

**Bilag 3.
Ekspertgruppe for fremtidens beskæftigelsesindsats**

Ekspertgruppens analyse “Et historisk tilbageblik på arbejdsmarkedspolitik i Danmark”

Et historisk tilbageblik på ledighed, beskæftigelse og arbejdsmarkedspolitik i Danmark

Baggrund for ekspertgruppens analyse

Ekspertgruppen for fremtidens beskæftigelsesindsats er blevet nedsat til at kortlægge, undersøge og foreslå modeller for en reform af beskæftigelsesindsatsen med fokus på større frihed, forenkling og værdighed.¹ Derudover skal reformforslaget reducere udgifterne til indsatsen uden at den strukturelle beskæftigelse svækkes. Baggrunden er en utilfredshed med det nuværende beskæftigelsessystem, hvor indsatsen i høj grad styres af politisk fastsatte proceskrav, udmøntet i et omfattende regelsæt, der inddeler ledige i en række forskellige målgrupper, og hvor der er forskelle i de lediges pligter og rettigheder samt i, hvad kommunerne kan og skal gøre for de ledige.

Et vigtigt spørgsmål for ekspertgruppens arbejde er, om grundstrukturen i det nuværende beskæftigelsessystem er afgørende for at opnå den høje beskæftigelse i Danmark? Svaret på dette spørgsmål har betydning for, om ekspertgruppen skal søge efter forbedringer inden for det nuværende beskæftigelsessystem eller arbejde med mere grundlæggende reformer af hele systemet.

Ekspertgruppen har på den baggrund foretaget en undersøgelse af, hvordan befolkningens tilknytning til arbejdsmarkedet har udviklet sig i takt med udviklingen i beskæftigelsesindsatsen. Analysen blev offentliggjort i foreløbig form i oktober 2023, hvor også Rockwool Fonden udgav en lignende analyse af betydningen af 1990'ernes arbejdsmarkedsreformer for beskæftigelse og ledighed². Konklusionerne understøttes også af tidligere analyser, som har fundet lignende resultater.³ Ekspertgruppens foreløbige analyse er nu opdateret ifm. ekspertgruppens endelige afrapportering.

Undersøgelsen tyder på, at mens ledigheden er faldet markant siden introduktionen af den aktive indsats i midten af 1990'erne, så har dette ikke været modsvaret af en lige så stor stigning i beskæftigelsen. Det er svært at måle effekten, bl.a. pga. større tendenser i uddannelses- og tilbagetrækningsadfærd, som påvirker særligt de unges og de ældres arbejdsmarkedstilknytning over de seneste 30 år. Der ses derfor på en midtergruppe af 30-49-årige. For denne gruppe kan ca. en tredjedel af

¹ Kommissorium for Ekspertgruppe for fremtidens beskæftigelsesindsats kan læses her bm.dk/me-dia/bpwipb3j/kommissorium.pdf.

² Jonassen, Anders Bruun, 2023. En revurdering af betydningen af 1990ernes arbejdsmarkedsreformer for ledigheden i Danmark. Rockwool Fonden.

³ Tranæs, Torben, 2013. Aktivering og den danske arbejdsmarkedsmodel. *Nationaløkonomisk Tidsskrift* 151 (2013): 278-293. og Bækgaard, Hans og Helsø, Anne-Line Koch, 2023. Labour Force Participation and Education. *Nationaløkonomisk tidsskrift* 2023:1.

faldet i ledigheden siden 1990'erne tilskrives en stigning i personer i arbejde og uddannelse, mens de resterende to tredjedele er modsvaret af en stigning i personer uden for arbejdsstyrken ekskl. studerende. Analysen understreger betydningen af at se på beskæftigelse frem for registreret ledighed som det relevante succesmål for beskæftigelsesindsatsen.

Den aktive beskæftigelsesindsats og faldet i ledigheden

Danmarks flexicurity-model er både nationalt og internationalt anerkendt for sin kombination af økonomisk sikkerhed, fleksibilitet på arbejdsmarkedet og en aktiv beskæftigelsesindsats. Disse elementer – og særligt introduktionen af den moderne aktive beskæftigelsesindsats – anses ofte som værende væsentlige for nedbringelsen af den strukturelle ledighed siden midten af 1990'erne.⁴

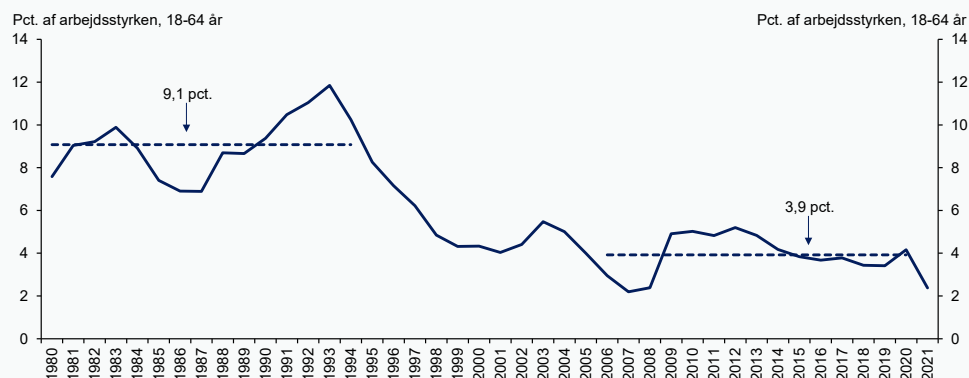
Arbejdsmarkedet var ved starten af 1990'erne præget af høj arbejdsløshed og lav jobomsætning. I samme periode var det danske beskæftigelsessystem kendetegnet ved få målgrupper og få ydelser, som borgere kunne modtage. Indsatsen målrettet borgere uden job var betydeligt mindre intensiv end i dag og dagpengeperioden var længere.

Fra 1990'erne blev der gennemført en række arbejdsmarkedsreformer, der lagde grundstenene til den aktive beskæftigelsesindsats, som vi kender den i dag. For eksempel var Arbejdsmarkedsreformen fra 1994 central for etableringen af et ret og pligt-baseret system, hvor lediges pligt til at stå til rådighed for arbejdsmarkedet blev skærpet. Efter 30 års arbejdsmarkedsreformer er dette system gradvist udbygget ved en fremrykning og intensivning af aktivering, som i dag også i højere grad omfatter borgere længere fra arbejdsmarkedet. Der er samtidig oprettet en række nye målgrupper og ydelser, hvor borgeres forskellige rettigheder stilles over for forskellige pligter, fx ift. deres rådighed for arbejdsmarkedet og jobsøgning. Fra 1994 og frem til 2010 blev dagpengeperioden også afkortet i flere omgange fra syv år til de nuværende to år.

Samtidig med ændringerne i den aktive arbejdsmarkedspolitik observeres et stort fald i ledigheden. Dette er illustreret i *figur 1*. Den gennemsnitlige ledighed faldt fra godt 9 pct. af arbejdsstyrken i 1980-1994 til knap 4 pct. i perioden 2006-2020 for befolkningen i den erhvervsaktive alder fra 18 til 64 år. Dette svarer til en reduktion på knap 160.000 ledige målt i forhold til befolkningen i 2021. Til sammenligning er ledigheden aktuelt på omkring 84.000 fuldtidspersoner i alt (august, 2023).

⁴ Se fx Kreiner, Claus Thustrup og Svarer, Michael, 2022. Danish Flexicurity: Rights and Duties. Journal of Economic Perspectives, 36(4): 81-102.

Figur 1
Ledighedsprocent, andel ledige af arbejdsstyrken, 18-64 år



Anm.: Opgørelsen er i november hvert år. Ledighedsprocenten angiver andelen af ledige personer som andel af arbejdsstyrken. Arbejdsstyrken består af beskæftigede (inkl. personer i støttet beskæftigelse) og ledige i november. Studerende, som også har beskæftigelse, tæller som beskæftigede i opgørelsen og indgår dermed i arbejdsstyrken. Opgørelsen afviger fra øvrige statistikker af ledighed, som ofte er opgjort i fuldtidsledige og er sæsonkorrigeret. De stiplede linjer angiver gennemsnitligt niveau for perioderne 1980-1994 og 2006-2020.

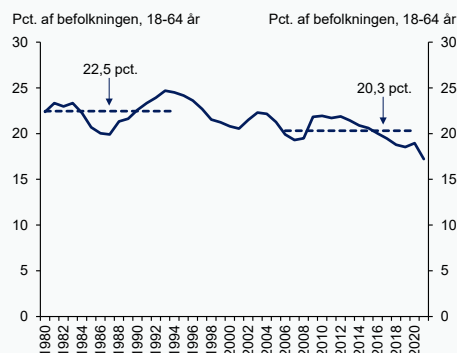
Kilde: RAS og egne beregninger.

Faldet i ledighed modsvares i mindre omfang af højere beskæftigelse

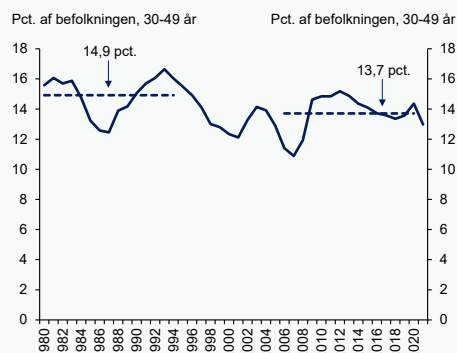
Samlet set er den registrerede ledighed altså faldet markant siden 1990'erne. Det er naturligt at tænke, at faldet i ledigheden modsvares af en tilsvarende stigning i beskæftigelsen. Afgang fra ledighed betyder dog ikke nødvendigvis tilgang til beskæftigelse. En person, der afdækker fra ledighed, kan overgå til at være hhv. i beskæftigelse eller uden for arbejdsstyrken, da arbejdsstyrken udgøres af summen af de beskæftigede og de ledige. Personer uden for arbejdsstyrken tæller dem, der hverken er beskæftigede eller registreret ledige, herunder eksempelvis personer, der varigt har trukket sig fra arbejdsmarkedet, fx på en tilbagetrækningsordning, personer der ikke står til rådighed for arbejde, fx sygedagpengemodtagere, eller personer, der er udrejst af landet. Blandt ydelsesmodtagere er det dagpengemodtagere samt job- og åbenlyst uddannelsesparate borgere i kontanthjælpssystemet, der tæller med i den registrerede ledighed.

I det følgende belyses i hvor høj grad faldet i ledigheden er sammenfaldende med et tilsvarende fald i personer uden arbejdsmarkedstilknytning, dvs. et fald i antal personer som hverken er i job eller uddannelse. *Figur 2* viser, at andelen af befolkningen i den erhvervsaktive alder, som hverken er under uddannelse eller i job, falder fra 22,5 pct. i perioden 1980-1994 til 20,3 pct. i 2006-2020. Dette fald på godt 2 pct.-point i andelen uden arbejdsmarkedstilknytning svarer til knap 80.000 personer målt i forhold til befolkningen i 2021. Faldet i personer uden arbejdsmarkedstilknytning er derfor kun ca. halvt så stort som faldet i ledigheden beskrevet ovenfor.

Figur 2
Andel hverken i job eller uddannelse, 18-64 år



Figur 3
Andel hverken i job eller uddannelse, 30-49 år, dansk herkomst



Anm.: De stiplede linjer angiver gennemsnitligt niveau for perioderne 1980-1994 og 2006-2020 henholdsvis.
Kilde: RAS og egne beregninger.

Dette er uddybet i *tabel 1*, der viser den fulde dekomponering af ændringen over tid i hhv. ledige, beskæftigede, studerende, og uden for arbejdsstyrken ekskl. studerende. Forklaringen bag det markante fald i ledigheden, men et kun moderat fald i personer uden job og uddannelse, er en betydelig stigning i personer *uden for arbejdsstyrken*, dvs. personer der hverken er i job, uddannelse eller registrerede ledige. Denne gruppe er i perioden steget med 2,3 pct.-point svarende til ca. 80.000 personer i 2021. Således er omtrent halvdelen af faldet i ledigheden modsvaret af en stigning i personer i job eller uddannelse, hvoraf hele stigningen er udgjort af studerende, mens den anden halvdel er modsvaret af en stigning i personer uden for arbejdsstyrken, *jf. tabel 1*.

Tabel 1
Ændring i gennemsnitlige niveauer fra 1980-1994 til 2006-2020 i pct.-point og antal personer (i 2021)

		Ledighed	Beskæftigelse	Studerende (som ikke er i job)	Uden for arbejdsstyrken (ekskl. studerende)
18-64 år	Pct.-point ændring	-4,5	-0,6	2,8	2,3
	Antal personer i 2021	-157.444	-21.791	97.298	81.937
30-49 år, dansk oprindelse	Pct.-point ændring	-3,4	0,6	0,6	2,2
	Antal personer i 2021	-38.375	6.460	7.295	24.620

Anm.: Frekvenserne opgøres som andel af den samlede befolkning inden for den pågældende befolkningsgruppe (alder og oprindelse). Personer uden for arbejdsstyrken er enten på en ydelse, hvor man ikke står til rådighed for arbejdsmarkedet (fx aktivitetsparat kontanthjælp, ressourceforløbsydelse, sygedagpenge, revalidering og ledighedsydelse) eller selvforsørgende. Som følge af afrundinger kan der være små afvigelser mellem tabellen og figurerne. Studerende er personer, der er indskrevet på en ordinær uddannelse (ekskl. produktionsskole-elever og elever på FGU, som tæller med i personer uden for arbejdsstyrken) i november. Studerende i beskæftigelse tæller med i beskæftigelsen. Antal personer i 2021 dækker over pct.-point ændringen over perioden ganget på den samlede befolkning i den pågældende befolkningsgruppe (alder og oprindelse) i 2021.

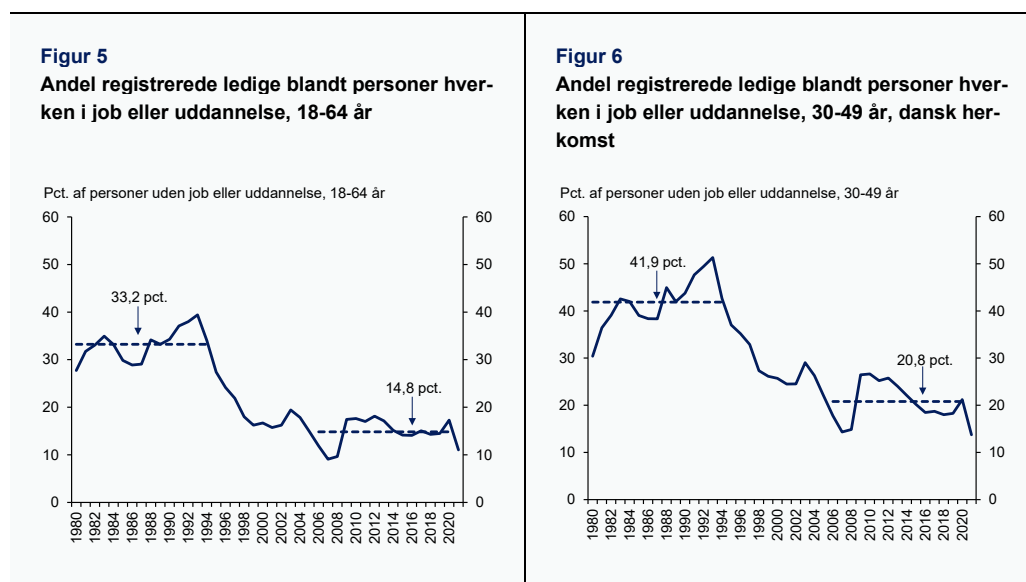
Kilde: RAS og egne beregninger.

Udviklingen i beskæftigelse og studerende er påvirket af en række større trends over perioden, og det kan derfor være svært at koble til udviklingen i ledigheden. Der er således flere unge, som uddanner sig i dag, flere ældre trækker sig senere tilbage, og flere udlændinge kommer til Danmark for at arbejde i dag sammenlignet med tidligere.

For at nedbringe betydningen af sådanne trends ses der i det følgende på andelen, der hverken er i job eller uddannelse, for en aldersgruppe af “midaldrende” på arbejdsmarkedet – de 30-49-årige – der i mindre grad er påvirket af uddannelses- og tilbagetrækningstendenser, ligesom at der ses udelukkende på personer med dansk oprindelse for at kunne se udviklingen uden de store ændringer i befolkningssammensætningen. For denne gruppe viser *figur 3*, at andelen, som hverken er i uddannelse eller i beskæftigelse, er faldet med 1,2 pct.-point over den pågældende periode. Det svarer til ca. 14.000 af alle 30-49-årige af dansk herkomst i 2021. Det kan sammenlignes med faldet i ledigheden over perioden for denne gruppe, som svarer til godt 38.000 personer. Det betyder altså, at omkring to-tredjedele af faldet i ledigheden modsvares af en stigning i personer uden for arbejdsstyrken. Den resterende tredjedel er ligeligt fordelt mellem flere beskæftigede og flere studerende, *jf. tabel 1*.

Færre registrerede ledige blandt personer uden arbejdsmarkedstilknytning

Inden for gruppen af personer uden for job og uddannelse er der sket et skift i sammensætningen af hhv. ledige og personer uden for arbejdsstyrken, hvor registrerede ledige – som benyttes til opgørelse af ledigheden – over tid har udgjort en faldende andel af gruppen, *jf. figur 5-6*.



Anm.: De stiplede linjer angiver gennemsnitligt niveau for perioderne 1980-1994 og 2006-2020 henholdsvis.
Kilde: RAS og egne beregninger.

Figur 5 viser, at ledige som andel af personer, der ikke er under uddannelse eller i job, falder markant fra 33,2 pct. i 1980-1994 til 14,8 pct. i 2006-2020 for personer

i den erhvervsaktive alder. Figur 6 viser samme udvikling, når analysen indsnævres til de midaldrende. Her falder andelen af ledige fra 41,9 pct. til 20,8 pct. i samme periode.

Det markante fald i registrerede ledige blandt personer uden arbejdsmarkedstilknytning modsvarer pr. definition af en tilsvarende større andel kategoriseret uden for arbejdsstyrken. Det er naturligt at se dette i sammenhæng med arbejdsmarkedsreformerne, hvor ledige over tid i højere grad kræves at stå til rådighed, hvilket formentlig rent definatorisk har flyttet en del ledige til i stedet at være uden for arbejdsstyrken. Ligeledes er der siden 1990'erne indført en række ydelser, der ikke tæller med i ledigheden, og den samtidige afkortning af dagpengeperioden har forventeligt rykket en del af de ledige over på sådanne ydelser.

Reformer har haft betydning for opgørelsen af ledigheden

Ledighed er grundlæggende defineret ud fra en persons jobsituation, og hvorvidt personen står til rådighed for arbejde. I Danmark opgøres ledighed ud fra ydelseskategorier, og hvorvidt de pågældende ydelseskategorier kræver, at modtageren står til rådighed. I en del andre lande er ledighedsmålet spørgeskemabaseret og defineret ud fra, hvorvidt respondenterne giver udsagn om at stå til rådighed for arbejdsmarkedet. Konkret er der en international standard for opgørelse af ledighed (ILO), der definerer en person som ledig, hvis personen er helt uden arbejde, står til rådighed for arbejdsmarkedet, og har været jobsøgende.⁵

Ledighed defineret ud fra ydelseskategorier og krav for modtagelse af de pågældende ydelser vil selvsagt være påvirket af politiske reformer af ydelsessystemet. Hvis rådighedsforpligtelsen på en ydelse ændres, kan det ændre ledigheden mekanisk, dvs. for en uændret sammensætning af modtagerne. Det skete fx i forbindelse med kontanthjælpsreformen fra 2013, hvor der blev oprettet en ny ydelse uden krav om at stå til rådighed for job (uddannelseshjælp). Det betød, at nogle unge under 30 år, der før talte med som ledige, ikke længere indgår i opgørelsen af ledigheden.

Dertil kommer, at personer evt. vil ændre adfærd og enten gå i arbejde eller på en anden ydelse, hvis kravene og rådighedsforpligtelsen ændres. På samme måde kan indførslen af nye ydelser gøre, at personer på eksisterende ydelser flytter over på de nye ydelser, og hvis der er forskel i rådighedsforpligtelsen, vil det påvirke ledigheden. Således har de sidste 30 års reformer af beskæftigelsessystemet medført ændringer i både antallet af ydelser i systemet samt kriterier og rådighedsforpligtelse på de forskellige ydelser, hvilket har påvirket fordelingen af personer på overførsler i hhv. registrerede ledige og ikke-registrerede ledige, selvom ledighedsbegrebet som sådan har været uændret.

Der har grundlæggende været tre større reformtendenser i ydelsessystemet siden 1990'erne. For det første er der indført ret-og-pligt fra midt-1990'erne. For det andet har der været store ændringer i ydelsesniveauerne for visse grupper i kontanthjælps- og dagpengesystemet samt markante ændringer i varigheden af dagpenge. For det tredje er antallet af ydelser (målgrupper) udvidet markant.

⁵ jf. Danmarks Statistiks oversigt over ledighedsbegreber ([Ledighedsbegreber - Danmarks Statistik \(dst.dk\)](http://dst.dk)).

Hvad angår ret-og-pligt blev dette for alvor introduceret med arbejdsmarkedsreformen i 1994. Her fik ledige dels pligt til at stå til rådighed for arbejdsmarkedet og deltage i aktivering, og dels ret til forsørgelsesydelse og hjælp til at komme tættere på et job. Formålet med reformen var at bringe ledige ud af passiv forsørgelse og give dem aktive indsatser i stedet.

Ret-og-pligt-princippet blev suppleret med markante ændringer i ydelsesniveauer og varighed. Fx har en række dagpengereformer startende i 1990'erne betydet, at dagpengeperioden over tid er blevet afkortet fra samlet set syv år til to år.

Antallet af ydelser og variationen i krav og rettigheder på tværs af ydelser er også øget markant siden 1990'erne. Sideløbende med det øget fokus på ret-og-pligt og rådighedsforpligtelse på ydelserne, blev der i 1990'erne indført en række ydelser med mulighed for varigt eller midlertidigt at være uden for arbejdsstyrken (og dermed uden for ledigheden). I 1992 blev der fx indført overgangsydelse for de 55-59-årige, hvilket i 1994 blev udvidet til også at gælde de 50-54-årige. Dette var en udvidet førtidspensionsordning for arbejdsløse over 50 år, som kunne modtages frem mod overgang til efterløn. I perioden fra 1992 til 1998 blev antallet af personer på efterløn eller overgangsydelse omtrent fordoblet med ca. 90.000 ekstra helårspersoner fra et niveau på ca. 94.000 personer i 1992.⁶ For yngre aldersgrupper blev der også i 1994 indført arbejdsorlovsordninger (uddannelses-, sabbat- og børnepasningsorlov). I 1995 – på sit højeste – var der omkring 78.000 helårspersoner på arbejdsorlovsordninger. Både overgangsydelse og arbejdsorlovsordninger blev afskaffet igen i starten af 2000'erne.

I forlængelse af indførelsen af ret-og-pligt, reduktion i dagpengeperioden, mv., er der sket en markant reduktion i antallet af dagpengemodtagere siden midten af 1990'erne, hvilket er slået igennem i den forømtalte reduktion i ledigheden i denne periode. Således faldt antallet af helårsmodtagere på dagpenge fx med knap 130.000 fra 1993 til 2003. Samtidig skete der dog en betydelig stigning i personer på andre indkomstoverførsler, som ikke tæller med i ledigheden. Personer på indkomstoverførsler, der hverken er dagpenge eller kontanthjælp, steg med omkring 140.000 personer i samme periode. Godt 60 pct. af den stigning er udgjort af personer på efterløn og overgangsydelse, men de resterende er personer på øvrige ydelser så som sygedagpenge, barseldagpenge og revalidering.

Ovenstående illustrerer, hvordan ændringer i antallet af ydelser og rådighedskrav på tværs af ydelserne er vigtige for at forstå udviklingen i ledigheden i forhold til udviklingen i beskæftigelsen. Tidligere analyser af udviklingen i befolkningens arbejdsmarkedstilknytning finder ligeledes, at det markante fald i ledighed sker samtidig med en stigning i personer uden for arbejdsstyrken, fx i Bækgaard og Helsø (2018)⁷ og senest i Bækgaard og Helsø (2023)⁸. Tranæs (2013)⁹ viser ligeledes, at beskæftigelsesfrekvensen for 25-54-årige mænd, som ikke er påvirket af kvinders

⁶ Danmarks Statistik, Statistikbanken tabel SAM7.

⁷ Bækgaard, Hans og Helsø, Anne-Line Koch, 2018. The Danish Labour Force 1980-2015 – and the importance of education. DREAM Working Paper 2018:1.

⁸ Bækgaard, Hans og Helsø, Anne-Line Koch, 2023. Labour Force Participation and Education. Nationaløkonomisk tidsskrift 2023:1.

⁹ Tranæs, Torben, 2013. Aktivering og den danske arbejdsmarkedsmodel. Nationaløkonomisk Tidsskrift 151 (2013): 278-293.

deltagelse i arbejdsmarkedet, unges uddannelsesvalg og tilbagetrækning, har været nogenlunde konstant siden 1980'erne.

Samme analyseresultater med andre afgrænsninger og datakilder

Resultaterne med en markant lavere andel registrerede ledige blandt dem, der ikke er i arbejde eller uddannelse, gælder også, når analysen afgrænses til en gruppe af personer, der i to sammenhængende år har været hverken i job eller uddannelse, *jf. appendiksfigur A.1 og A.2*. For denne gruppe af personer langvarigt uden for arbejde og uddannelse er faldet i andel ledige over tid desuden større end for den generelle population. Resultaterne holder også på tværs af køn, *jf. appendiksfigurer A.3-6*. Den gennemsnitlige udvikling i andel uden job og uddannelse dækker over en stigning på 1 pct.-point i andelen af mænd i aldersgruppen, som hverken er i job eller under uddannelse, imens andelen af kvinder i samme kategori er faldet med 3,5 pct.-point i perioden, *jf. figur A.3 og A.5 i appendiks*.

Til analysen ovenfor er anvendt data fra den registerbaserede arbejdsstyrkestatistik (RAS). Disse data er anvendt, da det går tilbage til 1980, således at udviklingen kan observeres op til og igennem 1990'erne, hvor en del af de centrale beskæftigelsespolitiske reformer sker. Ligeledes forefindes RAS-data på individniveau, således at beskæftigelsesfrekvenser mv. kan beregnes for udvalgte befolkningsgrupper, fx afgrænsede aldersgrupper og betinget på oprindelse. Dette er centralt for at kunne analysere udviklingerne med så lidt påvirkning som muligt fra de førnævnte større trends, fx tilbagetræknings- og uddannelsesadfærd. Dog er der også visse forbehold at være opmærksom på ved RAS-data. RAS opgør arbejdsmarkedstilknytningen i november i året, og der er således tale om et "øjebliksbillede" og ikke et helårs- eller fuldtidsmål. Desuden er RAS forbundet med et databrud i 2008, hvor beskæftigelsen pga. databrudet skønnes isoleret set at falde med ca. 37.000 personer.¹⁰ Dette formodes dog at være koncentreret blandt de unge aldersgrupper mellem 18 og 29 år, og er således forventeligt af mindre betydning for analyserne på de 30-49-årige, ligesom at databrudet i 2008 heller ikke ændrer på udviklingen i ledighed i forhold til andelen hverken i job eller uddannelse fra midt-1990'erne og til midt-2000'erne, som er af særlig interesse for udviklingen i beskæftigelsesindsatsen.¹¹

Som supplement til de RAS-baserede analyser, sammenholdes disse med udviklingen i ledighed i internationale survey-baserede opgørelser fra hhv. Eurostat og OECD, *jf. appendiksfigur A.7 og A.8*. De internationale mål er konstrueret til at

¹⁰ Størrelsen på databrudet er estimeret vha. Nationalregnskabet, hvor beskæftigelsen kan opgøres for personer med bopæl i Danmark (samme afgrænsning som i RAS).

¹¹ Boks 1 i appendiks beskriver databrud i RAS i detaljer og foretager en følsomhedsanalyse af resultaterne fra tabel 1. Under det mest konservative scenarie, hvor hele justeringen af beskæftigelsen pga. databrudet i 2008 antages at komme fra uden for arbejdsstyrken (ekskl. studerende), modsvares en femtedel af faldet i ledigheden af en stigning i uden for arbejdsstyrken mod halvdelen i hovedanalysen i tabel 1. De sidste fire femtedele tilskrives fortsat primært en stigning i studerende, men nu også en lille stigning i beskæftigelsen. Under et alternativt scenarie, hvor hele justeringen af beskæftigelsen pga. databrudet antages at komme fra studerende, modsvares ca. 40 pct. af faldet i ledigheden stadig af en stigning i uden for arbejdsstyrken (ekskl. studerende), mens den resterende halvdel er fordelt mellem en lille stigning i beskæftigelsen (mod et lille fald i hovedanalysen) og en mindre stigning i studerende sammenlignet med hovedanalysen.

være sammenlignelige på tværs af lande, og er baseret på respondentens eget udsagn om rådighed for arbejdsmarkedet. Det ses i sammenligning med RAS-data, at Danmark før i tid havde en registreret ledighed (i RAS), der lå over de internationale definitioner, mens den registrerede ledighed i dag ligger under de internationale mål. Det underbygger pointen om, at Danmark – før et øget fokus på ret-og-pligt og rådighed i beskæftigelsesindsatsen – havde en del registrerede ledige, der reelt ikke stod til rådighed for arbejdsmarkedet. Som et alternativt tjek til analyserne på RAS-data bruges indkomstdata fra årsopgørelser til at undersøge udviklingen i personer, der har meget lav arbejdsindkomst og indkomst fra selvstændig virksomhed. Således viser *appendiksfigur A.9 og A.10* udviklingen i andel personer, der inden for egen kohorte i det pågældende år, har hhv. mindre end 10 pct. og 5 pct. af medianindkomsten, og som ikke er under uddannelse. Dette er et alternativt mål for andelen af personer, der hverken er i job eller uddannelse. Begge figurer viser en meget stabil udvikling i denne andel, og andelen ligger på et niveau, der er sammenligneligt med vores RAS-baserede mål.

Konklusion

Det lykkedes Danmark at knække ledighedskurven i 1990'erne og bringe ledigheden ned til sit nuværende lave niveau. Udviklingen af det tredje ben i flexicurity-modellen – den aktive beskæftigelsesindsats – betragtes normalt som en af årsagerne til den gunstige ledighedsudvikling. Et vigtigt spørgsmål er, i hvor høj grad faldet i ledighed modsvarer af en tilsvarende højere beskæftigelse, som er det centrale mål for den aktive beskæftigelsesindsats.

Det er svært at vurdere, i hvor høj grad den aktive indsats har bidraget til faldet i ledigheden og tilsvarende, hvor meget faldet i ledigheden har bidraget til en højere beskæftigelse, da mange andre forhold påvirker henholdsvis ledighed og beskæftigelse over tid. Således kan større trends i både uddannelses tilbøjelighed og tilbagetrækningsadfærd – som nævnt ovenfor – men også fx præferencer for fritid eller befolkningens underliggende sundhedstilstand og arbejdsevne påvirke udviklingen i beskæftigelsen.

Analysens resultater tyder dog på, at det store historiske fald i ledigheden ikke fuldt ud modsvarer af en stigning i beskæftigelsen. Eksempelvis er ledighedsniveauet for de midaldrende faldet med 3,4 pct.-point fra årene 1980-1994 til 2006-2020. I samme periode er andelen uden for arbejdsstyrken steget med 2,2 pct.-point, dvs. med ca. to tredjedele af faldet i ledigheden. Kun en tredjedel af ledighedsfaldet modsvarer af flere beskæftigede og studerende, ligeligt fordelt på de to grupper. Den begrænsede effekt på beskæftigelsen kan være undervurderet, hvis der over samme tidsperiode har været andre trends, som har flyttet personer fra beskæftigelse og ud af arbejdsstyrken for denne aldersgruppe. Disse modgående trends skal dog flytte personer fra beskæftigelse og ud af arbejdsstyrken præcis i perioden fra midten af 1990'erne til starten af 2000'erne, hvor det store ledighedsfald sker. Det virker ikke realistisk for trends såsom gradvise ændringer i befolkningens sundhedstilstand.

En mindre beskæftigelseseffekt betyder ikke, at flexicurity ikke er et velfungerende system – fx viser et nyt studie, at danske ledige kommer markant hurtigere tilbage i job end i andre europæiske lande.¹² Derudover påviser mange danske og internationale studier på mikrodata kausale effekter på beskæftigelsen af en række indsats-
ser,¹³ hvilket også indregnes i ministeriernes regneprincipper.¹⁴

Resultaterne betyder dog, at man næppe skal tage det meget store fald i ledigheden over de sidste 30 år som udtryk for en tilsvarende stor gevinst i beskæftigelsen. Beskæftigelseseffekten ser ud til at have været mere moderat. En årsag hertil kan findes i den ændrede arbejdsmarkedspolitik, hvor bl.a. udviklingen i rådighedskrav og ydelsesgrupper gør, at flere personer uden arbejdsmarkedstilknytning i dag kategoriseres uden for arbejdsstyrken og dermed ikke er en del af ledighedsstatistikken. Det betyder formentlig, at den målte ledighed og arbejdsstyrke i Danmark i dag i højere grad afspejler personer, som umiddelbart er til rådighed for arbejdsmarkedet, og dermed bedre er i overensstemmelse med de internationale standarder (ILO), end det var tilfældet i 1980'erne og starten af 1990'erne.¹⁵

Analysen understreger betydningen af at se på beskæftigelse frem for registreret ledighed som det relevante succesmål for den aktive beskæftigelsesindsats. Udviklingen henimod det nuværende beskæftigelsessystem har således formentlig givet en noget mindre beskæftigelsesgevinst, end hvad det store fald i ledigheden siden 1980'erne kunne tilsige. Det giver alt andet lige ekspertgruppen et større rum for reformer af beskæftigelsessystemet, end hvis det modsatte havde været tilfældet.

¹² Bertheau et al., 2023. The Unequal Consequences of Job Loss across Countries, *American Economic Review: Insights*, 5 (3): 393-408.

¹³ En oversigt over evidens for Danmark kan fx findes i bilag 6.2 i Ydelseskommisionens rapport og på Job-effekter.dk, som løbende opdateres af Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR). For en oversigt over internationale studier se Card et al., 2018, What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations, *Journal of the European Economic Association*, 16(3): 894-931.

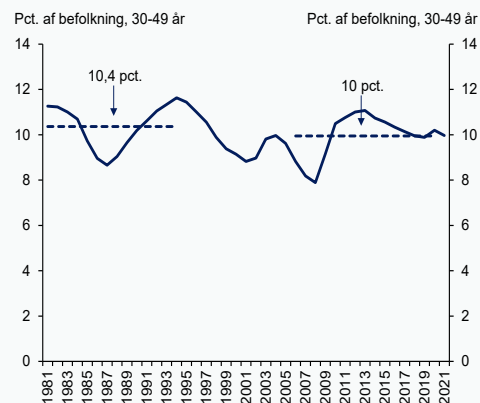
¹⁴ Se fx *Regneprincipper på beskæftigelses- og overførselsområdet* (Finansministeriet, 2021).

¹⁵ En spørgeskemaundersøgelse af dagpengemodtagere i starten af 1990'erne tyder på, at 40 pct. ikke opfyldte de internationale ILO-kriterier for at være ledige (Pedersen og Smith, 1995, Search activity among employed and unemployed members of the workforce, i Mogensen (ed.), *Work Incentives in the Danish Welfare State*. Aarhus: Aarhus Universitet). Figur A.7 og A.8 i appendiks kunne omvendt indikere, at vi nu har en række personer uden for arbejdsstyrken, der definerer sig selv som ledige.

Appendiks

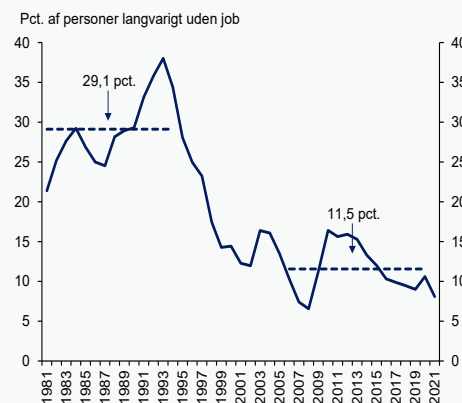
Figur A.1

Andel, der i mindst to sammenhængende år hverken har været i job eller under uddannelse, 30-49 år, dansk herkomst



Figur A.2

Heraf andel registrerede ledige i 2. år uden for job eller uddannelse, 30-49 år, dansk herkomst

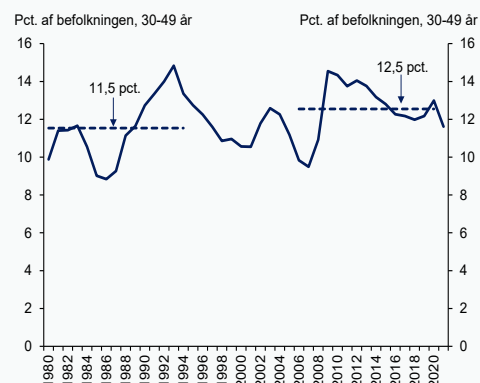


nm.: Første år er 1981, da det er nødvendigt at kende arbejdsmarkedsstatus i 1980 for at kunne lave bevægelserne. Andelen af personer, som er langvarigt uden job, kan enten have været i ledighed eller uden for arbejdsstyrken (fx på andre ydelser eller ikke modtaget ydelser) i to perioder i træk. Andelen af ledige i figur A.4 er således ledige i anden periode og enten ledig eller uden for arbejdsstyrken i første periode. Det betyder også, at personer, som ikke optræder i to sammenhængende år, ikke indgår i opgørelsen. Der ses udelukkende på personer med dansk oprindelse. De stiplede linjer angiver gennemsnitligt niveau for perioderne 1981-1994 og 2006-2020.

Kilde: RAS og egne beregninger.

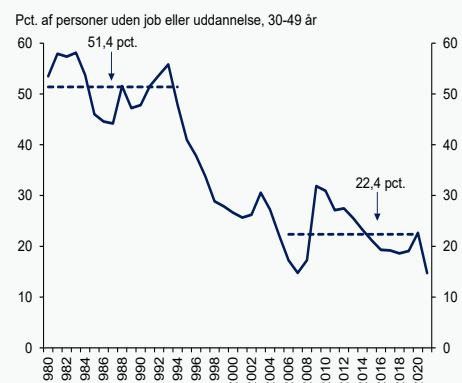
Figur A.3

Andel hverken i job eller uddannelse, 30-49 år, mænd, dansk herkomst



Figur A.4

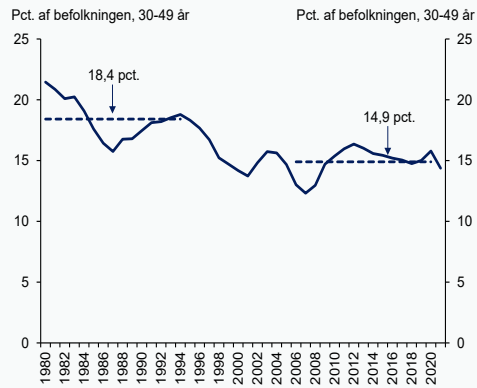
Andel registrerede ledige blandt personer langvarigt hverken i job eller uddannelse, 30-49 år, mænd, dansk herkomst



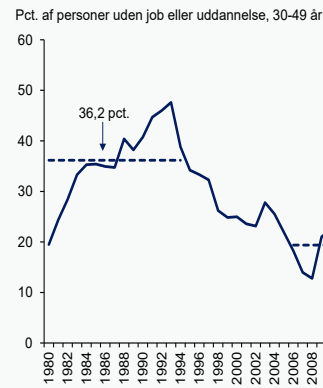
Anm.: De stiplede linjer angiver gennemsnitligt niveau for perioderne 1980-1994 og 2006-2020. Kun personer med dansk herkomst er indeholdt i statistikken.

Kilde: RAS og egne beregninger.

Figur A.5
Andel hverken i job eller uddannelse, 30-49 år, kvinder, dansk herkomst



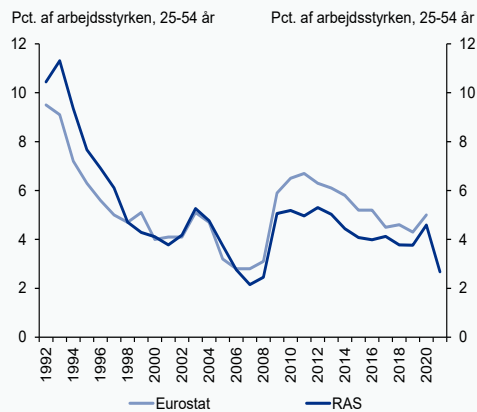
Figur A.6
Andel registrerede ledige blandt personer hverken i job eller uddannelse, 30-49 år, kvinder, dansk herkomst



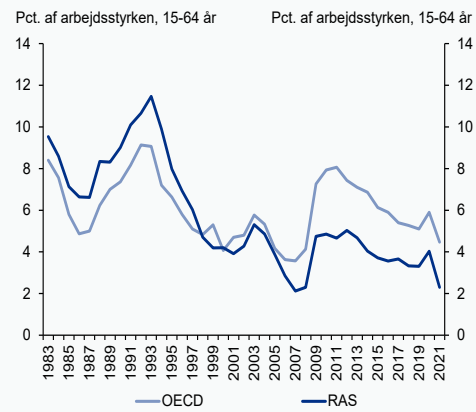
Anm.: De stiplede linjer angiver gennemsnitligt niveau for perioderne 1980-1994 og 2006-2020. Kun personer med dansk herkomst er indeholdt i statistikken.

Kilde: RAS og egne beregninger.

Figur A.7
Ledighedsprocent, 25-54 år



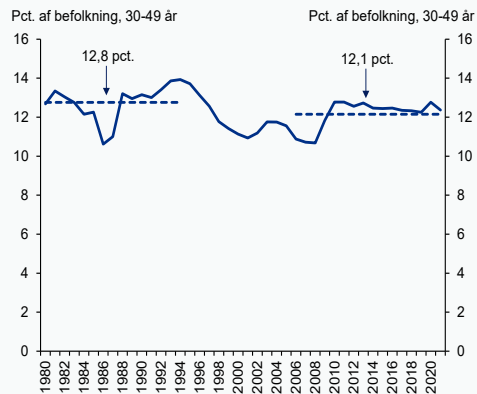
Figur A.8
Ledighedsprocent, 15-64 år



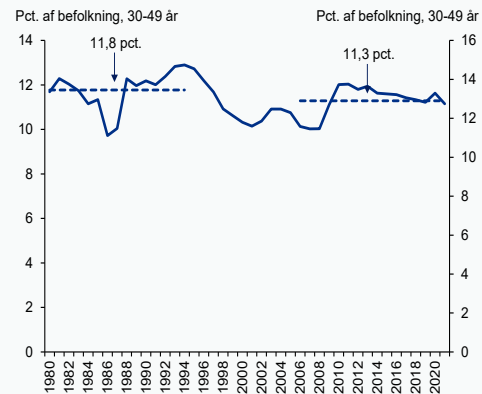
Anm.: Tal fra Eurostat og OECD er opgjort ud fra 4. kvartal i året for at være sammenlignelig med RAS, der er opgjort i november hvert år. Data er ikke sæsonkorrigeret.

Kilde: RAS, Eurostat, OECD og egne beregninger

Figur A.9
Andel med mindre end 10 pct. af medianindkomsten, 30 til 49 år, dansk oprindelse



Figur A.10
Andel med mindre end 5 pct. af medianindkomsten, 30 til 49 år, dansk oprindelse



Anm.: Andelen af personer er opgjort som personer, der *både* har en indkomst lavere end 10 pct. (eller 5 pct. i figur A.10) af medianindkomsten for egen kohorte i et givent år, *og* som *ikke* er indskrevet på en ordinær uddannelse i året. Dette er således et mål for, om en person er uden job eller uddannelse. Der er anvendt erhvervsindkomst, dvs. løn og nettooverskud af selvstændig virksomhed inkl. visse honorarer, hvor visse honorarer er med fra 1987 og frem. Der ses udelukkende på personer med dansk oprindelse.

Kilde: Indkomstregisteret og egne beregninger

Boks 1**Databrud i RAS**

Der er i perioden 1980 til 2021 to større databrud i RAS: Ét i 2003 og ét i 2008. Databruddene betyder, at sammenligninger af tallene i RAS på tværs af databruddene skal foretages med varsomhed.

Databruddet i 2003 skyldtes blandt andet indførelsen af et krav om, at selvstændige skal have haft overskud eller underskud i virksomheden i løbet af året for at kunne betegnes som værende selvstændige. Yderligere blev datagrundlaget udvidet til også at omfatte lønstatistikken for den offentlige sektor. Danmarks Statistik skønner, at databruddet betyder et fald i beskæftigelsen på 15.400 personer i aldersgruppen 16 – 66 år og et fald i beskæftigelsen på 9.800 for personer i aldersgruppen 30 – 49 år. For begge aldersgrupper nedjusteres arbejdsstyrken tilsvarende.

Databruddet i 2008 skyldes overgangen til e-Indkomstregisteret, hvor det tidligere datagrundlag har været oplysningsedler fra SKAT. Danmarks Statistik formoder, at databruddet skyldes, at arbejdsgiverne på oplysningssedlerne i mange tilfælde fejlagtigt har brugt helårsvurderinger, når de skulle indberette om personer var ansat i november. Danmarks Statistik skønner således, dog med betydelig usikkerhed, at beskæftigelsen indtil 2008 er blevet overvurderet med ca. 50.000 personer, herunder at særligt beskæftigelsen blandt helt unge med løs tilknytning til arbejdsmarkedet er blevet overvurderet.

Efter dialog med Danmarks Statistik er der lavet et nyt skøn baseret på en sammenligning af RAS og Nationalregnskabet. Nationalregnskabet har den fordel, at den binder flere datakilder sammen til en sammenhængende tidsserie for beskæftigelsen i Danmark over en lang tidsperiode. RAS er bl.a. én af datakilderne til Nationalregnskabet, men inkluderer også skøn bl.a. for sort arbejde. I Nationalregnskabet er dog den begrænsning, at beskæftigelsen ikke er opgjort på individniveau, og derfor er det ikke muligt at opdele på fx alder og køn. I sammenligningen af RAS og Nationalregnskabet estimeres databruddet i 2008 til et fald i beskæftigelsen på 37.000 personer.

I tabel A.1. nedenfor er vist et følsomhedstjek af analysen i tabel 1 i hovedteksten for både databruddet i 2003 og i 2008. I første række er der lagt 37.000 personer til beskæftigelsen fra og med 2008 og tilsvarende trukket 37.000 personer fra i uden for arbejdsstyrken (ekskl. studerende). I følsomhedsberegningen ændres beskæftigelsesudviklingen til en begrænset stigning på 0,8 pct.-point, mens stigningen i uden for arbejdsstyrken falder til 0,9 pct.-point svarende til en femtedel af faldet i ledigheden. En del af de 37.000 personer må forventes at komme fra uddannelse, men er her konservativt skønnet udelukkende at komme fra uden for arbejdsstyrken (ekskl. studerende).

Anden række viser en alternativ følsomhedsanalyse, hvor de 37.000 i beskæftigelse i stedet er flyttet fra gruppen af studerende. Her er stigningen i uden for arbejdsstyrken på 1,9 pct.-point (ca. 40 pct. af ledighedsfaldet), beskæftigelsen stiger med 0,8 pct.-point, og andelen af studerende stiger med 1,8 pct.-point frem for 2,8 pct.-point i hovedanalysen. I begge rækker er der lagt 15.400 personer til beskæftigelsen i 2003 og tilsvarende trukket 15.400 personer fra i uden for arbejdsstyrken.

Databruddet i 2008 vurderes at være koncentreret blandt de helt unge aldersgrupper, og følsomhedsanalysen for databruddet i 2008 er derfor kun foretaget for den brede befolkning, alder 18-64 år. På den anden side har databruddet i 2003 betydet, at beskæftigelsen blandt de 30 til 49-årige faldt med 9.800 personer. I tredje række vises følsomhedsberegningen for databruddet i 2003 for de 30 til 49-årige, hvor beskæftigelsen er opjusteret med 9.800 personer og tilsvarende nedjusteret med 9.800 personer i gruppen af personer uden for arbejdsstyrken (ekskl. studerende).

Tabel A.1**Som tabel 1 i hovedtekst med følsomhedstjek ift. RAS-databrud**

		Ledighed	Beskæftigelse	Studerende	Uden for arbejdsstyrken (ekskl. studerende)
15.400 personer fra og med år 2003 og 37.000 personer fra og med år 2008 rykket fra uden for arbejdsstyrken (ekskl. studerende) til beskæftigelse					
18-64 år	<i>Pct.-point ændring</i>	-4,5	0,8	2,8	0,9
	<i>Antal personer i 2021</i>	-157.444	26.725	97.298	33.421
15.400 personer fra og med år 2003 rykket fra uden for arbejdsstyrken til beskæftigelse og 37.000 personer rykket fra studerende til beskæftigelse fra og med år 2008					
18-64 år	<i>Pct.-point ændring</i>	-4,5	0,8	1,8	1,9
	<i>Antal personer i 2021</i>	-157.444	26.725	64.542	66.177
9.800 personer fra og med 2003 rykket fra uden for arbejdsstyrken til beskæftigelse					

30-49 år, dansk oprindelse	<i>Pct.-point ændring</i>	-3,4	1,3	0,6	1,4
	<i>Antal personer i 2021</i>	-38.375	15.202	7.295	15.878

Anm.: Som tabel 1. For de 18-64-årige er beskæftigelsen opjusteret med 37.000 personer og uden for arbejdsstyrken (1. række) eller studerende (2. række) nedjusteret tilsvarende fra og med 2008 og frem. Beskæftigelsen er opjusteret med 15.400 personer og uden for arbejdsstyrken er nedjusteret tilsvarende fra 2003 og frem. For de 30-49-årige er beskæftigelsen opjusteret med 9.800 personer fra 2003 og frem (3. række).

Kilde: RAS og egne beregninger.

Kilde: Danmarks Statistik og Beskæftigelsesministeriet.