



Folketingets Beskæftigelsesudvalg
lov@ft.dk

Karsten Hønge (SF)
Karsten.Honge@ft.dk

Beskæftigelsesministeriet

Holmens Kanal 20

1060 København K

T +45 72 20 50 00

E bm@bm.dk

www.bm.dk

CVR 10172748

J.nr. 2024-6280
31. januar 2025

Beskæftigelsesudvalget har i brev af 19. november 2024 stillet følgende spørgsmål nr. 76 (alm. del), som hermed besvares. Spørgsmålet er stillet efter ønske fra Karsten Hønge (SF).

Spørgsmål nr. 76:

”Vil ministeren i tillæg til Finansministeriets publikation ”Regneprincipper på beskæftigelses- og overførselsområdet” fra september 2021, oplyse hvilke studier, antallet af studier (med årstal), og om det er studier der tager afsæt i dansk eller udenlandsk population, der ligger til grund for vurderingen af beskæftigelseseffekten af følgende uddannelses tilbud: voksenlærlingeordningen (både for ledige og beskæftigede), jobrotationsordningen, ordinær uddannelse, seks ugers jobrettet indsats, puljen til uddannelsesløft, den regionale uddannelsespulje, uddannelsesløft med ret til 110 pct. Dagpenge og øvrig vejlednings- og opkvalificeringsforløb?”

Svar:

Der indregnes adfærdsvirkninger på arbejdsudbuddet af ændringer i den aktive indsats for personer i målgruppen, *jf. Finansministeriet (2021)*¹, når der er tilstrækkeligt empirisk belæg for dem. Ministerierne orienterer sig således løbende i dansk og international effekt litteratur på beskæftigelsesområdet og indregner adfærdsmæssige konsekvenser af tilbud, når det vurderes, at der er tilstrækkelig sikker viden om, hvordan de forskellige typer af tilbud påvirker den strukturelle beskæftigelse.

Indregning af konkrete adfærdsvirkninger tager som altovervejende hovedregel afsæt i faktiske, observerede erfaringer med virkningerne af tidligere politikændringer. Når det vælges at indregne adfærdsvirkninger af ændringer i beskæftigelsesindsatsen, er det fordi, det foreliggende empiriske grundlag peger på, at der må forventes at være *en væsentlig effekt*, og at grundlaget vurderes at være *tilstrækkeligt* til at skønne med rimelig sikkerhed over effekterne.

¹ Finansministeriet (2021): Økonomisk Analyse: Regneprincipper på beskæftigelses- og overførselsområdet.

Ved nogle indsatser tager beregninger af adfærdseffekter afsæt i et meget solidt evidensbaseret grundlag i form af en række konkrete studier af tilsvarende indsatser. I andre tilfælde bygger adfærdseffekterne på et enkelt eller få studier, øvrig litteratur i bredere forstand eller konkrete erfaringer med lignende tiltag.

Der lægges primært vægt på analyser på danske data og analyser, der på troværdig vis estimerer en egentlig årsagssammenhæng mellem det pågældende tiltag og adfærdsændringen.

Udgangspunktet for den konkrete effektstørrelse af en given indsats tager typisk udgangspunkt i et enkelt studie. Det vurderes løbende, om de anvendte studier fortsat afspejler den samlede litteratur på området.

Adfærdsvirkninger ved den aktive indsats

Effektevalueringer af den aktive arbejdsmarkedspolitik skelner generelt mellem en sorteringseffekt, en motivationseffekt, en fastholdelseseffekt og en programeffekt, jf. boks 1.

Ved skøn over effekterne af de konkrete tilbud indregnes fastholdelses- og programeffekter.

Boks 1

Adfærdseffekter ved den aktive indsats

Sorteringseffekten beskriver en lavere forventet tilgang til ledighed som følge af bl.a. en øget arbejdsindsats blandt de beskæftigede, hvilket reducerer sandsynligheden for at blive afskediget og dermed for at blive berørt af den aktive indsats. Herudover kan personer, som er afskediget (og har opsigelsesvarsel), forventes at øge deres søgeintensitet i opsigelsesperioden for at overgå til beskæftigelse. Med andre ord vil den aktive beskæftigelsesindsats i sig selv indebære, at beskæftigede reducerer tilgangen til ledighed, fordi samtaler, aktivering mv. ses som en omkostning forbundet med det at være ledig.

Motivationseffekten afspejler, at udsigten til aktivering motiverer ledige til at finde arbejde inden den aktive indsats påbegyndes.

Fastholdelseseffekten dækker over, at ledige kan være mindre jobsøgende under aktivering og dermed kan fastholdes i ledighed.

Opkvalificerings- eller programeffekten består i, at aktive indsatser kan styrke lediges kvalifikationer og dermed forbedre deres chancer for at komme i beskæftigelse. Effekten kan dække over både erhvervs erfaring ifm. praktik eller løntilskud eller uddannelseskvalifikationer fra uddannelsesforløb, kurser eller samtaler.

Kilde: *Økonomisk Analyse: Regneprincipper på beskæftigelses- og overførselsområdet*, Finansministeriet (2021).

Principperne for indregning af adfærdsvirkninger ved forskellige vejledning og opkvalificeringstilbud i beskæftigessystemet er beskrevet nærmere nedenfor.

Pulje til uddannelsesløft samt ret til uddannelsesløft

Puljen til uddannelsesløft og retten til uddannelsesløft med 110 pct. dagpenge giver ledige over 30 år mulighed for at tage en erhvervsuddannelse, hvis de er ufaglærte eller har en forældet uddannelse. Formålet med ordningerne er således at hjælpe ledige til at opnå faglært niveau.

Med puljen til uddannelsesløft kan dagpengemodtagere få bevilget en hel eller dele af en erhvervsuddannelse, mens jobparate kontanthjælpsmodtagere kan få bevilget et grundforløb på erhvervsuddannelser. Ved retten til uddannelsesløft med 110 pct. dagpenge kan der kun bevilges en hel erhvervsuddannelse, og ordningen omfatter alene dagpengemodtagere.

Dagpengemodtagere får under puljen til uddannelsesløft en reduceret dagpengesats på 80 pct. af den maksimale dagpengesats, dog højest et beløb svarende til den hidtidige dagpengesats, men med mulighed for at låne op til deres hidtidige dagpengesats. Retten til uddannelsesløft giver dagpengemodtagere ret til et uddannelsesløft på 110 pct. af den individuelle dagpengesats, hvis uddannelsen er inden for et mangelområde og fremgår af en landsdækkende positivliste for ordningen.

Der indregnes positive beskæftigelsesvirkninger af pulje til uddannelsesløft samt ret til uddannelsesløft på langt sigt. Det skyldes, at den positive opkvalificeringseffekt, set over en 30-årig periode, overstiger den negative fastholdelseeffekt på beskæftigelsen, mens personen er under uddannelse.

Personer med en erhvervsfaglig uddannelse har generelt en højere beskæftigelsesfrekvens end ufaglærte. Ministerierne vurderer på baggrund af Søgaard (2011)², at 25 pct. af forskellen i beskæftigelsesfrekvensen mellem faglærte og ufaglærte på marginalen kan henføres til effekten af opkvalificering (gennemslaget).

I skønnet over arbejdsudbudseffekterne af hhv. puljen til uddannelsesløft og retten til uddannelsesløft med 110 pct. dagpenge, er det samtidig søgt at korrigere gennemslaget for effekten (dvs. de 25 pct., *jf. ovenfor*) af, at der alt andet lige er tale om en relativt stærk gruppe ledige med forudgående erhvervserfaring og/eller uddannelse og dermed generelt forventes at have en højere beskæftigelsesfrekvens end ufaglærte under ét. På den baggrund indregnes en positiv opkvalificeringseffekt på beskæftigelsesomfanget på 3-4 pct. i en periode på 30 år efter et fuldført uddannelsesforløb, svarende til et gennemslag på 11-18 pct. mod det generelle skøn på 25 pct. Opkvalificeringseffekterne holdes op mod den negative fastholdelseeffekt på beskæftigelsen undervejs i uddannelsesforløbet.

Voksenlærlingeordningen

Arbejdsgivere, der indgår en uddannelsesaftale med voksne som led i en erhvervsuddannelse, har ret til et tilskud til den løn, som de betaler til personen i oplærings- eller praktikperioden under opfyldelse af en række betingelser. Udbetaling af tilskuddet kræver, at arbejdsgiveren ansætter personen som såkaldt voksenlærling og udbetaler voksenelevløn i oplærings- eller praktikperioden.

En voksenlærling er en person over 25 år, der gennemfører et lærlingeforløb med skiftevis skole- og praktikperioder. Voksenlærlingen skal være fyldt 25 år ved uddannelsesaftalens påbegyndelse dvs. det tidspunkt, hvor eleven eller lærlingen starter i elev- eller lærlingeforholdet hos arbejdsgiveren.

² Søgaard (2011): Sammenhængen mellem uddannelse og erhvervsdeltagelse, Arbejdspapir 24/2011, Finansministeriet.

I voksenlærlingeordningen er der overordnet tre målgrupper:

1. *Ledige ufaglærte og ledige faglærte med forældet uddannelse.* Uddannelsen er forældet, hvis den ikke har været anvendt i løbet af de seneste fem år. Tilskuddet er 45 kr. i timen i hele uddannelsesperioden.
2. *Ledige faglærte* (som ikke har en forældet uddannelse) med mere end seks måneders ledighed. Tilskuddet er 45 kr. i timen i hele uddannelsesperioden.
3. *Beskæftigede ufaglærte.* Tilskuddet er 30 kr. i timen i op til 2 år.

Der er relativt begrænset viden om opkvalificeringseffekterne for voksenlærlingeordningen, som adskiller sig fra uddannelsesforløb i det ordinære uddannelsessystem ved, at der er tale personer med en højere alder, og som derfor enten har haft job i en årrække eller for de lediges vedkommende måske har haft svært ved at finde fodfæste på arbejdsmarkedet.

I en evaluering af voksenlærlingeordningen fra 2013 finder Deloitte³, at ledige, der har gennemført et voksenlærlingeforløb, efterfølgende øger deres beskæftigelsesgrad, mens det modsatte er tilfældet for beskæftigede, der har deltaget i ordningen.

For ledige indregnes således en positiv opkvalificeringseffekt på 5 pct. i en periode på 30 år efter et fuldført voksenlærlingeforløb. Der indregnes ikke negative opkvalificeringseffekter for beskæftigede voksenlærlinge, idet et højere uddannelsesniveau som udgangspunkt forventes at være forbundet med en højere beskæftigelsesfrekvens.

Der indregnes desuden en negativ fastholdelseeffekt for beskæftigede under uddannelsesforløbet, hvor de alternativt ville have været beskæftiget, mens der ikke vurderes at være fastholdelse blandt ledige.

Ordinær uddannelse

Ordinær uddannelse er uddannelse reguleret ved lov, fx AMU-kurser, forberedende voksenundervisning, erhvervsuddannelser og videregående voksen- og efteruddannelse, der kan gives som led i beskæftigelsesindsatsen.

Der er således tale om en relativt bred kategori af aktivering, som dækker over en række forskellige tilbud. Ministeriernes regneprincipper for de overordnede arbejdsudbudseffekter af ordinær uddannelse svarer til summen af opkvalificerings- og fastholdelseeffekterne i studiet Rosholm og Svarer (2008)⁴, hvilket indebærer, at der indregnes en mindre negativ effekt.

Det bemærkes i den sammenhæng, at ministerierne typisk indregner effekter af ordinær uddannelse på baggrund af evidensen for effekterne af de enkelte tilbud,

³ Deloitte (2013): Evaluering af voksenlærlinge-ordningen. Effekter, anvendelse og incitamenter.

⁴ Rosholm og Svarer (2008): Estimating the threat effect of active labour market programmes, *Scandinavian Journal of Economics*, 110(2), 385-401.

mens de overordnede effekter alene anvendes, når der er tale om generelle ændringer i omfanget af tilbud med ordinær uddannelse, fx ændringer af reglerne om tidspunkt eller omfang af aktiveringen.

Der indregnes eksempelvis positive effekter af uddannelsesindsatser, der opkvalificerer ledige fra ufaglærte til faglærte, når programeffekten af det konkrete tilbud vurderes at overstige fastholdelseeffekten. Det kan fx være ifm. deltagelse i ret til uddannelsesløft med 110 pct. dagpenge, som beskrevet ovenfor.

Øvrig vejledning og opkvalificering (ØVO)

Øvrig vejledning og opkvalificering (ØVO) er en samlekategori for undervisning og kurser i beskæftigelsesindsatsen, der ikke kan betragtes som ordinær uddannelse, fx korte vejlednings- og afklaringsforløb, særligt tilrettelagte projekter, mestringsforløb, kurser hos private aktører (kan fx være jobsøgningskurser), mv. ØVO gives hyppigt til alle målgrupper i beskæftigelsesindsatsen og anvendes særligt for borgere længere væk fra arbejdsmarkedet, herunder udsatte og syge, ligesom det kan anvendes rådighedsprøvende.

ØVO består dermed af meget forskelligartede indsatser til mange forskellige målgrupper. Der er stor forskel på indholdet i ØVO-forløb, som rummer alt fra jobsøgningskurser til særligt tilrettelagte projekter og mestringsforløb. ØVO udgjorde ca. 65 pct. af det samlede antal aktiveringsforløb i 2023 og ca. 30 pct. af de samlede udgifter til den aktive beskæftigelsesindsats (ca. 3,3 mia. kr. (2025-pl)).

Der er således tale om en relativt bred kategori af aktivering, som dækker over en række forskellige tilbud, der hver især kan have både positive, ingen eller negative effekter. Ministeriernes regneprincipper for de overordnede arbejdsudbudseffekter af ØVO svarer til summen af opkvalificerings- og fastholdelseeffekterne i studiet Rosholm og Svarer (2008)⁵, hvilket indebærer, at der hverken indregnes positive eller negative effekter af ØVO.

Der er en lang række af studier, der undersøger effekterne af forskellige indsatser, som falder ind under kategorien ØVO-indsats. Overordnet set er der ikke evidens for effekter af disse indsatser, hvilket er på linje med det samlede billede af de danske studier på området, jf. *jobeffekter.dk*.

Ret til seks ugers jobrettet uddannelse

Dagpengemodtagere og modtagere af ledighedsydelse, som er enten ufaglærte, faglærte eller har en kort videregående uddannelse har ret til jobrettede kurser med en samlet varighed på op til seks uger. For dagpengemodtagerne er det a-kasserne, der formidler og bevilger kurserne. Borgere kan selv vælge, hvilke kurser de ønsker at deltage i, men det er et krav, at kurserne er målrettet områder med behov for arbejdskraft og optræder på den landsdækkende positivliste for ordningen.

⁵ Rosholm og Svarer (2008): Estimating the threat effect of active labour market programmes, *Scandinavian Journal of Economics*, 110(2), 385-401.

Der indregnes hverken positive eller negative arbejdsudbudseffekter af ret til seks ugers jobrettet uddannelse, da der ikke vurderes at være tilstrækkelig viden om effekterne af ordningen.

Den regionale uddannelsespulje

Alle målgrupper i beskæftigelsessystemet, undtagen borgere i fleksjob, kan få bevilget korte erhvervsrettede kurser, som fremgår af en regional positivliste udarbejdet af de Regionale Arbejdsmarkedsråd (RAR). Via puljen kan kommunen ligeledes bevilge kurser til borgere, hvis det er en arbejdsgivererklæring om ansættelse. Her er det ikke et krav, at kurset optræder på de regionale positivlister.

Der indregnes hverken positive eller negative arbejdsudbudseffekter af den regionale uddannelsespulje, da der ikke vurderes at være tilstrækkelig viden om effekterne af puljen.

Jobrotationsordningen

Jobrotationsordningen er en særordning, der indebærer, at en virksomhed kan sende en medarbejder i videreuddannelse eller opkvalificering i en kortere eller længere periode. I denne periode får en person, der har været ledig i mindst 6 måneder, mulighed for at fungere som vikar for medarbejderen. Virksomheden udbetaler sædvanlig løn til den ansatte i hele uddannelsesperioden samt evt. kursusudgifter eller deltagerbetaling. Vikaren skal modtage overenskomstmæssig løn for de timer, som vedkommende er ansat i. Vikariatet kan vare op til 6 måneder.

Der indregnes hverken positive eller negative arbejdsudbudseffekter af jobrotationsordningen, da der ikke vurderes at være tilstrækkelig viden om effekterne af ordningen.

Venlig hilsen

Ane Halsboe-Jørgensen
Beskæftigelsesminister