

Jacob Nielsen Arendt

Effekter af kurser med vejledning og særligt tilrettelagt opkvalificering for ledige

En oversigt over danske og internationale kvantitative studier

R

K

O

K

A

O

R

Publikationen *Effekter af kurser med vejledning og særligt tilrettelagt opkvalificering for ledige – En oversigt over danske og internationale kvantitative studier* kan downloades fra hjemmesiden www.kora.dk

© KORA og forfatteren

Mindre uddrag, herunder figurer, tabeller og citater, er tilladt med tydelig kildeangivelse. Skrifter, der omtaler, anmelder, citerer eller henviser til nærværende, bedes sendt til KORA.

© Omslag: Mega Design og Monokrom

Udgiver: KORA

ISBN: 978-87-7509-457-8

Projekt 10317

December 2013

KORA
Det Nationale Institut for
Kommuners og Regioners Analyse og Forskning

KORA er en uafhængig statslig institution, hvis formål er at fremme kvalitetsudvikling, bedre ressourceanvendelse og styring i den offentlige sektor.



Det Nationale Institut
for Kommuners og Regioners
Analyse og Forskning

Købmagergade 22
1150 København K
E-mail: kora@kora.dk
Telefon: 444 555 00

Forord

Denne rapport er bestilt af Arbejdsmarkedsstyrelsen. Rapporten er et led i styrelsens afdækning af viden om effekter af den aktive indsats over for ledige. Formålet med denne rapport er at afdække effekten af en bred gruppe af indsatstyper under tilbuddet om vejledning og opkvalificering. De studier, der er afrapporteret, er alene udvalgt af forfatteren og løbende indarbejdet i Arbejdsmarkedsstyrelsens vidensbank www.jobeffekter.dk.

Rapporten er udarbejdet af forskningsleder Jacob Nielsen Arendt, KORA, har været gennemlæst og kommenteret af to eksterne læsere og en intern læser. De takkes for konstruktive kommentarer.

Jacob Nielsen Arendt
December 2013

Indhold

Sammenfatning	5
1 Indledning	8
2 Vejledning og særligt tilrettelagt opkvalificering	9
3 Baggrund	12
3.1 Timing af effekter	12
3.2 Studiernes metode	13
4 Metode	15
5 Resultater	19
5.1 Danske studier	19
5.1.1 Design og indsatstyper	19
5.1.2 Specifikke indsatstyper	20
5.2 Internationale studier	34
5.2.1 Specifikke indsatstyper	34
6 Opsummering og diskussion	47
7 Konklusion	50
Litteratur	51
Appendiks	57
English Summary	61

Sammenfatning

Denne litteraturoversigt opsummerer danske og internationale kvantitative effektmålinger af indsatser over for ledige, der kan karakteriseres som vejledning og opkvalificering uden at være ordinær eller erhvervsrettet uddannelse.

Søgningen i litteratur blev foretaget i kendte databaser, publicerede litteraturoversigter og ved at gennemlæse referencer i fundne studier. Der inkluderes resultater for indsatser iværksat efter 1995 i OECD-lande. I internationale studier afgrænses endvidere vejledende og opkvalificerende kurser til en varighed på op til tre måneder grundet vanskeligheder med at identificere ordinær uddannelse.

Søgningen resulterede i, at 44 studier blev inkluderet, gennemlæst og refereret. Der er identificeret to overordnede typer af kurser, der går på tværs af danske og internationale studier: Jobsøgningskurser, henholdsvis kurser med vejledning og særligt tilrettelagt opkvalificering. Sidstnævnte gruppe benævnes i det følgende blot som kurser med vejledning og opkvalificering. Blandt de 44 studier er 25 internationale, hvor 16 indeholdt effektmålinger af jobsøgningskurser heraf 13 kurser med vejledning og opkvalificering (nogle indeholder begge typer kurser). De resterende 19 studier er danske. Blandt disse er inkluderet både effektstudier på niveau med de internationale studier, effektmålinger af lavere kvalitet samt deskriptive studier. Formålet hermed er i højere grad end det er muligt i højkvalitetsstudier at afdække indholdet af indsatserne. 12 af de danske studier indeholder effektmålinger, heraf seks af høj kvalitet, hvoraf to indeholder effektmålinger af jobsøgningskurser, og fire indeholder effektmålinger af kurser med vejledning og opkvalificering.

Resultaterne af litteraturoversigten opsummeres i det følgende først for jobsøgningskurser og dernæst for vejledende og opkvalificerende kurser. I denne sammenfatning er de danske studier af lavere kvalitet ikke medtaget, men de beskrives i rapporten. Der er set på resultater for forskellige grupper af ledige, herunder forsikrede og ikke-forsikrede¹, for langtidsledige (defineret som mere end et års ledighed) og andre udsatte grupper (ikke-arbejdsmarkedssparate, lavtuddannede og indvandrere) og endelig for effekter på mellem-langt og længere sigt (her defineret som henholdsvis 1-3 år og mere end tre år). Disse opsummeres alle i rapporten, men er ikke alle medtaget her. Der fokuseres på effekterne på selvforsørgelse eller beskæftigelse, og gennemgangen tager udgangspunkt i Arbejdsmarkedsstyrelsens evidenshierarki (beskrevet i kapitel 4).

Evidens for jobsøgningskurser er præget af, at meget få studier ser på ikke-forsikrede, udsatte ledige eller på effekterne på længere sigt. Derfor opsummeres samlet evidens for jobsøgningskurser som:

- Der er modstridende viden om effekten af jobsøgningskurser på kort sigt for ledige generelt.

¹ Forsikrede opgøres typisk på baggrund af offentlige ydelser (og fx ikke A-kasemedlemskab eller supplerende private tillægssikringer) og er derfor i Danmark lig dagpengemodtagere, mens ikke-forsikrede er kontanthjælpsmodtagere. Sommetider inddeles ledige i arbejdsmarkedssparate eller ikke-arbejdsmarkedssparate. Det er klart, at gruppen af arbejdsmarkedssparate typisk vil være større end gruppen af forsikrede, da arbejdsmarkedssparathed typisk er en betingelse for at være forsikret, og dermed vil gruppen af ikke-arbejdsmarkedssparate være mindre end de ikke-forsikrede.

Ses specifikt på danske studier af effekten af jobsøgningskurser findes:

- Der er modstridende viden om effekten af jobsøgningskurser i Danmark. Alle studier er evalueret på kort sigt for forsikrede ledige.

I det følgende sammenfattes evidens for kurser med vejledning og opkvalificering på tværs af danske og internationale studier.

- Der er indikation for en positiv effekt af kurser med vejledning og opkvalificering for ledige generelt.
- Der er indikation for en positiv effekt af kurser med vejledning og opkvalificering for ikke-forsikrede.
- Der er stærk evidens for, at kurser med vejledning og opkvalificering har en negativ effekt kort efter kursusstart (fastlåsningseffekt).
- Der er stærk evidens for, at kurser med vejledning og opkvalificering har en positiv effekt efter kursusdeltagelse (programeffekt).
- Der er indikation for, at kurser med vejledning og opkvalificering har en negativ nettoeffekt på længere sigt, dvs. at programeffekten ikke opvejer fastlåsningseffekten.

Fire danske høj kvalitetsstudier har målt effekten af kurser med vejledning og opkvalificering. Sammenfattende for disse findes:

- Der er moderat evidens for, at kurser med vejledning og opkvalificering har negative effekter på beskæftigelse.
- Der er indikation for, at kurser med vejledning og opkvalificering har negative effekter for forsikrede, mens der er modstridende viden for ikke-forsikrede.
- Der er stærk evidens for, at kurser med vejledning og opkvalificering har negative effekter kort efter kursusstart (fastlåsningseffekter), men modstridende viden om effekter efter endt kursusdeltagelse (programeffekter).
- Der er moderat evidens for negative effekter af kurser med vejledning og opkvalificering på mellemlangt sigt.

Kurser med vejledning og opkvalificering (eksklusive ordinær uddannelse) inddeles i Danmark i tre typer: 1) Kortvarig vejledning og afklaring, der typisk har som sigte, at den ledige bliver afklaret med hensyn til egne kompetencer og jobmuligheder, samt at opøve færdigheder i jobsøgning og fx CV-skrivning, 2) særligt tilrettelagte uddannelsesforløb, der typisk har mindre opkvalificering og omstilling til nye jobtyper som sigte, samt 3) særligt tilrettelagte projekter, der typisk er ikke-ordinære kommunale beskæftigelsesprojekter med sigte på at vænne den ledige til arbejdsmarkedet. Deskriptive studier viser, at de samme typer af kurser godt kan anvendes inden for alle kategorier af kurser, og at gruppen af kurser ofte er meget heterogen. Ikke desto mindre er sondringen mellem disse tre typer kurser anvendt i effektmålinger, og her findes følgende:

- Der er moderat evidens for, at både kortvarig vejledning og afklaring, særligt tilrettelagte projekter samt særligt tilrettelagte uddannelsesforløb, har en negativ effekt.

De markante forskelle mellem effekten af kurser med vejledning og opkvalificering i internationale studier og i Danmark kan tilskrives en overvægt af tyske studier, der finder, at korte kurser med et opkvalificerende sigte har positive effekter for de fleste grupper af ledige også på længere sigt. En del af forklaringen herpå findes formentlig i at en tredjedel af disse kurser indeholder virksomhedsrettet aktivering. Ses der nærmere på erfaringerne fra Tyskland, findes derfor:

- Der er stærk evidens for, at korte tyske kurser, der foregår på private virksomheder, har positive effekter.
- Der er stærk evidens for, at korte tyske kurser, der foregår som ren klasseundervisning, har positive effekter, men at effekterne er markant mindre end kurser på private virksomheder.

Det kan ikke udelukkes, at der er andre forhold, såsom kvaliteten i kurserne, udvælgelsen af deltagere eller opfølgning fra sagsbehandler, der har betydning for forskellen i effekter i Danmark og Tyskland.

Både beskrivelsen af danske og internationale studier er præget af, at der ikke foreligger detaljerede beskrivelser af indholdet af indsatserne, der anvendes. Denne viden skal derfor indhentes via spørgeskemaer eller ved indhentning af specifikke datakilder fra jobcentre. De beskrivende studier indeholdt i denne oversigt viser, at der foregår en lang række forsøg i kommunerne med sigte på at forbedre indsatserne over for især de svagere ledige, men at disse stort set aldrig evalueres på en måde, så man kan sige, om de virker eller ej.

1 Indledning

Formålet med dette studie er at sammenfatte eksisterende viden omkring effekten af brugen af aktive tilbud over for ledige kategoriseret som vejledning og opkvalificering med eksklusion af ordinære eller erhvervsfaglige kurser.

Vejledning og opkvalificering er en af tre indsatser specificeret i lov om aktiv beskæftigelsespolitik, hvor de to andre er aktivering i job med løntilskud eller virksomhedspraktik. Der fokuseres som sagt i denne rapport på typen af vejledning og opkvalificering, der ikke er indbefattet under ordinær uddannelse, men dermed på tre andre typer af tilbud: kortvarig vejledning og afklaring, særligt tilrettelagte projekter og særligt tilrettelagte uddannelsesforløb. Grundet vanskeligheder med at identificere ordinær uddannelse i internationale studier afgrænses disse til kurser med en maksimal varighed på tre måneder. Bemærk, at varighedsbegrænsningen ikke er foretaget for danske studier, samt at danske studier kan indeholde aktivering på arbejdspladser under særligt tilrettelagte projekter. Dette er gjort for i udgangspunktet at få alle danske evalueringer af aktivering under tilbuddet om vejledning og opkvalificering (ud over ordinær uddannelse) med.

Rapporten er inddelt som følger. I kapitel 2 beskrives afgrænsningen af typen af indsatser yderligere. Kapitel 3 gennemgår ganske kort forskellige typer af effekter, der ofte opgøres i denne litteratur, og forventninger til de specifikke indsatser. Herudover opsummeres de mest almindelige metoder, der er anvendt til effektmålingen og fordele og ulemper herved. I kapitel 4 beskrives litteraturoversigtens metode. Kapitel 5 indeholder søgningens resultater opdelt i hovedafsnit med danske og internationale studier og underinddelt efter indsats typer. Kapitel 6 opsummerer, og kapitel 7 konkluderer.

2 Vejledning og særligt tilrettelagt opkvalificering

For at kunne klassificere indsatserne, der inkluderes i denne litteraturoversigt, skal det specificeres, hvad der definerer indsatser under vejledning og særligt tilrettelagt opkvalificering. Gruppen af indsatser blev indført med arbejdsmarkedsreformen "Flere i arbejde" gennemført i 2003 (Regeringen 2002). Reformen erstattede 32 forskellige tilbud om aktivering med tre overordnede tilbud: Vejledning og opkvalificering, virksomhedspraktik og løn-tilskud. Ifølge Lov om aktiv beskæftigelsespolitik (LAB 2011) kan vejledning og opkvalificering bestå af følgende:

1. Uddannelser, der har hjemmel i lov, som udbydes generelt, og som umiddelbart er rettet mod beskæftigelse på arbejdsmarkedet, jf. stk. 5.
2. Uddannelser og kurser, der ikke er omfattet af punkt 1, samt særligt tilrettelagte projekter og uddannelsesforløb, herunder praktik under uddannelsesforløbet, danskundervisning og korte vejlednings- og afklaringsforløb.

Indeværende studie omhandler typer af tilbud, der hører under pkt. 2, dog med den tilføjelse, at erhvervsfaglige kurser, som fx AMU-kurser og danskundervisning udelukkende for indvandrere, ikke inkluderes. Det er denne afgrænsning, der benævnes "vejledning og særligt tilrettelagt opkvalificering". Dette valg afspejler et ønske fra Arbejdsmarkedsstyrelsen om at begrænse typen af indsatser, der indgår i oversigten, idet det forventes, at effektmålinger af almindelig uddannelse og efteruddannelse er mere udbredt.

Arbejdsmarkedsstyrelsen har i deres opdrag givet enkelte uddybende eksempler på indsatstyper. Disse er beskrevet i boks 1. Litteraturoversigten er begrænset til studier af indsatser, der har fundet sted tidligst i 1995. Dette er gjort, da det vurderes, at senere indsatser vil være mere relevante, og for at afgrænse oversigtens omfang. Arbejdsmarkedsreformen i 2003 medførte, at indsatser, der tidligere var klassificeret som kortvarige vejlednings- og introduktionsforløb, blev afløst af korte vejlednings- og afklaringsforløb, mens særligt aktiverende forløb til dels blev afløst af særligt tilrettelagte projekter (Danmarks Statistik Dokumentation).

Under den nuværende lovgivning kan de nævnte indsatser iværksættes når som helst, såfremt forløbet højst varer seks uger. Efter et års ledighed for ledige over 30 år og efter seks måneders ledighed for ledige under 30 år kan forløbet vare over seks uger. Dette kan fraviges, såfremt det er særligt vanskeligt at finde arbejde inden for den lediges fagområde, eller hvis tilbuddet opkvalificerer til arbejdsområder, hvor der er mangel på arbejdskraft (LAB 2011). Disse regler gælder både for dagpengemodtagere og arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere.

Boks 1 Foranstaltninger hørende under pkt. 2 i tilbud om vejledning og særligt tilrettelagt opkvalificering

- Uddannelser og kurser, ekskl. ordinære uddannelser:
 - Ordblindkurser, produktionsskoler, USB, EGU, korte forberedende uddannelser, fx FVU^a danskundervisning^b.
- Særligt tilrettelagte uddannelsesforløb, herunder praktik under uddannelsesforløbet
- Særligt tilrettelagte projekter, fx:
 - Produktion med henblik på salg til markedspris.
 - Servicearbejde (fx have- eller snerydning) til borgere, der ikke selv kan klare det, eller for kommunen (fx vedligeholdelse af parker, ejendomme).
- Korte vejlednings- og afklaringsforløb:
 - Jobsøgningskurser, coaching til afdækning af kompetencer.

^a USB er ungdomsuddannelse for unge med særlige behov. EGU er erhvervsgrunduddannelsen. FVU er forberedende voksenundervisning.

^b Udelukker sprogundervisning, der sker efter lov om danskuddannelse til voksne udlændinge.

Særligt tilrettelagte uddannelsesforløb er en meget blandet aktiveringskategori. Der er ingen garanti for, at særligt tilrettelagte forløb ikke indeholder afklaring og vejledning eller jobsøgningskurser (Braun & Nielsen 2001; Sørensen & Meyer 2000). Derfor kan man sætte spørgsmålstegn ved det brugbare af en opdeling af indsatser, der anvender lovgivningens inddeling. Ikke desto mindre vil dette blive anvendt nedenfor for at være konsistent over for tidligere litteratur, og fordi der typisk ikke haves anden information omkring kursernes indhold. Det er os ikke muligt at opnå information om indholdet fra eksisterende registerdata. Det vil derfor kræve en spørgeskema- eller interviewundersøgelse at fastlægge dette. Eksempler herpå er Braun & Nielsen (2001) for dagpengemodtagere samt Sørensen & Meyer (2000) for kontanthjælpsmodtagere. De bekræfter, at antallet af forskellige typer af indsatser og de anvendte metoder er stort inden for de grupper af indsatser, der hører under vejledning og særligt tilrettelagt opkvalificering.

Det har derfor været et specifikt formål med indeværende studie at identificere studier, der kvantitativt beskriver indsatser under vejledning og særligt tilrettelagt opkvalificering mere eksplicit, end hvad der er tilgængeligt i administrative registre.

Brugen af vejledning og opkvalificering som indsats over for ledige er udbredt. Ifølge Beskæftigelsesministeriet (2005a) udgjorde vejledning og opkvalificering (inkl. ordinær uddannelse) ca. 65% af al aktivering i 2003-2004. En betragtelig del heraf er dog ordinær uddannelse. DØRS (2007) opgør, at al aktivering, der ikke er jobtræning eller ordinær uddannelse, udgjorde 20% af alle aktiveringsforløb i 1995, 11% i 2001 og 23% i 2003. Andelen af aktiverede i særligt tilrettelagte uddannelsesforløb er faldet fra 5% i 1995 til 2% i 2003, mens andelen i vejlednings- og introduktionsforløb udgjorde 0% i 1995 og 9% i 2003, og andelen i særligt aktiverende forløb har ligget på 1-2%. Ligeledes varierer den gennemsnitlige varighed af disse indsatser. Særligt tilrettelagte uddannelsesforløb varierer mellem 16 og 23 ugers gennemsnitlig længde og særligt aktiverende forløb (i dag særligt tilrettelagte projekter) mellem 10 og 20 uger. Disse varigheder skal dog tolkes med varsomhed, da de er opgjort via registerdata, hvor den faktiske varighed opgøres og ikke den

planlagte. Forløb, der afsluttes før tid, hvad enten det er på grund af sygdom eller opnået beskæftigelse, vil dermed blive registreret som havende kortere varighed.

Rambøll (2008b) indeholder beskrivelser på indsatser, der anvendes som del af tilbuddet om vejledning og opkvalificering i forbindelse med regeringsinitiativet *Ny chance til alle*. Initiativet blev igangsat i 2006 og gik ud på, at alle kontanthjælpsmodtagere, der inden for det seneste år ikke havde modtaget tilbud om aktivering, skulle modtage dette. For at skabe incitament til dette blev den statslige refusion til kommunerne øget for de perioder, hvor de ledige blev aktiveret. 54 ud af 64 jobcentre rapporterer, at det førte til, at over 75% af alle i målgruppen fik tilbud om aktivering. Næsten en tredjedel af de aktiverede deltog i kortvarig vejledning og afklaring og lige så mange i særligt tilrettelagte projekter. En spørgeskemaundersøgelse til landets jobcentre viser, at en del kommuner har oprettet nye forløb og tilkøbt nye forløb fra andre aktører, som må formodes også anvendes i dag. Nogle retter sig mod den mere arbejdsmarkedsparate og velfungerende del af målgruppen. Disse forløb har fokuseret på blandt andet jobsøgning, CV-udarbejdelse, jobsamtaler og brancheafklaring. De fleste tilbud har dog fokuseret på ledige i matchgruppe 4 og 5 med andre problemer ud over ledighed. I disse tilbud anvendes langt flere elementer lige fra kurser om livsstil, kost, motion, misbrug og arbejdspladskultur, og der tilknyttedes også tilbud om hjælp fra fx psykologer eller fysioterapeuter samt forskellige typer af støttepersoner (mentorer). Noget overraskende er det kun 3% af kommunerne, der i høj grad anvender læse- og skriveundervisning, mens langt flere anvender jobsøgningskurser og mindre opkvalificering såsom truckcertifikat og SOSU-forløb.

3 Baggrund

Den forventede effekt af *vejledning og særligt tilrettelagt opkvalificering* på den enkelte ledige kan beskrives med forskellige teoretiske udgangspunkter. To hovedgrupper af teorier er humankapitalteori og søgeteori (se fx Ben-Porath 1967; Becker 1993; Mortensen 1978). Disse er ikke gensidigt udelukkende, og groft skitseret kan de fleste typer af aktivering beskrives ud fra en af disse to typer af teorier.

Set fra den lediges synspunkt vil der ifølge disse teorier være en af flere følgende faktorer, der angives som værende hovedårsag til forskellig varighed af ledighed, indtil der findes et job:

1. Reservationsløn, den mindste løn, hvortil den ledige vil acceptere et arbejde (kan tænkes som en vektor indeholdende andre jobkarakteristika).
2. Mulige løntilbud, der kan opnås ved en given reservationsløn (der vil afhænge af givne karakteristika ved ledige og disses jobmarked).
3. Søgeintensiteten, hvormed den ledige forsøger at finde job.
4. Antallet af jobtilbud, den ledige modtager i et givent tidsrum ved en given søgeintensitet.

Det skal understreges, at en aktiv beskæftigelsespolitik også kan have makroeffekter, der påvirker ikke-aktiverede og ikke-ledige fx gennem lønpres eller øget konkurrence om eksisterende job, se fx Calmfors (1994) for en beskrivelse af nogle af disse.

Uddannelsesaktivering og andre indsatser med det formål at opkvalificere den ledige kan begrundes ud fra humankapitalteori. Formålet med indsatserne er, at den ledige bibringes færdigheder, der er efterspurgt på arbejdsmarkedet. Indsatsen vil øge raten af jobtilbud, og dermed mindskes, alt andet lige, tiden i ledighed. Indsatser af denne type kan dog have den modsatrettede effekt, at de øger reservationslønnen og derved forlænger ledighedsperioden. I sidstnævnte tilfælde vil efterfølgende job alt andet lige være af en bedre kvalitet.

Jobsøgning, vejledning og samtaler har til formål at nedbringe ledighed ved at øge søgeintensiteten og forbedre kvaliteten af jobsøgning eller fx at ændre eller udvide de områder, inden for hvilke der søges job. Dermed øges også antallet af tilbud, den ledige modtager.

Indsatser, der foregår på en arbejdsplads, såsom løntilskud, praktik eller virksomhedsaktivering, er en mere blandet type af indsats. De forudsætter selvsagt, at der er etableret en kontakt til en potentiel arbejdsgiver, og typen af indsats vil derfor kræve en høj søgeintensitet både af den ledige og af sagsbehandlere. Men derudover er formålet med indsatsen typisk at bibringe den ledige noget jobberfaring enten i form af vedligeholdelse af kvalifikationer eller i form af introduktion til nye erhverv. Dermed har indsatsen både et søgeperspektiv og et opkvalificerende perspektiv.

3.1 Timing af effekter

Indsatser over for ledige kan have flere forskellige former for effekter. De inddeles typisk efter, hvorvidt de indtræffer før, under eller efter, at indsatsen finder sted.

Ex ante-effekter beskriver effekter, der optræder, inden aktiveringsindsatsen træder i værk. Teoretisk set kan man forestille sig sorteringseffekter, der virker ved, at folk uden job selekterer sig ind eller ud af arbejdsløshedsunderstøttelse afhængig af, hvor attraktivt de synes, det er. Ex ante-effekter, der forekommer i løbet af ledighedsperioden, men inden aktivering begyndes, kaldes motivations- eller trusselseffekter (threat effects). Der findes en række studier, der indikerer, at disse effekter er betydelige på det danske arbejdsmarked (fx Geerdsen 2006; Rosholm & Svarer 2010; Vikström, Rosholm & Svarer 2011). Hovedforklaringen, der typisk gives for disse effekter, er en formodning om, at den ledige øger sin søgeintensitet lige inden aktivering for at undgå aktivering. Teoretisk kan man forestille sig den omvendte effekt, såfremt den ledige ser frem til at få et udbytte af aktiveringen.

Fastholdelseeffekter (eller lock-in-effekter) er effekter, der indtræder under aktivering. Typisk forklares det ved, at intensiteten, hvormed der søges efter nye job, nedsættes i perioder, hvor den ledige er optaget af fx kurser eller er ansat i støttet beskæftigelse.

Ex post-programeffekter beskriver en ændret afgang fra ledighed, der sker efter endt aktivering, typisk fordi indsatsen har øget den lediges kvalifikationer, netværk eller jobsøgningskompetencer. Disse kan opgøres over forskellige tidshorisonter på kort og langt sigt. Særligt lange aktiveringsforløb med et opkvalificerende mål som sigte vil på grund af en lang fastholdelseeffekt også kræve en lang efterfølgende ex post-aktiveringsperiode, for at fremvise en samlet positiv effekt. Såfremt en given opkvalificerende indsats øger den lediges produktivitet over resten af vedkommendes arbejdsliv, vil alle studier, hvor den ledige ikke følges, til vedkommende trækker sig tilbage fra arbejdsmarkedet, potentielt undervurdere effekten af aktiveringen. I praksis vil de fleste aktiveringsindsatser dog være af begrænset varighed, og dermed må man formode, at effekterne også er begrænsede, således at en relativ kort ex post-aktiveringsperiode vil være tilstrækkeligt til at give et retvisende billede af effekten af aktivering.

3.2 Studiernes metode

I dette afsnit kommenteres kort på de metoder, der anvendes til at identificere effekterne af vejledning og opkvalificering. Effekten af en indsats er i den kvantitative litteratur defineret som forskellen i udfald mellem situationen, hvor der modtages, og situationen, hvor der ikke modtages den givne indsats. Dette er en kontrafaktisk sammenligning, så effekten kan aldrig observeres, og der skal altid konstrueres en kontrolgruppe. Det grundlæggende evalueringsproblem i effektstudier er, at kontrolgruppen er anderledes sammensat end den gruppe, der modtager indsatsen, således at målte udfald for disse grupper kan være forskellige, selv hvis indsatsen ikke sættes i værk. Dette kaldes selektionsproblemet. De metoder, der typisk anvendes til at løse selektionsproblematikken, og som også er anvendt i de fleste af studierne i denne oversigt, er primært følgende:

1. Lodtrækningsforsøg
2. Kontrol for observerede forskelle fx ved hjælp af matching eller regression
3. Kontrol for uobserverede forskelle ved hjælp af statistiske metoder, såsom timing-of-event, fixed effect, difference-in-difference.

Forskellige metoder gør brug af forskellige betingelser for, at en kausal effekt kan identificeres. Lodtrækning hviler ud over en valid lodtrækningsprocedure på, at der fx ikke er systematiske forskelle mellem kontrol- og deltagergrupperne i andelen, der rent faktisk deltager i forsøget (ens no-shows), falder fra undervejs eller eventuelt skifter kategori (cross-over). Matching og regression kontrollerer for observerede karakteristika og forudsætter således, at alle årsager til selektion er observeret. Derimod kan fx timing-of-event og difference-in-difference-metoderne kontrollere for nogle årsager til selektion, hvor selektionskilden ikke er observeret. Det kan de ved at anvende andre antagelser, som det kommer for vidt at komme ind på her.

Hvorvidt en given metode er relevant vil bero på den givne indsatsstype, udvælgelsen af deltagere og på de observerbare karakteristika, der haves til rådighed. Det ligger uden for rammerne af dette projekt at vurdere kvaliteten af hvert enkelt studie, der har anvendt en af de her beskrevne metoder. Derimod vil der løbende blive kommenteret på de danske studier, der ikke opfylder gængse metodekrav, men som alligevel er medtaget i oversigten. Derudover er gjort nogle metodemæssige iagttagelser, som påvirker kvaliteten af flere af de inkluderede studier, der nævnes i det følgende.

En række danske studier anvender før-efter-evalueringer for deltagerne uden nogen kontrolgruppe. En særlig afart heraf er den såkaldte fixed effekt-metode. Disse vil have tendens til at give for positive resultater ved anvendelse til effektmåling af aktivering. Det skyldes, at deltagerne pr. definition er mere ledige inden indsatsen end efter, hvor mange vil finde beskæftigelse også uden indsatsen. Dette forstærkes, såfremt der sker en selektion ind i aktivering, hvor mange deltagere har særlig dårlig arbejdsmarkedstilknytning og dermed har været medvirkende årsag til deltagelse i aktivering.

En specifik problemstilling for flere af de inkluderede studier er, at indsatsen, der evalueres effekt af, i flere lande (som Danmark og Tyskland) ofte er obligatorisk i den forstand, at *alle* ledige vil modtage den, såfremt de er ledige længe nok. Dette er et dynamisk evalueringssproblem, der ikke er fundet entydige løsninger på. En tilgang til det dynamiske evalueringssproblem er at definere modtagelse af en indsats, som en given indsats inden for et givent tidsrum. Det vil sige, at der i kontrolgruppen er ledige, der modtager samme indsats, blot på et senere tidspunkt (fx Biewen m.fl. 2007), hvilket studier af Sianesi var blandt de første til at påpege (fx Sianesi 2004). Det vil *ikke* være en valid strategi at ekskludere ledige, der modtager indsatsen fra kontrolgruppen, da de kan være udvalgt på baggrund af forhold, der har betydning for, om de kommer i beskæftigelse. En række studier, primært studier der anvender matching som metode, løser problemet ved at simulere en startdato for ledige i kontrolgruppen (fx Lechner & Wunsch 2008; 2009). Frederiksson & Johansson (2008) samt Fitzenberger m.fl. (2012) argumenterer for, at denne metode kan give en negativ skævhed i estimerne for effekten af indsatsen, særligt i lande, hvor alle potentielt aktiveres på et eller andet tidspunkt. Lechner & Wunsch (2008) argumenterer omvendt for, at effekten af treatment på et givent tidspunkt i forhold til intet treatment indtil da vil være mere positiv end den mere interessante effekt i form af treatment vs. aldrig treatment, fordi de, der aktiveres senere, vil blive fastholdt i ledighed senere.

4 Metode

Denne litteraturoversigt har til formål at identificere danske og internationale kvantitative studier af indsatser over for ledige hørende under typen *vejledning og opkvalificering*, der ikke er ordinær eller erhvervsfaglig uddannelse, og som ikke foregår på en arbejdsplads.

Et problem i forhold til projektet er, at der ofte ikke haves tilstrækkeligt med informationer til at vurdere, om en given foranstaltning bør indgå i litteraturoversigten. For eksempel kan der mangle information om, hvorvidt en uddannelse er ordinær (dvs. har hjemmel i lov og udbydes generelt), eller fx om optræning på en virksomhed er en del af et specielt tilrettelagt forløb. Der kan i de relevante studier også mangle information om, hvorvidt indsatser med vejledning og afklaring hører under aktivt tilbud, eller om det falder under jobcentrets normale ansvarsområder som fx vejledning om muligheder for beskæftigelse og uddannelse (LAB 2011, § 9, stk. 1), det almene kontaktforløb og samtaler (LAB 2011, kapitel 7), eller om det er en del af udarbejdelse af en jobplan (LAB 2011, kapitel 9). Denne usikkerhed i forhold til, hvilken type foranstaltning et givent studie evaluerer, er endnu mere udtalt, når det kommer til internationale studier med andre typer tilbud og inddelinger af disse.

Der er tendens til, at den eksisterende kvantitative litteratur rubricerer de aktive beskæftigelsesforanstaltninger i grupper, der er for brede til, at det kan vurderes, om de falder inden for vejledning og særligt tilrettelagt opkvalificering. En typisk gruppering kan findes fx i Card, Kluge & Weber (2009), der i deres oversigtsartikel rubricerer aktive foranstaltninger i grupperne:

1. Undervisning eller jobtræning
2. Jobsøgning
3. Løntilskud i private virksomheder
4. Løntilskud i offentlige virksomheder

En tilsvarende, men lidt mere forfinet, inddeling anvendes i Kluge (2010).

Alle studier, hvoraf det eksplicit fremgår, at indsatsen er en ordinær eller erhvervsfaglig (vocational) uddannelse, ekskluderes. Det gælder fx aktivering i AMU-kurser samt deltagelse i almen uddannelse, eller hvor det fremgår, at der deltages i en certificeret uddannelse. Denne sortering gælder både danske og internationale studier. For internationale studier, hvor det vil være vanskeligere at afgøre, om et givent kursus er en ordinær uddannelse, har der været behov for at anvende et yderligere selektionskriterium. Der vil derfor blive inkluderet studier, der måler effekten af korte kurser og uddannelsesforløb med en varighed på maksimalt tre måneder. Dette er afgjort et arbitrært valg, men det sker under den formodning, at de dermed typisk ikke er at opfatte som ordinære uddannelsesforløb.

Litteraturoversigten baseres både på danske og internationale studier. De studier, der udvælges, skal være karakteriseret ved at bygge på veldokumenterede kvantitative undersøgelser, hvor man med en rimelig sikkerhed kan sige, at det, der afdækkes, er en kausal sammenhæng. Minimumskriteriet er derfor, at der enten er tale om et eksperimentelt design eller et ikke-eksperimentelt design, hvor identifikationen af den kausale sammenhæng er godtgjort. Der inkluderes desuden danske kvantitative studier af relevante indsatser, hvor en effekt ikke med rette kan siges at være målt. Det vil sige, at der enten ikke har

været en kontrolgruppe, eller der på anden vis ikke er argumenteret for, at der er taget højde for forskelle mellem dem, der modtager foranstaltningen, og dem, der ikke gør. Det inkluderer studier, der ikke er publiceret i tidsskrifter eller ved universiteter, men fx er udredninger fra offentlige institutioner eller konsulentfirmaer. Årsagen hertil er, dels at antallet af danske effektstudier er begrænset, dels at det fra Arbejdsmarkedsstyrelsens side har været ønsket også at opdrive studier, der kommer i dybden med beskrivelsen af specifikke indsatser, som ikke opgøres i fx administrative registerdata. Det skal i den sammenhæng nævnes, at der løbende er foretaget mange forsøg i danske kommuner med særligt fokus på socialt svage med andre problemer end ledighed. Flere af disse forsøgsindsatser har primært fokus på forskellige sundheds- og rehabiliteringsindsatser, og disse er ikke medtaget i indeværende studie. For en oversigt over effektstudier for denne gruppe kan fx henvises til litteraturoversigten i Christensen & Nordentoft (2011).

Der inkluderes studier, der er skrevet på engelsk, dansk, norsk eller svensk og enten er offentliggjort i anerkendte peer-reviewed tidsskrifter eller som arbejdsrapporter, der er publiceret i anerkendte working paper-serier (fx IZA, NBER) eller som del af universiteters working paper-serier.

Litteratursøgningen er udført ved at i) søge i online databaserne Econlit, Social Science Abstracts, Sociological Abstracts, Repec, IZA, NBER, ii) gennemgå referencer i fundne studier, iii) gennemgå review, iv) Google-søgning efter dansk litteratur, der ikke er publiceret i tidsskrifter eller ved universiteter. Der anvendes følgende kombination af søgeord: "aktivering", "aktiv indsats" eller "aktiv arbejdsmarkedspolitik" samt "effekt" eller "evaluering" samt hvert af indsatsområderne "vejledning og opkvalificering", "opkvalificering".

Søgetermerne kombineres med eksklusion af studier af ordinær uddannelse, som beskrevet ovenfor, studier af løntilskud eller virksomhedspraktik samt studier, hvoraf det eksplicit fremgår, at vejledningen udelukkende består af samtaler med sagsbehandleren. Sidstnævnte typer af studier har været genstand for litteraturoversigter (Rosholm & Svarer 2010; 2011).

De nævnte generelle søgeord suppleres med søgetermer for mere specifikke tiltag, som beskrevet i boks 1:

- a) "ungdomsuddannelse for unge med særlige behov", "USB", "erhvervsgrunduddannelsen", "EGU", "korte forberedende uddannelser", "forberedende voksenundervisning", "FVU", "særligt tilrettelagte projekter", "uddannelsesforløb", "produktion", "servicearbejde", "jobsøgningskursus".

For søgning efter engelsksproget litteratur er følgende søgetermer anvendt:

- b) "active labour market policy", eller "ALMP" og
- c) "impact" eller "effect" samt:
- d) "skill upgrading", "preparatory", "training", "class-room", "language course", "language lessons", "production", "job search assistance", "coaching", "pool job", "production job", "service job", "specially adapted training".

Disse søgeord anvendes med og uden eksklusionskriterierne, "ordinary education", "job training", "monitoring", såfremt den enkelte søgemaskine tillader det.

De hit, der findes ved søgningen, er indsamlet, og titel og abstract læst. Ved tilfælde af tvivl om, hvorvidt studiet skal inkluderes, er yderligere afsnit læst. Ved søgning i Google er søgetermer ændret, såfremt der fremkom mere end 500 hits. Herefter er den korte beskrivelse i Google læst, og der er klikket ind på dem, der så relevante ud. Følgende review er gennemset for at se, om der skulle være manglende studier: Card, Kluve & Weber (2010); Kluve (2010); Bergemann & van den Berg (2008); Arbejdsmarkedskommissionen (2008). Resultatet af forskellige trin i søgningen er beskrevet i tabel 4.1.

Tabel 4.1 Resultater af litteratursøgning

Søgemaskine	Udvalgt	Inkluderet til gennemsyn
Econlit, Social Science Abstracts, Sociological Abstracts	27	5
Repec	5	1
NBER	6	0
IZA	29	11
Google	45	18
Referencer + review	69	35
Total	181	70

Af de 70 inkluderede studier blev 26 ekskluderet igen ved nærmere gennemlæsning, fx fordi studierne kun omhandlede erhvervsfaglig uddannelse (fx Arellano 2010), foregik på virksomhed (Åslund & Johansson 2006), eller fordi de kun evaluerede effekten af samtaler og monitorering (fx van den Berg & van der Klaauw 2006; Gorter & Kalb 1996; Dolton & O'Neill 2002) eller på anden vis ikke faldt ind under de valgte indsatser. Blandt danske projekter blev nogle studier med særligt fokus på udsatte ledige identificeret, men de fleste af disse omhandlede indsatser, hvor fokus var behandling for andre problemer end ledighed (fx Rambøll 2010) eller samtaler, praktik eller andet, der også lå uden for de valgte indsatser (fx Langeland kommune 2008). Studier, hvor effektmålingen er sket ved at spørge kommuner eller den aktør, der udfører aktivering, om hvor mange der fx kommer i beskæftigelse, er også udeladt (fx Braun & Nielsen 2001). Derfor er i alt 44 studier inkluderet i denne litteraturoversigt: 19 danske og 25 udenlandske.

Tabel 4.2 Arbejdsmarkedsstyrelsens videnshierarki

Overordnet vidensniveau	Detaljeret vidensniveau	Kriterier
Evidens	Stærk evidens	En overvægt på tre eller flere studier med høj kvalitet og/eller et forskningsbaseret review viser resultater, der går i samme retning.
	Moderat evidens	En overvægt på to studier af høj kvalitet viser resultater, der går i samme retning.
Indikation	Indikation	En overvægt på et studie af høj kvalitet eller flere studier med begrænset kvalitet viser resultater, der går i samme retning.
Ingen viden/effekt	Modstridende viden	Studier viser resultater, der går i forskellig retning. Ingen overvægt.
	Ingen viden	Ingen eller få studier med begrænset kvalitet viser resultater. Ingen overvægt.

Der kan anvendes forskellige metoder til at syntetisere resultaterne i en litteraturoversigt. Den "gyldne" standard vil inden for fx den sundhedsvidenskabelige litteratur være en meta-analyse. Givet at der er relativt få studier i denne litteraturoversigt, og at disse er baseret på forskellige forskningsdesign af vidt forskellig kvalitet, vil dette ikke nødvendigvis være det bedste valg her. Derfor gives en narrativ syntetisering. Dette suppleres med et forsøg på en mere kvantitativ opgørelse af resultaterne. I opdraget til litteraturoversigten er der henvist til et evidenshierarki, der arbejdes med i Arbejdsmarkedsstyrelsen. Det er beskrevet i tabel 4.2. Man kan diskutere brugen af subjektive termer som moderat og stærk evidens. Ikke desto mindre giver tabel 4.2 en gennemskuelig ramme for, hvornår termerne anvendes, der tager højde for, at studier af god og mindre god kvalitet skal vægtes forskelligt. Det skal nævnes, at ved en opgørelse af eksempelvis forekomsten af "en overvægt på tre studier, der peger i samme retning", vurderes positive effekter op imod ikke-positive (og ikke mod negative eller nuleffekter for sig) henholdsvis negative mod ikke-negative. Endelig vil resultater opgjort for delpopulationer i samme studie blive talt som selvstændige resultater, da resultaterne for forskellige delpopulationer kan være modsatrettede og dermed ikke kan opgøres som et samlet resultat for studiet. Evidenshierarkiet anvendes i første omgang på resultater for varighed af ledighed eller overgang til selvforsørgelse eller beskæftigelse, mens andre udfaldsmål som løn, offentlig forsørgelse eller varighed af efterfølgende beskæftigelse nævnes i det omfang, de er undersøgt. Evidenshierarkiet er ikke en facitliste men et understøttende værktøj, og i den samlede vurdering vil individuelle skøn blive foretaget af forfatteren, hvor der fx kan tages højde for antal resultater fra samme studie eller yderligere kvalitetsvurderinger end den grove inddeling i høj eller lav kvalitet.

5 Resultater

I dette kapitel præsenteres oversigter over resultaterne fra de inkluderede studier. Først præsenteres de danske studier, dernæst de internationale. Resultaterne er underinddelt efter indsatstype.

Resultaterne rubriceres alfabetisk i tabeller, og effekterne rapporteres som enten positive (+), negative (-), eller ingen effekt (0). Positiv effekt refererer her til en signifikant effekt, der er gavnlig, dvs. den mindsker fx ledighed, overførselsgrad, depressionssymptomer eller øger fx beskæftigelse, løn eller livskvalitet. Medmindre andet er anført, er nævnte positive og negative resultater signifikante på 5%-niveau.

For hver indsatstype opsummeres evidensen opgjort efter resultater for selvforsørgelse eller beskæftigelse som effektmål med udgangspunkt i Arbejdsmarkedsstyrelsens evidenshierarki (tabel 4.2 i forrige kapitel). Det bemærkes, at opsummeringen af danske studier i dette kapitel både medtager studier af høj og lav kvalitet, hvilket der delvis er taget højde for i evidenshierarkiet, mens det er valgt kun at lægge vægt på høj kvalitetsstudierne i sammenfatningen. Det kan afstedkomme mindre forskelle i resultaterne.

Evidens opgøres så vidt muligt som en samlet vurdering på tværs af målgrupper, efterfulgt af resultater opdelt på forsikringsstatus, for udsatte ledige samt effekter målt på mellem- eller langt sigt. Udsatte ledige defineres som ledige med andre problemer end ledighed (ikke-arbejdsmarkedsparate) eller langtidsledige (ledighed over 12 måneder). Mellemlangt sigt defineres her som effekter målt 1-3 år efter indsatsens påbegyndelse og langt sigt for effekter ud over tre år. Derudover nævnes resultater for andre effektmål end beskæftigelse eller selvforsørgelse samt andre potentielt udsatte grupper med lav socioøkonomisk status eller indvandrerstatus. Efter opsummeringen gennemgås de enkelte studier.

5.1 Danske studier

5.1.1 Design og indsatstyper

En oversigt over de 19 inkluderede danske studier ses i appendiks tabel A1. Her ses indsatstype, data, periode, antal observationer, effektmål, metode, og om studiet er publiceret i et peer-reviewed tidsskrift.

Det bemærkes, at kun to af de danske studier er publiceret i peer-reviewed tidsskrifter (Clausen m.fl. 2009²; Graversen & van Ours 2008), og at kun disse således ville være inkluderet i litteraturoversigten efter traditionelle inklusionskriterier. Ud over disse vurderes det, at fire andre har høj kvalitet på niveau med de internationale studier (Jespersen, Jakobsen & Bøge 2006; Christensen & Jakobsen 2009; Skipper 2010; Vikström, Rosholm & Svarer 2011), og disse er formentlig ikke publiceret, da de tre første er på dansk, og det sidste er relativt nyt. Disse studier er markeret i de efterfølgende tabeller som høj kvalitetsstudier. Studierne af høj kvalitet anvender med en undtagelse metoder, der også ses an-

² Det bemærkes, at der findes et working paper, Clausen m.fl. 2006, som efter kommunikation med den ene medforfatter, Eskil Heinesen, indeholder selvstændige analyser i forhold til den publicerede artikel. Da analyseperiode og metode er enslydende, og data har et meget stort overlap, er det valgt at se bort fra Clausen m.fl. 2006 i oversigten.

vendt i den anvendte internationale litteratur, nemlig timing-of-event varighedsanalyse (Clausen m.fl. 2009) propensity score matching (Christensen & Jakobsen 2009; Jespersen, Jakobsen & Bøge 2006; Skipper 2010) samt randomiserede kontrollerede forsøg (Graversen & van Ours 2008; Vikström, Rosholm & Svarer 2011).

Af de resterende 13 danske studier anvender seks før-efter-målinger for deltagerne (Beskæftigelsesministeriet 2005a³; Graversen & Weise 2001; Langager 1997; Arbejdsministeriet 2000; Jensen & Holm 2001; Rambøll 2008b), hvilket som nævnt i teoriafsnittet kan give for positive resultater. Disse medtages i oversigten over effektstudier, men kategoriseres på grund af den formodede positive skævhed ikke som værende af høj kvalitet. Endelig er der 6 af de danske studier, der kun anvender en eftermåling for deltagerne (Rambøll 2003; 2008a; 2009; Hansen & Malmgren 2011; Aarhus Amt 2003; LG Insight 2006), således at en effektmåling ikke er mulig. Studierne er medtaget i oversigten, fordi de beskriver indsatserne mere specifikt end eksisterende effektmålinger, men kan af gode grunde ikke indgå i vurderingen af effekterne. Endelig er et enkelt studie baseret på et af de andre studiers effektmåling og har således ikke en selvstændig effektmåling, men har tilføjet omkostninger således at der kan udføres en cost-benefit-analyse (Christensen 2002).

Blandt de studier, der anvender et før-efter design for deltagere i aktivering, er der endvidere et par, der ser på effekten af afsluttet aktivering i stedet for påbegyndt aktivering, hvilket er en yderligere kilde til selektion (Arbejdsministeriet 2000; Langager 1997). Det skal derudover nævnes, at Langager (1997) og Graversen & Weise (2001) anvender fixed effekt-metoden, mens Rambøll (2008b) anvender lineær regression. Alle kontrollerer dog, i modsætning til de tre andre studier, der anvender før-efter-designet, også for en række observerede karakteristika for deltagerne. Særligt de to førstnævnte er derfor kvalitetsmæssigt over de resterende studier baseret på før-efter-designet, men metoderne anses ikke for at være helt på niveau med de bedste danske og internationale studier på grund af den valgte metodes skævhed. Rambøll (2008b) har en række ulemper ved, at det inkluderer få kontrolvariabler, anvender faktiske antal uger i aktivering som interventionsvariabel (som oplagt er endogen), og endelig indeholder stikprøven ikke nogen uger, hvor der ikke også kan forekomme aktivering. Det er derfor af lidt lavere kvalitet.

Et sidste kritikpunkt af flere af de danske studier er, at mange anvender selvforsørgelsesgrad som udfaldsmål. Særligt i forhold til ikke-arbejdsmarkedsparede ledige kan det være et problem, fordi selvforsørgelse for disse ikke udelukkende er lig beskæftigelse. Dette opvejes dog fx i (Christensen & Jakobsen 2009; Jespersen, Jakobsen & Bøge 2006; Skipper 2010), der også anvender andre udfald.

5.1.2 Specifikke indsattyper

I de næste underafsnit præsenteres resultaterne opdelt efter indsatsens type. Indledningsvis beskrives et enkelt studie af den overordnede indsats *vejledning og opkvalificering*, hvorefter studier af undergrupperinger af indsattyperne beskrives. Undergrupperingen følger lovgivningens gruppering (kortvarighed, afklaring og vejledning, særligt tilrettelagte projekter og særligt tilrettelagte uddannelsesforløb), efterfulgt af specifikke indsattyper, hvor der foreligger lidt flere studier (læsekurser og jobsøgningskurser). Det er valgt, at de

³ Beskæftigelsesministeriet (2005b) bygger på arbejdspapiret Beskæftigelsesministeriet (2005a). Dette inkluderer flere resultater. Begge anvendes her, da der rapporteres forskellige resultater, men de tæller kun som et studie.

studier, der ikke indeholder en effektmåling inkluderes i de relevante underafsnit, hvor det er muligt, for at beskrivelsen af indsatserne kan læses sammen med effektmålingerne. Derudover er der en række forsøgsindsatser, der falder lidt uden for den sædvanlige inddeling, og disse beskrives afslutningsvist.

Det skal nævnes, at flere studier indeholder en kategori, der fx er benævnt som "anden", "øvrig aktivering" eller "ikke-kategoriseret aktivering" (fx Graversen & Weise 2001), men da det ikke vides, om disse indsatser hører til vejledning og opkvalificering, er disse resultater ikke medtaget i det følgende.

Vejledning og opkvalificering

Der er kun identificeret et enkelt studie, der eksplicit ser på effekten af den overordnede gruppe af foranstaltninger *vejledning og opkvalificering* (Beskæftigelsesministeriet 2005a), der i parentes bemærket indeholder ordinær uddannelse. I studiet ses på aktivering, der er afsluttet i andet kvartal 2003 til første kvartal 2004 for både forsikrede og ikke-forsikrede ledige. Her findes, at alle aktiveringsforanstaltninger har positive effekter, heriblandt altså også vejledning og opkvalificering. Ifølge opgørelsen anvendt i studiet forøger vejledning og opkvalificering således selvforsørgelsesgraden med omkring 8% i de første 26 uger efter endt aktivering i forhold til selvforsørgelsesgraden i 104 uger før endt aktivering. Som tidligere nævnt vil dette effektmål have tendens til at give for positive resultater.

Kortvarig vejledning og afklaring

Der er identificeret fire studier, der ser eksplicit på interventionen *kortvarig vejledning og afklaring* (Clausen m.fl. 2009; Beskæftigelsesministeriet 2005b; Skipper 2010; Rambøll 2008b). Alle indeholder en effektmåling, og resultaterne heraf er opsummeret i tabel 5.1. Kun to af studierne er vurderet til at være af høj kvalitet.

Tabel 5.1 Resultater for kortvarig vejledning og afklaring

Studie	Målgruppe	Udfald	Resultat	Høj kvalitet
Beskæftigelsesministeriet (2005b)	Forsikrede		-	
	Ikke-forsikrede ^{a)}	Selvforsørgelse	+	Nej
	Ikke-forsikrede ^{b)}		+	
Clausen m.fl. (2009)	Indvandrere		-	
	Ikke-forsikrede indvandrere	Selvforsørgelse	0	Ja
Rambøll (2008b)	Ikke-forsikrede	Selvforsørgelse	-	Nej
Skipper (2010)		Selvforsørgelse	-	
	Ikke-forsikrede, Matchgruppe 4	Beskæftigelse	-	
		Løn	-	
		Offentlig overførsel	-	Ja
		Selvforsørgelse	0	
	Ikke-forsikrede, Matchgruppe 5	Beskæftigelse	0	
Løn		0		
	Offentlig overførsel	-		

a) For ledige uden andre problemer end ledighed.

b) For ledige med andre problemer end ledighed.

Anm.: Resultat er angivet ud fra, om effekten er positiv i forhold til fx at reducere varighed af ledighed, øge beskæftigelse eller selvforsørgelse, og vice versa for negativ. Effekter, der ikke er signifikante på 5%-niveau, er angivet ved "0".

Samlet evidens

- Samlet set er der modstridende viden omkring effekten af kortvarig vejledning og afklaring. Studierne af høj kvalitet understøtter dog en negativ effekt eller ingen effekt, og det vurderes, at det i dette tilfælde bør tillægges stor vægt. Kun et enkelt lavkvalitetsstudie ser på forsikrede ledige alene, så her er ingen viden. Alle fire studier ser separat på ikke-forsikrede ledige, og her findes modstridende evidens.
- Der er modstridende viden omkring effekten af kortvarig vejledning og afklaring for ikke-arbejdsmarkedsparede ledige. Det er baseret på et højkvalitetsstudie, der finder negative eller ingen effekter og et lavkvalitetsstudie, der finder positive effekter. I forhold til andre udsatte ledige finder et enkelt højkvalitetsstudie en negativ effekt for nyankomne indvandrere.
- Der er modstridende viden om effekten på det mellemlange sigt. Det er dog kun baseret på ét højkvalitetsstudie, der finder henholdsvis en negativ effekt for matchgruppe 4 og ingen effekt for matchgruppe 5. Disse resultater for selvforsørgelse understøttes af resultater på beskæftigelse og løn.

De enkelte studier

Beskæftigelsesministeriet (2005b) ligger til grund for Beskæftigelsesministeriet (2005a), men har andre resultater, der rapporteres her. Det er baseret på samme datagrundlag og metode. For forsikrede ledige har korte vejlednings- og afklaringsforløb en lille negativ effekt. For ikke-forsikrede ledige er effekten positiv, og det gælder både for ledige med og

uden andre problemer end ledighed. Effekterne inddeles endvidere efter alder, hvor det findes, at effekten af korte vejlednings- og afklaringsforløb er højere for unge ikke-forsikrede med problemer ud over ledighed end for ældre i samme gruppe. I Beskæftigelsesministeriet (2005a) ses, at indsatsen har negative effekter for ledige over 50 år. Ellers ses hverken den store variation eller mønster på tværs af aldersgrupper. Det skal dog erindres, at metoden anvendt i dette studie kun er baseret på en før-efter-sammenligning uden kontrol for andre forhold, og at metoden vil have tendens til at give for positive resultater.

Clausen m.fl. (2009) undersøger effekten af introduktionsprogrammet indført i 2000 for indvandrere. En vigtig bestanddel heri er sædvanlige aktive indsatser til ledige. Clausen m.fl. (2009) undersøger effekten af aktive indsatser på varigheden, fra at indvandrerne får opholdstilladelse i Danmark, til de er selvforsørgede, dvs. ikke modtager nogen offentlige indkomstoverførsler. Indvandrerne følges i op til tre år. Det findes i dette studie, at deltagelse i *kortvarige vejlednings- og introduktionsforløb* (der efter 2003 kategoriseres som kortvarig vejledning og afklaring) forlænger tiden, før indvandrerne bliver selvforsørgede. Indsatsen har både signifikante fastholdelses- og programeffekter. For indvandrere på kontanthjælp er programeffekten positiv, men ikke signifikant, og de samlede effekter er heller ikke signifikante. Ud over de overordnede negative effekter undersøges det, om aktivering samtidig med deltagelse i danskundervisning har en særlig effekt. Det kan ikke bekræftes.

Rambøll (2008b)⁴ indeholder en evaluering af indsatsen *Ny chance til alle*. Effekterne af antal ugers aktivering i 3. kvartal 2006 til 2. kvartal 2008 estimeres ved lineær regression med kontrol for bl.a. ledighedsanciennitet og matchgruppe. Effektmålet er selvforsørgelsesgraden i 1.-2. kvartal 2008. Her findes, at flere ugers deltagelse i kortvarig vejledning og afklaring reducerer selvforsørgelsesgraden. Det bør erindres, at metoden har flere svagheder, jf. afsnit 3.1.1.

Skipper (2010) foretager en analyse for de ikke-forsikrede ledige. Analyserne opdeles efter matchgruppe og efter foranstaltninger, og der anvendes en bred vifte af udfaldsmål: selvforsørgelse, beskæftigelsesgrad, løn, og offentlig overførsel. Effekterne måles op til tre år efter påbegyndt aktivering for selvforsørgelse og et år for andre udfald. For selvforsørgelse, beskæftigelsesgrad og løn findes der ingen positive resultater, hverken i matchgruppe 4 eller 5. Kurserne reducerer lønnen med omkring 7.000 kr. om året efter påbegyndt aktivering for matchgruppe 4. Effekten på selvforsørgelsesgraden er signifikant negativ (omkring 7% reduktion) i det første år efter påbegyndt aktivering for matchgruppe 4, men karakteristisk for alle resultaterne konvergerer effekten mod nul i det andet år efter indsatsen og bliver på nul i det tredje år. For matchgruppe 5 er effekten mindre og insignifikant i det meste af perioden, da både kontrolgruppe og deltagere har en meget lav selvforsørgelsesgrad. Der findes også en negativ effekt (forstået som højere overførsel; omkring 26.000 kr. årligt) på summen af offentlige overførsler for både matchgruppe 4 og 5, men set i lyset af ovenstående resultater må det forklares ved, at de ledige i kontrolgruppen i højere grad overgår til offentlige ydelser på et højere niveau, såsom førtidspension, fleksjob og revalidering, mens aktiverede fastholdes på kontanthjælp.

⁴ Rambøll (2008b) er suppleret med et separat bilag, hvori estimationsresultater præsenteres. Dette er anvendt her.

Særligt tilrettelagte projekter

Seks studier behandler indsats af typen særligt tilrettelagte projekter (Clausen m.fl. 2009; Christensen & Jakobsen 2009; Jespersen m.fl. 2006; Beskæftigelsesministeriet 2005b; Skipper 2010; Rambøll 2008a). Tabel 5.2 præsenterer en oversigt over resultaterne fra disse studier.

Tabel 5.2 Resultater for særligt tilrettelagte projekter

Studie	Målgruppe	Udfald	Resultat	Høj kvalitet
Beskæftigelsesministeriet (2005b)	Forsikrede	Selvforsørgelse	+	Nej
	Ikke-forsikrede		+	
Clausen m.fl. (2009)	Indvandrere	Selvforsørgelse	-	Ja
	Ikke-forsikrede indvandrere		0	
Christensen & Jakobsen (2009)	Forsikrede	Beskæftigelsesgrad	-	Ja
		Løn	-	
Jespersen, Jakobsen & Bøge (2006)	Forsikrede	Beskæftigelsesgrad	0	Ja
		Løn	+ efter 6 år	
Rambøll (2008b)	Ikke-forsikrede	Selvforsørgelse	-	Nej
Skipper (2010)	Ikke-forsikrede, Matchgruppe 4	Selvforsørgelse	-	Ja
		Beskæftigelse	-	
		Løn	-	
	Ikke-forsikrede, Matchgruppe 5	Offentlig overførsel	-	Ja
		Selvforsørgelse	-	
		Beskæftigelse	0	
		Løn	0	
		Offentlig overførsel	-	

Anm.: Resultat er angivet ud fra, om effekten er positiv i forhold til fx at reducere varighed af ledighed, øge beskæftigelse eller selvforsørgelse og vice versa for negativ. Effekter, der ikke er signifikante på 5%-niveau, er angivet ved "0".

Samlet evidens

- Der er indikation af, at særligt tilrettelagte projekter har negative effekter. Tre studier ser på effekten for forsikrede, hvor evidens er modstridende, mens fire studier ser på ikke-forsikrede, hvor der er moderat evidens for en negativ effekt.
- Der er moderat evidens for, at effekten er negativ for udsatte ledige med problemer ud over ledighed. Det er dog kun baseret på ét enkelt studie med enslydende resultater for matchgruppe 4 og 5. Ses alene på beskæftigelse eller løn, er evidens dog modstridende.
- Der er modstridende viden om effekten på mellemlangt eller længere sigt (baseret på tre høj kvalitetsstudier). Alle studier finder en initial negativ effekt (fastholdelse), der bliver mindre negativ over tid. Et enkelt studie finder, at effekten bliver positiv efter 1-2 år og forbliver positiv indtil otte år efter aktivering. Denne positive effekt er fundet under en højkonjunktur og gælder i særlig grad for ledige med en erhvervskompetencegivende uddannelse.

De enkelte studier

Beskæftigelsesministeriet (2005b) ligger til grund for Beskæftigelsesministeriet (2005a), men har andre resultater, der rapporteres her. Det er baseret på samme datagrundlag og metode. For ikke-forsikrede ledige rapporteres særskilte effekter af særligt tilrettelagte projekter for ledige med og uden andre problemer ud over ledighed. Effekten er i samme størrelsesorden for de med og uden andre problemer ud over ledighed, og særligt tilrettelagte projekter øger selvforsørgelsesgrad med omkring 7%. Effekterne inddeles endvidere efter alder, hvor det findes, at effekten af særligt tilrettelagte projekter er højere for unge ikke-forsikrede med problemer ud over ledighed end for ældre i samme gruppe. Ellers ses hverken den store variation eller mønstre på tværs af aldersgrupper. Det skal erindres at metoden anvendt i dette studie kun er baseret på en før-efter-sammenligning uden kontrol for andre forhold, og at den vil have tendens til at give for positive resultater.

Christensen & Jakobsen (2009) er en opdatering af Jespersen, Jakobsen & Bøge (2006), hvor ledige i perioden 2002-2006 betragtes. Her kan af gode grunde kun betragtes effekter op til fem år efter påbegyndt aktivering. Analysen er ikke opdelt på særligt tilrettelagte projekter og særligt tilrettelagte uddannelsesforløb, men blot samlet under et. Analysen viser, at effekten af særligt tilrettelagte forløb er langt mere negativ end for ledige i perioden 1995-2002. Den negative effekt er størst allerede tre kvartaler efter påbegyndt aktivering på næsten 40% mindre beskæftigelsesgrad og holder sig negativ i hele perioden. Den store negative effekt kan dels skyldes lavkonjunkturen i 2001-2003, men kan også skyldes en ændret indsats efter reformen i 2002, hvis fx særligt tilrettelagte forløb i højere grad involverer længere uddannelsesforløb med en stor fastholdelseeffekt. Opdeles på de lediges uddannelsesniveauer findes ikke de store forskelle. I studiet sammenlignes endvidere uddannelsesaktivering med andre typer aktivering, dvs. i stedet for ingen aktivering som sammenligningsgrundlag. Her findes ingen signifikante forskelle mellem særligt tilrettelagte forløb og ordinær uddannelsesaktivering.

I Clausen m.fl. (2009) evalueres som sagt aktiv indsats før reformen i 2002, så kategorien der her evalueres er særligt aktiverende forløb. De finder, at deltagelse i særligt aktiverende forløb øger varighed fra tid for opholdstilladelse til selvforsørgelse med 6-8 uger på grund af en fastholdelseeffekt, og at der ingen programeffekt er i en periode op til to år efter programstart. For kontanthjælpsmodtagere er fastholdelseeffekten ikke signifikant, så deltagelse for kontanthjælpsmodtagere har ingen betydning for varighed indtil selvforsørgelse. Igen spiller det ingen rolle om aktivering sker samtidig med deltagelse i danskundervisning eller ej.

Jespersen, Jakobsen & Bøge (2006) udmærker sig ved at se på beskæftigelsesgrader og årsløn, modsat selvforsørgelsesgraden, der er anvendt i mange danske studier, og ved at måle udfald op til otte år efter påbegyndt aktivering. Studiet indeholder resultater for forsikrede ledige i perioden 1995-2002. Det skal nævnes, at der ikke rapporteres signifikans, men stikprøven er relativt stor, så det vurderes, at signifikans på 5%-niveau opnås i de fleste tilfælde. Endelig skal også nævnes, at der kan være problemer med metoden for særligt aktiverende forløb, idet der er signifikante forskelle mellem deltagere og ikke-deltageres karakteristika før deltagelse i aktivering (tyder på dårlig matchkvalitet). Forfatterne bemærker dog, at det er begrænset til specifikke delpopulationer (26-34-årige samt dem uden uddannelse). De finder, at særligt aktiverende forløb har en negativ men lille (i størrelsesordenen 5% mindre beskæftigelsesgrad) effekt på beskæftigelsesgraden, indtil 25 kvartaler efter påbegyndt aktivering, hvorefter effekten er lille og positiv i perioden ud 33

kvartaler efter påbegyndt aktivering. Det vurderes derfor, at den samlede effekt over perioden er tæt på nul. Opdelt på uddannelsesniveau viser ordningen at have noget større effekter for ledige med en erhvervskompetencegivende uddannelse. Effekten er i størrelsesordenen 10% øget beskæftigelsesgrad omkring 12 kvartaler efter påbegyndt aktivering og perioden ud. Opdelt på alder ses en tendens til, at effekten er lavest for de 35-39-årige. Det virker ikke umiddelbart klart, hvorfor effekten skulle være lavere for netop denne aldersgruppe i forhold til fx 25-34-årige og 40-44-årige. Opdelt på køn er effekten tidligere positiv for mænd end for kvinder, hvilket fx kan afspejle, at mænd deltager i kortere foranstaltninger end kvinder (og dermed at der er mindre fastholdelse). Det findes, at særligt aktiverende forløb ikke har nogen effekt på lønindkomsten 5½ år efter påbegyndt aktivering, men at effekten bliver positiv herefter og perioden ud, otte år efter påbegyndt aktivering. Effekten ligger i det 7. og 8. år på omkring 20.000 kr. årligt. Effekten er betydeligt større for dem med videregående uddannelse og for mænd, mens den er negativ for de 35-39-årige. Lønindkomsten er dog inklusive løn under aktivering med løntilskud, så i den udstrækning, at særligt tilrettelagte forløb fører til øget brug af aktivering i løntilskud, vil metoden give for positive resultater på årslønnen.

I Rambøll (2008b) findes, at særligt tilrettelagte projekter reducerer selvforsørgelsesgraden for ikke-forsikrede. Studiet har en række metodemæssige svagheder som nævnt i afsnit 5.1.1.

Skipper (2010) blev beskrevet ovenfor, og her findes, at effekten af særligt tilrettelagte projekter er en reduktion af selvforsørgelsesgrad på 5-10% inden for matchgruppe 4-deltagere i det første år efter påbegyndt aktivering. Særligt tilrettelagte projekter reducerer beskæftigelsesgraden med 4%, lønindkomst med 12.000 kr., og endelig mindsker de den offentlige overførselsindkomst med omkring 23.000 kr. årligt. For matchgruppe 5 er der som for de korte afklaringsforløb ingen signifikante effekter på beskæftigelsesgraden eller lønindkomst. Derimod mindskes selvforsørgelsesgraden også for denne gruppe af særligt tilrettelagte projekter og årlig overførselsindkomst mindskes med omkring 26.000 kr. årligt.

Særligt tilrettelagte uddannelsesforløb

Seks studier behandler særligt tilrettelagte uddannelsesforløb herunder specifikke korte ikke-ordinære uddannelsesforløb som aktivering på produktionsskole og højskole (Jespersen, Jakobsen & Bøge 2006; Graversen & Weise 2001; Christensen 2002; Langager 1997; Beskæftigelsesministeriet 2005b; Skipper 2010). Det skal nævnes at Christensen & Jakobsen (2009) evaluerer effekten af særligt tilrettelagte forløb og projekter under et, og blev rapporteret ovenfor. Tabel 5.3 præsenterer en oversigt over resultaterne fra disse studier.

Tabel 5.3 Resultater for særligt tilrettelagte uddannelsesforløb

Studie	Målgruppe	Uddannelse	Udfald	Resultat	Høj kvalitet
Beskæftigelsesministeriet (2005b)	Forsikrede	Højskoler		+	
		Generelt	Selvforsørgelse	+	Nej
	Ikke-forsikrede	Generelt		+	
Christensen (2001)	Ikke-forsikrede	Produktionsskole	Nettogeinst	-	Nej
		Daghøjskole		-	
Graversen & Weise (2001)	Ikke-forsikrede	Produktionsskole		+	Nej
		Daghøjskole	Offentlig forsørgelse	-	
	Forsikrede	Generelt		+	
Jespersen, Jakobsen & Bøge (2006) ^{a)}	Forsikrede	Daghøjskole	Offentlig forsørgelse	-	Ja
		Daghøjskole	Årsløn	-	
Langager (1997) ^{b)}	Forsikrede	Højskole		0	Nej
		Daghøjskole	Bruttoledighed	+	
		Øvrige højskoler		+	
Skipper (2010)	Ikke-forsikrede, Matchgruppe 4	Generelt	Selvforsørgelse	-	Ja
			Beskæftigelse	-	
			Løn	-	
			Offentlig overførsel	-	

a) Effekten er målt i forhold til ordinær uddannelsesaktivering.

b) Højskoler omfatter folkehøjskoler og produktionshøjskoler. Andre højskoler omfatter oplysningsforbund, private uddannelsesinstitutioner og andre kursusudbydere.

Anm.: Resultat er angivet ud fra, om effekten er positiv i forhold til fx at reducere varighed af ledighed, øge beskæftigelse eller selvforsørgelse og vice versa for negativ. Effekter der ikke er signifikante på 5%-niveau er angivet ved "0". Ved opgørelse af evidens er Christensen (2001) ikke medregnet, da det er baseret på effekterne i Graversen & Weise (2001).

Samlet evidens

- Der er indikation for, at effekten af særligt tilrettelagte uddannelsesforløb har en positiv effekt. Dette gælder, uanset om alle resultater medregnes (inkl. delresultater for specifikke uddannelsesforløb), eller evidens opgøres specifikt for forløb i særligt tilrettelagte uddannelsesforløb generelt. Evidens er dog modstridende, når der ses separat på forløb på højskoler, og der er ingen (sikker) viden om separate forløb på produktionsskoler. Dertil bemærkes, at de to studier der finder, at særligt tilrettelagte uddannelsesforløb har negative effekter på både selvforsørgelse og løn er af høj kvalitet, mens de tre studier der finder positive effekter, alle er af lavere kvalitet.
- Der er indikation for, at effekten er negativ på kort sigt for udsatte ledige med problemer ud over ledighed. Det er baseret på ét studie.
- Der er modstridende viden om effekten på længere sigt. Mens et enkelt studie finder, at effekterne af særligt tilrettelagte uddannelsesforløb konvergerer mod nul over en treårig periode for ikke-arbejdsmarkedsparede, finder et andet studie, at effekten af aktivering af forsikrede på daghøjskole er negativ over 5 år⁵.

⁵ Effekten er målt i forhold til ordinær uddannelse (Jespersen, Jakobsen & Bøge 2006). Med mindre ordinær uddannelse har store positive effekter, tyder det dermed på, at effekten af daghøjskole også er negativ fem år efter deltagelse.

De enkelte studier

Beskæftigelsesministeriet (2005a; 2005b) vurderer effekten af aktivering i særligt tilrettelagte uddannelsesforløb generelt samt specifikt på højskoler for forsikrede ledige aktiveret i 2003-2004. For både forsikrede og ikke-forsikrede ledige har særligt tilrettelagte uddannelsesforløb en lille positiv effekt på selvforsørgelsesgraden, for sidstnævnte uanset om de ledige har andre problemer ud over ledighed eller ej. I Beskæftigelsesministeriet (2005b) vises en figur, der viser, at særligt tilrettelagt uddannelse har negative effekter for forsikrede ledige over 50 år. Her findes også, at særligt tilrettelagte uddannelsesforløb på højskoler øger selvforsørgelsesgraden på ca. 6%, og det angives, at højskoler er et på tidspunktet relativt hyppigt anvendt aktiveringsredskab. Igen understreges risikoen for, at studiet finder for positive resultater.

Christensen (2002) anvender effektmålene fra Graversen & Weise (2001) til at foretage en cost-benefit-analyse af de inkluderede indsatser. Effekterne omregnes fra ændrede overførselsgrader til monetære gevinster med en gennemsnitsløn på 285.000 kr. Til beregning af omkostninger inkluderes indkomsterstøttende ydelser, driftsudgifter til deltagerbetaling, løn, administration af aktiviteterne og husleje, der alle vægtes med aktiverings varighed. Nettogevinsten beregnes over en seksårig periode med en diskonteringsrate på 8%. Der er ikke taget højde for skatteforvridding og andre dødvægtstab af aktivering, men det opvejes dog delvist af en høj diskonteringsrate på fremtidige gevinster. Resultaterne opdeles efter alder, antal børn og parstatus. Analysen viser, at aktivering i særligt tilrettelagte uddannelsesforløb på daghøjskoler medfører et stort samfundsøkonomisk tab for alle de betragtede populationsgrupper. Derimod viser resultaterne, at aktivering i særligt tilrettelagte uddannelsesforløb på produktionsskoler har en positiv nettogevinst for aktiverede over 25 år og for enlige over 25 med 2 børn. For unge, samlevende og enlige uden børn er gevinsten negativ. Det skal understreges, at det ikke er angivet, om beløbene er signifikante, og at effektmålene formentlig har en positiv bias.

Graversen & Weise (2001) ser på effekten af afslutning af deltagelse i en række foranstaltninger for ikke-forsikrede ledige. De aktiverede er aktiveret i perioden 1995-98, og der anvendes kvartalsvis offentlig overførselsgrad som udfald. Som for andre tidlige studier med et før-efter-design uden en kontrolgruppe, kan effektmålingen have tendens til at give for positive resultater. Deltagelse på produktionsskole reducerer ifølge undersøgelsen overførselsgraden med omkring 6 procentpoint, mens deltagelse i aktivering på daghøjskole øger overførselsgraden med 2-3 procentpoint. Aktivering på produktionsskole mindsker overførselsgraden mere for mænd end for kvinder, og effekten af aktivering på daghøjskoler er negativ for mænd (dvs. overførselsgraden mindskes). For unge under 25 år uden en gymnasial eller erhvervskompetencegivende uddannelse ses de omvendte fortegn: aktivering på produktionsskole øger overførselsgraden, mens aktivering på daghøjskole reducerer overførselsgraden. For forsikrede ledige findes, at særligt tilrettelagte uddannelsesforløb reducerer overførselsgraden.

Jespersen, Jakobsen & Bøge (2006) evaluerer effekten af aktivering i særligt tilrettelagte forløb på daghøjskoler. De fundne effekter måles op imod aktivering i ordinær uddannelse i stedet for ingen aktivering, hvor de finder, at aktivering i særligt tilrettelagte forløb på daghøjskoler har en negativ beskæftigelseeffekt i store dele af den betragtede periode, og effekten stiger til omkring -35%, 18 kvartaler efter påbegyndt aktivering. Det samme billede ses for løneffekter. Der mindes om, at der er et potentielt problem med metoden også for denne type aktivering (potentielt dårlig matchkvalitet), se ovenfor.

Langager (1997) evaluerer arbejdsmarkedsreformen fra 1994 ved at betragte forsikrede ledige, der blev aktiveret i 1995-96. Der anvendes fixed effekt-metoden og udfaldet er bruttoledighed, der inkluderer ledighed (AF-registreret, aktivering og orlov). Opdelt på uddannelsessted findes, at særligt tilrettelagte uddannelsesforløb ved daghøjskoler eller øvrige højskoler reducerer bruttoledigheden med henholdsvis 3% og 10%, mens forløb på højskoler ikke har nogen signifikant effekt. Højskoler omfatter i dette studie folkehøjskoler og produktionshøjskoler. Andre højskoler omfatter oplysningsforbund, private uddannelsesinstitutioner og andre kursusudbydere.

Skipper (2010) finder, at særligt tilrettelagte uddannelsesforløb reducerer selvforsørgelsesgraden med 5-10% for matchgruppe 4-deltagere i det første år efter påbegyndt aktivering, men effekten er væk cirka 1½ år efter påbegyndt aktivering. Særligt tilrettelagte uddannelsesforløb reducerer beskæftigelsesgraden med 5%, den årlige lønindkomst med 9.000 kr., og endelig mindsker det den offentlige overførselsindkomst med omkring 20.000 kr. årligt. Der er ingen evaluering af særligt tilrettelagte uddannelsesforløb for matchgruppe 5.

Jobsøgningskurser

Seks studier behandler jobsøgningskurser (Aarhus Amt 2003; Rambøll 2003; Graversen & van Ours 2008; Rambøll 2008a; Arbejdsministeriet 2000; Vikström, Rosholm & Svarer 2011). Tre studier indeholder effektmål af jobsøgningskurser, hvoraf den ene er af begrænset kvalitet (Arbejdsministeriet 2000), mens to er af god kvalitet.

Tabel 5.4 Resultater for jobsøgningskurser

Studie	Målgruppe	Udfald	Resultat	Høj kvalitet
Arbejdsministeriet (2000)	Forsikrede	Selvforsørgelse	+	Nej
Vikström, Rosholm & Svarer (2011)	Forsikrede	Selvforsørgelse	+	Ja
Graversen & van Ours (2008)	Forsikrede	Selvforsørgelse	0	Ja

Samlet evidens

- Der er modstridende viden om effekten af jobsøgningskurser. Der er ingen resultater for udsatte ledige eller for effekter på længere sigt.
- Der er moderat evidens for, at en tidlig indsats bestående af jobsøgningskurser og intensiveret samtale har en positiv effekt på selvforsørgelsen. Mens det ene højkvalitetsstudie tilskriver det jobsøgningskurserne, tilskriver det andet højkvalitetsstudie det den hyppigere kontakt med sagsbehandler.

De enkelte studier

Både Graversen & van Ours (2008) og Vikström, Rosholm & Svarer (2011) er baseret på det danske lodtrækningsforsøg Hurtig-i-Gang-forsøg og forsøger at evaluere effekten af de delkomponenter, der indgik i forsøget. Forsøget kørte i 2005-06 i to danske regioner, og i begge regioner bestod indsatsen i en sekventiel række af delindsatser over de lediges første 30 ledighedsuger. Jobsøgningsdelen er et to-ugers forløb, der ligger allerede efter 5-6 ugers ledighed, og som ligger inden et kontaktforsøg med samtaler med jobkonsulenter, der igen ligger inden aktivering i uddannelse eller på en arbejdsplads efter cirka 20 ugers ledighed. Lodtrækningen går på deltagelse i hele pakken, og derfor kan der ikke identificeres effekter af delkomponenterne uden yderligere antagelser.

Det skal nævnes, at den officielle evaluering af Hurtig-i-gang (Graversen, Damsgaard & Rosdahl 2007) evaluerer effekten af den sammensatte pakke bestående af samtaler, job-søgning og aktivering, og dermed ikke eksplicit af jobsøgning. Derfor inkluderes den ikke i oversigten. En efterfølger til dette forsøg, Hurtig-i-gang 2, var eksplicit designet på at evaluere, om to af delelementerne i Hurtig-i-gang, intensive møder eller fremrykket aktivering, var årsagen til, at Hurtig-i-gang havde gode effekter (Rosholm & Svarer 2010). Selve job-søgningskurset fra Hurtig-i-gang er imidlertid ikke med i 2'eren. Derfor medtages studier baseret på dette forsøg ikke.

Vikström, Rosholm & Svarer (2011) viser, at der er positive effekter af jobsøgningskurserne i størrelsesordenen at overgangen til selvforsørgelse øges med 5-8%. Der er tendens til, at jobsøgningskurser har større effekt for mænd end for kvinder, og at effekterne generelt er større for yngre under 40 end ældre. Den primære antagelse, dette resultat baseres på, er, at effekterne kan relateres til timingen af delkomponenterne. Da jobsøgningskurserne ligger tidligt i forløbet, er det primært en antagelse om, at de efterfølgende kontaktfølgende ikke har store ex ante (motivations-)effekter, der er afgørende for fortolkningen af effekten af jobsøgningskurset.

Graversen & van Ours (2008) finder på baggrund af en varighedsanalyse, at den positive effekt initialt i ledighedsforløbet for de aktiverede synes at være drevet af den hyppigere kontakt med jobkonsulenter. Deres analyse er ikke baseret i samme grad på en antagelse om inddeling i effekter efter afgrænsede tidsintervaller, men omvendt i højere grad baseret på antagelser om funktionel form, og at der kan kontrolleres for selektion i løbet af forløbet ved hjælp af varighedsmodel og observerede karakteristika.

Arbejdsministeriet (2000) har set på betydningen af at deltage i jobsøgningskurser i 1996-1998. De finder, at dagpengemodtagere der deltager i jobsøgningskurser har en betydeligt lavere (23-32%) overførselsgrad et år efter endt aktivering end i perioden tre år før. Resultatet skal dog tages med et vist forbehold, da det anvendte før-efter-effektmål formentlig giver for positive effekter. Ud over de tre effektstudier findes tre studier, der evaluerer jobsøgningskurser uden egentlige effektmålinger.

Aarhus Amt (2003) er baseret på et forsøgsprojekt med øget jobsøgning i Aarhus Amt for ledige SID'ere ("I Job igen"). Forsøget kørte over en treårig periode fra 1998, og resultater følges frem til 2003. Der rapporteres arbejdsmarkedsstatus efter endt deltagelse. Desværre er der ikke foretaget nogle før-målinger, og der er heller ikke inkluderet en kontrolgruppe, så en effektmåling kan ikke foretages. Indsatsen ligger tidligere og er en mere intensiveret indsats end den sædvanlige beskæftigelsesindsats. Således indledes med et treugers vejledningsforløb, hvor der lægges individuelle handleplaner, og de ledige er på virksomhedsbesøg, bliver introduceret til forskellige uddannelsesmuligheder, testes for læseevner og tilbydes læsekurser på 9. klasseniveau. Parallelt og efterfølgende hermed, kører forskellige aktiveringstiltag i form af 1-2 ugers jobsøgning, fem ugers jobsøgningskurser, forløb med vejledning, praktik og jobværksteder. Ifølge rapporten følges indsatserne i højere grad op, og sagsbehandlere har et tættere samarbejde med A-kassen og SID's faglige afdeling, end det er tilfældet i den sædvanlige indsats. Ved projektmålingens afslutning (september 2003) var 38% af deltagerne, der ikke overgår til efterløn, pension eller helt fravælger dagpenge i perioden, beskæftigede: 3% i ordinær uddannelse, 15% aktiverede, 16% ledige og 4% sygemeldt.

Rambøll (2003) er et studie udført for Arbejdsmarkedsstyrelsen af aktivering for forsikrede og ikke-forsikrede ledige i 2002. Der anvendes spørgeskemadata for næsten 7.000 forsikrede ledige og for 675 på kontanthjælp. Studiet er et af en række bestilt af Arbejdsmarkedsstyrelsen med forgængere i 1997, 1999, 2000 og 2001. Da studierne ikke indeholder effektmålinger, er det valgt ikke at omtale tidligere studier i denne serie fra Arbejdsmarkedsstyrelsen men at medtage det seneste, for at give en mere detaljeret beskrivelse af typer af opkvalificerende aktivering. På daværende tidspunkt var uddannelsesaktivering den mest anvendte aktive foranstaltning. Hele 68% af de forsikrede deltagere i spørgeskemaet har været i uddannelsesaktivering i 2002. Heraf har 17% været på jobsøgningskursus, 14% på grundlæggende EDB-kursus, 12% på alment forberedende uddannelse og 9% på et it-kursus. Deltagernes egen oplevelse af formålet med aktiveringen har været at øge beskæftigelseschancerne (23%), at opkvalificere (22%) og enkelte for at omskoles (8%), eller på grund af at de ikke havde andre valg (8%). Det berettes, at andelen, der er i arbejde ½ år efter aktivering, i gennemsnit er 32% for alle aktiverede. Andelen der er beskæftigede ½ år efter endt aktivering er lidt lavere for deltagerne i de nævnte kurser, fx 30% for deltagere i jobsøgningskurser, 26% for deltagere i grundlæggende EDB og 24% på andre ikke-kompetencegivende kurser. Det vides dog ikke, hvad disse forskelle skyldes. Ved at inddеле de ledige i tre risikogrupper opgjort på baggrund af, om de er ældre end 50, har dårligt eller nogenlunde selv vurderet helbred, og om de ikke har en kompetencegivende uddannelse, ses, at deltagere i jobsøgningskurser fordeler sig gennemsnitligt på risikogrupperne, mens deltagerne i grundlæggende EDB har flere højrisikodeltagere, og deltagere i it-kurser har færre højrisikodeltagere.

Rambøll (2008a) foretager som tidligere nævnt en evaluering af initiativet *Ny chance til alle* for langtidsledige kontanthjælpsmodtagere. Heri fremgår det bl.a. at kommunerne med dette initiativ har benyttet lejligheden til at opgradere deres indsats over for svage ledige. De har bl.a. benyttet andre aktører i langt højere grad (84% har anvendt anden aktør), særligt til kortere kurser som del af et projektførløb. Jobsøgningskurser er et relativt hyppigt anvendt middel, og analysen indikerer, at kommuner, der anvender jobsøgningskurser, opnår bedre resultater. Der er dog grund til at understrege, at dette ikke er en egentlig effektmåling.

Læsekurser

Tre studier behandler læsekurser og forberedende voksenundervisning (FVU), (Rambøll 2008a; Rambøll 2009; Jensen & Holm 2001) for ledige. Ingen af disse foretager valide effektmålinger for lediges chance for at komme tilbage til arbejdsmarkedet.

Rambøll (2008a) belyser brugen af læsekurser i evaluering af initiativet *Ny chance til alle* for langtidsledige kontanthjælpsmodtagere. Det er også tidligere nævnt, at læse- og stavekurser ikke bliver anvendt i særlig stort omfang under dette initiativ. Ikke desto mindre ses ud fra en analyse på kommuneniveau, at der er en højere andel af ledige, der bliver selvforstået i de kommuner, der anvender læse- og stavekurser. Selvom der kontrolleres for andelen af ledige i matchgruppe 4 og 5, er der dog, som tidligere nævnt, flere årsager til, at den anvendte metode ikke er retvisende som effektmål.

Rambøll (2009) indeholder ingen effektmålinger, men er inkluderet, da det indeholder relevante oplysninger i forhold til brugen af FVU for ledige. Studiet beskriver et forsøgsprojekt med screening for og, hvis behovet viser sig, opkvalificering af ledige med læsevanskeligheder. Forsøget var møntet på nyledige med kort eller ingen uddannelse og foregik fra

august 2007 til december 2008, og 15 jobcentre deltog i forsøget. Tilbuddet om opkvalificeringen er forberedende voksenundervisning (FVU), der er en indsats, som anvendes i tilbud om særligt tilrettelagte forløb. Der anvendes en screeningstest udviklet specielt til FVU. FVU tilbydes både i form af læse- og matematikundervisning, men i indeværende forsøg er kun set på læsedelen. FVU er for alle ledige over 18 år, og FVU-læsning opdeles i fire trin, hvor første trin er 30-60 timers undervisning. Forsøget havde sat en målsætning om, at 5000 skulle screenes, men det kunne ikke nås, bl.a. på grund af et lavt ledighedsniveau, og at mange adspurgte sagde nej. 1.568 blev screenet, og 70% af de screenede blev vurderet til at have behov for FVU. Kun 39% af de screenede, hvor der konstateres et behov for opkvalificering, påbegyndte FVU, men kun 16%, svarende til 145 af dem med behov, havde gennemført pr. december 2008. Da nogle deltagere stadig var i gang med FVU ved projektets afslutning, forventes det, at færdiggørelsesprocenten vil nå op på 27%. Blandt deltagerne var der en overvægt af kontanthjælpsmodtagere samt unge ledige. 70% af kontanthjælpsmodtagerne er i matchgruppe 4 eller 5.

Generelt må det derfor skønnes, at der er en del implementeringsvanskeligheder i forhold til at screene for læsevanskeligheder. Det gælder både på jobkonsulentsiden, hvor de har ringe erfaringer med test og samtaler om læsebesvær, og det gælder for de ledige, hvor mange ikke vil testes.

Jensen & Holm (2001) indeholder effektmålinger af amternes læsekurser for voksne, der var en forløber for FVU. Studiet fokuserer ikke specifikt på ledige, men de ledige udgør den største gruppe af deltagerne og har de ringeste læsefærdigheder ved kursusstart. Der måles ikke effekter i forhold til beskæftigelse men på læsefærdigheder. Læsefærdighederne måles ved en test, der er udviklet til the international adult literacy survey (IALS), samt afkodningsevne, der beskriver færdigheder for ordgenkendelse. Kodningen af resultaterne svarer til dem, der også anvendes i PISA-undersøgelserne og er skaleret fra 0 til 500. Der anvendes en før- og en eftermåling for deltagere i kurser afviklet i 1999. I alt deltog 400 både i før- og eftermålingen ud af 1.103 oprindeligt tilmeldte kursister. Heraf er 29% ledige. 59% opnår bedre score efter kurset, svarende til en pointfremgang på 10-15 point, størst for dem med initialt ringeste færdigheder, hvor fremgangen er 20-30 point. Ledige har initialt en mindre score (10,5 point lavere end gennemsnittet), men givet initialt niveau, har arbejdsmarkedsstatus ikke i sig selv en betydning for resultatet. Ledige har dog en markant dårligere fremgang i ordgenkendelse i forhold til beskæftigede. Selvom oplevet udbytte opdeles ikke på beskæftigelsesstatus, men det er interessant at observere, at blandt dem, der oplever forbedrede læse- og skrivefærdigheder (30%), er der lige mange, der faktisk opnår en bedre score, som ikke gør. I forbindelse med disse studier kan nævnes, at FVU også var en del af lodtrækningsforsøget *Unge – Godt i Gang*, men at implementeringen af netop denne del ikke lykkedes, så der ikke er foretaget effektmåling på den del (Høeberg m.fl. 2011).

Forsøgsprojekter

Fem studier omhandler forsøgsprojekter, som kan give en yderligere indsigt i muligheder for at udvikle nye indsatser under paraplyen af indsatser hørende til tilbuddet om vejledning og opkvalificering (Rambøll 2008a, 2009; Hansen & Malmgren 2011; Aarhus Amt 2003; LG Insight 2006). Det skal understreges, at ingen af disse forsøg er randomiserede kontrollerede forsøg, men blot forsøg i den forstand, at nye interventioner afprøves. Heraf er Rambøll (2009) og Aarhus Amt (2003) omtalt tidligere.

Rambøll (2008a) indeholder en beskrivelse af 10 forsøgsprojekter rettet mod kontant-hjælpsmodtagere, der enten er yngre kvinder med anden etnisk baggrund, har sociale problemer eller har misbrugsproblemer. For alle grupper omhandler nogle af forsøgene nye delelementer af vejledning og opkvalificering, fx nye metoder til jobsøgning samt opkvalificering af sociale kompetencer, men dog ofte kombineret med virksomhedsrelaterede forløb. Som eksempler på forløb kan nævnes Odense Kommunes forløb for kvinder med anden etnisk baggrund. Projektet har været baseret på et otteugers introduktionsforløb indeholdende bl.a. hjemmebesøg, individuel coaching og besøg fra arbejdspladser og uddannelsesinstitutioner. Herefter er der blevet gennemført kompetenceafklaring, mentorforløb, sprogtræning og praktikforløb. Et eksempel på forløb over for målgruppen med sociale problemer er AOF Østfyn, der anvendte en kombination af undervisning i samfundsforhold, matematik, dansk, it og kostvejledning med drøftelser vedrørende psykologiske, sociale og personlige problemstillinger. I alt indgik 561 ledige i et af de 10 forsøg. 24% heraf er efter forsøget kommet i beskæftigelse eller uddannelse, men raten varierer fra 3% (Sydhavnskompagniet) til 37% (Odense Kommune) og 56% (AOF Metropol) på tværs af forsøgene. Raterne her er betydeligt højere for projekter med etniske kvinder som målgruppe, hvilket blandt andet afspejler, at det er en mere ressourcestærk gruppe end de andre.

Hansen (2006) beskriver et forsøgsprojekt, der fandt sted i perioden 2003-2005 og omhandlende to indsatser, hvor målgruppen er socialt dårligt stillede med misbrugsproblemer. Den ene indsats omhandlede samtalekurser på døgninstitutioner for hjemløse. Det omtales ikke yderligere her, da indsatsen ikke er relevant for dette studies fokus. Det andet tilbud er derimod. Det er dagskurser, som udbydes som alternativ til behandling på døgninstitutioner, i lyset af de erfaringer der ofte er med at få ledige med fx misbrugsproblemer indlagt på døgninstitutioner. Dagskurserne blev tilbudt i fire kommuner og kombinerer indsatsen mod misbrug med aktivering. Henvisningen eller visitationen til projekterne forestås af sagsbehandlere i kommunen efter forskellige kriterier – afhængig af afgrænsningen af målgruppen og målsætningerne med projektet. Et typisk kursus består af undervisning af 6-8 ugers varighed, nogle med længerevarende opfølgning. Det nye i dagskurserne er, at der ikke behandles, før der aktiveres, og at ædruelighed er et "skridt på vejen", men ikke et mål i sig selv. Kurserne har involveret både undervisere med kompetencer på misbrugsområdet og undervisere med kendskab til erhvervsvejledning og det lokale arbejdsmarked og virksomheder. Studiet anvender DREAM-data for den samlede population af deltagere i dagskurser. Det er 130 personer i alt. For disse personer er deres arbejdsmarkedsstatus opgjort midtvejs og ved afslutning af årene 2002-2005. Det viser et klassisk forløb, hvor andelen af selvforsørgede falder fra 39 i 2002 hen mod aktivering i 2004 på 24 for at stige til 41 i slutningen af 2005 efter dagskurset. Den sidste stigning tolkes som en effekt af dagskurserne. Dette er dog behæftet med en klassisk fejltolkning. Lignende forløb ses for deltagere i stort set alle aktiveringsforløb, og da der ikke er en kontrolgruppe, kan der ikke sluttes noget om effekten af dagskurser.

LG Insight (2006) er en evaluering af forsøg sat i gang med midler fra satspuljeaftalen i 2004 og 2005. Formålet med forsøgene var at styrke den beskæftigelsesfremmende indsats over for indvandrerkvinder. Der blev givet støtte til i alt 52 projekter med 881 kvinder med ikke-dansk baggrund som deltagere. LG Insight (2006) indeholder en oversigt over centrale resultater og konklusioner fra forsøgene med fokus på forsøgenes betydning for deltagerens beskæftigelses- og uddannelsesmæssige situation. Forsøgene kan inddeles i fire overordnede grupper i forhold til, om de primært benytter sig af en coachordning, opkvalificerende forløb, nye aktiveringstiltag eller særligt målrettede forløb med AF's etniske konsu-

lenter og ligestillingskonsulenter. Projekterne i 2004 har primært været udført af kommuner og uddannelsesinstitutioner, mens de i 2005 i højere grad involverede private firmaer og frivillige organisationer. 214 deltagere påbegyndte projekter med uddannelse som mål. Heraf påbegyndte 60 en ordinær uddannelse. Det vurderes, at projekterne generelt har været for kortvarige i forhold til at opbygge interesse- og kompetencer for at påbegynde uddannelse. 13 projekter har modtaget støtte til en coachordning. I modsætning til en "mentor", hvis virke i nogen grad afgrænses fysisk og handlingsmæssigt til virksomhedens eller uddannelsesinstitutionens rum, så kendetegner det coach-funktionen, at coachen forsøger at binde flere forskellige – men overlappende – indsatsfelter sammen. I studiet opgøres "udslusningseffekten", dvs. andelen af deltagerne, der efter deltagelse er i beskæftigelse eller uddannelse. Udslusningseffekten er 26% for nyskabende initiativer, 39% for opkvalificerende forløb og 48% for coachordninger. Disse varierer over tid, idet fx coachforløb igangsat i 2004 har en udslusningseffekt på 57% og opkvalificerende forløb igangsat i 2005 har en udslusningseffekt på 54%.

Opsamlende viser denne korte gennemgang af forsøgsprojekter eksempler på, at der foregår en lang række af forsøg primært forankret i kommuner med sigte på at forbedre indsatserne over for især de svagere ledige. Det er dog beskæmmende, at så få indeholder effektmålinger af forsøgene, således at vi reelt ikke ved, hvordan de virker. Omvendt ligger der relativt lettilgængelige muligheder for at komme et spadestik dybere end mange registerbaserede analyser ved at evaluere nogle af disse forsøg påny. Dette kan gøres, såfremt CPR-numre for deltagere er bevaret, så der fx kan kobles registerdata på forsøgene, hvilket giver mulighed for at konstruere kontrolgrupper til forsøgene.

5.2 Internationale studier

En oversigt over de internationale studier findes i appendiks tabel A2. De inkluderede internationale studier er på grund af strengere inklusionskriterier alle af god kvalitet. Der er fundet 25 studier i alt. Af hensyn til overblikket er der ikke i samme grad som i de færre danske studier gået i detaljer i forhold til forskellige effekter for forskellige udfald i tabellerne. Dette beskrives i den efterfølgende tekst. Studierne er ordnet efter lande.

5.2.1 Specifikke indsatstyper

Der er identificeret to overordnede kategorier af studier. 16 studier indeholder en effektmåling af jobsøgningskurser, mens 13 studier behandler indsatser klassificeret som kortere kurser, som ikke er specificeret til primært at være jobsøgningskurser. Sidstnævnte kan til en hvis grad sammenlignes med de danske kurser, der hører under særligt tilrettelagte uddannelsesforløb eller kortvarig afklaring og vejledning. Enkelte af studierne behandler begge typer kurser, hvorfor summen af studier der gennemgår disse typer af indsatser, er større end det samlede antal studier. Indhold af interventionerne og deres effekter beskrives i det følgende.

Jobsøgningskurser

Resultaterne af studier, der evaluerer jobsøgningskurser, er opsummeret i tabel 5.5. Det skal understreges, at der er gråzoner mellem området jobsøgningskurser og interventioner som samtaler og vejledning, idet disse jo naturligt også vil dreje sig om jobsøgning. Vi har forsøgt at skelne mellem direkte vejledning i jobsøgning og anden mere generel vejledning

ud fra, om der er tale om egentlige kurser eller forløb, hvoraf det fremgår, at det er et mål at forbedre den lediges jobsøgningsevner fx skrivning af CV, søgeteknikker, interview osv. og altså ikke blot møde til (delvis monitorerende) samtale herom.

Tabel 5.5 Internationale studier af effekten af jobsøgningskurser

Studie	Målgruppe	Land	Resultat
Blundell m.fl. (2001)	18-24-årige Ledighed under 6 mdr.	England	+
Malmberg-Heimonen & Vuori (2005a)	Ledige med behov	Finland	0
Malmberg-Heimonen & Vuori (2005b)	Ledige med behov	Finland	0
Vuori m.fl. (2002)	Ledige	Finland	0
Hämäläinen, Uusitalo & Vuori (2008)	Ledige	Finland	0
Weber & Hofer (2004a)	Ledige el. i risiko herfor	Østrig	+
Weber & Hofer (2004b)	Ledige el. i risiko herfor	Østrig	+
Lechner & Wiehler (2011)	Ledige	Østrig	-
Lechner & Wunsch (2009)	Ledige	Østtyskland	-
Lechner & Wunsch (2008)	Ledige	Vesttyskland	-
Gerfin & Lechner (2002)	Ledige	Schweiz	-
Hägglund (2011)	Forsikrede ledige	Sverige	+
Gurgand, Crepon & Dejemeppe (2005)	Ledige	Frankrig	+
McGuinness, O'Connell & Kelly (2011)	Ledige	Irland	+
Centeno, Centeno & Novo (2009)	Ledige	Portugal	0
Freedman m.fl. (2000b)	Ikke-forsikrede	USA	+

Anm.: Resultat er angivet ud fra, om effekten er positiv i forhold til fx at reducere varighed af ledighed, øge beskæftigelse eller selvforsørgelse og vice versa for negativ. Effekter der ikke er signifikante på 5%-niveau er angivet ved "0".

Samlet evidens for jobsøgningskurser, internationale studier

- Der er modstridende viden om effekten af jobsøgningskurser. Kun et enkelt studie ser specifikt på ikke-forsikrede ledige, hvor der er indikation for en positiv effekt. Blandt de 16 studier er der syv, der finder positive effekter, hvoraf to er fra Østrig (begge af samme forfattere, der evaluerer indsatser i samme periode), en fra Sverige, Irland, Frankrig, England samt USA. Der er fire negative fund henholdsvis fra Tyskland (2), Schweiz henholdsvis Østrig, og der er fundet fem nuleffekter i Finland (4) og Portugal (1). Ud over en sammenklumpning af negative resultater fra Tyskland og nuleffekter i Finland er der ingen klar systematik med hensyn til, om der findes bestemte resultater i bestemte lande. Der er således modstridende viden, både med hensyn til om kurserne kombineres med sanktionering ved udeblivelse, om kurserne har motivationseffekter, om kurserne er korte, og om de har fokus på at øge den lediges selvtillid. Der er stærk evidens for, at kurserne ikke har substitutionseffekter i form af at påvirke afgang til job for ledige, der ikke tilbydes jobsøgning.
- Der er indikation af, at jobsøgningskurser ikke har nogen effekt for langtidsledige, men at effekten er positiv for udsatte ledige med andre problemer end ledighed og for lavtuddannede. Evidens er begrænset, da hvert resultat (for henholdsvis lang-

tidsledige, udsatte ledige og lavtuddannede) kun er baseret på ét studie, henholdsvis et finsk og to østrigske.

- Der er modstridende viden om effekten af jobsøgningskurser på længere sigt. Det er baseret på et tysk studie, hvori det findes, at jobsøgningskurser har negative effekter målt over 30 måneder efter påbegyndt aktivering, mens et fransk studie finder det modsatte, målt over samme tidsrum.

Der er flere grunde til, at det overordnet vurderes, at de positive resultater vejer tungere end resten, og det derfor kan tyde på, at jobsøgningskurser overvejende har positive effekter. Dels er tre af de fem nuleffekter fundet på baggrund af to (finske) eksperimenter, og endelig er alle fire studier, der peger på en negativ effekt karakteriseret ved at anvende en specifik metode, der muligvis giver en negativ skævhed i effektmålet (matching med tilfældig udvalgt startdato for kontrolgruppen, jf. Fitzenberger m.fl. 2012). Da alle studierne er publiceret, er det dog usikkert, hvordan denne skævhed skal vægtes.

De enkelte studier

Blundell m.fl. (2002) evaluerer en del af det engelske New Deal-program for unge ledige mellem 18 og 24, der har været ledige i mindst seks måneder. I modsætning til andre evalueringer af New Deal (fx Dolton & O'Neill 2002) er studiet specifikt ved, at det anvender et pilotstudie af første del af programmet, hvor der var fokus på jobsøgning ("Gateway-delen"). Hele New Deal-programmet inkluderede efterfølgende forløb med bl.a. uddannelse og løntilskud. Anvendelsen af pilotstudiet medfører en række designmæssige styrker. Selve indsatsen varede op til fire måneder og bestod i intensiv jobsøgningsassistance med en personlig vejleder med møder hver anden uge. Det skal understreges, at der i løbet af de fire måneder kan anvendes korte kurser, samt at deltagelse er obligatorisk, og at udeblivelse sanktioneres med fratagelse af understøttelse. Disse komponenter kan være en del af den fundne effekt. De finder, at jobsøgningsdelen af programmet øger overgangen til beskæftigelse for unge mænd med 1 procentpoint, fra et niveau på 26%. Effekten er en nedre grænse og er større i det første kvartal efter introduktion af programmet og falder derefter, hvilket stiller spørgsmålstejn ved langsigteffekten af programmet. Resultaterne viser endvidere, at kurset ikke synes at have nogen substitutionseffekter for ledige, der ikke har adgang til pilotprojektet.

Der er fire finske studier, hvoraf to er af samme type af jobsøgningskurser, og der indgår to lodtrækningsforsøg. Malmberg-Heimonen & Vuori (2005a) evaluerer et finsk jobsøgningskursus ved hjælp af et lodtrækningsforsøg foretaget i 1999. Interventionen gives i form af tidligere jobsøgning, dvs. kontrolgruppen bliver tilbudt det samme program seks måneder senere, såfremt de stadig er ledige. De rapporterede effekter er "intention-to-treat" effekter, da cirka en tredjedel af dem, der skulle modtage interventionen ikke mødte op til forsøget. De finder positive, men insignifikante effekter på andelen i beskæftigelse, fuldtidsjob eller et selvrapporeret "permanent" job seks måneder efter endt deltagelse. Der er en signifikant positiv stor effekt på, om de ledige er kommet i job, der matcher vedkommendes hovederhverv (selvrapporeret). Studiet finder en signifikant positiv effekt på andelen i beskæftigelse for ledige med højere understøttelsesniveau, der er tæt på udløb af perioden, hvori der kan opnås fuld understøttelse, dvs. i kombination med en trussel om reduktion i understøttelsen. Studiet har en række svagheder, bl.a. en lille stikprøve og en meget selekteret stikprøve i og med, at deltagerne er udvalgt både ud fra en subjektivt skøn, om de har behov for jobsøgningskursus, samt at de er indifferente over for deltagelse

i et lodtrækningsforsøg. Det skal understreges, at disse interaktionseffekter ikke er identificeret på baggrund af lodtrækningsforsøget og derved kan være påvirket af selektion.

Vuori m.fl. (2002) evaluerer effekten af et finsk jobsøgningskursus foretaget i 1996-97. Jobsøgningskurset var inspireret af det amerikanske Michigan Prevention Research Center, som havde opnået store positive effekter fra jobsøgningskurser evalueret ved lodtrækningsforsøg i slutningen af 1980'erne (fx Capland m.fl. 1989). Den finske version kaldes Työhön. Kurset er specielt derved, at det ud over jobsøgningskompetencer arbejder specifikt med at øge den lediges selvtillid og modvirke eventuelle demoraliserende effekter som følge af ledighed. Kurset varer fem halve kursusdage og foregår i grupper. Der måles effekter seks måneder efter kursusstart, og der findes ingen signifikante effekter på beskæftigelse, løn, jobtilfredshed eller depressionssymptomer. Derimod findes en signifikant positiv effekt på jobstabilitet og en negativ effekt på psykisk stress. Effekten på beskæftigelse er signifikant højere for ledige med 3-12 måneders ledighed end for ledige med kortere eller længere ledighedsperioder. Effekten er også højere for dem, der i forvejen havde depressionssymptomer. Det skal igen understreges, at disse interaktionseffekter ikke er identificeret på baggrund af lodtrækningsforsøget og derved kan være påvirket af selektion.

Hämäläinen, Uusitalo & Vuori (2008) anvender de to lodtrækningsforsøg fra Malmberg-Heimonen & Vuori (2005a) og Vuori m.fl. (2002) og ved at kombinere det med administrative data rapporteres effekter over en længere tidshorisont end den oprindelige på et halvt år. Her repliceres nuleffekt resultaterne seks år efter interventionen i 1996 og fire år efter interventionen i 1999.

Malmberg-Heimonen & Vuori (2005b) ser på effekten af at være tvungen ind i et jobsøgningsprogram ud fra truslen om sanktionering i forhold til frivillig deltagelse. Det evaluerer derfor en kombinationsindsats. Jobsøgningsforløbet foregik i grupper af varierende størrelse og varede fra tre til ti dage. De finder en positiv men insignifikant effekt af tvungen deltagelse på beskæftigelsesraten. Der er dog signifikante effekter på depressionssymptomer og troen på at kunne selv (self-efficacy), hvor tvungen deltagelse forværrer disse udfald. Det skal nævnes, at studiet har en række svagheder: Tvungen deltagelse er selvrapporteret, kun 672 observationer, samt brug af spørgeskemadata før deltagelse og et halvt år efter endt deltagelse.

Tre studier evaluerer østrigske jobsøgningskurser (Weber & Hofer 2004a; 2004b; Lechner & Wiehler 2011). Det østrigske jobsøgningskursus evalueret i Weber & Hofer (2004a; 2004b) involverer nogenlunde samme antal kursusdage som det finske, og fandt sted i samme periode under gode konjunkturer, men varer hele seks uger, da der ud over tre kursusdage i den første uge kun er en kursusdag i de efterfølgende uger. Kurset kaldes jobcoaching, er obligatorisk, har som målsætning at deltagelse skal påbegyndes inden for fire uger, og den ledige sanktioneres, såfremt man ikke møder op. Derfor er den målte effekt reelt effekten af tidligere deltagelse i jobsøgningskurser i forhold til senere. Begge studier anvender administrative data og timing-of-event-metoden, der tager højde for, at deltagere kan være forskellige for ikke-deltagere på ikke-observerbare karakteristika. Weber & Hofer (2004a) finder, at tidligere deltagelse i jobsøgningskurserne øger overgangen til beskæftigelse med 15%, og at effekten er større for kvinder, for østrigere og for lavt-uddannede. Weber & Hofer (2004b) undersøger, om effekten af jobsøgning afhænger af, hvornår i ledighedsforløbet kurset påbegyndes. De finder en positiv, næsten konstant, effekt for ledige med under et års ledighed, hvorimod effekten sænkes markant og bliver insignifikant for dem, der påbe-

gynder deltagelse efter et års ledighed. Det skal bemærkes, at størrelsen af effekten formentlig er påvirket af, at indsatsen forekommer i kombination med eventuel sanktionering, og at personer, der deltager tidligere i jobsøgningskurser formentlig også deltager tidligere i anden aktivering, og at en del af effekten derfor kan være enten en større motivations- eller programeffekt af disse.

Lechner & Wiehler (2011) evaluerer effekten af seks typer aktivering i Østrig, hvoraf det ene er jobsøgningskurser. Aktivering sker i tidsrummet 2000-2003, og de ledige følges indtil 2005. Ud over mere almindelig virksomhedsrettet aktivering indgår der i studiet også en indsats, der kaldes coaching for svagere ledige, samt opkvalificering. Da coaching indeholder virksomhedsrettet aktivering, og da opkvalificering ikke er opdelt på længde eller indhold, medtages disse ikke i denne oversigt. De finder, at jobsøgningskurser har en stor fastholdelseeffekt med reduktion i overgangen til beskæftigelse på 15% inden for det første halve år efter påbegyndt aktivering. Derefter går effekten mod nul, lidt hurtigere for kvinder end for mænd, men bliver ikke signifikant positiv i den betragtede periode på 37 måneder efter påbegyndt aktivering. De finder endvidere, at jobsøgningskurser reducerer afgang ud af arbejdsmarkedet med op til 5%. Reduktion i afgang fra arbejdsmarkedet er lidt større for kvinder end for mænd, hvilket bl.a. forklares ved, at kvinder, der deltager i jobsøgningskurser senere, har mindre orlov på grund af graviditet eller barsel.

To studier evaluerer jobsøgningskurser i henholdsvis det gamle Vest- og Østtyskland i samme periode; 2000-2002, og begge anvender matching som metode (Lechner & Wunsch 2008; 2009). Lechner & Wunsch (2008) ser på en lang række forskellige aktive foranstaltninger for ledige i Vesttyskland, heriblandt det såkaldte "job seeker assessment". I forhold til de tidligere nævnte korte og mere fokuserede jobsøgningskurser er der tale om længere kurser med et mere blandet sigte. De er en delkomponent af det, der i næste afsnit beskrives samlet som tysk "short training" eller trainingmassnahmen. Den gennemsnitlige planlagte varighed er på 56 dage, og ud over at opkvalificere den lediges jobsøgningskompetencer fungerer kurserne også som afklarende i forhold til den lediges muligheder samt som rådighedstestende. Lechner & Wunsch (2008) finder, at kurserne har en signifikant negativ effekt på beskæftigelsesraten 27 måneder efter påbegyndt kursus. Effekten er størst omkring otte måneder efter planlagt start, hvor beskæftigelsen er ca. 15% lavere end for dem, der ikke deltager i kurset. Kumuleret over 30 måneder er deltagerne to måneder mindre i beskæftigelse end ikke-deltagerne. Der er også signifikante effekter på lønnen, overførselsindkomst, stabilt job og anden aktivering, hvor alle effekter går i en negativ retning.

Lechner & Wunsch (2009) ser på tilsvarende foranstaltninger i det tidligere Østtyskland og finder endnu større negative resultater af kurserne med fokus på jobsøgning og afklaring: I nogle måneder reduceres beskæftigelsesandelen med over 20% som følge af deltagelse i kurserne. De større resultater kan formentlig delvis forklares af en blanding af en recession og store strukturelle problemer på det østtyske arbejdsmarked i lang tid efter genforeningen med ledighedsprocenter omkring 20% i årene, som studiet ser på.

Gerfin & Lechner (2002) foretager en evaluering af otte forskellige aktive indsatser over for ledige i Schweiz, hvor aktivering finder sted i 1998. Blandt de evaluerede indsatser er "Basic courses", der minder lidt om det finske program beskrevet ovenfor, hvor fokus er på at skabe selvtillid og motivation blandt de ledige samtidig med, at de forbedrer deres jobsøgningssevner. Basic courses reducerer beskæftigelsesraten et år efter deltagelse med 10.5%.

Kurserne har, på trods af deres korte varighed, en fastholdelseeffekt, særligt hvis de igangsættes tidligt i ledighedsforløbet, og de har ingen positiv programeffekt i de første 15 måneder efter påbegyndt aktivering.

I Hägglund (2011) findes estimater for motivationseffekter af et jobsøgningsprogram, der ligesom det danske Hurtig-i-gang kombinerer assistance med jobsøgning i form af gruppemøder med en monitorerende indsats i form af samtaler. Det er endvidere muligt at separere effekten af disse to, idet der anvendes data fra to regioner, hvori det ene anvendte den beskrevne indsats, mens den anden udelukkende anvendte monitoreringsdelen. Hägglund (2011) finder store signifikante motivationseffekter af den kombinerede indsats, men ingen af monitorering alene. Både overgangen til beskæftigelse og andre tilstande, der inkluderer sygedagpenge, førtidspension, uddannelse og ukendt tilstand, øges inden planlagt påbegyndelse af jobsøgning og monitorering, så effekten drives af motivationseffekter.

Det franske studie af Gurgand, Crepon & Dejemeppe (2005) evaluerer ligeledes en indsats ("Objectif emploi"), der kan kaldes jobsøgningshjælp for ledige med et afklaret jobmål. Under denne indsats tildeles den ledige en vejleder, der både bidrager med at forbedre jobsøgningsteknikker, foreslår steder at søge og giver forbindelser til arbejdsgivere. Forløbet varer tre måneder. Evalueringen foretages af indsatsen, som den fandt sted i 2001-2003, og der anvendes timing-of-event-metoden. Studiet evaluerer også en række andre vejledningsforløb af mere afklarende karakter. Jobsøgningsprogrammet øger både overgangen til beskæftigelse signifikant samtidig med, at den reducerer den efterfølgende overgang tilbage til ledighed. Effekterne stiger over den betragtede periode på 900 dage efter påbegyndelse og ender på 10% forøget beskæftigelse og 20% efterfølgende reduktion i ledighed.

McGuinness, O'Connell & Kelly (2011) evaluerer effekten af jobsøgningskurser med varighed på otte uger i Irland i 2006, hvor de finder, at kurserne øger afgang fra ledighed i op til seks måneder efter deltagelse. Det specificeres dog ikke, hvilken tilstand der overgås til, og deres primære anvendte metode, matching, er ikke mulig at anvende for jobsøgningskurserne på grund af få observationer. I stedet anvendes en probitmodel.

Centeno, Centeno & Novo (2009) anvender et pilotforsøg til at estimere effekten af to forskellige portugisiske jobsøgningsprogrammer; et for ledige under 25 år, som påbegyndes før seks måneders ledighed (Inserjovem), og et program for ledige over 25 år, som påbegyndes før 12 måneders ledighed (Reage). Begge programmer indeholder obligatorisk jobsøgning, og de ledige sanktioneres, hvis de udebliver. Indsatsen indeholder et kort kursus i fx CV-skrivning, samtaler og udmøntes med jobplan. De evaluerede programmer kan indeholde yderligere korte kurser, hvoraf nogle er erhvervsrettede. Indsatsen er derfor potentielt en kombinationsindsats, og resultaterne kan afspejle dette. Begge programmer har ingen signifikante effekter på overgangen fra ledighed til beskæftigelse. Pilotprojektet anvendes også til at vurdere, om programmerne har motivationseffekter eller substitutionseffekter. Der findes indikationer af tilstedeværelsen af en "omvendt" motivationseffekt, nemlig, at de ledige, der forventer at skulle deltage i programmet har en lavere overgang til beskæftigelse, inden programmet starter. Derimod findes i lighed med Blundell m.fl. (2002) ingen tegn på substitutionseffekter, hvilket heller ikke er ventet for denne type aktivering.

Det sidste studie, der rapporteres fra i dette afsnit, er et amerikansk studie af en indsats, der hører til gruppen af "work first"-initiativer (eller "welfare-to-work"), som der blev igangsat en del af i slutningen af 1980'erne og starten af 1990'erne i USA med fokus på ik-

ke-forsikrede ledige på overførselsindkomst med børn (Aid to families with dependent children, AFDC). Disse initiativer er karakteriseret ved bl.a. at tilbyde jobsøgningstræning og have et skarpt fokus på at komme i beskæftigelse, i stedet for fx først at skulle tilbyde forskellige former for opkvalificering. De er således nært beslægtede med (og har formentlig inspireret) fx det danske Hurtig-i-gang, det svenske Jobnättet og det finske Työhön. Freedman m.fl. (2000a) opsummerer resultaterne fra 11 forskellige lodtrækningsforsøg, hvoraf fire involverer work first-indsatser, som dog alle er implementeret i 1992-1994 og derfor ikke indgår i dette review. Det mest kendte af disse er formentlig Portland JOBS-programmet, hvori der blev fundet meget store positive effekter. En norsk litteraturoversigt, der identificerer 46 lodtrækningsforsøg over en lidt bredere ramme af indsatser, bekræfter de positive resultater fra USA, men konkluderer, at der ikke findes megen viden om, hvordan disse programmer virker uden for USA (Smedslund m.fl. 2006).

Freedman (2000b) rapporterer resultaterne Los Angeles Job-first GAIN projekt, der var et lodtrækningsforsøg, der blev igangsat i 1996 og derfor er det eneste, der specifikt rapporteres i denne oversigt. Dette projekt involverede både læring i jobsøgning, primært i "jobklubber", dvs. gruppemøder, tidlig intensiv individuel kontakt, et fokus på at øge den lediges selvtillid, samt et fokus på at acceptere "indgangsjob". Disse indsatser blev kombineret med streng sanktionering. Freedman (2000b) rapporterer, at deltagerne efter to år havde 10% højere beskæftigelsesrate og en løn, der var 1.627\$ højere end kontrolgruppens. Interessant er det, at indkomsten stort set forbliver uændret (den sidste måned ses dog en stigning på 9%), dvs. at de fundne job er lavtlønnede og ligger på niveau med overførselsindkomsten, samt at der ikke findes nogen utilsigtede effekter på deltagernes sundhed, deres børns sundhed (mange er enlige mødre) eller på deres selvrapporterede livskvalitet.

Samlet er der således evalueret både korte kurser med et specifikt fokus på jobsøgningstræning (fx det første finske på fem dage og de østrigske på seks dage) og længere forløb (fx engelske på fire måneder, tyske og irske på to måneder og franske på tre måneder). Andre dimensioner, hvorved kurserne kan variere, er om de anvendes som en kombinationsindsats med fx monitorering (fx svenske, tyske, amerikanske) eller med mulighed for sanktionering (fx engelske, finske, portugisiske og engelske). Oversigten inkluderer studier af kurser, der har som overordnet mål at øge den lediges selvtillid (fx amerikanske og finske), og endelig er der studier, der måler om jobsøgningkurserne har en motivationseffekt (fx svenske og portugisisk). Generelt er det vanskeligt at adskille effekten af de forskellige delkomponenter af indsatsene, og det er bemærkelsesværdigt, at de negative eller positive resultater ikke falder entydigt ud til den ene side for nogle af de her nævnte dimensioner. Der er dog stærk evidens for, at jobsøgningkurser ikke har nogen substitutionseffekter (engelsk og portugisisk studie).

Andre korte kurser med vejledning og opkvalificering

Resultaterne af de 13 studier, der omhandler effekten af kortere kurser med vejledning og opkvalificering, og som ikke er specificeret til udelukkende at være jobsøgningkurser, er opsummeret i tabel 5.6.

Der foreligger særligt mange studier af effekten af kortere kurser i Tyskland; hele 10 af de 13 studier. De resterende tre er fra Schweiz, Irland og Sverige. Det bemærkes, at der findes yderligere studier, af de omtalte korte kurser, på tysk, fx Stephan, Rässler & Schewe (2006), men disse er ikke medtaget. Det bemærkes også, som yderligere beskrevet nedenfor, at en del af de korte tyske kurser foregår på private virksomheder.

Tabel 5.6 Internationale studier af effekten af korte kurser, der ikke primært er jobsøgningskurser

Studie	Målgruppe	Land	Resultat
Hujer m.fl. (2006)	Ledige	Vesttyskland	+
Wolff & Jozwiak (2007)	Ikke-forsikrede ledige	Tyskland	+
Biewen m.fl. (2007)	Ledige	Tyskland	+
Lechner & Wunsch (2008)	Ledige	Vesttyskland	-
Osikominu (2012)	Ledige	Tyskland	+
Gordo & Wolff (2011)	Ikke-forsikrede ældre ledige	Tyskland	+
Huber m.fl. (2011)	Ikke-forsikrede ledige	Tyskland	+
Stephan & Pahnke (2011)	Ledige	Tyskland	+
Fitzenberger m.fl. (2012)	Ledige	Tyskland	+
Lechner & Wunsch (2009)	Ledige	Østtyskland	-
Gerfin & Lechner (2002)	Ledige	Schweiz	-
McGuinness, O'Connell & Kelly (2011)	Ledige	Irland	+
Carling & Richardson (2004) ^{a)}	Ledige	Sverige	-

a) Effekten er målt i forhold til andre typer aktivering.

Anm.: Resultat er angivet ud fra, om effekten er positiv i forhold til fx at reducere varighed af ledighed, øge beskæftigelse eller selvforsørgelse og vice versa for negativ. Effekter der ikke er signifikante på 5%-niveau er angivet ved "0".

Samlet evidens for korte kurser, internationale studier

- Der er stærk evidens for, at korte kurser har en positiv effekt på beskæftigelsen. Det gælder også specifikt for ikke-forsikrede. De positive effekter er med én undtagelse, Irland, alle fundet for kurser i Tyskland. Der er fundet negative effekter i Tyskland, Schweiz og Sverige. Det er derfor vanskeligt at karakterisere effekterne på tværs af lande og indsatsorganisering. Der er stærk evidens for, at klasseundervisning har mindre positive effekter end kurser på virksomheder, samt indikation for at opkvalificerende kurser har større effekt end monitorerende kurser. Der er modstridende viden om, hvornår i ledighedsforløbet de korte kurser virker bedst.
- Der er stærk evidens for, at korte kurser har en initial fastlåsningseffekt.
- Der er stærk evidens for, at korte kurser har en positiv programeffekt.
- Der er stærk evidens for, at effekterne er positive for langtidsledige, men effekterne er mindre positive end for alle ledige. Der er indikation af en positiv effekt også for ledige med problemer ud over ledighed, men det er baseret på et enkelt studie. Der er endvidere stærk evidens for positive effekter for andre grupperinger af udsatte (lavtuddannede og indvandrere). Studierne for udsatte ledige er alle med én undtagelse, som er svensk, evalueringer af tyske kurser.
- Der er stærk evidens for, at kurserne har en positiv effekt på det mellemlange og lange sigt. Disse er alle for tyske kurser.

Korte tyske kurser

Grundet de mange studier af de tyske kurser, der indgår i denne oversigt, beskrives disse yderligere i dette afsnit. Dette bygger især på Biewen m.fl. (2007) samt Fitzenberger m.fl. (2012). Der findes en række primært nyere tyske studier, der skelner mellem forskellige

typer af opkvalificeringskurser. Den hyppigste opdeling findes i forhold til planlagt længde, og om det er erhvervsrettet uddannelse eller ej. En meget anvendt opdeling findes således i fx Stephan & Pahnke (2011), der inddeler kurser i to typer af kort opkvalificering ("short training") og tre typer af videregående opkvalificering ("further training"). Langt de fleste typer af videregående opkvalificering er erhvervsrettede uddannelser, nogle med specifikt sigte på skift af branche. De kan vare lige fra tre måneder til to år og involverer hyppigt optræning eller praktikforløb i en virksomhed. Endelig findes længerevarende uddannelser med varighed op til tre år ("re-training"), der fører til en kompetencegivende uddannelse typisk inden for det tyske lærlingesystem. Videregående opkvalificering er ikke medtaget i indeværende litteraturoversigt.

Man skal være varsom med alene at anvende inddeling af kurserne efter navn som "short training". "Short training" indeholder i forskellige studier væsentligt forskellige indsatser af forskellig varighed. Vi har frasorteret studier af det såkaldte SPST training, fordi det typisk involverer erhvervsrettede kurser med varighed op til seks måneder (fx Fitzenberger & Speckesser 2007). Andre studier af "short training", der også er frasorteret er fx Lechner, Miquel & Wunsch (2005), hvor short training indeholder kurser af varighed op til seks måneder. De fleste typer af short term-training, der evalueres i de inkluderede studier, går under betegnelsen "Trainingsmaßnahmen" (TM). De varer typisk to til 12 uger, og der er ikke nogen specifikke adgangskrav til kurserne. De tildes efter behov, vurderet af jobkonsulenter. Kurserne, der hører under TM, har tre hovedelementer: de kan have et afklarende element i forhold til at afsondre den lediges muligheder og motivation. Derudover kan de indeholde jobsøgningskurser, og endelig kan de indeholde kortere kurser, hvor formålet er at foretage mindre opkvalificering, fx i form af generelle it-kurser, sprogkurser eller fx inden for handel – og kontor. I langt de fleste studier sondres der ikke mellem disse typer af indhold. Forskellen til kurserne, der blev gennemgået i forrige afsnit, er derfor primært, at de forrige med sikkerhed indeholdt jobsøgning og ikke indeholdt opkvalificering. Det er vigtigt at understrege, at kurserne udbydes i tillæg til, hvad der foretages under normale forløb med overvågning og vejledning i form af fx samtaler med jobkonsulenter. Kurserne kan forekomme både som klasseundervisning og som oplæring på virksomheder. Enkelte af studierne foretager denne opdeling (Wolff & Jozwiak 2007; Stephan & Pahnke 2011; Gordo & Wolff 2011), mens andre ikke gør. Vel vidende at de, der ikke gør, dermed medtager aktivering, der potentielt foregår på en arbejdsplads, medtages de alligevel, fordi størstedelen af kurserne ikke foregår på en virksomhed (i alle tre artikler er det under en tredjedel, der foregår på virksomheder). De korte kurser under TM var anvendt i 1980'erne, men blev afskaffet i 1992 (Stephan & Pahnke 2011). De blev genindført efter store reformer i 1998 og siden de såkaldte Hartz-reformer (I-IV), der fandt sted i flere trin omkring 2003-2005. Reformerne foretog et større skifte i den tyske aktiveringspolitik, hvor videregående kurser (vocational training) i stor stil blev udskiftet med korte kurser. Reformerne indebar også, at aktivering for første gang også blev rettet mod ikke-forsikrede ledige. Ikke-forsikrede ledige kunne før Hartz IV modtage enten ledighedsunderstøttelse, der afhang af tidligere beskæftigelse, eller social bistand. Efter Hartz IV blev disse erstattet af en ydelse, der ikke afhang af tidligere beskæftigelse eller indkomst, men er behovstestet ud fra husstandens formue og indkomst (det såkaldte UBII). Deltagelse i kurserne er obligatorisk, når de først er tildelt. Kursusudgifter betales af den offentlige arbejdsformidling, og deltagerne modtager deres understøttelse under hele forløbet.

Alle de tyske studier anvender store administrative datasæt (se appendiks tabel A2 for detaljer), og hvor intet andet er nævnt ser de typisk på ledige i den arbejdsdygtige alder fra omkring 25 til 59.

De enkelte studier

Hujer, Thomsen & Zeiss (2006) evaluerer effekten af TM i 2000 i det tidligere Vesttyskland på varigheden af ledighed indtil overgangen til beskæftigelse indtil tre år efter påbegyndt aktivering. Effekten er stor og positiv; den øger overgangsraten på et givent tidspunkt med 48%. Inddeles ledighedsforløbene efter, hvornår i forløbet kurset påbegyndes, ses en svagt faldende effekt for senere påbegyndelse, men selv ved påbegyndelse efter et års ledighed er effekten på overgangsraten til beskæftigelse 30%.

Wolff & Jozwiak (2007) betragter effekten af TM for ikke-forsikrede ledige i hele Tyskland i 2005. De opdeler deres resultater alt efter, om kurserne er klasseundervisning eller delvist foregår på en virksomhed. De finder, at TM øger beskæftigelsesgraden 20 måneder efter påbegyndt aktivering. Klasseundervisning har generelt små effekter (størrelsesorden 1-3 procentpoint) og mindre end undervisning, der foregår på en virksomhed (størrelsesorden 8-20 procentpoint). Effekterne er forholdsvis homogene på tværs af delpopulationer med små variationer, der indikerer, at klasseundervisning har lidt større effekt for mænd, for ledige over 25, for etniske tyskere samt for dem med kompetencegivende uddannelse eller med bopæl i regioner med høj ledighed i Østtyskland. Specifikt for svagere grupper kan nævnes, at klasseundervisning har en positiv effekt for både indvandrere i Vesttyskland, ledige uden uddannelse og enlige mødre og for ledige, der sidst har haft et ordinært job for mere end fire år siden. Klasseundervisning har en negativ effekt på andelen, der hverken er ledige eller jobsøgende. Dette udfald inkluderer både beskæftigelse og ikke-deltagelse, hvilket indikerer, at de der ikke modtager klasseundervisning, har større tendens til at blive aktiveret yderligere eller at ryge helt ud af arbejdsmarkedet. For undervisning på virksomheder er effekterne også forholdsvis homogene med store positive effekter på beskæftigelsen for alle grupper. Det skal bemærkes, at kurserne, der foregår på virksomheder har større risiko for utilsigtede effekter i form af substitution af ordinære medarbejdere, men det er ikke evalueret om det finder sted.

Biewen m.fl. (2007) evaluerer også effekten af TM for ledige i perioden 2000-2002. De finder, at TM har en positiv effekt på beskæftigelsesgraden syv måneder efter påbegyndt aktivering for mænd i Vesttyskland og fire måneder efter for kvinder. Der er ingen signifikante effekter i enkelte måneder i Østtyskland, hvilket formentlig skal ses i lyset af de vanskeligere strukturelle problemer på arbejdsmarkedet i Østtyskland. Kumuleret over 30 måneder øger TM beskæftigelsen med næsten en måned for mænd, såfremt kurser påbegyndes efter syv og inden 12 måneders ledighed i Vesttyskland. Påbegyndes det før, ses ingen effekt i forhold til at vente. For kvinder i Vesttyskland ses en kumuleret effekt på over to måneders merbeskæftigelse, igen såfremt det påbegyndes efter syv måneder. Her ses dog også en effekt på 1,77 måned såfremt det påbegyndes efter tre måneder. Der er ingen signifikant kumuleret effekt af TM for kvinder i Østtyskland. Det er interessant, at de korte kurser også har positive effekter i forhold til sammenligning med længere kurser (hvor de ovenfor var sammenlignet med ingen aktivering), hvilket gælder både i Vest- og Østtyskland. Biewen m.fl. (2007) estimerer effekterne for en række delpopulationer og finder, at effekten af TM er mindre for ældre og i nogle tilfælde for ledige med lavt uddannelsesniveau. Givet den korte varighed af disse kurser, ser Biewen m.fl. (2007) de positive resultater af TM som noget overraskende men tolker dem som en indikation af, at de primært vir-

ker ved at øge jobsøgningsraten og altså ikke, at det er de mindre opkvalificerende elementer, der virker.

Stephan & Pahnke (2011) foretager en effektmåling for ledige, der påbegynder TM i marts 2003. På dette tidspunkt er TM den mest anvendte form for aktivering i Tyskland. De inddelte TM i kurser, der finder sted som klasseundervisning og på virksomheder og finder positive effekter på den kumulerede beskæftigelse over 42 måneder efter påbegyndt kursus og på andelen i beskæftigelse. I lighed med Wolff & Jozwiak (2007) finder de, at effekten er langt større for oplæring på en virksomhed, hvor beskæftigelsen øges med 206 dage, og andelen i arbejde øges med 15% mod 27 dages merbeskæftigelse og 5% højere andel i arbejde for klasseundervisning over de 42 måneder.

Osikominu (2012) finder, at deltagelse i TM i 1999-2001 har en kortvarig fastholdelseeffekt, men at effekten kumuleret over hele 5 år er positiv og signifikant. Ydermere er der også en positiv, men mindre, effekt på varigheden af efterfølgende beskæftigelse. Samlet set estimeres effekten af TM for en repræsentativ mand og kvinde til at være omkring 20 dages merbeskæftigelse over en femårig periode. Effekten af TM er positiv, både hvis kurset påbegyndes tidligt eller sent i ledighedsforløbet, og effekten er større for personer med et handicap, for indvandrere og for personer med store sundhedsproblemer.

Gordo & Wolff (2011) evaluerer effekten af deltagelse i TM i 2005 for ældre ikke-forsikrede ledige; mere specifikt for ledige i alderen 50-62. De finder i lighed med ovenfor nævnte studier, at klasseundervisning har en langt mindre effekt end oplæring på virksomhed; nemlig 0,2 måneds merbeskæftigelse i Østtyskland og 0,4 måned for mænd i Vesttyskland kumuleret over 21 måneder efter programstart og omkring 1-3% højere beskæftigelsesgrad. Effekten er ikke signifikant for kvinder i Vesttyskland. Effekten er mindre og insignifikant for dem uden uddannelse og for langtidsledige, men af samme størrelsesorden for tyskere og indvandrere. I kontrast til denne beskedne effekt er effekten på over tre måneders merbeskæftigelse og 17% højere beskæftigelsesgrad i både Øst- og Vesttyskland for kurser på en virksomhed.

Huber m.fl. (2011) ser på effekten af TM i 2006. I modsætning til andre tyske studier er beskæftigelse her selvrapporateret, mens offentlig forsørgelse er opgjort via administrative registre, fordi der på det udførte tidspunkt ikke var oplysninger om beskæftigelse fra registrene efter 2006. De finder, at de korte kurser har en positiv effekt på senere aktivering, og at det mindsker graden af offentlig forsørgelse over et ni måneders forløb efter påbegyndt kursus med 5%. Sidstnævnte er dog insignifikant på grund af et forholdsvis lavt antal observationer (10.676 i alt, hvoraf 479 deltager i TM). Effekten på selvrapporateret beskæftigelse omkring et år efter påbegyndt aktivering viser dog en signifikant effekt på 9%. Effekten på beskæftigelse er større for mænd, for yngre (15-24) og ældre (50-64), og for ledige med børn under tre og for etniske tyskere.

Lechner & Wunsch (2008) har fokus på ledige i Vesttyskland, der aktiveres i 2000-2002, og betragter separate delindsatser, der hører under TM: 1. Short combined measures (SCM), 2. Jobseeker assessment (JSA), 3. Short training (ST), hvoraf effekterne af JSA blev rapporteret i forrige afsnit. Alle tre typer varer i gennemsnit omkring to måneder og hører derfor til under gruppe af TM-indsatser evalueret under et ovenfor⁶. Kurserne under SCM har som sigte at tilbyde opkvalificering, og ST indeholder mindre opkvalificering. Det beskrives

⁶ Bekræftet ved personlig kommunikation fra Conny Wunsch.

ikke, hvorledes kurser inden for disse tre kategorier kan skelnes fra hinanden, eller hvor konsistent registrering der foretages. De finder, at SCM og ST har nuleffekt på den kumulerede beskæftigelse og efterfølgende lønstabilitet (løn udgør minimum 90% af seneste løn før aktivering) 30 måneder efter påbegyndt aktivering. For ledige uden en kompetencegivende uddannelse har ST en positiv effekt på beskæftigelsen. De finder endvidere, at deltagelse i disse tre korte programmer har en betydelig effekt på senere aktivering i andre, længere programmer: de aktiveres i gennemsnit 2-3 måneder mere end ikke-deltagere.

Lechner & Wunsch (2009) evaluerer effekten af kurser som i Lechner & Wunsch (2008), blot for ledige i Østtyskland i 2000-2002. De genfinder de samme resultater; at SCM og ST forlænger ledighedsperioden, reducerer ordinær beskæftigelse og øger senere aktivering. Kumuleret over 2,5 år er effekten af SCM dog insignifikant, mens effekterne af ST er, at de reducerer beskæftigelsen med seks måneder. De ser endvidere på parvise kombinationer af flere typer aktivering for at vurdere, hvad det bedste alternativ ville være. Såfremt dette opgøres i nettogevinster, er det bedste alternativ for *alle* ledige ikke at blive aktiveret. De advarer dog mod at lægge for ensidig vægt på denne konklusion, da aktivering, især set i lyset af de vanskelige strukturelle problemer den østtyske økonomi befandt sig i, kan holde de ledige "i gang" og vedligeholde kvalifikationer.

Fitzenberger m.fl. (2012) sammenligner effekten af korte kurser, der blev anvendt før afskaffelsen i 1992 i Vesttyskland med anvendelsen af lignende kurser efter reformerne i 1998 og frem. Kurserne før 1992 havde samme type af afklaring, jobsøgningsforløb og mindre opkvalificering som de nyere kurser, men ikke samme grad af monitorering. De tidligere kurser var endvidere målrettet langtidsledige og ledige med lave færdigheder. De finder en generel tendens til, at kurserne har en positiv effekt på beskæftigelsen. Effekten er større, jo tidligere kurserne påbegyndes. Effekterne er også større for de kurser, der har til formål at virke opkvalificerende og ikke monitorerende, når de igangsættes efter 7-12 måneders ledighed. For disse ledige har de opkvalificerende kurser øget beskæftigelsen med 2,5 måneder samlet set 18 måneder efter påbegyndt aktivering. Det gælder både kurserne i 1980'erne og de opkvalificerende kurser i 00'erne. I 00'erne viser effekterne sig allerede efter seks måneder for mænd, men først efter seks måneder for kvinder. En undtagelse er monitorerende kurser, der igangsættes for ledige kvinder i deres 7.-12. ledigheds måned, hvor effekten også er 2,5 måned. Studiet viser også, ligesom Lechner & Wunsch (2008), at der er en tendens til, at deltagelse i disse typer af kurser tidligt i et ledighedsforløb øger senere deltagelse i længerevarende indsats. Det gælder i særdeleshed for kurser af monitorerende art.

Gerfin & Lechner (2002) indeholder effektmålinger for flere indsats end de ovenfor nævnte jobsøgningskurser. To andre er af interesse for dette studie: Sprogkurser og computerkurser. Sprogkurset er både for indvandrere og etniske schweizere, mens computerkurset fx ikke er målrettet ledige med et lavt kvalifikationsniveau, men omvendt heller ikke sigter på specifikke brancher. Deltagelse i sprogkurser og computerkurser reducerer beskæftigelsesraten et år efter påbegyndt deltagelse med henholdsvis 9% og 5%. De har ingen positiv programeffekt i de første 15 måneder efter påbegyndt aktivering. Der foretages endvidere parvise sammenligninger, hvor det fx findes, at deltagere i computerkurser øger deres beskæftigelsesrate med 11% i forhold til, hvis de havde deltaget i de førnævnte jobsøgningskurser (basic courses). Det understreges med denne type analyser, at når effekten af en indsats varierer for forskellige individer, vil allokeringen af indsats have stor betydning. Dette og flere andre studier viser, at eksisterende allokering ofte ikke er optimal.

Carling & Richardson (2004) ser bl.a. på effekten af deltagelse i kurser på et computeraktivitetscenter i Sverige i 1995-1997, og de ledige følges indtil 1999, dvs. op til fire år efter påbegyndt ledighed. Studiet er specielt derved, at effekten kun måles af den første indsats, en ledig deltager i, relativt til andre indsatser. Her finder de, at de betragtede computerkurser har de dårligste effekter. Effekten forværres, jo senere kurserne påbegyndes.

6 Opsummering og diskussion

Denne litteraturoversigt opsummerer danske og internationale kvantitative studier af indsatser over for ledige. Studierne kan karakteriseres som værende vejledning og opkvalificering uden at være ordinær eller erhvervsrettet uddannelse.

Det har været nødvendigt at foretage en række valg for at afgrænse gruppen af studier mere specifikt. For det første er kriterierne ovenfor blevet suppleret med kriteriet, at indsatsen i de udenlandske studier maksimalt måtte vare i tre måneder. Dette er gjort på grund af vanskeligheder med entydigt at identificere ikke-ordinære uddannelsesforløb, der i opdraget til projektet ikke skulle medtages. Endelig er kun inkluderet studier, hvor indsatsen er igangsat tidligst i 1995 og foregår i et OECD-land, for at fokusere på de mest relevante og nutidige indsatser. For internationale studier inkluderes effektmålinger, der vurderes at være af god kvalitet, men der stilles ikke krav om, at de er publiceret. God kvalitet vurderes på baggrund af, om forskningsdesign og -metode er tilstrækkeligt velegnet til effektmålinger. For danske studier inkluderes herudover effektmålinger, der ikke er af samme høje kvalitet, samt kvantitative studier af beskrivende karakter. Årsagen til dette har været dels at afdække alle danske evalueringer, dels at beskrive danske indsatser på et mere detaljeret niveau end de gode danske effektmålinger typisk tillader.

Både de internationale og danske studier viste en forbausende mangel på detaljeringsgrad, hvad angår indholdet af indsatserne. Der er derfor kun identificeret to overordnede typer af kurser, der går på tværs af danske og internationale studier: Jobsøgningskurser og korte kurser med vejledning og opkvalificering. Søgningen resulterede i, at 44 studier blev inkluderet, gennemlæst og refereret. Heraf er 25 internationale studier, og 16 indeholdt effektmålinger af jobsøgningskurser og 13 indeholdt effektmålinger af andre korte kurser med vejledning og opkvalificering. Blandt de resterende 19 danske studier indeholder kun tre effektmålinger for jobsøgningskurser. Samlet indeholder 12 af de danske studier effektmålinger, men kun seks vurderes at indeholde effektmålinger af god kvalitet. En del af de resterende effektmålinger anvender simple før-efter-målinger for deltagere i aktivering uden en kontrolgruppe, hvilket formodes at give for positive resultater. Endelig skal nævnes, at der er en risiko for, at langt størstedelen af studierne vil undervurdere effekten af kurserne, idet de fleste ikke tager højde for en motivationseffekt. Årsagen hertil er formentlig, at motivationseffekter er vanskelige at kvantificere, fordi de virker ved udsigten til aktivering og dermed rammer alle.

Resultaterne rapporteres for hver type af indsats og for danske og internationale studier for sig. Ved rapporteringen anvendes Arbejdsmarkedsstyrelsens evidenshierarki, se kapitel 4. Dette tager delvis højde for, at der forekommer studier af blandet kvalitet blandt de danske studier. For hver type af indsats rapporteres samlede resultater, samt i den grad det er muligt, resultater opgjort for forsikrede og ikke-forsikrede, for udsatte ledige og effekterne på mellemlangt og langt sigt. Udsatte ledige er defineret som ledige med andre problemer end ledighed, langtidsledige (over et års ledighed) eller ledige med lav uddannelse eller med indvandrerbaggrund. Mellemlangt og langt sigt er vurderet til 1-3 år, henholdsvis mere end tre år. Resultaterne opsummeres i det følgende, hvor der fokuseres på effekterne på selvforsørgelse eller beskæftigelse.

Samlet evidens for jobsøgningskurser:

- Der er modstridende viden om effekten af jobsøgningskurser. Der er modstridende viden om forsikrede, men indikation af en positiv effekt for ikke-forsikrede (ét studie). Der er en sammenklumpning af negative resultater fra Tyskland og nuleffekter i Finland. Ses der bort fra de tyske resultater, findes indikation af positive effekter. Herudover er der ingen klar systematik i resultaterne på tværs af lande og indsatsorganisering. Der er således modstridende viden både med hensyn til, om kurserne kombineres med sanktionering ved udeblivelse, om kurserne har motivationseffekter, om kurserne er korte, og om de har fokus på at øge den lediges selvtillid. Der er stærk evidens for, at kurserne ikke har substitutionseffekter i form af at påvirke afgang til job for ledige, der ikke tilbydes jobsøgning.
- Der er indikation af, at jobsøgningskurser ikke har nogen effekt for langtidsledige (ét studie). Der er dog samtidig indikation af, at jobsøgningskurser har en positiv effekt for udsatte ledige med andre problemer end ledighed (ét studie) og for lavtuddannede (ét studie).
- Der er modstridende viden om effekten af jobsøgningskurser på længere sigt. Det er baseret på et tysk studie, hvori det findes at jobsøgningskurser har negative effekter målt over 30 måneder efter påbegyndt aktivering, mens et fransk studie finder det modsatte, målt over samme tidsrum.

Samlet evidens for kurser med vejledning og opkvalificering:

- Der er stærk evidens for, at andre kurser har positive effekter. Der er modstridende viden om ikke-forsikrede ledige. De positive effekter er, med undtagelse af Irland og Danmark, alle fundet for kurser i Tyskland. Der er fundet negative effekter i Tyskland, Schweiz og Sverige. Det er derfor vanskeligt at karakterisere effekterne i forhold landeeffekter. Det bemærkes, at såfremt de danske studier, der ikke er af høj kvalitet, frasorteres, er evidensen modstridende.
- Der er stærk evidens for en positiv effekt for langtidsledige. Der er indikation af en negativ effekt for udsatte ledige med andre problemer end ledighed, samt stærk evidens for en positiv effekt for lavtuddannede og indvandrere.
- Der er modstridende viden om effekten på mellemlangt eller langt sigt.

Hvor de oven for nævnte resultater for jobsøgningskurser er domineret af internationale studier, og kun baserer sig på tre danske studier, grupperer evidens for andre kurser sig primært i to hovedklumper; danske og tyske studier. Det skal derfor understreges, at typen af indsatser kan variere på tværs af lande, hvilket diskuteres nærmere nedenfor. Overvejende peger resultaterne på, at:

- der er stærk evidens for, at tyske jobsøgningskurser har negative effekter (for henholdsvis det gamle Øst- og Vesttyskland), mens der er modstridende viden om effekten af danske jobsøgningskurser.
- der er stærk evidens for, at korte tyske kurser har positive effekter, mens der er modstridende viden om korte danske kurser. For danske studier af høj kvalitet er der stærk evidens for en negativ effekt.

Hvad kan forklare denne forskel mellem effekten af kurser med vejledning og opkvalificering i Danmark og Tyskland? Der er formentlig ikke tvivl om, at en del af de positive tyske resultater af korte kurser med vejledning og opkvalificering er afstedkommet af, at en tredjedel af disse faktisk foregår på private virksomheder. Privat virksomhedsnær aktivering har tidligere vist sig at give de bedste beskæftigelseseffekter for ledige (se fx Rosholm & Svarer 2011). Det skal dog i denne forbindelse gentages, at de tyske korte kurser med klasseundervisning også har positive effekter. I forhold til disse resultater foregår en del af de danske særligt tilrettelagte projekter på kommunale arbejdspladser, der i sig selv erfaringsmæssigt sjældent har gunstige beskæftigelseseffekter (Rosholm & Svarer 2011). Det forstærkes af, at kommunale beskæftigelsesprojekter sjældent er beskæftigelse, der ville være varetaget af ordinært ansatte. En anden forskel på de tyske og danske kurser kan være, at de danske kurser er længere og dermed virker mere fastholdende. I den forbindelse er det interessant, at kun to danske studier har set på effekten over mere end tre år. Det ene af disse viste, at særligt tilrettelagte projekter kunne have positive effekter i en højkonjunktur, særligt for ledige med erhvervskompetencegivende uddannelse. Det kan også være, at de danske indsatser i højere grad anvendes for særligt svage ledige, hvor det notorisk er vanskeligere at opnå positive effekter⁷. Endelig kan det ikke udelukkes, at der er andre forhold, såsom kvaliteten i kurserne eller opfølgning fra sagsbehandler, der har betydning for forskellen i effekter i Danmark og Tyskland.

Både internationale og gode danske studier har været baseret på administrative data, og disse er præget af, at der i administrative registre ikke foreligger detaljerede beskrivelser af indholdet af de indsatser, der anvendes. Denne viden skal derfor indhentes via spørgeskemaer eller ved indhentning af specifikke datakilder fra jobcentrene. Det kan formentlig være medvirkende til at forklare, at der ikke er fundet nogen effektmålinger af læsekurser, som ikke registreres i danske registre. Nogle af de kommunale forsøgsprojekter⁸, der er inkluderet i denne litteraturoversigt, indikerer derudover, at det kan være vanskeligt at screene ledige for læsesvagheder og at opnå mange deltagere i læsekurser for voksne. Oversigten over de kommunale forsøg viste også, at der foregår en lang række af forsøg i kommunerne med sigte på at forbedre indsatserne over for især de svagere ledige, men at disse stort set aldrig evalueres på en måde, så man kan sige, om de virker eller ej.

⁷ Man finder belæg for begge disse påstande i Graversen & Weise (2001). Her opgøres den gennemsnitlige varighed for særligt tilrettelagte uddannelsesforløb og særligt tilrettelagte projekter. De er typisk omkring fem måneder og altså længere end de tyske på cirka to måneder (Lechner & Wunsch 2009). Derudover anvendes de danske kurser i langt højere grad til kontanthjælpsmodtagere (66% af de aktiverede er på et af disse kurser) end dagpengemodtagere (8%).

⁸ Det understreges, at der ikke er tale om randomiserede forsøg, men typisk afprøvning af nye indsatser.

7 Konklusion

Denne litteraturoversigt opsummerer danske og internationale kvantitative studier af indsatser over for ledige. Disse studier kan karakteriseres som værende vejledning og opkvalificering uden at være ordinær eller erhvervsrettet uddannelse.

Opsummerende er der fundet resultater for to overordnede typer af indsatser: Jobsøgningskurser og andre kurser med afklarende indhold eller anden opkvalificering. Ses samlet på evidensen i både danske og internationale studier, er evidensen modstridende for jobsøgningskurser, mens der findes indikation for positive effekter af korte kurser. Der er dog væsentlige landespecifikke forskelle. Mens der er stærk evidens for, at tyske opkvalificerende kurser har positive effekter både for stærke og svage ledige, og på kort og langt sigt, er evidens blandt danske høj kvalitetsstudier entydig negativ. Litteraturoversigten peger på, at der synes at være behov for at få systematiseret anvendelsen af termene vejledning og afklaring, særlige projekter og særlige uddannelsesforløb, samt ikke mindst at få beskrevet mere detaljeret, hvad indholdet af disse indsatser er. En ikke alt for omkostningstung mulighed for dette kunne være at udnytte nogle af de ganske mange kommunale forsøgsprojekter, hvor der stort set uden undtagelse *ikke* foretages valide effektmålinger, og evaluere disse på ny.

Litteratur

Danske studier i oversigten

Arbejdsministeriet (2000). *Effekter af aktiveringsindsatsen*. København: Arbejdsministeriet.

Beskæftigelsesministeriet (2005a). *Serviceeftersyn af Flere i arbejde. Analyse af udfordringerne*. København: Beskæftigelsesministeriet.

Beskæftigelsesministeriet (2005b). *Serviceeftersyn – Flere i arbejde. Analysepapir 6*. København: Beskæftigelsesministeriet.

Christensen, T.Q. (2002). *Cost-effect-analyser på den aktive socialpolitik*. Arbejdspapir 2:2002. København: Socialforskningsinstituttet.

Christensen, R.N. & R.H. Jakobsen (2009). *Analyser af effekten af aktivering og voksen- og efteruddannelse*. Frederiksberg: Centre for Economic and Business Research.

Clausen, J.; E. Heinesen, H. Hummelgaard, L. Husted & M. Rosholm (2009): The effect of integration policies on the time until regular employment of newly arrived immigrants evidence from Denmark. *Labour Economics*, 16(4):409-417.

Graversen, B.K. & H. Weise (2001). *Effekter af aktiveringsindsatsen over for kontanthjælpsmodtagere*. Arbejdspapir 02:2001. København: Socialforskningsinstituttet.

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(10-11):2020-2035.

Hansen, F.K. (2006). *Flere og bedre metoder. Indsatser for socialt dårligt stillede med misbrugsproblemer. Evalueringsrapport*. København: CASA.

Hansen, F.K. & M. Malmgren (2011). *Metoder i aktivering af socialt udsatte borgere – erfaringer fra metodeudviklingsprojekter i Beskæftigelseskonsortiet*. København: CASA.

Jensen, T.P. & A. Holm (2001). *Læsekurser for voksne, udbytte og tilrettelæggelse*. København: AKF Forlaget.

Jespersen, S.; R.H. Jakobsen & M. Bøge (2006). *Evaluering af aktiveringsindsatsen for forsikrede ledige – med særlig fokus på uddannelsesaktivering*. Frederiksberg: Centre for Economic and Business Research.

Langager, K. (1997). *Indsatsen over for de forsikrede ledige. Evaluering af arbejdsmarkedsreformen*. København: Socialforskningsinstituttet, 97:20.

LG Insight (2006). *Den beskæftigelsesrettede indsats for flygtninge og indvandrerkvinder samt familiesammenførte*. Odense: LG Insight.

Rambøll (2003). *Effekten af indsatsen over for dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere*. København: Arbejdsmarkedsstyrelsen.

- Rambøll (2008a). *Evaluering af projekter for personer på kanten af arbejdsmarkedet. Slut-evaluering*. København: Arbejdsmarkedsstyrelsen.
- Rambøll (2008b). *Evaluering af NY CHANCE TIL ALLE. Afslutningsevaluering*. København: Arbejdsmarkedsstyrelsen.
- Rambøll (2009). *Evaluering af forsøgsprojekt med screening og opkvalificering af ledige læse-/stavesvage*. København: Arbejdsmarkedsstyrelsen.
- Skipper, L. (2010). *En mikroøkonometrisk evaluering af den aktive beskæftigelsesindsats*. AKF Working Paper. København: AKF.
- Vikström, J.; M. Rosholm & M. Svarer (2011). *The relative efficiency of active labour market policies: Evidence from a social experiment and non-parametric methods*. Working Paper 2011:7. Uppsala: IFAU. Institute for Labour Market Policy Evaluation.
- Aarhus Amt (2003). *Slutevaluering af "I Job Igen" – En ærlig indsats for ledige SID'ere i Aarhus Amt*. Aarhus: Distriktskontoret SID 7.

Internationale studier i oversigten

- Biewen, M.; B. Fitzenberger, A. Osikominu & M. Waller (2007). *Which Program for Whom? Evidence on the Comparative Effectiveness of Public Sponsored Training Programs in Germany*. IZA Discussion Paper No. 2885. Bonn: IZA.
- Blundell, R.; M.C. Dias, C. Meghir & J.V. Reenen (2002). Evaluating the employment impact of a mandatory job search assistance program. *Journal of the European Economic Association* 2(4):569–606.
- Carling, K. & K. Richardsson (2004). The relative efficiency of labor market programs: Swedish experience from the 1990s. *Labour Economics* 11(3):335-354.
- Centeno, L.; M. Centeno & A.A. Novo (2009). Evaluating job search programs for old and young individuals: heterogeneous impacts on unemployment duration. *Labour Economics* 16(1):12-25.
- Fitzenberger, B.; O. Orlanski, A. Osikominu & M. Paul (2012). *Déjà Vu? Short-term training in Germany 1980-1992 and 2000-2003*. Working Paper (earlier vrs: IZA Working paper 3540). Revised version published online in: *Empirical Economics*, <http://link.springer.com/article/10.1007%2Fs00181-012-0590-4>.
- Freedman S.; J.T. Knab, L.A. Gennetian & D. Navarro (2000a). *The Los Angeles Jobs-First GAIN Evaluation: Final Report on a Work First Program in a Major Urban Center*. [U.st.]: Manpower Demonstration Research Corporation.
- Gerfin, M. & M. Lechner (2002). Microeconomic Evaluation of the Active Labour Market Policy in Switzerland. *Economic Journal* 112(482):854–93.

- Gordo, L. & J. Wolff (2011). Creating Employment or Keeping them Busy? An Evaluation of Training Programs for Older Workers in Germany. *Journal of Ageing and Social Policy* 23(2):198-218.
- Gurgand, M.; B. Crepon & M. Dejemeppe (2005). *Counselling the Unemployed: Does It Lower Unemployment Duration and Recurrence?* (IZA Working Paper No. 1796). Bonn: IZA.
- Huber, M.; M. Lechner, C. Wunsch & T. Walter (2011). Do German Welfare-to-Work Programmes Reduce Welfare and Increase Work? *German Economic Review* 12(2):182-204.
- Hujer, R.; S.L. Thomsen & C. Zeiss (2006). The Effects of Short-term Training Measures on the Individual Unemployment Duration in West Germany. ZEW Discussion Paper No. 06-065. Mannheim: ZEW.
- Häggglund, P. (2011). Are there pre-programme effects of active placement efforts? Evidence from a social experiment. *Economics Letters* 112(1):91-93.
- Hämäläinen, K.; R. Uusitalo & J. Vuori (2008). Varying biases in matching estimates: Evidence from two randomised job search training experiments. *Labour Economics* 15(4):604-618.
- Lechner, M. & S. Wiehler (2011). Kids or Courses? Gender differences in the effects of active labor market policies. *Journal of Population Economics* 24(3):783-812.
- Lechner, M. & C. Wunsch (2008). What Did All the Money Do? On the General Ineffectiveness of Recent West German Labour Market Programmes. *Kyklos* 61(1):134-174.
- Lechner, M. & C. Wunsch (2009). Active Labour Market Policy in East Germany: Waiting for the Economy to Take Off. *Economics of Transition* 17(4):661-702.
- Malmberg-Heimonen, I. & J. Vuori (2005a). Financial Incentives and Job-Search Training: Methods to Increase Labour Market Integration in Contemporary Welfare States? *Social Policy and Administration* 39(3):247-259.
- Malmberg-Heimonen, I. & J. Vuori (2005b). Activation or discouragement – the effect of enforced participation on the success of jobsearch training. *European Journal of Social Work* 8(4):451-467.
- McGuinness, S.; P.J. O'Connell & E. Kelly (2011). *One Dummy Won't Get it: The Impact of Training Programme Type and Duration on the Employment Chances of the Unemployed in Ireland*. ESRI Working Paper 410. Dublin: ESRI.
- Osikominu, A. (2012). Quick Job Entry or Long-Term Human Capital Development? The Dynamic Effects of Alternative Training Schemes. *Review of Economic Studies* (2012 online first, doi: 10.1093/restud/rds022) – Senere version: *Review of Economic Studies* 80(1):313-342.

- Stephan, G. & A. Pahnke (2011). The Relative Effectiveness of Selected Active Labor Market Programs: An Empirical investigation for Germany. *The Manchester School* 79(6):1262-1293.
- Vuori, J.; J. Silvonen, A. Vinokur & R. Price (2002). The Työhön job search programme in Finland: benefits for the unemployed with risk of depression or discouragement. *Journal of Occupational Health Psychology* 7(1):5-19.
- Weber, A. & H. Hofer (2004a). *Are Job Search Programmes a Promising Tool? A Micro-econometric Evaluation for Austria*. IZA Discussion Paper No. 1075. Bonn: IZA.
- Weber, A. & H. Hofer (2004b). *Employment Effects of Early Interventions on Job Search Programmes*. IZA Discussion Paper No. 1076. Bonn: IZA.
- Wolff, J. & E. Jozwiak (2007). *Does short-term training activate means-tested unemployment benefit recipients in Germany*. IAB Discussion Paper 29/2007. Nürnberg: Forschungsinstitut der Bundesagentur für Arbeit.

Referencer, ikke med i oversigten

- Arbejdsmarkedskommissionen (2008). *Velfærd kræver arbejde*. København: Arbejdsmarkedskommissionen.
- Arellano, F.A. (2010). Do Training Programmes get the Unemployed back to Work? A Look at the Spanish Experience. *Revista de Economía Aplicada Número 18(53):39-65*.
- Becker, G.S. (1993). *Human Capital. A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education*. Chicago: University of Chicago Press.
- Ben-Porath, Y. (1967). The Production of Human Capital and the Life Cycle of Earnings. *Journal of Political Economy* 75(4):352-365.
- Bergemann, A. & G.J. van den Berg (2008). *Active Labor Market Policy Effects for Women in Europe – a Survey*. IFAU Working Paper 2007:3. Uppsala: Institute for Labour Market Policy Evaluation.
- Braun, T. & A. Nielsen (2001). *Metoder i aktivering af 'svagt stillede dagpengemodtagere' – spørgeskema og interviewundersøgelse*. Aarhus: Sociologisk Analyse.
- Büttner, T. (2008). Ankündigungseffekt oder Maßnahmewirkung? Eine Evaluation von Trainingsmaßnahmen zur Überprüfung der Verfügbarkeit. *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung* 41(1):25-40.
- Calmfors, L. (1994). Active Labour Market Policy and Unemployment – a Framework for the Analysis of Crucial Design Features. (OECD Economic Studies No. 22). [U.st.]: OECD.

- Capland, R.D.; A.D. Vinokur, R.H. Price & M. van Ryn (1989). Job Seeking Reemployment, and Mental Health: A Randomized Field Experiment in Coping with Job Loss. *Journal of Applied Psychology* 74(5):759-769.
- Card, D.; J. Kluve & A. Weber (2010). Active Labour Market Policy Evaluations: a Meta-analysis. *The Economic Journal* 120(548):F452-F477.
- Christensen, T. & M. Nordentoft (2011). *Review om effekter af beskæftigelsesindsatser til personer med svær psykisk sygdom*. [U.st. & udg.].
- Clausen, J.; H. Hummelgaard, L. Husted, K.B. Jensen & M. Rosholm (2006). *Effekten af introduktionsprogrammets arbejdsmarkedsrettede indsats*. AKF Rapport. København: AKF.
- Danmarks Statistik Dokumentation. *Variablen FORANST i AMFORA*. Link til TIMES: <http://www.dst.dk/da/Statistik/dokumentation/Times/ledighed-amfora-kontanthjaelp/foranst.aspx>
- Dolton, P. & D. O'Neill (2002). The long-run effects of unemployment monitoring and work search programs: experimental evidence from the United Kingdom. *Journal of Labor Economics* 20(2):381-403.
- DØRS (2007). *Dansk Økonomi. Forår 2007*. København: De Økonomiske Råd.
- Fitzenberger, B. & S. Speckesser (2007). Employment effects of the provision of specific professional skills and techniques in Germany. *Empirical Economics* 32(2-3):529-573.
- Fredriksson, P. & P. Johansson (2008). Dynamic Treatment Assignment – The Consequences for Evaluations Using Observational Data. *Journal of Business and Economic and Statistics* 26(4):435-445.
- Freedman, S.; D. Friedlander, G. Hamilton, J. Rock, M. Mitchell m.fl. (2000b). *Evaluating Alternative Welfare-to-Work Approaches: Two-Year Impacts for Eleven Programs*. National Evaluation of Welfare-to-Work Strategies. New York: MRDC.
- Geerdsen, L.P. (2006). Is there a Threat Effect of Labour Market Programmes? A Study of ALMP in the Danish UI System. *The Economic Journal* 116(513):738-750.
- Gorter, C. & G. Kalb (1996). Estimating the effects of counselling and monitoring the unemployed using a job search model. *Journal of Human Resources* 31(3):590-610.
- Graversen, B.K.; B. Damgaard & A. Rosdahl (2007). *Hurtigt i gang. Evaluering af et forsøg med en tidlig og intensiv beskæftigelsesindsats for forsikrede ledige*. København: Socialforskningsinstituttet.
- Høeberg, L.; J. Poulsen, M. Hertz, M. Svarer & M. Rosholm (2011). *Unge – godt i gang*. København: Rambøll.
- Kluve, J. (2010). The Effectiveness of European Active Labor Market Policy. *Labour Economics* 17(6):904-918.

- LAB (2011). *Lov om aktiv beskæftigelsespolitik. Lov 710 af 23.06.2011*. Fås: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=136419>.
- Langeland Kommune (2008). *Fra Passiv til Aktiv – Integration på Arbejdsmarkedet*. [U.st.]: Langeland Kommune.
- Lechner, M.; R. Miquel & C. Wunsch (2005a). Long-Run Effects of Public Sector Sponsored Training in West Germany. *Journal of the European Economic Association* 9(4):742-784.
- Mik-Meyer, N. & T. Berg Sørensen (2000). *Metoder i aktivering og forrevalidering – observation og Interview*. Aarhus: Gestus.
- Mortensen, D.T. (1978). Specific Capital and Labor Turnover. *Bell Journal of Economics* 9(2):572-586
- Rambøll (2010): *Evaluering af projekter igangsat i 2007 for personer med handicap*. København: Arbejdsmarkedsstyrelsen.
- Regeringen (2002). *Handlingsplan for flere i arbejde*. København: Beskæftigelsesministeriet.
- Rosholm, M. & M. Svarer (2010). *Effekten af samtaler i den aktive arbejdsmarkedspolitik*. København: Arbejdsmarkedsstyrelsen.
- Rosholm, M. & M. Svarer (2011). *Effekter af virksomhedsrettet aktivering i den aktive arbejdsmarkedspolitik*. København: Arbejdsmarkedsstyrelsen.
- Sianesi, B. (2004). An Evaluation of the Swedish System of Active Labor Market Programs in the 1990s. *The Review of Economics and Statistics* 86(1):133-155.
- Smedslund, G.; K.B. Hansen, A. Steiro, T. Johme, T.K. Galsbø & M.G. Rud. (2006). *Work Programmes for Welfare Recipients. Report from the Norwegian Knowledge Centre for the Health Services*. Campbell Systematic Reviews 2006:9.
- Stephan, G.; S. Rässler & T. Schewe (2006). Das TrEffeR-Projekt der Bundesagentur für Arbeit – die Wirkung von Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik. *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung* 39(3-4):47-465.
- Sørensen, T.B. & N.M. Meyer (2000): *Metoder i aktivering og forrevalidering – spørgeundersøgelse*. Aarhus: Gestus.
- van den Berg, G. & B. van der Klaauw (2006). Counselling and monitoring of unemployed workers: theory and evidence from a social experiment. *International Economic Review* 47(3):895-936.
- Åslund, O. & P. Johansson (2006). *Virtues of SIN – Effects of an Immigrant Workplace Introduction Program*. IFAU Working Paper 2006:7. Uppsala: Institute for Labour Market Policy Evaluation.

Appendiks

Tabel A1 Danske studier

Nr.	Forfattere	Indsats	Målgruppe	Data Periode Observationer	Effekt mål	Metode	Peer-reviewed tidsskrift
1	Arbejdsministeriet (2000)	Jobsøgningskurser	Ledige på dagpenge	DREAM 216.000 indsatser over 6 uger, 1996-98	Overførselsgrad (ekskl. SU)	Før-efter for deltagere	Nej
2	Beskæftigelsesministeriet (2005a; 2005b)	Særligt tilrettelagte forløb Korte vejlednings- og afklaringsforløb	Forsikrede og ikke-forsikrede	Administrative 2003-2004 95.300 obs.	Selvforsøgelse	Før-efter for deltagere	Nej
3	Clausen m.fl. (2009)	Særligt aktiverende forløb Kortvarige introduktions- og vejledningsforløb	Indvandrere	Administrative 2000-2002 21.568 indvandrere 16-64 årige	Varighed fra opholdstil-ladelse til selvforsørgelse Op til 2 år efter	Timing-of-event	Ja
4	Christensen (2002)	Som 7	Som 7	Som 7 + data over driftsomkostninger	Som 7 + driftsomkostninger	Cost-benefit-analyse	Nej
5	Christensen & Jakobsen (2009)	Særligt tilrettelagte forløb	Forsikrede ledige	Administrative 2002-2006	Beskæftigelsesgrad Løn	Matching	Nej
6	Graversen & van Ours (2008)	Jobsøgning	Forsikrede ledige	Administrative 2005-2006 4513 obs.	Varighed af ledighed indtil exit til selvforsørgelse	Varighed af ledighed indtil exit til selvforsørgelse Varighedsmodel	Ja
7	Graversen & Weise (2001)	Daghøjskole Produktionsskole	Kontanthjælpsmodtagere	Spørgeskema, 2000 Administrative, 1992-1999	Overførselsgrad, Oplevet tilfredshed	Før-efter-måling for deltagere	Nej
8	Hansen (2006)	Forsøgsprojekt Dagkurser rettet mod misbrugere	Misbrugere	Administrative 2002-2005	Overførsel Aktivering	Eftermåling uden kontrol	Nej
9	Hansen & Malmgren (2011)	Beskæftigelseskonsortiet Settlementerne, projekter i København	Kontanthjælpsmodtagere Matchgruppe 2	Spørgeskema 2009-2011 243 obs.	Selvvaluerede oplevelser	Eftermåling uden kontrol	Nej
10	Jensen & Holm (2001)	Amternes læsekurser for voksne (forløber for FVU)	Læse- og stavesvage voksne	Spørgeskema 1999 400 obs.	Score i læsefærdighedstest, afkodningsevne (ordgenkendelse), selvoplevet udbytte	Review Før-efter for deltagere	Nej
11	Jespersen m.fl. (2006)	Særligt tilrettelagte forløb	Forsikrede ledige	Administrative, 1995-2002 20.366 obs.	Beskæftigelsesgrad Årsløn	Matching	Nej

Nr.	Forfattere	Indsats	Målgruppe	Data Periode Observationer	Effekt mål	Metode	Peer-reviewed tidsskrift
12	Langager (1997)	Højskole Daghøjskole Øvrige højskoler	Forsikrede ledige	Administrative 1995-1996 58.032 obs.	Bruttoledighed (ledig, orlov, aktiveret)	Fixed effekt	Nej
13	LG Insight (2006)	52 Forsøg Coachordning Opkvalificerende forløb Nye aktiveringstiltag Særligt målrettede forløb med AF's etniske konsulenter og ligestillingskonsulenter	Indvandrerkvinder	Spørgeskema 881 deltagere 12 projektbesøg	Beskæftigelse Uddannelse Sprog Personlige kompetencer Parathed Motivation	Eftermåling uden kontrol	Nej
14	Rambøll (2003)	Jobsøgning It-kursus	Mindst 1 års ledighed	Spørgeskema, 2003 6.850 på dagpenge 675 på kontanthjælp	Egenvurdering Beskæftigelsesstatus	Eftermåling uden kontrol	Nej
15	Rambøll (2008a)	10 forsøg Faglig og social opkvalificering	Ikke-arbejdsmarkedsparate	Spørgeskema 2006-2008 992 obs.	Beskæftigelse Uddannelse	Eftermåling uden kontrol	Nej
16	Rambøll (2008b)	Særligt tilrettelagt uddannelse Korte afklarings- og vejledningsforløb Særligt tilrettelagte projekter	Langvarigt ikke-forsikrede ledige	Administrative 2006-2008 50.588 obs.	Selvforsøgelse	Lineær regression	Nej
17	Rambøll (2009)	Forsøgsprojekt med screening for og opkvalificering af ledige læse-/stavesvage Screening og derefter FVU	Ledige læse-/stavesvage	1.358 ledige (dagpenge, kontanthjælp) i 2007 Jobcenterindberetninger 2008	Egenvurdering Beskæftigelsesstatus	Eftermåling uden kontrol	Nej
18	Vikström m.fl. (2011)	Jobsøgning og monitorering	Ledige på dagpenge	Administrative 2005-2006 4.513 obs.	Varighed af ledighed indtil exit til selvforsørgelse	Randomiseret kontrolleret forsøg Ikke-parametriske bounds	Nej
19	Aarhus Amt (2003)	Forsøgsprojekter Vejledningsforløb Jobsøgningsforløb Formidlingsindsats med praktik og opfølgning Jobsøgningskurser Jobværksteder	Ledige SID'ere	Særskilte registreringer under projekt 4.423 obs.	Beskæftigelse Uddannelse Aktivering Andre	Eftermåling uden kontrol	Nej

Tabel A2 Internationale studier

Nr.	Studie	Land. Indsats.	Målgruppe	Data. Periode. Observationer	Effekt mål	Metode	Peer-reviewed tidsskrift
1	Biewen m.fl. (2007)	Tyskland Korte kurser	Ledige	Administrative 2000-2002 70.955 obs.	Beskæftigelse Varighed af ledighed	Propensity score matching	Nej
2	Blundell m.fl. (2001)	England Jobsøgning	18-24 årige ledighed under 6 mdr.	Administrative 1998-1999 17.000 obs.	Exit fra ledighed Ex ante-effekter, substitution og lønglidning	Diff-in-diff	Ja
3	Carling & Richardson (2004)	Sverige Korte kurser	Ledige	Administrativt 1995-1997 25280 obs.	Beskæftigelse	Parametrisk varighedsanalyse	Ja
4	Centeno m.fl. (2009)	Portugal Jobsøgning Korte kurser	Ledige	Administrative 1997-2002	Beskæftigelse Anden aktivering Afbrudt forløb	DiD-matching	Ja
5	Fitzenberger m.fl. (2012)	Tyskland Korte kurser	Arbejdsmarkedsparete ledige	Administrative 1980-2006	Beskæftigelse Længere kurser Løn	Propensity score matching	Nej
6	Freedman m.fl. (2000b)	USA Jobsøgning Korte kurser	Ikke-forsikrede	1996-1998 21.000 obs.	Løn Overførselsindkomst Sundhed Børn	Randomiseret kontrolleret forsøg	Nej
7	Gerfin & Lechner (2002)	Schweiz Jobsøgning Korte kurser	Ledige	Administrative data 1998-1999 19.037 obs.	Beskæftigelse Ude af arbejdsstyrken	Propensity score matching	Ja
8	Gurgand m.fl. (2005)	Frankrig Jobsøgning	Ledige	Administrative 2001-2003 390.945 obs.	Beskæftigelse Varighed af ledighed Varighed af beskæftigelse	Timing-of-event	Nej
9	Gordo & Wolff (2011)	Tyskland Jobsøgning Korte kurser	Ledige	Administrative 2005-2007 325.203 obs.	Beskæftigelse Ledighed	Propensity score matching	Ja
10	Huber m.fl. (2011)	Tyskland Korte kurser	Ledige	Spørgeskema administrative 2006-2007 8.091 obs.	Offentligt forsørget Senere aktivering Beskæftigelse	Multiple program propensity score matching	Ja
11	Hujer m.fl. (2006)	Vesttyskland Jobsøgning Korte kurser	Ledige eller i risiko for ledighed	Administrative 2000-2003 35.706 obs.	Varighed af ledighed til beskæftigelse	Timing-of-events	Nej
12	Hägglund (2011)	Sverige Jobsøgning	Ledige	Administrative 2.170 obs.	Varighed af ledighed indtil job	Randomiseret kontrolleret forsøg + competing risks hazard	Ja
13	Hämäläinen m.fl. (2008)	Finland Jobsøgning	Ledige	Administrative 1993-2003 2.278 obs.	Beskæftiget Ude af arbejdsstyrken	2 RCT + ikke-eksperimentel kontrolgruppe	Ja
14	Lechner & Wiehler	Østrig Jobsøgning	Ledige	Administrative 2000-2005	Beskæftigelse Ude af arbejdsstyrken	Propensity score matching	Ja

Nr.	Studie	Land. Indsats.	Målgruppe	Data. Periode. Observationer	Effekt mål	Metode	Peer-reviewed tidsskrift
15	Lechner & Wunsch (2008)	Vesttyskland Jobsøgning Korte kurser	Ledige	Administrative 2000-2002 19.983 obs.	Beskæftigelse Løn Lønstabilitet Ledighed Senere aktivering Understøttelse	Propensity score matching	Ja
16	Lechner & Wunsch (2009)	Østtyskland Jobsøgning Korte kurser	Ledige	Administrative 2000-2002 8.745 obs.	Beskæftigelse Løn Lønstabilitet Ledighed Senere aktivering Understøttelse Ordinær og støttet beskæftigelse	Propensity score matching	Ja
17	Malmberg-Heimonen & Vuori (2005a)	Finland Jobsøgning	Ledige med behov	2 spørgeskemaer 1998-2000 578 obs.	Beskæftigelse, psykisk tilstand	Lineær regression	Ja
18	Malmberg-Heimonen & Vuori (2005b)	Finland Jobsøgning	Ledige med behov	Spørgeskema 1998-2000 1.015 obs.	Beskæftigelse Fuldtid, stabilt job, hovedbeskæftigelse	Randomiseret kontrolleret forsøg Lineær regression	Ja
19	McGuinness m.fl. (2011)	Irland Jobsøgning Korte kurser	Ledige	Administrative 2006-2008 8.852 obs.	Varighed af ledighed	Probit og propensity score matching	Nej
20	Osikominu (2012)	Tyskland Korte kurser	Ledige	Administrative 1999-2001 45.420 obs.	Beskæftigelse Varighed af ledighed Varighed af beskæftigelse	Timing-of-event	Ja
21	Stephan & Pahnke (2011)	Tyskland Korte kurser	Ledige	Administrative 2000-2007	Beskæftigelse	Propensity score Matching	Ja
22	Vuori m.fl. (2002)	Finland Jobsøgning	Ledige	Spørgeskema 1996-1997 1.261 obs.	Beskæftigelse Løn Jobstabilitet Jobtilfredshed Psykiske lidelser Depressive symptomer	Randomiseret kontrolleret forsøg	Ja
23	Weber & Hofer (2004a)	Østrig Jobsøgning	Ledige eller i risiko herfor	Administrative 1999-2001 13.283 obs.	Varighed af ledighed indtil job	Timing-of-event	Nej
24	Weber & Hofer (2004b)	Østrig Jobsøgning	Ledige eller i risiko herfor	Administrative 1999-2001 32.032 obs.	Varighed af ledighed indtil job	Timing-of-event	Nej
25	Wolff & Jozwiak (2007)	Tyskland Korte kurser	Ikke-forsikrede	Administrative 2005-2007 317.401 obs.	Beskæftigelse Jobsøgende Ledighedsydelse	Propensity score matching	Nej

English Summary

Jacob Nielsen Arendt

Effects of Courses Including Guidance and Specially Adapted Upgrading of Skills for the Unemployed

A Survey of Danish and International Studies

This report contains a review of Danish and international studies on the effect of job search and training courses for the unemployed. In the Danish context courses that are classified as *Vejledning og opkvalificering* [Guidance and upgrading of skills] are included. The review excludes studies of vocational training, ordinary education and training programmes that mainly take place at a workplace. Because it is difficult to define ordinary education in an international context, the international studies exclude any training programme longer than three months. Only international studies of a high quality, where the design justifies identification of a causal effect, are included, whereas a broader range of Danish studies are included to get an impression of the contents of the programmes. The review is also limited to studies in OECD countries with interventions taking place after 1994.

The review identified 44 studies, among which 19 are Danish. Among the Danish studies, 12 contained an estimate of the effect of the courses, but only six are judged to be of a significantly high quality. The six effect studies of limited quality are often older and use a methodology that today is acknowledged as likely to produce too positive results. The remaining seven Danish studies that do not contain an assessment of the effect of the interventions are examples of evaluations of mainly municipal "experiments" (not randomised and controlled) where new interventions are tested. While the studies provide more information about the content of the intervention than do the quantitative studies based on administrative data, these evaluations unfortunately rarely measure the effect of the interventions as they often only assess outcomes for the participants in the courses, but without any control group.

Two main types of courses are identified among the studies: Job search course and short courses with clarification and minor qualification adjustments. 16 international studies measure the effect of the former kind of programme while 13 international studies measure the effect of the latter. The summary is based on the high quality studies alone. Two high quality Danish studies have evaluated the effect of job search courses, while there are four Danish results on the effect of courses with clarification and minor qualification adjustments (short counselling and clarification or specially adapted education programmes). The evidence is summarised in the following, where positive refers to results showing that interventions have a positive effect on employment, earnings or self-support and vice versa for negative.

The effect of job search courses:

- There is contrasting evidence for the effect of job search courses.
- There is contrasting evidence for the effect of job search courses for insured unemployed.
- The evidence for long-term effects is limited and contradictory.

Only two Danish studies have been identified and they show that:

- there is contradictory evidence on the effect of job search courses in Denmark. The results only pertain to insured unemployed and in the short run.

The effect of courses with clarification or minor qualification adjustments:

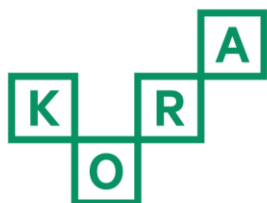
- There is indication of a positive effect of courses with clarification or minor qualification adjustments.
- There is indication that courses with clarification or minor qualification adjustments have a positive effect for uninsured and a negative effect for insured unemployed.
- There is indication of a negative effect of courses with clarification or minor qualification adjustments in the long run.

Four Danish studies have measured the effect of courses with clarification or minor qualification adjustments, and they show:

- There is moderate evidence for a negative effect of courses with clarification or minor qualification adjustments in Denmark.
- There is indication that courses with clarification or minor qualification adjustments have a negative effect for insured unemployed, but the evidence is contradictory for uninsured unemployed.
- There is moderate evidence that courses with clarification or minor qualification adjustments have negative effects in the long run.

Effekter af kurser med vejledning og særligt tilrettelagt opkvalificering for ledige

Denne litteraturoversigt opsummerer danske og internationale kvantitative studier af indsatser over for ledige. Indsatserne indeholder jobsøgningsvejledning og opkvalificering uden at være ordinær eller erhvervsrettet uddannelse. Søgningen resulterede i, at 44 studier blev inkluderet, gennemlæst og refereret. Heraf er 19 danske. Af de 19 danske indeholder 12 effektmålinger, men kun seks vurderes at indeholde effektmålinger af god kvalitet på internationalt niveau. Indsatserne grupperes i to hovedgrupper: jobsøgningskurser og kurser med afklarende eller opkvalificerende indhold. Blandt de 25 internationale studier indeholder de 16 resultater for jobsøgningskurser og 13 resultater for kurser med afklaring eller opkvalificering. Hovedresultaterne opsummeres som enten positive, hvis indsatserne signifikant øger fx selvforsørgelse eller beskæftigelse, og vice versa for negative resultater. Evidensen for jobsøgningskurser er modsatrettet, både internationalt og i Danmark. Der er indikation for, at kurser med afklaring eller opkvalificering har en positiv effekt, men resultaterne er landespecifikke: Der er fx stærk evidens for positive effekter i Tyskland, mens evidensen peger mod negative effekter i Danmark.



**Det Nationale Institut
for Kommuner og Regioners
Analyse og Forskning**

Købmagergade 22
1150 København K
E-mail: kora@kora.dk
Telefon: 444 555 00