

Uddannelseshjælpen hjælper kun få

- Mange er kommet på en lav ydelse, få i job og uddannelse

Mange såkaldt 'uddannelsesparate' unge 25-29-årige modtager den lave uddannelseshjælp længere end maksimum et år, som var målsætningen, da man indførte ydelsen i 2014. Kun 28 pct. af dem, der forlader uddannelseshjælpen, er i uddannelse et år senere, og 40 pct. er tilbage i kontanthjælpssystemet eller uden indkomst. Blandt dem, der starter på en uddannelse, falder halvdelen fra inden for det første år, og de positive effekter af reformen er relativt begrænsede. Cevea opfordrer regeringen til at skabe en reel uddannelseshjælp til unge i kontanthjælpssystemet og ikke blot parkere de unge på en lav ydelse uden udsigt til uddannelse.

Analysen viser:

- En tredjedel af alle uddannelsesparate 25-29-årige i kontanthjælpssystemet er på uddannelseshjælp i over et år, selv om de højst bør være på uddannelseshjælp ét år ifølge lovgivningen
- Blandt de uddannelsesparate, der afsluttede et uddannelseshjælpsforløb i 2018, var 40 pct. enten på selvforsørgelse, dvs. uden nogen registreret indkomst, på kontanthjælp eller tilbage på uddannelseshjælp 12 måneder efter de forlod uddannelseshjælpen. 28 pct. var i uddannelse.
- Af dem, der *kommer* i uddannelse, falder omkring halvdelen fra inden for det første år.
- På baggrund af effektanalyser lavet af Det Økonomiske Råd og Beskæftigelsesministeriet vurderes det, at 14-19 pct. af de 25-29-årige i målgruppen er blevet bedre stillet og er kommet i job eller uddannelse, mens 81-86 pct. er blevet dårligere stillet, da de nu kun har ret til uddannelseshjælp og dermed en markant lavere ydelse.

Cevea mener:

- Rimeligheden af en lav uddannelseshjælp til unge under 30 år forudsætter, at de unge kommer i uddannelse indenfor ca. et år og gennemfører uddannelsen, sådan som det var hensigten i lovgivningen. Det sker ikke for størstedelen.
- For mange unge visiteres som uddannelsesparat og dermed til en lav ydelse. Unge, der reelt ikke er uddannelsesparate og har brug for mere hjælp og kvalificering, inden de er rustet til at tage en uddannelse, bør få en højere ydelse end uddannelseshjælpen.
- Jobcentre og erhvervsskolars indsats for at vejlede og støtte unge bør styrkes markant, så langt flere på uddannelseshjælp ikke alene begynder på en uddannelse, men også gennemfører den.
- Såvel for den enkelte som for samfundet er der store gevinster ved at forbedre indsatsen for, at unge i kontanthjælpssystemet får en bedre støtte til at gennemføre en uddannelse.

KONTAKT

Asbjørn Sonne Nørgaard,
Tlf: 2172 5413
Mail: asn@cevea.dk

FORFATTERE

Ask Lund Jakobsen,
Sarah Dyreborg Henriksen
og Asbjørn Sonne Nørgaard

NOTAT

Udgivet d. 17. 04 2021

CITAT

Nærværende rapport må kun citeres med udtrykkelig kildehenvisning til Cevea.

INDLEDNING

Kontanthjælpssystemet trænger til et gennemsyn, og derfor nedsatte Regeringen i december 2019 Ydelseskommisionen, der har til opgave at gentænke det nuværende system. Kommissionens kommissorium er snævert. Blandt andet skal anbefalingerne være udgiftsneutrale, må ikke svække beskæftigelsen og skal samtidig sikre en balance mellem en rimelig levestandard og en tilstrækkelig tilskyndelse til at arbejde eller uddanne sig.¹ Især præmissen om udgiftsneutralitet gør det svært for kommissionen at tænke progressivt og innovativt.

Særligt kontanthjælpsloftet, 225-timersreglen og integrationsydelsen er allerede blevet kritisk gransket.² Finansministeriets egne beregninger viste, at kontanthjælpsloftet og 225-timersreglen øgede beskæftigelsen med 450 fuldtidspersoner, mens ca. 28.000 kontanthjælpsmodtagere (opgjort som fuldtidspersoner, 2017) oplevede at fald i ydelsen på ca. 1.500 kr. om måneden.³

Der er dog andre udfordringer med kontanthjælpssystemet, som påkalder sig politisk opmærksomhed, og som fortjener en kritisk granskning. Denne analyse fokuserer på de 25-29-årige i kontanthjælpssystemet, der er på den såkaldte *uddannelseshjælp*. En gruppe, Ydelseskommisionen ikke må overse. Mens kontanthjælpsloftet i gennemsnit betød en 12 pct. reduktion i ydelsen for de, der blev berørt, var ydelsesreduktionen for de 25-29-årige, der kom på uddannelseshjælp 45-76 pct. i sammenligning med ydelsen før reformen.⁴

Analysen undersøger, om uddannelseshjælpen virker efter hensigten. Ideen var, at unge uddannelsesparate skulle have en lavere ydelse på SU-niveau, fordi de skulle have et klart incitament til at gå i gang med uddannelse inden for et år. Men mange er der længere, og mange vender tilbage. Desuden falder over halvdelen af dem, der kommer i uddannelse, fra. Det er langt fra intentionen bag indførelsen af uddannelseshjælpen, og spørgsmålet er, om de relativt begrænsede positive effekter af reformen står mål med omkostningerne for dem, der har fået betydeligt mindre at leve for.

DE UNGE I KONTANTHJÆLPSSYSTEMET

Kontanthjælpsreformen fra 2014, introducerede en lavere ydelse, *uddannelseshjælp*, til de unge i kontanthjælpssystemet. Ydelsen er målrettet unge under 30 år uden en erhvervskompetencegivende uddannelse, og grundydelsen er på SU-niveau. Som beskrevet i aftaleteksten "er målet ordinær uddannelse", og de unge "skal derfor stå til rådighed for en indsats, der er rettet mod uddannelse". Den lavere

¹ Beskæftigelsesministeriet (december 2019). *Kommissorium for Ydelseskommisionen*.

² Rockwool Fondens Forskningsenhed (2020). *Integrationsydelse sender mandlige flygtninge hurtigere i job*; FHO (2019). *Choktal: Så meget rammer kontanthjælpssystemet ved siden af*; Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (2019). *Personer ramt af kontanthjælpsloftet*.

³ https://fm.dk/media/16069/Evalueringafjobreformfase1_Oekonomiskanalyse.pdf s. 24.

⁴ Det Økonomiske Råd (2015). *Dansk Økonomi, efterår 2015*. Kapitel 3. Indkomstoverførsler med fokus på kontanthjælp. https://dors.dk/files/media/rapporter/2015/E15/kap_iii/e15_kap_iii_indkomstoverfoersler_med_fokus_paa_kontanthjaelp.pdf s. 251.

ydelse skal tilskynde unge uden kompetencegivende uddannelse til at tage en uddannelse understøttet af individuelt tilrettelagte indsatser samt klare krav og forventninger.⁵

Samtidig med uddannelseshjælpen blev et nyt visitationssystem introduceret til at afgøre, hvor langt borgeren er fra at kunne påbegynde og gennemføre en uddannelse på ordinære vilkår. Unge på uddannelseshjælp bliver enten visiteret som ”åbenlyst uddannelsesparate”, ”uddannelsesparate” eller ”aktivitetsparate” og alle skulle have et ”uddannelsespålæg”. Er man åbenlyst uddannelsesparat, vurderes man ikke at have nogen barrierer for at kunne tage en uddannelse, og man bør derfor kunne begynde på en uddannelse straks. Som uddannelsesparat forventes man med den rette indsats at kunne starte på en uddannelse inden for ca. et år.⁶

Man visiteres som aktivitetsparat, hvis man har faglige, sociale og/eller helbredsrelaterede problemer, der gør, at man har brug for støtte i længere tid og bl.a. har ret til en koordinerende sagsbehandler. Aktivitetsparate får et aktivitetsstillæg til ydelsen, såfremt de deltager i uddannelse, et aktivt tilbud eller har tilknyttet en mentor.⁷ Dermed har aktivitetsparate på uddannelseshjælp samme ydelsesniveau, som de ville have haft før kontanthjælpsreformen. Anderledes ser det ud for de åbenlyst uddannelsesparate og uddannelsesparate, som får lavere ydelser, end de ville have fået før kontanthjælpsreformen.⁸ Rimeligheden af den lavere ydelse er ifølge intentionerne bag reformen, at de unge uddannelsesparate kommer i uddannelse inden for et år og gennemfører den uddannelse, de er begyndt på.

Ydelsesniveauet for de uddannelsesparate er betinget af forsørgerpligt, se tabel 1. Argumentet for uddannelseshjælps lave grundydelse på SU-niveau var, at de ”unge får den samme indkomst på uddannelseshjælp, som når de starter på en uddannelse”.⁹ Heri ligger et styrket økonomisk incitament til at komme i beskæftigelse eller at påbegynde en uddannelse, da ydelsen på kontanthjælp og SU er den samme.¹⁰ Uddannelsesparate ydelsesmodtagere på uddannelseshjælp er dog i realiteten dårligere økonomisk stillet end studerende. F.eks. modregnes indkomst fra bijob i uddannelseshjælpen, men ikke i SU'en, ligesom man ikke kan modtage uddannelseshjælp, hvis man har mere end 10.000 kr. i formue, og man kan heller ikke optage SU-lån.¹¹

Som tabel 1 viser, er det særligt unge mellem 25 og 29 år, der oplevede en stor reduktion i ydelsen med indførelsen af uddannelseshjælpen, men også enlige forsørgere oplevede en 15-20 pct. reduktion i ydelsen. Unge, der lever i parforhold, fik også en betydeligt lavere ydelse (tal ikke vist). I øvrigt oplevede de 25-29-årige, der allerede har en uddannelse, også en stor reduktion i deres kontanthjælpsydelse, hvis de var visiteret som jobparate.

⁵ Beskæftigelsesministeriet (2013). *Aftale om en reform af kontanthjælpsystemet – flere i uddannelse og job*, s. 1-2; Borger.dk: *Uddannelseshjælp - er du under 30 år og har du ikke en uddannelse?*

⁶ Retsinformation (2019). *BEK nr 1180 af 25/11/2019 – Bekendtgørelse om en aktiv beskæftigelsesindsats*, Kapitel 2, §4, stk. 3. samt Beskæftigelsesministeriet (2013). *Aftale om en reform af kontanthjælpsystemet – flere i uddannelse og job*, s. 3. https://bm.dk/media/6496/aftaletekst_kontanthjaelpsreform-pdf.pdf. For en beskrivelse af reformen se også: https://bm.dk/media/5962/effektanalyse_kontanthjelpsreform_apr_16.pdf

⁷ Beskæftigelsesministeriet (2013). *Aftale om en reform af kontanthjælpsystemet – flere i uddannelse og job*, s 2 & 5; Retsinformation (2019). *BEK nr 1180 af 25/11/2019 – Bekendtgørelse om en aktiv beskæftigelsesindsats*, Kapitel 2, §4, stk. 4.

⁸ En enkelt undtagelse er unge med ”psykiske lidelser i det skizofrene spektrum eller med emotionel ustabil personlighedsstruktur af borderline”, som modtager en ydelse på niveau med kontanthjælp før reformen.

⁹ Beskæftigelsesministeriet (2013). *Aftale om en reform af kontanthjælpsystemet – flere i uddannelse og job*, s. 2.

¹⁰ Beskæftigelsesministeriet (2016). *Effektanalyse af kontanthjælpsreformen for unge mellem 25-29 år*, s. 2.

¹¹ Rådet for socialt udsatte og Analyse & Tal (2017). *Holder påstandene? – Gennemgang af det empiriske grundlag for beskæftigelsesreformerne*, s. 143. <https://www.udsatte.dk/publikationer/85/holder-pastandene>

Tabel 1. Ydelse i kr. for uddannelseshjælpsmodtagere, der er uddannelsesparate

Uddannelseshjælp - personer under 30 år	Før reform	Efter reform	Ændring	Aktuelle sats
Under 25 år, hjemmeboende	3.324	2.524	-800	2.728
Under 25 år, udeboende	6.889	5.857	-1.032	6.331
25-29 år, hjemmeboende	10.689	2.524	-8.165	2.728
25-29 år, udeboende	10.689	5.857	-4.832	6.331
Forsørgere, enlige	14.203	11.712	-2.491	12.663

Kilde: Beskæftigelsesministeriet (2017). *Kontanthjælpsreformens effekt på overgangen til kontanthjælp for unge i beskæftigelse og uddannelse*, tabel 1.1. jf. også <https://www.retsinformation.dk/eli/retsinfo/2020/10051>

Når den unge på uddannelseshjælp begynder på en uddannelse, skal jobcenteret og uddannelsesinstitutionen i samarbejde gøre en indsats for at fastholde den unge i uddannelse. Det gælder særligt for de unge, der ikke er åbenlyst uddannelsesparate. Dette indebærer bl.a., at jobcenteret skal informere uddannelsesinstitutionen om den unges uddannelsespålæg. Omvendt skal uddannelsesinstitutionen underrette jobcenteret, hvis de vurderer, at den unge er frafaldt. Der er derudover mulighed for at få tilknyttet en mentor, hvis der er behov for det.¹²

I september 2020 afgav Rigsrevisionen en beretning, der retter kritik mod fastholdelsesindsatsen, som de mener har været mangelfuld. Statsrevisorerne konstaterer sammenfattende, "at målet med reformerne langt fra er nået".¹³

Rigsrevisionen fokuserer i deres beretning på uddannelses- og aktivitetsparate unge under 30 år, fordi begge disse grupper kan ses som udsatte unge, og fordi lovgivningen kræver, at disse grupper får en ekstra støtte og vejledning. Vi fokuserer i denne analyse på de uddannelsesparate og de åbenlyst uddannelsesparate 25-29-årige, fordi disse to grupper i modsætning til de aktivitetsparate ikke er berettigede til det såkaldte aktivitetsstillæg og derfor kun kan få uddannelseshjælp som ydelse. Desuden er antagelsen, at såvel de åbenlyst uddannelsesparate som de uddannelsesparate vil kunne påbegynde uddannelse inden for en tidsramme på et år. I dette ydelsesperspektiv undersøger vi i det følgende de to grupper som en samlet gruppe af uddannelsesparate.

¹² Retsinformation, *LOV nr 548 af 07/05/2019 – Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats*, §30, stk 7 & kapitel 26; STAR, (2019), *Analyse af beskæftigelsesindsatsen for unge i kontanthjælpsystemet*, s. 55. <https://star.dk/om-styrelsen/publikationer/2020/1/analyse-af-beskaeftigelsesindsatsen-for-unge-i-kontanthjaelpssystemet/>

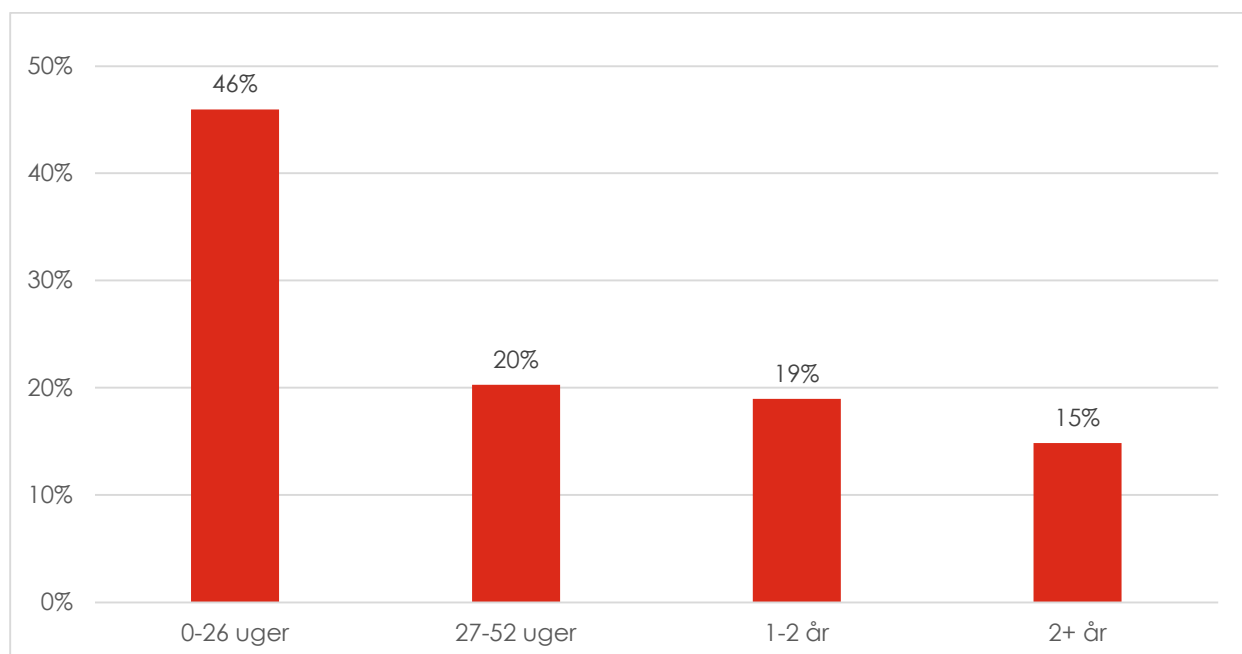
¹³ Rigsrevisionen (2020). Beretning 22/2019: *Indsatsen for at fastholde udsatte unge i uddannelse*, afsnittet "statsrevisorernes bemærkning". <https://www.ft.dk/statsrevisor/20191/beretning/sb22/bilag/1/2246275.pdf>

EN TREDJEDEL ER PÅ YDELSEN FOR LÆNGE

Når en borger visiteres som uddannelsesparate, er der en forventning om, at den unge kan starte på en uddannelse inden for et år. For de åbenlyst uddannelsesparate er der tale om endnu kortere tid.

I november måned 2020 var 26.827 personer på uddannelseshjælp. 9.872 var i aldersgruppen 25-29 år, heraf var 3.519 visiteret som uddannelsesparate. I løbet af hele 2019 var der ifølge Danmarks Statistik (tabel KY031) i alt 9.910 25-29-årige, der var visiteret som uddannelsesparate, og som derfor fik uddannelseshjælp i en kortere eller længere periode.

Figur 1: Andele 25-29-årige på uddannelseshjælp fordelt på varighed på ydelsen, alle uddannelsesparate i november 2020



Note: Igangværende forløb. N= 3.519. Kilde: Jobindsats.dk

To tredjedele af de uddannelsesparate er på uddannelseshjælp i under et år, mens en tredjedel (34 pct.) er på ydelsen i mere end et år. De afgang dermed *ikke* fra uddannelseshjælp inden for den forventede tids-horisont. På tværs af alle måneder fra januar til november 2020 var i gennemsnit 32 pct. af de uddannelsesparate på uddannelseshjælp i mere end et år.

Ifølge Rigsrevisionens undersøgelse af et lidt ældre talmateriale har knap 10 pct. af de uddannelsesparate (men ikke åbenlyst uddannelsesparate) forløb på mere end 2 år, mens 15 pct. er på uddannelseshjælp i 475 dage eller længere.¹⁴Rigsrevisionens afgrænsning af den relevante population samt undersøgelsesperioden er altså forskellig fra vores. Det forklarer givetvis, hvorfor vi ser lidt flere, der har meget lange forløb.

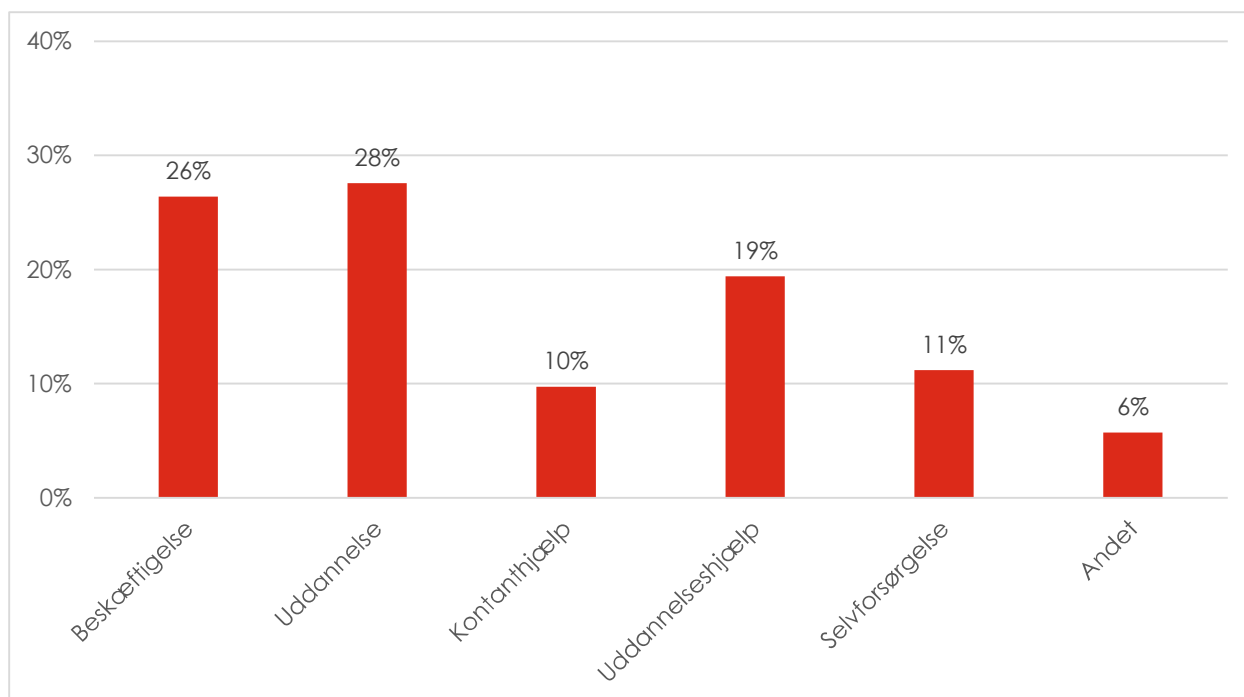
Foruden kriteriet om, at uddannelsesparate bør forlade ydelsen inden for et år, er hovedformålet med uddannelseshjælpen at få unge i gang med en uddannelse. I næste afsnit undersøges derfor, hvad der sker med dem, der rent faktisk forlader uddannelseshjælpen.

¹⁴ Rigsrevisionen (2020). Beretning 22/2019: *Indsatsen for at fastholde udsatte unge i uddannelse*, s. 17.

TO AF FEM ER SELVFORSØRGEDE ELLER TILBAGE I SYSTEMET EFTER 1 ÅR

Figur 2 viser forsørgelsesgrundlaget 12 måneder senere blandt de 25-29-årige, der afgår fra uddannelseshjælp. Status efter afsluttet uddannelseshjælpsforløb er opgjort for alle afsluttede forløb i 2018, som er det seneste år med data for status efter 12 måneder.

Figur 2: Arbejdsmarkedsstatus 12 måneder efter afsluttet forløb i 2018, 25-29-årige



Note: Beskæftigelse omfatter både lønmodtagerbeskæftigelse og fleksjob. Andet inkluderer dagpenge, sygedagpenge, orlov, barselsdagpenge mv. N=7.806. Kilde: Jobindsats.dk

Ét år efter afsluttet forløb er andelen i uddannelse – dvs. den andel, der lever op til reformens grundlæggende intention – 28 pct. Dertil kommer, at 26 pct. er i beskæftigelse. Det skal her bemærkes, at personer i beskæftigelse kan have været på kortere kurser såsom forberedende voksenuddannelse (FVU) eller HF-enkeltfag.

Samtidig fremgår det, at 11 pct. er selvforsørgede, mens 19 pct. er tilbage på uddannelseshjælp og 10 pct. på kontanthjælp¹⁵ et år efter, at de forlod uddannelseshjælpen. I betragtning af, at vi alene ser på dem, der er visiteret som uddannelsesparate, er det en bemærkelsesværdigt stor andel – i alt ca. 40 pct., som hverken er i uddannelse eller beskæftigelse et år efter at have forladt uddannelseshjælpen.

¹⁵ Personer på kontanthjælp kan både have forladt kontanthjælpsystem for en periode eller være overgået direkte fra uddannelseshjælp til kontanthjælp, fordi de er fyldt 30 år.

MERE END HALVDELEN FRAFALDER UDDANNELSEN

Ét er, om de unge uddannelsesparate kommer i uddannelse. Noget andet er, om de forbliver i uddannelse eller falder fra. En analyse fra Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR) undersøger uddannelseshjælpsmodtagere i 2016. Beregninger på baggrund af analysen viser, at 51,5 pct. af de uddannelsesparate, der starter på en uddannelse, er faldet fra inden for et år.¹⁶ En analyse fra Finansministeriet, der anvender samme metode, får stort set samme resultater.¹⁷ I Rigsrevisionens nylige beretning er frafaldet endnu større, 66-85 pct. afhængig af opgørelsesmetoden.¹⁸ Men som nævnt ser Rigsrevisionen udelukkende på gruppen af udsatte unge på uddannelseshjælp, herunder de aktivitetsparate, som ikke oplevede en ydelsesreduktion. Til gengæld ser Rigsrevisionen ikke på, hvordan det går med de åbenlyst uddannelsesparate. Vores fokus er på den gruppe, som har fået en lavere ydelse efter 2014-reformen.

En anden analyse fra STAR viser, at en stor andel af alle uddannelseshjælpsmodtagere har forsøgt sig med en uddannelse uden at gennemføre. 88 pct. af de åbenlyst uddannelsesparate i 2016 havde modtaget SU inden for de seneste tre år forud for uddannelseshjælpsforløbet, mens dette gjaldt for 72 pct. af de uddannelsesparate. Selv de unge, der vurderes som åbenlyst uddannelsesparate, har altså ofte uddannelsesfrafald i bagagen.¹⁹ Det kunne tyde på, at de har en række udfordringer i forhold til at kunne gennemføre en uddannelse.

Med andre ord er det svært for mange uddannelsesparate uddannelseshjælpsmodtagere at få fodfæste i det ordinære uddannelsessystem. 34 pct. er på uddannelseshjælp i mere end et år, kun 28 pct. af de uddannelsesparate, der forlader uddannelseshjælpen, er i uddannelse efter et år, og blandt dem, der kommer i uddannelse, frafalder over halvdelen. Størstedelen af unge, der efter 2014-reformen ender på den lave uddannelseshjælp og klassificeres som uddannelsesparate, får således ikke en uddannelse i forlængelse af uddannelseshjælpen, sådan som reformen forudsatte og håbede på.

Spørgsmålet er derfor om reformen overhovedet havde en effekt? Hvor mange flere kom i uddannelse og jobs, og hvor mange blev bare fattigere på grund af den lave uddannelseshjælp?

RELATIVT SMÅ POSITIVE EFFEKTER AF UDDANNELSESHJÆLPEN

Det er notorisk svært at bestemme effekten af en del af en reform, der inkluderer flere elementer. 2014-reformen introducerede ikke alene en lavere ydelse (uddannelseshjælpen) for de uddannelsesparate 25-29-årige, men også lavere kontanthjælp for de 25-29-årige med uddannelse, et nyt 'uddannelsespålæg' for de 25-29-årige uden uddannelse samt større krav om at arbejde for den tildelte ydelse, fx i form af 'nyttejobs'. Dertil kommer, at man ikke har en fuld sammenlignelig gruppe før reformen, da man før

¹⁶ Vægtet gennemsnit af frafaldet for åbenlyst uddannelsesparate på 45 pct. og uddannelsesparate på 54 pct. Lønnede praktikker er medregnet. Uden disse stiger frafaldet til 61,1 pct.; STAR (2018). *Unge vej fra uddannelseshjælp til uddannelse og beskæftigelse*, tabel 5.1 og bilag 6. <https://star.dk/media/9129/unges-vej-fra-uddannelseshjælp-til-uddannelse-og-beskaeftigelse.pdf>. Undersøgelsen er lavet for alle 18-29-årige, men frafaldet ser ikke ud til at være aldersbetinget i større omfang. Om noget, er frafaldet større blandt de 25-29-årige, idet gennemsnitsalderen for de frafaldne er højere end for dem, der fortsat er i uddannelse blandt de åbenlyst uddannelsesparate, jf. Bilag 6.

¹⁷ Finansministeriet (2018): *Uddannelsesfrafald blandt unge med uddannelsespålæg*, s. 14. <https://rar-bm.dk/media/9278/baggrundsanalyse-ungeudspil-uddannelsesfrafald-blandt-unge-med-uddannelsespaalaeg.pdf>

¹⁸ Rigsrevisionen (2020). Beretning 22/2019: *Indsatsen for at fastholde udsatte unge i uddannelse*, s. 23-25

¹⁹ STAR (2019). *Hvem er uddannelseshjælpsmodtagerne?* Bilag 3 og 4. <https://star.dk/media/12074/c-users-b008976-desktop-hvem-er-uddannelseshjælpsmodtagerne.pdf>

2014 ikke opererede med begrebet uddannelsesparate/åbenlyst uddannelsesparate. Der findes derfor ingen analyser af den *isolerede effekt* af den ydelsesreduktion, som introduktionen af uddannelseshjælpen betød. Men der er en række analyser af reformens effekter, som kan give et fingerpeg.

Det Økonomiske Råd

Det Økonomiske Råd (DØR) undersøgte i 2015 effekten af reformen for alle 25-29 årige i kontanthjælpssystemet og dermed både dem med og uden uddannelse, herunder både uddannelses- og aktivitetsparate. Det er altså ikke kun de uddannelsesparate uden erhvervsuddannelse, der er i fokus i DØRs analyse. DØR viste, at *afgangen* fra kontanthjælpssystemet steg med 9 pct.-point for de 25-27-årige som følge af 2014-reformen. Heraf overgik 1,5 pct.-point dog til selvforsørgelse, hvilket vil sige, at de slet ingen indkomst har. Omkring 6 pct.-point kom i uddannelse og ca. 1 pct.-point kom i beskæftigelse.²⁰ DØRs analyse viser ikke, om dem der kommer i uddannelse rent faktisk også gennemfører den. Som vi så ovenfor, falder over halvdelen af dem, der begynder på en uddannelse, fra.

Reformen vil dog også betyde en mindre *tilgang* til kontanthjælpssystemet på grund af de forringede ydelser, som gør det relativt mere attraktivt at tage et job eller påbegynde en uddannelse. DØR estimerer, at 1,5 pct.-point færre 25-29-årige modtager uddannelses- og kontanthjælp som følge af reformen, og den effekt dækker både over en øget afgang og en mindre tilgang.²¹

DØR lavede også separate analyser af beskæftigelseseffekten. Ifølge DØR øgede 2014-reformen beskæftigelsesandelen blandt alle 25-29-årige med 0,5-0,8 pct.-point svarende til 1.600-2.600 personer.²² Til sammenligning var der 16.903 25-29-årige personer, som i 2014 var enten uddannelsesparate og derfor i kortere eller længere tid modtog uddannelseshjælp, eller jobparate (fordi de havde en uddannelse) og derfor i en kortere eller længere periode var på den lavere kontanthjælp, som også var en del af reformen.²³ Gruppen af uddannelsesparate på uddannelseshjælp udgør to tredjedele, mens de jobparate på kontanthjælp udgør en tredjedel af de 16.903 personer.

Et rimeligt gæt er derfor, at ca. to tredjedele af beskæftigelseseffekten vedrører dem, der stod til at blive klassificeret som uddannelsesparate og dermed ville være kommet på uddannelseshjælp. Dvs. en øget beskæftigelse på 1.050-1.750 personer for denne gruppe. Som sagt, er dette effekten af alle reformens elementer, herunder det nye uddannelsespålæg, og ikke alene af den lavere ydelse. Den resterende beskæftigelseseffekt beregnet af DØR – 550-850 personer – vurderer vi, især kommer fra gruppen af de 25-29-årige jobparate (med uddannelse), som også oplevede store ydelsesreduktioner med 2014-reformen.

DØRs analyser viser således effekterne af 2014-reformen, og ikke kun effekten af den lave uddannelseshjælp. En ny analyse viser, at uddannelsespålægget i sig selv også kan være ganske afgørende for, om unge i kontanthjælpssystemet er i uddannelse.²⁴ Et yderligere problem i denne sammenhæng er, at analysen af afgang fra kontanthjælpssystemet ikke kun fokuserer på dem, der er på uddannelseshjælp,

²⁰ Det Økonomiske Råd (2015). *Dansk Økonomi, efterår 2015*. Kapitel 3. Indkomstoverførsler med fokus på kontanthjælp. https://dors.dk/files/media/rapporter/2015/E15/kap_iii/e15_kap_iii_indkomstoverfoersler_med_fokus_paa_kontanthjaelp.pdf s. 258.

²¹ Ibid. s. 253.

²² Ibid. s. 264.

²³ Det er de grupper, som oplevede den største reduktion i ydelsen. Jobparate kontanthjælpsmodtagere er medregnet her, fordi de indgår i DØRs effektanalyser, www.statistikbanken.dk KY031.

²⁴ En nylig analyse viser, at unge aktivitetsparate, der med reformen ikke oplevede en ydelsesreduktion men fik et uddannelsespålæg, i stigende grad dropper ud af deres uddannelse, når de bliver 30 år, og uddannelsespålægget bortfalder. Se Helle Bendix Kleif & Jacob Nielsen Arendt (2020). "Incentive effects of cash benefit among lowskilled

men også inkluderer de 25-29-årige, der har taget en uddannelse, og som derfor ikke kommer på uddannelseshjælp. Beskæftigelsesministeriet har til gengæld lavet afgangsanalyser, som fokuserer på de unge uden uddannelse.

Beskæftigelsesministeriet

Beskæftigelsesministeriet har i to analyser undersøgt effekterne af 2014-reformen, dels en analyse af *afgangseffekter* og dels en analyse af *tilgangseffekter*. Ministeriet har i analysen af afgangseffekter alene fokus på gruppen af 25-29-årige, der ikke har en uddannelse og derfor kommer på uddannelseshjælp efter reformen, men analysen inkluderer også de aktivitetsparate, der får et aktivitetstillæg, og dermed ikke går ned i ydelse som følge af reformen.²⁵ Analysen viser, at reformen øger afgang til uddannelse eller beskæftigelse med 750 personer svarende til 8 pct. af dem, der blev indplaceret i 2013. Effekten må forventes overvejende at have været blandt unge uden aktivitetstillæg – altså de uddannelsesparate på den lave ydelse, som der var ca. 11.500 af i 2014. Effekten er størst de første måneder efter reformen trådte i kraft og bliver mindre med tiden. Lige så bemærkelsesværdigt er det, at der *ikke* er signifikante langsigtede effekter 3-4 måneder efter reformens ikrafttræden blandt de ledige, der har været på kontanthjælp/uddannelseshjælp i mere end ni måneder. Der er altså ingen dokumenterbar effekt for dem, der har været længe i kontanthjælpssystemet.

Beskæftigelsesministeriets analyse af *tilgangseffekter* undersøger, hvor mange færre 25-29-årige i uddannelse eller beskæftigelse, der overgår til kontanthjælpssystemet på grund af 2014-reformen.²⁶ Analysen viser, at reformen afholder mellem 1.200 og 2.000 fuldtidspersoner i job eller uddannelse fra at tilgå kontanthjælpssystemet. Dvs. personer som før reformen ville være blevet ledige og kommet på kontanthjælp. Det svarer til en reduktion i tilgangen til kontanthjælp/uddannelseshjælp på 5-10 pct. ifølge analysen.

En af forklaringerne er ifølge analysen, at flere i jobs accepterer en lavere løn – den såkaldte reservatonsløn, fordi ydelsen i kontanthjælpssystemet er blevet lavere. Analysen viser dog, at det især er blandt dem, der er i uddannelse, at færre dropper ud og overgår til kontanthjælpssystemet. Om det særligt er dem, der ikke er studieaktive, der bliver længere i uddannelses- og SU-systemet, siger analysen ikke noget om. Igen er det dog værd at bemærke, at den mindre tilgang ikke alene kan tilskrives effekten af den lavere ydelse, men er den samlede effekt af alle reformens elementer.

Ligesom DØRS analyser, kan Beskæftigelsesministeriets analyse af afgangseffekter heller ikke isolere den selvstændige effekt af ydelsesreduktionen. Desuden inkluderer analysen af tilgangseffekter både effekten af den lavere uddannelseshjælp og den reducerede kontanthjælp for unge, der allerede har taget en uddannelse.

En samlet vurdering af effekterne for uddannelsesparate

På baggrund af især Beskæftigelsesministeriets evalueringer kan vi vurdere de samlede effekter for de uddannelsesparate 25-29-årige. Spørgsmålet er, hvor mange færre der er i kontanthjælpssystemet, og som er kommet i beskæftigelse eller uddannelse som følge af reformen. Det er vigtigt at holde sig for øje, at både DØRS' og Beskæftigelsesministeriets beregninger inkluderer effekten af andre elementer i

young adults: Applying a regression discontinuity design”, *PlosOne* 15(11) <https://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0241279>

²⁵ Beskæftigelsesministeriet (2016). *Effektanalyse af kontanthjælpsreformen for unge mellem 25-19 år*. https://bm.dk/media/5962/effektanalyse_kontanthjælpsreform_apr_16.pdf

²⁶ Beskæftigelsesministeriet (2017). *Kontanthjælpsreformens effekt på overgangen til kontanthjælp for unge i beskæftigelse og uddannelse*. https://bm.dk/media/6884/analyse_kontanthjælpsreformens_tilgangseffekter.pdf.pdf

2014-reformen end blot reduktionen i ydelsen for dem, der efter reformen kommer på uddannelseshjælp, herunder blandt andet uddannelsespålægget. Desuden dækker den mindskede tilgang også over unge, som ville komme på kontanthjælp og ikke uddannelseshjælp. Det betyder, at vores vurdering vil *overvurdere* den de positive effekter af introduktionen af uddannelseshjælpen. Om noget, er effekten af introduktionen af uddannelseshjælp *mindre* end angivet i tabel 2.

Den samlede effekt af reformen består af to dele: for det første er der færre, der tilgår uddannelseshjælpen, og for det andet er der flere, der forlader systemet.

Tabel 2. Reformeffekter for uddannelsesparate 25-29-årige (antal/andel færre i kontanthjælpssystemet).

	Antal personer
Uddannelsesparate i alt (2014)	11.500
Øget afgang	750
Mindsket tilgang	1.200-2.000
Samlet effekt	1.950-2.750
Samlet effekt i pct. ²⁷	14-19 pct.

Kilde: DØRS, Beskæftigelsesministeriet og DST, KY031

Lægges de to effekter sammen – dvs. 1.200-2.000 færre tilgået og 750 flere afgang, er der altså mellem 1.950 og 2.750 færre på uddannelseshjælp/kontanthjælp som følge af reformen. Denne effekt skal sættes i forhold til antallet af personer, der rent faktisk var på uddannelseshjælp (i 2014), samt de, der ville kunne komme på uddannelseshjælp, hvis de var tilgået kontanthjælpssystemet fra job eller uddannelse. Derfor er vores vurdering, at mellem 14 pct. og 19 pct. færre er på kontanthjælpssystemets lave sats for uddannelsesparate unge, end det ville have været tilfældet uden reformen. Vores estimat svarer i øvrigt til Beskæftigelsesministeriet, der fandt en 8 pct. *øget afgang* samt en 5-10 pct. *mindre tilgang*, eller tilsammen 13-18 pct. Disse er overvejende kommet i beskæftigelse eller er under uddannelse. Men de resterende 81-86 pct. er altså ringere stillet, end de ville have været uden reformen. Den ydelse, de har adgang til er 45-76 pct. lavere end den ydelse, de ville have modtaget uden reformen.²⁸

Effektanalyserne viser dog også to andre ting, som er væsentlige, når man vurderer reformens effekter:

²⁷ Beregnet som: Bedre stillet: [750 (øget afgang) + 1.200/2.000 (mindsket tilgang)] divideret med [11.500 (på kontanthjælp i 2014) + 750 (øget afgang) + 1.200/2.000 (mindsket tilgang)]. De øvrige stilles ringere.

²⁸ Det Økonomiske Råd (2015). *Dansk Økonomi, efterår 2015*. Kapitel 3. Indkomstoverførsler med fokus på kontanthjælp. https://dors.dk/files/media/rapporter/2015/E15/kap_iii/e15_kap_iii_indkomstoverfoersler_med_fokus_paa_kontanthjaelp.pdf s. 251.

For det første finder Beskæftigelsesministeriet ingen signifikante, langsigtede afgangseffekter blandt ledige, der har modtaget hjælp i mere end 9 måneder. Som vi har vist ovenfor, er der en ganske stor andel, der modtager uddannelseshjælp i mere end 9 måneder. Konkret fandt vi stik imod reformens intentioner, at 34 pct. var på uddannelseshjælp i mere end 12 måneder. Hvis Beskæftigelsesministeriets analyser står til troende, er der *ingen* dokumenterede, positive afgangseffekter for denne gruppe, der i meget lang tid har måtte klare sig på den lave uddannelseshjælp. DØR analyserer ikke dette.

For det andet er en sjettedel af dem, der afgang fra kontanthjælpssystemet som følge af reformen, afgang til 'selvforsørgelse' ifølge DØR, dvs. de har ingen registreret indkomst efter, at de som følge af reformen, er afgang fra kontanthjælpssystemet. Hvad der mere specifikt kan forklare den øgede afgang til selvforsørgelse, kan ikke afgøres her.

CEVEA MENER...

For den enkelte unge har det store personlige omkostninger at stå uden uddannelse og job. *Dels* nu og her, hvis man kommer på den lave uddannelseshjælp. *Dels* på længere sigt, hvis ikke man får en uddannelse. Men det er ikke alle, der har lige gode betingelser for at gennemføre en uddannelse. Nogle skal have hjælp og støtte og måske også et ekstra skub for at gennemføre en uddannelse.

Det har også store samfundsøkonomiske konsekvenser, hvis unge ikke kommer i uddannelse og job. Hvis det lykkes at få blot 5.000 flere udsatte unge om året i beskæftigelse, vil det ad åre give en permanent forbedring af de offentlige finanser på ca. 12 mia. kr., beskæftigelsen vil stige markant, og allerede efter 5 år vil BNP være vokset med 3-4 mia. kroner.²⁹

Men det er ikke ligegyldigt, hvilken type beskæftigelse der er tale om. Uddannelse er en god investering for samfundet. En analyse fra AE-Rådet viser, at hvis man årligt løfter 2.000 ufaglærte til faglærte, vil det forbedre de offentlige finanser med 2,7-3 mia. kroner, på sigt vil samfundsøkonomien vokse med 12 mia. kroner, og uligheden vil blive mindre.³⁰ Ca. hver syvende unge mellem 15 og 29 år er hverken i uddannelse eller job.³¹

Derfor er det afgørende, at man politisk gør sig store anstrengelser for at få flere unge til at gennemføre en uddannelse. Reformen af kontanthjælpen i 2014 og indførelsen af et uddannelsespålæg og den lavere uddannelseshjælp for de 25-29-årige var et forsøg på at imødegå denne udfordring ved at øge incitamentet til at tage en uddannelse. Reformen har dog kun i begrænset omfang levet op til intentionen. Mindst 80 pct. i målgruppen er blevet ramt økonomisk af reformen uden at være kommet i job eller uddannelse:

- Rimeligheden af en lav uddannelseshjælp til unge under 30 år forudsætter, at de unge kommer i uddannelse indenfor ca. et år og gennemfører uddannelsen, sådan som det var hensigten i lovgivningen. Det sker ikke for størstedelen.

²⁹ Marie Louise Schultz-Nielsen og Jan Rose Skaksen (2016). *Den økonomiske gevinst ved at inkludere de udsatte unge*. Rockwool Fondens Forskningsenhed. Udsatte unge defineres her som unge i alderen 25-29 år, som ikke har været i job eller uddannelse minimum 2 år. https://www.rockwoolfonden.dk/app/uploads/2016/01/Study-paper-39_Final.pdf

³⁰ AE-rådet (2019). *Fra ufaglært til faglært forbedrer de offentlige finanser*. https://www.ae.dk/sites/www.ae.dk/files/dokumenter/publikation/ae_fra-ufaglaert-til-faglaert-forbedrer-de-offentlige-finanser_dynamiske-effekter-af-uddannelse_0.pdf.

³¹ <https://www.ae.dk/analyser/i-dele-af-danmark-er-hver-5-ung-ikke-i-job-eller-under-uddannelse>

- Det tyder på, at alt for mange unge visiteres som uddannelsesparate og dermed til en lav ydelse. Unge der reelt ikke er uddannelsesparate og har brug for mere hjælp og opkvalificering, inden de er rustet til at tage en uddannelse, bør få en højere ydelse end uddannelseshjælpen, sådan som det var hensigten med reformen.
- Jobcentre og erhvervsskolars indsats for at vejlede og støtte unge bør styrkes markant, så langt flere på uddannelseshjælp ikke alene begynder på en uddannelse, men også gennemfører den.

DATA OG METODE

Tallene i denne analyse baserer sig på diverse analyser samt data fra Jobindsats.dk

Varighed

Målingen viser antal uddannelseshjælpsforløb på et givet tidspunkt (november 2020) fordelt efter, hvor længe personerne i uddannelseshjælpsforløbene har modtaget uddannelseshjælp.

Arbejdsmarkedsstatus efter afsluttet uddannelseshjælpsforløb

Arbejdsmarkedsstatus efter afsluttet forløb viser den procentvis fordeling af personernes arbejdsmarkedsstatus 12 måneder efter, at de har afsluttet et uddannelseshjælpsforløb.

Beskæftigelse inkluderer fleksjob.

Kategorien 'andet' dækker over orlov, barselsdagpenge, servicejob, skoleydelse, ydelser efter lov om social service, f.eks. tilskud til pasning af syge samt andre forløb, sygedagpenge og dagpenge. Der skal være tale om mindst 1 kalendermåneds fravær af uddannelseshjælp, før det registreres som et afsluttet forløb. Det betragtes som et nyt forløb, hvis uddannelseshjælpen genoptages efter der i en forudgående sammenhængende kalendermåned ikke har været udbetalt uddannelseshjælp.

Visitationskategorier

Med det nuværende visitationssystem visiteres uddannelseshjælpsmodtagere som åbenlyst uddannelsesparat, uddannelsesparat eller aktivitetsparat. I notatet er åbenlyst uddannelsesparate og uddannelsesparate slået sammen og omtales blot som uddannelsesparate.

Vi er opmærksomme på, at uddannelsesparate ikke er en homogen gruppe.³² Fællesnævneren er, at alle uddannelsesparate - til forskel fra de aktivitetsparate - forventes at kunne komme i uddannelse inden for et år. Samtidig har alle uddannelsesparate - særligt de 25-29-årige - været økonomisk berørt af 2014-sreformen og oplevet en markant ydelsesnedgang. Derfor behandles åbenlyst uddannelsesparate og uddannelsesparate som en samlet gruppe i analysen.

³² STAR (2019). *Hvem er uddannelseshjælpsmodtagerne?*