

Jacob Nielsen Arendt og Dario Pozzoli

Effekter af beskæftigelses- og uddannelsesrettede indsatser for ikke-vestlige ledige indvandrere

En oversigt over danske og internationale kvantitative studier



Effekter af beskæftigelses- og uddannelsesrettede indsatser for ikke-vestlige ledige indvandrere. En oversigt over danske og internationale kvantitative studier kan hentes fra hjemmesiden www.kora.dk

© KORA og forfatterne

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

© Omslag: Mega Design og Monokrom

Udgiver: KORA

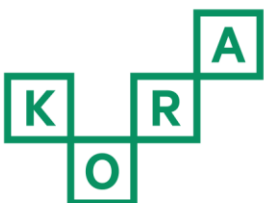
ISBN: 978-87-7509-657-2

Projekt 10594

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. Formålet har været at afdække effekterne på beskæftigelse og uddannelse af en bred vifte af indsatser over for ikke-vestlige indvandrere. De studier, der er afrapporteret i rapporten, er løbende indarbejdet i Arbejdsmarkedsstyrelsens vidensbank www.jobeffekter.dk.

Rapporten er udarbejdet af forskningsleder Jacob Nielsen Arendt og seniorforsker Dario Pozzoli, KORA, Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning, og har været gennemlæst og kommenteret af to eksterne læsere. De takkes for konstruktive kommentarer.

Jacob Nielsen Arendt og Dario Pozzoli
December 2013

Indhold

Sammenfatning	5
1 Indledning	10
2 Afgrænsninger	11
2.1 Indsatser	11
2.2 Målgruppe	11
2.3 Effektmål	12
2.4 Lande og periode	13
2.5 Kvalitative studier	13
3 Studiernes metode	15
4 Metode	17
5 Resultater	20
5.1 Danske studier	20
5.2 Internationale studier	27
6 Konklusion	36
Litteratur	37
Appendiks	43

Sammenfatning

Denne litteraturoversigt har som formål at sammenfatte viden om, hvilke indsatser eller redskaber der har en effekt i forhold til at bringe ikke-vestlige indvandrere i beskæftigelse eller uddannelse. Oversigten inkluderer danske og internationale kvantitative effektmålinger, hvor der måles effekter på ordinær uddannelse og beskæftigelse, og hvor deltagerne i indsatserne er ikke-vestlige indvandrere på indkomsterstøttede ydelser, som ikke er uden for arbejdsmarkedet.

Afgrænsning

Der tages i litteraturoversigten udgangspunkt i allerede identificeret litteratur fra eksisterende litteraturoversigter foretaget for Arbejdsmarkedsstyrelsen (Rosholm & Svarer 2012; Arendt 2013, Arendt & Pozzoli 2013) og fra Arbejdsmarkedsstyrelsens vidensbank over effektstudier (www.jobeffekter.dk). Der suppleres med søgninger i kendte databaser på forudbestemte søgeord og ved at gennemlæse referencer i fundne studier. Der inkluderes resultater for indsatser iværksat efter 1994 i OECD-lande, og der medtages studier af interventioner eller redskaber, hvor der måles effekter for ikke-vestlige indvandrere, og hvor effektmålene er ordinær uddannelse, ordinær beskæftigelse, løn, selvforsørgelse eller varigheden af offentlig forsørgelse. Det inkluderer både interventioner målrettet indvandrere, fx under introduktionsprogrammet, og interventioner der ikke specifikt er målrettet indvandrere. Ikke-vestlige indvandrere afgrænses ved Danmarks Statistiks definitioner, hvor flygtninge og familiesammenførte til flygtninge dog altid inkluderes. For internationale studier medtages kun studier, hvor effektmålingen vurderes at være af høj kvalitet, dvs. hvor der anvendes et anerkendt undersøgelsesdesign i forhold til at afdække kausale effekter. Grundet et begrænset antal studier medtages danske effektmålinger af lavere kvalitet for at give et mere omfattende billede af evidens for danske indsatser.

Syntese og resultater

Evidens opsummeres ved hjælp af Arbejdsmarkedsstyrelsens evidenshierarki, hvor der tages højde for kvalitetsvurderingen. I dette hierarki anvendes begreberne stærk evidens, moderat evidens og en indikation, såfremt der er et flertal af henholdsvis 3, 2 eller 1 studie i favør for en positiv versus ikke-positive effekter (henholdsvis negative versus ikke-negative) effekter, hvor positiv betyder reduktion af offentlig forsørgelse eller forøgelse af uddannelse, selvforsørgelse, beskæftigelse eller løn. Søgningen resulterede i, at 19 studier (heraf 7 danske) blev inkluderet, gennemlæst og refereret.

Effekter

Der skelnes i nogle studier mellem effekter under (fastholdelseeffekt) og efter (programeffekt) deltagelse i indsatserne. Summen af fastholdelses- og programeffekter benævnes nettoeffekten af indsatsen. Der gøres opmærksom på, at nettoeffekten ikke altid er estimeret, og i så fald kan det være vanskeligt at drage endelige konklusioner om effekten af indsatserne. De overordnede resultater opsummeres i det følgende på tværs af danske og internationale studier, hvor der fokuseres på effekterne på de beskæftigelsesrelaterede udfald, og der refereres til fx reduktion i ledighed eller forøgelse af beskæftigelse samlet

set som positive effekter. Evidens for en række undergrupper af indsatser, opdelt på danske og internationale studier, opsummeres i rapporten.

Typer af fundne indsatser

Studierne klumper sig i to (*ikke* gensidigt udelukkende) hovedgrupper: indsatser målrettet indvandrere samt almene indsatser i beskæftigelsessystemet. Sidstnævnte gruppe indeholder effektmålinger, som kan grupperes efter, om de er virksomhedsrettede, uddannelses tilbud eller vejledning og afklaring. Indsatser målrettet indvandrere er sprogundervisning samt introduktionsprogrammer for nyankomne indvandrere, hvoraf sidstnævnte typisk indeholder både sprogundervisning og indsatser fra beskæftigelsespolitikken.

Opsummering af resultater

Der indledes med omtale af de resultater, hvor der er stærk evidens, dvs. hvor et flertal på mindst tre høj kvalitetsstudier peger i samme retning.

- Der er stærk evidens for positive program- og nettoeffekter af privat løntilskud.
 - Det baseres på fem danske studier, der alle finder store signifikante programeffekter.
 - Der er indikation for, at privat løntilskud ikke har en fastholdelseeffekt.
 - I tre studier beregnes nettoeffekten, som er signifikant positiv i alle tilfælde.
 - De fem danske studier ser alle på kontanthjælpsmodtagere, der aktiveres i perioden 1993-2003. Et dansk studie ser også på alle ledige, hvor effekten også er signifikant positiv, men mindre end for kontanthjælpsmodtagere alene. Størrelsesorden af effekten er, at privat løntilskud reducerer tiden i ledighed med 11-24 uger i forhold til ingen aktivering og øger beskæftigelsessandsynligheden med 40 procentpoint 1 år efter endt aktivering i forhold til deltagelse i anden aktivering. Et studie finder, at effekten er større for ikke-vestlige indvandrere end for personer af dansk oprindelse. I et andet studie er der ingen forskel på effekten mellem danskere og indvandrere.
- Der er stærk evidens for fastholdelseeffekter af offentligt løntilskud.
 - Det baseres på fire danske studier, hvoraf tre evaluerer, om der er fastholdelse. Alle finder tegn på fastholdelse. Her skelnes der ikke mellem offentligt løntilskud og offentlig individuel jobtræning.
 - Der er moderat evidens for en positiv programeffekt. Det er baseret på tre studier, der finder en positiv programeffekt, mens ét ikke finder nogen effekt.
 - Der er indikation for en positiv nettoeffekt. Tre af studierne opgør nettoeffekten, som er signifikant positiv i to tilfælde og lille og ikke-signifikant i det tredje. I sidstnævnte studie inddrages også dagpengemodtagere, og her er effekten den samme som for alle. Størrelsesorden af effekterne spænder fra, at tid i ledighed reduceres med 5 uger til at det forøges med 2 uger.

- Der er stærkt evidens for positive effekter af reduceret overførselsindkomstniveau.

Det er baseret på tre danske studier af reduktionen i starthjælp til nyankomne indvandrere, der fandt sted i 2002. Alle tre studier finder store effekter på overgangen til selvforsørgelse, og to adskiller effekten til beskæftigelse, der stadig er stor (9-12 procentpoint). En af analyserne viser, at der ikke er nogen effekt på lønindkomsten for de, der kommer i arbejde, mens et andet viser store effekter på overgangen til permanent overførsel.

For alle øvrige fund er højest fundet moderat evidens. Disse opsummeres i det følgende, først for øvrige beskæftigelsespolitiske indsatser, derefter for integrationsindsatser og øvrige indsatser.

Samlet evidens for andre virksomhedsrettede indsatser¹:

- Der er moderat evidens for positive programeffekter af virksomhedsrettet aktivering udover løntilskud.

Det er baseret på to danske og et norsk studie. Blandt de to danske studier findes positive effekter af privat individuel jobtræning, mens det andet finder positive effekter af både privat og offentlig individuel jobtræning (hver for sig). Det norske studie finder en positiv programeffekt af arbejdspraktik. Sidstnævnte er ikke opdelt på private og offentlige virksomheder, så det må formodes, at effekterne er større, når der alene ses på effekter i det private.

Samlet evidens for uddannelsesaktivering:

- Der er modstridende viden om program- og nettoeffekten af uddannelsesaktivering. Det er baseret på fire danske og fire udenlandske studier. I tre af studierne evalueres, om der er fastholdelse, og det findes i de to. Nettoeffekten er kun beregnet i to danske studier, og her er der modstridende viden.

Blandt de danske studier er der lige mange studier med negative og positive programeffekter. Blandt de fire udenlandske studier (2 svenske, 1 norsk, 1 israelsk), finder ét, at programeffekten er positiv, og tre finder, at programeffekten er nul. Tre af de danske studier evaluerer effekterne for kontanthjælpsmodtagere, hvor uddannelsesaktivering primært er særligt tilrettelagte uddannelsesforløb, mens ét ser på effekten for forsikrede mænd, hvor der er større brug af AMU-kurser, og hvor effekten er positiv og større end for danskere. De udenlandske studier ser primært på erhvervsrettede kurser for alle ledige. Det israelske studie finder, at uddannelse, som aktiveringsindsats, giver en samfundsmæssig nettogevinst.

To yderligere danske studier har set på henholdsvis kombination af aktivering samt brugen af intensive kontaktforløb:

¹ Alle de her nævnte typer af aktivering har lighed med den nuværende virksomhedspraktik, idet de er kortere end løntilskud og er rettet mod svagere ledige uden ansættelse på ordinære vilkår.

- Blandt ledige ikke-vestlige indvandrere, der har været aktiveret to gange, er der indikation for, at nettoeffekten af andet aktiveringsforløb er positiv. Uanset første aktivering findes de største effekter for de kombinationer, hvor privat løntilskud følger til sidst. Den største effekt findes for ordinær uddannelse efterfulgt af privat løntilskud.
- Der er indikation for, at mere intensive kontaktforløb ikke har nogen effekt på selvforøgelsen.

Samlet evidens for introduktionsprogrammer:

- Der er moderat evidens for, at fleksibel tilrettelæggelse af sprogundervisning og en intensivering af vejledning og afklaringsforløb i introduktionsprogrammer samlet set har en positiv programeffekt på både overgangen til beskæftigelse og uddannelse. Det er baseret på to svenske studier af samme forsøg.

Et enkelt dansk studie har set på sprog- og beskæftigelsesindsatser under integrationsprogrammet for indvandrere og finder følgende:

- Der er indikation for, at sprogundervisning omfattet i introduktionsprogrammet ikke har en positiv programeffekt.
- Der er indikation for, at virksomhedsrettet aktivering i det private, som del af integrationsprogram, har en positiv nettoeffekt på beskæftigelse.
- Der er indikation for, at nettoeffekten for virksomhedsrettet aktivering i det offentlige samt uddannelsesaktivering og anden aktivering, som del af integrationsprogram, er negativ eller nul.

Samlet evidens for sprogundervisning uden for integrationsprogrammer:

- Der er indikation for, at sprogundervisning ikke har en positiv programeffekt på lønindkomsten for ikke-vestlige indvandrere med nogle års ophold i landet. Det baseres på et norsk studie.

Vi har kun identificeret ét internationalt studie, som kigger på afgang fra ledighed til uddannelse. Her fandtes, at en mere fleksibel tilrettelæggelse af sprogundervisning og en intensivering af vejledning og afklaringsforløb for nyankomne ikke-vestlige indvandrere øgede deres overgang til ordinær uddannelse i forhold til eksisterende praksis.

Ses samlet på evidensen i både danske og internationale studier, er det klare resultat, at der er stærk evidens for, at løntilskudslignende indsatser i det private har en positiv nettoeffekt på beskæftigelsen for ikke-vestlige indvandrere, både generelt og som del af integrationsprogrammer for nyankomne. Det stemmer godt overens med resultater, der viser, at indvandrere behøver specifikke danske arbejdsmarkedskompetencer, men at deres kvalifikationer erhvervet i hjemlandet enten ikke er brugbare eller ikke udnyttes tilstrækkeligt (fx Arendt, Nielsen & Jakobsen 2012; Andersen 2013). Derudover ligger den blandede evidens for fx uddannelsesaktivering også i tråd med de generelle fund (fx Arendt & Pozzoli

2013). For de øvrige typer af indsatser, herunder specifikt dele af integrationsprogrammer, er evidensen stadig for begrænset til, at der kan konkluderes entydigt.

1 Indledning

Formålet med projektet har været at sammenfatte eksisterende viden omkring uddannelses- og beskæftigelseeffekter af en bred vifte af indsatser over for ikke-vestlige indvandrere, der er på indkomsterstøttede ydelser, men som ikke er uden for arbejdsmarkedet. Flere vestlige lande har specielle programmer for nyankomne indvandrere (fx Norge, Sverige, Danmark og Tyskland). Disse programmer har ofte forskellige indgangsvinkler – fra læring om opholdslandets organisering og kultur eller sprogkurser til mere beskæftigelses- og uddannelsesrettede indsatser. Programmernes indhold og grad af frivillighed kan også variere for indvandrere med forskelligt opholdsgrundlag og fra land til land. Indeværende review vil inkludere beskæftigelses- og uddannelsesrettede indsatser, både de, der anvendes specifikt for indvandrere, samt indsatser, der anvendes generelt.

Rapporten er inddelt som følger. I det næste kapitel beskrives afgrænsningen af typen af indsatser yderligere, herunder målgruppe og effektmål. Kapitel 3 gennemgår ganske kort 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. Kapitel 6 opsummerer, og kapitel 7 konkluderer.

2 Afgrænsninger

2.1 Indsatser

Det er ikke på forhånd afgrænset, hvilken *specifik* type indsatser der inkluderes i denne litteraturoversigt. Hovedkriteriet for inklusion har været, at der foretages effektmålinger på ordinær uddannelse eller beskæftigelse. For at kunne klassificere indsatserne, der inkluderes i denne litteraturoversigt, er der som udgangspunkt anvendt en inddeling i tre typer indsatser: Indsatser specifikt målrettet indvandrere såsom integrationsprogrammer og sprogundervisning, generel aktiv beskæftigelsespolitisk indsats samt andre (generelle) indsatser. Ved inklusion af generelle aktive beskæftigelsesindsatser forsøges disse grupperet i sædvanlige hovedgrupper inden for aktiveringslitteraturen, som fx løntilskud, undervisning og jobsøgning (Card, Kluge & Weber 2009).

2.2 Målgruppe

Målgruppen for litteraturoversigtens studier er ikke-vestlige indvandrere, som modtager offentlige indkomsterstøttede ydelser, men ikke er uden for arbejdsmarkedet (pensioneret eller studerende), eller er selvforsørgede. Der følges Danmarks Statistiks praksis, hvor vestlige lande omfatter Norden, EU-lande samt Andorra, Liechtenstein, Monaco, San Marino, Schweiz, Vatikanstaten, Canada, USA, Australien og New Zealand. Ikke-vestlige lande omfatter alle øvrige lande. Studier, der ser på grupper opdelt på etnicitet eller indvandrere generelt uden oplysninger om oprindelsesland eller opholdsgrundlag, er ikke inkluderet. Såfremt opholdsgrundlaget er oplyst som flygtning, vil studierne inkluderes, uanset om oprindelsesland er oplyst eller ej.

Betragter man beskæftigelsesfrekvensen for ikke-vestlige indvandrere i Danmark over længere tid, er der sket markante ændringer. Således falder beskæftigelsesfrekvensen markant fra start-80'erne og frem til midt-90'erne, hvorefter den begynder at stige igen (Danmarks Statistik 2008). Stigningen tager mere til i årene 2005-2008, hvorefter beskæftigelsesfrekvensen falder som for andre grupper på arbejdsmarkedet. I tolkningen af forskellen i beskæftigelse mellem indvandrere og danskere skal der tages højde for, at indvandreres beskæftigelse afspejler en række komplekse dynamikker og forandringer i omgivelserne, herunder flygtningestrømmene, nettoindvandringen og de økonomiske konjunkturer, hvorfor der ikke på den baggrund drages slutninger om, hvorvidt en sammensætning af integrationsindsatser virker eller ej. Derudover skal der tages hensyn til, at der er stor forskel på beskæftigelsen blandt forskellige indvandrergupper, hvor særligt kvinder fra Somalia, Afghanistan, Tyrkiet og Irak skiller sig ud. For eksempel har tidligere undersøgelser vist, at flygtninge- og ikke-vestlige kvinder i mange danske kommuner udgør den største andel af ledige i matchgruppe 4 og 5, og at 60-70 % af dem ikke har interesse for arbejde. Samtidig har de et stort efterslæb af relevante kompetencer. Det er derfor afgørende for deres arbejdsmarkedsadfærd og jobmuligheder, at de tidligt og vedvarende i ledighedsforløbet tilbydes aktivering (LG Insight 2005; LG Insight, 2006).

2.3 Effektmål

Oversigten fokuserer på studier, der foretager effektmålinger på ordinær uddannelse, beskæftigelse, selvforsørgelse, varigheden af ledighed og løn eller indkomst. Den inkluderer ikke overgangen til uddannelsesaktivering eller til støttet beskæftigelse.

Herudover omfatter særligt studier, der ser på effekterne af aktivering af ledige, følgende forskellige typer af effekter:

- *Motivationseffekter* refererer til effekter, der opstår for personer, som har udsigt til at skulle deltage i en indsats, fx en samtale eller en form for aktivering. Effekten kan opstå, fordi de ledige ændrer adfærd og søger beskæftigelse (vil i princippet også gælde for overgang til uddannelse, men mest relevant for jobsøgning) mere aktivt, lige inden indsatsen påbegyndes, fx fordi de forbinder indsatsen med ubehag (kaldes også truselseffekten eller ex-ante-effekten).
- *Fastlåsnings effekter* refererer til effekter under deltagelse i indsatsen. Effekten kan opstå, hvis de ledige ændrer adfærd under indsatsen i form af mindre søgeaktivitet, fordi de ønsker at færdiggøre programmet, eller de har dårligere tid til at søge job (kaldes også fastholdelses effekten). Det medfører, at de ledige vil være længere om at finde et job. Både motivations- og fastlåsnings effekten kan naturligvis have modsat fortegn, hvis ledige venter med at finde job, fordi de gerne vil deltage, eller hvis deltagelse i indsatsen synes unyttig, og de derfor finder job i stedet for.
- *Programeffekter* refererer til effekter efter endt deltagelse. Den opstår typisk, fordi deltagere øger deres kontakter til en arbejdsgiver eller deres kvalifikationer, hvilket medvirker til, at de finder hurtigere beskæftigelse efter endt deltagelse (BM 2005; Sørensen 2006). Programeffekten (kaldes også opkvalificeringseffekten eller ex-post-effekten) kan i princippet også påvirke beskæftigelsen negativt, hvis arbejdsgivere eksempelvis opfatter tidligere deltagelse som et negativt signal, eller hvis der opstår negative peer-effekter ved, at mange lavt motiverede arbejdsløse demotiverer hinanden (Pilegaard & Andersen 2012).
- *Nettoeffekt*. Summen af fastlåsnings- og programeffekter benævnes nettoeffekten af indsatsen².

Man kan i princippet kun undersøge fastlåsnings effekter og programeffekter af indsatserne, når man eksplicit modellerer varigheden af deltagelse. Derfor kan der ikke eksplicit skelnes mellem disse to effekter, når man fx anvender matching metoder. Ved brug af matching, hvor der estimeres effekter på forskellige tidspunkter efter programstart, vil initiale negative effekter fulgt af enten nul eller positiv effekt typisk tolkes som et tegn på fastlåsnings effekter. Samme tolkning vil blive anvendt i denne litteraturoversigt.

Med denne detalje in mente analyserer størstedelen af studierne inddraget i oversigten program- og fastlåsnings effekten, og kun et enkelt studie (Bergemann m.fl. 2011) estimerer motivationseffekten. Den primære årsag hertil er formentlig, at den er teknisk svær at

² Burde i princippet være den totale effekt af indsatsen og dermed inkludere motivationseffekter. Men givet, at disse sjældent estimeres, anvendes den mere afgrænsede definition af nettoeffekten.

estimere. Der gøres også opmærksom på, at nettoeffekter ikke altid er estimeret, og i så fald kan det være vanskeligt at drage endelige konklusioner.

2.4 Lande og periode

Litteraturoversigten afgrænses til studier af indsatser foretaget i OECD-lande. Dette begrænser strukturelle forskelle landene imellem og øger – til en vis grad – sammenligneligheden studierne imellem. For at fokusere på mere nutidige indsatser og perioder inddrages kun studier af indsatser sat i værk efter 1994.

2.5 Kvalitative studier

Det er vigtigt at understrege, at der anvendes en lang række sociale og integrationsfremmende indsatser og redskaber i Danmark såvel som internationalt med henblik på fx at hjælpe indvandrere i job eller uddannelse, som finder anvendelse uden for integrations- og beskæftigelsespolitikken. Der findes en lang række danske analyser, som fokuserer på disse initiativer og ikke er taget med i oversigten (fx Bland dig i Byen 2013; Husted & Heinesen 2009; Hansen & Kolodziejczyk 2009), fordi der ikke estimeres en effekt af indsatserne. I det følgende gives nogle eksempler på indsatser, som ville falde ind under denne litteraturoversigts fokus, men hvor der ikke er foretaget effektmålinger.

Der bliver fra statens side afsat en række puljefinansierede projekter, som ligger ud over, hvad der rummes inden for den ordinære beskæftigelsesindsats. I 1990'erne var fx afsat midler til "Pulje til forskellige projekter vedrørende fremme af gensidig kulturforståelse på arbejdsmarkedet", som havde til formål at fremme en gensidig kulturforståelse mellem majoritet og minoritet. Et andet indsatsområde var fx "Pulje til støtte af utraditionelle uddannelses- og beskæftigelsesprojekter", som bl.a. resulterede i etableringen af en såkaldt etnisk jobbank, etårige kurser for tyrkiske kvinder, kulturformidlingskurser mv. I 2005 blev en række puljemidler afsat med henblik på at fokusere på kønsbestemte barrierer. Blandt andet bevilgede Arbejdsmarkedsstyrelsen 7 millioner kr. til projekter rettet mod yngre indvandrerkvinder (Regeringen 2005b: 30). I 2007-2008 blev der afsat 21,5 millioner kr. til syv initiativer rettet mod indvandrerkvinder, initiativer hvis overordnede mål var at styrke kvindernes netværk, beskæftigelse, iværksætteri og muligheder for at fremme deres børns udvikling og integration. I perioden 2007-2011 blev der afsat 56 millioner kr. til særlige indsatser for indvandrerkvinder gennem satspuljemidlerne, hvoraf flere sigtede mod en arbejdsmarkedsrettet indsats. Vi kunne ikke finde kvantitative effektmålinger af puljeindsatserne rettet mod kvinder fra ikke-vestlige lande, men en række kvalitative analyser, som ikke er taget med i oversigten (fx ALS Research ApS 2008; CABI 2010; Caswell, Bendix & Blume 2008; LG Insight 2004; LG Insight 2005; LG Insight 2008a).

Andre eksempler på relevante indsatser er målrettede løntilskudsordninger over for personer med indvandrerbaggrund. I forbindelse med firepartsaftalerne i 2002, 2006 og 2010 kommer der fx fokus på at styrke den virksomhedsrettede integrationsindsats over for såvel nyankomne som mere etablerede indvandrergrupper. Tilbage i 2002 bliver trappemodellen lanceret. Det bagvedliggende rationale er, at den enkeltes kvalifikationer skal opbygges trin for trin, indtil vedkommende er i stand til at varetage et job på ordinære vilkår.

Denne tankegang bliver der arbejdet videre med, og i 2006 blev jobpakkeordningen lanceret inden for en række områder. Målgruppen er både nyankomne indvandrere og flygtninge, der deltager i introduktionsprogrammerne, samt kontanthjælpsmodtagere med indvandrerbaggrund med svag tilknytning til arbejdsmarkedet. LG Insight (2010) har evalueret jobpakkernes effekt på baggrund af de foreliggende evalueringresultater fra Rambøll Management (2008) og MHTconsult (2009). LG Insight har desuden evalueret andre initiativer, som er inspireret af jobpakke metoden (bl.a. "Gribskov-modellen"), hvor det dokumenteres, at jobpakker har værdi for ikke-arbejdsmarkedssparate flygtninge/indvandrere (fx LG Insight 2008b). Disse rapporter er ikke inkluderet i oversigten, idet de mest har en beskrivende karakter.

I forbindelse med en handlingsplan for iværksættere fra januar 2003, udarbejdet af regeringen, bliver der afsat midler til tre initiativer særligt rettet mod personer med indvandrerbaggrund. Initiativerne sigter bl.a. mod at stimulere iværksættere med indvandrerbaggrund til at foretage et bredere branchevalg samt imødegå de særlige barrierer, som særligt etniske iværksættere støder på. Endvidere bliver information om opstart af egen virksomhed integreret i danskundervisningen som led i ændringer i danskundervisningsloven i 2003. Der bliver også igangsat initiativer med særligt fokus på kønsbestemte barrierer og kvindelige iværksættere med anden etnisk baggrund end dansk (se CABI 2010 for en kvalitativ vurdering af indsatser fokuseret på at give deltagerne kompetencer til at starte egen virksomhed) og projekter, der skal forbedre viden om danske love, regler, finansieringsmuligheder, etablering af netværk og mentor – eller coachordninger (Bland dig i Byen 2013, LG Insight 2006 og CABI 2010 er bløde analyser af effekter af bl.a. disse initiativer).

Idet både psykiske og fysiske sygdomme (såsom angst, stress, depression, migræne, diabetes osv.) er en barriere for flygtninges/indvandreres tilknytning til arbejdsmarkedet, arbejder en række kommuner også i deres beskæftigelsesindsats med metoder til at mindske sygdomsproblemer for flygtninge/indvandrere på kontanthjælp. Der findes danske, beskrivende analyser, som vurderer projekter gennemført af kommunale aktører med fokus på redskaber for helhedsorienterede rehabiliteringsforløb og på metoder for helbredsafklaring af etniske minoriteter (LG Insight 2009a; LG Insight 2009b; CABI 2010; Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration 2007; Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration 2010). Disse kvalitative studier er ikke inkluderet i oversigten.

3 Studiernes metode

I dette afsnit kommenteres kort på de metoder, der anvendes til at identificere effekterne af beskæftigelses- og uddannelsesrettede indsatser. De studier, der udvælges, er karakteriseret ved at bygge på veldokumenterede kvantitative undersøgelser, hvor man med rimelig sikkerhed kan sige, at det, der afdækkes, er en kausal sammenhæng. Minimumskriteriet er derfor, at der enten er tale om et eksperimentelt eller et ikke-eksperimentelt design, hvor identifikationen af den kausale sammenhæng er godtgjort.

Hvis man vil måle effekten af en indsats for deltagerne (indsatsgruppen), er det helt afgørende at kunne identificere en gruppe af individer, der til forveksling ligner indsatsgruppen (kontrolgruppen). Og det er lettere sagt end gjort. Mennesker i indsats- og kontrolgruppen kan være forskellige med hensyn til både observerbare og ikke-observerbare karakteristika. 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 fixed effekt, difference-in-difference, instrument-variabel (IV), regression discontinuity design og timing-of-event.

Forskellige metoder gør brug af forskellige betingelser, for at en kausal effekt kan identificeres. Resultater baseret på lodtrækningsforsøg og eksperimenter rangerer som "guldstandard" på området, da de nødvendige antagelser i konstruktionen af det kontrafaktiske udfald opfattes som mindst kritiske. Der er dog en række problemer med no-shows, drop-outs og cross-overs, som diskuteres af blandt andet andre Heckman, Smith & Taber (1998), Heckman, Hohmann & Smith (2000) og Rosholm & Skipper (2010). Analyser, som baseres på observationelle data, dvs. uden kontrolleret forsøg, benytter sig af et helt batteri af metoder som nævnt i punkt 2 og 3. 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.

I indeværende oversigt er der foretaget en kvalitetsvurdering af hvert enkelt studie i forhold til den anvendte metodes generelle brugbarhed. Hvorvidt en given metode er relevant, vil bero på den givne indsatstype, udvælgelsen af deltagere og på de observerbare karakteristika, der haves til rådighed. Det ligger uden for rammerne af dette projekt at vurdere kvaliteten af hver enkelt studie mere nøjagtigt, dvs. hvorledes metoden konkret er blevet anvendt. Der er gjort nogle metodemæssige iagttagelser, som påvirker kvaliteten af flere af de inkluderede studier, der nævnes i det følgende.

Et dansk studie anvender før-efter-evalueringer for deltagerne uden nogen kontrolgruppe, hvilket har tendens til at give for positive resultater. 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 medfører et *dynamisk selektionsproblem*, der ikke er fundet entydige løsninger på. Problemet består i, at det er vanskeligt at afgrænse en kontrolgruppe, som aldrig modtager indsatsen. Det diskuteres bl.a. i Frederiksson & Johansson (2008). En tilgang til det dynamiske selektionsproblem 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. 2012), hvilket studier af Sianesi var blandt de første til at påpege (Sianesi 2004). Derved forsøges det dynamiske selektionsproblem løst ved at ændre den effekt, der estimeres fra effekten af aktivering versus ingen aktivering til effekten af aktivering versus ingen aktivering indtil da. En anden løsning er at ekskludere ledige, der på noget tidspunkt modtager indsatsen fra kontrolgruppen. Men det giver skævhed, da det ikke er tilfældigt, hvem der ikke modtager indsatsen, og 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 2009a; 2009b). Biewen m.fl. (2012) argumenterer for, at denne metode kan give anledning til en negativ skævhed i estimererne for effekten af indsatsen, særligt i lande, hvor alle potentielt aktiveres på et eller andet tidspunkt, og formulerer en metode med dynamic treatment, som giver estimerer for effekten af aktivering i forhold til ingen aktivering *indtil da*. Lechner & Wunsch (2008) argumenterer omvendt for, at effekten af treatment nu i forhold til treatment senere vil være mere positiv end den mere interessante effekt i form af treatment eller ikke-treatment, fordi de, der aktiveres senere, vil fastholdes i ledighed senere. Grundet disse uoverensstemmelser i litteraturen vil vi betragte både metoden med dynamic treatment (såsom i Biewen m.fl. 2012) og udtræk af simuleret startdata (såsom i Lechner & Wunsch 2008) som værende valide og af høj kvalitet.

4 Metode

Dette afsnit beskriver litteraturoversigtens søgestrategi. 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), præsenteret på anerkendte konferencer (fx SOLE, EALE, EEA) eller offentliggjort som del af universiteters working paper-serier. Conference- og working papers medtages for at inkludere nyeste studier, da publicering i internationale tidsskrifter inden for samfundsvidenskab ofte kan tage flere år. Endelig medtages danske studier, der ikke opfylder ovenstående med effektmålinger af potentielt lavere kvalitet.

Litteratursøgningen foretages ved i første omgang at indsamle studier, der allerede er indrapporteret i jobeffekter.dk, eller som indgår i eksisterende litteraturoversigter for Arbejdsmarkedsstyrelsen (Rosholm & Svarer 2012; Arendt 2013, Arendt & Pozzoli 2013). Der søges i disse afgrænsede kilder på indsatser for indvandrere, og for relevante fund undersøges, om der heri er refererede artikler, der endnu ikke er indsamlet.

Denne første litteraturindsamling suppleres ved at i) søge i online databaserne Econlit, Social Science Abstracts, Sociological Abstracts, Repec, IZA, NBER, Det Danske Forskningsdatabase, Inomics, ii) gennemgå referencer i fundne studier, iii) gennemgå reviewer (Rosholm & Svarer 2012; Arendt 2013, Arendt & Pozzoli 2013), og iv) søge i Google efter dansk litteratur, der ikke er publiceret i tidsskrifter eller ved universiteter.

Som udgangspunkt er en kombination af et søgeord fra hver af følgende grupperinger anvendt:

- a) "Ledig*", "arbejdsløs", "bistand", "revalidering", "ledighedsydelse", "sygedagpenge", "starthjælp", "introduktionsydelse", "dagpenge", "kontanthjælp", "offentlig ydelse", "indkomsterst*"
- b) "effekt", "evaluering", "kausal", "årsags-virkning"
- c) "indvandrer*", "ikke-vestlig", "flygtning", "familiesammenført", "etnisk", "minoritet"

hvor * betegner trunkering af søgeordet. Der er bevidst ikke søgt på en specifik indsats for ikke at begrænse disse, men udelukkende søgt efter effektmålinger for den givne målgruppe. Dette kombineres med en søgning på specifikke indsatser såsom:

- d) "Aktiver*", "aktiv indsats", "arbejdsmarked*", "offentlig indsats", "sprogkursus", "dansk kursus", "dansk undervisning", "introduktion*", "introduktionsprogram", "integrat*", "assimil*", "kursus", "beskæftigelsesprojekt", "løntilskud", "jobtræning", "praktik", "vejledning", "afklaring", "rådgivning", "særlig tilrettelagt uddannelse", "særligt tilrettelagte kurser", "jobsøgning", "Corporate social responsib", CSR, mangfoldighedsledelse, boligsocial, ghettoindsats.

For søgning af engelsksproget litteratur er følgende søgetermer anvendt:

- a) "unemploy*", "unemployment benefit", "social benefit", "insurance", "welfare" og
- b) "impact", eller "effect", "program evaluation", eller "treatment effects evaluation" samt
- c) "immigr*", "refugee", "non-western", "family unific*", "ethnic", "minority".

Som ovenfor kombineres det med en søgning på udvalgte indsatser:

- d) "active labour market policy", "labour market", "labor market", "ALMP", "training", "language course", "introduction program*", "assimil*", "integrat*", "social program", "course", "employment project", "protected employment", "subsidi*", "class-room", "internship", "counseling", "guidance", "mentor", "job search", "qualif*", "upgrading", "vocational", "retraining", "Corporate social responsib", CSR, "diversity management", "community based", "urban governance".

De hits, der findes ved søgningen, er indsamlet, og titel og abstract læst. I tilfælde af tvivl om, hvorvidt studiet skal inkluderes, er yderligere afsnit læst. Ved søgning i Google er søgetermer ændret, såfremt der fremkom mere end 1.000 hits. Herefter er den korte beskrivelse i Google læst, og der er klikket ind på dem, der så relevante ud. 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, Forskningsdatabase, Inomics	10	4
Repec	5	3
NBER	4	0
IZA	10	6
SOLE, EALE, EEA, AIEL konferencer	5	3
Google	10	12
Referencer+ review	30	21
Total	74	49

Af de 49 inkluderede studier blev 29 ekskluderet igen ved nærmere gennemlæsning, enten fordi studierne ikke foretager en opdeling, hvor udlændinge er opdelt efter, om de stammer fra vestlige og ikke-vestlige lande (Aldashev, Thomsen & Walter 2010; Andren & Gustafsson 2004; Andren & Andren 2006; Bernhard & Kruppe 2012; Bernhard, Gartner & Stephan 2008; Caliendo & Kunn 2011; Delander m.fl. 2005; Gerfin & Lechner 2002; Huber m.fl. 2010; Hohmeyer & Wolff 2012; Lalive, van Ours & Zweimuller 2002; Rønsen & Skarðhamar 2009; Svantesson & Aranki 2006; Sarvimaki & Hamalainen 2010; Thomsen & Walter 2010; Van den Berg, van der Klaauw & van Ours 2004; Wolff & Nivorozhkin 2008; Wolff & Jozwiak 2007; Aaslund & Johansson 2011), eller fordi studierne kun har beskrivende karakter (fx Caswell, Bendix & Blume 2008; Husted & Heinesen 2009; Hansen & Kolodziejczyk 2009). Det er endvidere valgt ikke at inkludere studier af effekten af økonomiske incitament (økonomiske sanktioner og ændringer i overførselsindkomst). Herved ekskluderes 4 studier (Svarer 2011; Huynh, Schultz-Nielsen & Tranæs 2007; Andersen, Hansen, Schultz-Nielsen

& Tranæs 2009; Rosholm & Vejlin 2010). Derfor er i alt 19 studier inkluderet i denne litteraturoversigt: 7 danske og 12 udenlandske.

Af rapporteringen inddeles efter danske og internationale studier. Under hver gruppe kommenteres, om der er specifikke resultater for specifikke effektmål, forskellige grupper af ledige (opdelt på udvalgte karakteristika), effekter på lang eller mellemlang sigt og i kombination med andre indsatser. Kort, mellemlang og lang sigt defineres her som effekter målt 1, 2-3 eller mere end 3 år efter indsatsen i stil med Card, Kluve & Weber (2009).

Graden af evidens sammenfattes efter Arbejdsmarkedsstyrelsens evidenshierarki, jf. tabel 4.2. Det understreges dog, at den endelige vurdering vil blive foretaget på baggrund af forfatterens overordnede helhedsindtryk, hvor der fx kan tages højde for antal resultater fra samme studie eller yderligere kvalitetsvurderinger end den grove inddeling i høj eller lav kvalitet.

Tabel 4.2 Arbejdsmarkedsstyrelsens evidenshierarki

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. Denne suppleres med et forsøg på en mere kvantitativ opgørelse af resultaterne. Man kan diskutere brugen af subjektive termer i Arbejdsmarkedets evidenshierarki som moderat og stærk evidens. Ikke desto mindre giver ovenstående tabel en gennemskuelig ramme for, hvornår termerne anvendes, og der tages højde for, at studier af god og mindre god kvalitet skal vægtes forskelligt. Det skal nævnes, at der ved opgørelsen af, om der fx forekommer "en overvægt på tre studier, der peger i samme retning", vurderes positive effekter op imod ikke-positive (og ikke mod negative eller nul-effekter for sig) henholdsvis negative mod ikke-negative. Endelig vil resultater opgjort for delpopulationer i samme studie tælles 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 på resultater for overgang til beskæftigelse og uddannelse.

5 Resultater

I dette kapitel præsenteres oversigter over resultaterne fra de inkluderede studier. Først præsenteres de danske studier, dernæst de internationale.

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

Der opsummeres evidens opgjort efter resultater for især beskæftigelse som effektmål. Der foretages så vidt muligt en kategorisering af indsatserne, som fx integrationsprogram, sprogundervisning, løntilskud eller uddannelse. Det opgøres så vidt muligt som en samlet vurdering på tværs af målgrupper og deres demografiske karakteristika (køn, oprindelseslande, uddannelsesniveau). Derudover nævnes resultater for andre effektmål end beskæftigelse (som fx ledighedsvarighed, løn og uddannelse). Efter opsummeringen gennemgås de enkelte studier.

5.1 Danske studier

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

Det bemærkes, at tre danske studier er publiceret i peer-reviewed tidsskrifter (Clausen m.fl. 2009; Graversen & Jensen 2010; Staghøj, Svarer & Rosholm 2010), og at kun disse således ville være inkluderet i litteraturoversigten efter traditionelle inklusionskriterier. Ud over disse vurderes det, at tre andre har høj kvalitet på niveau med de internationale studier (Heinesen, Husted & Rosholm 2011; Kjærsgaard & Heinesen 2012; Rosholm & Svarer 2009), og disse er formentlig ikke publiceret, da nogle af dem er på dansk, og andre er relativt nye. Disse studier er markeret i de efterfølgende tabeller som høj kvalitetsstudier. Alle studierne af høj kvalitet anvender metoder, der også ses anvendt i den internationale litteratur, nemlig timing-of-event varighedsanalyse (Heinesen, Husted & Rosholm 2011; Kjærsgaard & Heinesen 2012), samt med kontrolleret forsøg (Rosholm & Svarer 2009).

Et dansk studie ser på effekten af afsluttet aktivering i stedet for påbegyndt aktivering og anvender fixed effekt-metoden (Graversen & Weise 2001), hvilket som nævnt i afsnittet om studierne metoder kan give for positive resultater. Denne medtages i oversigten over effektstudier, men kategoriseres på grund af den formodede positive skævhed ikke som værende af høj kvalitet.

Tabel 5.1 Resultater for danske studier

Studie	Indsats	Udfald	Resultat	Høj kvalitet
Clausen m.fl. (2009)	Danskundervisning	Selvforsørgelse	-	Ja
	Danskundervisning kombineret med aktivering		0	
	Privat jobtræning (tilskud)		+	
	Offentlig jobtræning (tilskud)		+ (men nettoeffekt er 0)	
	Uddannelsesaktivering		-	
Graversen & Jensen (2010)	Ansættelse med privat løntilskud relativt andre typer af aktivering	Beskæftigelse	+	Ja
Graversen & Weise (2001)	Privat jobtræning (tilskud)	Graden af offentlig forsørgelse	+	Nej
	Offentlig jobtræning (tilskud)		+	
	Uddannelsesaktivering		0	
Heinesen, Husted & Rosholm (2011)	Privat jobtræning	Beskæftigelse	+	Ja
		Ledighedsvarighed	+	
	Offentlig jobtræning	Beskæftigelse	+	
		Ledighedsvarighed	+	
	Anden aktivering	Beskæftigelse	+	
		Ledighedsvarighed	+	
Kjærsgaard & Heinesen (2012)	Det første aktiveringsforløb ^{a)}	Ledighedsvarighed	+	Ja
	Det andet aktiveringsforløb ^{a)}		+	
Rosholm & Svarer (2009)	Intensivering af mødeaktivitet og beskæftigelsesrettet indsats	Graden af selvforsørgelse	0	Ja
Staghøj, Svarer & Rosholm (2010)	Uddannelsesaktivering	Ledighedsvarighed	+	Ja

Noter: Resultat er angivet ud fra, om effekten er positiv i forhold til fx at reducere varighed af ledighed, øge beskæftigelse eller selvforsørgelse for indvandrere ledige, og vice versa for negativ. Effekter der ikke er signifikante på 5 %-niveau er angivet ved "0". ^{a)} Der måles effekter specifikt for privat løntilskud, offentlig løntilskud, uddannelsesaktivering og anden aktivering, og fortegn af effekter er ens for alle.

Samlet evidens

Grundet de forholdsvis få studier af en given type indsats er det vanskeligt at opsummere resultaterne kortfattet. Studierne klumper sig i to (*ikke* gensidigt udelukkende) hovedgrupper: indsatser målrettet indvandrere (integrationsprogrammer og sprogundervisning) samt almene indsatser. Sidstnævnte gruppe indeholder både effektmålinger af aktivering generelt og af specifikke indsatser, som kan grupperes efter, om de er virksomhedsrettede (løntilskud, virksomheds- eller arbejdspraktik, offentlige beskæftigelsesprojekter), uddannelses tilbud eller vejledning og afklaring. Indsatser målrettet indvandrere er sprogundervisning samt introduktionsprogrammer, hvoraf sidstnævnte typisk indeholder både sprogundervisning og indsatser fra beskæftigelsespolitikken.

Virksomhedsrettede indsatser:

- Der er stærk evidens for, at privat jobtræning (løntilskud i den private sektor) har en positiv programeffekt på beskæftigelsen for ledige indvandrere fra ikke-vestlige lande. Det er understøttet af fire studier af høj kvalitet (Clausen m.fl. 2009; Graversen & Jensen 2010; Heinesen, Husted & Rosholm 2011; Kjærsgaard & Heinesen 2012) og et studie af lav kvalitet (Graversen & Weise 2001). Blandt disse studier er det kun i to, hvori

det er muligt at vurdere, om der er fastholdelse, og et finder ingen fastholdelse, mens et andet finder fastholdelse ved aktivering før 6 måneder, men ikke efter (Heinesen, Husted & Rosholm 2011;).

- Der er stærk evidens for, at privat jobtræning har en positiv nettoeffekt. Det er baseret på tre studier (Clausen m.fl. 2009; Heinesen, Husted & Rosholm 2011; Kjærsgaard m.fl. 2012), hvor nettoeffekten er positiv, alle ved brug af en lang evalueringshorisont.
- Der er stærk evidens for, at der er både fastholdelseeffekter og positive programeffekter af offentlig jobtræning for ledige indvandrere fra ikke-vestlige lande. Det baseres på tre studier af høj kvalitet (Clausen m.fl. 2009; Heinesen, Husted & Rosholm 2011; Kjærsgaard m.fl. 2012) og et studie af lav kvalitet (Graversen & Weise 2001).
- Der er indikation for at nettoeffekten af offentlig jobtræning er positiv. Clausen m.fl. (2009) finder, at nettoeffekten er tæt på nul og insignifikant på grund af en stor fastholdelseeffekt, mens to andre studier finder, at nettoeffekten er svagt positiv (Heinesen, Husted & Rosholm 2011; Kjærsgaard m.fl. 2012).
- Der er moderat evidens for, at individuel jobtræning³ har en positiv programeffekt på beskæftigelse. Det er baseret på et studie af høj kvalitet (Clausen m.fl. 2009), som finder en positiv effekt af privat individuel jobtræning, og et studie af lav kvalitet, der finder en positiv effekt af både offentlig og privat individuel jobtræning (Graversen & Weise 2001).

Uddannelsesaktivering:

- Der er modstridende viden om programeffekten af uddannelsesaktivering. Det er baseret på fire studier – to der finder positive programeffekter (Graversen & Weise 2001; Staghøj, Svarer & Rosholm 2010), og to der finder negative (Clausen m.fl. 2009; Kjærsgaard & Heinesen).
- Der er modstridende viden omkring nettoeffekten af uddannelsesaktivering for ikke-vestlige indvandrere. Clausen m.fl. (2009) påviser en negativ nettoeffekt, mens Kjærsgaard & Heinesen (2012) peger på en positiv nettoeffekt. Begge studier baseres på en lang evalueringshorisont og anvender timing-of-event modellen.

Vejledning:

- Der er indikation for, at tidligere jobsøgningsassistance og mere intensive individuelle kontaktførelser ikke har nogen effekt på selvforsørgelsen. Det baseres på et studie af høj kvalitet, som ikke anvender en lang evalueringshorisont (Rosholm & Svarer 2009).

Kombinationsindsatser:

- Der er indikation for, at danskundervisning omfattet i introduktionsprogrammet (kombineret med aktivering) har en negativ (nul) programeffekt for ikke-vestlige ledige ny-ankomne indvandrere. Det er understøttet af et høj kvalitetsstudie (Clausen m.fl. 2009).

³ Individuel jobtræning afløses i 2003, sammen med arbejdsprøvning, af virksomhedspraktik.

De enkelte studier

Clausen m.fl. (2009) undersøger, hvilken effekt det treårige danske introduktionsprogram indført i 1999 har på, hvor lang tid der går, inden nyankomne flygtninge og familiesammenførte indvandrere bliver selvforsørgende. Programmet omfatter en samlet indsats bestående af bl.a. geografisk boligspredning, introduktionsprogram og udbetaling af en introduktionsydelse. Introduktionsprogrammet indeholder bl.a. danskundervisning og arbejdsmarkedsrettede tilbud, som er de indsatser, der måles effekter af⁴. De arbejdsmarkedsrettede tilbud er de samme som for danskere (på daværende tidspunkt privat/offentlig jobtræning, ordinær uddannelse og særligt tilrettelagte uddannelsesforløb, særligt aktiverende forløb og offentlig/privat individuel jobtræning). Introduktionsprogrammet skal påbegyndes senest en måned efter, at kommunen har overtaget ansvaret for en udlænding. Analysen er baseret på administrative data, og stikprøven omfatter ca. 22.000 indvandrere mellem 16 og 64 år, som har fået opholdstilladelse i løbet af perioden 2000-2002. Datasættet giver mulighed for at følge disse individer i op til 3 år. Knap 40 % af de udlændinge, der er med i analysen, har ikke deltaget i et aktiveringsforløb. Det mest udbredte aktiveringsforløb er særligt aktiverende forløb, hvor flere aktiviteter, der forbedrer den enkeltes personlige eller faglige færdigheder, kombineres. Herefter følger offentlig jobtræning samt ordinær uddannelse under Integrationsloven og særligt tilrettelagte uddannelsesforløb, som ikke inkluderer danskundervisning. Kun knap en tiendedel af alle udlændinge er i privat jobtræning, og heraf deltager hovedparten i privat individuel jobtræning. På baggrund af en timing-of-event varighedsmodel findes, at chancen for at komme i selvforsørgelse er reduceret kraftigt, mens udlændinge deltager i danskundervisning, hvilket skyldes en fastholdelseeffekt. Omvendt viser estimaterne også, at der er en positiv programeffekt, men denne effekt er ikke stærk nok til at opveje fastholdelseeffekten. Derudover kan undersøgelsen ikke påvise, at en kombineret brug af danskundervisning og aktivering har en særlig positiv effekt på chancen for at blive selvforsørgende eller komme i beskæftigelse. For offentlig jobtræning og særligt aktiverende forløb, fx, forstærkes fastholdelseeffekten, når der kombineres med danskundervisning. Med hensyn til samlet effekt af aktivering er det privat jobtræning samt privat individuel jobtræning, der ubetinget medfører den største afkortning af tiden i ledighed indtil selvforsørgelse. Derimod kan der ikke påvises signifikante effekter af hen-

⁴ I 1998 bliver Danmarks første integrationslov vedtaget, og den 1. januar 1999 overtager kommunerne ansvaret for en treårig integrationsindsats over for nyankomne flygtninge og familiesammenførte. Loven består af et samlet lovkompleks, bl.a. geografisk boligspredning, introduktionsprogrammer og udbetaling af en introduktionsydelse. Et lovfæstet treårigt Introduktionsprogram på fuldtid bliver indført, hvor hovedelementerne er sprogundervisning og arbejdsmarkedsrettede aktive tiltag, hvormed opkvalificeringsstrategien kommer til at stå mere centralt. En individuel handlingsplan skal danne rammen om fastlæggelsen og udmøntningen af aktiveringsindsatsen, og det bliver muligt at anvende de samme aktiveringstilbud, som kommunerne på daværende tidspunkt anvender over for kontanthjælpsmodtagere omfattet af "Lov om aktiv socialpolitik" (Indenrigsministeriet 1999: 73-74). Alle udlændinge, der er omfattet af Integrationsloven, skal tilbydes et kursus i samfundsforståelse og danskundervisning, mens det alene er udlændinge, der er berettiget til introduktionsydelse, der er omfattet af lovens bestemmelser om aktivering (Indenrigsministeriet 1998), hvilket reelt indbefatter flygtninge. Hovedelementerne i det lovfæstede Introduktionsprogram lanceret i 1998 bliver der ikke ændret på i det efterfølgende årti, men aspekter bliver tilføjet og eksisterende justeret. Det ydelsesniveau, som nyankomne er berettiget til, bliver igen nedjusteret i 2002 som led i indførelsen af den såkaldte "starthjælp" og en tilhørende ny version af introduktionsydelsen. Formålet er at højne den enkeltes økonomiske incitament til at komme i arbejde. Som følge heraf er nyankomne indvandrere berettiget til introduktionsydelse i de første 3 år, hvis de deltager i et introduktionsprogram, hvorefter den nedsatte starthjælpsydelse træder i kraft i de efterfølgende 4 år. For de indvandrere, som kommer til Danmark efter den 1. juli 2006, kræver en overgang fra starthjælp til ordinær kontanthjælp, at pågældende har haft et ordinært fuldtidsarbejde i 2,5 år inden for 8 år. Starthjælpen er mellem 35-50 % lavere end ordinær kontanthjælp afhængig af familiesituationen (Andersen 2007; Hansen & Hansen 2004).

holdsvis offentlig jobtræning og særligt aktiverende forløb, mens uddannelse og anden aktivering forlænger tiden indtil selvforsørgelse.

Graversen og Jensen (2010) ser på de relative beskæftigelseseffekter af løntilskudsaktivering i den private sektor versus andre typer af aktivering. Der anvendes registerdata, og stikprøven består af 15.692 ikke-arbejdsmarkedsparate ledige mellem 18 og 59 år, der blev registreret som begyndende i et aktiveringsforløb i perioden 1994-1998, hvoraf 12 % er indvandrere fra ikke-vestlige lande. Deltagerne udgør hinandens kontrolgrupper, da undersøgelsens fokus er relative effekter af forskellige typer aktivering. Individer følges op til 36 måneder efter endt aktivering. Fordi analysen betinger på afsluttet aktivering, er der et selektionsproblem, som analysen ikke tager højde for. Personer, der afslutter et forløb, har således ikke fundet job under aktivering og vil derfor alt andet lige være ledige i længere tid. Det gør, at vi bør fortolke resultaterne med forsigtighed. Analysen skelner ikke mellem fastlåsnings- og programeffekter, og derfor vurderes kun effekten efter endt aktivering på ledighedsperioden. Derudover fokuseres der kun på effekten af den første aktiveringsindsats. Forfatterne anvender bivariat probit metode, som korrigerer for, at løntilskudsgruppen og kontrolgruppen er forskellige inden indsatsen med hensyn til ikke-observerbare faktorer. Hovedresultatet viser, at den relative effekt af løntilskudsaktivering i den private sektor er størst for kontanthjælpsmodtagere, der ikke er så ressourcestærke, og dette resultat gælder især for indvandrere fra ikke-vestlige lande. De mindre effekter for ressourcestærke, som er den gruppe, der oftest aktiveres i privat løntilskud, skyldes, at de ofte finder arbejde, uanset hvilken beskæftigelsesindsats de modtager.

Graversen & Weise (2001) estimerer effekten af forskellige former for aktivering på graden af offentlig forsørgelse separat for forsikrede og ikke-forsikrede. Desuden fortages der en opdeling, hvor deltagerne er inddelt efter, om de er danskere eller tilhører gruppen af indvandrere og efterkommere. Det er valgt at opdele aktiveringsforløbene i relativt detaljeret kategorier, hvor der skelnes mellem: 1. Privat jobtræning, 2. Individuel privat jobtræning, 3. Offentlig jobtræning, 4. Individuel offentlig jobtræning, 5. Beskæftigelsesprojekt, 6. Igangsætningsydelse, 7. Daghøjskole, 8. Produktionsskole, 9. AMU, 10. Anden uddannelse og 11. Anden aktivering. Analyserne er baseret på en stikprøve bestående af ca. 350.000 ledige individer mellem 16 og 66 år, som har afsluttet et aktiveringsforløb i perioden 1995-1998, hvoraf 16 % er indvandrere og efterkommere fra tredjelande. Datasættet giver mulighed for at følge disse individers beskæftigelsessituation i mindst 3 år før og 1 år efter det år, hvor aktiveringsforløbet er afsluttet. Der anvendes en fixed effekt- model, som kan give en positiv skævhed (dvs. for gode resultater). Resultaterne viser, at de fleste typer af aktiveringsforløb for kontanthjælpsmodtagere mindsker deltagerens afhængighed af offentlig forsørgelse, og at jobtræning i private virksomheder er den aktiveringsoption, der har den største effekt. Det eneste aktiveringsinstrument, der ikke altid har en positiv effekt, er uddannelsesaktivering. Desuden påviser analysen, at effekterne af de forskellige aktiveringstyper ikke synes at være væsentligt forskellige på tværs af indvandringsbaggrund: Effekterne for indvandrere og efterkommere fra tredjelande ser ud til at være på niveau med effekterne for danskere, dvs. effekterne ikke er statistisk signifikant forskellige.

Heinesen, Husted & Rosholm (2011) vurderer effekten af forskellige aktiveringstyper for ikke-vestlige indvandrere, som modtager kontanthjælp. Analyserne tager udgangspunkt i indvandrere, der er kommet til Danmark før 1999, og som påbegynder et kontanthjælpsfor-

løb i perioden 1997-2003. Der skelnes mellem aktivering med løntilskud (som primært foregår i den private sektor), aktivering i beskæftigelsesprojekter (som primært foregår i den offentlige sektor) og anden aktivering. Effekterne af de tre aktiveringstyper bestemmes ved hjælp af en timing-of-event varighedsmodel, som tager højde for, at det ikke er tilfældigt, hvem der bliver aktiveret i bestemte foranstaltninger. De ikke-vestlige, mandlige indvandrere i undersøgelsen er gennemsnitligt på kontanthjælp i 42 måneder inden for en 5-års periode. For kvinder er det 55 måneder. Resultaterne viser, at alle aktiveringstyper har en positiv nettoeffekt på beskæftigelsen, idet effekten både under og efter endt aktivering er positiv. Specifikt øger aktivering af mandlige [kvindelige] indvandrere i løntilskud afgangsraten fra kontanthjælp til beskæftigelse og mindsker varigheden af kontanthjælpsperioden med ca. 15 [10] måneder. Desuden øger aktivering af mandlige [kvindelige] indvandrere i beskæftigelsesprojekter afgangsraten fra kontanthjælp til beskæftigelse og mindsker varigheden af kontanthjælpsperioden med knap 5 [4] måneder. Effekterne af anden aktivering er mindre, men også klart positive. Ifølge forfatterne skyldes resultaterne muligvis, at mange indvandrere mangler viden om det danske arbejdsmarked, har et mindre netværk og har begrænsede dansk kundskaber, og derfor kan de have særlig god gavn af aktivering. Det gælder specielt aktivering såsom løntilskudsordninger, som bringer dem i direkte kontakt med arbejdspladserne. Det kan også have betydning, at arbejdsgiverne via aktivering får bedre kendskab til indvandrerne og deres kvalifikationer.

Kjærsgaard & Heinesen (2012) undersøger effekten af både første og andet aktiveringsforløb, som de ledige deltager i, på afgangsraten fra ledighed til beskæftigelse. De fleste tidligere undersøgelser fokuserer kun på effekten af første aktiveringsforløb, men det er ikke ualmindeligt, at de ledige deltager i flere aktiveringsforløb i løbet af ledighedsperioden. Analysen foretages på omkring 40.000 ikke-vestlige indvandrere mellem 18 og 64 år, som påbegynder et kontanthjælpsforløb i perioden 1997-2003. Individuer i analysen følges i op til 60 [30] måneder, efter det første [andet] aktiveringsforløb er påbegyndt. Der anvendes en timing-of-event model, og effekten af andet aktiveringsforløb er betinget på afslutning af den første aktivering. Kjærsgaard & Heinesen (2012) finder store positive nettoeffekter af at have deltaget i aktivering. Specifikt forkorter deltagelse i løntilskudsaktivering [virksomhedspraktik] ledighedsvarigheden med 11 [5] måneder. Nettoeffekten for uddannelse og anden aktivering svarer til henholdsvis 2 og 3 måneder. Derudover er det bemærkelsesværdigt, at aktivering ikke indebærer fastlåsnings effekter for indvandrere i overensstemmelse med Heinesen, Husted & Rosholm (2011). Disse resultater gælder også for de indvandrere, som stadig modtager kontanthjælp efter deres første aktivering, og deltager i deres andet aktiveringsforløb. For sidstnævnte gruppe afhænger nettoeffekten endvidere af typen af både første og anden aktivering. Varigheden af ledighed fra afslutning af første aktiveringsforløb til beskæftigelse er kortest (12-10 måneder kortere), hvis den første aktiveringstype er beskæftigelse med løntilskud [uddannelse], og den anden aktiveringstype er uddannelse [beskæftigelse med løntilskud]. Varigheden er længst, hvis den første aktiveringstype er uddannelse og den anden er anden aktivering.

Rosholm & Svarer (2009) fortæller om en effektanalyse af det arbejdsmarkedspolitiske eksperiment "Alle i gang". Forsøget er inspireret af de meget positive resultater fra "Hurtig i gang", som blev gennemført i 2005-2006 og bestod af en kombination af information, tidlig jobsøgningsassistance og intensive individuelle kontaktforløb. Den endelige population i forsøget består af 3.594 ledige kontant- og starthjælpsmodtagere over 29 år med en ledig-

hedsanciennitet på mere end 26 uger, hvoraf ca. 35 % er indvandrere af ikke-vestlig oprindelse. Der er 1.889 personer i kontrolgruppen og 1.705 i deltagergruppen. Data er fra DREAM-registeret med oplysninger på ugebasis om alle personer, der modtager offentlige ydelser kombineret med specifikt registrerede oplysninger om forsøgsindsatsen indsamlet i de enkelte jobcentre. Analysen er baseret på de første 43 uger efter forsøgets påbegyndelse, og det analyseres, hvor stor en andel af forsøgspersonerne der er selvforsørgede og deltager i aktivering et givet antal uger efter forsøgets start. Analysen er opdelt på udvalgte karakteristika for de ledige, såsom etnicitet. Resultaterne viser, at hvad angår selvforsørgelsesgrad har Alle i gang-forsøget som helhed ikke nogen nævneværdig effekt, idet den akkumulerede effekt er svagt negativ og ikke statistisk signifikant. Der er derimod tale om et betydeligt højere aktiveringsomfang for deltagergruppen end for kontrolgruppen. Resultater opdelt på etnicitet påviser, at der ikke er store forskelle i selvforsørgelses- og aktiveringsmønstret på tværs af etnisk oprindelse. Ledige af dansk eller vestlig oprindelse har en anelse højere selvforsørgelsesgrad, men der er ikke nogen målbar effekt af Alle i gang for deltagergruppen. For begge grupper gælder, at aktiveringsomfanget øges signifikant som følge af forsøget, og at forøgelsen er en smule højere for gruppen af ikke-vestlige indvandrere.

Staghøj, Svarer & Rosholm (2010) belyser den potentielle gevinst i forhold til at forkorte længden af lediges arbejdsløshedsperioder ved at anvende "targeting"-metoden til at fordele aktiveringsprogrammer. Undersøgelsen tager udgangspunkt i en stikprøvestørrelse på 10 % af den voksne population i Danmark omfattende ca. 29.000 mænd mellem 25 og 55 år, som bliver ledige i perioden 1998-2003. Omkring 5 % af individerne stammer fra ikke-vestlige lande, og alle ledige følges, indtil de forlader arbejdsløshed eller til 2003. I observationsperioden deltager omkring 6.000 i uddannelsesprogrammer, som varer 16 uger i snit. Simulationsstudiet udnytter, at der er heterogene programeffekter til stede i populationen og estimerer den forventede ledighedsvarighed ved at deltage i samtlige aktiveringsprogrammer. Derved er det muligt at identificere, hvilket program der giver hver enkelt ledige det største samlede udbytte, som tildeles den ledige for at maksimere den samlede effekt (når både fastlåsnings- og programeffekt inkluderes). Der anvendes en timing-of-event varighedsmodel, hvor der tages højde for heterogenitet i populationen ved, at der inddrages interaktionsled mellem programmerne og de forklarede variabler (samfunds- og individuelle variabler), hvilket tillader, at programeffekten kan variere i forhold til de forklarende karakteristika. Det er vigtigt at understrege, at der udelukkende ses på effekten af den første programdeltagelse, hvilket betyder, at de ledige, som starter andet aktiveringsprogram, er højrecensureret. Undersøgelsen viser, at der findes megen heterogenitet i den samlede effekt for uddannelsesaktivering, hvilket ses ved, at flere interaktionsled er signifikante. Generelt er der signifikante fastholdelseeffekter af uddannelsesaktivering, og der er positive og signifikante programeffekter. Uddannelsesaktivering er dog meget mindre fastholdende for ledige, som stammer fra lande uden for OECD, og programeffekterne er mindre positive for ledige over 50 år. Endvidere findes det, at uddannelse ville være mere effektivt, når den lokale arbejdsløshed er lavere. Der foretages ikke interaktionsanalyse for de andre aktiveringsprogrammer, og effekter for indvandrere for andre aktiveringsprogrammer estimeres dermed ikke i studiet. Forfatterne konkluderer, at det er muligt at forkorte ledighedsperioden ved at tildele programmet med den største effekt til hvert individ.

5.2 Internationale studier

En oversigt over de internationale studier findes i appendikstabel A2. De inkluderede internationale studier er alle restrikeret til at være af god kvalitet. Der er fundet 12 studier i alt (Andersson & Nekby 2009; Andersson & Nekby 2012; Bergemann m.fl. 2011; Cohen-Goldner & Eckstein 2010; De Luna, Forslund & Liljeberg 2008; Hayfron 2001; Hohmeyer & Wolff 2012; Kvinge & Djuve 2006; Carling & Richardson 2004; Richardson & van den Berg 2002; Richardson & van den Berg 2012; Røed & Raaum 2006). Det bemærkes, at langt de fleste studier er publiceret i peer-reviewed tidsskrifter (9), og at kun disse således ville være inkluderet i litteraturoversigten efter traditionelle inklusionskriterier. Det vurderes, at alle de andre studier har høj intern validitet, hvor der enten er tale om et eksperimentelt eller ikke-eksperimentelt design, hvor identifikationen af den kausale sammenhæng er godtgjort. Studierne er ordnet efter lande.

Tabel 5.2 Internationale studier

Studie	Indsats	Udfald	Resultat	Lande
Cohen-Goldner & Eckstein (2010)	Uddannelsesaktivering	Lønindkomst	+ (kun faglærte indvandrere)	Israel
		Jobchancer	+	
Hayfron (2001)	Sprogundervisningskurser	Lønindkomst	0	Norge
Kvinge & Djuve (2006)	Støttet beskæftigelse (privat) – Løntilskudsjob	Beskæftigelse	+	Norge
	Virksomhedspraktik		0	
	Uddannelsesaktivering		0	
Røed & Raaum (2006)	Generelle effekter af aktivering	Beskæftigelse	+	Norge
Andersson & Nekby (2009)	Introduktionsprogram med en fleksibel tilrettelæggelse af sprogundervisning og en intensivning af vejledning og afklaringsforløb	Beskæftigelse	+	Sverige
Andersson & Nekby (2012)	Introduktionsprogram med en fleksibel tilrettelæggelse af sprogundervisning og en intensivning af vejledning og afklaringsforløb	Beskæftigelse	+	Sverige
		Ordinær uddannelse	+	
		Støttet/subsidierede beskæftigelse	+	
Carling & Richardson (2004)	Beskæftigelsesrettede vs. uddannelsesrettede tilbud	Beskæftigelse	+	Sverige
De Luna, Forslund & Liljeberg (2008)	Uddannelsesaktivering (erhvervsfaglige kurser)	Beskæftigelse	+	Sverige
Richardson & van den Berg (2001)	Uddannelsesaktivering (erhvervsfaglige kurser)	Beskæftigelse	0	Sverige
Richardson & van den Berg (2012)	Uddannelsesaktivering (korte og lange erhvervsfaglige kurser)	Beskæftigelse	0	Sverige
Bergemann m. fl. (2011)	Aktiveringsrisiko	Søgeintensitet	+	Tyskland
Hohmeyer & Wolff (2012)	Støttet beskæftigelse (offentlig)	Beskæftigelse	+ (kun for kvinder)	Tyskland

Anm.: Resultat er angivet ud fra, om effekten er positiv i forhold til fx at reducere varigheden 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

Som for de danske studier er der fundet forholdsvis få studier med relativt mange indsatser. Der anvendes den samme gruppering af indsatserne som for de danske.

Aktivering generelt:

- Der er indikation for, at beskæftigelsesrettede tilbud giver bedre nettoeffekter på beskæftigelsen end uddannelsesrettede tilbud for ikke-vestlige indvandrere. Det baseres på et studie fra Sverige (Carling & Richardson 2004), som anvender en lang evalueringshorisont.
- Der er indikation for, at aktivering generelt ikke har en markant fastholdelseeffekt for indvandrere fra ikke-vestlige lande. Det baseres på et studie fra Norge (Røed & Raaum 2006), som viser, at nettoeffekten af aktivering generelt er positiv for ikke-vestlige indvandrere. Studiet anvender ikke en lang evalueringshorisont.
- Der er indikation for, at motivationseffekten af aktivering er positiv for ikke-vestlige indvandrere (Bergemann m.fl. 2011). Studiet anvender ikke en lang evalueringshorisont.

- Der er indikation for, at motivationseffekten af aktivering er positiv for ledige indvandrere fra Central- og Østeuropa, Rusland og det tidligere Jugoslavien, mens der ikke findes motivationseffekter for indvandrere fra Tyrkiet (Bergemann m.fl. 2011).
- Der er stærk evidens for, at aktivering har en større programeffekt for kvindelige end mandlige indvandrere fra ikke-vestlige lande. Det understøttes af to studier fra Norge (Kvinge & Djuve 2006; Røed & Raaum 2006) og et studie fra Tyskland (Hohmeyer & Wolff 2012). Kun Kvinge & Djuve (2006) anvender en lang evalueringshorisont.

Virksomhedsrettede indsatser:

- Der er indikation for, at løntilskud har en positiv programeffekt på beskæftigelsen for ikke-vestlige indvandrere. Det baseres på et studie fra Norge, som anvender en lang evalueringshorisont, men ikke beregner nettoeffekten (Kvinge & Djuve 2006).
- Der er indikation for, at offentligt støttet beskæftigelse har en positiv programeffekt på beskæftigelsen for kvindelige indvandrere fra ikke-vestlige lande. Det er understøttet af et studie fra Tyskland, som dog kun anvender en evalueringshorisont på 12 måneder og ikke beregner nettoeffekten (Hohmeyer & Wolff 2012).
- Der er indikation for, at arbejdspraktik har en positiv programeffekt for både lavt- og højtuddannede ikke-vestlige indvandrere. Ordinær uddannelse har kun en positiv programeffekt for højtuddannede ikke-vestlige indvandrere (Kvinge & Djuve 2006).
- Der er indikation for, at arbejdspraktik har en større programeffekt for indvandrere fra Asien og det tidligere Østeuropa end for andre ikke-vestlige indvandrere (Kvinge & Djuve 2006). Dette resultat gælder især for kvindelige indvandrere.

Uddannelsesaktivering:

- Der er modstridende viden om programeffekten af uddannelsesaktivering i forhold til beskæftigelsen for indvandrere. Det baseres på et studie, som peger på en positiv programeffekt (De Luna, Forslund & Liljeberg 2008); et studie, som kun finder en positiv effekt for faglærte kvindelige indvandrere (Cohen-Goldner & Eckstein 2010), og tre studier, som finder, at programeffekten er nul (et fra Norge og to fra Sverige). Fire af disse studier anvender en lang evalueringshorisont (De Luna, Forslund & Liljeberg 2008; Cohen-Goldner & Eckstein 2010; Kvinge and Djuve 2006; Richardson & van den Berg 2012), og ingen af dem beregner nettoeffekten af uddannelsesaktivering for indvandrere. Cohen-Goldner & Eckstein (2010) inkluderer dog også en cost-benefit analyse og konkluderer, at med en positiv effekt på både løn og jobchancer giver ordinær uddannelse – som aktiveringsindsats – en samfundsmæssig nettogevinst.
- Der er indikation for, at uddannelsesaktivering har en større programeffekt for indvandrere fra Asien og det tidligere Østeuropa end for andre ikke-vestlige indvandrere (Kvinge & Djuve 2006). Dette resultat gælder især for kvindelige indvandrere.

Introduktionsprogrammer:

- Der er moderat evidens for, at fleksibel tilrettelæggelse af sprogundervisning og intensivering af vejledning og afklaringsforløb i introduktionsprogrammer har en positiv programeffekt på beskæftigelsen for ikke-vestlige indvandrere. Det er understøttet af to

studier fra Sverige, som anvender en lang evalueringshorisont, hvoraf ét gennemfører en cost-benefit analyse (Andersson & Nekby 2012). Hovedkonklusionen af denne cost-benefit analyse er, at justeringen af det svenske introduktionsprogram giver en samfundsmæssig nettogevinst.

- Der er indikation for, at fleksibel tilrettelæggelse af sprogundervisning og intensivering af vejledning og afklaringsforløb i introduktionsprogrammer har en positiv programeffekt på uddannelsen for indvandrere. Det baseres på et studie fra Sverige (Andersson & Nekby 2012), som anvender en lang evalueringshorisont.
- Der er moderat evidens for, at introduktionsprogrammer med fleksibel tilrettelæggelse af sprogundervisning og intensivering af vejledning og afklaringsforløb har en større programeffekt for mænd end for kvinder (Andersson & Nekby 2009; 2012).

Sprogundervisning:

- Der er indikation for, at sprogundervisning ikke har en positiv programeffekt på lønindkomsten for indvandrere med nogle års ophold i landet (Hayfron 2001). Studiet anvender ikke en lang evalueringshorisont.

De enkelte studier

Et israelsk studie (Cohen-Goldner & Eckstein 2010) undersøger effekten af uddannelsesaktivering, som er en del af introduktionsprogrammet rettet mod indvandrere. Det fremgår ikke specifikt, hvilke former for uddannelse de ledige har fulgt, eller hvad varigheden af interventionerne har været, selvom det oplyses, at den gennemsnitlige varighed er omkring 6 måneder. Analysen baseres på et spørgeskema, hvor ca. 500 højtuddannede kvindelige indvandrere fra Rusland er interviewet ca. 3 og 6 år, efter de har fået opholdstilladelse. Omkring 200 af dem deltager i en af de uddannelsesaktiveringskurser, som tilbydes nyankomne indvandrere. Der anvendes en dynamisk logit valg-model, som tager højde for dynamisk selektion ind i aktivering. Analysen viser, at uddannelsesaktivering markant forøger lønnen for funktionæransatte indvandrere, men kun har en lille effekt for fag- og ufaglærte indvandrere. Derudover påvirker uddannelsesaktivering jobchancerne positivt for begge grupper af indvandrere. Forfatterne inkluderer også en cost-benefit analyse og konkluderer, at med en positiv effekt på både løn og jobchancer giver ordinær uddannelse en samfundsmæssig nettogevinst.

Vi har medtaget tre studier om effekter af aktivering over for ledige ikke-vestlige indvandrere i Norge. Hayfron (2001) vurderer effekten af sprogundervisningskurser rettet mod indvandrere på lønindkomst. Analysen baseres på et spørgeskema udført i 1993, der omfatter ca. 400 indvandrere fra ikke-vestlige lande mellem 17 og 65 år, hvoraf 79 % har gået til norskundervisningskurser, som varer mindst 240 timer. Der anvendes en regressionsmodel, som korrigerer for observerbare forskelle mellem deltagere og ikke-deltagere. Studiet er bl.a. behæftet med to væsentlige metodiske svagheder, hvilket gør, at vi bør fortolke resultaterne med forsigtighed. Den ene svaghed er, at deltagelse i norskundervisningskurser og individets lønindkomst måles på samme tidspunkt. Den anden svaghed er, at disse variabler er selvrapporterede, og der kan sættes spørgsmålstejn ved, hvorvidt subjektive rapporteringer af disse aspekter udgør pålidelige variabler i en empirisk analyse. Vi

vurderer dog analysen som et høj kvalitetsstudie, fordi det er udgivet i et godt videnskabeligt tidsskrift. Analysen viser, at sprogundervisning ikke har en signifikant effekt på lønindkomst.

Kvinge & Djuve (2006) ser på effekten af tre forskellige aktiveringstyper på beskæftigelsesandsynligheden. Det drejer sig om løntilskudsaktivering, arbejdspraktik og uddannelsesaktivering. Løntilskudsaktivering kan have en varighed på op til 12 måneder, mens arbejdspraktik kan have en varighed på op til 6 måneder (10 måneder i særlige tilfælde). Deltagerne i arbejdspraktik skal regnes som ekstraordinær arbejdskraft, og intentionen er, at de ikke må fortrænge andre arbejdstagere. Der udbetales ikke en normal løn til deltagerne i arbejdspraktik, som det er tilfældet for deltagerne i løntilskudsaktivering. Analysen baseres på administrative data, og stikprøven omfatter ca. 90.000 personer (74.400 nordmænd og 15.000 ikke-vestlige indvandrere), der er registreret som ledige i starten af 2003. Disse ledige følges frem til slutningen af juni 2005, dvs. ca. 1,5 år. Studiet estimerer separate programeffekter for nordmænd og indvandrere fra ikke-vestlige lande ved brug af en matching metode. Resultater for nordmænd viser, at effekten af arbejdspraktik er negativ, mens effekten af ordinær uddannelse og løntilskudsaktivering er positiv. Med hensyn til indvandrere fra ikke-vestlige lande findes det, at effekten af arbejdspraktik generelt ikke er signifikant. Der er dog en signifikant positiv effekt for kvindelige indvandrere fra Asien og det tidligere Østeuropa. Derudover viser analysen, at uddannelsesaktivering generelt ikke har en signifikant effekt, men at effekten dog er signifikant positiv for kvindelige indvandrere fra det tidligere Østeuropa og Asien samt for afrikanske mænd. Endelig har løntilskudsaktivering generelt en positiv effekt, selvom denne er ikke-signifikant for indvandrere fra Latinamerika og for kvindelige indvandrere fra Afrika. For ikke-vestlige indvandrere med lav eller ingen uddannelse i Norge giver både løntilskud og arbejdspraktik (ordinær uddannelse) en positiv (nul) effekt på beskæftigelsen.

Røed & Raaum (2006) evaluerer beskæftigelseseffekten af aktivering samlet set, hvor aktivering omfatter opkvalificering, løntilskud i både det private og det offentlige og praktik. Opkvalificering og løntilskud er de største programmer. Der foretages analyser af effekter opdelt på undergrupper af ledige såsom individer med indvandringsbaggrund. Analysen tager udgangspunkt i en stikprøve af ca. 600.000 arbejdsmarkedsparete individer mellem 16 og 60 år, som bliver ledige i perioden 1989-2002, hvoraf ca. 20.000 er indvandrere fra ikke-vestlige lande. Indsatsgruppen følges i en måned efter programafslutning. Der anvendes en timing-of-event model for at estimere både fastlåsnings-, program- og nettoeffekten. Resultaterne viser, at der generelt er en negativ fastlåsnings- og en positiv programeffekt. Sidstnævnte dominerer dog for indvandrere fra ikke-vestlige lande, hvilket gør, at nettoeffekten af aktivering er positiv for denne gruppe af ledige for både mænd og kvinder. Programeffekten af aktivering er dog større for kvindelige end mandlige indvandrere fra ikke-vestlige lande.

Der identificeres seks studier for Sverige. To af dem vurderer effekter af det svenske introduktionsprogram (Andersson & Nekby 2012a; Andersson & Nekby 2012b); tre omhandler uddannelsesaktivering (De Luna, Forslund & Liljeberg 2008; Richardson & van den Berg 2001; Richardson & van den Berg 2012), og et fokuserer på de relative effekter af beskæftigelsesrettede versus uddannelsesrettede tilbud (Carling & Richardson 2004). Andersson og Nekby (2009) vurderer beskæftigelseseffekten af et pilotforsøg – introduktionsprogram

(TIP), der er rettet mod nyankomne indvandrere fra ikke-vestlige lande gennemført i tre svenske amter (Kronoberg, Skåne og Stockholm) i perioden 2006-2008. TIP adskiller sig fra det eksisterende introduktionsprogram ved en mere fleksibel tilrettelæggelse af sprogundervisning og en intensivering af vejledning og afklaringsforløb. Pilotprogrammet indebærer også, at udvalgte sagsbehandlere tager sig af væsentligt færre ledige end normalt. Begge introduktionsprogrammer varer 12 måneder og består af grundlæggende sprogundervisningstilbud og introduktion til det svenske samfund, arbejdsmarked og uddannelsessystem samt af beskæftigelsesrettede tilbud og vejledning. Nyankomne indvandrere (ca. 1.300) i de tre amter bliver tilfældigt opdelt i en indsats- og kontrolgruppe, hvor den førstnævnte deltager i TIP og består af ca. 900 individer, mens resten deltager i det eksisterende program. Individerne følges i op til 15 måneder efter programmets påbegyndelse. Efter der er korrigeret for sammensætningen af indsatsgruppen i de forskellige amter, rapporteres det, at TIP har en positiv og signifikant effekt på beskæftigelses sandsynligheden: deltagere i TIP har 4 procentpoint højere sandsynlighed for at komme i arbejde end ikke-deltagere 15 måneder efter programstart. Effekten er højere og mere signifikant for mandlige indvandrere end for kvindelige indvandrere. Forfatterne kigger dog kun på den kortsigtede programeffekt, da deltagerne potentielt følges i højst 3 måneder, efter de har afsluttet interventionen.

Andersson & Nekby (2012) undersøger, om en intensivering af vejledning og coaching hjælper nyankomne indvandrere fra ikke-vestlige lande til at komme hurtigere i ordinært arbejde, ordinær uddannelse, aktivering og støttet beskæftigelse. Som Andersson & Nekby (2009) udnytter dette studie også pilotforsøget for introduktionsprogram TIP gennemført i tre svenske amter. Individerne følges i højst 30 måneder efter pilotforsøgets start. Analysen viser, at indsatsgruppen har 3 [5,8] procentpoint højere beskæftigelses sandsynlighed 1 [2] år, efter introduktionsprogrammet påbegyndes. Deltagerne i pilotforsøget har også en højere sandsynlighed for at komme i gang med ordinær uddannelse og aktivering end ikke-deltagerne 1 år efter programstart. Resultater opdelt på køn viser, at effekten af intensivering af vejledning og coaching er signifikant udelukkende for mænd. Forfatterne inkluderer også en cost-benefit analyse og konkluderer, at pilotforsøget giver en samfundsmæssig nettogevinst 2 år efter gennemførelse af forsøget.

Carling & Richardson (2004) ser på de relative effekter af otte aktiveringsindsatser. De otte typer er: 1. Subsidie som selvstændig (SEMP), 2. Støttet beskæftigelse (SUBE), 3. Trainee (TRS), 4. Work replacement (API), 5. Relief work (RW), 6. Work experience (ALU), 7. LM training (AMU) og 8. Computer Activity Center (CAC). Resultaterne kan opsummeres ved at klassificere indsatserne i to grupper: de beskæftigelsesrettede (1-6) og de uddannelsesrettede (7-8). Der anvendes svenske registerdata, og stikprøven består af 25.280 individer mellem 25 og 54 år, der blev registreret som ledige i perioden 1995-1997, hvoraf 4 % er indvandrere fra Østeuropa, og 7 % er indvandrere fra Afrika og Asien. Deltagerne udgør hinandens kontrolgrupper, da undersøgelsens fokus er den relative effektivitet imellem programmerne. Individerne følges, indtil de finder et job eller til starten af 1999. Analysen skelner ikke mellem fastlåsnings- og programeffekter, og derfor vurderes kun nettoeffekten af indsatsen på ledighedsperioden. Derudover fokuseres der kun på effekten af den første aktiveringsindsats. Forfatterne estimerer en "piecewise-constant"-varighedsmodel, som tager højde for en lang række observerbare karakteristika. Hovedresultatet viser, at programmer, der har karakter af arbejdsstræning og virker direkte beskæftigelses skabende,

klart dominerer programmer, der søger at øge de lediges kompetencer gennem opkvalificerende uddannelsesprogrammer. Halvdelen af deltagerne i løntilskudsjob finder fx et job inden for 6 måneder efter programstart, mens halvdelen af deltagerne i opkvalificerende programmer finder job inden for et og et halvt år. Det findes også, at tidspunktet for deltagelse i interventionen og de lediges observerbare karakteristika ikke har en relevant betydning for nettoeffekten. Specifikt ser nettoeffekterne for ikke-vestlige indvandrere ud til at være på niveau med effekterne for svenskere.

De Luna, Forslund & Liljeberg (2008) belyser beskæftigelseseffekten af forskellige former for uddannelsesforløb. Analysen tager udgangspunkt i en stikprøve, som omfatter ca. 2 millioner individer, der bliver ledige i løbet af perioden 2002-2004, hvoraf ca. 58.000 påbegynder et uddannelsesforløb, og ca. 10 % er indvandrere fra ikke-nordiske lande. Datasættet giver mulighed for at følge deltagerne i op til 3 år, efter de starter uddannelsesaktivering. Der anvendes matching metoder for at korrigere for selektion ind i de forskellige programmer, og der fokuseres udelukkende på effekterne af den første intervention, som de ledige modtager i løbet af observationsperioden. Når der ikke skelnes mellem de forskellige kategorier af uddannelse, findes det, at der er en initial fastholdelseeffekt, som er fulgt op af en positiv programeffekt. Samlet set er nettoeffekten 3 år efter programstart udlignet og tæt på nul. Når analysen begrænses til erhvervsfaglig uddannelsesaktivering, findes det, at nettoeffekten efter 3 år er signifikant positiv i forhold til at få de ledige hurtigere i job. Specifikt dominerer fastlåsningseffekten inden 1 år, men herefter er de fundne programeffekter tilstrækkeligt store til, at det samlet set giver en positiv effekt af erhvervsfaglig uddannelsesaktivering. Dette resultat gælder især for uddannelser inden for transportområdet. Til gengæld findes det, at forebyggende uddannelsesaktivering (dvs. undervisning i mere generelle kundskaber) har signifikante negative beskæftigelseseffekter på grund af en stor fastholdelseeffekt. Rapporten viser endvidere, at programeffekterne af erhvervsfaglig uddannelsesaktivering er større for de ledige med lav uddannelse og indvandrerbaggrund. Specifikt forhøjer erhvervsfaglig uddannelsesaktivering beskæftigelses sandsynligheden med 26 (20) % for indvandrere fra ikke-nordiske lande (for individer uden indvandrerbaggrund) 3 år efter programstart. Nettoeffekten for ikke-vestlige indvandrere er ikke beregnet i analysen.

Richardson & Van den Berg (2001) vurderer de kortsigtede effekter af opkvalificeringsprogrammer, som er rettet mod at øge kompetencer inden for it, teknik, fremstilling, service og sundhed. Disse kurser udbydes af kursusvirksomheder og universiteter. Det fremgår ikke, hvilke uddannelsesforløb de ledige følger, og hvor lang tid indsatsen varer. Datasættet består af ca. 5.000 registrerede ledige mellem 25 og 55 år, som påbegynder et ledighedsforløb i løbet af perioden fra 1993 til 2000, hvoraf 5 % er indvandrere fra ikke-vestlige lande. Mindre end 1 % af dem deltager i et opkvalificerende program. Ved brug af en timing-of-event varighedsmodel findes det, at programeffekten er positiv, men nettoeffekten af indsatsen på beskæftigelseschancen er tæt på nul, hvilket gør, at programmet ikke er samfundsmæssigt gavnligt. Analysen viser endvidere, at programeffekten af opkvalificeringsprogrammer ikke er signifikant for ikke-vestlige indvandrere.

Richardson & Van den Berg (2012) analyserer effekten af at deltage i uddannelsesaktivering. Der findes to hovedformer for uddannelsesaktivering: erhvervsfaglige og forberedende. Formålet med den erhvervsfaglige del er at forbedre de lediges erhvervsrettede kvalifi-

kationer. I den analyserede periode var kurserne typisk rettet mod at forbedre færdigheder inden for it, teknik, fremstilling, service og sundhed. Disse kurser udbydes af kursusvirksomheder og universiteter. Den anden type kurser, der er tænkt som forberedelse til yderligere uddannelse og ikke direkte har erhvervsmæssig karakter, finder typisk sted på voksenuddannelsesinstitutioner eller på universiteter. De analyserer således den andel af ledige i uddannelsesaktivering, hvor der vurderes at være et erhvervsfagligt indhold i uddannelsen, og der angives resultater for kurser kortere end 90 dage og længere. Analysen tager udgangspunkt i et datasæt bestående af ca. 16.000 ledige mellem 25 og 55 år i perioden fra 1993 til 2000, hvoraf 8 % deltager i to former for uddannelsesaktivering, og ca. 5 % er ikke-vestlige indvandrere. Der anvendes en timing-of-event varighedsmodel for at korrigere for selektion i de forskellige programmer. Resultaterne viser, at nettoeffekten – for alle deltagere inkl. svenskere – af at deltage i erhvervsfaglig uddannelsesaktivering er positiv for korte kurser (kortere end 90 dage) og negativ for længere kurser. Det vil sige, at deltagelse i kortere erhvervsfaglige kurser fører til, at den ledige hurtigere finder beskæftigelse, mens deltagelse i kurser med en varighed på mere end 90 dage er med til at forlænge ledighedsperioden. Analysen viser endvidere, at programeffekten af erhvervsfaglige kurser ikke er signifikant for ikke-vestlige indvandrere, uafhængigt af uddannelsesforløbsvarighed.

Vi har inddraget to studier for Tyskland. Bergemann m.fl. (2011) analyserer motivationseffekter af den aktive arbejdsmarkedspolitiske indsats i form af aktivering. Analysen benytter søgeteori og spørgeskemadata til at vise, at ledige, som har en opfattet høj aktiveringsrisiko, også har lavere reservationslønninger og højere søgeintensitet end andre ledige. Begge dele burde lede til forøget afgangsrate til beskæftigelse. Stikprøven består af ca. 7.000 individer mellem 16 og 54 år, som bliver ledige i løbet af perioden 2007-2008. Interviewet er gennemført ca. 2 måneder, efter ledighedsforløbet påbegyndes. Der skelnes mellem indfødte ledige arbejdere (6.181) og ledige arbejdere med forskellig etnicitet: i) Central- og Østeuropa (432), ii) Rusland (325) og iii) Tyrkiet (209). Motivationseffekten af aktivering bestemmes ved brug af en matching metode. Analysen finder effekter som de ovenstående for indfødte ledige arbejdere samt ledige indvandrere fra Central- og Østeuropa, Rusland og det tidligere Jugoslavien, mens der ikke findes motivationseffekter for indvandrere fra Tyrkiet, som typisk har lidt svagere arbejdsmarkedstilknøytning.

Hohmeyer & Wolff (2012) ser på effekten af "1-euro-jobs" for kontanthjælpsmodtagere. Programmet er midlertidige deltidsjob, der primært er placeret i den offentlige sektor og i almennyttige organisationer. Jobbene skal have en værdi for samfundet, men de må ikke erstatte eller konkurrere med ordinære job. Deltagerne får ingen egentlig løn, men de modtager deres kontanthjælp plus 1-2 euro pr. arbejdstime. Arbejdstiden i de midlertidige job er normalt 20-30 timer om ugen, og varigheden er typisk op til 6 måneder. Der anvendes tyske registerdata, og stikprøven består af ca. 350.000 ledige mellem 15 og 62 år, som påbegynder deres ledighedsforløb i 2005 og følges indtil 2007. Studiet estimerer separate effekter for kvinder og mænd ved brug af en matching metode. Indsatsen har en positiv beskæftigelseseffekt for kvinder 20 måneder efter starten af indsatsen – det gælder både for kvinder i det tidligere Østtyskland og kvinder i det tidligere Vesttyskland. Effekten er dog ret lille. Kun 1-3 procentpoint flere er i beskæftigelse 20 måneder efter starten af indsatsen blandt deltagere i 1-euro-job end blandt ledige, der ikke deltager i 1-euro-job. Indsatsen har en ikke-signifikant beskæftigelseseffekt for mænd 20 måneder efter starten af

indsatsen. Derudover estimeres der separate effekter for individer med og uden indvandrerbaggrund. Effekter for kvindelige indvandrere er større end for både kvindelige indfødte og mandlige indvandrere (7 procentpoint versus 2 og 0,7 procentpoint højere beskæftigelse) 20 måneder efter starten af indsatsen. Effekten er særlig stor for kvindelige indvandre-re i det tidligere Vesttyskland. Separate effekter med hensyn til oprindelsesland (Tyrkiet, Rusland og andre lande) er ikke signifikante for både mænd og kvinder.

6 Konklusion

Denne litteraturoversigt har opsummeret danske og internationale kvantitative studier af indsatser over for ledige indvandrere fra ikke-vestlige lande. Indeværende oversigt inkluderer studier, der måler effekter på beskæftigelsesrelaterede udfald eller ordinær uddannelse.

Der er inkluderet studier, hvor interventionen er igangsat i et OECD-land efter 1994 for at fokusere på de meste relevante og nutidige indsatser. Der inddrages både publicerede og ikke-publicerede studier, hvor det vurderes, at forskningsdesign og metode er tilstrækkeligt velegnede til at afdække kausale effekter. Søgningen har resulteret i, at 19 studier blev udvalgt, gennemlæst og refereret, heraf 12 internationale og 7 danske studier. Studierne evaluerer både indsatser specifikt målrettet indvandrere, herunder integrationsprogrammer og sprogundervisning, samt almene indsatser, herunder i særdeleshed beskæftigelsespolitiske indsatser.

Ses samlet på evidensen i både danske og internationale studier er der stærk evidens for, at løntilskud i den private sektor har en positiv nettoeffekt, dvs. at effekten efter endt aktivering opvejer en evt. fastholdelseeffekt under aktivering. Effekten er tilmed stor, svarende til en reduktion af tiden i ledighed med op til 24 uger. Omvendt har løntilskudslignende indsatser i den offentlige sektor samlet set små effekter, fordi effekten efter endt aktivering er mindre, og fastholdelseeffekten under aktivering er større, end det er tilfældet for løntilskud i det private. Begge disse resultater er primært præget af danske resultater. Der er modstridende viden om effekten af vejledning og opkvalificering både i danske og internationale studier.

I forhold til evidens for virkningen af integrationsprogrammer er den for begrænset til, at der kan konkluderes entydigt om virkningen. De eksisterende resultater indikerer, at hverken sprogundervisning eller aktivering af nyankomne ikke-vestlige indvandrere virker, mens et svensk forsøg giver moderat evidens for, at en bedre koordineret tilrettelæggelse af sprog- og aktiveringsindsatser med intensiveret vejledningsindsats har positive effekter på beskæftigelsen for nyankomne ikke-vestlige indvandrere.

Litteratur

Danske studier i oversigten

Clausen, J., Heinesen, E., Hummelgaard, H., Husted, L. & Rosholm, M., (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. & Jensen, P. (2010), "A Reappraisal of the Virtues of Private Sector Employment Programmes", *Scandinavian Journal of Economics*, 112(3): 546-569.

Graversen, B. & Weise, H. (2001), "Effekter af Aktiveringsindsatsen over for Kontanthjælpsmodtagere", (Arbejdsrapport 02:2001). København: Socialforskningsinstituttet.

Heinesen, E., Husted, L. & Rosholm, M. (2011), "The Effects of Active Labour Market Policies for Immigrants Receiving Social Assistance in Denmark", (IZA Discussion Paper No. 5632). Bonn: IZA.

Kjærsgaard, L. & Heinesen, E. (2012), "Effects of Consecutive Active Labor Market Programs. Evidence for Immigrants in Denmark". I: "Empirical Essays of Active Labor Market Policy on Employment" (ph.d.-afhandling). Aarhus: Aarhus Universitet.

Rosholm, M. & Svarer, M. (2009), "Kvantitativ evaluering af Alle i gang". København: Arbejdsmarkedsstyrelsen.

Staghøj, J., Svarer, M. & Rosholm, M. (2010), "Choosing the Best Training Programmes: Is there a Case for Statistical Treatment Rules?", *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 72(2): 172-200.

Internationale studier i oversigten

Andersson, P. J. & Nekby, L. (2009), "TIPping the Scales towards Greater Employment Chances? Evaluation of a Trial Introduction Program (TIP) for Newly-Arrived Immigrants based on Random Program Assignment", (IZA Discussion Paper No. 4072). Bonn: IZA.

Andersson, P. J. & Nekby, L. (2012), "Intensive Coaching of New Immigrants: An Evaluation Based on Random Program Assignment", *Scandinavian Journal of Economics*, 114(2): 575-600.

Bergemann, A., Caliendo, M., Van den Berg, G. & Zimmermann, K. (2011), "The threat effect of participation in active labor market programs on job search behavior of migrants in Germany", *International Journal of Manpower*, 32(7): 777-795.

Carling, K. & Richardson, K. (2004), "The relative efficiency of labor market programs: Swedish experience from the 1990s", *Labour Economics*, 11(3): 335-354.

Cohen-Goldner, S. & Eckstein, Z. (2010), "Estimating the return to training and occupational experience: The case of female immigrants", *Journal of Econometrics*, 156(1): 86-105.

De Luna, X., Forslund, A. & Liljeberg, L. (2008), "Effekter av Yrkesinriktad Arbetsmaknadsutbildning for Deltagare Under Perioden 2002-2004". (Working paper 2008:1). Uppsala: IFAU.

Hayfron, J. E. (2001), "Language training, language proficiency and earnings of immigrants in Norway", *Applied Economics*, 33(15): 1971-1979.

Hohmeyer, K. & Wolff, J. (2012), "A fistful of euros: Is the German one-euro job workfare scheme effective for participants?", *International Journal of Social Welfare*, 21(2): 174-185.

Kvinge, T. & Djuve, A. B. (2006), "Bruk av arbeidsmarkedstiltak for ikke-vestlige innvandrere", (Fafo-rapport 517). Oslo: Fafo.

Richardson, K. & van den Berg, G. (2001), "The effect of vocational employment training on the individual transition rate from unemployment to work", *Swedish Economic Policy Review* 8: 175-213.

Richardson, K. & van den Berg, G. (2012), "Duration dependence versus unobserved heterogeneity in treatment effects.", *Journal of Applied Econometrics*, 28(2): 325-351.

Røed, K. & Raaum, O. (2006), "Do Labour Market Programmes Speed up the Return to Work?", *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 68(5): 541-568.

Referencer, ikke med i oversigten

Als Research ApS (2008), "Socialt isolerede kvinder med anden etnisk baggrund i Københavns kommune". [U. st.]: Als Research ApS

Aldashev, A., Thomsen, S. & Walter, T. (2010), "Short-term training programs for immigrants: do effects differ from Natives and Why?" (ZEW Discussion Paper No. 10-021). Mannheim: ZEW.

Andersen, J. (2008), "Restricting Access to Social Protection for Immigrants in the Danish Welfare State", *Benefits*, 15(3): 257-69.

Andersen, H. L. (2013). Forklarende analyse af ikke-vestlige indvandreres arbejdsmarkedstilknytning. København: KORA. Det Nationale Institut for Kommuner og Regioners Analyse og Forskning.

Andersen, L. H., Hansen, H., Schultz-Nielsen, M. L. & Tranæs, T., (2009), "Starthjælpens betydning for flygtninges levevilkår og beskæftigelse". (Arbejdsrapport nr. 25). Odense: Syddansk Universitetsforlag.

Andren, T. & Gustafsson, B. (2004), "Income effects from labor market training programs in Sweden during the 1980s and 1990s", *International Journal of Manpower*, 25(8): 688-713.

Andren, T. & Andren, D. (2006), "Assessing the employment effects of vocational training using a one-factor model", *Applied Economics*, 38: 2469-2486.

Arendt Nielsen, J. (2013), "Effekter af Kurser med Vejledning og særligt tilrettelagt opkvalificering for ledige". København. KORA. Det Nationale Institut for Kommuner og Regioners Analyse og Forskning.

Arendt Nielsen, J., Nielsen, C. P. & Jakobsen, V. (2012). Sammenhængen mellem medbragte og danske kvalifikationer og deres effekt på beskæftigelsesstatus. (Working-paper). København: KORA. Det Nationale Institut for Kommuner og Regioners Analyse og Forskning.

Arendt Nielsen, J. & Pozzoli D. (2013), "Effekter af Ordinær Uddannelse for ledige". (Rapport). København: KORA. Det Nationale Institut for Kommuners og regioners Analyse og Forskning.

Bland Dig i Byen, (2013), "Evaluering. Københavns Værtsprogram, Projektperiode aug. 2011 - dec. 2012". København: Københavns Kommune, Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen.

Bernhard, S. & Kruppe, T. (2012), "Effectiveness of further vocational training in Germany". (IAB Discussion Paper 10/2012). Nürnberg: IAB.

Bernhard, S., Gartner, H. & Stephan, G. (2008), "Wage Subsidies for Needy Job-Seekers and Their Effect on Individual Labour Market Outcomes after German Reforms". (IZA working paper 3772). Bonn: IZA.

Beskæftigelsesministeriet (2005), "Flexicurity Udfordringer for den Danske Model. Overenskomstsystemet og Flexicurity". København: Økonomisk Institut. Københavns Universitet.

Biewen, M., Fitzenberger B., Osikominu, A. & Paul, M. (2012), "The Effectiveness of Public Sponsored Training Revisited. The Importance of Data and Methodological Choices". Linz: The Austrian Center for Labor Economics and the Analysis of the Welfare State, Johannes Kepler University.

CABI (2010), "Evaluering af puljen forstærket beskæftigelsesindsats". København: Integrationsministeriet og Center for Aktiv Beskæftigelsesindsats.

Caliendo, M. & Künn, S. (2011), "Start-up subsidies for the unemployed: Long-term evidence and effect heterogeneity", *Journal of Public Economics*, 95(3): 311-331.

Caswell, D., Bendix, L. H. & Blume, J. K. (2008), "Familieforsørgede indvandrerkvinders muligheder og barrierer i forhold til beskæftigelse og uddannelse". (AKF Workingpaper). København: AKF

Card, D., J. Kluve & A. Weber (2009). "Active Labour Market Policy Evaluations". *The Economic Journal* 120(548): F452-F477.

Danmarks Statistik (2012). *Indvandrere I Danmark*. København: Danmarks Statistik.

Delander, L., Hammarstedt, M., Månsson, J. & Nyberg, E. (2005), "Integration of Immigrants: The Role of Language Proficiency and Experience", *Evaluation Review*, 29: 24-41.

Flores, C., Flores-Lagunes, A., Gonzalez, A. & Neumann T. C. (2012), "Estimating The Effects of Length of Exposure to Instruction in a Training Program: The Case of Job Corps", *The Review of Economics and Statistics*, 94(1): 153-171.

Fredriksson, P. & Johansson, P. (2008), "Dynamic Treatment Assignment - The Consequences for Evaluations using Observational Data", *Journal of Business and Economic and Statistics*, 26(4): 435-445.

Gerfin, M. & Lechner, M., (2002), "A Microeconometric Evaluation of the Active Labour Market Policy in Switzerland", *Economic Journal*, 112(482): 854-893.

Hansen, F. K. & Hansen, H. (2004), "Starthjælp og introduktionsydelse. Hvordan virker ydelserne?". København: CASA.

- Hansen, E. B. & Kolodziejczyk, C. (2009), "Nydanskeres vurdering af introduktionsprogrammet og deres integration". (AKF rapport). København: AKF:
- Heckman, J, Hohmann, N. & Smith, J. (2000), "Substitution and Dropout Bias in Social Experiments: A Study of an Influential Social Experiment", *The Quarterly Journal of Economics* 115(2): 651-694.
- Heckman, J., Smith, J. & Taber, C. (1998), "Accounting for Dropouts in Evaluations of Social Programs", *The Review of Economics and Statistics*, 80(1): 1-14.
- Huber, M., Lechner, M., Conny, W. & Walter, T. (2010), "Do German Welfare-to-Work Programmes Reduce Welfare Dependency and Increase Employment?", *German Economic Review*, 12(2): 182-204.
- Husted, L. & Eskil, H. (2009), "Benchmarkinganalyse af integrationen i kommunerne målt ved udlændingens beskæftigelse 1999-2007". (AKF Rapport). København: AKF.
- Huynh, D. T., Schultz Nielsen, M. L. & Tranæs, T. (2007), "Employment effects of reducing welfare to refugees", (Studypaper No. 15). [U.st.]: Rockwool Fondens Forskningsenhed.
- Indenrigsministeriet (1998), "Vejledning om aktivering efter integrationsloven". København: Indenrigsministeriet.
- Indenrigsministeriet (1999), "Et skridt videre. En håndbog om integrationsarbejde i kommunerne". København: Indenrigsministeriet.
- Lalive, R., Van Ours, J. & Zweimuller, J. (2002), "The Impact of Active Labor Market Programs on the Duration of Unemployment". (Working Paper No. 41). Zürich: University of Zurich.
- LG Insight (2004), "Kvinder fra tredjelande og deres arbejdsmarkedstilknytning på Fyn. Livs- og arbejdsstrategier". Odense: LG Insight.
- LG Insight (2005), "Interesser og holdninger til arbejde. Fokus på indvandrerkvinder og beskæftigelsesindsatsen". Odense: LG Insight.
- LG Insight (2006), "Den beskæftigelsesfremmende indsats for flygtninge- og indvandrerkvinder samt familiesammenførte" Odense: LG Insight.
- LG Insight (2008a), "Eksemplariske kontakt- og aktiveringstilbud". Odense: LG Insight.
- LG Insight (2008b), "Evaluering af Gribskov-modellen – Slutevaluering". Odense: LG Insight.
- LG Insight (2009a), "Evaluering af Projekt Job og Rehabilitering". Odense: LG Insight.
- LG Insight (2009b), "Helbred og Integration: Erfaringer og anbefalinger fra 10 kommuner med indsatser for flygtninge/indvandrere med sygdomsoplevelser". Odense: LG Insight.
- LG Insight (2010), "Vurdering af evalueringsresultater af jobpakker og VIP2 projektet". Odense: LG Insight.
- 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. & Wunsch, C. (2009a), "Active Labour Market Policy in East Germany", *Economics of Transitions*, 17(4): 661-702.

Lechner, M. & Wunsch, C. (2009b), "Are Training Programs More Effective When Unemployment is High?", *Journal of Labor Economics*, 27(4): 653-692.

MHTconsult (2009), "VIP2. Procesevaluering af Virksomhedsrettet i Projekt 2 – Afsluttende analyserapport". [U.st.]: MHTconsult.

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration (2007), "Helbredsafklarende Team", København: Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration. Konsulentenheden Integrationservice.

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration (2010), "Traumatiserede i beskæftigelse. Metodehæfte til sagsbehandlere, undervisere samt job- og virksomhedskonsulenter, der arbejder med traumatiserede udlændinge". [U.st.]: Center for Tosprogethed og Interkulturalitet UC2, Professionshøjskolen UCC.

Pilegaard, J. T. & Andersen, H., L. (2012), "Virker Aktivering for Udsatte Unge? En Vidensopsamling om Effekten af Beskæftigelsesindsatser Rettet mod Udsatte Unge". København: KORA. Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning.

Rambøll (2008), "Evaluering af jobpakker". København: Rambøll Management for Arbejdsmarkedsstyrelsen.

Regeringen (2005b), "En ny chance til alle. Regeringens Integrationsplan". København: Regeringen.

Rosholm, M. & Skipper, L. (2009), "Is Labour Market Training a Curse for the Unemployed? Evidence from a Social Experiment", *Journal of Applied Econometrics*, 24: 338-365.

Rosholm, M. & Svarer, M. (2012), "Overordnede Effekter af Aktiv Arbejdsmarkedspolitik". København: Arbejdsmarkedsstyrelsen.

Rosholm, M. & Vejlin, R. (2010), "Reducing income transfers to refugee immigrants: Does start-help you start?", *Labour Economics*, 17: 258-275.

Rønsen, M. & Skarðhamar, T. (2009), "Do welfare-to-work initiatives work? Evidence from an activation programme targeted at social assistance recipients in Norway", *Journal of European Social Policy*, 19(1): 61-77.

Sarvimaki, M. & Hamalainen, K. (2010), "Assimilating Immigrants: The Impact of an Integration Program". (Discussion Paper No. 306). Helsinki: HECER – Helsinki Center of Economic Research, University of Helsinki.

Svantesson, E. & Aranki, T. (2006), "Do Introduction Programs Affect the Probability of Immigrants getting Work?", Working Paper 3, 2006. Örebro: Örebro University School of Business.

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.

Sørensen, C. (2006), "Arbejdsmarkedet og den Danske Flexicurity-model". Aarhus: Academia.

Svarer, M. (2011), "The Effect of Sanctions on Exit from Unemployment: Evidence from Denmark", *Economica*, 78(312): 751-778.

Thomsen, S. & Walter, T. (2010), "Temporary Extra Jobs for Immigrants: Merging Lane to Employment or Dead-End Road in Welfare?", *Labour*, 24(s1): 114-140.

Van den Berg, G., van der Klaauw, G. B. & van Ours, J. C. (2004), "Punitive Sanctions and the Transition Rate from Welfare to Work", *Journal of Labor Economics*, 22(1): 211-241.

Wolff, J. & Nivorozhkin, A. (2008), "Start me up: the effectiveness of a self-employment programme for needy unemployed people in Germany", IAB-Discussion Paper 20/2008.

Wolff, J. & Jozwiak, E. (2007), "Does short-term training activate means-tested unemployment benefit recipients in Germany?", IAB Discussion Paper 29/2007.

Aaslund, O. & Johansson, P. (2011), "Virtues of SIN: Can Intensified Public Efforts Help Disadvantaged Immigrants?", *Evaluation Review*, 35(4): 399-427.

Appendiks

Appendikstabel A1 Danske studier

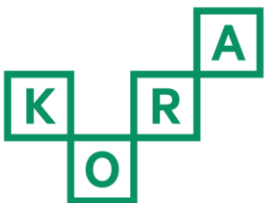
Nr.	Forfattere	Indsats	Målgruppe	Data, periode og observationer	Effekt mål	Metode	Peer-reviewed tidsskrift
1	Clausen m.fl. (2009)	Et treårigt integrationsprogram. Programmet omfatter danskuddannelse og arbejdsmarkedsrettede tilbud	Indvandrere omfattet af integrationsloven	Administrative, 2000-2002, ca. 22.000 indvandrere, 16-64 årige	Varighed fra opholdstilladelse til selvforsørgelse. Op til 2 år efter	Timing-of-event	Ja
2	Gravensen & Jensen (2010)	Løntilskudsaktivering i den private sektor	Ikke-arbejdsmarkedsparate ledige (bl.a. indvandrere fra ikke-vestlige lande)	Administrative, 1994-1998, ca. 15.692 indvandrere	Beskæftigelse	Latent variabel model	Ja
3	Gravensen & Weise (2001)	1. Privat jobtræning, 2. Individuel privat jobtræning, 3. Offentlig jobtræning, 4. Individuel offentlig jobtræning, 5. Beskæftigelsesprojekt, 6. Igangsætningsydelse, 7. Daghøjskole, 8. Produktionsskole, 9. AMU, 10. Anden uddannelse, 11. Andet	Forsikrede og ikke-forsikrede ledige mellem 16-66 år (bl.a. indvandrere fra ikke-vestlige lande)	Spørgeskema, Administrative, ca. 350.000 individer, 1992-1999	Overførselsgraden	Fixed effekt	Nej
4	Heinesen, Husted og Rosholm (2011)	Løntilskudsjob, virksomhedspraktik og anden aktivering	Ikke-vestlige indvandrere på kontanthjælp	Administrative, 1997-2004, ca. 70.000 indvandrere, 18-66-årige	Beskæftigelse og ledighedsvarighed	Timing-of-event	Nej
5	Kjærsgaard & Heinesen (2012)	Uddannelsesaktivering, løntilskudsjob, virksomhedspraktik (både første og andet aktiveringsforløb)	Ikke-vestlige indvandrere på kontanthjælp	Administrative, 1997-2004, ca. 40.000 indvandrere	Ledighedsvarighed	Timing-of-event	Nej

Nr.	Forfattere	Indsats	Målgruppe	Data, periode og observationer	Effekt mål	Metode	Peer-reviewed tidsskrift
6	Rosholm & Svarer (2009)	Intensificering af mødeaktivitet og jobsøgningsassistance	Kontant- og starthjælpsmodtagere over 29 år med en ledighedsanciennitet på mere end 26 uger (bl.a. indvandrere fra ikke-vestlige lande)	Administrative, 2008 (forsøget påbegyndes i marts 2008, og evalueringen baseres på de første 43 ledighedsuger fra forsøgets start)	Selvforsørgelsesgraden	Kontrolleret forsøget	Nej
7	Staghøj, Svarer & Rosholm (2010)	Uddannelsesaktivering, løntilskudsjob, virksomhedspraktik	Forsikrede ledige (bl.a. indvandrere fra ikke-vestlige lande)	DREAM og administrative data, 1998-2003, ca. 29.000 ledige mellem 25-55 år	Ledighedsvarighed	Timing of event	Ja

Appendikstabel A2 Internationale studier

Nr.	Studie	Land/indsats	Målgruppe	Data, periode og observationer	Effekt mål	Metode	Peer-reviewed tidsskrift
1	Andersson & Nekby (2012)	Sverige Introduktionsprogram	Indvandrere fra ikke-vestlige lande	Administrative, 2006-2008, ca. 1.300 individer	Beskæftigelse	Kontrolleret forsøg	Nej
2	Andersson & Nekby (2009)	Sverige Introduktionsprogram	Indvandrere fra ikke-vestlige lande	Administrative, 2006-2009, ca. 1.300 individer	Beskæftigelse, uddannelse, støttet/subsidierede beskæftigelse	Kontrolleret forsøg	Ja
3	Bergemann, Caliendo, van den Berg & Zimmermann (2011)	Tyskland Motivations-effekten af aktivering	Ny-ledige individer (bl.a. indvandrere fra ikke-vestlige lande)	Spørgeskema (2007-2008), ca. 7.000 individer	Søgeintensitet	Matching	Ja
4	Carling & Richardson (2004)	Sverige Beskæftigelsesrettede vs. uddannelsesrettede tilbud	Ledige (bl.a. ikke-vestlige indvandrere)	Administrative, 1995-1999, ca. 25.000 individer	Beskæftigelse	Varighedsmodel	Ja
5	Cohen-Goldner & Eckstein (2010)	Israel Uddannelsesaktivering	Kvindelige højtuddannede indvandrere fra Rusland	Spørgeskema, ca. 500 individer	Lønindkomst og jobchancer	Dynamisk diskret choice model	Ja
6	De Luna, Forslund og Liljeberg (2008)	Sverige Uddannelsesaktivering med et fagligt indhold	Ledige (bl.a. indvandrere fra ikke-nordiske lande)	Administrative, 2002-2007, 2 millioner individer	Beskæftigelse	Matching	Nej
7	Hayfron (2001)	Norge Sprogundervisningskurser	Indvandrere fra ikke-vestlige lande	Spørgeskema, 1993, ca. 400 indvandrere	Lønindkomst	Regressionsanalyse	Ja
8	Hohmeyer & Wolff (2012)	Tyskland Støttet beskæftigelse (offentlig)	Ikke-arbejdsmarkedspare ledige (bl.a. indvandrere)	Administrative, 2005-2007, 350.000 individer mellem 15-62 år, ca. 60.000 indvandrere	Beskæftigelse	Matching	Nej
9	Kvinge og Djuve (2006)	Norge Støttet beskæftigelse (privat), virksomhedspraktik og ordinær uddannelse	Arbejdsmarkedspare ledige (bl.a. ikke-vestlige indvandrere)	Administrative, 2003-2005, ca. 90.000 individer mellem 20-60 år, ca. 15.000 indvandrere	Beskæftigelse	Matching	Nej
10	Richardson & van den Berg (2001)	Sverige Uddannelsesaktivering (fagrettede kurser)	Arbejdsmarkedspare ledige (bl.a. ikke-vestlige indvandrere)	Administrative, 1993-2000, ca. 5.000 individer mellem 25-55 år	Beskæftigelse	Timing of events	Ja
11	Richardson & van den Berg (2012)	Sverige Uddannelsesaktivering (fagrettede korte og lange kurser)	Arbejdsmarkedspare ledige (bl.a. ikke-vestlige indvandrere)	Administrative, 1993-2000, ca. 16.000 individer mellem 25-55 år	Beskæftigelse	Timing of events	Ja

Nr.	Studie	Land/indsats	Målgruppe	Data, periode og observationer	Effektmål	Metode	Peer-reviewed tidsskrift
12	Røed & Raaum (2006)	Norge Aktivering	Arbejdsmarkedsparede ledige (bl.a. ikke-vestlige indvandrere)	Administrative, 1990-2002, ca. 600.000 individer mellem 16-60 år	Beskæftigelse	Timing of events	Ja



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

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