

Effekter af virksomhedsrettet aktivering i den aktive arbejdsmarkedspolitik

Michael Rosholm & Michael Svarer

23.05.2011

Indholdsfortegnelse

1	Resume	3
2	Indledning	7
3	Analyser på danske data.....	9
3.1	Analyse af virksomhedsrettet aktivering i Hurtigt i gang forsøget	9
3.2	Analyse af de virksomhedsrettede aktiveringsinstrumenter.....	11
3.3	Opsummering af analyse på danske data	13
4	Litteratursurvey.....	14
4.1	Danske studier	15
4.1.1	Rosholm & Svarer (2008).....	16
4.1.2	Munch & Skipper (2008).....	17
4.1.3	Jespersen m. fl. (2008) og Christensen & Jacobsen (2009).....	18
4.1.4	Pons & Arendt (2010).....	19
4.1.5	Bolvig m. fl. (2003) og Graversen (2004)	20
4.2	Opsummering af danske studier	21
4.3	Internationale studier	21
4.3.1	Virksomhedsrettet aktivering for unge under 30	22
4.3.2	Tyske effektstudier.....	24
4.3.3	Schweiziske effektstudier	27
4.3.4	Øvrige effektstudier	28
4.3.5	Internationale fortrængningsstudier	29
4.4	Opsummering af litteraturen	30
5	Perspektivering.....	34

1 Resume

Denne analyse består af to elementer. For det første indeholder den empiriske analyser af effekterne af den virksomhedsrettede aktivering i Danmark. Disse er dels baseret på arbejdsmarkedsforsøget Hurtigt i gang og dels baseret på Arbejdsmarkedsstyrelsens forløbsdata. For det andet præsenteres en oversigt over fundne effekter af virksomhedsrettet aktivering i den danske og den internationale arbejdsmarkedslitteratur.

Brugen af virksomhedsrettet aktivering udgør ca. 30 % af al aktivering i Danmark, resten er vejledning og opkvalificering. Den virksomhedsrettede aktivering kan typisk opdeles efter om den finder sted i private virksomheder eller i offentlige virksomheder.

Der er flere potentielle effekter af virksomhedsrettet aktivering. Der kan være en såkaldt *sorteringseffekt*. Denne henviser til at tilstedeværelse af aktivering kan påvirke sandsynligheden for at en person, som har mistet eller står for at miste sit job, overhovedet anmoder om dagpenge eller kontanthjælp. Der kan være en *motivationseffekt*, der påvirker ledige til at ændre søgeadfærd ved udsigten til at skulle påbegynde et aktiveringsforløb. I den periode hvor aktiveringen foregår taler man om en *fastlåsnings-effekt*, idet ledige typisk ønsker at færdiggøre aktiveringsforløbet og/eller reducerer deres søgeaktivitet og hermed har en lavere sandsynlighed for at finde beskæftigelse. Efter endt aktivering tales der en *programeffekt*, der henviser til, at aktiveringen påvirker sandsynligheden for at finde beskæftigelse. Der er i forbindelse med virksomhedsrettet aktivering også mulighed for en såkaldt *fortrængningseffekt*. Denne henviser til at brugen af støttet beskæftigelse i private og offentlige virksomheder kan fortrænge ordinær beskæftigelse. Endelig kan der naturligvis også forekomme såkaldte generelle ligevægtseffekter i det omfang den aktive indsats påvirker eksempelvis løndannelsen. Sidstnævnte berøres dog ikke i denne gennemgang.

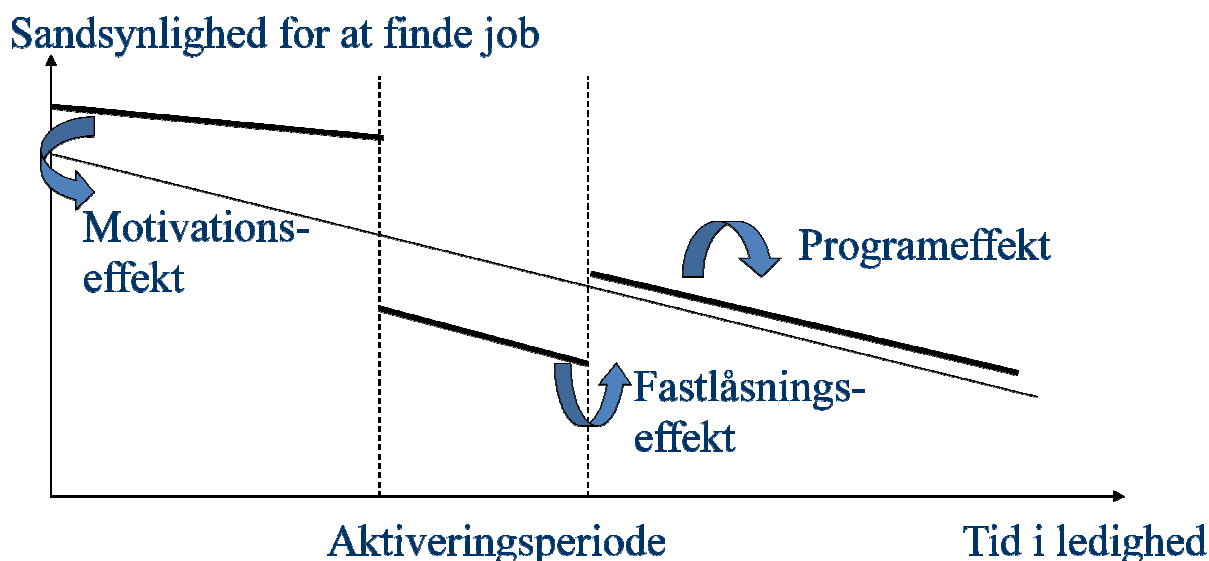
De analyser, der refereres i denne rapport, tager alle højde for, at der kan være en selektion af ledige ind i forskellige aktiveringsforanstaltninger. Hvis det eksempelvis er tilfældet, at det især er relativt stærke ledige der kommer i private løntilskudsjob kan manglende korrektion herfor lede til, at der beregnes en 'for' positiv effekt af denne type aktivering. Det er derfor vigtigt at tage højde for

selektionen ind i aktiveringstyper. Undersøgelserne som diskuteres i denne rapport korrigerer for selektionseffekter enten ved at benytte randomiserede forsøg eller ved at anvende statistiske metoder, der adresserer selektionsproblematikken.

Der er ikke fundet analyser, der direkte estimerer sorteringseffekter af den virksomhedsrettede aktivering. Der er dog studier der tyder på, at selve tilstedeværelsen af et aktivt arbejdsmarkedspolitisk regime generelt kan reducere tilgangen til ledighed og hermed bidrage til, at antallet af ledige falder (se eksempelvis Dahlberg, Johansson & Mörk, 2009, og Slotsholm, 2010). I det omfang denne effekt også er til stede for den virksomhedsrettede aktivering vil resultaterne præsenteret i denne rapport undervurdere effekten af virksomhedsrettet aktivering på omfanget af ledighed.

De tre hovedeffekter af aktivering kan illustreres som vist i figur 1.

Figur 1: Effekten af aktivering på afgang fra ledighed



Note: Den tynde optrukne linje viser afgangsraten fra ledighed i fravær af aktivering. Denne er typisk aftagende med ledighedsperiodens længde. De tykt optrukne linjer viser de forventede effekter af de tre effekter på afgangsraten fra ledighed.

Selvom der er fundet motivationseffekter af aktivering generelt (se eksempelvis Black m. fl, 2003, Geerdsen, 2006 og Rosholm & Svarer, 2008), så er der ikke studier der udelukkende har set på

motivationseffekter af virksomhedsrettet aktivering. I denne rapport vises nye resultater fra Hurtigt i gang forsøget, der viser positive motivationseffekter af virksomhedsrettet aktivering.

Hovedparten af de studier, der refereres i denne rapport, har således fokus på at måle fastlåsnings- og programeffekten af virksomhedsrettet aktivering.

Denne analyse gennemgår ca. 30 danske og internationale artikler, der har estimeret effekten af virksomhedsrettet aktivering som instrument med henblik på at hjælpe ledige tilbage i beskæftigelse.

De overordnede konklusioner fra de præsenterede analyser og den danske og internationale litteratur er:

- Der er tegn på motivationseffekter af virksomhedsrettet aktivering. Dvs. tilstedeværelsen af virksomhedsrettet aktivering gør, at ledige hurtigere finder beskæftigelse allerede før de deltager i virksomhedsrettet aktivering.
- Deltagelse i private løntilskudsjob er med til at forkorte ledighedsperioden, fastholde den efterfølgende beskæftigelse, og har samtidig en positiv effekt på lønindkomsten. Der er endvidere ikke noget der tyder på, at brugen af private løntilskud fortrænger ordinær beskæftigelse. Tværtimod viser de få studier der findes, at nettobeskæftigelsen øges som følge af brugen af private løntilskud.
- Deltagelse i offentlige løntilskudsjob har i mange studier en negativ effekt på beskæftigelsessandsynligheden. Der er studier – både danske og internationale – der finder, at deltagelse i offentlige løntilskudsjob kan lede til kortere ledighed, men de fleste danske og internationale studier finder, at ledighedsperioden forlænges, hvis den ledige deltager i et offentligt løntilskudsjob.

- Deltagelse i virksomhedspraktik har generelt en positiv effekt på afgangens til beskæftigelse. Således findes der i den nye analyse, der præsenteres i rapporten, ikke signifikante fastlåsningseffekter, og der er en positiv programeffekt for de fleste ledige.

2 Indledning

Med den seneste ændring i refusionssystemet i Danmark er der lagt op til en øget brug af virksomhedsrettet aktivering. Den virksomhedsrettede aktivering udgør, lidt afhængigt af opgørelsesmetoden, ca. 30 % af den samlede aktivering. I denne litteraturoversigt gennemgås en række danske og internationale studier der har evalueret effekterne af virksomhedsrettet aktivering.

Fokus i denne oversigt er således kun på den virksomhedsrettede aktivering og ikke den store del af aktiveringsindsatsen, der kan kategoriseres som vejledning eller opkvalificering¹. Der findes to nylige oversigtsartikler (fra 2010), der gennemgår den internationale litteratur af hele aktiveringsindsatsen (se Kluve (2010) og Card m. fl. (2010)). Konklusionerne fra disse to artikler vil blive inddraget i slutningen af denne rapport, hvor vi perspektiverer resultaterne.

Der er flere potentielle effekter af virksomhedsrettet aktivering. Der kan være en såkaldt *sorteringseffekt*. Denne henviser til at tilstedeværelsen af et aktivt arbejdsmarkedspolitisk regime kan påvirke sandsynligheden for at en person, der har mistet sit job, overhovedet anmoder om dagpenge eller kontanthjælp. Der kan være en *motivationseffekt*, der påvirker ledige til at ændre søgeadfærd ved udsigten til at skulle påbegynde et aktiveringsforløb. I den periode, hvor aktiveringen pågår, findes ofte en *fastlåsnings-effekt*, idet ledige typisk ønsker at færdiggøre aktiveringsforløbet og/eller reducerer søgeaktiviteten og hermed har en lavere sandsynlighed for at finde beskæftigelse. Efter endt aktivering er der en *programeffekt* der henviser til at aktiveringen påvirker sandsynligheden for at finde beskæftigelse. Der er i forbindelse med virksomhedsrettet aktivering også mulighed for en såkaldt *fortrængningseffekt*. Denne henviser til, at brugen af støttet beskæftigelse i private og offentlige virksomheder kan fortrænge ordinær beskæftigelse. Endelig kan der naturligvis også forekomme såkaldte generelle ligevægtseffekter i det omfang den aktive indsats påvirker eksempelvis løndannelsen. Sidstnævnte berøres dog ikke i denne gennemgang.

¹ I rapporten "Effekter af samtaler i den aktive arbejdsmarkedspolitik" af Rosholm & Svarer (2011) gennemgås effekterne af brugen af samtaler. Rapporten findes på Arbejdsmarkedsstyrelsens hjemmeside:
http://www.ams.dk/Presse/Nyheder/2011/01-07_Jobsamtaler.aspx

I litteraturgennemgangen vil der blive præsenteret studier, der måler fastlåsnings-, program- og fortrængningseffekter. Der er ikke lykkedes at lokalisere studier, der har analyseret sorterings- og motivationseffekter af den rent virksomhedsrettede aktivering.

Der indledes med en række kvantitative analyser af på danske data. Her undersøges effekterne af de forskellige typer af virksomhedsrettet aktivering. Denne analyse bidrager med et skøn på motivationseffekten af virksomhedsrettet aktivering og effekten af virksomhedspraktik. Det har ikke været muligt at finde andre undersøgelser, der har undersøgt disse to aspekter ved den virksomhedsrettede aktivering.

De analyser, der refereres i denne rapport, tager alle højde for, at der kan være en selektion af ledige ind i forskellige aktiveringsforanstaltninger. Hvis det eksempelvis er tilfældet, at det især er relativt stærke ledige der kommer i private løntilskudsjob kan manglende korrektion herfor lede til, at der beregnes en 'for' positiv effekt af denne type aktivering. Det er derfor vigtigt at tage højde for selektionen ind i aktiveringstyper. Undersøgelserne som diskuteres i denne rapport korrigerer for selektionseffekter enten ved at benytte randomiserede forsøg eller ved at anvende statistiske metoder, der adresserer selektionsproblematikken.

Hoveddelen af analysen består af et litteraturstudium af de ca. 30 danske og internationale artikler vi har identificeret, der foretager kvantitative evalueringer af brugen af virksomhedsrettet aktivering i forhold til at bringe ledige tilbage på arbejdsmarkedet. Først vil de få danske studier på området blive præsenteret. Disse vil herefter blive sammenholdt med resultater fra den internationale litteratur. Der vil i fremstillingen så vidt muligt blive skelnet mellem effekten fra forskellige former for virksomhedsrettet aktivering. Rapporten afsluttes med en perspektivering af brugen af virksomhedsrettet aktivering.

3 Analyser på danske data

I dette afsnit præsenteres to empiriske analyser med henblik på at undersøge effekterne af virksomhedsrettet aktivering. Den ene er en opfølgning på det arbejdsmarkedspolitiske tiltag Hurtigt i gang, som blev gennemført i 2005/2006. Dette har tidligere været evalueret af blandt andet Graversen & van Ours (2008), Rosholm (2008), Vikstrøm, Rosholm & Svarer (2011), og Blasco & Rosholm (2011). I denne rapport vil fokus være på effekten af den virksomhedsrettede aktivering i indsatsen². Den anden analyse undersøger fastlåsnings- og programeffekterne af de forskellige virksomhedsrettede aktiveringsinstrumenter på Arbejdsmarkedsstyrelsens DREAM data.

3.1 Analyse af virksomhedsrettet aktivering i Hurtigt i gang forsøget

Hurtigt i gang var et randomiseret forsøg rettet mod forsikrede nyledige. Det fandt sted i Sønderjyllands og Storstrøms amter i vinteren 2005-6 og foråret 2006. Nyledige i perioden november 2005-februar 2006 blev delt tilfældigt i en deltager- og en kontrolgruppe. Kontrolgruppen fik den gængse arbejdsmarkedspolitiske indsats, mens deltagergruppen modtog en intensiveret indsats, bestående af et informationsbrev i anden ledighedsuge, et intensivt jobsøgningskursus i 5.-6. ledighedsuge, herefter hyppige samtaler med en jobkonsulent (hver uge i Storstrøms amt, hver anden uge i Sønderjyllands amt) indtil 4 måneders ledighed, hvor den stod på aktivering i mindst tre måneder. Der var således tale om en intensiveret indsats på alle fronter, både med hensyn til jobsøgningsassistance, vejledning og monitorering af søgeaktivitet form af samtaler, og tidlig aktivering.

Forsøget er blevet evalueret af Graversen og van Ours (2008) og Rosholm (2008), som fandt, at deltagergruppen gennemsnitligt havde to ugers kortere ledighed end kontrolgruppen. Den samlede indsats viste sig således at være yderst effektiv. Blasco & Rosholm (2011) fandt, at den største effekt

² Da omfanget af virksomhedsrettet aktivering i Hurtig i gang 2 er meget beskedent vil der ikke undersøges for motivationseffekter i dette forsøg.

stammer fra en reduktion af ledighedsperiodens længde, men at der for mænd var en ekstra effekt i form af længerevarende beskæftigelse efterfølgende. Formålet i denne rapport er at undersøge om der kan identificeres motivationseffekter af den virksomhedsrettede aktiveringsindsats i forsøget.

Der var i alt 353 ledige, der deltog i virksomhedsrettet aktivering under Hurtigt i gang. Disse var fordelt med 38 i privat jobtræning, 181 i virksomhedspraktik og 134 i offentlige jobtræning. I forhold til at undersøge, om der var en motivationseffekt af den virksomhedsrettede indsats, vælges samme empiriske fremgangsmåde som i Rosholm & Svarer (2008). Grundideen er at undersøge om den individuelle sandsynlighed for at blive aktiveret inden for kort tid påvirker afgangsraten fra ledighed allerede inden aktiveringen påbegyndes. Den statistiske model tager endvidere højde for den selektion, der måtte være med hensyn til hvem blandt de ledige, der deltager i de forskellige former for aktivering.³

Tabel 1 viser estimationsresultaterne for Hurtigt i gang forsøget. Da der er relativ få ledige med i forsøget har det ikke været muligt at opdele den virksomhedsrettede aktivering på de tre undergrupper nævnt ovenfor. I næste afsnit præsenteres effektmål på et mere detaljeret niveau.

Tabel 1: Motivations-, fastlåsnings- og program effekt af virksomhedsrettet aktivering i Hurtig i gang forsøget

	Koefficient	Standard afvigelse
Motivationseffekt	16,059	8,135
Fastlåsningseffekt	-0,517	0,122
Programeffekt	-0,042	0,136

Note: tal angivet med fed indikerer, at koefficienten er signifikant forskellig fra 0 på et 5 % signifikansniveau. Koefficienten angiver effekten på afgangsraten fra ledighed. En positiv (negativ) koefficient betyder, at afgangsraten øges (reduceres).

Tabel 1 viser, at der er en positiv motivationseffekt af virksomhedsrettet aktivering i Hurtigt i gang forsøget. Det vil sige, at ledige, der havde en større risiko for at bliver aktiveret inden for kort tid,

³ For en præsentation af detaljerne i den statistiske model henvises til Rosholm & Svarer (2008).

havde en større afgangsrate fra ledighed. Til gengæld var der også en signifikant fastholdelseeffekt af selve deltagelsen i virksomhedsrettet aktivering. Det vil sige, at mens aktiveringen pågik oplevede de ledige en lavere afgangsrate fra ledighed. Programeffekten for aktiveringsforløbene i Hurtigt i gang er ikke statistisk signifikant.

Ovenstående resultater viser således, at der var positiv motivationseffekt af den virksomhedsrettede aktivering i Hurtigt i gang forsøget. I næste afsnit vil vi se nærmere på effekterne af de enkelte virksomhedsrettede aktiveringsinstrumenter.

3.2 Analyse af de virksomhedsrettede aktiveringsinstrumenter

I dette afsnit præsenteres resultaterne fra en analyse af effekterne af de virksomhedsrettede aktiveringsinstrumenter; privat jobtræning, virksomhedspraktik og offentlig jobtræning. Der fokuseres på at identificere fastlåsnings- og programeffekter samtidig med, at der tages højde for den eventuelle selektion, der måtte være af ledige ind i de tre typer af aktivering. Der anvendes en varighedsmodel som i Rosholm & Svarer (2008), dog uden at inkludere motivationseffekter. Analysen er baseret på DREAM data fra 2005-2008⁴.

Tabel 2 viser fastlåsnings- og program effekter for de tre virksomhedsrettede aktiveringstyper opgjort på køn og på ledige over og under 30 år.

⁴ Det kunne være interessant at undersøge om effekterne af virksomhedsrettet aktivering varierer med de økonomiske konjunkturer. Det har desværre ikke været muligt med det forhåndenværende datasæt at undersøge om den økonomiske krise fra 2009 og frem har påvirket henholdsvis fastlåsnings- og programeffekterne.

Tabel 2: Fastlåsnings- og programeffekter af virksomhedsrettet aktivering

	Kvinder				Mænd			
	Under 30 år		Over 30 år		Under 30 år		Over 30 år	
	Koeff.	Std. Afv.	Koeff.	Std. Afv.	Koeff.	Std. Afv.	Koeff.	Std. Afv.
Privat løntilskud								
Fastlåsnings effekt	-0,706	0,080	-0,528	0,044	-0,693	0,071	-0,423	0,040
Programeffekt	0,462	0,091	0,775	0,048	0,276	0,104	0,670	0,057
Virksomhedspraktik								
Fastlåsnings effekt	-0,076	0,074	-0,028	0,040	-0,057	0,092	0,161	0,051
Programeffekt	0,123	0,059	0,102	0,029	-0,049	0,072	0,105	0,042
Offentligt løntilskud								
Fastlåsnings effekt	-0,830	0,050	-0,891	0,026	-0,684	0,061	-0,888	0,036
Programeffekt	0,316	0,066	0,287	0,033	-0,038	0,121	0,052	0,057

Note: tal angivet med fed indikerer, at koefficienten er signifikant forskellig fra 0 på et 5 % signifikansniveau. Koefficienten angiver effekten på afgangsraten fra ledighed. En positiv (negativ) koefficient betyder, at afgangsraten øges (reduceres).

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

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

For ledige i virksomhedspraktik, som er en kortere form for aktivering i en privat eller offentlig virksomhed, og hvor den ledige beholder sin hidtidige ydelse, er der ikke tegn på fastlåsnings effekter.

Ydermere er der for 3 af grupperne signifikant positive programeffekter. Relativt set er effekten af den kortere virksomhedspraktik ikke så positiv som for ledige der har været i eksempelvis privat løntilskudsjob. På den anden side er der i modsætning til de private løntilskudsjob ingen signifikant fastlåsning i virksomhedspraktikforløbene.

3.3 Opsummering af analyse på danske data

De to analyser i dette afsnit viser for det første, at der i Hurtigt i gang forsøget er en positiv motivationseffekt af virksomhedsrettet aktivering. Dette er den første analyse, der decideret undersøger, om der er motivationseffekter af virksomhedsrettet aktivering, og den supplerer dermed den litteratur, der finder motivationseffekter af aktivering generelt (se eksempelvis Black m. fl., 2003, Rosholm & Svarer, 2008, og Geerdsen, 2006). Analysen er baseret på et relativt spinkelt datagrundlag, så fremtidige studier må afgøre, hvor robust dette resultat er.

For det andet vises, at der er positive programeffekter af alle tre former for virksomhedsrettet aktivering. Ledige, der deltager i virksomhedsrettet aktivering, finder hurtigere job efter at have fuldført aktiveringsforløbet, end ledige der ikke deltager i aktivering. Resultatet er stærkest for privat jobtræning, hvor det gælder for både mænd og kvinder og ledige over og under 30. For virksomhedspraktik er programeffekten signifikant positiv for alle andre grupper end de unge mænd, og der findes heller ikke fastlåsningseffekter af virksomhedspraktik. Offentlige løntilskud har kun positiv programeffekt for kvinder, og der er kraftige fastlåsningseffekter for alle grupper af ledige dagpengemodtagere.

Samlet set må det således konkluderes ud fra denne analyse, at offentlige løntilskud er et mindre effektivt aktiverings instrument end både private løntilskud og virksomhedspraktik. Både private løntilskud og virksomhedspraktik bidrager til at reducere varigheden af ledighedsperioden, mens offentlige løntilskud forlænger den.

4 Litteratursurvey

I dette afsnit gennemgås hovedlinerne i den økonomiske litteratur der beskæftiger sig med at måle effekten af virksomhedsrettet aktivering i den aktive arbejdsmarkedspolitik.

Der skelnes i gennemgangen mellem to hovedformer af den virksomhedsrettede aktivering, afhængigt af om den foregår i den private eller offentlige sektor. Det har ikke været muligt at finde studier som evaluerer en international pendant til virksomhedspraktik, ligesom der os bekendt heller ikke foreligger danske analyser (ud over den ovenfor præsenterede) af de isolerede effekter af virksomhedspraktikken.

Der vil først være en kort gennemgang af de (få) danske studier, der har undersøgt effekten af virksomhedsrettet aktivering. Herefter gennemgås den internationale litteratur på området, og der trækkes paralleller mellem de danske og internationale resultater.

Artiklerne er fundet ved en søgning på en række nøgleord på internettet og i de relevante arbejdspapir-serier. Desuden har vi anvendt vort kendskab til området til at identificere en række analyser, lige som vi har kontaktet en række forskere på området. Vi har kun udvalgt artikler inden for den *økonomiske* litteratur, som anvender *kvantitative metoder* til at måle *effekten* af en indsats, som kan karakteriseres som virksomhedsrettet. Derudover tager alle artikler højde for den eventuelle selektion der måtte være i forhold til hvilke typer af ledige der bliver aktiveret.

Vi har kun udvalgt artikler, som enten er endeligt publiceret eller er udkommet som arbejdspapir eller rapport. Det vil sige, at vi har fravalgt resultater fra ikke-færdige forskningsprojekter, specialer, og andet ikke publiceret arbejde. Den traditionelle tilgang ville her tilsige yderligere at begrænse analysen til kun at omfatte endeligt publiceret arbejde i tidsskrifter med en referee-proces, men det er vurderet, at dette ville fjerne for meget af litteraturen på området, som trods alt i overvejende grad er foretaget af forskere med gode navne inden for dette område. Der er en del arbejdspapirer, som aldrig bliver publiceret i et tidsskrift, ofte fordi nyhedsværdien er begrænset (resultatet er set før, og/eller der bidrages ikke med noget metodologisk) eller på grund af såkaldt 'publikationsbias' (resultaterne er ikke statistisk signifikante). Vi har endvidere begrænset os til at søge i den dansk- og engelsksprogede

litteratur. Vi er dog relativt sikre på, at gennemgangen rimeligt godt opsummerer litteraturen på området således afgrænset, om end det ikke kan udelukkes at artikler er blevet overset.

4.1 Danske studier

Brugen af virksomhedsrettet aktivering har i de seneste år ligget nogenlunde konstant i Danmark. Som tabel 1 viser udgør den virksomhedsrettede del af aktiveringsindsatsen ca. 30 % af den samlede aktivering.

Tabel 1: Aktiveringsomfang målt på aktiveringsformer

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Dagpengemodtagere						
Private løntilskud	0,08	0,07	0,07	0,06	0,05	0,03
Offentlige løntilskud	0,16	0,13	0,14	0,14	0,16	0,14
Virksomhedspraktik	0,08	0,07	0,08	0,07	0,09	0,16
Vejledning og opkvalificering	0,67	0,72	0,70	0,69	0,67	0,66

Kilde: www.jobindsats.dk

Der er i det seneste år sket om stigning i brugen af virksomhedspraktik, som er et kortere ulønnet praktikophold i private virksomheder.

Der er en række danske studier, der har undersøgt effekten af virksomhedsrettet aktivering. Neden for gennemgås hovedresultaterne fra disse.

Først gennemgås en række studier baseret på data for dagpengeberettigede ledige. Her vil der først være fokus på kortsigtseffekter af virksomhedsrettet aktivering og dernæst på langsigtseffekter. Herefter præsenteres et studie, der ser på fortrængningseffekter af løntilskud, og endelig præsenteres to studier, der ser på effekten af virksomhedsrettet aktivering for kontanthjælpsmodtagere.

4.1.1 Rosholm & Svarer (2008)

Rosholm & Svarer (2008) analyserer effekten af aktivering af dagpengeberettigede ledige med henblik på at evaluere tre effekter af aktivering. For det første undersøges, om der er en motivationseffekt af aktivering. Dernæst om deltagelse i aktivering fastholder ledige på dagpenge og endelig om afsluttet aktivering påvirker afgangsraten fra ledighed. Motivationseffekten måles ikke separat for den del af aktiveringsindsatsen, der er virksomhedsrettet, og det kan derfor ikke afgøres, i hvilket omfang den motivationseffekt der findes, kan henføres til den virksomhedsrettede aktivering.

Analysen er baseret på dagpengeberettigede ledige, der blev ledige i 1998-2002, og der anvendes en varighedsmodel til at måle om aktivering påvirker afgangsraten fra ledighed til selvforsørgelse. Der korrigeres for deltagelse i aktivering ved hjælp af timing-of-events modellen.⁵

Analysen finder, at der er en motivationseffekt af aktivering generelt, og at denne reducerer ledighedslængden med ca. 2,5 uger. Derudover findes, at deltagelse i private og offentlige løntilskudsjob har en fastholdelseeffekt. Fastholdelsen er størst for offentlige løntilskud. For private løntilskud er der en efterfølgende signifikant positiv effekt på afgang fra ledighed til selvforsørgelse. En tilsvarende *ex post* effekt findes ikke for offentlige løntilskudsjob. Samlet set medfører deltagelse i et privat løntilskudsjob en reduktion i den gennemsnitlige ledighedslængde på ca. 1 uge (når der ikke inkluderes motivationseffekt), mens deltagelse i et offentligt løntilskudsjob forlænger ledighedsperioden med ca. 1,5 uger.

Denne undersøgelse fokuserer på kortsigtseffekten af aktivering for dagpenge berettigede ledige. Det undersøges med andre ord om deltagelse i virksomhedsrettet aktivering har en umiddelbar effekt på længden af ledighedsforløbet. Der findes tre andre danske studier, som ligeledes beskæftiger sig med dagpengeberettigede ledige, men som betragter en længere tidshorisont og undersøger om deltagelse i virksomhedsrettet aktivering påvirker de lediges beskæftigelsessituation i en årrække efter aktiveringsforløbet. Disse gennemgås i næste underafsnit.

⁵ Se Abbring & van den Berg (2003) for en gennemgang af timing-of-events modellens egenskaber.

4.1.2 Munch & Skipper (2008)

Her ses på forsikrede personer, som bliver ledige i perioden 1995-2000. Disses forløb analyseres, som i artiklen oven for, i en timing-of-events analyse, men der ses også på effekterne af deltagelse på den efterfølgende varighed af beskæftigelse og på den realiserede timeløn. I modsætning til Rosholm & Svarer (2008) analyseres der her på delpopulationer. Resultaterne er således opdelt på køn, alder og uddannelse.

Som i Rosholm og Svarer (2008) findes der for de fleste stikprøver, at offentlige løntilskud forøger varigheden af den samlede ledighedsperiode signifikant. Ydermere findes, at den efterfølgende beskæftigelsesperiode bliver kortere. For ledige over 49 medfører deltagelse i offentlig jobtræning dog en forlængelse af et efterfølgende beskæftigelsesforløb. Der findes derudover en negativ effekt på timelønnen.

I forhold til private løntilskud findes der blandede resultater på tværs af de forskellige undergrupper. Der er en overordnet tendens til, at der er en stigning i afgangsraten til beskæftigelse mens de ledige er i aktivering. Der er således ikke tegn på fastholdelseeffekter – tværtimod. Efter afsluttet aktivering, er der - i modsætning til Rosholm & Svarer (2008) – ikke nogen signifikant positiv effekt på afgangsraten til beskæftigelse og for nogle undergrupper er programeffekten signifikant negativ. Forskellen i resultater skyldes formentlig primært, at Munch & Skipper (2008) lader fastlåsnings-effekten inkludere ledige der finder ordinær beskæftigelse på den arbejdsplads hvor de har været i løntilskud, også efter tilskuddets ophør. Det betyder at den traditionelle definition af fastlåsnings- og programeffekt opbrydes og sammenligneligheden med andre studier baseret på varighedsanalyse vanskeliggøres. Den samlede effekt opdelt på undergrupper varierer også. For nogle undergrupper reducerer privat løntilskud ledighedsperioden og for andre forlænger den ledighedsperioden. Til gengæld finder Munch & Skipper (2008), at privat løntilskud forlænger den efterfølgende beskæftigelsesperiode.

Effekterne på udfald efter afsluttet ledighed er ikke korrigeret for længden af den forudgående ledighedsperiode, hvilket også bemærkes af forfatterne. Dette indebærer, at disse aktiveringseffekter

kan omfatte effekten af at have været langvarigt ledig (i det omfang der findes en sådan effekt), idet de aktiverede typisk har været ledige væsentligt længere end de ikke-aktiverede.

4.1.3 Jespersen m. fl. (2008) og Christensen & Jacobsen (2009)

Fælles for de to studier der gennemgås her er, at de benytter matching estimatorer til at måle effekten af at deltage i virksomhedsrettet aktivering. I Jespersen m. fl. (2008) benyttes en stikprøve bestående af dagpengeberettigede ledige, der deltager i aktivering i 1995. Disse følges 10 år frem til 2005. I Christensen & Jacobsen (2009) benyttes en stikprøve af dagpengeberettigede ledige, der deltager i aktivering i 2002. Disse følges 4 år frem til 2006.

De to studier skelner mellem fastholdelseeffekter og programeffekter. Derudover foretager Jespersen m. fl. (2008) også en cost-benefit analyse af den virksomhedsrettede aktivering.

Begge studier undersøger, om den lediges beskæftigelsesstatus påvirkes af deltagelse i henholdsvis private og offentlige løntilskud. De finder begge, at der i det første år efter deltagelse sker en fastholdelseeffekt i begge former for løntilskud. Dvs. beskæftigelsesgraden for ledige, der deltager i virksomhedsrettet aktivering, er lavere end for ledige, der ikke modtager aktivering. Herefter forbedrer deltagelse i private løntilskud beskæftigelsessituationen for ledige. I begge studier findes således, at ledige, der har deltaget i private løntilskud, har en signifikant højere beskæftigelsessandsynlighed end ledige, der ikke har været i aktivering. For offentlige løntilskud findes der ikke en statistisk signifikant effekt på den efterfølgende beskæftigelsessituation.

I Jespersen m. fl. (2008) analyseres også om den årlige indkomst påvirkes af deltagelse i virksomhedsrettet aktivering. Her findes der en positiv effekt på lønindkomsten af private løntilskud i alle år – inklusive det år, hvor den ledige aktiveres. For offentlige løntilskud findes ligeledes en positiv effekt på lønindkomsten i de første fire år efter deltagelse.

I Jespersen m. fl (2008) foretages endvidere en cost-benefit analyse af virksomhedsrettet aktivering. Det er faktisk den eneste cost-benefit analyse af virksomhedsrettet aktivering, der kan opspores (når der bortses fra en Vismandsrapport fra 2007). I cost-benefit analysen antages, at den produktion, den ledige bidrager med i løntilskudsjobbet, svarer til forskellen mellem den udbetalte løn og løntilskuddet. Opgjort over den tiårige periode findes, at det tilbagediskonterede nettoafkast ved private løntilskudsjob er 278.500 kroner, mens det tilsvarende beløb for offentlige løntilskudsjob er 87.100 kroner. Det konkluderes således, at begge former for virksomhedsrettet aktivering er samfundsøkonomisk attraktive.

De to studier der er gennemgået i dette afsnit giver således samme billede af effekten af virksomhedsrettet aktivering som Rosholm & Svarer (2008), mens Munch & Skipper generelt finder tilsvarende effekter, selv om de ser lidt mindre gavnlige ud for privat løntilskud end i de tre andre artikler. Det gælder dog for alle fire studier, at der er en række mulige effekter af virksomhedsrettet aktivering, der ikke medtages. En af de væsentligste sideeffekter er måske den mulige fortrængning af ordinær beskæftigelse, som løntilskudsjob kan tænkes at have.

Der eksisterer blot et enkelt dansk studium, der har forsøgt at undersøge, om løntilskudsjob fortrænger ordinær beskæftigelse. Dette gennemgås i næste underafsnit.

4.1.4 Pons & Arendt (2010)

I artiklen analyseres 2802 virksomheder, der i perioden februar 2006 til november 2006 havde en person ansat med løntilskud. For at sikre en homogen gruppe af virksomheder analyseres kun virksomheder med 1-10 ansatte og med et arbejdssted. Der er således tale om en ret begrænset del af danske virksomheder og i særdeleshed er der tale om meget små virksomheder.

Der foretages en matching analyse, hvor der bruges 68.830 virksomheder, der ikke har haft en person i løntilskud, som kontrolgruppe.

I artiklen vurderes det, måned for måned, om ansættelsen af en person med løntilskud påvirker det samlede antal ansættelser og afskedigelser i virksomhederne. Analyseperioden strækker sig over 7 måneder.

Der er ikke nogen effekt på ansættelser eller afskedigelser af ordinært ansatte i den første måned efter der ansættes en person i løntilskud. Der er således ikke noget der tyder på, at der sker en umiddelbar substitution af ordinære ansættelser med personer i løntilskud. Efter 7 måneder er der sket en signifikant stigning i antallet af ordinært ansatte med 0,71 mens der har været en stigning i antallet af afskedigelser med 0,45. Samlet set har løntilskuddet således bidraget til at øge den ordinære beskæftigelse med ca. 0,26 jobs pr. løntilskud.

Denne positive effekt dækker over, at ca. 40 % af de personer, der er i et løntilskud, bliver ansat på ordinære vilkår, når løntilskuddet udløber.

4.1.5 Bolvig m. fl. (2003) og Graversen (2004)

Der er to danske studier, der har undersøgt effekten af løntilskud for kontanthjælpsmodtagere. Begge studier bruger varighedsmodeller og timing-of-events modellen.

I Bolvig m. fl. (2003) analyseres en gruppe på 3.000 kontanthjælpsmodtagere i Århus Kommune i perioden fra 1997 - 1999. Det er ikke opgjort, om løntilskuddet finder sted i offentlig eller privat regi. Forfatterne finder, at løntilskud forøger afgangsraten til beskæftigelse og at effekten er størst ved aktivering efter omkring 12 mdr. Derudover findes en større effekt for unge og for mænd.

I Graversen (2004) analyseres ca. 7.000 kontanthjælpsmodtagere i perioden 1994-1998. I denne analyse skelnes der mellem aktivering i offentlige og private løntilskud. Hovedresultatet er at begge former for løntilskud øger afgangsraten til beskæftigelse efter løntilskuddets udløb. Der er dog, især for personer i offentlige løntilskud, tale om at deltagelse i løntilskuddet er med til at fastholde den ledige på kontanthjælp. Der er ikke udregnet samlede effekter af den virksomhedsrettede aktivering på

ledighedsperiodens længde. Mens deltagelse i private løntilskudsjob har en signifikant afkortende effekt, er det således uklart om deltagelse i offentlige løntilskudsjob ligeledes har en signifikant forkortende effekt.

4.2 Opsummering af danske studier

Samlet set viser de analyser, der er lavet på danske data, at der er ret positive effekter af private løntilskud. Det gælder både i forhold til at få de ledige hurtigere tilbage i beskæftigelse, men også i forhold til at fastholde beskæftigelse og sikre en bedre løn (omend evidensen for det sidste er lidt mere blandet). Samlet set opgøres privat løntilskud til at være en overskudsforretning for samfundet. Denne vurdering tager ikke højde for eventuelle fortrængningseffekter af private løntilskud. Den enkeltstående analyse af fortrængning, som er lavet på danske data omkring effekten af private løntilskud på den ordinære beskæftigelse viser, at der rent faktisk sker en nettostigning i antallet af ordinært ansatte, når der måles 7 måneder efter løntilskuddets start. Her tyder resultatet altså på, at der er en positiv effekt på beskæftigelsen, som ligger ud over den umiddelbare effekt af ansættelse med løntilskud.

Effekten af at deltage i offentlige løntilskud er mindre positive. For forsikrede ledige findes der tegn på fastholdelse, og der er ikke tegn på at det følges op af en forbedret beskæftigelsessituation efter afsluttet aktivering. For kontanthjælpsmodtagere er der også tegn på fastholdelse for offentlige løntilskud, men her modsvares det helt eller delvist af, at der efterfølgende sker en forbedring af beskæftigelsessituationen.

4.3 Internationale studier

I dette afsnit præsenteres hovedresultaterne fra den internationale litteratur omkring effekter af virksomhedsrettet aktivering.

Der er stor variation i typen af studier. Der er forskelle i indretningen af løntilskudsjob, forskelle i målgrupper og forskelle i den anvendte statistisk metode. Neden for præsenteres de forskellige studier. Først fokuseres på studier, der analyserer effekten af virksomhedsrettet aktivering for unge ledige under 30. Herefter vil vi præsentere resultaterne landevist og som afslutning præsenteres de få internationale studier der har undersøgt om der er fortrængningseffekter af løntilskudsjob.

4.3.1 Virksomhedsrettet aktivering for unge under 30

I et fransk studie af Bonnal m. fl. (1997) analyseres effekterne af offentlige og private løntilskudsjob i perioden 1986-1988 for unge mænd mellem 15 og 26 år. Der anvendes en varighedsmodel, og der skelnes i analysen mellem unge med en faglært uddannelse og ufaglærte. De offentlige løntilskudsjob har typisk en varighed på 6-9 måneder. De private løntilskudsjob kan antage forskellige former, hvoraf nogle minder mest om lærlingekontrakter på 24 måneder, mens andre i lighed med de offentlige løntilskudsjob har en varighed på 6 måneder. Undersøgelsen viser, at for ufaglærte øger deltagelse i privat løntilskud afgangsraten til beskæftigelse, mens der ikke er nogen signifikant effekt for offentlige løntilskud. For faglærte unge er der ingen effekt af de private løntilskud, mens deltagelse i offentlige løntilskud reducerer afgangsen til beskæftigelse og dermed forlænger ledighedsperioden.

I et svensk studie af Larsson (2003) analyseres en såkaldt ungdomspraktikordning i Sverige i 1992-1993. På det tidspunkt steg ledigheden fra 2 % til ca. 9 % i løbet af et år i forbindelse med sammenbruddet af valutasamarbejdet, så den makroøkonomiske situation var lidt usædvanlig. Ungdomspraktikken gav mulighed for løntilskudsjob i både den offentlige og private sektor af typisk 6 måneders varighed. Der skelnes i artiklen ikke mellem unge ledige der deltog i offentlige eller private løntilskud. Der anvendes en matching model på 10.500 unge. Resultaterne viser, at der er fastholdelseeffekter af ungdomspraktikken i det første år. Året efter dør denne effekt ud, og da dataperioden ikke strækker sig længere er det ikke muligt at se om der er positive effekter på længere sigt.

I en engelsk artikel af Dorsett (2006) foretages en analyse af det såkaldte New Deal for Young People der blev lanceret i England i 1998. Dorsett (2006) undersøger ved hjælp af matching metoder effekten af at deltage i private løntilskudsjob sammenlignet med deltagelse i andre former for aktiviteter som frivilligt arbejde og uddannelse. Stikprøven består af unge mænd mellem 18 og 24 år, der har været ledige i mindst 6 måneder. Der er 20.661 observationer. Blandt de forskellige aktiviteter er privat løntilskud det mest effektive og øger i gennemsnit beskæftigelsessandsynligheden med 12 % point i forhold til de øvrige aktiviteter.

En finsk analyse af Härmäläinen & Ollikainen (2004) undersøger effekten af privat løntilskud til unge, der har haft mindst 500 dages ledighed. De private løntilskud har en længde på typisk 6 måneder, og der betragtes en stikprøve af unge mellem 16 og 30 år i årene 1995-2000. Der anvendes matching metoder, og stikprøven består af 492 ledige, der har deltaget i et privat løntilskud. Disse matches med en kontrolgruppe på ca. 6.500 ledige. Der findes positive effekter på både beskæftigelse og indkomst. Beskæftigelsessandsynligheden øges med ca. 6 % point i gennemsnit i de første 4 år efter deltagelse i et privat løntilskudsjob.

Endelig er der et belgisk studie af Cockx & Göbel (2004). De analyserer et tiltag i Belgien i 1998-2000, hvor private virksomheder fik nedslag i deres arbejdsmarkedsbidrag hvis de ansatte en ung ledig med en ledighedsanciennitet på mere end 1 år. Nedslaget er på 75 % det første år og på 50 % det næste år. Det er således ikke et tiltag, der kan sammenlignes med et tilsvarende dansk arrangement. Der analyseres en stikprøve på 256 unge mellem 15 og 26 år, der har haft et løntilskudsjob. Disse sammenlignes i en varighedsmodel med en kontrolgruppe på 3152 unge. Der ses på varigheden af beskæftigelse. Artiklen finder, at afgangsraten fra beskæftigelse til ledighed reduceres det første år, men at der ikke er nogen signifikant effekt det andet år og en positiv effekt på afgang til ledighed det 3. år, hvor tilskuddet bortfalder.

I de næste underafsnit gennemgås den fundne internationale litteratur om effekterne af virksomhedsrettet aktivering. Strukturen for afsnittet vil være at opdele på lande og dernæst at de studier der har den nyeste observationsperiode præsenteres først.

4.3.2 Tyske effektstudier

Tyskland er et af de lande, der har en forholdsvis lang tradition for at bruge aktiv arbejdsmarkedspolitik, og det har afspejlet sig i en relativt mangfoldig litteratur omkring effekterne af indsatsen. Der anvendes i Tyskland i omegnen af 1 % af BNP på aktiv arbejdsmarkedspolitik, og den aktive indsats har været en central del af de senere års omfattende arbejdsmarkedsreformer i Tyskland. Neden for gennemgås en række af de væsentligste tyske studier.

Hohmeyer (2009) analyserer de såkaldte "One-Euro-Jobs" i Tyskland. Disse er midlertidige jobs hos både offentlige og private arbejdsgivere hvor den ledige beholder sin arbejdsløshedsunderstøttelse, men derudover får en euro i timen. Disse jobs varer typisk 6 måneder. Der anvendes matching metoder på en stikprøve på ca. 350.000 ledige i perioden 2005-2007. Resultaterne fra analysen er, at der generelt er fastlåsning på det korte sigt, og at der på lidt længere sigt er små positive effekter på beskæftigelsesgraden for især vesttyske kvinder og til dels vesttyske mænd, men ikke for personer bosat i det tidligere Østtyskland. Der findes generelt negative effekter på omfanget af personer der modtager arbejdsløshedsunderstøttelse.

En analyse af Jaenichen & Stephan (2007) analyserer private løntilskud med en varighed på mellem 4 og 12 måneder, hvor arbejdsgiveren endvidere forpligter sig til fast ansættelse i en periode efter løntilskuddet ophører (det fremgår ikke hvor lang denne periode er). Der analyseres en stikprøve på 11.000 personer, der har haft et løntilskudsjob. Disse sammenlignes på baggrund af matching metoder med en kontrolgruppe på ca. 300.000 ledige. Perioden, der undersøges, strækker sig fra 2002 til 2004. Resultatet af undersøgelsen er, at der både er signifikant fastholdelse, men også signifikante positive programeffekter efterfølgende. Således er beskæftigelsesgraden mellem 25-42 % point højere i deltagergruppen end i den matchede kontrolgruppe. Effekten er ydermere størst for kvinder.

I Lechner & Wunsch (2009) analyseres to aktiveringsprogrammer i det tidligere Østtyskland, der indeholder offentlige løntilskud. Den analyserede periode er 2000-2002, og der anvendes matching metoder på ca. 9.000 ledige. Der estimeres effekter af to programmer af typen offentlige løntilskud; et som kaldes 'job creation schemes' og et som kaldes 'structural adjustment measures', som er målrettet

'svage' regioner. Artiklen finder, at begge programmer *reducerer* det efterfølgende beskæftigelsesomfang.

I Caliendo m. fl. (2005)⁶ analyseres ligeledes et offentligt løntilskudsprogram i Tyskland. Der analyseres ligeledes på perioden 2000-2002, og der anvendes igen matching metoder. Populationen består af 11.151 i deltagergruppen og 219.622 potentielle 'matches' i kontrolgruppen. Den virksomhedsrettede indsats består af offentlige løntilskud med en typisk varighed på 12 måneder. Resultaterne fra artiklen er, at der er signifikant fastholdelse (især i Vesttyskland) og positiv efterfølgende effekt for kvinder i Vesttyskland, hvor beskæftigelsessandsynligheden er 4,6 % point højere i deltagergruppen. For mænd i Vesttyskland er der en insignifikant positiv effekt af deltagelse i offentlige løntilskud. For ledige i det tidligere Østtyskland findes i lighed med Lechner & Wunch (2009), at effekten på den efterfølgende beskæftigelsesstatus er signifikant negativ.

Bergemann (2005) analyserer ligeledes et offentligt jobtræningsprogram fra det tidligere Østtyskland. Hun betragter perioden 1997-1999 og anvender udover matching metoder også difference-in-differences til at måle effekten af den virksomhedsrettede aktiveringsindsats. Populationen er mellem 25 og 50 år, og der er kun 690 personer i deltagergruppen. Disse sammenlignes med 4.500 i kontrolgruppen. Resultaterne er opdelt på køn. For begge køn findes signifikante fastholdelseeffekter. For mænd er der ingen signifikant effekt på beskæftigelsessandsynligheden efter endt aktivering. For kvinder er der en positiv effekt på beskæftigelsessandsynligheden.

Endelig er der endnu et studie af offentlige løntilskud i det tidligere Østtyskland. I Eichler & Lechner (2002) analyseres perioden 1992-1997. Der anvendes matching metoder på en deltagergruppe bestående af 1123 ledige. Disse sammenlignes med 12.565 i kontrolgruppen. Modsat de nyere studier af offentlige løntilskud i Østtyskland finder dette studie, at både mænd og kvinder oplever stigende beskæftigelsessandsynlighed sfa. deltagelse i virksomhedsrettet aktivering. For kvinder er effekten kortvarig, mens den er mere vedvarende for mænd.

⁶ Der er en artikel af samme forfattertrio Hujer m. fl (2004), der finder samme resultater som i denne artikel. Denne vil ikke blive beskrevet nærmere, men er angivet i referencelisten.

4.3.2.1 Nordiske effektstudier

Både Norge og Sverige anvender virksomhedsrettet aktivering i forhold til at få ledige tilbage i beskæftigelse. I dette afsnit gennemgås de studier fra de to lande der har beskæftiget sig med effekterne af virksomhedsrettet aktivering.

Der er kun to norske studier der har analyseret effekterne af virksomhedsrettet aktivering. I Lorentzen & Dahl (2005) analyseres effekterne af løntilskud. Der er ikke helt klart, om der er tale om løntilskudsjob i både den private og den offentlige sektor. Der anvendes matching metoder for perioden 1995-1999, og den analyserede population består af 155.000 ledige. Artiklen finder, at der er positive effekter af den virksomhedsrettede aktivering på både den efterfølgende beskæftigelsessandsynlighed og på indkomsten. I Zhang (2003) betragtes perioden fra 1990-2000 og der anvendes en varighedsmodel til at belyse om deltagelse i virksomhedsrettet aktivering påvirker afgangsraten fra ledighed til beskæftigelse. I denne analyse skelnes mellem privat og offentlig jobtræning. Der indgår ca. 100.000 ledige i analysen. Artiklen finder, at der er signifikant fastholdelse for begge former for løntilskudsjob. For private løntilskudsjob er der en efterfølgende positiv effekt på overgangen til beskæftigelse. Samlet set reducerer private løntilskud ledighedsperioden med ca. 3,5 %. For offentlige løntilskud er den efterfølgende effekt ikke signifikant og det findes at deltagelse i offentlige løntilskud forlænger ledighedsperioden med ca. 0,55 %. Der findes desuden, at offentlige løntilskudsjob virker bedst for unge og dårligst for lavt uddannede, og at private løntilskudsjob virker bedst for kvinder.

Sverige oplevede en kraftig stigning i arbejdsløsheden i starten af 1990'erne i kølvandet på valutakrisen i Europa. For at bekæmpe ledigheden tyede politikerne i lighed med en række andre lande til aktiv arbejdsmarkedspolitik.

I Forslund m. fl. (2004) analyseres private løntilskud i perioden 1998-2002. Der anvendes som udgangspunkt matching metoder til at måle effekten af deltagelse i et privat løntilskudsjob. Der er ca. 19.000 ledige i deltagergruppen, mens kontrolgruppen består af godt 600.000 ledige. Artiklen finder, at deltagelse i private løntilskudsjob øger beskæftigelsessandsynligheden efterfølgende. Der foretages også en varighedsanalyse, der ligeledes finder, at afgang til beskæftigelse øges ved deltagelse i

private løntilskud. Samlet findes at deltagelse i private løntilskud reducerer længden på den gennemsnitlige ledighedsperiode med ca. 2 måneder fra 24 til 22 måneder.

I Sianesi (2008) analyseres både private og offentlige løntilskudsjob. Sianesi betragter perioden 1994-1999 og bruger matching metoder på en population med ca. 30.000 ledige. Begge former for løntilskudsjob har en varighed på 6 måneder. Artiklen finder, at deltagelse i private løntilskudsjob øger beskæftigelsessandsynligheden med 19 %-point over en 5 års periode (i forhold til et kontrafaktisk forløb, som indebærer at man ikke *pt* deltager i aktivering, men godt kan gøre det i næste kvartal) og at deltagelse i offentlige løntilskudsjob reducerer beskæftigelsessandsynligheden med ca. 5 % point. Der analyseres forskellige former for offentlige løntilskudsjob, hvoraf nogle vurderes til kun at blive iværksat for at ledige kan genoptjene ret til understøttelse. Sianesi konkluderer, at generelt set er den del af den aktive arbejdsmarkedspolitik der minder mest om rigtige job den mest effektive.

Fredriksson & Johansson (2003) analyserer effekterne af offentlige løntilskudsjob i 1993. Forfatterne påpeger, at 1993 var et katastrofeår for svensk økonomi og at effekterne måske derfor skal tages med et gran salt. Der anvendes matching metoder på en population bestående af ca. 11.000 ledige. Artiklen finder, at deltagelse i et offentligt løntilskudsjob reducerer afgang til beskæftigelse med ca. 29 % i en periode på 60 uger.

4.3.3 Schweiziske effektstudier

Til trods for en relativt lav arbejdsløshed er brugen af aktiv arbejdsmarkedspolitik udtalt i Schweiz. I dette afsnit gennemgås tre schweiziske effektstudier af virksomhedsrettet aktivering.

I Gerfin m. fl. (2005) analyseres effekten af løntilskud i perioden 1998-2000. Der anvendes matching metoder på en population bestående af ca. 13.000 ledige. Der analyseres to programmer; et som kaldes 'subsidised temporary jobs' og består af især lavtlønsjobs, og et som kaldes 'employment programmes' som består af løntilskud i både offentlige og private virksomheder. Begge programmer har negative effekter på efterfølgende beskæftigelse, hvis de anvendes tidligt i en ledighedsperiode, mens effekterne

bliver positive hvis anvendt på længerevarende ledige. Der er således noget der tyder på, at effekten er stærkest for de ”svageste” af de ledige.

I Gerfin & Lechner (2002) analyseres private og offentlige løntilskud i perioden 1996-1999. Der anvendes matching metoder på ca. 19.000 ledige. Artiklen finder positive effekter af private løntilskudsjob på beskæftigelsessandsynligheden i størrelsesordenen ca. 6 % point. Der er negative effekter af støttet offentlig beskæftigelse på beskæftigelsessandsynligheden. For kvinder er denne effekt dog statistisk insignifikant.

I Lalive m. fl. (2008) betragtes perioden 1998-1999 og der anvendes både matching metoder og varighedsmodeller. Populationen består af ca. 15.000 ledige. Resultaterne afhænger lidt af den valgte metode, men forfatterne diskuterer resultaternes validitet, og når frem til, at offentlige løntilskud forlænger perioden i ledighed. For privat løntilskud viser den ene estimator (matching) positive effekter, mens den anden, timing-of-events modellen, viser at der ikke er signifikante effekter på tiden der tilbringes i ledighed.

4.3.4 Øvrige effektstudier

I Lubyova & Van Ours (1999) analyseres effekten af private og offentlige løntilskud i Slovenien i perioden 1993-1997. Der anvendes en varighedsmodel på en population på ca. 100.000 ledige. Artiklen finder, at deltagelse i private og offentlige løntilskudsjob øger afgangsraten fra ledighed til beskæftigelse.

I Cockx & Ridder (2001) betragtes effekten af offentlige løntilskudsjob for kontanthjælpsmodtagere i Belgien. Perioden der analyseres er fra 1987-1990. Der anvendes en varighedsmodel på en population af ca. 80.000 ledige. Der findes ingen signifikante effekter på afgang fra kontanthjælp til beskæftigelse.

4.3.5 Internationale fortrængningsstudier

Der er et mindre antal internationale studier, der har undersøgt, om løntilskudsjob fortrænger ordinær beskæftigelse. Disse vil blive gennemgået i dette underafsnit.

I en svensk analyse af Dahlberg & Forslund (2005) undersøges om brugen af primært offentlige løntilskudsjob fortrænger ordinær beskæftigelse ved at betragte den samlede ansættelse i de svenske kommuner i løbet af en periode på 10 år fra 1987 til 1996. Studiet sammenholder således antallet af beskæftigede i hver af de 250 svenske kommuner med en række faktorer herunder omfanget af løntilskudsjob i kommunen. Der er således ikke tale om et decideret effektstudie på mikroniveau, men derimod en regional paneldata analyse der sammenligner tidsserier for den samlede beskæftigelse og den aggregerede brug af løntilskudsjob. Studiet finder, at et løntilskudsjob reducerer den samlede (ordinære) beskæftigelse med 0,65, altså 2/3 af alle løntilskudsjobs fortrænger ordinært beskæftigede.

I et finsk studie af Kangasharu (2007) undersøges effekten af private løntilskud på den samlede beskæftigelse i en række finske virksomheder i perioden 1995-2002. Der anvendes data for 31.000 virksomheder, og der bruges en kombination af matching metoder og difference-in-differences til at skabe en kontrolgruppe, således at den kausale effekt af brugen af private løntilskudsjob kan måles. Artiklen finder, at brugen af private løntilskudsjob øger beskæftigelsen med 9 %. Samtidig finder artiklen, at der ikke er afsmittende effekter på virksomheder i samme branche eller i lokalområdet. Dette studie er således i overensstemmelse med resultaterne i den danske analyse af Pons & Arendt (2010), der ligeledes fandt at brugen af private løntilskud havde en positiv nettoeffekt på jobskabelsen, og at der ikke er tale om nettofortrængning af ordinær beskæftigelse, tværtimod forøges den samlede beskæftigelse med 9 % mere end antallet af løntilskudsjob ville betinge.

Der er derudover to studier der undersøger fortrængningseffekter. Disse studier vurderes at være mindre relevante end de øvrige. Et tysk studium af Hujer m. fl. (2002) har data for kun 87 virksomheder, der har haft ansatte i løntilskudsjob. Der er tale om både private og offentlige virksomheder og analysen finder ingen signifikante resultater. Der er dog tale om et meget smalt datagrundlag. Der er endvidere et amerikansk studie af Bishop & Montgomery (1993). De undersøger

et 2-årigt løntilskud, så ordningen er ikke direkte sammenlignelig med danske forhold. Baseret på en spørgeskemaundersøgelse findes, at brugen af løntilskud bidrager til at øge nettobeskæftigelsen med mellem 0,13 og 0,3. Endvidere konstateres, at ca. 70 % af de, der ansættes i løntilskudsjob ville være ansat under alle omstændigheder.

4.4 Opsummering af litteraturen

Resultaterne fra ovenstående gennemgang er sammenfattet i tabel 2 nedenfor.

Tabel 2: Opsummering af litteraturen omkring virksomhedsrettet aktivering

Studium	Målgruppe	Land, år	Effekt		
			Offentligt løntilskud	Privat løntilskud	Begge/uspecificeret
Rosholm & Svarer (2008)	Forsikrede ledige	DK 1998-2002	-	+	
Munch & Skipper (2008)	Forsikrede ledige	DK 1995-2000	-	(+)	
Jespersen m.fl. (2008)	Forsikrede ledige	DK 1995-	0	+	
Christensen & Jacobsen (2009)	Forsikrede ledige	DK 2002-	0	+	
Bolvig m.fl. (2003)	Kontanthjælpsmodtagere	DK 1997-1999			+
Graversen (2004)	Kontanthjælpsmodtagere	DK 1994-1998	(+)	+	
Bonnal m.fl. (2005)	Ufaglærte unge mænd	Frankrig 1986-1988	0	+	
Bonnal m.fl. (2005)	Faglærte unge mænd	Frankrig 1986-1988	-	0	
Larsson (2003)	Unge	Sverige 1992-1993			0
Dorsett (2006)	Unge mænd med mere end 6 mdrs ledighed	UK 1998		+	
Hämäläinen & Ollikainen (2004)	Unge med mere end 500 dages ledighed	Finland 1995-2000		+	
Cockx & Göbel (2004)	Unge med mere end 1 års ledighed	Belgien 1998-2000		(0)	

Hohmeyer (2009)	Ledige	(Vest) Tyskland 2005-2007			+
Hohmeyer (2009)	Ledige	(Øst) Tyskland 2005-2007			0
Jaenichen & Stephan (2007)	Ledige	Tyskland 2002-2004		+	
Lechner & Wunsch (2009)	Ledige	(Øst) Tyskland 2000-2002	-		
Caliendo m.fl. (2005)	Ledige	(Øst) Tyskland 2000-2002	-		
Caliendo m.fl. (2005)	Ledige	(Vest) Tyskland 2000-2002	(+)		
Bergemann (2005)	Ledige	(Øst-) Tyskland 1997-1999	(+)		
Eichler & Lechner (2002)	Ledige	(Øst-) Tyskland 1992-1997	+		
Lorentzen & Dahl (2005)	Ledige	Norge 1995-1999			+
Zhang (2003)	Ledige	Norge 1990-2000	0	+	
Forslund m. fl. (2004)	Ledige	Sverige 1998-2002		+	
Sianesi (2008)	Ledige	Sverige 1994-1999	-	+	
Fredriksson & Johansson (2003)	Ledige	Sverige 1993	-		
Gerfin m.fl. (2005)	Relativt nyledige	Schweiz 1998-2000			-
Gerfin m.fl. (2005)	Langvarigt ledige	Schweiz 1998-2000			+
Gerfin & Lechner (2002)	Ledige	Schweiz 1996-1999	-	+	
Lalive m.fl. (2008)	Ledige	Schweiz 1998-1999	-	(+)	
Lubyova & van Ours (1999)	Ledige	Slovenien 1993-1997	+	+	
Cockx & Ridder	Kontanthjælps-	Belgien	0		

(2001)	modtagere	1987-1990			
Fortrængnings-analyser					
Pons & Arendt (2010)	Ledige	DK 2006-			+
Dahlberg & Forslund	Ledige	Sverige 1987-1996	-		
Kangasharu (2007)	Ledige	Finland 1995-2002		+	
Hujer m.fl. (2002)	Ledige	Tyskland 1997 – 1999			0
Bishop & Montgomery (1993)	Ledige	USA		+	

Anmærkning: For de ordinære analyser angiver et '+' en signifikant 'god' effekt i den forstand at ledigheden reduceres og/eller beskæftigelsen forøges. Er effektangivelsen i parentes skyldes det at det ikke er muligt at afgøre om den samlede effekt af indsatsen er signifikant. For fortrængningsanalyserne indikerer et '+' at den samlede beskæftigelse forøges mere end antallet af løntilskudsjob (det modsatte af fortrængning), mens et '-' angiver at der finder fortrængning sted.

Resultaterne fra den internationale litteratur lægger sig tæt op af resultaterne fra den danske litteratur. Således er der en gennemgående positiv effekt af deltagelse i private løntilskud i forhold til at reducere ledighedslængden, fastholdelse af efterfølgende beskæftigelse og efterfølgende indkomst. Der er i ligeledes i lighed med dansk erfaring heller ikke noget der tyder på, at private løntilskud har store fortrængningseffekter på den ordinære beskæftigelse. Det eneste publicerede mikrostudie i den internationale litteratur (Kangasharu (2007)) finder, at den samlede beskæftigelse øges s.f.a. brugen af private løntilskud. Der er dog tale om en meget smal litteratur, og der må flere analyser til, før det endeligt kan afgøres, om denne konklusion er robust.

I forhold til brugen af offentlige løntilskud er der studier der finder positive effekter, studier der ikke finder nogle signifikante effekter og studier der finder negative effekter på beskæftigelsesstatus. Der er dog en svag overvægt af studier der finder, at deltagelse i offentlige løntilskudsjob reducerer afgang til beskæftigelse. Dette er ligeledes i overensstemmelse med de danske erfaringer med brugen af offentlige løntilskudsjob.

Der er ydermere en svag tendens til, at effekterne er større for svagere grupper (som kontanthjælpsmodtagere og langvarig ledige). Endvidere er der en svag tendens til at effekterne af virksomhedsrettet aktivering er mindre gunstig, når arbejdsmarkedet er svagt, som det eksempelvis ses i de studier der beskæftiger sig med Sverige i 1992-1993 og studierne for Østtyskland efter genforeningen.

5 Perspektivering

Analyserne peger klart i retning af, at virksomhedsrettede indsatser er mest effektive, hvis de finder sted på private virksomheder. Dette billede forstærkes af, at det ene studium som finder fortrængningseffekter samtidig omhandler offentlige løntilskud - mens de to øvrige finder positive effekter på jobskabelsen. Det må derfor konkluderes, at der er meget stærke empiriske argumenter for anvendelsen af private løntilskud, mens brugen af offentlige løntilskud primært har haft positive effekter når de anvendes for svagere grupper af ledige.

Bemærk endvidere, at de ovenfor refererede analyser alle forsøger at håndtere selektionsproblematikken, som består i at det formentlig er de stærkeste blandt de ledige, som kommer i private løntilskud.

På grund af tilstedeværelsen af fastlåsnings effekter er der imidlertid også argumenter for ikke at anvende længerevarende løntilskud relativ tidligt i ledighedsperioden. Der er til gengæld tegn på, at virksomhedspraktik ikke har samme fastlåsnings effekt, og vurderet på den baggrund forekommer det som et bedre aktiveringsinstrument for ledige med en kort ledighedsanciennitet.

Disse konklusioner er i grove træk i overensstemmelse med de mere brede gennemgange af forskellige arbejdsmarkedspolitiske aktiveringsinstrumenter i Kluve (2010) og Card m. fl. (2010).

Man kan på den baggrund stille spørgsmålstejn ved, hvorvidt der bør differentieres i refusionsreglerne som kommunerne står overfor, således at offentlige løntilskud anvendt på 'stærke' ledige (forsikrede samt kontanthjælpsmodtagere i matchgruppe 1) ikke giver ret til forhøjet refusion.

Det bør måske også undersøges, om den virksomhedsrettede indsats (og måske også den aktive indsats i almindelighed) er mindre effektiv under en ugunstig konjunktursituation, således at instrumentsammensætningen og aktiveringsintensiteten kan justeres og optimeres hen over en konjunkturcyklus. En ide hertil kunne være at gennemføre mere detaljerede analyser a la Lauzadyte &

Rosholm (2008), som laver en art meta-analyse af effekterne i forskellige regioner hen over en årrække.

Litteraturliste

Abbring, J. H. & G. J. van den Berg (2003), The Non-Parametric Identification of Treatment Effects in Duration Models. *Econometrica*, 71, 1491-1517.

Bergemann, A., 2005, Do Job Creation Schemes Initiate Positive Dynamic Employment Effects?, mimeo Mannheim Universitet.

Bishop, J. H. & M. Montgomery, 1993, Does the Targeted Jobs Tax Credit Create Jobs at Subsidized Firms?, Working paper, Cornell University.

Black, D. A., J. A. Smith, M. C. Berger & B.J. Noel (2003), Is the threat of reemployment services more effective than the services themselves? Evidence from random assignment in the UI system. *American Economic Review*, Vol. 93, 1313-1327

Blasco, S. & M. Rosholm (2011), The Impact of Active Labour Market Policy on Post-Unemployment Outcomes: Evidence from a Social Experiment in Denmark, IZA Discussion Paper 5631, IZA, Bonn.

Bolvig, I., P. Jensen, M. og M. Rosholm, 2003, The Employment Effects of Active Social Policy, IZA Discussion Paper 736, IZA Bonn.

Bonnal, L. & Fougere, D. & Serandon, A., 1997. "Evaluating the Impact of French Employment Policies on Individual Labour Market Histories," *Review of Economic Studies*, Blackwell Publishing, vol. 64(4), pages 683-713, October.

Brodaty, T., B. Crepon & D. Fougere, 2002, Do Long-Term Unemployed Workers Benefit from Active Labor Market Programs? Evidence from France, 1986-1998, *mimeo*.

Caliendo, M., R. Hujer & S. L. Thomsen, 2005, The Employment Effects of Job Creation Schemes in Germany: A Microeconometric Evaluation, IZA DP 1512.

Card, D., J. Klive & A. Weber, 2010, Active labour market policy evaluations: a meta analysis, *Economic Journal*, 129, 452-477.

Christensen, R. & R. Højbjerg Jacobsen, 2009, Analyse af effekten af aktivering og voksen- og efteruddannelse for forsikrede ledige, CEBR rapport.

Cockx, B. & G. Ridder, 2001, Social Employment of Welfare Recipients in Belgium: An Evaluation, *Economic Journal*, 111, 322-352.

Cockx, B. and C. Göbel, 2004, Subsidized employment for young long-term unemployed workers – an evaluation, *mimeo*.

Dahlberg, M & A. Forslund, 2005. Direct Displacement Effects of Labour Market Programmes, *Scandinavian Journal of Economics*, 107(3), 475-494.

Dahlberg, M., K. Johansson & E. Mörk, 2009. “On mandatory activation of welfare recipients”, IZA DP 3947.

Dorsett, R., 2006, The New Deal for Young People: Effect on the labour market status of young men, *Labour Economics*, 13, 405-422.

Eichler, M. & M. Lechner, 2002, An evaluation of public employment programmes in the East German State of Sachsen-Anhalt, *Labour Economics*, 9, 143–186.

Forslund, A., P. Johansson & L. Lindquist, 2004, Employment subsidies – A fast lane from unemployment to work?, IFAU Working Paper 2004:18.

Fredriksson, P. & Per Johansson , 2003, Employment, Mobility and Active Labor Market Programs”, Working Paper 2003:5, Department of Economics, Uppsala University.

Geerdsen, L. P (2006), Is there a threat effect of labour market programmes? A study of ALMP in the Danish UI system. *Economic Journal*, Vol. 116, 738-750

Gerfin, M. & M. Lechner, 2002, A microeconomic evaluation of the active labour market policy in Switzerland, *Economic Journal*, 112, 854–893.

Gerfin, M., M. Lechner & H. Steiger, 2006, Does subsidised temporary employment get the unemployed back to work? An econometric analysis of two different schemes, *Labour Economics*, 12 (6), 807-835.

Graversen, B. K., 2004, Employment effects of active labour market programmes: Do the programmes help welfare benefit recipients to find jobs? PhD afhandling 2004:2, Aarhus Universitet.

Graversen, B. K. & J. C. Van Ours (2008), How to Help Unemployed Find Jobs Quickly: Experimental Evidence from a Mandatory Activation programme, *Journal of Public Economics*, 92, 2020-2035.

Hämäläinen, K. & V. Ollikainen, 2004, Differential Effects of Active Labour Market Programmes in the Early Stages of Young People's Unemployment, *VATT Research Reports* 115, Helsinki

Hohmeyer, K., 2009, Effectiveness of One-Euro-Jobs: Do programme characteristics matter?, IAB Discussion Paper, 20/2009.

Hujer, R. M. Caliendo & D. Radic, 2002, Estimating the Effects of Wage Subsidies on the Labour Demand in West-Germany using IAB Establishment Panel, Working paper, J.W. Goethe-Universitet, Frankfurt.

Hujer, R. & Caliendo, M. & Thomsen, S. L., 2004. "New evidence on the effects of job creation schemes in Germany--a matching approach with threefold heterogeneity," *Research in Economics*, Elsevier, vol. 58(4), pages 257-302, December.

Jaenichen, U. & G. Stephan, 2007, The effectiveness of targeted wage subsidies for hard-to-place, workers, Working paper, Institute of Employment Research, Nuremberg.

Jespersen S.T., J.R. Munch, L. Skipper, 2008, Costs and benefits of Danish active labour market programs. *Labour Economics*, 15 (5), 859-884.

Kangasharu, A, 2007, Do wage subsidies increase employment in subsidized firms, *Economica*, 74, 51-67.

Kluve, J., 2010, The effectiveness of European active labour market programs, *Labour Economics*, 17, 904-918.

Larsson, L., 2003, Evaluation of Swedish youth labour market programmes, *Journal of Human Resources*, 38 (4), 891-927.

Lalive, R. J. Van Ours & J. Zweimüller, 2008, The impact of active labour market programmes on the duration of unemployment in Switzerland, *Economic Journal*, 118, 235-257.

Lauzadyte, A. & M. Rosholm, 2008, County, Gender and Year Specific Effects of Active Labour Market Programmes in Denmark, i Lauzadyte, *Active Labour Market Policies and Labour Market Transitions in Denmark: An Analysis of Event History Data*, PhD afhandling, Aarhus Universitet

Lechner, M. & C. Wunsch, 2009, Active labour market policy in East Germany, *Economics of Transition*, 17, 661-702.

Lorentzen, T. and E. Dahl ,2005, Active labour market programmes in Norway: are they helpful for social assistance recipients?, *International Journal of Social Welfare* 14, 86-98.

Lubyova, M. and J.C. van Ours, 1999, Effects of active labor market programs on the transition rate from unemployment into regular jobs in the Slovak Republic, *Journal of Comparative Economics* 27, 90-112.

Munch, J. R. & L. Skipper (2008), Program Participation, Labor Force Dynamics, and Accepted Wage Rates, *Advances in Econometrics*, Vol. 21, 197-262

Pons, G. and J. Nielsen Arendt, 2010, The effect of a wage subsidy on employment in the subsidized firm. AKF working paper

Rosholm, M. & M. Svarer, 2008, Estimating the threat effect of active labour market programmes, Scandinavian Journal of Economics, 110(2), 385-401.

Rosholm, M. (2008), Experimental Evidence on the Nature of the Danish Employment Miracle, IZA Discussion Paper 3620, IZA, Bonn

Sianesi, B., 2008, Differential effects of Swedish active labour market programmes for unemployed adults during the 1990s, Labour Economics, 15, 370-399.

Slotsholm (2010), Evaluering af de økonomiske styringsmekanismer på beskæftigelsesområdet, rapport.

Zhang, T., 2003, Identifying treatment effects of active labour market programmes for Norwegian adults, mimeo Oslo Universitet.

Vikström, J., M. Rosholm & M. Svarer (2011), The Relative Efficiency of Active Labour Market Policies: Evidence from a Social Experiment and Non-Parametric Methods, IZA Discussion paper 5596, IZA, Bonn.

