejdsmarkedserfaring (for at undgå problemer med "initial conditions" i varighedsmodellen, som kan give bias). 15-20% af deltagerne har afsluttet en "college"uddannelse. Analysen omfatter 15.176 personer, hvoraf kun 503 har været ansat i løntilskudsjob. Det oplyses ikke, om interventionen har været obligatorisk, eller om der har været sanktioner forbundet med afslået deltagelse.

Bemærk, at det ikke – som sædvanligt – er effekten af løntilskud på afgangsraten fra ledighed, der estimeres, men effekten af løntilskud på varigheden af beskæftigelsesforløbet, og at selve løntilskudsjobbet tælles med i beskæftigelsesforløbet. Identifikationen af effekten sker via en multivariat varighedsmodel, hvori der tages højde for eventuelle uobserverede forskelligheder som f.eks. motivation. Forfatterne angiver, at selvom der identificeres heterogenitet, så har det ikke væsentlig betydning for resultaterne. Generelt fremstår papiret som ufærdigt, og resultaterne bør fortolkes forsigtigt.

Resultaterne viser, at deltagelse i programmet sammenlignet med beskæftigelse på ordinære vilkår fører til lavere efterfølgende ledighed i det første år (på et givet tidspunkt er afgangsraten til ledighed 1/3 mindre). De estimerede effekter er ikke signifikante i år to, og for mænd skifter fortegnet. Efter deltagelse øger afgangsraten til ledighed for mænd imidlertid med hele 60%, hvilket forfatterne fortolker som en stigmatiseringseffekt eller en "udskiftningseffekt" forstået på den måde, at når subsidiet ophører, så fyres medarbejderen, fordi produktiviteten ikke står mål med lønomkostningen. Det er uklart, hvorfor disse effekter kun gælder for mænd.

de Giorgi (2005): The new deal for young people five years on. Fiscal studies, vol. 26, no. 3.

Analyserer effekten af et stort engelsk ungdomsprogram rettet mod 18-24-årige, der startede i 1998. Analysen fokuserer på mænd, da de udgør 3/4 af deltagerne. Programmet består af tre tidsafgrænsede og obligatoriske dele. Den første periode (kaldet "Gateway"), som starter efter seks måneders ledighed, er en periode med intensiveret jobsøgning af fire måneders varighed. Den følgende periode (kaldet "Option") er 6-12 måneder lang og består af en mulighed for at deltage i opkvalificering og praktik, løntilskud eller en midlertidig offentlig jobskabelse. Hvis der ikke er opnået job efter anden periode, så starter programmet forfra. I modsætning til Blundell et al. (2004) analyseres her effekten af begge perioder – og ikke jobsøgningsdelen. Identifikationen sker i et regressionsdiskontinuitetsdesign, som opstår, fordi udelukkende unge, der *ikke* er fyldt 25 år, når de har været ledige i seks måneder, er berettigede til at deltage. Den effekt, der identificeres i papiret, er altså en såkaldt "lokal gennemsnitlig behandlingseffekt", som kun gælder i umiddelbar nærhed af aldersgrænsen. Datamaterialet er en 5%'s repræsentativ registerbaseret stikprøve med 18,995 deltagere og 17,383 kontrolpersoner. Hovedresultatet viser, at programmet øger beskæftigelses sandsynligheden for de deltagende mænd med 4,6%. Denne effekt er robust over forskellige kohorter, som har deltaget i programmet, og der er derfor ikke noget, der tyder på, at introduktionen af programmet skræmmer de unge mænd i beskæftigelse, og ej heller at programmet forbedres over tid. Endvidere finder forfatterne ikke noget tegn på generelle ligevægts- eller substitutionseffekter (fortrængning).

Dorsett (2006): The new deal for young people: effect on the labour market status of young men. Labour Economics, vol. 13.

Dette studie er en del af evalueringen af det engelske New Deal for Young People-program der blev introduceret i april 1998. Hvor de to øvrige studier, der er medtaget i vores litteraturreview, evaluerer henholdsvis effekten af hele programmet (de Giorgi 2005) og effekten af programmets første jobsøgningsdel (Blundell et al. 2004), så analyserer dette studie den relative effekt af de fire optioner, der følger efter jobsøgningsprogrammet. Optionerne, der er obligatoriske og af 6-12 måneders varighed inkluderer et løntilskud (n=2.323), opkvalificering og praktik (n=6.559), midlertidig offentlig og non-profit sektor jobskabelse (n=6.246 personer fordelt på to grupper). Desuden viser det sig, at en stor del af deltagerne forbliver i jobsøgningsfasen efter, at den burde være afsluttet (n=5.534). Dette analyseres som en separat option, men tilsyneladende tages der ikke højde for, at unge, som har fået tilsagn om et job i den umiddelbare fremtid, muligvis afventer i denne fase. Identifikationen er baseret på propensity score matching, og deltagerne udgør hinandens kontrolgrupper, da undersøgelsens fokus er den relative effektivitet af optionerne. Hovedresultatet viser, at løntilskud klart dominerer alle andre optioner, hvilket betyder, at alle deltagerne i andre foranstaltninger end løntilskud efterfølgende ville have klaret sig bedre, hvis de var blevet ansat med løntilskud.

Ehlert, Kluge & Schaffner (2011): Training + Temp Work = Stepping Stone? RWI WP no. 249.

Forfatterne evaluerer et pilotprojekt for udsatte unge i tre tyske byer. Projektet kombinerer coaching, opkvalificering og midlertidig beskæftigelse i et vikarbureau. Forfatterne kalder designet "kvasi-randomiseret", hvilket betyder, at sagsbehandlerne ex-post udvælger en sammenlignelig kontrolgruppen. Implementeringen foregik mellem 2007-2009 i tre mellemstore byer med ledighed på ca. 14%. Målgruppen er udsatte unge – primært mænd – uden sekundær eller faglig uddannelse og arbejdsmarkedserfaring. Opfølgning i 18 måneder for 193 deltagere og 223 kontrolpersoner. Effektmålet er beskæftigelse. Evalueringen viser signifikante positive effekter i størrelsesordenen 40-60 procentpoint i de første fem måneder efter programmet – men kun for unge, der fuldfører. Efter femte måned flader effekten ud til et niveau, hvor beskæftigelsesandelen er 20 procentpoint højere for de deltagere, der fuldfører. For personer, der ikke fuldfører programmet, er effekten stort set positiv men insignifikant. Den positive effekt fremkommer, både fordi deltagerne forbliver i ikke-subsidieret ansættelse i vikarbureauet, men også fordi halvdelen af deltagerne efterfølgende finder anden beskæftigelse.

Forslund & Skans (2006): Swedish youth labour market policies revisited. Vierteljahrhefte zur Wirtschaftsforschung 75, DIW, Berlin.

Studiet opdaterer evalueringen af den svenske ungdomsgaranti i Carling & Larsson (2005). De bekræfter de positive resultater på kort sigt – dvs. højere afgang til beskæftigelse for 24-årige (som alle er omfattet af garantien eller kravet om aktivering inden 100 dage) sammenlignet med 25-årige, der ikke er omfattet. På længere sigt er der ikke signifikant forskel mellem de 24- og 25-årige. De tolker resultaterne som positive kortsigtede trusselseffekter eller positive programeffekter af jobsøgningskurser, men fastlåsning under programdeltagelse gør, at kontrolgruppen senere indhenter deltagergruppen (målt på beskæftigelsesandelen).

Göbel & Verhofstadt (2008): Is temporary employment a stepping stone for unemployed school leavers? ZEW DP No. 08-093.

Studiet undersøger effekten af tidsafgrænset beskæftigelse (sammenlignelig med løntilskud) i Flandern, hvor store virksomheder er underlagt en regel om at stille et antal midlertidige stillinger til rådighed, der mindst modsvarer 3% af virksomhedens arbejdsstyrke. Til gengæld får virksomheden et nedslag i sit bidrag til sociale ydelser. En midlertidig ansættelse kan vare op til tre år og er kendetegnet ved en start- og slutdato, men ingen prøvetid. Forfatterne undersøger effekten af programmet på unge, der er ledige efter afsluttet uddannelse. Uddannelse

defineres ret bredt som både primær, sekundær og tertiær. Knap 2/5 af stikprøven har en tertiær uddannelse. Effektmålet er permanent beskæftigelse – dvs. ikke-tidsafgrænsede job.

Datamaterialet er spørgeskemadata indsamlet blandt et repræsentativt udsnit af årgang 1976 og 1978, der er 23 og 26 år på undersøgelsestidspunktet. Svarprocenten er 70, og ud over et batteriet af socioøkonomiske og demografiske variable er der også indikator for vedkommendes mobilitet (kørekort), netværk (klubmedlemskab) samt interviewerens førstehåndssindtryk af personen. Data omfatter 1.542 personer, hvoraf 741 har modtaget interventionen. Analysen er foretaget i en varighedsmodel, men det lykkes ikke forfatterne at identificere uobserveret heterogenitet, som resultaterne i en varighedsmodel kan være specielt følsomme overfor. Resultatet skal ses i lyset af, at arbejdsløsheden var høj for målgruppen i Flandern (14,2% i 2005), men også at tidsafgrænsede ansættelser var meget udbredt for unge under 25 år (32% af de beskæftigede). I Belgien kan unge nyuddannede få dagpenge, og der er ikke nogen varighedsbegrænsning, hvorfor ledighedsforløbene er meget lange.

Resultaterne viser, at deltagerne på kort sigt har en signifikant lavere transitionsrate til permanent beskæftigelse (fastlåsning). Efter 21. måned vender resultatet, sådan at deltagerne har en højere afgangsrate, end de ellers ville have haft. Imidlertid er forskellen først signifikant forskellig efter 3½ år. Efter fire år er forskellen i andelen af beskæftigede ca. 9 procentpoint i interventionsgruppens favør (ca. 45% beskæftiget i kontrolgruppen). Forfatterne konkluderer, at interventionen virker som et springbræt til ordinær beskæftigelse. Undersøgelsen viser også at kvaliteten af ordinære job er god, defineret sådan at deres varighed er minimum tre måneder.

Hall & Liljeberg (2011): En jobbgaranti för ungdomar? Om Arbetsförmedlingens ungdomsindsatser. IFAU rapport 2011:1.

Undersøger effekten af en svensk reform i 2007, som bl.a. indebærer, at de eksisterende kommunale ungdomsindsatser blev omorganiseret til at ligge under den statslige arbejdsformidling. Konkret undersøges det, om ungdomsgarantien, som indebærer, at alle unge efter tre måneders passiv ledighed deltager i et tremåneders jobsøgnings- og vejledningsprogram, fører til beskæftigelse. Hvis de unge efterfølgende ikke har opnået beskæftigelse, så forsætter de efter sytten ledighedsmåned i de eksisterende aktiveringstilbud. Forfatterne udnytter, at ungdomsgarantien gælder for 24-årige, men ikke for 25-årige. Evalueringen bliver dermed også en evaluering af, hvordan ungdomsprogrammet virker i forhold til det program, der tilbydes de lidt ældre. De 25-årige deltager oftere i praktik og forberedende uddannelse, men indsatsen er langt mindre intensiv. Undersøgelsen ekskluderer mange ikke-forsikrede ledige, fordi der betinges på, at de unge ikke må have været ledige det seneste år, hvilke kontanthjælpsmodtagerne oftere har. I den empiriske følsomhedsanalyse præsenteres der dog separate resultater for kontanthjælpsmodtagerne. Programmet omfatter ikke kun jobsøgning og aktiveringsindsatser, men også en økonomisk motivation i form af gradvis nedtrapning af understøttelsen fra 80% i de første 100 dage, til 75% mellem dag 101 og 200 og 60% derefter. Datamaterialet omfatter 5.000 personer i 2008 og 8.844 personer i 2009, hvoraf halvdelen

er henholdsvis 24 og 25 år (og altså hhv. deltagere og ikke-deltagere). Der følges op på beskæftigelse indtil juni 2010. Den kvantitative metode er varighedsanalyse.

Resultaterne viser, at indsatsen forkortede tiden i arbejdsløshed i 2008, og at effekten indtræffer efter ca. tre måneders åben ledighed. Det betyder, at effekten kommer fra deltagelse i programmets første fase (jobsøgning). Resultaterne for 2009 viser imidlertid ikke et tilsvarende mønster. Her finder forfatterne, at effekten optræder, før ungdomsgarantien træder i kraft, hvilket tolkes som en trusselseffekt. Der findes ikke langsigteffekter for hverken 2008 eller 2009.

Opdelt på a-kassemedlemskab eller ej viser resultaterne en positiv programeffekt i både 2008 og 2009 af samme størrelsesorden, men effekten er insignifikant (afgangsraten øges mellem 25 og 36% for unge uden a-kasse).

Hardoy (2005): Impact of multiple labour market programmes on multiple outcomes: the case of Norwegian youth programmes. Labour 19(3).

Papiret undersøger effekten af aktiveringsindsatser målrettet unge i Norge i begyndelsen af halvfemserne, hvor ledigheden var høj og stigende for unge. Unge med arbejds erfaring er berettigede til dagpenge, mens de øvrige får kontanthjælp. Der evalueres tre overordnede programkategorier og et kombinationsprogram omfattende personer, som deltog i to eller flere programmer. Programmerne kan karakteriseres som 1) praktik og arbejds erfaring af ca. seks måneders varighed målrettet helt unge uden arbejdsmarkedserfaring, 2) et en til fem opkvalificeringsprogram og 3) tidsafgrænsede beskæftigelsesprogrammer (maksimum 10 måneder) i den offentlige sektor målrettet langtidsledige samt løntilskud i den private sektor af maksimalt seks måneders varighed. Kombinationsprogrammerne begynder oftest med praktik, og deltagerne er helt unge uden arbejds erfaring. I Norge er unge under 20 år omfattet af en garanti, der giver dem ret (og pligt) til programdeltagelse.

Data er ikke-eksperimentelle registerdata dækkende femårsperioden fra 1989-93. Stikprøven omfatter 92.154 16-25-årige, der ikke tidligere har deltaget i arbejdsmarkedsprogrammer. Der måles på sandsynlighed for beskæftigelse (fuld og deltid), ledighed og ordinær uddannelse to år efter første ledighedsdag i 1991. Praktikprogrammet er langt det størst med 17.122 deltagere, mens de øvrige programmer har 5.186-8.888 deltagere. Kontrolgruppen består af 54.644 personer. Den økonometriske metode er noget anderledes end i øvrige studier, idet der opstilles en strukturel model, hvori parametrene identificeres via instrumentvariable. Instrumenterne er varighed og omfang af programdeltagelse i en toårig periode inden 1991. Selvom der, som i de øvrige studier, beregnes en gennemsnitlig effekt af deltagelse på deltagerne, fremstår det alligevel uklart, om resultaterne er fuldt sammenlignelige med andre studier på grund af de mange særdeles restriktive antagelser, der er nødvendige for at identificere modellen (ligesom det også forekommer tvivlsomt, om instrumenterne er valide).

Resultaterne er overordnet negative, men for enkelte køns- og aldersgrupper finder forfatteren positive programeffekter. Resultaterne for kvinder viser, at beskæftigelsesskabende og kombinationsprogrammer øger sandsynligheden for fuldtidsbeskæftigelse med 2-3 pro-

centpoint, mens praktik øger sandsynligheden for at påbegynde uddannelse med 1,5 procentpoint. Analyser opdelt på efter alder viser, at for de 16-20-årige er der en positiv effekt af deltagelse i beskæftigelsesprogrammer på ca. 5 procentpoint målt på sandsynligheden for fuldtidsbeskæftigelse. For mænd og for unge i alderen 21-25 år er der ikke gavnlige effekter af nogen programmer overhovedet. Specifikt virker deltagelse i korte opkvalificeringsprogrammer negativt på beskæftigelsen for mænd, kvinder og den ældste ungegruppe, mens der ikke er nogen målbar effekt på overgangen til ordinær uddannelse. Resultaterne viser også, at praktikprogrammerne har en negativ effekt på beskæftigelsen på 6 procentpoint og ingen effekt på overgangen til ordinær uddannelse for unge 16-19-årige.

Hägglund (2009): Experimental evidence from intensified placement efforts among unemployed in Sweden. IFAU WP 2009:16.

Eksperimentelt mindre studie i fire svenske regioner, der undersøger effekten af intensiveret vejledning, jobsøgningsassistance og ugentlige gruppemøder samt aktivering om nødvendigt. Kontrolgruppen modtager den normale indsats, der består af de samme elementer, om end mindre intensivt. Efter 100 dage overgår de unge til ungdomsgarantien. Vi omtaler kun resultaterne fra forsøget i de to af regioner – Östergötland og Skellefteå – hvor indsatserne udelukkende er rettet mod unge 18-24-årige. Populationen består kun af forsikrede ledige, hvorfor evalueringen egentlig falder uden for vores afgrænsning, men eftersom populationen er lavt uddannet (ca. 90% har højst en gymnasial uddannelse) og i Östergötland omfatter udsatte unge med lang ledighedshistorik (gennemsnitligt godt et års samlet ledighed), så har vi alligevel valgt at inkludere studiet. Datamaterialet udgør 735 observationer for Östergötland og 288 observationer i Skellefteå, hvoraf ca. halvdelen modtager interventionen. Forsøget blev udført i 2004 og effektmålet er beskæftigelse og indkomst indtil udgangen af 2006 samt ledighed indtil midten af 2008.

Mens resultaterne for Östergötland er små og ikke signifikante, så er der en positiv effekt på 18.-29.000 SEK højere bruttoindkomst i 2004-2006-perioden i Skellefteå, hvor også sandsynligheden for at være beskæftiget var mellem 64 og 93% højere for interventionsgruppen. Også ledighedsperioden afkortes som følge af interventionen, men i gennemsnit kun med godt en uge i Östergötland mod godt to uger i Skellefteå; dog er disse estimater ikke signifikant forskellige fra nul. Samlet set viser resultaterne, at interventionen rettet mod de mere udsatte ledige unge i den ene region havde små og insignifikante effekter, mens der var relativt store positive effekter på indkomst og beskæftigelse for de lidt stærkere unge. Det står ikke klart, om forskellen mellem Östergötland og Skellefteå udelukkende kan tilskrives forskellig effekt på forskellige målgrupper, eller om der er forskelle mellem de to regioner – enten i form af den implementerede indsats eller makroøkonomiske forhold.

Hägglund (2011): Are there pre-programme effects of active placement efforts? Evidence from a social experiment. Economics Letters 112.

På baggrund af 2004-forsøget i Östergötland og andre svenske regioner refereret i Hägglund (2009), hvor en tilfældigt udvalgt interventionsgruppe deltog i et program med intensiveret vejledning og jobsøgningsassistance, undersøges det, om truslen om snarlig deltagelse – der annonceres via brev – giver den ledige øget motivation til selv at finde arbejde, inden programmet starter. Denne undersøgelse inkluderer ikke resultater fra Skellefteå, og vi fokuserer på resultatet fra Östergötland, da det var her, programmet var rettet mod unge dagpenge-modtagere med lang ledighedshistorik. Undersøgelsen omfatter 735 personer, hvor halvdelen blev informeret om, at de skulle deltage i indsats tre måneder senere. Evaluering er designet som et randomiseret eksperiment, og evalueringsmetoden er varighedsanalyse.

Resultaterne er stærkt insignifikante, men dog med et fortegn, der indikerer, at truslen om deltagelse øger afgang til job og sænker afgang til destinationer uden for arbejdsmarkedet. Konklusionen er, at når der i forvejen er intensive indsatser, så hjælper det muligvis ikke at intensivere dem yderligere.

Hohmeyer & Wolff (2011): A fistful of euros: is the German one-euro job workfare scheme effective for participants? International Journal of Social Welfare.

Evaluering af tysk arbejdsmarkedsprogram, hvor målgruppen er modtagere af kontant-hjælpslignende arbejdsløshedsunderstøttelse. Indsatsen består af midlertidige deltidsjob i non-profitsektoren, hvor den ledige opretholder sin understøttelse plus et tillæg på 1-2 EUR i timen. Programmet blev introduceret i 2005 og omfatter årligt omkring 600.000 personer ud af en bestand på 2,2 millioner. Kernen i programmet, hvor deltagelse er obligatorisk, er en kort daglig arbejdstid på ca. tre timer og en lav kompensation, så den ledige stadigvæk har tid og motivation til at søge efter ordinært arbejde. Der er specielt fokus på unge, som hurtigt skal tilbydes et job, og unge under 25 år udgør 1/4 af deltagerne. Identifikation i effektanalysen sker via en antagelse om selektion på observerbare faktorer; der inkluderes både socio-økonomiske variable, helbreds- og arbejdsmarkedshistorik.

For unge i alderen 15-24 er der intet, der tyder på en positiv effekt på beskæftigelsesraten. Tværtimod er der signifikante fastlåsningseffekter det første år på 2,1-2,7 procentpoint for både øst- og vesttyske mænd og kvinder. Efter 20 måneder, hvor programmet er afsluttet, forsvinder fastlåsningseffekten. For de lidt ældre 25-35-årige er fastlåsningseffekten for det meste insignifikant, mens 20-måneders resultatet viser positive beskæftigelseseffekter på op til 4,3 procentpoint for vesttyske kvinder. Forfatterne viser ikke resultater for unge opdelt på kvalifikationer eller arbejdsmarkedshistorie. Generelt er der ikke tegn på, at programmet har været gavnligt for lavtuddannede, men for personer som er længere fra arbejdsmarkedet (målt på tiden siden sidste beskæftigelse) er der tendens til en mere positiv effekt. Det gælder specielt for kvinder. Effekten er generelt negativ for nyledige. Da projektet generelt havde et stort optag af unge, som gennemsnitligt har en kort ledighedshistorie, kan det være en forkla-

ring på den manglende effekt for de unge. Øst-vest-sammenligningen viser bedre effekter i vest, hvor den økonomiske konjunktur var bedre. Højere konkurrence om job i øst kan være medvirkende årsag til, at programmet ikke magter at løfte deltagerne til et niveau, der er kompetitivt med det øvrige arbejdsudbud. Forklaringen på, hvorfor programmet er mere effektivt for kvinder, kan være, at de oftere arbejder i børnepasnings- og ældresektoren, hvor der generelt er større arbejds efterspørgsel.

Hämäläinen & Tuomala (2007): Vocational labour market training in promoting youth employment. Discussion paper, VATT, Finland.

Analysereffekten af faglig opkvalificering og kurser i grundlæggende kundskaber for samtlige lavtuddannede finske 16-25-årige, der blev ledige i 1998. De faglige kurser varer typisk fem måneder og de unge skal selv ansøge om plads i jobcentret. Op mod halvdelen får afslag på grund af begrænset udbud, hvor deltagelse må formodes at være stærkt selekteret på ikke-observerbare faktorer såsom motivation og helbred. Undersøgelsens design udnytter en diskontinuitet i deltagelsessandsynligheden, der opstår på grund af en regel om, at programmet primært skal tilbydes unge over 20 år. Data inkluderer månedlig arbejdsmarkedsstatus til udgangen af 2002 (højkonjunktur). Regressionsdiskontinuitetsdesignet (RDD) viser små positive effekter på beskæftigelsesraten efter 6, 12 og 18 måneder i størrelsesordenen ca. 2 procentpoint, hvorefter effekten forsvinder. Forfatterne beregner også effekten ved hjælp af propensity score matching, der ikke tager højde for den heterogenitet, som er uobserveret i de tilgængelige data. Ikke overraskende er punkttestimaterne væsentligt større (mere positive) end for RDD. Det skyldes både eksistensen af uobserverede faktorer, der påvirker selektionen, som matchingen ikke tager højde for, og det forhold, at RDD måler en "lokal" effekt på de personer, som netop deltager i programmer, fordi de er 20 og ikke 19 år gamle. Med matchingen er det til gengæld muligt at evaluere effekten af deltagelse for unge, som starter på forskellige tidspunkter i løbet af deres ledighedsperiode. Disse resultater viser ikke kun klare fastlåsningseffekter de første fem måneder, men også at programeffekten er større for de unge 20-24-årige, der deltager efter sjette ledighedsmåned. For 15-19-årige er det optimalt at deltage omkring tredje ledighedsmåned.

Hämäläinen & Ollikainen (2004): Differential effects of active labour market programmes in the early stages of young people's unemployment. Discussion paper, VATT, Finland.

Evaluerer effekterne af løntilskud (offentlig og privat), opkvalificering samt ungdomspraktik for et 10% repræsentativt udsnit af finske unge under 30, som var førstegangsledige i 1995-1996. Følger op på beskæftigelse, indtjening, uddannelse, aktivering (dvs. senere eller gentagen intervention), ledighed samt udtræden af arbejdsmarkedet i fem år. Deltagerne i ungdomspraktik er oftere helt unge hjemmeboende (2/3 kvinder), som ikke har fuldført nogen kompetencegivende uddannelse og ikke har nogen nævneværdig arbejdsmarkedserfaring.

Deltagerne i løntilskud og uddannelse er gennemsnitligt lidt ældre og har meget længere ledighedshistorik. Deltagerne i opkvalificerende kurser er lavt uddannede og har oftere hjemmeboende børn.

Generelt er den aktive arbejdsmarkedspolitik omfattende i Finland. Af de evaluerede programmer var ungdomspraktik det største (60% af alle aktiverede på daværende tidspunkt) efterfulgt af løntilskud og opkvalificering. På omkostningssiden er ungdomspraktik billigst, mens opkvalificering er dyrest (dog præsenteres der ikke nogen cost-benefit-analyse). Perioden, hvor evalueringen udføres, er præget af meget høj ungdomsledighed, men konjunkturerne forbedres, om end marginalt, hen over opfølgingsperioden. Kontrolgruppen sammensættes ved hjælp af propensity score matching. Det kontrafaktuelle scenarie skal ikke tolkes som aldrig-deltagelse, men snarere som mulig deltagelse på et senere tidspunkt.

Resultaterne viser positive effekter på beskæftigelse og indtægt af deltagelse i løntilskudsordninger og opkvalificering. Efter 2-3 år er beskæftigelsesandelen 6-8 procentpoint højere i interventionsgruppen, mens effekten falder til 1 procentpoint for opkvalificering i fjerde år. Resultaterne viser at de positive effekter kan tilskrives, at kontrolgruppen i højere grad tager ordinær videreuddannelse (dvs. ikke som en del af ALMP) og altså derfor er beskæftigelses- og indtjeningsmæssigt dårligere stillet end interventionsgruppen. Når merbeskæftigelsen forsvinder fire år efter deltagelse i et uddannelsesprogram, kan det være udtryk for, at kontrolgruppen indhenter deltagergruppen (om end deltagerne stadig har et lønmæssigt forspring på grund af længere anciennitet). Det sidste program i evalueringen – ungdomspraktik, der også er størst og billigst – udviser konsistent negative beskæftigelseseffekter i størrelsesordenen 2 procentpoint. Alle tre programmer har fastlåsningseffekter, dog stærkest for ungdomspraktik og opkvalificering.

Jensen, Rosholm & Svarer (2003): The response of unemployment to benefits, incentives, and sanctions. European Journal of Political Economy.

Undersøger korttidseffekten af et dansk ungdomsarbejdsløshedsprogram rettet mod lavtuddannede i midten af 1990'erne på overgangen til beskæftigelse og uddannelse. Indsatsen bestod af 18-måneders efteruddannelsesprogrammer for unge under 25 år uden kompetencegivende uddannelse, som har været ledige i et halvt år inden for det seneste 3/4 år. Tilbuddet var obligatorisk og ydelsen 50% (ungeydelsen) lavere end den understøttelse, de unge hidtil havde modtaget. Nægtet deltagelse sanktioneres. Programmet blev implementeret i en periode med høj, men hastigt faldende arbejdsløshed. Identifikationen af effekten kommer fra det forhold, at programmet blev gradvist implementeret, hvilket gør, at der kunne dannes en kontrolgruppe, som var berettiget til at deltage, men som ikke modtog tilbuddet. Imidlertid er "renheden" i designet delvis svækket, da sagsbehandlere har haft mulighed for at påvirke udvælgelsen. Denne selektion kontrollerer forfatterne for detaljerede surveydata. Forfatterne forsøger at estimere både en effekt af introduktionen af programmet (hvis personer, der har modtaget besked om fremtidig deltagelse, forlader ledighed hurtigere end ledige, der er berettiget til deltagelse, men som ikke har fået besked), en effekt af deltagelse i programmet og

en sanktionseffekt for personer, som har nægtet at deltage. Datamaterialet består af interview foretaget i 1996 med personer i alderen 16-24 år, hvorfra der udvælges 1.808 ledighedsforløb for førstegangsledige (som har været ledige i seks måneder). Som nævnt er indsatsen rettet mod lavtuddannede (ca. 10 års samlet skolegang), men målgruppen er også kendetegnet ved en relativ høj andel med hjemmeboende børn (16-28%) set i forhold til deres lave alder (ca. 23 år i gennemsnit) og en høj indvandrerkoncentration (10-17%); halvdelen er kvinder. I første omgang deltager 301 i programmet, mens 987 deltagere på et senere tidspunkt, og 520 aldrig deltager.

Resultaterne fra varighedsmodellen, der tager højde for uobserveret heterogenitet, viser, at kort efter indmeldelse i programmet (men altså ikke efter, det er afsluttet) er der en signifikant højere overgang til uddannelse for deltagerne, og der er tegn på en sanktionseffekt (om end upræcist estimeret). Resultaterne for overgang til beskæftigelse er lignende, men lidt mindre udprægede. Der er ikke tegn på en annonceringseffekt. Det bør understreges, at effekterne ikke måles, efter programmet er afsluttet, men mens det stadig står på. Undersøgelsen svarer altså på, om start af og deltagelse i programmet inklusive den lavere ydelse øger overgangen til uddannelse, og ikke om programmet som sådan er effektivt, da deltagerne ikke havde færdiggjort det. Eftersom resultaterne viser, at programmet får de unge ledige til at skifte ledighed ud med uddannelse – og ikke i særlig høj grad overgår til beskæftigelse – vurderer forfatterne, at programmet ikke har været særligt succesfuldt. Datagrundlaget tillader desværre ikke en analyse af eventuelle langsigtseffekter.

Larsson (2003): Evaluation of Swedish youth labor market programs. Journal of Human Resources, 38(4).

Evaluerer svensk ungdomspraktikforløb og opkvalificeringskurser blandt 20-24-årige i begyndelsen af 1990'erne – en periode præget af meget høj ungdomsledighed. Ungdomspraktik er subsidieret arbejde af typisk et halvt års varighed for unge med en sekundær uddannelse, men ringe arbejdsmarkedserfaring og minimum fire måneders ledighed. I praksis blev reglen om fire måneders passiv ledighed dog ikke overholdt. Praktikken bestod af beskæftigelse med meget simple arbejdsopgaver. Opkvalificering omfatter personer med lav uddannelse eller en kvalifikation, der ikke matcher efterspørgslen, og som har høj ledighedsrisiko. Længden af opkvalificeringen varierer, men er højest ét år. Kurserne er både faglige og ikke-faglige med mere basale kundskaber, såsom svensk for indvandrere. Programmet tilrettelægges i samarbejde med en sagsbehandler, og der er en selektion af unge med relativ lav uddannelse og erfaring ind i programmet.

Identifikation er betinget af selektion på observerbare variable. Der kontrolleres for tidligere indkomst, ledighed, uddannelse og arbejdserfaring samt alder, køn, region og etnicitet. Der kontrolleres ikke for uobserverede faktorer såsom motivation, men der inkluderes kun personer, sagsbehandlerne vurderer værende umiddelbart arbejdsmarkedsparete. Stikprøven udgøres af 10,579 nyledige 20-24-årige i 1992 og 1993. Heraf deltager 1.657 i ungdomspraktik og 606 i opkvalificering. For den potentielle kontrolgruppe genereres en tilfældig hypotetisk

startdato. Kontrolgruppepersoner, som afsluttede ledighedsforløbet før denne dato, slettes, hvorefter kontrolgruppen udgør 2.000 personer. Herefter udføres den egentlige matching, som hævdes at balancere de observerede karakteristika. Effektmål er indtjening, beskæftigelse og overgang til ordinær uddannelse. Kortsigtseffekterne på indtjening og beskæftigelse er negative for begge programmer – 18 og 30% lavere beskæftigelse for hhv. ungdomspraktik og opkvalificering, men efter to år bliver resultaterne mere positive (dvs. de går fra at være signifikant negative til en insignifikant nuleffekt). Kun opkvalificering virker direkte negativ på indtjeningen, der falder med 17%. Der er ingen positive effekter på overgangen til ordinær uddannelse. Resultaterne er marginalt bedre for kvinder end mænd, og specielt fastlåsningseffekterne ved opkvalificering er mere udprægede for mænd. Personer som deltog i 1992, hvor ledigheden var høj, klarede sig dårligere end personer, som startede i 1993 og 1994, hvorefter konjunktoren bedredes.

Lorentzen & Dahl (2005): Active labour market programmes in Norway: are they helpful for social assistance recipients? Journal of European Social Policy, 15.

Undersøger om fire norske aktive arbejdsmarkedsprogrammer er effektive for modtagere af kontanthjælpslignende understøttelser; specielt to af programmerne – opkvalificering og praktik – hævdes at have en relativ høj deltagelse blandt unge. Dog præsenteres der ikke specifikke resultater for unge, og der redegøres ikke for programmernes præcise indhold. Det specielle er, at undersøgelsen dokumenterer effekten af deltagelse i statsligt styrede ALMP-programmer for kontanthjælpsmodtagere – programmer der hævdes at have højere kvalitet og større grad af medbestemmelse for deltageren end kommunalt styrede "workfare"-programmer.

Undersøgelsen omfatter alle kontanthjælpsmodtagere i 1995 og identifikation sker ved hjælp af en antagelse om selektion på observerbare karakteristika. Oplysninger om socioøkonomiske forhold og arbejdsmarkedshistorik inkluderes. Resultaterne viser, at offentlig og privat virksomhedspraktik, hvor kvinder og unge med lavere uddannelse oftere deltager, fører til maksimalt 22 dages årlig merbeskæftigelse tre år senere for interventionsgruppen sammenlignet med kontrolgruppen, men det skal ses i sammenhæng med, at programdeltagelse oftest varer op mod halvandet år. Opkvalificeringsprogrammerne virker bedre, idet de efter tre år kan skabe en merbeskæftigelse på op til 47 dage. Resultaterne viser også, at en kombination af først opkvalificering og derpå virksomhedspraktik eller løntilskud virker langt bedre end blot et af programmerne alene, om end disse resultater er på baseret på under 200 observationer. Programmerne er deltagermæssigt meget små, og der er tegn på en stærk "creaming", således at interventionsgruppen i udgangspunktet havde langt højere beskæftigelse og indkomst end en gennemsnitlig kontanthjælpsmodtager. Det bemærkes også, at programmerne evalueres i slutningen af 1990'ernes højkonjunktur.

Pedersen (1998): Er arbejdslinjen egnet til å hjelpe klientene ut av stønadsrollen? Langtidsoppfølging av effekter av arbeidsmarkedstiltak for unge sosialklienter og rusmisbrukere. Evalueringsrapport, Oslo.

Undersøker effekten på ledighet og beskæftigelse for unge kontanthjælpsmodtagere og misbrugere af 6-12 måneders praktik og løntilskudsprogrammer. Analysen omfatter 512 deltagere og en kontrolgruppe på 498 og kørte i forskellige norske kommuner i perioden 1989 til 1991. Programmet var frivilligt, og deltagerne bidrog selv til tilrettelæggelsen. Datagrundlaget er koblinger af forskellige arbejdsmarkedsregistre i perioden 1992 til 1995. De primære målvariable i denne undersøgelse er, om klienten forbliver på offentlig forsørgelse eller overgår til beskæftigelse. Målgruppen opdeles i to grupper: 1) kontanthjælpsmodtagere uden uddannelse mellem 18 og 24 år samt 2) misbrugere under 35 år. De unge kontanthjælpsmodtagere fik tilbudt enten praktik eller løntilskud, mens misbrugere igen opdeles i to grupper, alt efter om arbejdsstræningen a) foregik i specielle institutioner eller b) var på det ordinære arbejdsmarked. Praktikpladserne til de unge kontanthjælpsmodtagere var i offentlige eller private virksomheder og af 6-10 måneders varighed. Deltagere i praktik optjente ikke ret til dagpenge, mens deltagerne i løntilskud derimod gjorde det. Løntilskud var altid i offentlige virksomheder, og varigheden var op til 10 måneder. Praktik og løntilskud kunne også kombineres til en varighed på indtil 16 måneder. Arbejdsstræningsprogrammet til misbrugerene havde væsentlig længere varighed – op til tre år – men forfatteren angiver, at alle programmer var afsluttet ½ til 2 år før evalueringstidspunktet. Det angives, at det deltagerne gennemsnitligt brugte 84% af timerne de var aktiverede til arbejde, mens resten gik til oplæring og undervisning. Typen af arbejde omfatter ofte håndværks-, vedligehold-, gartner-, og omsorgsarbejde. Evalueringsdesignet er halvt randomiseret og halvt kvasiekperiment. Randomiseringen foregår på den måde, at klienterne matches med en "tvilling", hvorefter der trækkes lod. Kvasiekperimentet, der blev udført de steder, hvor man ikke var villig til at randomisere, indebærer, at sagsbehandleren finder en ikke-deltager, der ligner deltageren ex-post.

Resultaterne viser overordnet, at programdeltagerne i opfølgingsperioden i højere grad er i arbejdsstyrken end ikke-deltagere, men det betyder, at de i højere grad er både beskæftigede og på dagpenge. Groft sagt skyldes det, at programmet både virker, så flere finder ordnært arbejde, men også at deltagerne i løntilskud optjener rettigheder (til dagpenge), hvilket de efterfølgende gør brug af. Samlet set konkluderer forfatteren, at programmet bringer deltagerne tættere på arbejdsmarkedet, fordi de fx i ringere grad er på kontanthjælp eller sågar fængslet, men i højere grad er dagpenge.

Når analysen opdeles på målgrupper, så er resultaterne mere varierende. Men samlet set er de 18-24-årige deltagere ledige i to måneder mere end kontrolgruppen, mens de er i arbejde i knap fire måneder mere end kontrolgruppen i 1992-1995 perioden. Forsøget havde mest positiv effekt for de dårligst stillede, der havde en længere kontanthjælpshistorie. I kontrolgruppen kom klienter med længere kontanthjælpshistorie og uden uddannelse langt sjældnere ud af klientrollen end personer med mere uddannelse og kortere historik. Tiltagene begrænsede dermed den negative tendens til fastholdelse i klientrollen for de udsatte, mens de ikke gav noget løft til de mindre udsatte.

For misbrugerne under 35 år viste resultaterne, at deltagelse i arbejdsstræning på det ordinære arbejdsmarked virkede bedre end arbejdsstræning i institutioner, og der er også en (svag) antydning af, at virkningen er bedre for de mere udsatte. Samlet set havde deltagerne i programmerne på det ordinære arbejdsmarked 2,9 måneders længere ledighed, men samtidig også 3½ måneds længere beskæftigelse end kontrolgruppen i 1992-1995-perioden. For institutionsdeltagerne var fortegnet det samme, men kun en måneds længere varighed i både ledighed og arbejde.

Rambøll (2011): Unge – godt i gang. Evalueringsrapport udarbejdet af Høeberg, Poulsen, Hertz, Svarer & Rosholm.

Evaluering af Arbejdsmarkedsstyrelsens 2010-eksperiment for unge ledige kontanthjælps- og dagpengemodtagere under 30 år. Interventionen omfattede intensiverede møder og fremrykket aktivering. Mødefrekvensen fra samtaler var hver anden uge. Ved programmets afslutning har interventionsgruppen modtaget 9-11 samtaler mere end kontrolgruppen. Aktiveringen påbegyndtes efter 13 og 6 uger for hhv. unge med og uden kompetencegivende uddannelse. Samlet set har forsøget bevirket, at interventionsgruppen har modtaget en uges ekstra aktivering i forhold til kontrolgruppen. I tillæg til den intensiverede mødeindsats og fremrykkede aktivering, så har nogle unge i interventionsgruppen haft en mentor tilknyttet. For unge uden uddannelse havde 20% en mentor tilknyttet, men andelen må have været meget lavere i gruppen med kompetencegivende uddannelse (dog ikke opgivet i evalueringen). Endvidere nævnes, at mentorordningen nogen steder er blevet vurderet af sagsbehandlerne som værende overflødig på grund af den høje frekvens af samtaler.

Datamaterialet er ledige i 14 jobcentre, hvor (621) 1.218 deltagere (ikke) har kompetencegivende uddannelse. Kontrolgruppen har samme størrelse og balanceringstest viser, at randomiseringen er lykkedes. Opfølgingsperioden er 49 uger og effektmål er overgang til ordinær uddannelse eller job.

Resultatet viser en akkumuleret reduktion på en uge af den samlede tid brugt i ledighed over de 49 uger for unge med uddannelse. For unge uden kompetencegivende uddannelse viser resultaterne, at interventionen får de unge til hurtigere at begynde i uddannelse, men i sidste ende er der ikke flere, der vælger uddannelse. Til gengæld kommer lidt færre i beskæftigelse i interventionsgruppen, og den akkumulerede tid tilbragt i beskæftigelse over de 49 uger formindskes med en uge.

Richardson (1998): Do wage subsidies enhance employability? Evidence from Australian Youth. CEP WP no. 387.

Undersøger effekten af et australsk løntilskudsprogram af 17 ugers varighed for unge arbejdsløse to år efter deltagelse. Undersøgelsen omfatter godt 1.200 australske 15-24-årige, som var ledige i mere end tre måneder i 1984. Analysen foretages ved hjælp af regressionsmetoder og en antagelse om selektion på observerbare faktorer. Forfatteren finder en stor og signifikant

positiv effekt på en 20% højere sandsynligheden for at være i ordinær beskæftigelse to år efter lønstilskuddet. Effekten stammer delvis fra unge, som fortsætter deres ansættelse i virksomheden, efter tilskuddet er ophørt, men også fra unge, som bliver ansat i andre virksomheder.

Undersøgelsen har dog den væsentlige metodiske svaghed, at den ikke tager højde for frafaldet i surveyundersøgelsen, hvilket kan forårsage en positiv bias. En ph.d.-afhandling (Knight, 2002) dokumenterer, at dette er tilfældet, og at estimerne er overvurderede.

Rønsen & Skardhamar (2009): Do welfare-to-work initiatives work? Evidence from an activation programme targeted at social assistance recipients in Norway. Journal of European Social Policy.

Undersøger effekten af ALMP-programmer og øget koordination mellem socialkontor og jobcentre på norske kontanthjælpsmodtagere. Indsatsen omfatter stort set alle typiske ALMP-programmer: opkvalificering, løntilskud, offentlig jobskabelse og praktik. Opkvalificering og løntilskud er de største programmer, men unge tilbydes oftest virksomhedspraktik. Målgrupperne opdeles i alenemødre, immigranter, unge under 25 år og øvrige langtidsmødre af socialhjælp (disse er gensidigt udelukkende – i nævnte rækkefølge). Resultaterne baserer sig på alle norske socialhjælpsmodtagere i 2000-2004 – i alt over 500.000 personer. Interventionsgruppen er her 9.368 personer, der har deltaget i et program i perioden 04/2003 og 12/2004. Studiet omfatter 2.626 unge, som for 2/3's vedkommende er mænd med en gymnasial uddannelsesbaggrund og lang ledighedshistorik.

Resultaterne, der er baseret på "propensity score matching"-teknikken, viser, at unge i interventionsgruppen har en 8% lavere afgangsrate fra arbejdsløshed målt over 20 måneder – dog er effekten kun signifikant på et 10%'s niveau. For alenemødre er der ikke nogen signifikante effekter. For indvandrere i interventionsgruppen er hazarden 8% højere end kontrolgrupperne – om end også kun marginalt signifikant. Derimod er effekten hele 37% gange højere hazard for residualgruppen af langvarige socialhjælpsmodtagere (ikke kun unge). Dog er resultaterne for unge behæftet med større usikkerhed, fordi kvaliteten af de variable, der indgår i matchingen, er mere usikker for denne gruppe.

Generel litteratur

- Arendt, J.N. (2008): In sickness and in health – till education do us part: education effects on hospitalization. *Economics of Education Review*, 27(2):161-172.
- Bach, H.B. (2010): *Målinger af indsatser mod ikke-arbejdsmarkedsparates problemer. En kortfattet litteraturoversigt*. København: Notat, SFI.
- Card, D.E. (1999): The causal effect of education on earnings. I O. Ashenfelter & D.E. Card (red.): *Handbook of Labor Economics*. New York: Elsevier.
- Card, D.E.; J. Kluge & A.M. Weber (2010): Active labour market policy evaluations: A meta-analysis. *Economic Journal*, 120(548):452-477.
- Christensen, T. & M. Nordentoft (2011): *Review om effekter af beskæftigelsesindsatser til personer med svær psykisk sygdom*. Rapport, Arbejdsmarkedsstyrelsen, København.
- Cunha, F. & J.J. Heckman (2007): The technology of skill formation. *American Economic Review*, 97(2):31-47.
- Freedman et al. (2000): *Evaluating alternative welfare-to-work approaches: Two-year impacts for eleven programs*. National evaluation of welfare-to-work strategies. New York: Manpower Demonstration Research Corporation.
- Friedlander, D.; D.H. Greenberg & P.K. Robins (1997): Evaluating government training programs for the economically disadvantaged. *Journal of Economic Literature*, 35(4):1809-1855.
- Gravesen, B.K. (2011): *Tættere på arbejdsmarkedet? Om effektmåling af beskæftigelsesindsatser for ikke-arbejdsmarkedsparate ledige*. SFI-rapport 11:11, København.
- Heckman, J.J.; R.J. Lalonde & J.A. Smith (red.) (1999): The economics and econometrics of active labour market programs. I *Handbook of Labor Economics*, 3A: 1865-2095. Elsevier, Amsterdam.
- Jensen, T.P.; Husted, L.; Kamstrup, A.K., Haselmann, S. & S.M. Daugaard (2009): *Unge frafald på erhvervsskolerne. Hvad gør de "gode skoler"*. AKF-rapport, København.
- Kluge, J. (2010): The effectiveness of European active labour market programs. *Labour Economics*, 17(6):904-918.
- Knight, G.M. (2002): *Evaluation of the Australian Wage Subsidy Special Youth Employment and Training Program*. Ph.d.-afhandling, SYETP, University of Sydney.

- Lleras-Muney, A. (2005): The relationship between education and adult mortality in the United States. *Review of Economic Studies*, 72(1):189-221.
- Lockner, L. (2008): Education and crime. *International Encyclopedia of Education*, 3. udgave. New York: Elsevier.
- Maurin, E. & S. McNally (2008): Vive la revolution! Long term returns of 1968 to the angry students. *Journal of Labor Economics*, 26(1)L:1-33.
- Oreopoulos, P. (2006): Estimating average and local average treatment effects when compulsory schooling laws really matter. *American Economic Review*, 96(1):152-175.
- Pons Rotger, G. & Arendt, J.N. (2010): *The effect of a wage subsidy on employment in the subsidised firm*. AKF Working paper, København.
- Rosholm, M. & M. Svarer (2011): *Effekter af virksomhedsrettet aktivering i den aktive arbejdsmarkedspolitik*. Rapport, Arbejdsmarkedsstyrelsen, København.
- Skipper, L. (2011): *Systematisk registerbaseret kortlægning af sundhedsproblemerne blandt de svageste kontanthjælpsmodtagere*. AKF Rapport, København.

Litteratur anvendt i litteraturoversigten

- Blundell, R.; M. Costa Dias, C. Meghir & J. van Reenen (2004): Evaluating the employment impact of a mandatory job search program. *Journal of the European Economic Association*, 2(4):569-606.
- Bonnal, L.; D. Fougère & A. Sérandon (1997): Evaluating the impact of French employment policies on individual labour market histories. *Review of Economic Studies*, 64:683-713.
- Carling, K & L. Larsson (2005): Does early intervention help the unemployed youth? *Labour Economics*, 12(3):301-319.
- Caroleo, E. & Pastore, F. (2001): *How fine targeted is ALMP to the youth long term unemployed in Italy?* Arbejdspapir, CELPE discussion papers no. 62, Salerno, Italien.
- Centeno, L.; M. Centeno & A.A. Novo (2009): Evaluating job-search programs for old and young individuals: Heterogeneous impact on unemployment duration. *Labour Economics*, 16(1):12-25.
- Cockx, B. & C. Göbel (2004): *Subsidized employment for young long-term unemployed workers – an evaluation.* Arbejdspapir, IRES, Belgien.
- de Giorgi, G. (2005): The new deal for young people five years on. *Fiscal studies*, 26(3):371-383.
- Dorsett, R. (2006): The new deal for young people: effect on the labour market status of young men. *Labour Economics*, 13(3):405-422.
- Ehlert, C.; J. Kluve & S. Schaffner (2011): *Training + Temp Work = Stepping Stone?* Arbejdspapir, RWI WP no. 249, Tyskland.
- Forslund, A. & O.N. Skans (2006): Swedish youth labour market policies revisited. *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung*, 75(3):168-185.
- Göbel, C. & E. Verhofstadt (2008): *Is temporary employment a stepping stone for unemployed school leavers?* Arbejdspapir, ZEW DP No. 08-093, Tyskland.
- Hall, C. & L. Liljeberg (2011): *En jobbgaranti för ungdomar? Om Arbetsförmedlingens ungdomsindsatser.* Rapport, IFAU 2011:1, Uppsala.
- Hardoy, I. (2005): Impact of multiple labour market programmes on multiple outcomes: the case of Norwegian youth programmes. *Labour*, 19(3):425-467.

- Hohmeyer, K. & J.A. Wolff (2011): A fistful of euros: is the German one-euro job workfare scheme effective for participants? *International Journal of Social Welfare*, 21(2):174-185.
- Hägglund, P. (2009): *Experimental evidence from intensified placement efforts among unemployed in Sweden*. Arbejdspapir, IFAU WP 2009:16, Uppsala.
- Hägglund, P. (2011): Are there pre-programme effects of active placement efforts? Evidence from a social experiment. *Economics Letters*, 112(1):91-93.
- Hämäläinen, K. & V. Ollikainen (2004): *Differential effects of active labour market programmes in the early stages of young people's unemployment*. Arbejdspapir, VATT, Finland.
- Hämäläinen, K. & J. Tuomala (2007): *Vocational labour market training in promoting youth employment*. Arbejdspapir, VATT, Finland.
- Jensen, P.; M. Rosholm & M. Svarer (2003): The response of unemployment to benefits, incentives, and sanctions. *European Journal of Political Economy*, 19(2):301-316.
- Larsson, L. (2003): Evaluation of Swedish youth labor market programs. *Journal of Human Resources*, 38(4):891-927.
- Lorentzen, T. & E. Dahl (2005): Active labour market programmes in Norway: are they helpful for social assistance recipients? *Journal of European Social Policy*, 15(1):27-45.
- Pedersen, J.-T. (1998): *Er arbeidslinjen egnet til å hjelpe klientene ut av stønadrollen? Langtidsoppfølging av effekter av arbeidsmarkedstiltak for unge sosialklienter og rusmisbrukere*. Evalueringsrapport, Universitetet i Oslo.
- Rambøll (2011): *Unge – godt i gang*. København: Evalueringsrapport, Arbejdsmarkedsstyrelsen.
- Richardson, J. (1998): *Do wage subsidies enhance employability? Evidence from Australian Youth*. Arbejdspapir, CEP WP no. 387, Australien.
- Rønsen, M. & T. Skardhamar (2009): Do welfare-to-work initiatives work? Evidence from an activation programme targeted at social assistance recipients in Norway. *Journal of European Social Policy*, 19(1):61-67.

English Summary

Do Active Labour-Market Policies Work for Disadvantaged Youth?

Do active labour-market policies work for disadvantaged youth? According to the literature reviewed in e.g. Heckman, Lalonde & Smith (1999) or Kluve (2010) the effects are small and uncertain. This literature review has been carried out on behalf of the Danish Labour Market Authority (AMS). The review deals with the recent European studies on the impact of active labour-market programmes (ALMP) on youth employment. AMS is particularly interested in knowledge about the effectiveness of interventions directed towards disadvantaged youth. In Denmark, statistics show that low education, mental illness and social problems (crime, abuse) are dominant problems among social benefit recipients with low employability. We have included 25 high quality causal impact studies, but only a few exclusively concern disadvantaged youth. No studies evaluate interventions for young people with mental illness and only one study deals with social problems.

Our review shows moderate evidence that programmes with wage subsidies in the private or public sector can facilitate a transition from social assistance to employment for youth in the long run. We also find moderate evidence that programmes directed at improving job search via short courses or counselling etc. can work in the short run, but it is not possible to say whether the effect is caused directly by the intervention or indirectly by increased monitoring of the unemployed. However, labour-market training – the classical ALMP – does not seem to produce any positive employment effects. The evidence suggests this is caused by a strong lock-in effect during the programme, which is not immediately balanced by a positive post-programme effect. In the long run there is some evidence that the employment effect converges to zero. Lastly, we find some evidence that public temporary job programmes for the hard to place youth do not yield positive employment effects.

We conclude by recommending further experiments in this field. We also stress the need for better documentation of successful implementation of the intervention. The majority of studies do not relate to this question, which essentially implies that we do not know if a zero effect is caused by an ineffective programme or a faulty implementation. We also request more cost-benefit analyses to gauge the economic consequences of the programmes.

Virker aktivering for udsatte unge?

En vidensopsamling om effekten af beskæftigelsesindsatser rettet mod udsatte unge

Virker aktivering for udsatte unge? Vi gennemgår 25 effektanalyser af høj kvalitet, der undersøger, om aktiveringsprogrammer hjælper unge ledige med enten at finde ordinær beskæftigelse eller alternativt med at starte på en uddannelse. Vores gennemgang viser moderat evidens for, at programmer med løntilskud kan hjælpe de unge ud af kontanthjælp og over i beskæftigelse på langt sigt. Vi finder også moderat evidens for, at korte kurser med elementer af undervisning i jobsøgningsfærdigheder og vejledning kan være virkningsfulde, mens opkvalificeringsprogrammer i arbejdsmarkedsregi ikke ser ud til at skabe positive effekter. Afslutningsvis understreger vi behovet for bedre dokumentation af aktiveringsprogrammerne samt nødvendigheden af flere cost-benefit-analyser for at vurdere indsatsens samfundsøkonomiske virkning.

KORA
Det Nationale Institut for
Kommuners og Regioners Analyse og Forskning

Købmagergade 22
1150 København K
Telefon: +45 444 555 00