
HVAD VIRKER FOR LEDIGE UNGE?

En vidensopsamling om
effekterne af ydelsessystemets
indretning og den aktive
beskæftigelsesindsats

Januar 2014



© kraka

Kraka - Danmarks uafhængige tænketank
Kompagnistræde 20A, 3. sal
1208 København K
kontakt@kraka.org

www.kraka.org

Kraka er en uafhængig og almennyttig fond, der arbejder med økonomiske analyser og forslag, som kan bidrage til at skabe debat om og løse centrale samfundsøkonomiske udfordringer.

Udgivet: Januar 2014

Indholdsfortegnelse

Forord	5
Sammenfatning	7
1. Indledning	11
2. Effekter af ydelsessystemets indretning	13
2.1 Ydelsesniveauet.....	13
2.1.1 Indledning og sammenfatning	13
2.1.2 Studier baseret på danske data	13
2.1.3 Internationale studier	15
2.2 Ydelsesperioden	19
2.2.1 Indledning og sammenfatning	19
2.2.2 Studie baseret på danske data.....	19
2.2.3 Internationale studier	19
3. Effekter af den aktive beskæftigelsesindsats	23
3.1 Samtaler, vejledning og jobsøgning	24
3.1.1 Indledning og sammenfatning	24
3.1.2 Studier baseret på danske data	25
3.1.3 Internationale studier	27
3.2 Virksomhedsrettet aktivering	30
3.2.1 Indledning og sammenfatning	30
3.2.2 Studier baseret på danske data	31
3.2.3 Internationale studier	33
3.3 Opkvalificering	37
3.2.1 Indledning og sammenfatning	37
3.2.2 Studier baseret på danske data	38
3.2.3 Internationale studier	39
4. Litteraturliste	43

Forord

Arbejdsmarkedsstyrelsen indsamler løbende viden om, hvordan indretningen af ydelsessystemet og forskellige typer af beskæftigelsesindsatser virker for forskellige målgrupper.

På den baggrund har Arbejdsmarkedsstyrelsen bedt Kraka om at foretage en kortfattet vidensopsamling om effekterne af ydelsessystemet og beskæftigelsesindsatsen med særligt fokus på ledigheden blandt dimittender.

Selvom den eksisterende litteratur om effekterne af ydelsessystemet og forskellige beskæftigelsesindsatser i almindelighed er ganske omfattende, har det kun været muligt at finde få studier, der specifikt vedrører dimittender. Derfor er målgruppen for denne vidensopsamling bredt ud, så den omfatter unge mere generelt.

Rapporten er udarbejdet af forskningschef Esben Anton Schultz og ledende arbejdsmarkedsøkonom Andreas Højbjerg, med væsentlige bidrag fra stud.polit Rasmus Bisgaard Larsen og stud.polit Katrine Toftthøj Jakobsen.

København, januar 2014.

Esben Anton Schultz
ess@kraka.org

Andreas Højbjerg
ah@kraka.org

Sammenfatning

Hvordan skal man indrette ydelsessystemet og tilrettelægge den aktive beskæftigelsesindsats for at få unge hurtigere fra ledighed og videre i job? På baggrund af en gennemgang af en række danske og internationale studier forsøger denne oversigt at sammenfatte eksisterende viden om, hvad der virker og hvad der ikke virker med henblik på at få unge ledige hurtigere i beskæftigelse.

Målgruppen for denne litteraturoversigt er de unge på arbejdsmarkedet, dvs. typisk personer i alderen 18 til 29 år. I oversigten gennemgås 31 studier, der har analyseret, hvordan ydelsessystemets indretning og instrumenter i den aktive beskæftigelsesindsats påvirker ledigheden for unge og andre på arbejdsmarkedet. Helt overordnet peger gennemgangen på følgende konklusioner:

- Ydelsessystemets indretning har betydning for ledighedsforløbenes længde: lavere ydelse og kortere dagpengeperiode forkorter ledighedsperioden og reducerer dermed ledigheden. Det gælder for såvel unge som andre ledige. Det skal selv sagt afvejes overfor, at lavere ydelser reducerer lediges gennemsnitlige rådighedsbeløb.
- Der er dog et vist empirisk belæg for, at unge reagerer kraftigere på ændringer i ydelsesniveauet end andre ledige.
- Samtaler og vejledningsforløb kan medvirke til at reducere ledighedsforløbenes længde, og private løntilskudsforløb er den virksomhedsrettede aktiveringsform, som har den mest positive effekt. Offentlige løntilskuds- og opkvalificeringsforløb risikerer derimod at forlænge ledighedsperioden. Det gælder for både unge og ældre på arbejdsmarkedet.
- Mere overordnet peger litteraturgennemgangen på, at de indsatser, der virker for ledige generelt, også virker for ledige unge. Styrken af de enkelte indsatser kan dog variere på tværs af aldersgrupper.

I gennemgangen af effekten af ydelsessystemets indretning skelnes der overordnet mellem effekten fra i) ydelsesniveauet og ii) ydelsesperioden. Tilsvarende skelnes der i gennemgangen af effekterne af den aktive beskæftigelsesindsats mellem effekten af iii) samtaler, vejledning og jobsøgning, iv) virksomhedsrettet aktivering og v) opkvalificering:

i) Ydelsesniveauet

Alle de internationale studier finder, at et højere ydelsesniveau forlænger unges ledighedsperiode. Det samme gælder de to danske studier, som er med i oversigten. En overvejende del af studierne finder desuden, at denne effekt er større for unge end for ældre på arbejdsmarkedet. Endeligt finder flere af studierne, at effekten af en ydelsesændring er aftagende, jo længere den ledige har været arbejdsløs, og at udsigten til en lavere ydelse kan øge afgangens fra ledighed før ydelsen ændres.

ii) Ydelsesperioden

Alle studierne finder, at en forlængelse af den maksimale dagpengeperiode øger ledighedsperiodens gennemsnitlige længde. Det afspejler især, at jobsøgningen og sandsynligheden for at få arbejde stiger i månederne frem mod dagpengeperiodens udløb, hvorefter den ydelse, som de ledige har adgang til, typisk vil falde. Der er også et vist belæg for, at en forlængelse af den maksimale dagpengeperiode kan have en negativ effekt på sandsynligheden for at finde et arbejde tidligere i ledighedsperioden. Desuden er der i nogle analyser en tendens til, at forlængelser af dagpengeperioden kan være ledsaget af et bedre match mellem de lediges kvalifikationer, og de jobs, som de ledige får.

iii) Samtaler, vejledning og jobsøgning

Overordnet finder de danske studier, at samtaler øger afgang fra ledighed til beskæftigelse og at denne effekt er den samme for unge som for andre aldersgrupper. Erfaringer fra "Hurtigt i gang 1" tyder desuden på, at jobsøgningskurser kombineret med samtaler med sagsbehandler også øger afgang fra ledighed. Erfaringerne fra "Hurtigt i gang 2" peger endvidere på, at individuelle møder har en større effekt end kollektive møder. Endeligt finder et enkelt studie, at effekten stiger, jo flere møder der afholdes, mens timingen af det første møde ikke har nogen betydning for afgang fra ledighed.

De internationale studier finder, at samtaler med sagsbehandlere og mentorer har en positiv, men ofte insignifikant effekt på unges afgang fra ledighed til beskæftigelse. Endvidere finder nogle af studierne, at jobsøgningshjælp ikke har signifikant effekt på sandsynligheden for at forlade ledighed. Endeligt finder et Hollandsk studie, at formelle jobsøgningskrav kan reducere især unges brug af uformelle kontakter i jobsøgningen.

iv) Virksomhedsrettet aktivering

Gennemgangen af den danske og internationale litteratur viser, at de forskellige virksomhedsrettede aktiveringsindsatser kan have forskellige effekter på unges ledighedsperiode. Private løntilskudsordninger er generelt set den indsats, der har den største beskæftigelseseffekt. De danske studier finder, at private løntilskudsordninger øger afgang fra ledighed til beskæftigelse, forlænger den efterfølgende beskæftigelse og har en positiv effekt på lønnen. Et af studierne finder desuden, at afgang fra ledighed til beskæftigelse er mindre for unge, fordi de har en større fastlåsningseffekt og en mindre programeffekt end de over 30-årige. Et af de danske studier finder endvidere, at private løntilskudsordninger har et positivt nettoafkast.

Der er to belgiske studier, der specifikt vedrører dimittender. Det ene finder, at en betydelig andel af de nyuddannede mænd, der havde et privat løntilskudsjob, bliver ledige, når løntilskuddet ophører. De finder ikke den tilsvarende effekt for nyuddannede kvinder. Det andet studie finder, at deltagelse i private løntilskudsordninger på sigt øger sandsynligheden for at opnå ordinær beskæftigelse.

Offentlige beskæftigelsesprogrammer (løntilskud og praktikforløb) har derimod ofte en negativ eller ingen effekt på sandsynligheden for at overgå fra ledighed til beskæftigelse. De danske studier finder typisk, at ledighedsperioden forlænges, hvis den ledige deltager i en offentlig løntilskudsordning. Det skyldes, at indsatsen har væsentlige fastlåsnings-

effekter, mens programeffekten enten er negativ eller er insignifikant. Samtidigt kan offentlige løntilskudsordninger reducere det efterfølgende beskæftigelsesomfang. Et af de danske studier finder dog, at deltagelse i offentlige løntilskudsordninger har et positivt nettoafkast, primært fordi de finder en positiv løneffekt i de første fire år efter deltagelse i programmet. De internationale studier finder, at offentlige beskæftigelsesprogrammer enten har en negativ effekt eller ikke har nogen effekt på beskæftigelses sandsynligheden.

Effekten af praktikordninger er mindre entydig. Et dansk studie finder, at deltagelse i virksomhedspraktik generelt set øger afgang fra ledighed til beskæftigelse, idet der ikke findes nogen fastlåsnings effekt og der er en positiv programeffekt. Resultatet gælder også unge. De fleste af de medtagne internationale studier finder derimod typisk, at praktikordninger enten ikke har nogen effekt eller forlænger de unges ledighedsperiode.

Endeligt tyder erfaringerne fra "Hurtigt i gang 1" på, at der er en positiv motivationseffekt af virksomhedsrettet aktivering generelt. Dvs. at udsigten til virksomhedsrettet aktivering i sig selv gør, at ledige hurtigere finder beskæftigelse allerede inden de deltager i aktiveringen.

v) Opkvalificering

Gennemgangen af de danske og internationale studier peger på, at deltagelse i opkvalificeringsprogrammer typisk forlænger unges ledighedsperiode. Alle studier finder, at sandsynligheden for at komme i beskæftigelse reduceres, mens den ledige deltager i opkvalificeringsprogrammer. Desuden finder de fleste studier, at deltagelse i opkvalificerende programmer enten har en negativ eller ingen effekt på beskæftigelsen og løn efter endt opkvalificering. Et par studier finder dog positive effekter på beskæftigelse og efterfølgende løn. Et af de danske studier viser desuden, at opkvalificeringsprogrammer giver et negativt nettoafkast. Endeligt finder et finsk studie, at opkvalificering har større effekt, hvis det påbegyndes 4-6 måneder inde i ledighedsforløbet end hvis det påbegyndes 2-3 måneder eller 7-10 måneder inde i ledighedsforløbet.

1. Indledning

Formålet med denne rapport er at skabe et overblik over den eksisterende viden om, hvordan unges ledighedsperiode påvirkes af ydelsessystemets indretning og den aktive beskæftigelsesindsats. Til det formål gennemgås en række danske og internationale studier, der har evalueret effekterne af ydelsessystemet og den aktive beskæftigelsesindsats for unge. Gennemgangen fokuserer på unge ledige i de respektive landes arbejdsløshedsforsikringsystemer.

I gennemgangen af, hvordan ydelsessystemets indretning påvirker unges overgang fra ledighed til beskæftigelse, skelnes overordnet mellem effekter fra:

- I. *Ydelsesniveauet*: Effekten fra, hvor meget man får i ydelse.
- II. *Ydelsesperioden*: Effekten fra, hvor lang tid man potentielt kan få ydelsen.

Tilsvarende er gennemgangen af den aktive beskæftigelsesindsats opdelt efter typen af indsatsen. Konkret skelnes mellem tre typer af indsatser i denne litteraturoversigt:

- III. *Samtaler, vejledning og jobsøgning*: Indsatser, der søger at fremme de lediges muligheder og motivation for at søge beskæftigelse eller uddannelse ved hjælp af samtaler, vejledning, forbedret jobsøgning m.v.
- IV. *Virksomhedsrettet aktivering*: Indsatser, der sigter mod at øge/fastholde de lediges arbejdsevne og arbejdsmarkedstilknytning via private og offentlige løntilskudsjobs og virksomhedspraktik.
- V. *Opkvalificering*: Indsatser, der har til hensigt at styrke de lediges kompetencer og produktivitet gennem opkvalificerende uddannelsesforløb. Der bør bemærkes, at der typisk ikke er tale om ordinær uddannelse.

Der er foretaget en omfattende litteratursøgning, som har resulteret i udvælgelsen af 31 studier til denne oversigt. Som udgangspunkt er udvalgt studier, der evaluerer effekter for unge, enten ved at de kun omhandler unge eller ved at de sammenligner effekten for unge med effekten for andre aldersgrupper. Vi har ikke eksplicit defineret en aldersgrænse, men i praksis omfatter de fleste af de valgte studier unge i alderen 18 til 29 år. I enkelte tilfælde har det været relevant (eller nødvendigt) at supplere med studier, der vedrører alle personer i arbejdsstyrken.

Der er kun udvalgt studier, der anvender kvantitative metoder til at måle effekterne. Desuden er der kun udvalgt studier, der enten er endeligt publiceret eller som foreligger som arbejdspapir eller rapport. Dvs. at igangværende forskningsprojekter og andet ikke publiceret arbejde er fravalgt. Det har været overvejet at begrænse oversigten til kun at omfatte peer reviewed studier, men det ville udelukke en del nyere litteratur på området, samt flere studier baseret på danske data. Endeligt er litteratursøgningen begrænset til dansk- og engelsksprogede studier.

Studierne er fundet ved hjælp af følgende metoder: 1) søgning i databaser med økonomisk litteratur, 2) søgning i eksisterende litteraturoversigter, 3) søgning i reference-liste i fundne studier, 4) søgning blandt studier, der citerer fundne studier, 5) søgning hos relevante danske såvel som udenlandske forskningsinstitutioner, 6) søgning på Google med relevante søgeord (bl.a. unemployed, youth, graduates, ALMP, duration, benefits, incentive, employment, impact, effect, evaluation).

Nedenfor er en oversigt over de 31 studier, der er inkluderet i litteraturgennemgangen.

Tabel 1. Oversigt over de studier, der er inkluderet i litteraturgennemgangen				
Forfattere (år)	Peer reviewed	Land	Ledighedsgruppe	Indsats mv. (besk.effekt)
Arulampalam & Stewart (1995)	Ja	UK	Forsikrede unge mænd	YR(+)
Belzil (2001)	Ja	CAN	Forsikrede unge mænd	YR(+); YA(+)
Blundell m.fl. (2004)	Ja	UK	Forsikrede unge	SVJ(+)
Bonnal m.fl. (1997)	Ja	FRA	Forsikrede unge mænd	VA(+/-)
Card m.fl. (2007)	Ja	AUT	Forsikrede	YA(+)
Carling m.fl. (2001)	Ja	SWE	Forsikrede unge	YR(+)
Centeno m.fl. (2008)	Nej	PRT	Forsikrede unge	SVJ(0);
Cockx & Göbel (2004)	Nej	BEL	Nyuddannede unge	VA(0/-)
Dorsett (2006)	Ja	UK	Forsikrede unge mænd	SVJ(0); VA(0); OK(0)
Forslund & Skan (2006)	Nej	SWE	Forsikrede unge	OK(-)
García-Serrano & Jenkins (2004)	Ja	ESP	Forsikrede unge mænd	YR(+)
Graversen & van Ours (2006)	Ja	DNK	Forsikrede unge	SVJ(+)
Göbel & Verhofstadt (2008)	Nej	BEL	Nyuddannede unge	VA(+)
Hägglund (2009)	Nej	SWE	Forsikrede unge	SVJ(0)
Hämäläinen og Ollikainen (2004)	Nej	FIN	Forsikrede unge	VA(+/-); OK(+0)
Hämäläinen og Tuomala (2007)	Nej	FIN	Forsikrede unge	OK(+0)
Jespersen m. fl. (2008)	Ja	DNK	Forsikrede ledige	VA(+/-); OK(-)
Jonassen (2013)	Nej	DNK	Ikke-forsikrede unge	YR(+)
Larsson (2003)	Ja	SWE	Forsikrede og ikke-forsikrede unge	VA(0); OK(0)
Lyk-Jensen & Weatherall (2012)	Nej	DNK	Forsikrede mænd	YA(+)
Munch & Skipper (2008)	Ja	DNK	Forsikrede	VA(-/0); OK(-)
Narendranathan m.fl. (1985)	Ja	UK	Forsikrede unge mænd	YR(+)
Pedersen m.fl. (2012)	Nej	DNK	Forsikrede	SVJ(+)
Rosholm & Skipper (2009)	Ja	DNK	Forsikrede	OK(0)
Rosholm & Svarer (2011)	Nej	DNK	Forsikrede unge	VA(+/-)
Røed & Zhang (2005)	Ja	NOR	Forsikrede unge	YR(+)
Toomet (2005)	Nej	DNK	Ikke-forsikrede unge	YR(+0)
van den Berg & van den Klaauw (2006)	Ja	NLD	Forsikrede	SVJ(0)
van den Berg m.fl. (2012)	Nej	DNK	Forsikrede unge	SVJ(+)
van Ours & Vodopivec (2006)	Ja	SLO	Forsikrede	YA(+)
Zhang (2003)	Nej	NOR	Forsikrede unge	VA(+0)

Anm.: **Indsatsforklaring:** YA=Ydelsesafkortning, YR=Ydelsesreduktion, SVJ=Samtaler, vejledning og jobsøgning, VA=Virksomhedsrettet aktivering, OK=Opkvalificering.

Effektforklaring: '+' angiver, at ledigheden reduceres og/eller beskæftigelsen forøges. '-' angiver, at ledigheden forøges og/eller beskæftigelsen reduceres. '0' angiver, at det ikke har været muligt at afgøre om effekten af indsatsen er positiv eller negativ, enten fordi den ikke er statistisk signifikant eller fordi det pågældende studie sammenligner effekten af forskellige indsatser, uden at have en decideret kontrolgruppe med ikke-behandlede.

2. Effekter af ydelsessystemets indretning

Stort set alle lande har etableret forsikringsbaserede arbejdsløshedsordninger i stil med det danske dagpengesystem, hvor ydelsen til de ledige er højere end i det sociale system, men hvor man til gengæld skal betale en (forsikrings)præmie og typisk opfylde visse beskæftigelseskrav for at få adgang til forsikringsydelsen.

I dette afsnit gennemgås først en række studier, der undersøger hvordan ændringer i ydelsesniveauet ("dagpenge" eller "kontanthjælp") påvirker sandsynligheden for at unge forlader ledighed og finder beskæftigelse. Dernæst gennemgås studier, der har analyseret, hvordan ændringer i den maksimale ydelsesperiode ("dagpengeperioden") i de forsikringsbaserede ordninger påvirker sandsynligheden for at overgå fra ledighed til beskæftigelse.

2.1 Ydelsesniveauet

2.1.1 Indledning og sammenfatning

I det følgende gennemgås danske og internationale studier, som har evalueret effekten af, hvordan ydelsesniveauet påvirker sandsynligheden for at unge forlader ledighed og kommer i beskæftigelse (evt. selvforsørgelse) eller går i gang med en uddannelse. Der er udvalgt internationale studier, der fokuserer på forsikrede ledige. Der er ikke fundet danske studier, som analyserer virkningerne af dagpengesystemet for unge ledige. Der er derfor medtaget to studier, som fokuserer på unge kontanthjælpsmodtagere.

Alle de internationale studier finder, at et højere ydelsesniveau forlænger unges ledighedsperiode. Det samme gælder de to danske studier, som er med i oversigten. En overvejende del af studierne finder desuden, at denne effekt er større for unge end for ældre på arbejdsmarkedet. Endeligt finder flere af studierne, at effekten af en ydelsesændring er aftagende, jo længere den ledige har været arbejdsløs, og at udsigten til en lavere ydelse kan øge afgang fra ledighed før ydelsen ændres.

2.1.2 Studier baseret på danske data

Jonassen (2013)

I denne artikel undersøges effekten af en ændring i kontanthjælpssatsen på antallet af kontanthjælpsmodtagere i Danmark. Undersøgelsen udnytter, at kontanthjælpssatsen stiger med ca. 70 pct., når modtageren fylder 25 år, hvilket kan betragtes som en eksogen stigning i kontanthjælpssatsen for den enkelte.

Undersøgelsen er baseret på Beskæftigelsesministeriets forløbsdatabase DREAM. Populationen er afgrænset til personer, der fyldte 25 år i perioden 1999-2006. Desuden fjernes indvandrere og efterkommere fra undersøgelsen, da de modtog en lavere kontanthjælpsydelse under de første 7 års ophold i Danmark. Endvidere begrænses datasættet til personer, som kun har en folkeskoleuddannelse.

Da kontanthjælpsmodtagere med børn ikke oplever en ændring i kontanthjælpssatsen, når de fylder 25 år, kan datasættet opdeles i en behandlings- og en kontrolgruppe, og herefter benyttes et såkaldt regression-discontinuity-design til at undersøge om stigningen i kontanthjælpssatsen øger sandsynligheden for at modtage kontanthjælp.

Forfatteren estimerer modellen med forskellige funktionelle former, og det tillades, at den tid der går, fra kontanthjælpssatsen stiger, til de unge reagerer på den ændrede sats, kan variere. Når der kun tillades meget kort reaktionstid, finder forfatteren, at stigningen i kontanthjælpssatsen giver anledning til en stigning i andelen af kontanthjælpsmodtagere på 0,7-1,2 pct.point. Analysen finder desuden, at andelen af kontanthjælpsmodtagere stiger med 0,9-1,5 pct.point, når der tillades en reaktionstid på 13 uger, og med 1,3-1,8 pct.point, når tilpasningstiden er 26 uger.

Herefter dekomponeres stigningen i andelen af kontanthjælpsmodtagere i bidrag fra øget tilgang til kontanthjælp og fra faldende afgang fra kontanthjælp. Forfatteren finder, at omkring 2/3 af stigningen i andelen af kontanthjælpsmodtagere skyldes, at tilgangen til kontanthjælp stiger som følge af den højere sats.

Toomet (2005)

I dette studium undersøges effekten af kontanthjælpssatsen på afgangsraten fra arbejdsløshed for danske unge. Undersøgelsen udnytter ligesom Jonassen (2013), at kontanthjælpssatsen stiger for kontanthjælpsmodtagere uden børn, når de fylder 25 år.

Samtidig afgrænses datasættet således, at der ikke er nogen ændringer i aktiveringsreglerne for kontanthjælpsmodtagerne i den pågældende periode. Det betyder, at ændringen i afgangsraten til beskæftigelse med større sikkerhed kan tilskrives stigningen i kontanthjælpssatsen.

Undersøgelsen baserer sig på en repræsentativ stikprøve, der udgør 10 pct. af den danske befolkning i aldersgruppen 16-75 år i perioden 1981-2001. Herefter afgrænses datasættet til kun at omfatte personer i aldersgruppen 21-29 år, der påbegynder en arbejdsløshedsperiode mellem juli 1998 og december 2001. Personer uden kompetencegivende uddannelse og med begrænset arbejdsmarkedserfaring udgør dermed en relativt stor del af populationen. Ca. 60 pct. har ikke en gymnasial uddannelse, og den gennemsnitlige arbejdserfaring er 2,3 år. Personerne har derfor typisk en lav potentiel timeløn og dermed en relativ høj kompensation ved overgang til ledighed efter de er fyldt 25 år.

Forfatteren opstiller herefter tre varighedsmodeller for den månedlige overgang fra arbejdsløshed til beskæftigelse. Strategien bag alle modeller er, at der bør være en effekt på afgang fra arbejdsløshed, når personen fylder 25 år, hvis kontanthjælpssatsen påvirker modtagerens incitament til at søge arbejde. Den første model opfatter stigningen i kontanthjælpssatsen som en uventet ændring, mens den anden model opfatter ændringen som forventet, dvs. at den tillader, at man kan reagere på den højere ydelse, før den finder sted. Den tredje model bruger en difference-in-differences estimator, der udnytter, at ændringen i kontanthjælpssatsen ikke sker for kontanthjælpsmodtagere med børn. I denne model opdeles datasættet således i en kontrol- og en behandlingsgruppe.

I modellen med den uventede ændring estimeres en negativ effekt på afgangsraten til beskæftigelse. Dvs. at den forhøjede kontanthjælpssats forlænger ledighedsperioden. Effekten er dog hverken signifikant for mænd eller kvinder, om end der lader til at være en beskedent positiv effekt på afgang fra arbejdsløshed for kvinder, når de fylder 25 år. Når der tages højde for, at ledige kan tænkes at blive påvirket før stigningen i satsen finder sted, findes en signifikant negativ effekt for kvinder. Dvs. at den højere sats forlænger kvinders ledighedsperiode. Der findes derimod ikke en signifikant effekt for mænd.

Med difference-in-differences modellen estimeres en negativ effekt for kvinder uden børn, når de fylder 25 år. Dvs. at stigningen i kontanthjælpssatsen har en negativ effekt på kvinders sandsynlighed for at finde arbejde. Ligesom i de to foregående modeller findes ingen klar effekt for mænd, idet effekten estimeres til at være positiv, men insignifikant.

2.1.3 Internationale studier

Arulampalam og Stewart (1995)

Denne analyse undersøger, hvordan niveauet for ledighedsydelsen påvirker længden af arbejdsløshedsperioden for to grupper, der blev arbejdsløse i England i hhv. 1978 og 1987. De to grupper stod over for forskellige arbejdsmarkedsvilkår, idet arbejdsløsheden i 1987 var mere end dobbelt så høj som i 1978. Desuden blev der gennemført en række reformer af ydelsessystemet i den mellemliggende periode.

Studiet benytter to datasæt, der hver består af en tilfældig stikprøve af mænd, som var registreret som arbejdsløse i hhv. foråret 1978 og efteråret 1987. Mændene blev interviewet i flere omgange, og man benyttede registerdata for ydelsesudbetalinger til at bestemme størrelsen af mændenes indkomst under arbejdsløshed.

Forfatterne opstiller herefter en varighedsmodel for den ugentlige afgang fra arbejdsløshed til bl.a. beskæftigelse, dvs. sandsynligheden for at forlade arbejdsløshed og overgå til beskæftigelse betinget af, at personen har været arbejdsløs indtil da. Som forklarende variable inkluderes indkomst under arbejdsløshed, forventet indkomst under beskæftigelse og en række baggrundsvARIABLE, der kan tænkes at påvirke sandsynligheden for, at en person bliver tilbudt og accepterer et arbejde.

For gruppen i 1978 finder forfatterne, at sandsynligheden for at en person forlader arbejdsløshed har en elasticitet mht. indkomst under arbejdsløshed på $-0,38$. Dvs. at en stigning i indkomsten under arbejdsløshed på 10 pct. medfører, at den ugentlige sandsynlighed for at finde et arbejde falder med ca. 4 pct. For 1987 er fortegnet det samme, men effekten er ikke signifikant.

Forfatterne tillader herefter, at ydelsens betydning for afgang fra arbejdsløshed kan variere med personens alder og længden af arbejdsløshedsperioden. Personerne deles op i tre aldersgrupper (under 20 år, 20-44 år og over 44 år). Analysen viser, at ydelsens betydning for afgang fra arbejdsløshed aftager med alderen for gruppen i 1978. Dvs. at ydelsen har størst betydning for de yngste personer. For alle aldersgrupper er effekten kun signifikant i første kvartal af arbejdsløshedsperioden.

For gruppen i 1987 er der også en signifikant effekt for den yngste aldersgruppe i første kvartal af deres arbejdsløshedsperiode. Men for de ældre aldersgrupper findes ikke signifikante virkninger.

Belzil (2001)

I denne artikel undersøges effekten af dagpengeniveauet på overgangen fra ledighed til beskæftigelse blandt unge canadiske mænd.

Artiklen benytter registerdata, der omfatter canadiske mænd i alderen 18-25 år, som mistede deres arbejde i perioden 1976-1978, og personerne følges indtil slutningen af 1984. Analysen omfatter kun mænd, der tidligere har arbejdet i mindst 10-14 uger, da personerne ellers ikke opfylder kravene for at modtage dagpenge. Dog ekskluderes de, som selv sagde deres tidligere arbejde op eller som fandt arbejde hos en tidligere arbejdsgiver.

Forfatteren opstiller en varighedsmodel for den ugentlige overgang fra arbejdsløshed til beskæftigelse. Elasticiteten for den ugentlige afgang mht. ydelsesniveauet estimeres til -0,28. Dvs. at en stigning i dagpengeniveauet på 10 pct. indebærer, at den ugentlige sandsynlighed for at forlade arbejdsløshed falder med knap 3 pct.

Carling m.fl. (2001)

I artiklen undersøges, hvordan en reduktion i kompensationsgraden i det svenske dagpengesystem påvirker afgangsraten fra arbejdsløshed til beskæftigelse. Undersøgelsen udnytter en ændring af kompensationsgraden i Sverige fra 80 pct. til 75 pct. i 1996 til at identificere effekten. Da dagpengeloftet forblev uændret var det ikke alle arbejdsløse, der blev påvirket af reformen, hvilket forfatterne udnytter til at opdele datasættet i en gruppe bestående af arbejdsløse, der blev påvirket af reformen (behandlingsgruppen) og en gruppe bestående af arbejdsløse, som ikke blev påvirket (kontrolgruppen).

Undersøgelsen baserer sig på en stikprøve fra registerdata. Datasættet består af personer, der påbegynder et ledighedsforløb i en 2-årig periode i årene 1994-96, og herefter følges personerne indtil de ikke længere er arbejdsløse eller indtil sommeren 1997. Personerne i datasættet begrænses til de, der er under 55 år, og som modtager dagpenge (er forsikrede). Personer med helbredsproblemer indgår ikke i datasættet.

Herefter estimeres en varighedsmodel for, hvor lang tid det tager før personerne forlader arbejdsløshed (i intervaller på 4 uger). Analysen bruger en difference-in-differences model.

Artiklen finder, at afgangens til beskæftigelse øges med ca. 10 pct. som følge af reformen. De, der påvirkes af faldet i kompensationsgraden, er således hurtigere til at finde beskæftigelse, end de der ikke påvirkes. I artiklen undersøges også om reduktionen i kompensationsgraden har øget overgangen fra ledighed til aktive arbejdsmarkedsprogrammer eller ud af arbejdsstyrken, men uden at finde signifikante effekter.

Herefter undersøges om effekten varierer med personernes alder ved at opdele personerne i tre aldersgrupper (under 25 år, 25-44 år og over 44 år). Analysen viser, at effekten på unge personer er ca. 20 pct. større end for referencegruppen (de 25-44-årige). Personer under 25 år påvirkes således forholdsvis kraftigt af nedsættelsen af kompensationsgraden.

Forfatterne undersøger også om reformen havde en forventningseffekt på overgangen fra ledighed til beskæftigelse. Analysen viser, at overgangen til beskæftigelse steg flere måneder inden reformen rent faktisk trådte i kraft. Dvs. at udsigten til en lavere kompensation påvirker jobsøgningen og dermed kan dæmpe ledigheden.

García-Serrano og Jenkins (2004)

I denne artikel undersøges effekten af dagpengeniveauet på sandsynligheden for at forlade arbejdsløshed for spanske mænd, der blev arbejdsløse i årene 1987-91. Undersøgelsen er baseret på en stikprøve bestående af ca. 330.000 mænd i alderen 20-59 år, der påbegyndte en arbejdsløshedsperiode i enten februar, juni eller november i årene 1987-91 og var berettiget til dagpenge. I det daværende spanske dagpengesystem var man berettiget til dagpenge, hvis man havde indbetalt forsikringsbidrag i mindst 6 måneder indenfor de seneste 2 år op til ledighedsperioden start og hvis man ikke selv havde sagt sit arbejde op. Mændene blev herefter fulgt, indtil de forlod arbejdsløshed eller deres dagpengeperiode udløb højst 2 år senere.

Herefter estimeres en varighedsmodel for, hvor lang tid der går før personerne forlader arbejdsløshed. Modellen inddrager dagpengeindkomst, tidligere lønindkomst, forskellige personlige karakteristika og eksogene arbejdsmarkedsforhold (såsom den regionale arbejdsløshedsprocent og BNP-vækst) som forklarende variable.

Forfatterne estimerer en elasticitet for den månedlige afgang mht. dagpengeindkomsten på -0,18. Det svarer til, at en stigning i dagpengeindkomsten på 10 pct. medfører, at den månedlige sandsynlighed for at forlade arbejdsløshed falder med knap 2 pct. Forfatterne påpeger, at denne effekt er mindre, end det man typisk har fundet i tidligere studier i andre lande.

Dernæst estimeres modellen særskilt for aldersgrupperne 20-29-årige, 30-51-årige og 52-59-årige. Både den yngste og den ældste aldersgruppe reagerer kraftigere på dagpengeindkomsten end de 30-51-årige. Den ældste aldersgruppe reagerer kraftigst af alle grupper, når man ser på effekten længere henne i arbejdsløshedsperioden (i den syvende måned og frem). Fælles for alle aldersgrupper er, at dagpengeindkomsten ikke har nogen signifikant effekt på afgang fra ledighed for langtidsledige, dvs. efter en arbejdsløshedsperiode på 18 måneder, mens den har kraftigst effekt i de første 7-9 måneder af arbejdsløshedsperioden.

Narendranathan m.fl. (1985)

I denne artikel undersøges effekten af indkomst under arbejdsløshed på sandsynligheden for at forlade arbejdsløshed blandt engelske mænd. Undersøgelsen benytter det samme datasæt fra 1978, som blev anvendt i Arulampalam & Stewart (1995), der er en kombination af register- og surveydata.

Der opstilles en varighedsmodel for afgang fra arbejdsløshed, hvor der benyttes nogenlunde samme forklarende variable som i Arulampalam & Stewart (1995). I analysen tillades, at effekten fra indkomst under arbejdsløshed kan variere med alderen og længden af arbejdsløshedsperioden. Konkret skelnes mellem fire aldersgrupper (under 20 år, 20-24-årige, 25-44-årige og 45-64-årige), og det tillades, at effekten på afgang fra arbejdsløshed kan ændre sig efter et halvt års ledighed.

Analysen viser, at afgangen fra arbejdsløshed forøges, når indkomst under arbejdsløshed reduceres. Dette resultat gælder for alle grupper. Effekten er størst for de unge og aftager med alderen. Elasticiteten er kun signifikant negativ for alle aldersgrupper, når man ser på afgangen for personer med under et halvt års ledighed. For langtidsledige er elasticiteten kun signifikant for den yngste aldersgruppe. Ved at opdele personer efter, om de har en kompensationsgrad, der er lavere eller højere end 70 pct., undersøges også om kompensationsgraden har effekt på elasticiteten. Elasticiteterne viser sig dog ikke at være signifikant forskellige.

Røed og Zhang (2005)

Røed & Zhang analyserer effekten af kompensationsgraden på afgangen fra arbejdsløshed til hhv. beskæftigelse, førtidspension, aktive arbejdsmarkedsprogrammer og tab af dagpenge på grund af sanktioner eller udløb af dagpengeperioden. Undersøgelsen er baseret på norske registerdata, der beskriver arbejdsmarkedsaktiviteten for hele Norges voksne befolkning i slutningen af hver måned.

Datasættet består af en tilfældig udvalgt stikprøve på ca. 65.000 personer, der er blevet ledige mellem 1992 og 1997. Analysen afgrænses til kun at omfatte personer mellem 20 og 59 år, der ikke har været ledige i den foregående 2-årige periode, inden deres ledighedsperiode begynder. Endeligt udnyttes reglerne for udregningen af dagpenge-satsen til at dekomponere kompensationsgraden i et endogent og et eksogent element således, at effekten fra eksogene ændringer i kompensationsgraden (dvs. regelændringer mv.) kan isoleres fra de ændringer, som er en konsekvens af personernes reaktions-mønstre.

Forfatterne opstiller herefter en varighedsmodel, som estimerer, hvordan sandsynligheden for overgang til de fire forskellige "tilstande" varierer over individer, tid og arbejdsløshedsperioden.

Forfatterne estimerer elasticiteten for afgang til beskæftigelse mht. den eksogene kompensationsgrad til i gennemsnit $-0,65$. Dermed vil en stigning i kompensationsgraden på 10 pct. medføre, at sandsynligheden for afgang til beskæftigelse falder med 6,5 pct. Elasticiteten for tab af dagpenge på grund af sanktioner estimeres til $-0,87$, og elasticiteten for afgang til et aktivt arbejdsmarkedsprogram er positiv og estimeres til $0,74$. Dvs. at lavere ydelse reducerer sandsynligheden for at overgå til et aktivt arbejdsmarkedsprogram, mens det øger sandsynligheden for beskæftigelse mv. og for tab af dagpenge som følge af sanktioner. Elasticiteten for afgang til førtidspension er ikke signifikant forskellig fra nul.

Analysen finder også, at ældre reagerer mere på ændringer i kompensationsgraden end unge, hvilket er modsat det, man finder i de fleste andre studier. Ligeledes stiger elasticiteten for afgang til førtidspension med alderen, mens der ikke er nogen signifikant alderseffekt på elasticiteten for afgang til aktive arbejdsmarkedsprogrammer. Endeligt viser det sig også, at elasticiteten for både afgang til beskæftigelse og afgang til førtidspension stiger, efterhånden som arbejdsløshedsperioden forlænges. Det er også det modsatte af, hvad andre studier har fundet.

2.2 Ydelsesperioden

2.2.1 Indledning og sammenfatning

I det følgende gennemgås en række studier, der undersøger effekten ydelsesperioden på unges adgang fra ledighed til beskæftigelse. Det har kun været muligt at finde ét studie, der undersøger, hvordan unge påvirkes af ændringer i den maksimale dagpengeperiode, og der er ikke fundet studier, som ser særskilt på effekten for unge, der har afsluttet uddannelse. Derfor er det også valgt at gennemgå et nyere dansk arbejdsrapport og to nyere, ofte citerede internationale studier, som ser på, hvordan ledige i almindelighed reagerer på ændringer i dagpengeperioden.

Alle studierne finder, at en forlængelse af den maksimale dagpengeperiode øger ledighedsperiodens gennemsnitlige længde. Det afspejler især, at jobsøgningen og sandsynligheden for at få arbejde stiger i månederne frem mod dagpengeperiodens udløb, hvorefter den ydelse, som de ledige har adgang til, typisk vil falde. Der er også et vist belæg for, at en forlængelse af den maksimale dagpengeperiode kan have en negativ effekt på sandsynligheden for at finde et arbejde tidligere i ledighedsperioden. Desuden finder nogle analyser, at forlængelser af dagpengeperioden kan være ledsaget af et bedre match mellem de lediges kvalifikationer, og de jobs, som de ledige får.

2.2.3 Studie baseret på danske data

Lyk-Jensen & Weatherall (2012)

I dette arbejdsrapport undersøges, hvordan danske langtidsledige reagerer, når de nærmer sig slutningen af deres maksimale dagpengeperiode. Den identificerende variation kommer fra en ændring af det danske dagpengesystem i 1999, hvor dagpengeperioden gradvist blev reduceret fra 5 til 4 år over en 2-årig periode.

Forfatterne benytter data fra Beskæftigelsesministeriets forløbsdatabase DREAM. Analysen omfatter personer, der starter på en ny arbejdsløshedsperiode i 1998 og herefter følges personerne over perioden 1998-2003. Datasættet afgrænses til mandlige dagpengemodtagere i alderen 25-44 år.

I studiet opstilles en varighedsmode, som estimerer sandsynligheden for, at ledige overgår til enten beskæftigelse eller andre indkomstoverførsler.

Forfatterne finder en signifikant stigning overgangen fra arbejdsløshed til beskæftigelse allerede 9 måneder før slutningen af den maksimale dagpengeperiode. Effekten stiger derefter og når sit maksimale niveau de sidste 3-6 måneder før dagpengeperiodens udløb. Der er også en signifikant stigning i afgang fra arbejdsløshed til andre indkomsttyper, men denne stigning sker væsentligt tidligere i dagpengeperioden. Endeligt finder forfatterne, at forkortelsen af dagpengeperioden har større betydning for personer med gymnasiale og videregående uddannelser end for personer, der har grundskole som højest fuldførte uddannelse.

2.2.3 Internationale studier

Belzil (2001)

I denne artikel undersøges effekten af en længere maksimal dagpengeperiode på længden af ledighedsperioden for unge canadiske mænd. Desuden undersøges, hvorvidt længden af arbejdsløshedsperioden har en effekt på længden af det efterfølgende beskæftigelsesforløb.

Det ses i analysen som en proxy for, om ændringer i ledigheds-perioden påvirker matchet mellem de lediges kvalifikationer og jobfunktion.

Artiklen omfatter canadiske mænd i alderen 18-25 år, som mistede deres arbejde i perioden 1976-1978, og personerne følges indtil slutningen af 1984. Analysen benytter registerdata og omfatter kun mænd, der tidligere har arbejdet i mindst 10-14 uger, da det var et krav for, at personerne kunne modtage dagpenge. Dog ekskluderes de personer, som selv sagde deres tidligere arbejde op eller fandt arbejde hos en tidligere arbejdsgiver. I det canadiske system afhænger den maksimale dagpengeperiode af antallet af uger, dagpengemodtageren har arbejdet inden for det sidste år. Det medfører variation i data, som kan bruges til at identificere dagpengeperiodens betydning for jobsøgningen. I analysen antages denne variation at være eksogen, da alle personer i datasættet blev opsagt fra deres tidligere arbejde.

Forfatteren opstiller en varighedsmodel for den ugentlige afgang fra arbejdsløshed til beskæftigelse. Derudover opstilles en varighedsmodel for den ugentlige sandsynlighed for at forlade det arbejde, som den ledige finder efter sin dagpengeperiode. Effekten fra dagpengeperiodens længde tillades at afhænge af, hvor den ledige befinder sig i sit dagpengeforløb, dvs. hvor lang tid der er til dagpengeperiodens udløb.

Analysen finder, at den ugentlige afgang fra arbejdsløshed til beskæftigelse stiger, hvis den maksimale dagpengeperiode forkortes. Denne effekt er stærkere efterhånden som den ledige nærmer sig slutningen af dagpengeperioden, og den er signifikant i de sidste 19 uger op mod slutningen af dagpengeperioden. Med baggrund i analysen beregnes virkningen af en forlængelse af den maksimale dagpengeperiode for ledige med en dagpengeperiode på hhv. 25 og 45 uger. Beregningen viser, at en forlængelse af den maksimale dagpengeperiode med 1 uge medfører, at den forventede arbejdsløshedsperiode stiger med mellem 1 og 1½ dag.

Analysen peger imidlertid også på, at en længere dagpengeperiode gør, at ledige, som finder arbejde, bliver længere tid i det job, de finder. Effekten er kun signifikant i de sidste 9 uger op til slutningen af den potentielle dagpengeperiode. Det peger på, at en forkortelse af dagpengeperioden har en negativ effekt på kvaliteten af det efterfølgende jobmatch, men effekten er relativ lille og kun signifikant for ledige tæt på slutningen af den potentielle dagpengeperiode.

Card m.fl. (2007)

I dette studium undersøges effekten af en længere (maksimal) dagpengeperiode på sandsynligheden for at finde arbejde for østrigske dagpengemodtagere. Analysen udnytter, at den maksimale dagpengeperiode øges fra 20 til 30 uger, når den ledige har arbejdet 3 år eller mere indenfor de sidste 5 år.

Undersøgelsen omfatter forsikrede ledige i alderen 20-50 år, der ikke selv sagde deres tidligere stilling op og som inden deres arbejdsløshedsperiode indgik i et beskæftigelsesforhold med en varighed på mellem ét og fem år. Der ses bort fra tjenestemænd og selvstændige, arbejdere indenfor byggesektoren og arbejdsløse, der var midlertidigt afskedigede. Data omfatter perioden 1981-2001.

Herefter anvendes et såkaldt regression discontinuity design til at estimere effekten fra dagpengeperiodens længde på den ugentlige afgang fra arbejdsløshed. Konkret sammenlignes personer, der har en maksimal dagpengeperiode på 20 uger med personer, som har en maksimal dagpengeperiode på 30 uger.

Forfatterne estimerer flere modeller, hvor der kontrolleres for en række individuelle karakteristika og andre forhold. Analysen finder, at ledige med en maksimal dagpengeperiode på 30 uger har en 5-9 pct. lavere afgang fra arbejdsløshed i de første 20 uger af perioden end ledige med en potentiel dagpengeperiode på 20 uger. Det undersøges også, om en længere maksimal dagpengeperiode påvirker kvaliteten af det efterfølgende jobmatch, målt på lønniveauet og varighed af beskæftigelsesforholdet. Forfatterne finder dog ingen signifikant effekt på hverken løn eller varighed.

van Ours & Vodopivec (2006)

Artiklen tager udgangspunkt i et såkaldt naturligt eksperiment fra 1998, hvor den slovenske dagpengeperiode stort set blev halveret for størstedelen af dagpenge-modtagerne. Samtidig blev der indført en række aktive arbejdsmarkedsprogrammer, der havde til hensigt at gøre deltagelse i aktive arbejdsmarkedsprogrammer mere attraktivt, og overvågningen af dagpengemodtagerne blev skærpet.

Undersøgelsen er baseret på en stikprøve, som omfatter alle personer, der påbegyndte en dagpengeperiode mellem august 1997 og slutningen af 1999. Herefter følges personerne indtil slutningen af 2001. Reduktionen i dagpengeperioden afhang af modtagerens arbejdsmarkedserfaring, hvilket udnyttes til at inddele datasættet i en række grupper, der fik reduceret dagpengeperioden til enten 3, 6 eller 9 måneder samt en kontrolgruppe, der havde en uændret dagpengeperiode på 3 måneder.

Herefter opstilles en varighedsmodel, der estimerer sandsynligheden for at overgå fra arbejdsløshed til beskæftigelse eller til andre ordninger mv., der bl.a. omfatter aktive arbejdsmarkedsprogrammer og selvforsørgelse. Modellen estimeres separat for mænd og kvinder.

Analysen finder, at forkortelsen af dagpengeperioden har en signifikant positiv effekt på sandsynligheden for at overgå fra arbejdsløshed til beskæftigelse eller andre ordninger mv. Dog findes ingen signifikant effekt på sandsynligheden for at finde beskæftigelse ved en reduktion af dagpengeperioden fra 6 til 3 måneder. Det ses som et udtryk for, at de ledige ikke har tilstrækkelig tid til at finde beskæftigelse med kun 3 måneders dagpenge. Derudover finder analysen, at afgang til både beskæftigelse og andre ordninger stiger i måneden op til dagpengeperiodens udløb.

3. Effekter af den aktive beskæftigelsesindsats

Målet med den aktive beskæftigelsesindsats er at reducere ledigheden og få flere personer i beskæftigelse eller uddannelse. Der er flere potentielle effekter af aktivering, som kan opstå både før, under og efter aktiveringsforløbet, jf. boks 1. De hidtidige erfaringer peger på, at det særligt er den såkaldte motivationseffekt, som forøger tilskyndelsen til jobsøgning.¹ Motivationseffekten optræder før aktiveringsindsatsen starter. Det er dermed ikke nødvendigvis selve aktiveringsforløbet, men udsigten til at skulle deltage i forløbet som har en væsentlig effekt på jobsøgningen og dermed på ledigheden. Det understreger, at virkningerne og effektiviteten af beskæftigelsesindsatsen grundlæggende afhænger af det specifikke indhold i aktiveringsforløbene, hvornår aktiviteterne starter og om initiativerne rammer de rigtige målgrupper.

I det følgende gennemgås resultater fra de udvalgte studier. Som nævnt indledningsvist skelnes mellem tre typer af beskæftigelsesindsatser: III) samtaler, vejledning og jobsøgning, IV) jobtræning og V) opkvalificering.

¹ En række studier har også påvist en positiv motivationseffekt af aktivering i Danmark, jf. bl.a. Gerdson (2006) og Rosholm og Svarer (2008). Et nyere studie af Clausen m.fl. (2013) finder imidlertid ingen motivationseffekt for gruppen af ledige mænd i alderen 25-49 år med en videregående uddannelse. En specialanalyse, som Clausen m.fl. har lavet specifikt til denne litteraturoversigt, viser dog en svag positiv motivationseffekt, hvis man alene betragter gruppen af ledige mænd i alderen 25-39 år med en videregående uddannelse. Ligeledes finder Clausen m.fl., at det typisk ikke fører til et dårligere lønnet job at denne gruppe således tilskyndes til at komme hurtigere i beskæftigelse.

Boks 1: Potentielle effekter af aktivering

Overordnet skelnes mellem tre hovedeffekter af aktivering:

- 1) *Motivationseffekt*: Udsigten til at skulle påbegynde et aktiveringsforløb kan påvirke lediges søgeadfærd. Hvis ledige fx ikke er interesseret i at starte i aktiveringsforløbet vil det trække i retning af at øge afgang fra ledighed før aktiveringsstart. Omvendt kan afgang fra ledighed også blive reduceret, hvis ledige venter med at finde job, fordi de gerne vil deltage i aktiveringstilbuddet. Den førstnævnte effekt har været den væsentlige hidtil.
- 2) *Fastlåsnings effekt*: Når ledige deltager i aktivering vil de ofte have mindre tid og overskud til at søge arbejde, hvorfor sandsynligheden for at forlade ledighed typisk reduceres.
- 3) *Program effekt*: Efter endt aktivering kan lediges sandsynlighed for at forlade ledighed være større, fx fordi de har opnået nye kvalifikationer.

Herudover kan der opstå en række sideeffekter. Det drejer sig om:

- a) *Sorteringseffekt*: Tilstedeværelsen af aktivering kan påvirke sandsynligheden for at person, som har mistet eller står til at miste sit job, overhovedet anmoder om at få dagpenge eller kontanthjælp.
- b) *Fortrængningseffekt og dødvægtstab*: Fortrængningseffekter kan opstå i forbindelse med virksomhedsrettet aktivering, hvis brugen af støttet beskæftigelse i private og offentlige virksomheder fortrænger ordinær beskæftigelse. Dødvægtstab opstår, hvis virksomheder ansætter personer med løntilskud, som de alligevel ville have ansat.
- c) *Generelle ligevægtseffekter*: Kan opstå i det omfang den aktive indsats påvirker bl.a. løndannelsen på arbejdsmarkedet.

I denne gennemgang fokuseres kun på de tre førstnævnte effekter af aktivering.

3.1 Samtaler, vejledning og jobsøgning

3.1.1 Indledning og sammenfatning

I det følgende gennemgås en række danske og internationale studier, der undersøger hvordan ledighedsperioden påvirkes af samtaler og kontakt med sagsbehandlere mv. og jobsøgningskurser/-hjælp. Det har ikke været muligt at finde studier, der omhandler nyuddannede ledige, hvorfor gennemgangen vil fokusere på studier, som vedrører unge ledige generelt.

Overordnet finder de danske studier, at samtaler øger afgang fra ledighed til beskæftigelse og at denne effekt er den samme for unge som for andre aldersgrupper. Erfaringer fra "Hurtigt i gang 1" tyder desuden på, at jobsøgningskurser kombineret med samtaler med sagsbehandler også øger afgang fra ledighed. Erfaringerne fra "Hurtigt i gang 2" peger endvidere på, at individuelle møder har en større effekt end kollektive møder. Endeligt finder et enkelt studie, at effekten stiger, jo flere møder der afholdes, mens

timing af det første møde ikke har nogen betydning for størrelsen af effekten på afgangsraten.

De internationale studier finder, at samtaler med sagsbehandlere og mentorer har en positiv, men ofte insignifikant effekt på unges afgang fra ledighed til beskæftigelse. Endvidere finder nogle af studierne, at jobsøgningshjælp ikke har signifikant effekt på sandsynligheden for at forlade ledighed. Endeligt finder et Hollandsk studie, at formelle jobsøgningskrav kan reducere især unges brug af uformelle kontakter i jobsøgningen.

Overordnet peger gennemgangen således på, at samtaler og vejledningsforløb kan medvirke til at reducere ledighedsforløbene, men at effekten ofte er relativ lille. Det er ikke entydigt, om effekten er større eller mindre for unge end for andre ledige.

3.1.2 Studier baseret på danske data

Graversen og van Ours (2008)

I dette studium undersøges effekten af et forsøg (Hurtigt i gang 1) for forsikrede i Storstrøms og Sønderjyllands amt i årene 2005-2006. I forsøget blev forsikrede, der blev arbejdsløse i november 2005 til marts 2006 tilfældigt opdelt i en behandlings- og en kontrolgruppe. De forsikrede i behandlingsgruppen modtog en intensiveret indsats i forhold til kontrolgruppen. Den intensive indsats omfattede et informationsbrev med klar besked om kommende aktiviteter, samt deltagelse i jobsøgningskurser og samtaler med en sagsbehandler. Efter 4 måneder skulle gruppen deltage i aktivering. Forfatterne benytter registerdata, der opgør forsøgspersonernes arbejdsmarkedsaktiviteter på ugentlig basis fra forsøgets start til september 2006.

Ved hjælp af en varighedsmodel estimeres effekten fra forsøget på den ugentlige afgangsrate fra arbejdsløshed til beskæftigelse, hvor effekten tillades at variere med forskellige personlige karakteristika.

Forfatterne finder, at personerne i behandlingsgruppen gennemsnitligt havde en 2 uger kortere ledighedsperiode end personerne i kontrolgruppen. Ved hjælp af varighedsmodellen finder forfatterne, at den intensive indsats har medført en gennemsnitlig stigning i afgangsraten fra arbejdsløshed til beskæftigelse på 21 pct. Desuden tyder analysen på, at personer under 30 år reagerer lidt kraftigere på indsatsen end personer i aldersgrupperne 30-39 år og 40-49 år. Effekterne på tværs af aldersgrupper er dog ikke signifikant forskellige.

Herefter opdeles effekterne fra programmet i fem dele: 1) før deltagelse i programmet, 2) under deltagelse i jobsøgningskursus, 3) efter deltagelse i jobsøgningskursus, 4) under deltagelse i aktivering og 5) efter deltagelse i aktivering. Det viser sig, at programmet har en motivationseffekt, idet afgangsraten stiger med 28 pct. umiddelbart før deltagelse i programmet. Under deltagelse i jobsøgningskurset påvirkes afgangsraten positivt, men effekten er insignifikant. Efter deltagelse i kurset er der en signifikant stigning i afgangsraten på 35 pct. Aktivering har en væsentlig fastlåsningseffekt, idet afgangsraten falder med 43 pct. under deltagelse i programmet. Efter deltagelse i aktivering er der en positiv, men insignifikant effekt på afgangsraten. Den positive effekt fra programmet som helhed kommer således fra en motivationseffekt før deltagelse i programmet og en programeffekt fra jobsøgningskurset.

Pedersen m.fl. (2012)

I dette studium undersøges effekten af forsøget "Hurtigt i gang 2", der blev udført i Danmark i 2008. Forsøget blev udført i fire forskellige regioner og omfattede dagpengemodtagere, der blev ledige i 2008 og som blev tilfældigt inddelt i behandlings- og kontrolgrupper. De ledige i behandlingsgrupperne modtog hyppige møder (individuel eller i grupper) eller aktivering tidligt i deres ledighedsperiode, mens kontrolgrupperne deltog i almindelige arbejdsmarkedsprogrammer. Artiklen benytter registerdata, hvor forsøgspersonernes arbejdsmarkedsaktivitet opgøres ugentligt indtil august 2010.

Forfatterne estimerer effekten fra forsøgene på det samlede antal uger i beskæftigelse fra starten af forsøgene og to år frem.

Forfatterne finder, at de individuelle møder har haft en positiv effekt på beskæftigelsen for både mænd og kvinder, idet den akkumulerede beskæftigelse over 2 år steg med 5 uger i forhold til kontrolgruppen. Forsøget med gruppemøder har også en positiv, om end svagere beskæftigelseseffekt, idet den akkumulerede beskæftigelse over 2 år steg med 2 uger for både mænd og kvinder.

I forsøget med tidlig aktivering finder analysen, at effekten er forskellig for mænd og kvinder, idet mænds beskæftigelse steg, mens tidlig aktivering havde en negativ effekt på kvinders beskæftigelse. I det sidste forsøg med både gruppemøder og tidlig aktivering findes en positiv effekt for kvinder, men ingen statistisk signifikant effekt for mænd.

Når forfatterne tillader, at effekterne kan variere med alder finder de, at unge mænd reagerer relativt kraftigt på tidlig aktivering i forhold til kontrolgruppen, mens de ikke finder nogen signifikante alderseffekter for de andre instrumenter.

van den Berg m.fl. (2012)

I denne artikel undersøges effekten af møder mellem den arbejdsløse og en sagsbehandler på afgangsraten fra arbejdsløshed til beskæftigelse for danske dagpengemodtagere. Undersøgelsen er baseret på et registerdatasæt, som er en tilfældig stikprøve bestående af 10 pct. af den voksne befolkning. Hver persons arbejdsmarkeds-aktivitet opgøres hver uge fra 2001 til efteråret 2005, og datasættet begrænses til kun at omfatte dagpengemodtagere i alderen 18-49 år.

Forfatterne opstiller en varighedsmodel, hvor effekten fra møder på afgangsraten fra arbejdsløshed til beskæftigelse estimeres og tillades at variere mellem køn og aldersgrupperne 18-29-årige og 30-49-årige. Effekten fra et møde tillades også at variere alt efter, hvornår mødet bliver afholdt i ledighedsperioden og antallet af møder, der er blevet afholdt.

Først estimeres kun effekten fra det første møde, og forfatterne finder en stigning i afgangsraten på ca. 25 pct. i samme uge som mødet bliver afholdt. Stigningen er stort set ens for alle undergrupper, undtagen kvinder i aldersgruppen 30-49 år, hvor der ikke findes nogen signifikant positiv stigning. I de efterfølgende uger er afgangsraten også signifikant højere, men dog ikke lige så høj som i samme uge mødet blev afholdt.

Herefter undersøges om effekten fra et møde varierer med timingen af mødet og med antallet af møder, der bliver afholdt. Det viser sig, at timingen af det første møde ikke har

nogen betydning for størrelsen af effekten på afgangsraten for nogen af undergrupperne. Effekten af et møde stiger til gengæld efterhånden som der bliver afholdt flere møder. Dette gælder dog ikke for mænd i aldersgruppen 18-29 år.

Forfatterne vurderer, at de positive effekter fra møderne skyldes henvisninger til stillingsopslag, idet der er klare stigninger i afgangsraten lige omkring mødeafholdelse. Samtidig tyder den permanente stigning i niveauet for afgangsraten efter mødeafholdelse for nogle undergrupper på, at møderne også har permanent positiv effekt.

3.1.3 Internationale studier

Blundell m. fl. (2004)

I denne artikel undersøges effekten af et arbejdsmarkedsprogram (New Deal for Young People) målrettet dagpengemodtagere i alderen 18-24 år. Programmet blev indført i England i 1998, men undersøgelsen udnytter, at programmet blev indført som et pilotprojekt i visse områder, inden det blev udbredt til hele England. Studiet fokuserer på første del af programmet (Gateway-delen), hvor den arbejdsløse efter 6 måneders arbejdsløshed havde hyppige møder med en mentor i en periode på op til 4 måneder. Den arbejdsløse mødtes med sin mentor mindst hver anden uge, og møderne havde til hensigt at opmuntre og overvåge jobsøgning. Undersøgelsen er baseret på data fra arbejdsløshedsregistre samt et datasæt, der indeholder detaljeret information om næsten alle deltagere, der har været med i programmet. Forfatterne begrænser datasættet til kun at omfatte personer i alderen 19-24 år, og gymnasieelever indgår ikke i datasættet.

Effekten af programmet på sandsynligheden for at være beskæftiget efter programmets afslutning estimeres ved hjælp af en difference-in-differences tilgang, hvor der enten benyttes personer udenfor pilotområdet eller personer i andre aldersgrupper som kontrolgrupper. Programmet analyseres separat for mænd og kvinder, og forfatterne benytter flere forskellige modeller, der alle kombineres med difference-in-differences tilgangen.

Forfatterne finder, at programmet har øget sandsynligheden for at være beskæftiget efter 4 måneder i Gateway-delen med 10-11 pct.-point for mænd. Det påpeges dog, at nogle af de ledige finder støttet beskæftigelse, og forfatterne estimerer, at Gateway-programmet har øget sandsynligheden for at være i ordinær beskæftigelse med omkring 5 pct.point. Resultaterne for kvinder er mindre præcise, men forfatterne finder også positive effekter af programmet for kvinder.

Centeno m.fl. (2008)

I dette studium undersøges effekten af to arbejdsmarkedsprogrammer, der blev indført for portugisiske ledige i juni 1998. Det ene program (Inserjovem) var målrettet personer under 25 år, der havde været ledige i mindre end 6 måneder, mens det andet program (Reage) var målrettet personer over 25 år, der havde været ledige i mindre end 12 måneder. Begge programmer var obligatoriske og bestod af jobsøgningshjælp, generel vejledning og overvågning af den lediges jobsøgningsindsats. Kontrol- og behandlingsgrupperne konstrueres ved at udnytte, at programmerne først blev indført som et pilotprogram i udvalgte områder. Områderne blev udvalgt til deltagelse i pilotprogrammet ud fra en vurdering af, om jobcentrene var i stand til at udføre programmet. Forfatterne vurderer, at dette ikke nødvendigvis giver en skævhed i estimererne, da områderne var nogenlunde

jævnt fordelt udover landet og netop ikke blev udvalgt på baggrund af lokale arbejdsmarkedsvilkår. Undersøgelsen benytter registerdata, der omfatter alle ledige, hvorfra forfatterne udvælger ledige, der forlod arbejdsløshed inden slutningen af 1998.

Forfatterne evaluerer effekten af programmerne på længden af ledighedsperioden ved hjælp af en række estimationer baseret på en difference-in-differences tilgang. Den ledige kan overgå fra ledighed til tre forskellige destinationer: beskæftigelse, opkvalificering eller udgang af programmet, fordi de ikke stod til rådighed for arbejdsmarkedet. Det undersøges også, hvorvidt effekterne varierer på tværs af køn, alder og uddannelse.

Analysen peger på, at Reage-programmet kan have reduceret ledighedsperioden marginalt for ledige, der kom i beskæftigelse. Til gengæld finder forfatterne, at Inserjovem-programmet kan have øget ledighedsperioden marginalt for ledige, der kom i beskæftigelse. Begge disse effekter er dog statistisk insignifikante. Desuden viser analysen at, at resultaterne hovedsageligt drives af mænd, da kvinder stort set ikke reagerede på programmerne.

I Reage-programmet blev mændenes ledighedsperiode forkortet med knap en måned, mens mandlige deltagere i Inserjovem-programmet forlængede deres ledighedsperiode med en måned. I Inserjovem-programmet varierede effekten af programmet ikke med de lediges uddannelsesniveau. I Reage-programmet var der derimod tendens til, at veluddannede ledige oplevede en større reduktion i ledighedsperioden end ledige med mindre uddannelse. Reduktionen af ledighedsperioden for deltagere i Reage-programmet var desuden størst for aldersgrupperne 25-29-årige og 30-39-årige.

Dorsett (2006)

Denne artikel undersøger også effekten af arbejdsmarkedsprogram (New Deal for Young People) på unge engelske mænds overgang fra arbejdsløshed til beskæftigelse. Efter 6 måneders ledighed indgik den ledige i et fire måneders samtaleforløb, hvorefter den ledige kunne deltage i fire forskellige programmer: løntilskud, opkvalificering, praktik i den frivillige sektor eller praktik i offentlige miljøorganisationer. Endeligt var nogle deltagere længere tid i samtaleforløbet og deltog aldrig i nogle af de fire programmer, hvilket også evalueres af forfatteren. Således sammenligner forfatteren i alt fem programmer.

Undersøgelsen benytter registerdata for alle mænd, der begyndte i New Deal for Young People imellem september og november i 1998. Mændene er i alderen 18-24 år og har været dagpengemodtagere i 6 måneder inden de startede i programmet.

Forfatteren benytter en propensity score matching model til at sammenligne effekten på deltagernes ledighed i maj 2001 mellem de fem programmer. Idet alle unge ledige skulle deltage i et af programmerne, er der ingen decideret kontrolgruppe med ikke-behandlede.

Forfatteren finder, at samtaleforløbet havde en større positiv effekt på at forlade ledighed end alle de andre programmer i det første år af ledighedsforløbet. Senere i ledighedsforløbet bliver effekten fra løntilskudsprogrammet dog større end fra samtaleforløbet.

Hägglund (2009)

I denne artikel undersøges effekten af fem forsøg, der blev udført i fire svenske regioner i 2004. Forsøgene bliver også evalueret af Hägglund (2006), hvor der fokuseres på

motivationseffekterne, inden forsøgene faktisk går i gang. Forsøgene blev udført i Skellefteå, Jämtland, Uppsala og Östergötland og bestod af hjælp til jobsøgning, interviews, rådgivning og overvågning af jobsøgningsaktivitet, og var af højere kvalitet end de i forvejen udbudte arbejdsmarkedsprogrammer. De lokale myndigheder kunne selv vælge om de ville fokusere på en bestemt gruppe af arbejdsløse, men ellers havde programmerne et eksperimentelt design, fordi deltagerne blev udvalgt tilfældigt og deltagelse i programmerne var obligatorisk, da deltagerne ellers ville opleve en reduktion af deres dagpengeydelse. I Jämtland fokuserede man ikke på en bestemt gruppe af arbejdsløse og forsøgsdeltagerne blev opdelt i to grupper, hvor den ene modtog jobsøgningshjælp og overvågning af jobsøgningsaktivitet, mens den anden kun modtog overvågning af jobsøgningsaktivitet. I Uppsala fokuserede man på arbejdsløse akademikere (specielt personer med en samfundsvidenskabelig uddannelse) og i både Skellefteå og Östergötland fokuserede man på unge i alderen 18-24 år (Östergötland fokuserede særligt på langtidsledige unge). Forsøgets kontrolgruppe deltog i de almindelige arbejdsmarkedsprogrammer.

Undersøgelsen benytter registerdata, der følger deltagerne på ugentlig basis, og forfatterne benytter herefter flere modeller til at evaluere effekten af forsøgene. Der estimeres tre lineære regressioner med enten arbejdsindkomst, antallet af årlige arbejdsløshedsuger og en binær variabel for om personen er i beskæftigelse i november som den afhængige variabel. Dette estimeres separat for årene 2004, 2005 og 2006. Der benyttes også en varighedsmodel til at estimere effekten af forsøgene på afgangsraten fra arbejdsløshed.

I Uppsala (hvor man fokuserede på akademikere) havde forsøget en signifikant positiv effekt på arbejdsindkomst og sandsynligheden for at være i arbejde, mens antallet af arbejdsløshedsuger blev reduceret med 1,6-2,2 uger.

I de to regioner med fokus på unge, Östergötland og Skellefteå, er resultaterne ikke entydige. I Östergötland havde forsøget små og insignifikante effekter, mens forsøget havde forholdsvis store effekter på arbejdsindkomsten og sandsynligheden for at komme i arbejde i Skellefteå. Når data for alle år og alle fire regioner samles, og der udføres regressioner, som tillader, at effekten fra forsøgene kan variere med individuelle karakteristika findes det, at forsøget ikke havde signifikant effekt for unge i alderen 18-24 år.

Forsøget havde en signifikant positiv effekt på afgangsraten fra arbejdsløshed i Skellefteå, mens der var en positiv, men insignifikant effekt på afgangsraten fra arbejdsløshed i Uppsala og Östergötland.

van den Berg og van der Klaauw (2006)

I dette hollandske studium undersøges effekten af øget kontakt med a-kassen på forsikredes afgangsrate fra arbejdsløshed til beskæftigelse. Studiet tager udgangspunkt i et forsøg fra 1998, der blev udført i to hollandske byer, hvor dagpengemodtagere blev tilfældigt udvalgt til at modtage øget kontakt med den lokale a-kasse. Kontakten bestod af evalueringer af den lediges jobansøgninger og CV, rådgivning vedrørende jobsøgningsaktiviteter og planlægning af den lediges jobsøgningsaktiviteter indtil næste møde.

Undersøgelsen benytter et registerdatasæt, der indeholder daglige observationer for de 394 personer, som deltog i eksperimentet (hvoraf ca. halvdelen modtog den øgede kontakt med a-kassen). Desuden benytter undersøgelsen data fra spørgeskemaer, der blev udsendt til eksperimentets deltagere efter eksperimentet var fuldført, hvori deltagerne blev spurgt om deres vurdering af eksperimentet og hvordan de søgte arbejde under eksperimentet.

Herefter estimerer forfatterne effekten af programmet ved hjælp af en varighedsmodel, hvor effekten fra den øgede kontakt på den ugentlige afgangsrate fra arbejdsløshed til beskæftigelse tillades at variere med individuelle karakteristika.

Effekten fra den øgede kontakt på afgangsraten estimeres til at være positiv, men insignifikant. Når effekten tillades at variere med alder, er der en tendens til, at ældre personers afgangsrate påvirkes mere af den øgede kontakt end yngre personer, men effekterne er ikke signifikante.

Ved hjælp af spørgeskemadata undersøges det også om personer, der modtog øget kontakt skiftede fra uofficielle til officielle jobsøgningskanaler. Da a-kasserne kun kan overvåge jobsøgning via officielle kanaler kunne en øget kontakt med a-kassen medføre, at den ledige ville substituere fra uofficiel til officiel jobsøgning for nemmere at kunne leve op til kravene om jobsøgningskrav. Forfatterne finder, at denne substitution faktisk fandt sted og at effekten var størst for unge personer.

3.2 Virksomhedsrettet aktivering

3.2.1 Indledning og sammenfatning

I det følgende gennemgås en række danske og internationale studier, der evaluerer effekten af virksomhedsrettet aktivering på unges sandsynlighed for at overgå fra ledighed til beskæftigelse. Virksomhedsrettet aktivering omfatter private og offentlige løntilskuds- og praktikforløb. Fælles for disse indsatser er, at de sigter mod at øge/fastholde de lediges arbejdsevne og arbejdsmarkedstilknytning.

Der er to belgiske studier, der specifikt vedrører dimittender. Begge studier finder at der er en fastholdelseeffekt af de undersøgte løntilskudsforløb. Det ene studie finder, at deltagelse i private løntilskudsordninger på sigt øger sandsynligheden for at opnå ordinær beskæftigelse.

De øvrige studier fokuserer på ledige unge, på alle ledige eller evaluerer programmer på tværs af aldersgrupper. To af de danske studier undersøger effekten på tværs af aldersgrupper, mens det tredje undersøger den generelle effekt for ledige og udfører en cost-benefit analyse.

Gennemgangen af den danske og internationale litteratur viser, at de forskellige virksomhedsrettede aktiveringsindsatser kan have forskellige effekter på unges ledighedsperiode. Private løntilskudsordninger er generelt set den indsats, der har den største beskæftigelseeffekt. De danske studier finder, at private løntilskudsordninger øger afgangsen fra ledighed til beskæftigelse, forlænger den efterfølgende beskæftigelse og har en positiv effekt på lønnen. Et af studierne finder desuden, at afgangsen fra ledighed til beskæftigelse er mindre for unge, fordi de har en større fastlåsningseffekt og en mindre

programeffekt end de over 30-årige. Et af de danske studier finder endvidere, at private løntilskudsordninger har et positivt nettoafkast.

Offentlige beskæftigelsesprogrammer (løntilskud og praktikforløb) har derimod ofte en negativ eller ingen effekt på sandsynligheden for at overgå fra ledighed til beskæftigelse. De danske studier finder typisk, at ledighedsperioden forlænges, hvis den ledige deltager i en offentlig løntilskudsordning. Det skyldes, at indsatsen har væsentlige fastlåsnings effekter, mens programeffekten enten er negativ eller insignifikant. Samtidigt kan offentlige løntilskudsordninger reducere det efterfølgende beskæftigelsesomfang. Et af de danske studier finder dog, at deltagelse i offentlige løntilskudsordninger har et positivt nettoafkast, primært fordi de finder en positiv løneffekt i de første fire år efter deltagelse i programmet. De internationale studier finder, at offentlige beskæftigelsesprogrammer enten har en negativ effekt eller ikke har nogen effekt på beskæftigelses sandsynligheden.

Effekten af praktikordninger er mindre entydig. Et dansk studie finder, at deltagelse i virksomhedspraktik generelt set øger afgang fra ledighed til beskæftigelse, idet der ikke findes nogen fastlåsnings effekt og der er en positiv programeffekt. Resultatet gælder også unge. De fleste af de medtagne internationale studier finder derimod typisk, at praktikordninger enten ikke har nogen effekt eller forlænger de unges ledighedsperiode.

Endeligt tyder erfaringerne fra "Hurtigt i gang 1" på, at der generelt er en positiv motivationseffekt af virksomhedsrettet aktivering. Dvs. at udsigten til virksomhedsrettet aktivering i sig selv gør, at ledige hurtigere finder beskæftigelse allerede inden de deltager i aktiveringen.

3.2.2 Studier baseret på danske data

Jespersen m. fl. (2008)

I dette studium undersøges effekten af en række aktiveringsforløb på deltagernes beskæftigelse og løn. Forfatterne opdeler forløbene i opkvalificering, offentlige løntilskud, private løntilskud og andre aktiveringsforløb, og der foretages en cost-benefit analyse af de forskellige programmer.

Der benyttes en stikprøve bestående af 10 pct. af den danske befolkning i årene 1988-2005. Herefter afgrænses datasættet til kun at omfatte dagpengemodtagere mellem 18 og 50 år, der var ledige i den første uge i 1995, og personer følges frem til 2005.

Forfatterne benytter en matching estimator til at undersøge effekten af de forskellige aktiveringsforløb på deltagernes beskæftigelse og lønindkomst til og med 2005.

Både private og offentlige løntilskudsforløb har en negativ fastlåsnings effekt, idet beskæftigelsesgraden påvirkes negativt efter aktiveringsforløbet. Efter et år bliver effekten på beskæftigelsesgraden dog positiv for det private løntilskudsforløb, mens offentlige løntilskudsforløb aldrig får en signifikant positiv effekt på beskæftigelsesgraden, da effekten stabiliserer sig omkring nul efter fem år. Private løntilskudsforløb har en permanent og signifikant positiv effekt på lønindkomsten, mens offentlige løntilskudsforløb kun har en signifikant positiv effekt i de første 4 år efter programmet. I cost-benefit analysen finder forfatterne, at begge aktiveringsforløb giver positive nettoafkast over den tiårige periode. Private løntilskudsforløb giver et tilbagediskonteret nettoafkast på 278.500 kroner per

deltager, mens offentlige løntilskudsforløb giver et tilbagediskonteret nettoafkast på 87.100 kroner per deltager.

Munch og Skipper (2008)

I denne artikel undersøges effekten af række forskellige aktiveringsforløb. Forfatterne undersøger effekten af opkvalificering, offentlige løntilskudsforløb, private løntilskudsforløb og andre aktiveringsforløb (som hovedsageligt er målrettet ledige med ringe tilknytning til arbejdsmarkedet) for forsikrede ledige.

Undersøgelsen benytter en stikprøve bestående af 10 pct. af de personer, der blev ledige i perioden 1995-2000. Datasættet omfatter ledige i alderen 19-66 år, hvis arbejdsmarkedsaktivitet opgøres ugentligt. For at isolere effekten af at deltage i et aktiveringsforløb for første gang ekskluderes personer, der tidligere har været i aktivering.

Der anvendes en varighedsmodel til at undersøge effekten af aktiveringen blandt 11 forskellige grupper opdelt på køn, alder og uddannelse. Forfatterne udnytter, at deltagelse i forløbene kan begynde på forskellige tidspunkter i ledighedsperioden til at konstruere en kontrolgruppe ved hjælp af en såkaldt timing-of-events analyse.

Forfatterne finder, at deltagelse i offentlige løntilskudsforløb reducerer afgangsraten til beskæftigelse for alle grupper både under og efter deltagelse i programmet. Der er således tegn på både negative fastlåsnings- og programeffekter, hvilket medfører, at ledighedsperioden forlænges med op til 17 uger (for personer der kun har en folkeskoleuddannelse). Desuden finder forfatterne, at den efterfølgende beskæftigelsesperiode bliver reduceret (dog forlænges beskæftigelsesperioden for ledige over 49 år).

Under deltagelse i private løntilskudsforløb er der generelt en positiv effekt på afgangsraten til beskæftigelse (effekten er dog kun signifikant positiv for aldersgrupperne 25-29-årige, 30-39-årige og 50-årige og derover, samt for personer, der kun har en folkeskoleuddannelse eller en erhvervsuddannelse), hvilket tyder på, at aktiveringsforløbene ikke har nogen fastlåsningseffekt. Efter deltagelse i private løntilskudsforløb er der enten ingen eller en signifikant negativ effekt på afgangsraten til beskæftigelse. Samlet set er der en lille effekt på længden af ledighedsperioden, der enten forlænges eller reduceres en smule på tværs af grupperne (ledighedsperioden forlænges med 3 uger for personer under 25 år, mens den reduceres med 4 uger for ledige mellem 25 og 29 år). For de fleste grupper medfører private løntilskudsforløb en signifikant forlængelse af den efterfølgende beskæftigelsesperiode, hvor effekten er stærkest for ældre ledige.

Rosholm og Svarer (2011)

Rosholm og Svarer (2011) laver to analyser. Først evalueres effekterne af private og offentlige løntilskudsordninger og virksomhedspraktik med fokus på at identificere fastlåsnings- og programeffekter. Derefter evalueres den virksomhedsrettede aktiveringsindsats i Hurtigt i gang 1 med fokus på at identificere motivationseffekten. Begge analyser er baseret på Beskæftigelsesministeriets forløbsdatabase DREAM.

Den første analyse vedrører årene 2005-2008, og der opstilles en varighedsmodel, der estimerer effekten af de tre programmer på afgangsraten fra arbejdsløshed til

beskæftigelse. Der tages samtidigt højde for evt. selektion ind til de tre typer af aktivering. Modellen estimeres separat for mænd og kvinder under og over 30 år.

Forfatterne finder, at effekterne af private løntilskud er kvalitativt ens for de fire undergrupper. Der er således en fastholdende effekt på de ledige, mens de er i private løntilskud og derefter er der en positiv programeffekt, som betyder, at de hurtigere finder et job. Det tyder desuden på, at fastlåsningseffekten er større og programeffekten mindre for ledige under 30 år end for ledige over 30 år. Det kan skyldes, at de unge aktiveres tidligere i deres ledighedsforløb, hvor afgangsraten fra ledighed i forvejen er relativt høj. Tidlig aktivering risikerer således, at fastholde nogle i aktivering, som ellers vil have haft en god mulighed for at finde job, hvis de havde brugt lidt mere tid på jobsøgning.

For ledige i offentlige løntilskud er der også fastlåsningseffekter for alle undergrupper. Til gengæld er det kun kvinder, der efterfølgende oplever en signifikant positiv programeffekt, og denne er ikke tilstrækkelig til at opveje den kraftige fastlåsningseffekt, således at effekten af offentlige løntilskud er entydigt negativ i den forstand at disse forlænger ledighedsperioden.

For ledige i virksomhedspraktik, som er en kortere form for aktivering i en privat eller offentlig virksomhed, og hvor den ledige beholder sin hidtidige ydelse, er der ikke tegn på fastlåsningseffekter. For alle undtagen ledige mænd under 30 år er der samtidigt positive programeffekter af virksomhedspraktik. Relativt set er programeffekten af den kortere virksomhedspraktik dog mindre end for ledige i eksempelvis privat løntilskudsforløb. På den anden side er der i modsætning til de private løntilskudsforløb ingen signifikant fastlåsning i virksomhedspraktikforløbene.

Den anden analyse undersøger om der er motivationseffekter af den virksomhedsrettede aktivering i "Hurtigt i gang 1"-forsøget. Grundideen er at undersøge, om den individuelle sandsynlighed for at blive aktiveret inden for kort tid påvirker afgangsraten fra ledighed, allerede inden aktiveringen påbegyndes. Forfatterne estimerer en varighedsmodel, der tager højde for den selektion, der måtte være med hensyn til hvilke ledige, der deltager i de forskellige former for aktivering. Da der er relativt få ledige med i forsøgene opdeler forfatterne ikke den virksomhedsrettede aktivering på de tre undertyper, som er nævnt overfor.

Forfatterne finder, at der er en positiv motivationseffekt af virksomhedsrettet aktivering i "Hurtigt i gang 1"-forsøget. Dvs. at ledige, der havde en større risiko for at blive aktiveret inden for kort tid, havde en større afgangsrate fra ledighed. Til gengæld var der også en signifikant fastholdelseeffekt af selve deltagelsen i virksomhedsrettet aktivering. Dvs. at mens aktiveringen pågik, havde deltagerene en lavere afgangsrate fra ledighed. Programeffekten for aktiveringsforløbene er ikke statistisk signifikant.

3.2.3 Internationale studier

Bonnal m.fl. (1997)

I dette studie analyseres beskæftigelseseffekterne af offentlige og private løntilskudsjob for unge franske mænd i perioden 1986-1988. Undersøgelsen er baseret på administrative registerdata kombineret med interviewundersøgelser, som er indsamlet i perioden 1986-1988. Analysen omfatter godt 1.100 mænd i alderen 16-26 år.

De offentlige løntilskudsjob bestod af midlertidige kommunale job med en varighed på 3-24 måneder. De private løntilskudsjob kunne antage forskellige former, nogle forløb varede over 36 måneder, mens andre havde en varighed på 6 måneder. Løntilskuddet bestod i, at virksomhederne blev fritaget for at betale bidrag til sociale sikringsordninger for de ansatte.

Der anvendes en varighedsmodel, og i analysen skelnes mellem faglærte og ufaglærte unge. Forfatterne finder, at deltagelse i private løntilskud øger afgangsraten fra ledighed til ordinær beskæftigelse for ufaglærte unge, hvorimod der ikke var nogen statistisk signifikant effekt for faglærte unge. Desuden finder forfatterne, at offentlige løntilskud ikke har nogen effekt for ufaglærte unge, mens de reducerer afgangsen til beskæftigelse og dermed forlænger ledighedsperioden for faglærte unge.

Cockx og Göbel (2004)²

Denne artikel undersøger effekten af en privat løntilskudsordning i Belgien i 1998-2000, hvor private virksomheder fik nedslag i bidraget til sociale ydelser, hvis de ansatte unge ledige, som havde været ledig i mere end ét år. Nedslaget svarede til omtrent 25 pct. af bruttolønnen det første år og ca. 17 pct. det andet år.

Undersøgelsen benytter sig af registerdata og omfatter kun nyuddannede ledige i alderen 18-26 år uden arbejdsmarkedserfaring. Datasættet omfatter personer med forskellige uddannelsesniveauer, lige fra grundskoleuddannelse til universitetsuddannelse. Personer med en grundskoleuddannelse fylder forholdsvis lidt i datasættet, mens omkring en fjerdedel har en sekundær uddannelse. Analysen omfatter 503 personer, som havde haft et løntilskudsjob (behandlingsgruppen) og 5.925 personer, som havde været i ordinær beskæftigelse (kontrolgruppen).

Der opstilles en varighedsmodel, der estimerer effekten af løntilskud på varigheden af beskæftigelsesforløbet, hvor selve løntilskudsjobbet også indgår i beskæftigelsesforløbet.³ Modellen estimeres separat for mænd og kvinder.

Artiklen finder, at deltagelse i løntilskudsjob reducerer afgangsen fra beskæftigelse til ledighed det første år. Der er ikke nogen signifikant effekt i år to. I år tre, hvor løntilskuddet bortfalder, øges afgangsraten til ledighed for mænd med hele 60 pct. I følge forfatterne skyldes det, at lønomkostninger nu overstiger de unge mænds produktivitet. Artiklen finder dog ikke en tilsvarende effekt for kvinder.

Dorsett (2006)

I denne artikel undersøges effekten af et arbejdsmarkedsprogram (New Deal for Young People) på unge engelske mænds overgang fra arbejdsløshed til beskæftigelse. Efter 6 måneders ledighed indgik den ledige i et fire måneders samtaleforløb, hvorefter den ledige kunne deltage i fire forskellige programmer: løntilskud, opkvalificering, praktik i den frivillige sektor eller praktik i en offentlig miljøorganisation. Endeligt var nogle deltagere

² Denne artikel fremstår en smule ufærdig, og resultaterne bør tages med et gran salt. Artikel er alene medtaget i oversigten, fordi den vedrører nyuddannede.

³ Normalt estimeres effekten af løntilskud på adgangsrate fra ledighed.

længere tid i samtaleforløbet og deltog aldrig i nogle af de fire programmer, hvilket også evalueres af forfatteren. Således sammenligner forfatteren i alt fem programmer.

Undersøgelsen benytter registerdata for alle mænd, der begyndte i New Deal for Young People imellem september og november i 1998. Mændene er i aldersgruppen 18-24 år og har været dagpengemodtagere i 6 måneder, inden de startede i programmet.

Forfatteren benytter en propensity score matching model til at sammenligne effekten på deltagernes ledighed i maj 2001 mellem de fem programmer. Idet alle unge ledige skulle deltage i et af programmerne, er der ingen decideret kontrolgruppe med ikke-behandlede.

Her fokuseres på effekten af det private løntilskudsprogram, praktik i den frivillige sektor og praktik i en miljøorganisation. Det viser sig, at der er stor forskel på effekten af de tre programmer. Løntilskudsprogrammet ser ud til være mere effektivt end alle de andre programmer, da deltagerne havde en signifikant lavere sandsynlighed for at være arbejdsløse i 2001. Analysen peger samtidig på, at praktikanter i den frivillige sektor klarede sig bedre end praktikanter i miljøorganisationerne. Endeligt viser det sig, at et udvidet samtaleforløb er bedre end både praktik i den frivillige sektor og praktik i en miljøorganisation.

Göbel og Verhofstadt (2008)

Dette studium undersøger effekten af en løntilskudstidslignende ordning for dimittender i Belgien, hvor store virksomheder i Flandern skal stille et antal midlertidige stillinger til rådighed for nyuddannede, der mindst svarer til 3 pct. af virksomhedens arbejdsstyrke. Til gengæld får virksomheden et nedslag i sit sociale bidrag. En midlertidig ansættelse kan vare op til 3 år. Forfatterne undersøger effekten af ordningen for unge, der er ledige efter afsluttet uddannelse. Uddannelse er defineret bredt som primær, sekundær og tertiære uddannelsesniveauer.

Undersøgelsen benytter sig af spørgeskemadata blandt et repræsentativt udsnit af årgang 1976 og 1978, der deltog i undersøgelsen første gang som 23-årige og anden gang som 26-årige. Datasættet indeholder bl.a. oplysninger om socioøkonomiske og demografiske forhold og omfatter 1.542 personer, hvoraf knap halvdelen har været ansat i midlertidige ansættelser.

Der opstilles en varighedsmodel, der estimerer effekten af midlertidige ansættelser på permanent beskæftigelse. Forfatterne finder, at midlertidige ansættelser på kort sigt reducerer overgangen til permanent beskæftigelse (fastlåsning), men efter 21 måneder er der en tendens til, at deltagerne i midlertidige ansættelser har en højere sandsynlighed for permanent beskæftigelse, end de ellers ville have haft. Forskellen er dog først signifikant efter 42 måneder.

Hämäläinen og Ollikainen (2004)

I denne artikel evalueres effekten af tre aktive arbejdsmarkedsprogrammer målrettet finske unge. Forfatterne undersøger effekten af opkvalificering, praktik og løntilskudsprogrammer (både private og offentlige) og undersøger de kort- og langsigtede effekter på en række forskellige effektmål.

Undersøgelsen er baseret på en tilfældig stikprøve fra registerdata, der omfatter personer, som var mellem 12 og 75 år ved udgangen af 1997. Herefter begrænses datasættet til kun at omfatte personer i aldersgruppen 16-30 år, der var registeret som førstegangsledige i enten 1995 eller 1996. Personerne følges indtil udgangen af 2000.

Forfatterne benytter en propensity score matching model til at undersøge programmernes effekt på deltagernes beskæftigelse, indkomst, arbejdsløshed, deltagelse i arbejdsmarkedsprogrammer, ordinær uddannelsesaktivitet og adgang af arbejdsstyrken i forhold til ikke-deltagere. Disse effekter måles årligt i fem år efter deltagelse i programmerne.

Forfatterne finder, at både praktik- og løntilskudsforløb mindsker deltagernes beskæftigelse i det første år efter deltagelse, hvilket fortolkes som en fastlåsnings effekt. I de efterfølgende år har løntilskud en positiv effekt på deltagernes beskæftigelse, mens praktik stort set ikke har nogen effekt på deltagernes beskæftigelse. Der findes en positiv effekt på indkomst i de efterfølgende år for deltagerne i løntilskud, mens praktikforløbene ikke har nogen effekt på deltagernes indkomst. Endeligt ses det, at deltagerne i løntilskud har en markant lavere sandsynlighed for at blive studerende, end dem som ikke aktiveres. Dette fortolkes af forfatterne som, at ikke-deltagere bruger ordinær uddannelse som et alternativ til de aktive arbejdsmarkedsprogrammer.

Larsson (2003)

I dette studium undersøges effekten af ungdomspraktik og opkvalificering for svenske unge. Ungdomspraktikordningen blev indført i 1992 som reaktion på den stigende arbejdsløshed og var målrettet mod unge i alderen 18-24 år. Praktikken kunne enten foregå i den private eller den offentlige sektor, hvilket der ikke skelnes imellem i undersøgelsen. I praktikperioden modtog den ledige en ydelse, der var lavere end den normale løn. Under opkvalificeringsprogrammet modtog den ledige samme ydelse som under ungdomspraktikordningen.

Undersøgelsen benytter en tilfældig stikprøve fra registerdata, der dækker ca. 200.000 personer. Herefter begrænses datasættet til at omfatte personer i alderen 20-24 år, der blev registeret som ledige i 1992 eller 1993, og personerne opdeles i behandlings- og kontrolgrupper, der følges indtil 1995.

Da programmerne ikke havde et eksperimentelt design benytter forfatteren en matching model til at evaluere effekten af de to programmer på de behandlede beskæftigelse, indkomst og uddannelse.

Forfatteren finder, at ungdomspraktikken havde en signifikant negativ effekt på både de lediges indkomst og beskæftigelse et år efter programmet, når behandlingsgruppen sammenlignes med kontrolgrupperne. To år efter programmet er effekterne tættere på nul, og programmet har ikke haft nogen effekt på den lediges studieaktivitet.

Zhang (2003)

I denne artikel undersøges effekten af tre forskellige typer aktiveringsforløb for norske voksne i perioden 1990-2000. Forfatteren opdeler aktiveringen i opkvalificering, midlertidig offentlig beskæftigelse og privat løntilskud. De private løntilskudsforløb er hovedsageligt

fokuseret mod stærke ledige, mens programmerne med offentlig beskæftigelse primært fokuserer på langtidsledige med ringe adgang til arbejdsmarkedet.

Undersøgelsen er baseret på registerdata, der opgør den månedlige arbejdsmarkedsaktivitet for alle norske ledige i perioden 1990-2000. Datasættet begrænses til kun at omfatte forsikrede ledige mellem 25 og 50 år, der ikke var midlertidigt afskediget og som var fuldtidsbeskæftiget i mindst 1 år inden deres ledighedsperiode.

Effekten af de tre programmer på afgangsraten fra ledighed til beskæftigelse estimeres ved hjælp af en varighedsmodel. Effekten varierer med individuelle karakteristika og kan være forskellig under og efter deltagelse i programmerne.

Forfatteren finder en negativ effekt på afgangsraten til beskæftigelse under deltagelse i både løntilskuds- og offentlige beskæftigelsesprogrammer, hvilket fortolkes som en fastlåsnings effekt. Efter deltagelse i forløbene findes en positiv effekt på afgangsraten for deltagere i løntilskudsprogrammer, mens der ikke findes nogen signifikant positiv effekt af de offentlige beskæftigelsesforløb. Der er ingen signifikant forskel på effekten fra løntilskud under eller efter deltagelsen i forløbet på tværs af aldersgrupper. Til gengæld er der en signifikant positiv effekt efter deltagelse i programmet med offentlig beskæftigelse for personer i aldersgruppen 25-30 år.

3.3 Opkvalificering

3.2.1 Indledning og sammenfatning

I det følgende gennemgås en række danske såvel som internationale studier, der evaluerer effekten af deltagelse i opkvalificeringsprogrammer på lediges sandsynlighed for at overgå til beskæftigelse. Fælles for disse programmer er, at de har til hensigt at styrke de lediges kompetencer og produktivitet gennem kortevarende kurser og opkvalificeringsprogrammer.

Det har ikke været muligt at finde studier, der fokuserer på dimittender, hvorfor de studier, som gennemgås, fokuserer ledige unge, alle ledige eller evaluerer programmer på tværs af aldersgrupper. To af de danske studier undersøger effekten på tværs af aldersgrupper, mens det tredje undersøger den generelle effekt for ledige og udfører en cost-benefit analyse. Størstedelen af de udenlandske studier undersøger beskæftigelses-ordninger målrettet unge.

Gennemgangen af de danske og internationale studier peger på, at deltagelse i opkvalificeringsprogrammer typisk forlænger unges ledighedsperiode. Alle studier finder, at sandsynligheden for at komme i beskæftigelse reduceres, mens den ledige deltager i opkvalificeringsprogrammer. Desuden finder de fleste af de medtagne studier, at deltagelse i programmer enten har en negativ eller ingen effekt på beskæftigelsen og løn efter endt opkvalificering. Et par studier finder dog positive effekter på beskæftigelse og efterfølgende løn. Et af de danske studier viser desuden, at opkvalificeringsprogrammer giver et negativt nettoafkast. Endeligt finder et finsk studie, at opkvalificering har større effekt, hvis det påbegyndes 4-6 måneder inde i ledighedsforløbet end hvis det påbegyndes 2-3 måneder eller 7-10 måneder inde i ledighedsforløbet.

3.2.2 Studier baseret på danske data

Jespersen m. fl. (2008)

I dette studium undersøges effekten af en række aktiveringsforløb på deltagernes beskæftigelse og løn. Forfatterne opdeler forløbene i opkvalificering, offentlige og private løntilskud samt andre programmer, og der foretages en cost-benefit analyse af de forskellige aktiveringsforløb.

Der benyttes en stikprøve bestående af 10 pct. af den danske befolkning i årene 1988-2005. Herefter afgrænses datasættet til kun at omfatte dagpengemodtagere mellem 18 og 50 år, der var ledige i den første uge i 1995, og personer følges frem til 2005.

Forfatterne benytter en propensity score matching estimator til at undersøge effekten af de forskellige programmer på deltagernes beskæftigelse og lønindkomst til og med 2005.

Opkvalificeringsprogrammerne har en negativ fastlåsnings effekt, da beskæftigelsesgraden påvirkes negativt indtil år 2000. Herefter stabiliserer effekten på beskæftigelsesgraden sig omkring nul. I de første to år efter programdeltagelse har opkvalificering en signifikant negativ effekt på lønindkomsten, mens der ikke findes nogen signifikant effekt efter to år. Cost-benefit analysen viser, at opkvalificeringsprogrammerne giver et negativ nettoafkast, idet det tilbagediskonterende nettotab er 84.700 kroner per deltager. Dette skyldes hovedsageligt, at der er store direkte omkostninger forbundet med driften af programmerne.

Rosholm og Skipper (2009)

I dette studium undersøges effekten af AMU-kurser på længden af ledighedsperioden. Undersøgelsen baseres på et eksperiment, der blev udført i maj og juni 1994, hvor ansøgere til AMU-kurser blev tilfældigt inddelt i en behandlingsgruppe og en kontrolgruppe. Kurserne havde en varighed på mellem 1 og 7 uger (gennemsnitligt 2 uger). Udførelsen af studiet var dog ikke helt uden problemer, da omkring halvdelen af personerne i behandlingsgruppen ikke mødte op til kurserne, mens en femtedel af personerne i kontrolgruppen endte med at deltage i kurserne. Det har forfatterne forsøgt at tage højde for.

Undersøgelsen kombinerer registerdata med data fra spørgeskemaer, der blev udsendt til både behandlings- og kontrolgruppen omkring et halvt år efter opstarten af kurserne. De ledige følges indtil 2½ år efter udførelsen af eksperimentet.

Forfatterne undersøger herefter effekten af kurserne på deltagernes beskæftigelse og timeløn ved hjælp af forskellige estimators.

AMU-kurserne viser sig at have øget arbejdsløshedsraten lige efter fuldførelse af programmet, hvilket vidner om, at kurserne har en fastlåsnings effekt (effekten er dog ikke signifikant for alle estimators). På længere sigt findes ingen signifikant effekt på arbejdsløshedsraten, hvilket tyder på, at programmet i sig selv ikke har nogen effekt på deltagernes beskæftigelse. Endeligt finder forfatterne, at kurserne ikke har nogen signifikant effekt på deltagernes timeløn i de efterfølgende år.

Munch og Skipper (2008)

I denne artikel undersøges effekten af forskellige aktiveringsforløb. Forfatterne undersøger effekten af opkvalificering, offentlige og private løntilskudsforløb samt andre programmer (som hovedsageligt er målrettet ledige med ringe tilknytning til arbejdsmarkedet) for forsikrede ledige.

Undersøgelsen benytter en stikprøve bestående af 10 pct. af personer, der blev ledige i perioden 1995-2000. Datasættet omfatter ledige i alderen 19-66 år, hvis arbejdsmarkedsaktivitet opgøres ugentligt. For at isolere effekten fra at deltage i et program for første gang ekskluderes personer, der tidligere har deltaget i et arbejdsmarkedsprogram.

Der anvendes en varighedsmodel til at undersøge effekten af arbejdsprogrammerne blandt 11 forskellige subpopulationer opdelt på køn, alder og uddannelse. Forfatterne udnytter, at deltagelse i programmerne kan begynde på forskellige tidspunkter i ledighedsperioden til at konstruere kontrolgrupper vha. en timing-of-events analyse.

Forfatterne finder, at opkvalificering har en forholdsvis stor og signifikant negativ effekt på afgangsraten til beskæftigelse under deltagelse i programmerne for alle grupperne, hvilket tyder på, at programmerne har stærke fastlåsnings effekter. Efter deltagelse i aktivering har opkvalificeringen forskellige effekter på tværs af grupperne. For personer under 25 år findes en signifikant negativ effekt på afgangsraten, mens der ikke er nogen signifikant effekt for aldersgrupperne 25-29 år, 30-39 år og 40-49 år. For personer over 49 år har opkvalificering en signifikant positiv effekt på afgangsraten efter deltagelse i programmerne. Samlet set forlænges ledighedsforløbene med op til 7 uger for personer i alderen 19-49 år, mens personer over 49 år oplever en reduktion i ledighedsperioden på 10 uger.

3.2.3 Internationale studier

Dorsett (2006)

I denne artikel undersøges effekten af et arbejdsmarkedsprogram (New Deal for Young People) på unge engelske mænds overgang fra arbejdsløshed til beskæftigelse. Efter 6 måneders ledighed indgik den ledige i et fire måneders samtaleforløb, hvorefter den ledige kunne deltage i 4 forskellige programmer: løntilskud, opkvalificering, praktik i den frivillige sektor eller praktik i en offentlig miljøorganisation. Endeligt var nogle deltagere længere tid i samtaleforløbet og deltog aldrig i nogle af de fire programmer, hvilket også evalueres af forfatteren. Således sammenligner forfatteren i alt fem programmer. Undersøgelsen benytter registerdata for alle mænd, der begyndte i New Deal for Young People imellem september og november i 1998. Mændene er i aldersgruppen 18-24 år og har været dagpengemodtagere i 6 måneder inden de startede i programmet.

Forfatteren benytter en propensity score matching model til at sammenligne effekten på deltagerens ledighed i maj 2001 mellem de fem programmer. Idet alle unge ledige skulle deltage i et af programmerne, er der ingen decideret kontrolgruppe med ikke-behandlede.

Forfatteren finder, at deltagerne i opkvalificeringsprogrammet klarer sig dårligere end deltagere i løntilskudsprogrammer eller samtaleforløb i den forstand, at deres sandsynlighed for at være arbejdsløs i 2001 er højere. Til gengæld er der ingen signifikant forskel mellem sandsynligheden for, at deltagere i opkvalificeringsprogrammet og praktikanter i den frivillige sektor er arbejdsløse i 2001. Endeligt findes det, at praktikanter

i miljøorganisationer har en højere sandsynlighed for at være arbejdsløs i 2001 end deltagere i opkvalificeringsprogrammet.

Forslund og Skans (2006)

I denne artikel undersøges effekten af aktive arbejdsmarkedsprogrammer for svenske unge. Indsatsen overfor svenske ledige er anderledes for ledige i alderen 20-24 år end for ledige over 25 år, idet de 20-24-årige skal deltage i aktiveringen tidligere i deres ledighedsforløb. Disse to regimer sammenlignes af forfatterne. Ledige i alderen 20-24 år kommer enten i opkvalificering eller i praktik, hvilket også sammenlignes i undersøgelsen. Undersøgelsen baserer sig på registerdata, der omfatter personer i alderen 22-27 år, der starter en ledighedsperiode i årene 1999-2003.

Forfatterne undersøger effekten af regimeskiftet, når en ledig fylder 25 år, ved at sammenligne ledige, der er næsten lige gamle, men som er omfattet af forskellige aktiveringsregler. Sammenligningen af opkvalificering og praktik foretages ved at korrigere for selektion ind i de to programmer ved hjælp af en matching estimator, der kombineres med en varighedsmodel.

Analysen finder, at opkvalificering har mindre effekt på afgangsraterne til beskæftigelse end praktik et år efter programstart. Til gengæld findes det, at to år efter programstart er indkomsten og beskæftigelsen højere for deltagerne i opkvalificeringsprogrammet. Dette fortolkes af forfatterne som, at opkvalificering øger deltagerens produktivitet, hvilket dog tager et stykke tid.

Hämäläinen og Ollikainen (2004)

I denne artikel evalueres effekten af tre aktive arbejdsmarkedsprogrammer målrettet finske unge. Forfatterne undersøger effekten af opkvalificering, praktik og løntilskudsprogrammer (både private og offentlige) og undersøger de kort- og langsigtede effekter på en række forskellige effektmål.

Undersøgelsen er baseret på en tilfældig stikprøve fra registerdata, der omfatter personer, som var mellem 12 og 75 år ved udgangen af 1997. Herefter begrænses datasættet til kun at omfatte personer i aldersgruppen 16-30 år, der var registeret som førstegangsledige i enten 1995 eller 1996. Personerne følges indtil udgangen af 2000.

Forfatterne benytter en propensity score matching model til at undersøge programmernes effekt på deltagerens beskæftigelse, indkomst, arbejdsløshed, deltagelse i arbejdsmarkedsprogrammer, ordinær uddannelsesaktivitet og adgang af arbejdsstyrken i forhold til ikke-deltagere. Disse effekter måles årligt i fem år efter deltagelse i programmerne.

Forfatterne finder, at opkvalificering reducerer deltagerens beskæftigelse i det første år efter deltagelse, hvilket fortolkes som en fastlåsnings effekt. I de efterfølgende år har opkvalificering en positiv effekt på deltagerens beskæftigelse, men effekten er til gengæld ikke vedvarende, da den forsvinder efter 4 år. Opkvalificering har en positiv effekt på deltagerens indkomst undtagen i det første år. Endeligt finder analysen, at deltagere i opkvalificering har en signifikant lavere sandsynlighed for at blive studerende end ikke-deltagere.

Hämäläinen og Tuomala (2007)

I denne artikel evalueres effekten af opkvalificeringsprogrammer for finske unge. Undersøgelsen udnytter, at det primært var ledige over 20 år, der deltog i opkvalificeringsprogrammet, til at konstruere behandlings- og kontrolgrupper, men der anvendes også en matching model til at evaluere effekten.

Forfatterne benytter registerdata, der omfatter alle finske borgere. Herefter afgrænses datasættet til kun at omfatte personer i aldersgruppen 16-25 år, der blev ledige i 1998 og som ikke tidligere havde deltaget i aktive arbejdsmarkedsprogrammer. Desuden udelukkes ledige, der havde en videregående uddannelse. Herefter følges de ledige på månedlig basis indtil udgangen af 2002.

Herefter undersøges effekten af opkvalificeringsprogrammet både ved hjælp af et såkaldt regression discontinuity design og en propensity score matching model.

Med begge metoder finder forfatterne, at gennemførelse af programmet øger sandsynligheden for at den ledige bliver beskæftiget (om end størrelsesordenen af effekten er forskellig ved de to metoder). De første 5 måneder er sandsynligheden for at få beskæftigelse dog mindre, end for dem der ikke deltager, hvilket afspejler en fastlåsnings effekt, idet programmet typisk netop varede 5 måneder. Det viser sig også, at timingen af opkvalificeringen har en betydning for programmets effekt. Hvis den ledige begynder at modtage opkvalificering efter 2-3 måneders ledighed forøges sandsynligheden for at være beskæftiget kun en smule i forhold til de, der ikke deltager, mens opkvalificering har størst effekt, hvis den påbegyndes 4-6 måneder inde i ledighedsforløbet. Efter 7-10 måneders ledighed har opkvalificering igen en formindsket effekt.

Larsson (2003)

I dette studium undersøges effekten af ungdomspraktik og opkvalificering for svenske unge. Ungdomspraktikordningen blev indført i 1992 som reaktion på den stigende arbejdsløshed og var målrettet mod unge i alderen 18-24 år. Praktikken kunne enten foregå i den private eller den offentlige sektor, hvilket der ikke skelnes imellem i undersøgelsen. I praktikperioden modtog den ledige en ydelse, der var lavere end den normale løn. Under opkvalificeringsprogrammet modtog den ledige samme ydelse som under ungdomspraktikordningen.

Undersøgelsen benytter en tilfældig stikprøve fra registerdata, der dækker ca. 200.000 personer. Herefter begrænses datasættet til at omfatte personer i alderen 20-24 år, der blev registeret som ledige i 1992 eller 1993, og personerne opdeles i behandlings- og kontrolgrupper, der følges indtil 1995.

Da programmerne ikke havde et eksperimentelt design benytter forfatteren en matching model til at evaluere effekten af de to programmer på beskæftigelse, indkomst og uddannelse.

Forfatteren finder, at opkvalificering har en signifikant negativ effekt på både de lediges indkomst og beskæftigelse et år efter programmet. To år efter programmet er effekterne tættere på nul, men der er stadigvæk en signifikant negativ effekt på indkomsten. Desuden findes en lille negativ effekt på sandsynligheden for at studere både et og to år efter

programmet. Forfatterne sammenligner effekten af opkvalificering og ungdomspraktik og finder, at ungdomspraktikken var bedre - eller rettere sagt mindre skadelig - på alle områder.

4. Litteraturliste

Arulampalam, W. & Stewart, M.B. (1995): The Determinants of Individual Unemployment Durations in an Era of High Unemployment. *The Economic Journal*, vol. 105

Belzil, C. (2001): Unemployment Insurance and Subsequent Job Duration: Job Matching vs Unobserved Heterogeneity. *Journal of Applied Econometrics*, vol. 16.

Blundell, R., M. Costa Dias, C. Meghir & J. Van Rennes (2004): Evaluating the Employment Impact of a Mandatory Job Search Program. *Journal of the European Economic Association*, Vol. 2, No. 4.

Bonnal, Fougère & Sérandon (1997): Evaluating the Impact of French Employment Policies on Individual Labour Market Histories. *Review of Economic Studies*.

Card, D., R. Chetty & A. Weber (2007): Cash-On-Hand and Competing Models of Intertemporal Behavior: New Evidence from the Labor Market. *Quarterly Journal of Economics*, vol. 122.

Carling, K., B. Holmlund & A. Vejsiu (2001): Do Benefit Cuts Boost Job Findings? Swedish Evidence from the 1990s. *The Economic Journal*, vol. 111.

Centeno, L., Centeno, M. & Alvaro, A. (2008): Evaluating Job Search Programs for Old and Young Individuals: Heterogeneous Impact on Unemployment Duration. Arbejdspapir, Banco de Portugal, Portugal.

Cockx, B. & C. Göbel (2004): Subsidized Employment for Young Long-Term Unemployed Workers - an Evaluation. Arbejdspapir, IRES, Belgien.

Dorsett, R. (2006): The New Deal for Young People: Effect on the Labour Market Status of Young Men. *Labour Economics*, vol. 13, issue 3.

Forslund, A. & O.N. Skans (2006): Swedish Youth Labour Market Policies Revisited. Arbejdspapir, IFAU, Sverige.

García-Serrano, C. & S.P. Jenkins (2004): The Relationship between Unemployment Benefits and Re-employment Probabilities: Evidence from Spain. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, vol. 66.

Gerdsen, L.P. (2006): Is There a Threat Effect of Active Labour Market Programmes? A Study of ALMP in the Danish UI System. *The Economic Journal*, vol. 116.

Graversen, B.K. & J.C. van Ours (2008): How to Help Unemployed Find Jobs Quickly: Experimental Evidence from a Mandatory Activation Program. *Journal of Public Economics*, 92.

Göbel, C. & E. Verhofstadt (2008): Is Temporary Employment a Stepping Stone for Unemployed School Leavers? Arbejdspapir, ZEW, Tyskland.

Hägglund, P. (2006): Are There Pre-programme Effects of Swedish Active Labour Market Policies: Evidence from Three Randomized Experiments. Arbejdspapir, IFAU, Sverige.

Hägglund, P. (2009): Experimental Evidence from Intensified Placement Efforts among Unemployed in Sweden. Arbejdspapir, IFAU, Sverige.

Hämäläinen, K. & V. Ollikainen (2004): Differential Effects of Active Labour Market Programmes in the Early Stage of Young People's Unemployment. Arbejdspapir, Government Institute for Economic Research, Finland.

Hämäläinen, K. & J. Tuomala (2007): Vocational Labour Market Training in Promoting Youth Employment. Arbejdspapir, Government Institute for Economic Research, Finland.

Jespersen, S.T., J.R. Munch & L. Skipper (2008): Costs and Benefits of Danish Active Labour Market Programmes. *Labour Economic*, vol. 15.

Jonassen, A.B. (2013): Disincentive Effects of a Generous Social Assistance Scheme. Arbejdspapir, SFI, Danmark.

Clausen, J.K., L.P. Gerdsen & T. Tranæs (2013): The Motivation Effect of Active Labor Market Policy on Wages. Arbejdspapir, Rockwool Fondens Forskningsenhed.

Larsson, L. (2003): Evaluation of Swedish Youth Labour Market Programmes. *Journal of Human Resources*, 38 (4).

Lyk-Jensen, S.V. & C.D. Weatherall (2012): The Effect of Unemployment Insurance Exhaustion: Evidence from Denmark. Arbejdspapir, SFI, Danmark.

Munch, J.R. & L. Skipper (2008): Program Participation, Labor Force Dynamics and Accepted Wage Rates. *Advances in Econometrics*, vol. 21.

Narendranathan, W., S. Nickell & J. Stern (1985): Unemployment Benefits Revisited. *The Economic Journal*, vol. 95.

Pedersen, J.M., M. Rosholm & M. Svarer (2012): Experimental Evidence on the Effects of Early Meetings and Activation. Arbejdspapir, Aarhus Universitet, Danmark.

Rosholm, M. & L. Skipper (2009): Is Labour Market Training a Curse for the Unemployed? Evidence from a Social Experiment. *Journal of Applied Econometrics*, vol. 24.

Rosholm, M. & M. Svarer (2008): The Threat Effect of Active Labour Market Programmes. *The Scandinavian Journal of Economics*, vol. 10.

Rosholm, M. & M. Svarer (2011): Effekter af virksomhedsrettet aktivering i den aktive arbejdsmarkedspolitik. Rapport, Arbejdsmarkedstyrelsen, Danmark.

Røed, K. & Zhang, T. (2005): Unemployment Duration and Economic Incentives—a Quasi Random-Assignment Approach. *European Economic Review*, vol. 49.

Toomet, O. (2005): Does an Increase in Unemployment Income Lead to Longer Unemployment Spells? Evidence using Danish Unemployment Assistance Data. Arbejdspapir, Aarhus Universitet, Danmark.

van den Berg, G.J. & B. van der Klaauw (2006): Counseling and Monitoring of Unemployed Workers: Theory and Evidence from a Controlled Social Experiment. *International Economic Review*, vol. 47, no. 3.

van den Berg, G.J., L. Kjærsgaard & M. Rosholm (2012): To Meet or Not to Meet (Your Case Worker) – That is the Question. Arbejdspapir, IZA, Tyskland.

van Ours, J.C & M. Vodopivec (2006): How Shortening the Potential Duration of Unemployment Benefits Affects the Duration of Unemployment: Evidence from a Natural Experiment. *Journal of Labor Economics*, 24, 2.

Zhang, T. (2003): Identifying Treatment Effects of Active Labour Market Programmes for Norwegian Adults. Arbejdspapir, Oslo Universitet, Norge.