



OPKVALIFICERING 5. februar 2022

Effekten af 110 procent-ordningen er undervurderet

De økonomiske ministerier har regnet på den nye ordning, hvor ufaglærte ledige kan tage en uddannelse på 110 procent af dagpengesatsen. De skønner, at ordningen sænker arbejdsudbuddet med 440 personer i 2030, men øger arbejdsudbuddet fra 2043 og vil nå et varigt niveau på +300 personer i 2052. Antagelserne bag beregningen er imidlertid konservative sammenlignet med, hvad Finansministeriet og AE før har regnet med, og de er samtidig særdeles usikre. En effekt på +20 personer i 2030 stigende til 1.300 personer fra 2052 er mindst lige så plausibelt.

ANALYSE

Udarbejdet af

Jon Nielsen

Chefanalytiker

Jes Vilhelmsen

Senioranalytiker

Kontakt

Chefanalytiker

Jon Nielsen

📞 40 54 18 80

✉️ jn@ae.dk

Kommunikationschef

Jesper Kirkbak

📞 50 73 71 34

✉️ jk@ae.dk

Hovedkonklusioner

- Beskæftigelsesministeriet og Finansministeriet skønner, at 110 procent-ordningen vil sænke beskæftigelsen med 440 personer i 2030 og øge den med 330 personer fra 2052. Ministerierne understreger, at skønnet bygger på beregningstekniske antagelser og er behæftet med væsentlig usikkerhed. Trods det er skønnet blevet slået stort op i Berlingske.
- Skønnet bygger på fem parametre, som alle er antaget. De vigtigste antagelser vedrører, hvor meget uddannelsen løfter deltagernes beskæftigelse, og hvor mange der alternativt ville have været i job i den periode, uddannelsen står på. Her er ministeriernes parameterværdier konservativt sat og fastsat uden noget konkret grundlag.
- Hvis vi sætter opkvalificeringseffekten, så den svarer til Finansministeriets standardantagelse, og sætter den alternative beskæftigelse til gennemsnittet blandt ufaglærte ledige, stiger effektskønnet til +20 personer i 2030 og +1.300 fra 2052. Det er mindst lige så plausibelt. Det understreger usikkerheden om ministeriernes skøn.

Folketinget indførte i 2020 en midlertidig ordning, hvor ufaglærte ledige på over 30 år i 2020-2021 og faglærte ledige med en forældet uddannelse kan tage bestemte erhvervsuddannelser på 110 procent af dagpengesatsen. Regeringen har foreslået at gøre 110 procent-ordningen permanent fra 2023 og udvide den til at gælde flere uddannelser.

Beskæftigelsesministeriet og Finansministeriet har i et svar til Folketingets Finansudvalg skønnet, at den permanente ordning vil sænke arbejdsudbuddet med ca. 400-700 personer i de kommende ti år.¹ Effekten går i plus fra 2043 og når et varigt niveau på +300 personer i 2052. Skønnet blev omtalt på forsiden af [Berlingske d. 30. november 2021](#).

Ministeriernes skøn bygger på konservative antagelser

De to ministerier understreger selv, at skønnet bygger på "en række beregningstekniske antagelser" og er "behæftet med væsentlig usikkerhed". Det dækker over, at de centrale parametre i beregningen ikke direkte er estimeret på eksisterende/tidligere ordninger, men er antaget.

Det er almindelig praksis i fremadrettede beregninger, at man vælger nogle parameterværdier, som dels ligger inden for spektret af plausible værdier, og som man dels kan hæfte op på noget konkret information eller noget, man tidligere har regnet med. Det er også tilfældet her.

De nærværende beregninger tager afsæt i de antagelser, man brugte i 2014, da man skønnede over effekterne af puljen til uddannelsesløft.

Beregningerne bygger konkret på fem parametre:

1. *En antagelse om, hvor mange der vil anvende ordningen fra 2023 og frem*

På baggrund af konkret information om, hvor mange der hidtil har anvendt den midlertidige 110 procent-ordning i 2020-2021, er det antaget, at 1.200 fuldtidspersoner vil anvende ordningen hvert år.

2. *En antagelse om, hvor lang tid uddannelsesforløbene vil vare*

Det fremgår ikke klart af folketingssvarene, hvad ministerierne antager, men så vidt AE kan gennemskue, regnes der med en gennemsnitlig varighed på ca. et år. Det bygger muligvis på konkret information fra brugen af uddannelsesløftet.²

3. *En antagelse om, hvor mange der vil gennemføre*

Her antager ministerierne, at 80 procent vil gennemføre. Det støtter sig muligvis op ad gennemførselsprocenter fra eksisterende ordninger, hvor man evt. har valgt en værdi i den høje ende, fordi forløbene er forholdsvis korte.

4. *En antagelse om ordningens opkvalificeringseffekt*

Ministerierne antager, at ordningen vil øge deltagernes beskæftigelsesfrekvens med 2-4 procentpoint, alt efter hvor længe uddannelsesforløbet varer. Der regnes tilsyneladende med en gennemsnitlig effekt på 3,6 procentpoint.³ Det fremgår ikke, hvad antagelsen støtter sig op ad, men den blev også brugt i 2014 i skønnet for effekterne af puljen til uddannelsesløft. Effekten antages ligesom i skønnet fra 2014 at vare i 30 år. Det svarer til en antagelse om, at deltagerne i gennemsnit er ca. 42 år gamle.

5. *En antagelse om ordningens fastholdelseseffekt*

Ministerierne har "beregningsteknisk" antaget, at ca. 50 procent af deltagerne ville have været i job i den periode, uddannelsen står på, hvis de ikke havde deltaget i uddannelsen. Det bygger tilsyneladende ikke på konkret information.

Parameterværdierne for opkvalificeringseffekten og fastholdelseseffekten har stor betydning for beregningen, men bygger ikke på konkret information fra tidligere/eksisterende ordninger, som der er offentliggjort dokumentation for.

For opkvalificeringseffekten regner Finansministeriet i andre sammenhænge med, at et uddannelsesløft fra ufaglært til faglært øger beskæftigelsen med 25 procent af den umiddelbare beskæftigelsesforskel mellem ufaglærte og faglærte. Det svarer til 6,0 procentpoint, hvis vi sammenligner med beskæftigelsen for 30-64-årige.⁴

Det kan diskuteres, om effekten af et ordinært uddannelsesløft kan generaliseres til 110 procent-ordningen. Et forhold, der taler imod, er, at uddannelsesforløbene under 110 procent-ordningen ofte er ret korte, fordi deltagerne får merit for relevant erhvervserfaring. Det er muligvis baggrunden for, at ministerierne regner med en lavere effekt her. Et forhold, der taler for, at den almindelige uddannelseseffekt også gælder for 110 procent-ordningen, er, at deltagerne efter uddannelsen har papir på de samme evner som andre med samme uddannelse og formentlig vil få åbnet døren til omtrent de samme dele arbejdsmarkedet. En titel som SOSU-hjælper åbner de samme døre, uanset hvor hurtigt man har fået den. Uddannelsessystemet er nu engang inddelt i afgrænsede uddannelser og diskrete uddannelsesstrin, og effekten følger formentlig de afgrænsninger, snarere end gennemførelstiden.

Det kan også diskuteres, om beskæftigelseseffekten af en faglært uddannelse kan generaliseres til deltagerne i 110 procent-ordningen, som ikke alle er ufaglærte. Et forhold, der taler for, er, at der jo er særligt gode beskæftigelsesmuligheder inden for de uddannelser, der er omfattet af 110 procent-ordningen.

Endelig skal man bemærke, at Finansministeriets estimat for opkvalificeringseffekten i forvejen er væsentligt lavere end andre estimater. Således har AE, de økonomiske vismænd og DREAM-gruppen alle fundet væsentligt større effekter end den effekt, som Finansministeriet plejer at regne med.⁵ Forskellen skyldes bl.a., at AE, vismændene og DREAM specifikt har estimeret effekten af en faglært uddannelse, mens Finansministeriet finder en gennemsnitseffekt for alle uddannelser.

Børne- og Undervisningsministeriet har i en ny rapport gentaget de eksisterende effektanalyser på nye data og finder, at der for Finansministeriets effektestimat er "udfordringer med metodens pålidelighed". AE's effektestimater svarer til en opkvalificeringseffekt på 15,9 procentpoint for 30-64-årige, mens vismændenes og DREAM-gruppens effektskøn svarer til en opkvalificeringseffekt på 9-12 procentpoint, når Børne- og Undervisningsministeriet opdaterer datagrundlaget.⁶

Samlet set vurderer vi derfor, at en opkvalificeringseffekt på 3,6 procentpoint er meget lavt sat.

For fastholdelseeffekten på 50 procent skal man huske, at alle deltagerne kommer fra ledighed. Finansministeriet har tidligere regnet med en fastholdelseeffekt på 50 procent for

ufaglærte, hvor halvdelen kom fra beskæftigelse.⁷ Og ifølge evalueringsfirmaet BDO har deltagerne i uddannelsesløftet en beskæftigelse på 24-55 procent én til tolv måneder efter forløbet. Hvis vi ser på de ufglærte, som var ledige i november 2018, så var der i gennemsnit 32,0 procent, der var i ordinær beskæftigelse i det følgende år. Det fremgår af Figur 1, hvor vi har fulgt alle de ufglærte 30-64-årige, som var ledige i november 2018.

Deltagerne i 110 procent-ordningen skal således udgøre en ekstraordinært stærk undergruppe, hvis det skal være sandsynligt, at 50 procent alternativt ville have været i job i det år, uddannelsen står på. Sammenlignet med Finansministeriets tidligere beregningstekniske antagelser og BDO's evaluering af Uddannelsesløftet, er det også højt sat.

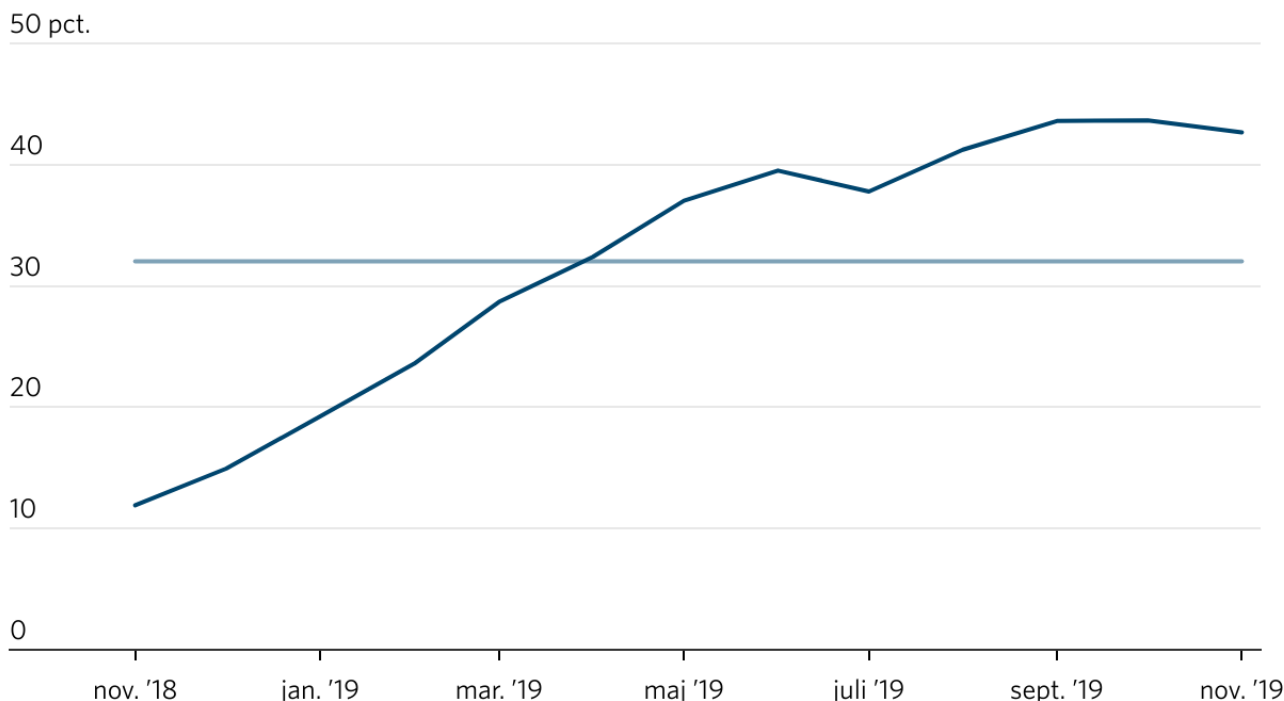
Samlet set vurderer vi, at en fastholdelseseffekt på 50 procent er for højt sat.

FIGUR 1

En tredjedel af ufaglærte ledige er i job i det følgende år

Figuren viser beskæftigelsen fra november 2018 og et år frem blandt ufaglærte, der var ledige i november 2018.

— Ordinær beskæftigelse blandt ufaglærte, der var ledige i nov. 2018 — Gennemsnit



Anm.: Der ses på 30-64-årige uden anden uddannelse end grundskole eller gymnasial uddannelse samt personer med uoplyst uddannelse. Beskæftigelsen er opgjort ved beskæftigelsesgraden for personer med en branchekode, som ikke modtager løntilskud.

Grafik: Arbejderbevægelsens Erhvervsråd • Kilde: AE på baggrund af Danmarks Statistik.

Langsigtseffekt på 1.300 personer er mindst lige så plausibelt

Vi har forsøgt at genskabe Beskæftigelsesministeriets og Finansministeriets beregning ud fra oplysningerne i de nævnte folketingssvar. Det har ikke været muligt at ramme ministeriernes effektskøn for 2023, men for årene derefter rammer vi i store træk ministeriernes resultater. Vi vil fokusere på effekterne i 2030 og 2052 (den varige effekt).

Hvis vi sætter opkvalificeringseffekten, så den svarer til Finansministeriets standardeffekt evalueret for de 30-64-årige, så stiger den samlede effekt isoleret set med ca. 160 fuldtidspersoner i 2030 og ca. 670 fuldtidspersoner fra 2052 og frem. Det fremgår af Figur 2. Hvis vi sætter effekten, så den svarer til det, AE har estimeret med mere avancerede metoder, stiger den samlede effekt med ca. 840 fuldtidspersoner i 2030 og ca. 3.470 fuldtidspersoner fra 2052 og frem.

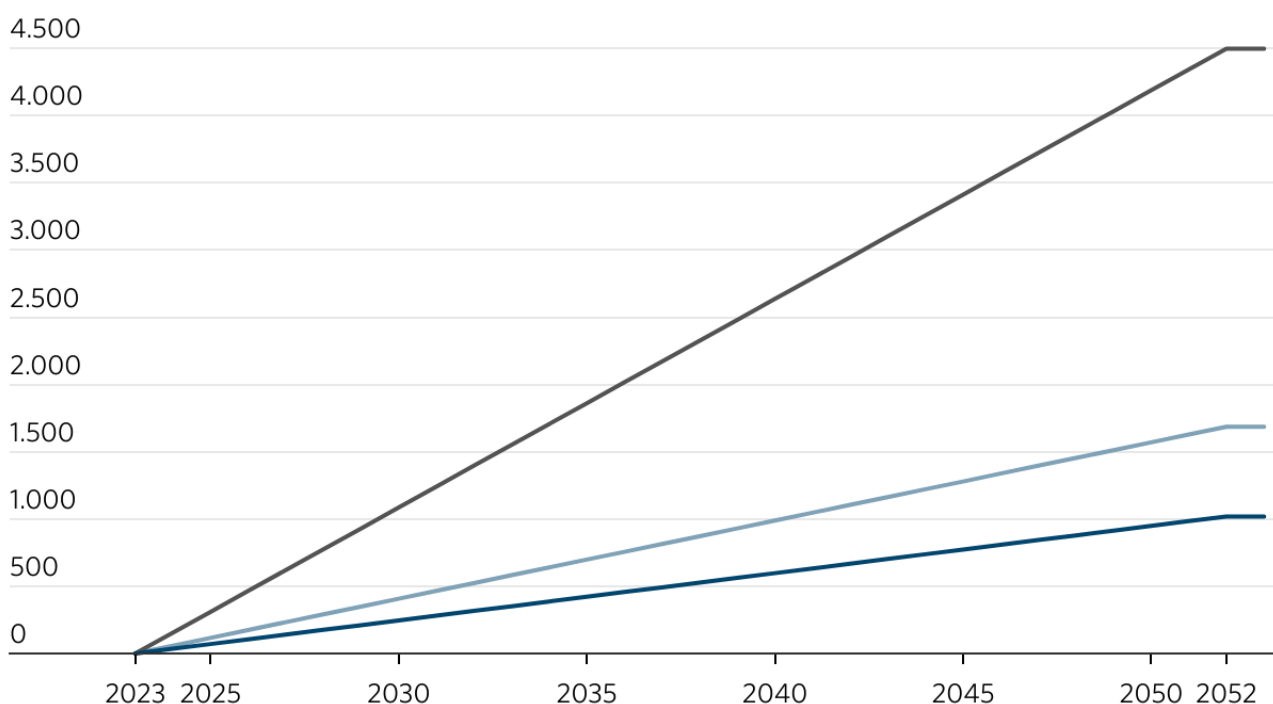
FIGUR 2

Opkvalificeringseffekten bliver større under rimelige antagelser

Figuren viser opkvalificeringseffekten ved forskellige sæt af antagelser.

— BM's og FM's antagelser — FM's alm. gennemslag — AE's gennemslag

5.000 fuldtidspers.



Anm.: Beregningerne er uddybet i Boksen sidst i analysen.

Grafik: Arbejderbevægelsens Erhvervsråd • Kilde: AE pba. Finansministeriet/Beskæftigelsesministeriet

Hvis vi sætter fastholdelseeffekten, så den svarer til gennemsnittet blandt ledige ufaglærte på 30-64 år, stiger den samlede effekt isoleret set med 280 fuldtidspersoner fra 2024 og frem. Det fremgår af Figur 3.

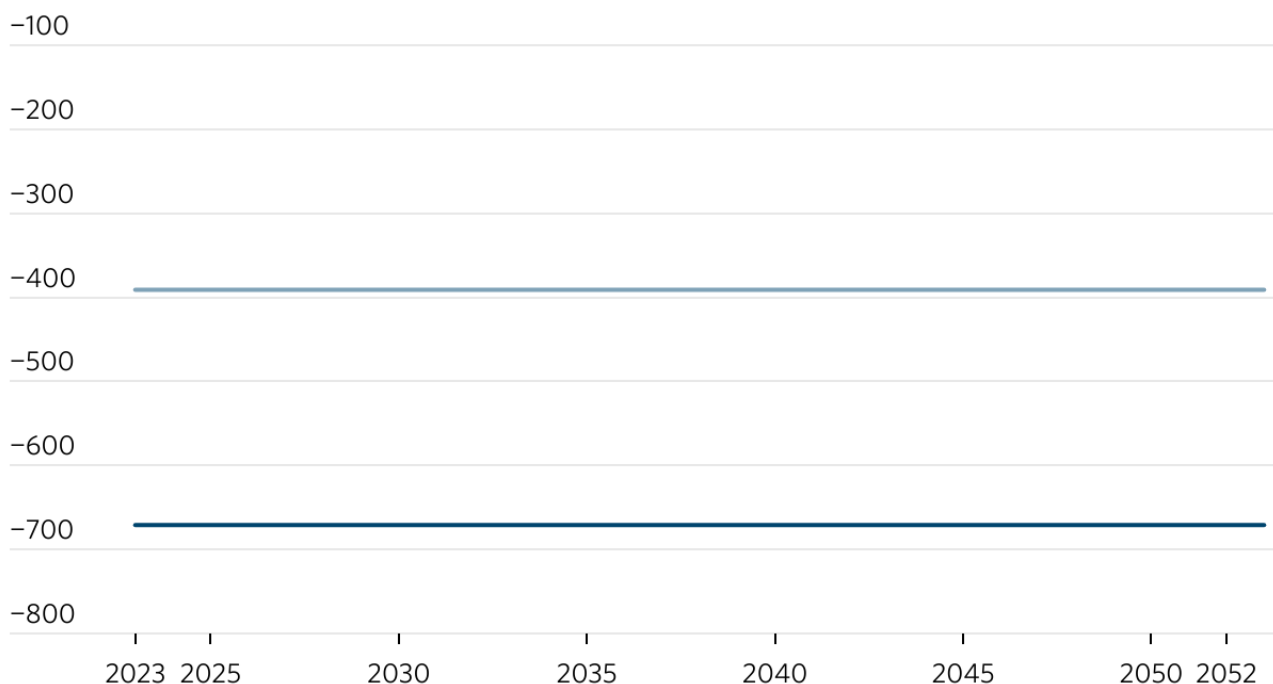
FIGUR 3

Fastholdelseeffekten bliver mindre under rimelige antagelser

Figuren viser fastholdelseeffekten ved forskellige sæt af antagelser.

— BM's og FM's antagelser — Gns. beskæftigelse blandt ufaglærte ledige

0 fuldtidspers.



Anm.: Beregningerne er uddybet i Boksen sidst i analysen.

Grafik: Arbejderbevægelsens Erhvervsråd • Kilde: AE pba. Finansministeriet/Beskæftigelsesministeriet

Alt i alt stiger skønnet for 110 procent-ordningens effekt til ca. 20 fuldtidspersoner i 2030 og ca. 1.300 fuldtidspersoner fra 2052, hvis vi sætter opkvalificeringseffekten, så den svarer til Finansministeriets standardantagelser, og sætter fastholdelseeffekten til gennemsnittet blandt ufaglærte ledige på 30-64 år. Det fremgår af Figur 4. Vi vurderer, at de nævnte antagelser fortsat er konservative, da AE's, DREAM-gruppens, vismændenes og Børne- og Undervisningsministeriets estimationer som sagt tyder på, at Finansministeriet undervurderer effekten af en faglært uddannelse. Beregningerne understreger usikkerheden om Beskæftigelsesministeriets og Finansministeriets skøn for effekten af 110 procent-ordningen.

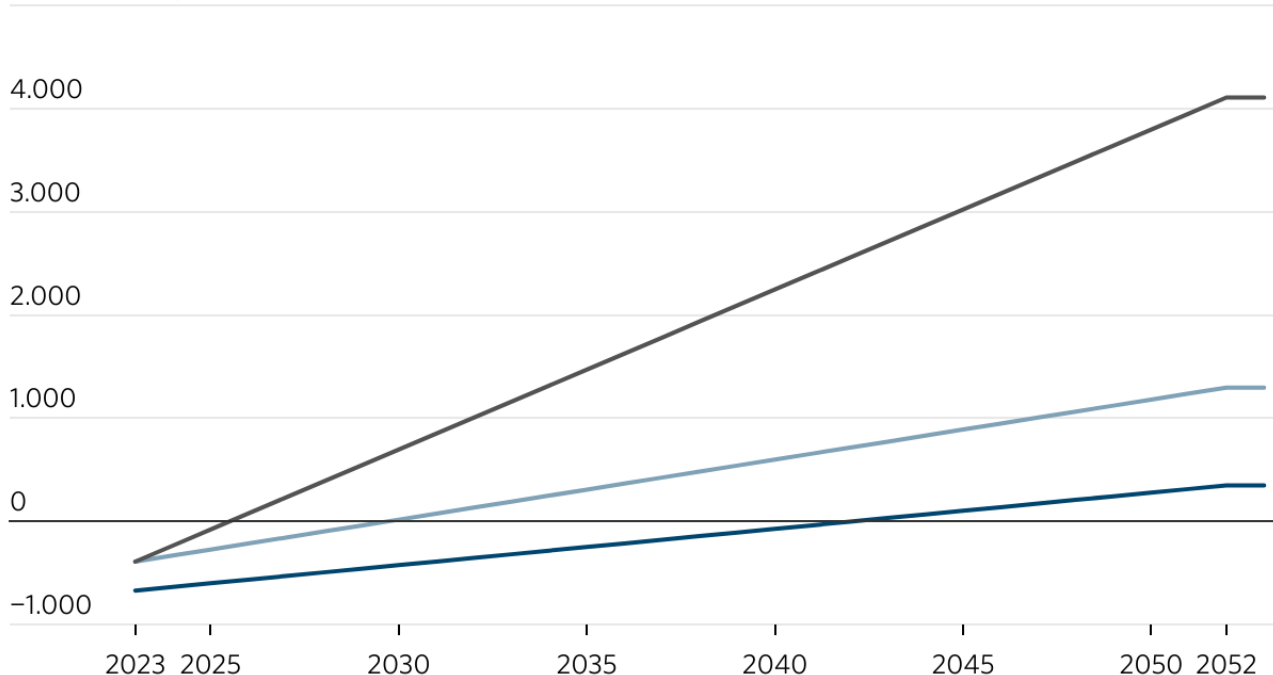
FIGUR 4

Den samlede effekt bliver større under rimelige antagelser

Figuren viser 110 procent-ordningens samlede effekt på beskæftigelsen ved forskellige sæt af antagelser.

— BM's og FM's antagelser — FM's alm. gennemslag og fastholdelse svarende til gns.beskæftigelse
— AE's alm. gennemslag og fastholdelse svarende til gns.beskæftigelse

5.000 fuldtidspers.



Anm.: Beregningerne er uddybet i Boksen sidst i analysen.

Grafik: Arbejderbevægelsens Erhvervsråd • Kilde: AE pba. Finansministeriet/Beskæftigelsesministeriet

Af Bilag 1 fremgår en række beregninger med alternative antagelser, hvor vi bl.a. også har antaget en lavere gennemførselsprocent. Resultaterne fra beregningerne ligger i et spænd på ÷490 til +420 personer i 2030 og +350 til +4.110 personer fra 2052.

Overskud for de offentlige kasser på langt sigt

Beskæftigelsesministeriet og Finansministeriet har også givet et skøn for 110 procent-ordningens virkning på de offentlige finanser. Fra 2024 og frem skønner ministeriet, at ordningen vil koste ca. 200 mio. kr. i umiddelbare udgifter (inkl. tilbageløb). Når ministerierne også indregner ordningens

adfærdseffekter, stiger den samlede udgift til ca. 400 mio. kr. i 2024 og 350 mio. kr. 2030. Det tal falder år for år frem mod 2052, hvorefter ordningen samlet set koster 100 mio. kr. årligt ifølge de to ministerier. Det fremgår af Figur 5, hvor vi kun har kunnet genskabe ministeriernes regnestykke med en vis differens.

Hvis vi sætter opkvalificeringseffekten, så den svarer til Finansministeriets standardantagelser, og sætter fastholdelseeffekten til gennemsnittet blandt ufaglærte ledige, går ordningen i plus fra 2040 og frem. I så fald koster ordningen 320 mio. kr. i 2024 og 190 mio. kr. i 2030. Fra 2052 og frem giver ordningen et overskud for de offentlige kasser på 260 mio. kr. årligt. Det fremgår af Figur 5, som bygger på de to ministeriers skøn for saldoeffekten pr. deltager og pr. beskæftiget.

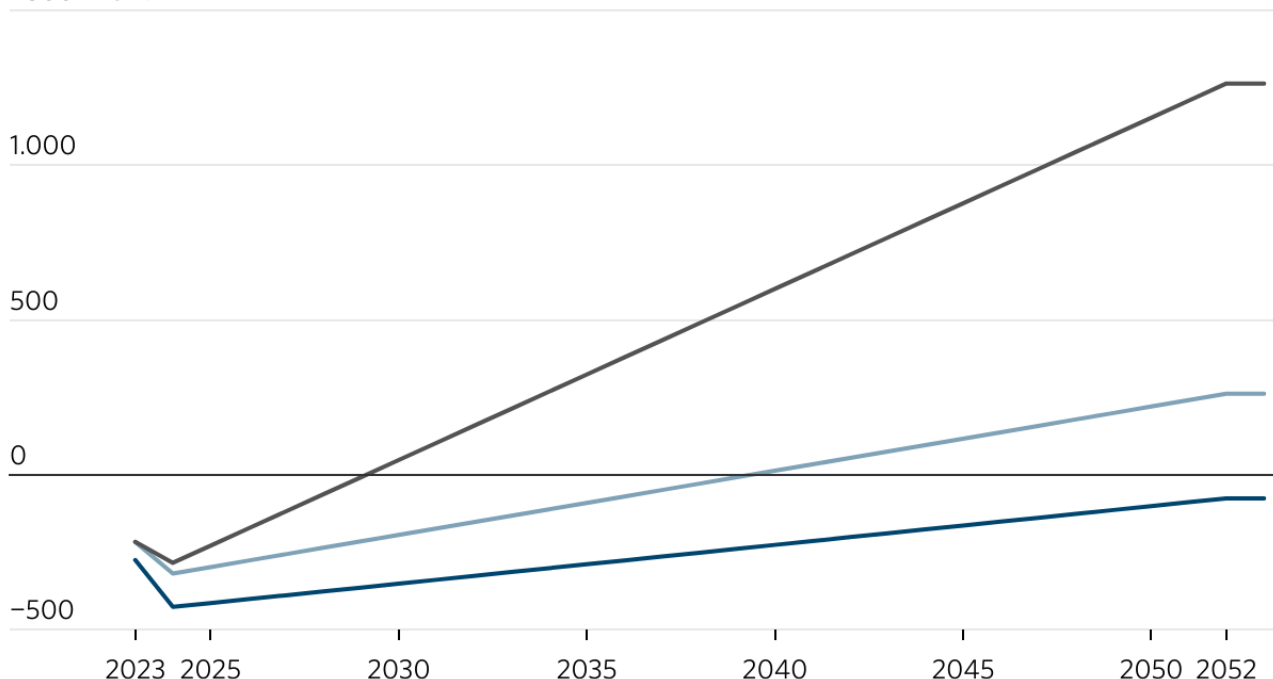
FIGUR 5

Ordningen giver overskud for de offentlige kasser på sigt

Figuren viser 110 procent-ordningens effekt på den offentlige saldo ved forskellige sæt af antagelser.

— BM's og FM's antagelser — FM's alm. gennemslag og fastholdelse svarende til gns.beskæftigelse
— AE's alm. gennemslag og fastholdelse svarende til gns.beskæftigelse

1.500 mio. kr.



Anm.: Angivet i 2021-priser. Beregningerne er uddybet i Boksen sidst i analysen.

Grafik: Arbejderbevægelsens Erhvervsråd • Kilde: AE pba. Finansministeriet/Beskæftigelsesministeriet

Metode: Sådan har vi gjort

Vi har forsøgt at genskabe Beskæftigelsesministeriets/Finansministeriets beregninger på baggrund af beskrivelserne i FiU 2020/2021, Alm. del, svar på spørgsmål 430. Nogle af de parametre, der indgår i beregningen, fremgår ikke af folketingssvaret eller fremgår i afrundet form. Her har vi skruet på parametrene for at ramme de resultater, der er vist i figurerne i folketingssvaret. Vi har bl.a. været nødt til at sætte fastholdelseeffekten til 55 procent for at ramme ministeriernes resultater med en gennemsnitlig uddannelsesvarighed på ét år. Den fastholdelseeffekt er lidt højere end de 50 procent, som vi ovenfor argumenterer for, er højt sat.

Til saldoeffekterne i Figur 5 har vi anvendt den saldoeffekt pr. deltager, der følger af ministeriernes skøn for den umiddelbare saldovirkning efter tilbageløb, og den saldoeffekt pr. fuldtidsbeskæftiget, der følger af ministeriernes skøn for adfærdseffekterne på saldoen.

Bilag: Effektskøn med alternative antagelser

Ordningens effekt på beskæftigelsen ved forskellige antagelser

Tabellen viser 110 procent-ordningens virkning på beskæftigelsen ved forskellige sæt af antagelser.

	Gennemførsel på 80%		Gennemførsel på 70%		Gennemførsel på 60%	
	2030	2052	2030	2052	2030	2052
Fastholdelse $\approx$ 50%, Opkvalificering = 3,6 %-pt	-430	350	-460	220	-490	90
Fastholdelse = 32%, Opkvalificering = 3,6 %-pt	-140	630	-180	500	-210	370
Fastholdelse = 32%, Opkvalificering = 6,0 %-pt	20	1.300	-30	1.090	-90	870
Fastholdelse = 32%, Opkvalificering = 15,9 %-pt	690	4.110	560	3.540	420	2.980
Fastholdelse $\approx$ 50%, Opkvalificering = 6,0 %-pt	-260	1.020	-310	800	-370	590
Fastholdelse $\approx$ 50%, Opkvalificering = 15,9 %-pt	410	3.830	280	3.260	140	2.700

Anm.: Målt i fuldtidspersoner.

Tabel: Arbejderbevægelsens Erhvervsråd • Kilde: AE på baggrund af Finansministeriet/Beskæftigelsesministeriet

-
- 1** Jf. FiU 2020/2021, Alm. del, svar på spørgsmål 311
www.ft.dk/samling/20201/almdel/fiu/spm/311/svar/1805105/2438753.pdf samt FiU 2020/2021, Alm. del, svar på spørgsmål 430
www.ft.dk/samling/20201/almdel/fiu/spm/430/svar/1822916/2470456.pdf
 - 2** Ifølge en evaluering af uddannelsesløftet har 20 procent af uddannelsesforløbene været under 6 måneder, 40 procent har været 6-12 måneder og 40 procent har været over 12 måneder (jf. BDO, 2021: 'Kvantitativ analyse af uddannelsesløft').
 - 3** Det svarer til en antagelse om, at 20 procent af deltagerne får en uddannelse på under 6 måneder og får løftet deres beskæftigelse med 2 procentpoint, mens resten får en uddannelse på over 6 måneder og får løftet deres beskæftigelse med 4 procentpoint.
 - 4** Baseret på RAS-data for 2019. Der er set på gruppen af ufaglærte, gymnasialt uddannede og 'uoplyst uddannelse' under ét.
 - 5** Jf. AE (2019): 'Fra faglært til ufaglært forbedrer de offentlige finanser', De Økonomiske Råd (2018): 'Dansk Økonomi, Efterår 2018' samt H. Bækgaard & A.L. Koch Helsø (2018): 'The Danish Labour Force 1980-2015 - and the importance of education', DREAM Working Paper 2018:1.
 - 6** Jf. Børne- og Undervisningsministeriet (2022): 'Effekter af uddannelsesløft - Fra ufaglært til faglært'.
 - 7** FiU 2017/2018, Alm. del, svar på spørgsmål 25
(www.ft.dk/samling/20171/almdel/fiu/spm/25/svar/1462133/1851125.pdf) og svar på spørgsmål 189 (www.ft.dk/samling/20171/almdel/fiu/spm/189/svar/1469114/1861789.pdf).