

Effekter af besparelser på uddannelsesaktivering

Konsekvenser baseret på ny forskning om den aktive indsats blandt dagpengemodtagere

DECEMBER 2024

Indhold

Hovedresultater	3
1. Vurdering af estimationsmetoder	5
2. Resultater af ny forskning	8
3. Ekspertgruppens anbefalinger	11
4. Populationsafgrænsning	13
5. Skøn for økonomi og beskæftigelse	16

Hovedresultater

Et af de centrale omdrejningspunkter for Ekspertgruppen for Fremtidens Beskæftigelsesindsats anbefalinger er en væsentlig reduktion i omfanget af *uddannelsesaktivering* – bl.a. ved eksempelvis at udskyde tidspunktet, hvor ledige opnår ret til uddannelsesaktivering under ledighed.

Et nyt forskningsstudie – Humlum et. al. (2024): *What Works for the Unemployed?* – viser, at uddannelsesaktivering hjælper ledige i job, hvilket står i kontrast til tidligere studier af uddannelsesaktivering. FH har på den baggrund bedt HBS Economics om at vurdere de samfundsøkonomiske konsekvenser af at reducere uddannelsesaktivering baseret på de nye forskningsresultater.

Vores beregninger viser, at der er et væsentligt samfundsøkonomisk tab forbundet med at reducere brugen af uddannelsesaktivering, når man anvender de nye resultater. Dette adskiller sig således væsentligt fra beregningerne, som ligger til grund for Ekspertgruppens vurdering af forslaget. Anvendes de nye resultater, ændrer det markant regnestykket bag Ekspertgruppens forslag. Vores hovedresultater er opsummeret nedenfor.

BUDSKABER

Vi vurderer, at ekspertgruppens anbefalinger vil føre til en reduktion på 1/3 af omfanget af uddannelsesaktivering til dagpengemodtagere. Det præcise omfang er usikkert og vil afhænge af kommunernes vurderinger og praksis i et nyt beskæftigelsessystem.

Den reducerede brug af uddannelsesaktivering til dagpengemodtagere medfører at et fald i den strukturelle beskæftigelse på ca. 2.800 personer

Den reducerede beskæftigelse indebærer et varigt samfundsøkonomisk tab på ca. ½ mia. kr. om året. Udgiften drives af lavere beskæftigelse og forhøjede dagpengeudgifter, som skønnes at udgøre 1 mia. kr., mens der omvendt skønnes en besparelse på ca. ½ mia. på aktiverings- og driftsudgifter.

BAGGRUND OM DET NYE STUDIE

Humlum et. al. (2024) viser, at dagpengemodtagere i uddannelsesaktivering opnår en positiv og signifikant beskæftigelseseffekt i en midlertidig periode fra 6. til 9. kvartal efter det påbegyndte ledighedsforløb.

Uddannelsesaktivering er en fællesbetegnelse for indsatser i den aktive beskæftigelsesindsats i form af opkvalificering via *ordinær uddannelse* (fx læse- og skrivekurser, AMU-kurser eller erhvervsuddannelse) eller *øvrige vejledning og opkvalificering* (fx jobsøgningskurser, private kurser og kortere vejlednings- og afklaringsforløb).

Hovedresultaterne fra det anvendte nye studie ser på *øvrige vejledning og opkvalificering* og *ordinær uddannelse* under ét og finder store positive effekter, svarende til at et uddannelsesaktiveringsforløb fører til ca. 8 ugers yderligere beskæftigelse i gennemsnit for den omfattede gruppe dagpengemodtagere. De nye forskningsresultater er baseret på nye data og en solid metode, og forskernes resultater sår tvivl om nogle af de grundlæggende antagelser i hidtidige studier.

Der er imidlertid også begrænsninger for den praktiske anvendelse af de nye forskningsresultater, som skal ses i den kontekst og dataperiode, der analyseres på. Eksempelvis kan effekterne være aftagende, hvis et stigende antal dagpengemodtagere modtager uddannelsesaktivering. Det betyder, at selvom resultaterne i høj grad vurderes som valide i forhold til at bedømme effekterne af et lavere omfang af uddannelsesaktivering, kan de ikke nødvendigvis vidne om effekterne ved yderligere forøgelse af uddannelsesaktivering ud over det historiske niveau for den pågældende periode (2012-2017).

I det vedlagte materiale begrundes fordele og ulemper ved estimationsmetoden i det nye forskningsstudie. Derudover beskrives resultaterne fra den anvendte forskningsartikel, og der beskrives en række væsentlige opmærksomhedspunkter i forhold til resultaternes anvendelse og overførbarhed for den samlede målgruppe. Beregningerne er dokumenteret i bilag 5 (Skøn for økonomi og beskæftigelse).

Sådan har vi gjort

Vurdering af estimationsmetoder (bilag 1)

Det anvendte nye forskningsstudie, som fremhæves af DØRS, vurderes af høj kvalitet. Det skyldes grundlæggende, at forskerne har haft adgang til nye data, som skaber et element af tilfældighed – på den baggrund kan de underliggende effekter af uddannelsesaktivering belyses på en robust måde. Derudover er det en svaghed ved tidligere studier, at de baserer sig på data fra en periode med et grundlæggende andet aktiveringsregime end i dag. Nye forskningsresultater skal imidlertid også fortolkes med blik for, at effekterne ikke uden videre kan opskaleres til bredere grupper end hidtil.



Metode i ny forskning

Resultater fra ny forskning (bilag 2)

Bilaget beskriver, hvordan vi omsætter forskningsresultaterne fra Humlum et. al (2024) til et øget beskæftigelsesomfang, svarende til 305 timer pr. uddannelsesaktiveret dagpengemodtager eller ca. 8 ugers yderligere samlet beskæftigelse for den enkelte. Effekten er gennemsnitlig på tværs af *ordinær uddannelse og øvrig vejledning og opkvalificering (ØVO)*. For den enkelte dagpengemodtager er der tale om en midlertidig effekt i 6.-9. kvartal efter påbegyndelsen af ledighedsforløbet. Der inkluderes kun effekter for de kvartaler, hvor beskæftigelseseffekterne er mest signifikante – før og efter den omtalte periode (kvartaler) indregnes ingen effekt.



305 timer

i beskæftigelse pr. forløb iflg. anvendte resultater

Ekspertgruppens anbefalinger (bilag 3)

Det er forbundet med væsentlig usikkerhed at opgøre, hvor meget uddannelsesaktivering der fjernes som konsekvens af ekspertgruppens anbefalinger. Opgørelsen er baseret på en vurdering af ekspertgruppens forslag og de tilhørende økonomiskøn, hvor det ikke kan opgøres entydigt, hvad der vedrører dagpengemodtagere og andre målgrupper i beskæftigelsessystemet. HBS Economics' vurdering af, at omkring 1/3 af uddannelsesaktiveringen blandt dagpengemodtagere bortfalder som konsekvens af anbefalingerne, beror på en gennemgang af de indbudgettede besparelser og antagelser beskrevet i vedlagte bilag 3.



1/3 reduktion af uddannelsesaktivering



Ekspertgruppens forslag

Populationsafgrænsning (bilag 4)

Forskningsstudiet fra Humlum et. al (2024) er baseret på data fra godt halvdelen af jobcentrene i Danmark, som har en særlig praksis for tildelingen af borgere til jobcentrenes sagsbehandlere. Dermed er der også tale om en delmængde af dagpengemodtagerne i den omfattede periode, hvor også fx indvandrere ekskluderes fra populationen af tekniske årsager, jf. bilag 4. For at udregne en samlet effekt er det nødvendigt at brede effekterne ud til den relevante fulde population. Hvis jobcentrene eller sagsbehandlerne fra forskningsstudiet er systematisk anderledes end de, som ikke indgår, eller hvis borgerne i de pågældende jobcentre adskiller sig, kan det skævvride resultaterne. I analysen har vi bl.a. valgt ikke at indregne effekter for ikke-vestlige indvandrere, eftersom disse ikke er inkluderet i studiet.



55.000 relevante dagpengeforløb pr. år



Population fra registerdata



Skøn for økonomi og beskæftigelse (bilag 5)

Den økonomiske beregning samler op på resultaterne og beregner en samlet strukturel effekt på beskæftigelsen og de samfundsøkonomiske omkostninger, herunder fra lavere indtægter fra skatter og afgifter, højere dagpengeudgifter og besparelser af driftsudgifter. Bilaget beskriver de anvendte forudsætninger for skat, tilbageløb og dagpengesatser mv.



Ca. 2.800 færre beskæftigede



Økonomisk beregning

1. Vurdering af estimationsmetoder

Afsnittet omhandler forskelle mellem to centrale studier af uddannelsesaktivering, herunder de metodemæssige fordele ved Humlum et al., som mindsker selektionsproblemer på grund af nye datakilder.

I dette afsnit diskuteres to centrale studier om beskæftigelseseffekterne af uddannelsesaktivering. Vi beskriver, hvordan Humlum et al. (2024) anvender nyere data og en solid metode til at håndtere selektionsproblemet, hvilket giver større positive effekter, end den tidligere litteratur har vist. Datagrundlaget fra det nye studie viser, at ledige ofte har en klar forventning om starttidspunktet for aktiveringsindsatser, hvilket udfordrer en essentiel antagelse om tilfældig variation i aktiveringstidspunktet i det tidligere studie af Rosholm & Svarer (2008). Derudover påpeges det, at studiet bygger på data fra et ældre aktiveringsregime, og at resultaterne sandsynligvis ville være anderledes, hvis det blev gentaget under det nuværende aktiveringsregime.

Ministeriernes beregning af adfærdseffekter af uddannelsesaktiviteter i den aktive indsats er primært baseret på studiet af Rosholm & Svarer (2008).¹ Ifølge deres resultater regnes der ikke med adfærdseffekter fra øvrig vejledning og opkvalificering, mens der regnes med en negativ effekt som følge af fastholdelse i ledighed under forløb i ordinær uddannelse.² Specifikt antages det, at ordinær uddannelse øger varigheden af ledighedsforløbet med en halv uge, som en del af ministeriernes beregninger.³

I kontrast til dette studie præsenterer Humlum et al. (2024) et nyere forskningsstudie, der påviser betydelige positive beskæftigelseseffekter af uddannelsesaktiveringsindsatser. Det nye studie har introduceret en solid metode og datagrundlag, som har ført til en diskussion om grundlaget for de eksisterende beregninger og Ekspertgruppens forslag om markante besparelser på uddannelsesaktivering. Humlum et al. (2024) er revideret og genindsendt (R&R) til *Journal of Political Economy*, som betragtes som et højt rangeret tidsskrift inden for økonomisk forskning og en af de mest anerkendte publikationer i akademisk økonomi.

NYT DATA OG GOD HÅNDTERING AF SELEKTIONSPROBLEMET

Den store udfordring ved at vurdere kausale effekter af uddannelsesaktivering på beskæftigelse er et klassisk *selektionsproblem*, som konkret består i, at det ikke er tilfældigt, hvem der modtager uddannelsesaktivering. Humlum et al. (2024) viser, at ledige, der deltager i uddannelsesaktivering, generelt har dårligere beskæftigelsesudsigter end dem, der ikke deltager (jf. studiets afsnit 6.1). Derfor vil en naiv sammenligning mellem deltagere og ikke-deltagere i uddannelsesaktivering fejlagtigt indikere, at indsatsen har en negativ effekt på beskæftigelsen. Yderligere viser studiet, at kontrol for selektion ved hjælp af observerbare karakteristika fra registre ikke er tilstrækkeligt.

For at løse dette problem kræves en kilde til tilfældig variation i tildelingen af indsatsen, som muliggør adskillelse af effekten fra underliggende forskelle mellem deltagere og ikke-deltagere. En sådan kilde, kendt som et instrument, er en nøglekomponent i det nye forskningsstudie af Humlum et al. (2024).

Rosholm og Svarer (2008) vurderer effekten af uddannelsesaktivering ved hjælp af en timing-of-events-model (ToE), som bygger på antagelsen om tilfældig variation i *tidspunktet* for aktivering. I stedet fokuserer Humlum et al. (2024) på en instrumentvariabelmetode (IV). Med adgang til et nyt datasæt udnytter studiet variation i sagsbehandlers tilbøjelighed til at tildele uddannelsesaktivering. Tildelingen er praktisk talt tilfældig, da den sker på baggrund af lediges fødselsdato, hvilket reducerer risikoen for systematisk bias. Denne

¹ Rosholm, M., & Svarer, M. (2008). The threat effect of active labour market programmes. *Scandinavian Journal of Economics*, 110(2)

² Undtaget puljen til uddannelsesløft, hvor der også indregnes positive programeffekter af EUV1 og EUV2.

³ Økonomisk Analyse: Regneprincipper på beskæftigelses- og overførselsområdet

tilfældige tildeling giver mulighed for at analysere effekterne af uddannelsesaktivering mere præcist ved at sammenligne ledige, der alene tildeles aktivering på grund af forskelle i sagsbehandlerens præferencer.

En væsentlig forskel mellem de to studier er dermed håndteringen af selektionsproblemet. Hvor ToE-metoden baserer sig på antagelsen om tilfældighed i tidspunktet for aktivering, anvender IV-metoden et instrument, der giver anledning til tilfældig tildeling af uddannelsesaktivering. Den nye datakilde styrker robustheden i Humlum et al.'s (2024) resultater.

Det er dog vigtigt at bemærke, at analysen hos Humlum et al. (2024) bygger på en selekteret population bestående af dagpengemodtagere med dansk oprindelse og tidligere beskæftigelse, som er tilknyttet jobcentre, der anvender fødselsdato til tildeling af sagsbehandlere. Selvom denne tilgang sikrer, at der kan etableres tilfældighed i tildelingen mellem sagsbehandlere og ledige, udfordrer den overførbareheden af resultaterne til en bredere gruppe af dagpengemodtagere, herunder personer med anden etnisk baggrund eller uden tidligere beskæftigelse. Disse begrænsninger uddybes nærmere i bilag 2 og 4.

Endeligt er det væsentligt at bemærke, at der også er begrænsninger for den praktiske anvendelse af de nye forskningsresultater, som skal ses i den kontekst og dataperiode, der analyseres på. Eksempelvis kan effekterne være aftagende, hvis et stigende antal dagpengemodtagere modtager uddannelsesaktivering. Det betyder, at selvom resultaterne i høj grad vurderes som valide i forhold til at bedømme effekterne af et lavere omfang af uddannelsesaktivering, kan de ikke nødvendigvis vidne om effekterne ved yderligere forøgelse af uddannelsesaktivering ud over det historiske niveau for den pågældende periode (2012-2017).

Lediges jobplan rejser tvivl om tidligere antagelser for identifikation. En central antagelse bag beskæftigelseseffekter fundet ved ToE-metoden er, at der er tilfældig variation i, hvornår ledige starter uddannelsesaktivering, og at de ledige ikke kender det præcise starttidspunkt. Imidlertid viser data fra de lediges "jobplan", som bl.a. indeholder start- og slutdatoer for planlagte indsatser, at ledige ofte har en klar forventning om, hvornår et aktiveringsforløb påbegyndes. Dette kan udfordre antagelsen om tilfældighed i starttidspunktet og peger på, at aktiveringsdatoer i praksis planlægges nøje i samråd med sagsbehandleren. Disse fund antyder, at nye studier, der ikke beror på antagelsen om tilfældighed i aktiveringstidspunktet, kan være med til at give et mere retvisende billede af beskæftigelseseffekterne af uddannelsesaktivering.

Metodemæssige antagelser i Humlum et al. 2024

En afgørende antagelse for IV-metoden er, at tildelingen af sagsbehandlere både skal være uden for den lediges kontrol og kun må påvirke den lediges beskæftigelsesudsigter gennem deltagelse i uddannelsesaktivering og ikke på andre måder. Dette er også den sværeste antagelse at opfylde. I dette konkrete eksempel kan man forestille sig, at ledige potentielt har mulighed for at påvirke tildelingen af deres sagsbehandler. For at imødegå denne udfordring anvender Humlum et al. (2024) sagsbehandlerens tilbøjelighed til at tildele uddannelsesaktivering baseret på den prædikterede tildeling fremfor den faktisk tildelte sagsbehandler. Dette sikrer, at analysen bygger på den tilfældige variation, som opstår fra tildelingsmekanismen, som den ledige ikke kan påvirke.

Det er muligt, at sagsbehandleren kan påvirke de lediges beskæftigelsesudsigter gennem andre kanaler end selve tildelingen til uddannelsesaktivering. Humlum et al. (2024) adresserer denne bekymring ved at undersøge, om sagsbehandlerens øvrige adfærd og vejledning varierer systematisk med deres tilbøjelighed til at tildele uddannelsesaktivering. Fx viser studiet, at tidspunktet for den første samtale ikke afhænger af sagsbehandlerens tilbøjelighed til tildeling af uddannelsesaktivering. Desuden har sagsbehandlere med større tilbøjelighed til at tildele uddannelsesaktivering hverken flere eller færre sager, som kunne påvirke kvaliteten af deres vejledning.

Studiets udfordring kan fx være, hvis sagsbehandlerens generelle vejledning alligevel systematisk adskiller sig blandt dem, der har hhv. høj og lav tilbøjelighed til at tildele uddannelsesaktivering. Dette kan føre til en overvurdering af de fundne beskæftigelseseffekter, hvis sagsbehandlere, der generelt er dygtige til at vejlede og støtte ledige i overgangen til beskæftigelse, også har en større tilbøjelighed til at tildele uddannelsesaktivering.

TIDLIGERE STUDIER BASERES PÅ DATA FRA ET ANDET AKTIVERINGSREGIME

De to studier adskiller sig ikke kun på baggrund af deres estimationsmetoder, men også i forhold til den tidsperiode, den population og det aktiveringsregime, som effekterne er beregnet med udgangspunkt i.

Rosholm og Svarer (2008) baserer deres analyse på perioden 1998-2002, hvor dagpengesystemet var markant anderledes end i dag. På det tidspunkt skelnede man groft sagt mellem to faser i et dagpengeforløb. I det første år var de ledige relativt lidt udsat for aktivering, mens de ledige efter et år blev omfattet af aktivering i mindst 75 pct. af tiden. Dette afspejles blandt andet i det gennemsnitlige starttidspunkt for det første uddannelsesforløb samt de gennemsnitlige varigheder af de enkelte aktiveringsindsatser, som udgør et hovedinput i beregningen af en halv uges forlængelse af dagpengeperioden.

Det er væsentligt, at Rosholm & Svarer (2008) finder, at ordinær uddannelse samlet set forlænger et dagpengeforløb med en halv uge (mens der ingen effekt findes af øvrig vejledning og opkvalificering på beskæftigelse). Dette resultat dækker over, at der findes en positiv effekt på afgang fra ledighed til beskæftigelse efter endt uddannelsesaktivering (post-program effekt), men at dette ikke kan opveje den negative effekt på afgang til beskæftigelse, der er, mens ledige deltager i ordinær uddannelse (fastholdelseeffekt).

Baseret på data fra Jobindsats var den gennemsnitlige varighed af et uddannelsesaktiveringsforløb i 2023 knap 6 uger, *jf. tabel 1.1*. Denne varighed er 10 uger kortere end den gennemsnitlige varighed på 16 uger, som Rosholm & Svarer (2008) fandt i deres studie. Samtidig er den også knap 2 uger kortere end den gennemsnitlige varighed, som Humlum et al. (2024) rapporterer i deres undersøgelse af uddannelsesaktivering. Forskellen i varigheder afspejler til dels forskellige analysepopulationer, men i høj grad også de ændringer, der er sket i aktiveringsregimet over tid. Fra perioden 2004 (tidligste tal tilgængelig på Jobindsats) til 2023 er den gennemsnitlige varighed af uddannelsesaktivering reduceret med 35 pct.

Tabel 1.1 Over tid har varigheden og starttidspunktet for uddannelsesaktivering ændret sig

	ROSHOLM & SVARER (2008)	HUMLUM ET AL. (2024)	JOBINDSATSTAL (2023)
Starttidspunkt for uddannelsesaktivering (gennemsnit)	Efter uge 52	Uge 18	
Varighed af uddannelsesaktivering (gennemsnit)	16 uger	52 dage = 7,4 uger	5,7 uger ¹

Anm.: 1) 5,7 uger dækker over en gennemsnitsbetragtning for ordinær uddannelse (6,9 uger) og øvrig vejledning og opkvalificering (5,4 uger).

Kilde: Rosholm & Svarer (2008); Humlum et. al. (2024); Jobindsats.dk.

Resultatet af en halv uges forlængelse af dagpenge som følge af uddannelsesaktivering er baseret på en beregning for en gennemsnitsperson, der starter uddannelsesaktivering efter 52 uger, og hvor aktiveringen varer i 16 uger. Da Rosholm & Svarer (2008) finder en negativ effekt på afgang til beskæftigelse for ledige under deres deltagelse i uddannelsesaktivering, og da de beregner de samlede effekter baseret på en gennemsnitlig varighed af uddannelsesaktivering, der er cirka 10 uger længere end den gennemsnitlige varighed, vi ser i nutidens beskæftigelsessystem, er der grund til at forvente, at beregningen baseret på de nuværende aktiveringsforløb sandsynligvis ikke vil vise den samme forlængelse af dagpengeperioden.

2. Resultater af ny forskning

Afsnittet beskriver, hvilke beskæftigelseseffekter fra Humlum et. al. (2024) som anvendes, og hvordan de tilpasses til en bredere population.

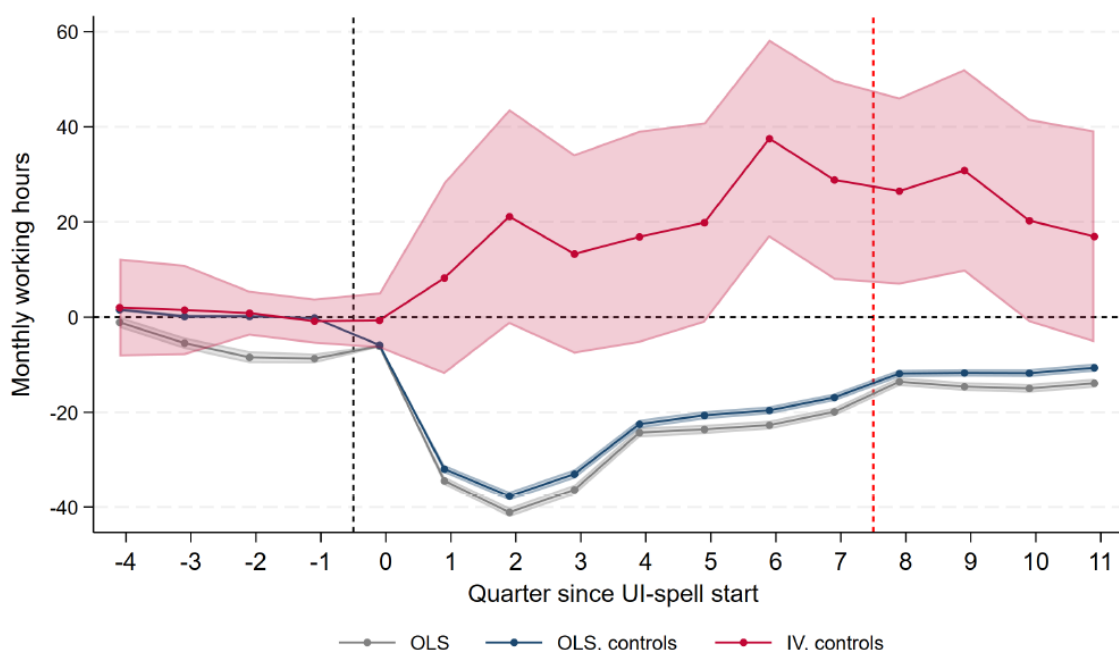
Baseret på studiet af Humlum et al. (2024) identificerer vi, at deltagelse i uddannelsesaktivering samlet set medfører **305 timers** yderligere beskæftigelse i perioden efter ledighedsforløbet påbegyndes, svarende til en forkortet dagpengeperiode på lidt over 8 uger. Disse effekter kommer til udtryk 6 til 9 kvartaler efter påbegyndelsen af ledighedsforløbet. I det følgende beskriver vi, hvordan vi med udgangspunkt i resultaterne fra Humlum et al. (2024) kommer frem til denne beskæftigelseseffekt, som vi anvender i de videre beregninger.

DE ESTIMEREDE BESKÆFTIGELSESEFFEKTER I HUMLUM ET AL.

Effekterne på den offentlige økonomi af uddannelsesaktivering er beregnet med udgangspunkt i estimerne fra Humlum et al. (2024) vedrørende effekten af uddannelsesaktivering på efterfølgende beskæftigelse. Der tages udgangspunkt i studiets hovedresultater, som på tværs af alle dagpengeforløb blandt den inddragede population angiver, hvor mange yderligere månedlige arbejdstimer tildeling til uddannelsesaktivering fører til for dagpengemodtagerne, opgjort for hvert kvartal efter påbegyndelse af dagpenge. Uddannelsesaktivering omfatter her aktivering i form af *ordinær uddannelse* samt *øvrig vejledning og opkvalificering*.

Effekten af tildeling til uddannelsesaktivering på den månedlige arbejdstid for hvert kvartal efter påbegyndt ledighed fremgår af figur 2.1.

Figur 2.1 Effekt af tildeling til uddannelsesaktivering på timer i beskæftigelse



Kilde: Humlum et al. (2024)

Den røde kurve illustrerer studiets hovedresultater, der angiver beskæftigelseseffekten i gennemsnitlige månedlige arbejdstimer, der kan tilskrives tildeling til uddannelsesaktivering. Det røde bånd markerer 95 pct.-konfidensintervallet for de estimerede effekter. Det fremgår ligeledes af studiet, at der på 1 pct.-signifikansniveau findes positive og statistisk signifikante effekter på beskæftigelsen i kvartal 6 til 9 efter påbegyndt dagpengeforløb. Dertil viser studiet, at effekterne i kvartal 2, 5 og 10 er signifikante på 10 pct.-niveau, hvilket betyder, at der med 90 pct. sikkerhed kan siges at være en effekt forskellig fra nul i disse kvartaler.

Den stiplede vertikale linje mellem 7. og 8. kvartal angiver et skift i datagrundlaget, da der i studiets hovedresultater kun betragtes arbejdsmarkedsudfald indtil og med udgangen af 2019.⁴

På tværs af kvartalerne efter påbegyndt ledighed er der, som vist, en varierende grad af statistisk usikkerhed forbundet med estimaterne. For at være helt sikre på at effekterne, vi inddrager i beregningerne, er reelle, benytter vi kun de estimater, der er signifikant forskellige fra 0 på et 1 pct.-signifikansniveau. Det omfatter effekterne fra 6. til 9. kvartal efter påbegyndt ledighed, hvor resultaterne således tilsiger, at der maksimalt er ét procents chance for, at der ikke er en positiv effekt af uddannelsesaktivering på de månedlige timer i beskæftigelse. Det betyder altså, at vi ikke indregner de estimerede effekter før og efter denne periode.

FORTOLKNING OG JUSTERING AF ESTIMATER

Når vi tolker og anvender parameterestimater fra IV-estimationen, er det vigtigt at være opmærksom på to centrale forhold for at forstå og bruge resultaterne korrekt. Først og fremmest viser estimaterne effekten af at blive *tildelt* uddannelsesaktivering, snarere end effekten af *faktisk* at deltage i uddannelsesaktivering. Desuden er det væsentligt, at IV-metoden estimerer effekterne for en specifik gruppe af dagpengemodtagere, nemlig dem, der er på vippen og således alene tildeles uddannelsesaktivering på baggrund af deres sagsbehandlers tilbøjelighed til at vælge denne aktiveringstype – til forskel fra de dagpengemodtagere, som altid vil blive tildelt uddannelsesaktivering, uanset hvilken sagsbehandler de får. Parameterestimaterne fra IV-metoden er baseret på effekterne for denne særlige gruppe af dagpengemodtagere.

I beregningerne af de økonomiske konsekvenser af brugen af uddannelsesaktivering kan vi kun observere den gruppe af dagpengemodtagere, der faktisk har *deltaget* i uddannelsesaktivering. Samtidig ønsker vi at estimere effekterne af uddannelsesaktivering bredt for hele gruppen af dagpengemodtagere, der deltager i uddannelsesforløb. For at gøre dette baserer vi os på to antagelser. For det første antager vi, at effekten af at blive tildelt uddannelsesaktivering også afspejler effekten af faktisk deltagelse. Denne antagelse understøttes af Humlum et al. (2024), som finder, at de målte effekter primært stammer fra post-program-effekter, altså effekter, der opstår efter afslutningen af uddannelsesforløbet.

For det andet inddrager vi Humlum et al.'s (2024) estimater af de såkaldte *average treatment effects on the treated* (ATT). ATT-estimaterne repræsenterer beskæftigelseseffekterne for deltagere i uddannelsesaktivering⁵ og ikke kun for den specifikke gruppe af dagpengemodtagere, der tildeles på grund af deres sagsbehandlers tilbøjelighed til at tildele uddannelsesaktivering. ATT-estimaterne er i studiet rapporteret for 7. kvartal efter påbegyndt ledighed og viser, at faktisk deltagelse i uddannelsesaktivering resulterer i 23,7 ekstra timer i beskæftigelse per måned. Dette sammenlignes med effekten af tildeling til uddannelsesaktivering, som er estimeret til 28,9 ekstra månedlige timer i beskæftigelse efter 7 kvartaler. Forholdet mellem de to estimater beregnes som $23,7/28,9 = 0,82$. For at opnå estimater, der fortæller os noget om effekten for de personer, der faktisk deltager i uddannelsesaktivering, antager vi en tilsvarende nedjustering med 18 pct. for effekterne i de øvrige kvartaler mellem 6. og 9. kvartal.

De indregnede effekter fremgår af tabel 3.1 nedenfor.

⁴ Dette er gjort af hensyn til usikkerhederne forbundet med Covid-19 og frafald i sample grundet censurering, der giver et ubalanceret datasæt efter kvartal 7. Estimaterne til og med 7. kvartal er således baseret på 167.222 individer, mens datagrundlaget herefter reduceres for hvert kvartal, der kigges frem, hvorved estimaterne for 11. kvartal omfatter 150.311 individer. Skiftet i datagrundlaget danner dog ikke grundlag for en særlig tvivl om estimaterne fra 8. kvartal og frem, da der ikke er belæg for, at effekten af uddannelsesaktivering skulle ændre sig hen over den periode, det samlede datagrundlag dækker over. Derfor skeler vi ikke til forskellene i datagrundlaget i vurderingen af, hvilke estimater vi inddrager i beregningerne af effekterne på beskæftigelsen og den offentlige økonomi.

⁵ Praktisk talt repræsenterer ATT i denne kontekst beskæftigelseseffekterne for alle, der tildeles uddannelsesaktivering. Givet vores antagelse om, at effekten af tildeling svarer til effekten af faktisk deltagelse, kan ATT derfor fortolkes som beskæftigelseseffekterne for dem, der deltager i uddannelsesaktivering.

Tabel 2.1 Effekter af uddannelsesaktivering, der inddrages i beregningerne

KVARTAL EFTER PÅ- BEGYNDT LEDIGHED	PARAMETERESTIMAT, TIMER PR. MÅNED (TILDELING TIL UDD.-AKTIVERING)	PARAMETERESTIMAT, TIMER PR. MÅNED (DELTAGELSE I UDD.-AKTIVERING)
6. kvartal	37,5	30,8
7. kvartal	28,9	23,7
8. kvartal	26,5	21,8
9. kvartal	30,8	25,3
Samlet øget antal beskæftigelsestimer	371	305

Kilde: Humlum et al. (2024)

3. Ekspertgruppens anbefalinger

Afsnittet omhandler anbefalinger fra Ekspertgruppen for Fremtidens Beskæftigelsesindsats og indeholder en vurdering af, at ca. 1/3 af uddannelsesaktivering kan bortfalde som konsekvens af anbefalingerne.

Anbefalingerne indebærer en større besparelse på *øvrige vejledning og opkvalificering* på 1 mia. kr., hvoraf en del vedrører fx kontanthjælpsmodtagere, som ikke er relevante for analysen. Det skyldes, at de nye forskningsresultater alene vedrører dagpengemodtagere. For *ordinær uddannelse mv.* udgør den umiddelbare besparelse 640 mio. kr., jf. tabel 3.1.

Kommunerne får generelt større frihed og underlægges færre statslige krav med hensyn til den aktive beskæftigelsesindsats. Ifølge afrapporteringen kan anbefalingerne indebære 25 pct. færre kommunalt ansatte på beskæftigelsesområdet. Til trods for de markante besparelser på uddannelsesaktivering vil indsatsen fortsat finde sted i et nyt beskæftigelsessystem. Det er uklart, hvor meget uddannelsesaktivering kommunerne vil prioritere i et fremtidigt beskæftigelsessystem, men forsøges tilnærmet ud fra indbudgetteringen.

Tabel 3.1 Provenuoversigt fra ekspertgruppens afrapportering

	MERPROVENU FRA ØVO	MERPROVENU FRA ORDINÆR UDD. MV.
I alt	990	640
1 Forenkling af målgrupper	670	100
1.1 Afskaffelse af ressourceforløb	280	10
1.2 Afskaffelse af jobafklaring	50	0
1.3 Afskaffelse af revalidering	0	40
1.4 Individuelt fokus for unge i kontanthjælpssystemet	320	50
1.5 Ledighedsydelse og jobparate kth.modtagere i en indsatsgruppe	20	0
2 Individuelt tilrettelagt indsats for borgeren	0	510
2.2 Mere fleksible rammer for kommunernes indsats	0	70
2.7 Færre særordninger for afgrænsede grupper	0	120
2.10 Afskaffelse af særregler	0	10
2.12 Uddannelse til faglært niveau	0	130
2.13 Målretning og forenkling af kurser	0	190
6 Fra proceskrav til resultatstyring	320	0
7 Statslige besparelser	0	30
I alt ekskl. andre målgrupper mv. (minus 1.1-1.5, 2.7, 2.10)	320	410

Kilde: Relevant uddrag fra afrapporteringen fra Ekspertgruppen for Fremtidens Beskæftigelsesindsats (s. 198).

Hvis man fratrækker provenuet, som ifølge ekspertgruppen kan henføres til andre målgrupper (ressourceforløb, jobafklaring, revalidering mm.), reduceres det umiddelbare merprovenu på 990 mio. kr. fra ØVO til 320 mio. kr. som udgangspunkt for, hvad der kan henføres til indsatserne over for dagpengemodtagere. Dette svarer til provenuet fra den aftale, som jf. afrapporteringens anbefaling 6.5 skal indgås med kommunerne om *realisering af yderligere besparelser på øvrige vejledning og opkvalificering*. For så vidt angår *ordinær uddannelse*, kan man jf. tabellen foretage en tilsvarende beregning, som anviser et tilsvarende merprovenu på 410 mio. kr.

Vurderingen af, at ca. 1/3 (32 pct.) af uddannelsesaktivering bortfalder med anbefalingerne, beror på nedenstående tabel 3.2. Der skelnes mellem anbefalinger til initiativer, der udelukkende vedrører dagpengemodtagere, og initiativer, der medfører besparelser for både dagpengemodtagere og andre ydelsesmodtagere (tværgående initiativer). For de relevante anbefalinger, som påvirker flere forskellige målgrupper (tværgående), lægges til grund, at 1/3 vedrører dagpenge, mens resten fordeler sig til jobparate kontanthjælpsmodtagere og personer længere fra arbejdsmarkedet. Driftsudgifterne skønnes at udgøre 25 pct. for både ØVO og ordinær uddannelse baseret på den fordeling, som beskrives i ekspertgruppens afrapportering, hvor drift og administration vurderes at udgøre 80 mio. kr. ud af samlede 400 mio. kr. for anbefaling 6.5, som er nævnt ovenfor.

Tabel 3.2 Skøn for besparelse af uddannelsesaktivering blandt dagpengemodtagere

MIO. KR. 2024-PL	ØVO	ANDEN INDSATS (ORDINÆR UDDANNELSE MV.)
Potentiel uddannelsesaktiveringsbesparelse for dagpenge (jf. tabel 1.1) ¹	320	410
2.2 Mere fleksible rammer for kommunernes indsats (tværgående)		70
2.12 Uddannelse til faglært niveau (tværgående)		130
2.13 Målretning og forenkling af kurser (100 pct. dagpenge)		190
7 Statslig besparelse (tværgående)		30
Samlet tværgående initiativer (2.12 + 7 + 2.2) fordelt på ydelsesmodtagere	320	230
- heraf 1/3 dagpenge	107	77
- heraf 1/3 jobparate	107	77
- heraf 1/3 syge/længere fra arbejdsmarkedet	107	77
Besparelse på uddannelsesaktivering for dagpengemodtagere ²	107	77 + 190 = 267
Besparelse inkl. driftsudgifter (25 pct.)	133	333
Memo A: Samlet besparelse på ØVO og ordinær uddannelse		133 + 333 = 467
Memo B: Udgift til ØVO og ordinær uddannelse opregnet strukturelt niveau ³		1.437
Memo: Skønnet besparelse på ØVO og ordinær uddannelse i pct. (A/B)		32%

Anm.: 1: Som følge af afrunding er der afvigelser i summen (230 + 190 = 420 mio., hvor der fremgår 410 af økonomitabellen).

2: Samlet tværgående initiativer for dagpengemodtagere + 2.13 Målretning og forenkling af kurser.

3: Baseret på BEU Alm. Del – endeligt svar på spørgsmål 270 udgør aktiveringsudgifterne til dagpengemodtagere 797 mio. kr. I 2022. Udgifterne tillægges driftsudgifter på 25 pct. oveni og er dertil opregnet til et konjunktur neutralt niveau baseret på beskæftigelsesgabet i Finansministeriets mellemfristede fremskrivning for dansk økonomi med henblik på at tallene kan sammenlignes med ekspertgruppens tal. Korrektionen svarer til en faktor 1,44, som afspejler at ledigheden (herunder antallet af aktiverede dagpengemodtagere) i 2022 var under det strukturelle niveau.

Jf. afsnittets indledende bemærkning kan den grove beregning give en indikation af de indbudgetterede størrelsesordener, men det vil i sidste ende være forbundet med stor usikkerhed, hvordan besparelserne udmønter sig i praksis på grund af kommunernes udprægede frihed til at tilrettelægge den aktive beskæftigelsesindsats. Den samlede beskæftigelseseffekt, som blev beskrevet indledningsvist, er baseret på et 1/3 gennemslag af en fuld afskaffelse af uddannelsesaktivering.

4. Populationsafgrænsning

I dette afsnit beskriver vi, hvordan vi afgrænser den population af ledighedsforløb, som vi indregner beskæftigelseseffekter for, samt hvordan vores population adskiller sig fra populationen anvendt af Humlum et al. (2024). Hertil opregnes den etablerede population af uddannelsesaktiveringsforløb til et strukturelt niveau.

Vi etablerer en registerbaseret population over dagpengeforløb påbegyndt i 2022, hvor den ledige deltager i uddannelsesaktivering inden for de første 12 måneder, og opskalerer populationen til et estimat for et strukturelt niveau. På den baggrund skønner vi, at det strukturelle omfang af uddannelsesaktivering, som vi kan indregne beskæftigelseseffekter for, udgøres af **54.000 uddannelsesaktiveringsforløb** om året.

POPULATIONEN I HUMLUM ET AL.

Humlum et al. (2024) baserer deres estimater af effekterne af uddannelsesaktivering på efterfølgende beskæftigelse på en delmængde af alle dagpengemodtagere, der påbegynder deres ledighedsforløb i perioden 2012-2018. Mere konkret inddrager studiet kun ledige fra de 51 ud af landets 94 forskellige jobcentre, hvor tildelingen af sagsbehandlere sker på baggrund af fødselsdatoerne som beskrevet i bilag 1, og der inddrages dertil kun forløb, hvor der finder minimum én samtale med en sagsbehandler sted i løbet af de første 12 måneder af ledighedsforløbet. Derudover afgrænses populationen, der inddrages i studiet, yderligere som følger:

- Der inddrages kun jobcenter/år-enheder, hvor der er mindst to sagsbehandlere.
- Der inddrages kun ledige tilknyttet sagsbehandlere med en sagsbelastning på mindst 50 ledige.
- Ikke-vestlige indvandrere frasorteres, da de af tekniske årsager har en høj sandsynlighed for at være registreret som værende født den første i måneden.
- Ledige uden forudgående beskæftigelse frasorteres for at muliggøre analyser af, om der er forskellige effekter af uddannelsesaktivering, afhængigt af hvilke jobtyper de ledige har besiddet forud for ledighedsforløbet.

Denne afgrænsning fører til, at studiet ender med kun at basere sig på ca. 20 pct. af ledighedsforløbene påbegyndt hen over perioden, hvor den ledige har haft mindst én samtale med en sagsbehandler i løbet af de første 12 måneder af forløbet. Formålet med denne analyse er dog at opgøre de samlede effekter af uddannelsesaktivering på den offentlige økonomi og beskæftigelsen for al brugen af uddannelsesaktivering i Danmark med henblik på at give et retvisende skøn over konsekvenserne af Ekspertgruppens anbefalinger om reduceret brug af uddannelsesaktivering. Således er det nødvendigt at tage udgangspunkt i en populationsopgørelse, der dækker alle dagpengemodtageres forløb. Derfor er vi nødt til at foretage nogle antagelser om, hvordan vi kan overføre de estimerede effekter fra Humlum et al. (2024) til en landsdækkende populationsopgørelse.

KRITERIER BAG VORES POPULATIONSDANNELSE

I vores videre beregninger har vi således to muligheder⁶: 1) vi kan enten beregne de positive beskæftigelseseffekter udelukkende for en sammenlignelig population af dagpengemodtagere som i analysepopulationen anvendt af Humlum et al. (2024) – og dermed implicit antage, at andre grupper af dagpengemodtagere ikke oplever nogen beskæftigelseseffekt af uddannelsesaktivering – eller 2) vi kan antage tilsvarende effekter for dele eller alle de grupper af dagpengemodtagere, der ikke er repræsenteret i Humlum et al. (2024), og på den baggrund brede effekterne ud til en bredere population af dagpengemodtagere i Danmark.

⁶ Det er naturligvis muligt at inddrage eksisterende litteratur, der har undersøgt heterogene effekter på tværs af faktorer som alder, køn og tid i ledighed. Dette ligger dog uden for rammerne af den nuværende analyse og opgave.

Ved førstnævnte tilgang må det forventes, at vi undervurderer den samlede konsekvensberegning betydeligt, da vi ikke indregner positive effekter for en stor del af de ledige. Ved den anden tilgang udbreder vi effekterne fra Humlum et al. (2024) til nogle grupper af dagpengemodtagere, som studiet reelt ikke siger noget om. Det er umiddelbart ikke entydigt, hvilken vej en eventuel bias i det tilfælde vil vende, da resultaterne i høj grad afhænger af heterogene effekter.

Vi har ikke mulighed for at identificere de 51 jobcentre, der indgår i analysegrundlaget af Humlum et al. (2024), og ej heller øvrige karakteristika for jobcentre og sagsbehandlere. Vi kan således aldrig ramme analysepopulationen fra Humlum et al. (2024) helt præcist. Derfor vil vi som udgangspunkt antage, at udsnittet af jobcentre og sagsbehandlere i analysepopulationen er repræsentativt for det samlede billede af jobcentre og sagsbehandlere og således udvide vores population, så vi indregner effekter for forløb på tværs af alle jobcentre i Danmark. Vores umiddelbare vurdering er, at dette ikke medfører en systematisk over- eller undervurdering i vores beregninger.

Ligesom Humlum et al. (2024) afgrænser vi dog også vores population til blot at omfatte uddannelsesaktiveringsforløb, hvor der er fundet en samtale med en sagsbehandler sted forud for påbegyndelsen af forløbet. Dette gør vi af hensyn til risikoen for, at der kan være systematiske forskelle på de forløb, der påbegyndes hhv. med og uden en forudgående samtale med en sagsbehandler – og at der kan være særlige karakteristika, der gælder for de personer, der påbegynder forløbene uden forudgående samtale. Denne afgrænsning er et centralt aspekt i metoden hos Humlum et al. (2024), da hele baggrunden for deres resultater netop er, at de forskellige sagsbehandlere har forskellige tilbøjeligheder til at tildele de ledige til uddannelsesaktivering. Således undersøger de altså ikke effekten af uddannelsesaktivering, som påbegyndes på den lediges eget initiativ uden den forudgående samtale med en sagsbehandler, hvorfor vi heller ikke inddrager de forløb i vores populationsdannelse.⁷

Endeligt er der kriterierne vedrørende herkomst og tidligere beskæftigelse, som vi også har mulighed for at afgrænse vores population på baggrund af. Som udgangspunkt peger resultaterne fra Humlum et al. (2024) ikke i sig selv på, at der ikke også skulle være positive beskæftigelseseffekter af uddannelsesaktivering for disse grupper. Omvendt er der stor usikkerhed ved at udbrede estimaterne til nogle grupper af ledige, som studiet reelt ikke siger noget om, og for hvilke der kan være nogle meget andre mekanismer med hensyn til beskæftigelse og ledighed, som gør sig gældende. De pågældende grupper omfatter ikke-vestlige indvandrere samt ledige uden forudgående beskæftigelse, hvilket også er grupper, som forventes helt grundlæggende at have en relativt lav beskæftigelsesgrad, sammenlignet med andre grupper. Selvom der givetvis godt kan være en beskæftigelseseffekt af uddannelsesaktivering for disse grupper, er det således meget usikkert at antage, at de vil være af samme størrelse som de relativt store beskæftigelseseffekter på 305 timer pr. uddannelsesaktiveringsforløb, som Humlum et al. (2024) finder. Denne usikkerhed betyder, at vi ligesom Humlum et al. (2024) udelader disse grupper af ledige fra vores population.

Med hensyn til vores definitioner af ledigheds- og uddannelsesaktiveringsforløb læner vi os i vid udstrækning op ad Humlum et al. (2024). Vi baserer vores opgørelse på Beskæftigelsesministeriets registerbaserede forløbsdatabase, DREAM, hvilket er en anden kilde, end Humlum et al. (2024) anvender. Hvor DREAM er ugebaseret, baserer Humlum et al. (2024) sig på nøjagtige, databaserede registreringer af tildelingerne til uddannelsesaktivering. Derfor skærper vi kravene til definitionerne af dagpenge- og uddannelsesaktiveringsforløb en smule for at tage højde for eventuelle fejlregistreringer. Således er vores population af uddannelsesaktiveringsforløb afgrænset ud fra følgende kriterier:

- **Dagpengeforløb:** Blandt populationen af ledige registreres starten på et dagpengeforløb ved den første uge af mindst 4 ugers sammenhængende dagpenge, hvor der ved ingen af de forudgående 8 uger er registreret dagpenge. Slutningen på dagpengeforløbet registreres ved den uge, hvor der ved ingen af de efterfølgende 8 uger er registreret dagpenge. Således kan den samme person indgå med flere forskellige forløb i vores population, så længe de er afbrudt af mindst 8 sammenhængende uger uden dagpenge undervejs.

⁷ Vi har i DREAM-registeret blot mulighed for at identificere, om der finder en samtale med en sagsbehandler sted, inden uddannelsesaktiveringsforløbene påbegyndes. Vi kan dog ikke se, om denne samtale rent faktisk indebærer en reel tildeling til uddannelsesaktivering fra sagsbehandleren. Det antages dog, at en samtale, der afholdes inden starten på et uddannelsesaktiveringsforløb, dækker over en tildeling til uddannelsesaktivering.

- **Uddannelsesaktiveringsforløb:** Der registreres et uddannelsesaktiveringsforløb, hvis der i løbet af de første 52 uger af et dagpengeforløb er registreret mindst to sammenhængende ugers uddannelsesaktivering. Dertil medregner vi kun uddannelsesaktiveringsforløb, hvor der i løbet af dagpengeforløbet er registreret en samtale med en sagsbehandler inden den uge, hvor uddannelsesaktiveringen påbegyndes. Uddannelsesaktivering er i DREAM defineret ved *Vejledning og opkvalificering, Ordinær uddannelse* samt *6-ugers-selvvalgt uddannelse*.
- **Afgrænsning af ledige:** Populationen indeholder ledige i samtlige kommuner i Danmark i 2022, uden afgrænsning på baggrund af karakteristika for jobcentre og sagsbehandlere. Ligesom Humlum et al. (2024) frasorterer vi forløb blandt ikke-vestlige indvandrere samt ledige, for hvilke vi ikke kan observere nogen forudgående beskæftigelse (på data, der strækker sig tilbage til 2008).

På baggrund af de beskrevne kriterier identificerer vi i alt 146.198 på begyndte dagpengeforløb i 2022 i Danmark. Heraf omfatter den endelige population **37.350 uddannelsesaktiveringsforløb**.

Betydningen af de forskellige kriterier, der anvendes i afgrænsningen, fremgår af tabel 4.1 nedenfor.

Tabel 4.1 Afgrænsning af dagpengeforløb til population af uddannelsesaktiveringsforløb

	ANTAL FORLØB
Alle dagpengeforløb i 2022 jf. kriterierne beskrevet ovenfor	146.198
- heraf forløb med mindst 2 ugers sammenhængende uddannelsesaktivering undervejs	49.284
-- heraf forløb, hvor der finder en samtale sted inden første uge med uddannelsesaktivering	42.191
--- heraf forløb frasorteret forløb blandt ikke-vestlige indvandrere	37.645
---- heraf forløb frasorteret forløb blandt ledige uden forudgående beskæftigelsehistorik	37.350
Endelig registerbaseret population af uddannelsesaktiveringsforløb	37.350

Kilde: Egne opgørelser på baggrund af DREAM.

OPREGNING AF POPULATIONEN TIL STRUKTURELT NIVEAU

Da de senere år, herunder 2022, har været præget af en højkonjunktur med meget lav ledighed, foretager vi afslutningsvist en opregning af populationen til et strukturelt niveau. Dermed giver vi et bud på, hvad omfanget af uddannelsesaktivering vil være i en konjunkturneutral situation. Dette gør vi for at sikre overensstemmelse med de besparelser, som Ekspertgruppen lægger op til, som også skal tolkes som strukturelle besparelser i en konjunkturneutral sammenhæng.

Opregningen baseres på Finansministeriets mellemfristede fremskrivning for dansk økonomi⁸, som bl.a. fremskriver både faktisk og strukturel ledighed frem til 2030. Baseret på det fremskrevne, strukturelle ledighedsniveau i 2030 og det faktiske bruttoledighedsniveau i 2022⁹ skønnes det, at det strukturelle bruttoledighedsniveau i 2030 forventes at være ca. 1,44 gange højere end den faktiske bruttoledighed i 2022. Vi antager, at dette omsætter sig én-til-én i et øget omfang af uddannelsesaktivering med samme faktor. Således ganger vi denne faktor på antallet af uddannelsesaktiveringsforløb i vores registerbaserede population.

På den baggrund ender vi med et konjunkturneutralt estimat for antallet af uddannelsesaktiveringsforløb på i alt $37.350 * 1,44 = 53.891$ **uddannelsesaktiveringsforløb**. Dette estimat vil vi anvende til beregningerne af de samlede økonomiske effekter af besparelserne på uddannelsesaktivering i det følgende.

⁸ Finansministeriet (2024): *Opdateret 2030-forløb: Grundlag for udgiftslofter 2028*

⁹ Statistikbanken, Danmarks Statistik: AUL01

5. Skøn for økonomi og beskæftigelse

I dette afsnit beskriver vi omregningen af Ekspertgruppens anbefalinger om besparelser på uddannelsesaktiveringsindsatsen til samfundsøkonomiske konsekvenser opgjort ved effekter på den samlede beskæftigelse samt for den offentlige økonomi i kroner og ører.

Vi kommer frem til, at Ekspertgruppens anbefalinger til besparelser på uddannelsesaktiveringsindsatsen vil medføre et fald i beskæftigelsen på knap **2.800 årsværk**. Faldet i beskæftigelsen omregnes til økonomiske konsekvenser af besparelserne, som estimeres til at udgøre et samfundsøkonomisk tab på knap **500 mio. kr.** om året. Dette dækker over tabte beskæftigelseseffekter på ca. 1 mia. kr., modregnet de sparede udgifter til beskæftigelsesindsatsen på ½ mia. kr.

Beregningerne af de økonomiske konsekvenser er foretaget ved først at udbrede beskæftigelseseffekterne af uddannelsesaktivering på 305 timer pr. uddannelsesaktiveringsforløb til hele den estimerede population af uddannelsesaktiveringsforløb i 2030 ved den nuværende tilbøjelighed til at deltage i uddannelsesaktivering på 53.891 forløb. Hertil indregnes, at det skønnes at være ca. 32 pct. af uddannelsesaktiveringen, der anbefales afskaffet, hvorigennem effekterne omregnes til et samlet fald i beskæftigelsen, der følger af anbefalingerne om besparelserne i uddannelsesaktiveringsindsatsen. Det antages, at de 32 pct. af uddannelsesaktiveringsindsatsen, der bortfalder, ikke adskiller sig fra den del, der beholdes, med hensyn til beskæftigelseseffekterne. Faldet i beskæftigelsen er således givet ved $305 * 53.891 * 0,32 = 5,3$ mio. timer, svarende til 2.773 årsværk.

På den baggrund beregnes, hvilket samfundsøkonomisk tab i kroner og ører faldet i beskæftigelsen medfører for den offentlige økonomi. Dette holdes afslutningsvist op mod de besparelser på udgifterne til uddannelsesaktiveringsindsatsen, som Ekspertgruppens anbefalinger samtidigt skønnes at medføre.

De tabte beskæftigelseseffekter på 1 mia. kr. opstår som følge af, at de ledige, der ikke længere deltager i uddannelsesaktivering, overgår langsommere fra ledighed til beskæftigelse. Tabet kan på den baggrund tilskrives to forskellige mekanismer:

1. Reducerede statslige indtægter fra skatter og afgifter
2. Øgede statslige udgifter til dagpenge

Disse mekanismer er beskrevet nærmere i det følgende.

REDUCEREDE STATSLIGE INDTÆGTER FRA SKATTER OG AFGIFTER

Når de ledige i lavere grad har mulighed for at deltage i uddannelsesaktivering som følge af besparelserne, kommer de senere i job. De ender derfor med at arbejde færre timer, end de ellers ville have gjort, hvilket fører til en lavere indkomst, end de ellers ville have haft. Denne lavere indkomst resulterer i lavere skattebetalinger, mens den lavere disponible indkomst også vil medføre et lavere forbrug, som ligeledes vil medføre lavere indtægter fra skatter og afgifter for staten – det såkaldte tilbageløb reduceres således også. De lavere skatteindtægter og det reducerede tilbageløb er det, som tilsammen udgør statens reducerede indtægter som følge af besparelserne.

De lavere indkomster beregnes med udgangspunkt i differencen mellem den timeløn, man opnår som beskæftiget, og den timesats, man modtager i dagpenge pr. time som dagpengemodtagere. I den forbindelse antages der som beskæftiget en gennemsnitlig timeløn på **240 kr. pr. time**. Timelønnen følger af

Finansministeriets regneprincipper¹⁰, der opgør den årlige alternativløn for en dagpengemodtager til 416.500 inkl. pension i 2021. Lønnen er herefter opjusteret til 2024-niveau på baggrund af den generelle lønudvikling fra 2021 til 2024. Timesatsen for en dagpengemodtager følger ligeledes af Finansministeriets regneprincipper, som i 2021 forudsætter en gennemsnitlig dagpengesats svarende til ca. 90 pct. af den maksimale sats. Omregnet med udgangspunkt i den maksimale dagpengesats for 2024 svarer det til en timesats for dagpengemodtagere på **114 kr. pr. time**.

De antagne timesatser betyder således, at indkomsten er 126 kr. lavere for hver time, en ledig bliver længere på dagpenge frem for at overgå til beskæftigelse. Dette regnes sammen med beskæftigelseseffekterne fra Humlum et al. (2024) og ganges på den estimerede population af uddannelsesaktiverede, hvortil det indregnes, at det kun er 32 pct. af uddannelsesaktiveringsindsatsen, der skønnes at bortfalde. På den baggrund fremgår det samlede provenu, som det offentlige mister ved besparelserne på uddannelsesaktivering, af tabel 5.1 nedenfor. Der er i beregningerne anvendt en marginal skat på **37,7 pct.** for indkomståndringerne samt en sats for tilbageløbet på **23 pct.**, som regnes på den reducerede disponible indkomst.

Tabel 5.1 Ændringer i skatteindtægter og tilbageløb som følge af lavere indkomster

	MIO KR.
Samlet indkomst	-675
- Indkomstskatteindtægter	-254
Disponibel indkomst	-420
- Tilbageløb	-97
Provenueffekt af besparelser på uddannelsesaktivering	-351 mio. kr.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Humlum et al. (2024) og DREAM.

Den samlede reduktion i statens indtægter fra skatter og afgifter, der følger af, at besparelserne i uddannelsesaktiveringsindsatsen får folk til at blive længere på dagpenge, er således opgjort til **351 mio. kr.**

ØGEDE STATSLIGE UDGIFTER TIL OVERFØRSELSINDKOMSTER

Når de ledige forbliver længere tid på dagpenge, vil det være nødvendigt for det offentlige at forsørge de ledige i længere tid. Således vil besparelserne på uddannelsesaktiveringsindsatsen også føre til, at statens udgifter til udbetaling af dagpenge øges.

Da vi ovenfor har indregnet provenueffekterne af *ændringerne* i indkomsterne, er skatteindtægter og tilbageløb specifikt relateret til de øgede dagpengeudbetalinger implicit medregnet der, hvorfor vi her blot beregner de samlede, øgede bruttoudgifter til udbetalingerne. Denne beregning foretages således blot ved at gange det samlede antal timer, som dagpengemodtagerne forbliver yderligere på dagpenge grundet besparelserne – hvilket indledningsvist er angivet til 5,6 mio. timer – på timesatsen for en dagpengemodtager på 114 kr.

Således fører besparelserne i uddannelsesaktiveringsindsatsen på øgede statslige udgifter til dagpengeudbetalinger på i alt **607 mio. kr.**

OPSUMMERING

De samlede omkostninger ved besparelserne på uddannelsesaktiveringsindsatsen opgøres ved at lægge de samfundsøkonomiske tab i form af reducerede statslige indtægter fra skatter og afgifter til de øgede statslige udgifter til overførselsindkomster og herefter fratrække gevinsterne ved de sparede udgifter til uddannelsesaktiveringsindsatsen.

Dette er angivet i tabel 5.2 nedenfor.

¹⁰ Finansministeriet (2021): Regneprincipper på beskæftigelses- og overførselsområdet

Tabel 5.2 Samlede samfundsøkonomiske konsekvenser af besparelser på uddannelsesaktivering

	KR.
Samlede beskæftigelseseffekter	-959 mio.
- Reducerede statslige indtægter fra skatter og afgifter	-351 mio.
- Øgede statslige udgifter til overførselsindkomster	-607 mio.
Besparelser i uddannelsesaktiveringsindsatsen	467 mio.
Samfundsøkonomiske effekter i alt	-492 mio.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Humlum et al. (2024) og DREAM.

“ Vi har skabt HBS Economics for at
levere viden, der kan udvikle og
fremtidssikre velfærdssamfundet

HBS ECONOMICS

er et af Nordens førende samfundsøkonomiske konsulenthuse. Vi rådgiver offentlige myndigheder, interesseorganisationer, private virksomheder og internationale organisationer. Ved at bygge bro mellem faglig viden, empiriske resultater og den politiske virkelighed leverer vi anvendelsesorienterede analyser, som er veldokumenterede og klart formidlet.