

JANUAR 2014  
DET CENTRALE HANDICAPRÅD

# SAMFUNDSØKONOMISKE GEVINSTER VED ARBEJDSMARKEDS- RETTEDE INDSATSER FOR PERSONER MED HANDICAP

RAPPORT



JANUAR 2014  
DET CENTRALE HANDICAPRÅD

# SAMFUNDSØKONOMISKE GEVINSTER VED ARBEJDSMARKEDS- RETTEDE INDSATSER FOR PERSONER MED HANDICAP

RAPPORT



## INDHOLD

Sammenfatning	1
1 Indledning	4
2 Hvor mange personer med handicap er i arbejde?	6
3 Hvad er de samfundsøkonomiske gevinster ved at komme i arbejde?	11
3.1 Typer af gevinster og omkostninger	11
3.2 Samfunds- og budgetøkonomiske konsekvenser	13
4 Hvor store er de samfundsøkonomiske gevinster ved at komme i arbejde?	15
4.1 Værdien af flere personer med handicap i arbejde	17
4.2 Reform af fleksjob og førtidspension	25

## BILAG

Bilag A	Litteratur
Bilag B	Forudsætninger for overførselsindkomster
Bilag C	Budgetøkonomisk regnskab af overgang fra gamle fleksjobregler til nye fleksjobregler



## Sammenfatning

Der er store gevinster ved at få flere personer med handicap i arbejde

Der er indlysende gevinster ved, at personer med handicap kommer i arbejde. Det gælder for personer med handicap såvel som personer uden handicap, at man ved at være i arbejde bidrager til produktionen i samfundet, samt at man selv føler en værdi i at være en del af et fællesskab på en arbejdsplads.

Beregningerne i denne rapport belyser størrelsesordenen af gevinsterne ved, at personer med handicap opnår og eller fastholdes i beskæftigelse. Beregningerne indeholder kun en værdisætning af produktionsgevinsten og kan derfor godt siges at være lidt konservative. Resultaterne viser, at gevinsterne er ganske store, og at de er store for både samfundet som helhed og for de offentlige budgetter.

En første beregning viser, at hvis det gradvist over en tiårig periode lykkes at få flyttet 1 procentpoint personer med handicap fra førtidspension til fleksjob, dvs. godt 6.000 personer – uden at vi behøver at bruge ekstra ressourcer på arbejdsmarkedsrettede indsatser – vil vi opleve en samfundsøkonomisk gevinst på omkring kr. 3,3 milliarder (netto-nutidsværdi over en tiårig periode). Dette giver samtidig en gevinst på de offentlige budgetter på knapt kr. 1,6 milliarder, som skyldes, at den øgede beskæftigelse blandt personer med handicap leder til flere indkomstskatter, samtidig med at der spares flere udgifter til førtidspension, end der bruges på fleksjob.

En anden beregning viser, at hvis det i stedet lykkes at få flyttet de godt 6.000 personer med handicap fra førtidspension til ordinære jobs, vil den samfundsøkonomiske gevinst med kr. 10,1 milliarder være omkring tre gange så stor som gevinsten ved overgang til fleksjob, ligesom den budgetøkonomiske gevinst vil være på godt kr. 5,9 milliarder. Dette skyldes især, at vi i beregningerne antager, at førtidspensionister med handicap, der overgår til ordinære jobs, har en fuld arbejdsevne, mens vi i fleksjobberegningerne antager, at personerne i gennemsnit har en arbejdsevne på omkring en tredjedel.

Gevinsterne giver et råderum for arbejdsmarkedsrettede indsatser

Den budgetøkonomiske gevinst ved at få flyttet 1 procentpoint personer med handicap fra førtidspension til fleksjob giver i princippet et råderum for iværksættelsen af yderligere arbejdsmarkedsrettede indsatser på omkring kr. 70.000 pr. år pr. person med handicap, der får et fleksjob – når alternativet antages at være førtidspen-

sion. Råderummet er noget større på omkring kr. 270.000 pr. år pr. person med handicap, der får et ordinært job.

Udover at det i sig selv må siges at være et anseligt budgetøkonomisk råderum, er det også vigtigt at pointere, at selv om man bruger hele sådanne råderum på at opnå, at godt 6.000 personer med handicap flyttes fra førtidspension til enten fleksjobs eller ordinære jobs, får man stadig en samfundsøkonomisk gevinst. Dette skyldes, at gevinsten i form af den produktion, der enten skabes gennem fleksjobs eller ordinære jobs, overstiger ressourceforbruget ved de budgetneutrale arbejdsmarkedsrettede indsatser.

Ingen fortrængning på sigt

Det bør understreges, at en del af den umiddelbare beskæftigelseseffekt godt kan komme fra at en del personer med handicap, eller personer der i perioden erhverver et handicap, fastholdes i eksisterende fleksjob eller ordinært job frem for at komme på førtidspension. Beregningerne forudsætter dog, at der i sidste ende skabes et tilsvarende antal nye jobs andre steder i økonomien, da en central forudsætning for resultaterne af vore beregninger er, at der ikke sker fortrængning af anden arbejdskraft, når flere personer med handicap opnår eller fastholder beskæftigelse. Denne forudsætning kan diskuteres, men anses for rimelig på sigt bl.a. i lyset af den forventede mangel på arbejdskraft de kommende år, som også har været en af begrundelserne for de af Regeringen gennemførte arbejdsmarkedsreformer.

Reformen af fleksjob og førtidspension giver en samfundsøkonomisk gevinst – men lavere indkomster til personer med handicap på fleksjob

Mens beregningerne ovenfor gælder samfunds- og budgetøkonomiske gevinster, der ligger udover, hvad Regeringens reform af fleksjob og førtidspension allerede forventes at lede til, stiller rapporten samtidigt skarpt på konsekvenserne af de ændrede regler for fleksjob og førtidspension. Vi ser især på det forhold, at også personer med meget lav arbejdsevne fremover vil kunne tilkendes fleksjob i stedet for førtidspension. Samtidig bliver det offentlige tilskud i forbindelse med fleksjob som følge af de nye regler reguleret med lønnen. Dette betyder, at tilskuddet aftrappes med stigende indkomst, således at de største tilskud opnås af personer med de laveste lønninger og den mindste arbejdsevne, mens tilskuddet helt bortfalder ved en vis indkomst.

Under disse forudsætninger, beregner vi den samfundsøkonomiske gevinst af reformen set over de første 10 år til at blive i størrelsesordenen kr. 26,7 milliarder (nutidsværdi). Størstedelen af denne gevinst stammer fra det øgede antal ordinære jobs, mens der kun i mindre grad kommer et øget bidrag fra fleksjobberne. Dette skyldes som sagt, at de nye fleksjobregler i sammenligning med de gamle regler lægger op til ansættelse af personer med handicap med en forholdsvis lav arbejdsevne. Den løn arbejdsgiveren betaler til fleksjobberne falder således fra et gennemsnit på kr. 153.000 pr. år til kr. 136.000.

Det bør også nævnes, at vores beregnede budgetbesparelse stemmer meget godt overens med Regeringens egen beregning, der viser en årlig offentlig budgetbesparelse i år 2020 på kr. 2.0 milliarder pr. år og på kr. 3.9 milliarder pr. år, når reformen er fuldt implementeret i år 2028.

Stadig et potentiale for at øge beskæftigelsesandelen

Der er i forbindelse med vedtagelsen af reformen af fleksjob og førtidspension lagt til grund, at reformen vil medføre en beskæftigelseseffekt ved fuld indfasning svarende til ca. 9.000 fuldtidspersoner mere i ordinær beskæftigelse samt ca. 3.000



fuldtidspersoner mere i fleksjob (svarende til ca. 9.000 personer med en gennemsnitlig arbejdsevne på 1/3). Dette svarer til rundt regnet 3 procentpoint af gruppen af personer med handicap eller længerevarende helbredsproblemer i den arbejdsdygtige alder.

Dette svarer samtidig kun til ca. halvdelen af faldet i beskæftigelsen blandt personer med handicap eller længerevarende helbredsproblemer fra 2002 til 2012, hvor beskæftigelsesandelen faldt fra godt 50 % til knapt 44 % – og der er stadig langt til en beskæftigelse på niveau med personer uden handicap, hvor beskæftigelsesandelen i 2012 var ca. 77,5%.

#### Behov for handling

Analysen viser således, at selv med reformen af fleksjob og førtidspension forventes personer med handicap at have en noget lavere arbejdsmarkedstilknøytning end ikke-handicappede. Der synes dermed stadig at være et potentiale for at øge beskæftigelse endnu mere blandt personer med handicap. Da der samtidig er en væsentlig samfundsøkonomisk og budgetøkonomisk gevinst ved, at en person kommer i arbejde, er der også et væsentligt råderum for at bruge ressourcer på arbejdsmarkedsrettede indsatser.

Idet reformen af fleksjob og førtidspension indebærer væsentlige forskydninger i målretningen af indsatsen over mod personer med en forholdsvis lav arbejdsevne, synes der at være et behov for at overvåge om dette lykkes. Med andre ord, der vil muligvis være et behov for at undersøge, om der er behov for supplerende indsatser/støtte til både arbejdstager og arbejdsgiver. Samtidig kunne man forestille sig, at der kunne være et behov for overvåge, hvad der sker med de personer med handicap, der har en forholdsvis høj arbejdsevne, og som måske finder det sværere at finde støtte til at komme i arbejde end før.

Endelig tør vi godt påstå, at samfundsøkonomiske analyser, som den vi har lavet her, bør udgøre et centralt bidrag til beslutningen om iværksættelse af nye arbejdsmarkedsindsatser.

Giver arbejdsmarkedsrettede indsatser for personer med handicap en samfundsøkonomisk gevinst?

## 1 Indledning

Formålet med denne rapport er, at belyse spørgsmålet om, hvorvidt arbejdsmarkedsrettede indsatser for personer med handicap giver en samfundsøkonomisk gevinst, og i givet fald hvor stor denne gevinst er. Sådanne gevinster skal selvfølgelig sammenlignes med de samfundsøkonomiske omkostninger ved at gennemføre de særlige indsatser, der måtte være nødvendige for at realisere en øget beskæftigelse.

Vi forsøger i denne rapport at svare på dette spørgsmål ved at vise et antal beregninger af sådanne samfundsøkonomiske gevinster og omkostninger. Disse beregninger bygger på en metodetilgang, vi i COWI har udviklet og især anvendt i tilsvarende analyser for et antal norske ministerier og fylker, hvor der i højere grad end i Danmark er tradition for og/eller krav til også at gennemføre samfundsøkonomiske analyser for velfærdspolitiske tiltag.

Derudover bygger beregningerne på direkte tilgængelige relevante danske data og analyser inden for emnet<sup>1</sup>. Vi har her især draget meget stor nytte af Kjeldsen et.al. (2013), der belyser emnet handicap og beskæftigelse, af den helt nye rapport Damgaard et.al. (2013), der belyser emnet hverdagsliv og levevilkår for mennesker med funktionsnedsættelse, og af Discus (2010) der ser på anvendelsen af fleksjob. Vi bygger også på Regeringens egne skøn over bl.a. beskæftigelseseffekter i forbindelse med lovforslaget om reform af fleksjob og førtidspension (Folketinget, 2012), på informationer i Finansministeriets (2103) Vækstplan DK, samt på Regeringens (2013) handicappolitiske handlingsplan. Endelig har vi indhentet diverse statistiske oplysninger fra Danmarks Statistik/Statistikbanken.

Vi vil gerne understrege, at man for sådanne beregninger må foretage et antal valg og afgrænsninger af analysen, samt lave en del forudsætninger. Dette betyder, at resultaterne selvfølgelig er forbundet med nogen usikkerhed.

Men det betyder ikke, at resultaterne ikke giver et retvisende billede. Det betyder snarere, at vi foreslår, at man foretager nogle mere præcise og nuancerede bereg-

---

<sup>1</sup> Der har således inden for rammerne af dette projekt ikke været ressourcer til at generere særskilte nye data til brug for analyserne. Vi har derfor taget udgangspunkt i allerede eksisterende data og forsøgt at tilpasse analyserne til de begrænsninger dette måtte medføre.

ninger, hvis man står overfor at skulle foretage en faktisk beslutning om et faktisk arbejdsmarkedsrettet tiltag eller en politik.

Hvor mange personer med handicap er i arbejde?

For at kunne give et godt svar på det overordnede spørgsmål, forsøger vi i de tre efterfølgende kapitler at svare på tre spørgsmål, hvor det første drejer sig om, hvor stor arbejdsmarkedstilknytningen er blandt personer med handicap i Danmark, og til dels hvad der karakteriserer målgruppen. Spørgsmålet drejer sig således om at kortlægge, hvor stort problemet er i Danmark.

I denne sammenhæng drejer spørgsmålet sig også om at gøre klart, at analysen bygger på anerkendte definitioner af personer med handicap<sup>2</sup> og af beskrivelser af beskæftigelsessituationen. Dette forventer vi alt andet lige vil tilskynde til en anerkendelse blandt de fleste interessenter af de viste samfundsøkonomiske beregninger.

Hvad er de samfundsøkonomiske gevinster ved at komme i arbejde?

Det næste spørgsmål kan siges at være af metodemæssig karakter. Formålet med at besvare et sådant spørgsmål i rapporten er dels at give en forklaring på, hvad vi forstår ved samfundsøkonomiske gevinster, og dels at redegøre for den praktiske tilgang vi har valgt og dermed de afgrænsninger, vi har foretaget rent metodemæssigt.

Som for det foregående spørgsmål er det således et formål at tilskynde til en anerkendelse blandt interessenter af metoden og afgrænsningerne – og dermed af de samfundsøkonomiske beregninger.

Hvor store er de samfundsøkonomiske gevinster ved at komme i arbejde?

Det tredje spørgsmål er så det store spørgsmål, idet det handler om at præsentere resultaterne af beregningerne og dermed give et svar på, hvor store de samfundsøkonomiske gevinster er ved at få flere personer med handicap i arbejde. Samtidigt drejer spørgsmålet sig om, hvad indsatserne, der vil bidrage til at dette sker, må koste – eller rettere hvor stort et råderum for udgifter til arbejdsmarkedsrettede indsatser der alt andet lige vil være.

Vi ser således på, hvordan samfundsøkonomien ville se ud i Danmark, hvis der var flere personer med handicap i arbejde, og dermed ser vi på, hvor mange ressourcer det offentlige i princippet kan tillade sig at bruge på arbejdsmarkedsrettede indsatser for personer med handicap for at indkassere gevinsten. I forlængelse heraf perspektiverer vi beregningerne i forhold til den seneste reform af fleksjob og førtidspension.

---

<sup>2</sup> I denne rapport omfatter definitionen også personer med et længerevarende helbredsproblem.

## 2 Hvor mange personer med handicap er i arbejde?

Forholdsvis få personer med handicap i arbejde

Ifølge Kjeldsen et.al. (2013) var der i 2012 omkring 270.000 personer med selv-vurderet handicap (eller længerevarende helbredsproblemer) i arbejde i Danmark.

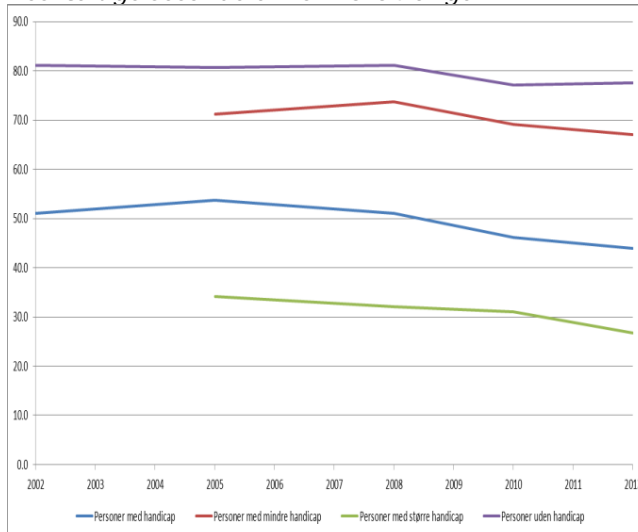
En beskrivelse af forskellen i arbejdsmarkedsdeltagelse i forhold til de omkring 2,3 millioner ikke-handicappede i arbejde foretages bedst ved en sammenligning af beskæftigelsesandele, som er opgørelser af hvor stor en procentdel af personer med handicap henholdsvis personer uden handicap, som er i beskæftigelse.

### Boks 1 Hvor mange personer med handicap er i arbejde?

- > Der er omkring 270.000 personer med handicap i beskæftigelse i Danmark mod 2,3 millioner ikke-handicappede
- > Beskæftigelsesandelen for personer med handicap er med 43,9% (2012) noget mindre end for ikke-handicappede: 77,5%
- > Beskæftigelsesandelen er især lav for personer med et større handicap: 26,8% (2012) mens den var 67,1% for personer med et mindre handicap
- > Beskæftigelsesandelen er faldet mere<sup>(1)</sup> for personer med handicap end for ikke-handicappede mellem 2002 og 2012 ...
- > ... en udvikling der synes især at have ramt personer med større handicap

<sup>(1)</sup> Ikke en statistisk signifikant forskel.

Beskæftigelsesandelen for 16-64 årige



Kilde: Kjeldsen et.al. (2013), Handicap og beskæftigelse - Udviklingen mellem 2002 og 2012

Boks 1 viser bl.a. beskæftigelsesudviklingen fra 2002 til 2012 for personer med handicap eller længerevarende helbredsproblemer sammenlignet med personer uden handicap. Beskæftigelsen er her målt med udgangspunkt i metoden i den traditionelle Arbejdskraftundersøgelse som udføres af Danmarks Statistik (AKU-metoden). Efter denne metode betragtes alle personer, som har arbejdet mindst én

betalt time i referenceugen, som beskæftigede. Selvstændige og medarbejdende ægtefæller betragtes også som beskæftigede<sup>3</sup>.

Det ses, at der var forholdsvis færrest personer med handicap i beskæftigelse i 2012 dvs. 43,9% mod 77,5% for ikke-handicappede. Beskæftigelsesandelen var især lav for personer med (selvvurderet) større handicap – en gruppe der især synes at være ramt af et fald i beskæftigelsen mellem 2010 og 2012. Kjeldsen et.al. (2013) giver et antal mulige forklaringer på dette ”forsinkede” fald for denne gruppe. Det kan være sværere (moralsk eller juridisk) for arbejdsgiverne at fyre personer med større handicap; det kan skyldes, at de oftere er ansat med løntilskud og derfor fyres senere end andre personer med handicap; og/eller det kan skyldes beskæftigelsespolitiske ændringer eller holdningsændringer blandt arbejdsgiverne. Svaret på spørgsmålet antyder dog også – hvilket er centralt i denne rapport – at der synes at være et stort potentiale for at få flere personer med handicap i arbejde i Danmark.

Personer med handicap er i gennemsnit ældre og lavere uddannede end ikke-handicappede

Potentialet for at lukke beskæftigelsesgab for personer med handicap i forhold til ikke-handicappede via arbejdsmarkedsrettede indsatser skal dog ses i lyset af, hvem målgruppen er. Boks 2 viser for det første, at indsatserne bør tage hensyn til, at der synes at være en overvægt af kvinder blandt personer med handicap i forhold til ikke-handicappede.

Mere vigtigt er nok, at gruppen af personer med handicap i gennemsnit er noget ældre end gruppen af personer uden handicap. Det skyldes selvfølgelig, dels at den anvendte definition af personer med handicap omfatter personer med længerevarende helbredsproblemer, som typisk kommer med alderen, og dels at en del handicaps ikke er medfødte, men er erhvervet senere i livet. Bengtsson (2008) har beregnet, at kun omkring 11% af personerne, der har et handicap og er mellem 16 og 64 år, er født med et handicap. Denne aldersforskel betyder både, at selve målsætningen for en øget beskæftigelsesandel for personer med handicap under ét nok i praksis ligger under den for ikke-handicappede, samt at arbejdsmarkedsindsatsen skal tage hensyn til, at en del er oppe i årene. Dette sagt, er det jo også meget vigtigt at få de yngre personer med handicap ind på arbejdsmarkedet så hurtigt som muligt – ikke kun for deres egen skyld, men også fordi et længerevarende beskæftigelsesforløb tæller godt i det samfundsøkonomiske regnskab.

Endelig viser Boks 2, at personer med handicap i gennemsnit har et lavere uddannelsesniveau end ikke-handicappede. Dette betyder både noget for hvilken arbejdsmarkedsindsats, man skal vælge, og det betyder noget for, hvor stor den direkte/målbare samfundsøkonomiske gevinst ved øget beskæftigelse vil være.

---

<sup>3</sup> Til forskel fra Danmarks Statistik defineres her dog også personer, der har tilsagn om at kunne begynde på et arbejde inden for højst tre måneder, som beskæftigede.

Boks 2 Hvem er målgruppen for arbejdsmarkedsrettede indsatser?

	Handicappede	Ikke-handicappede
> Overvægt af kvinder blandt personer med handicap i forhold til ikke-handicappede		
<u>Køn</u>		
Mand	44.0%	51.8%
Kvinde	56.0%	48.2%
> Personer med handicap er i gennemsnit noget ældre end ikke-handicappede		
<u>Alder</u>		
16-29 år	15.1%	29.2%
30-39 år	15.4%	21.0%
40-49 år	24.0%	22.9%
50-64 år	45.5%	26.9%
> Personer med handicap har i gennemsnit et lavere uddannelsesniveau end ikke-handicappede		
<u>Uddannelse</u>		
Ingen kompetencegivende uddannelse	45.6%	39.0%
Erhvervsuddannelse	35.5%	31.9%
Kort videregående uddannelse	3.7%	4.1%
Mellemlang videregående uddannelse	11.7%	16.0%
Lang videregående uddannelse	3.4%	9.0%
> Arbejdsmarkedsindsatserne bør dog både rettes mod yngre og ældre, og mod lavt- og højtuddannede		

Kilde: Kjeldsen et.al. (2013), Handicap og beskæftigelse - Udviklingen mellem 2002 og 2012

Personer med handicap har karriereforløb der omfatter modtagelse af overførselsindkomster

Endelig er det vigtigt for beregningerne af de samfundsøkonomiske gevinster ved arbejdsmarkedsrettede indsatser for personer med handicap, at vi har en god forståelse for, hvordan en handicappet persons ”karriere” dvs. arbejdsmarkedstilknytning forløber uden yderligere indsatser, end de der allerede anvendes.

De foran refererede målinger af beskæftigelsesandelen (efter den traditionelle AKU-metode) giver umiddelbart kun et øjebliksbillede af beskæftigelsen på de pågældende tidspunkter.

I Kjeldsen et.al. (2013), særligt kapitel 5 og bilagstabel B5<sup>4</sup>, belyses imidlertid tilknytningen til arbejdsmarkedet gennem en længere periode fra 2003 til 2011 for en bestemt gruppe af personer med selvrapporeret handicap; nemlig gruppen af personer der i 1. kvartal 2012 har angivet at have et selvvurderet handicap eller længevarende helbredsproblem, samt at være mellem 25 og 64 år. Ved at koble aktuelle data fra arbejdskraftundersøgelsen med aktuelle og ikke mindst historiske registerdata<sup>5</sup> om modtagelse af overførselsindkomster på individ niveau, belyses såvel modtagelsen af overførselsindkomster som den indirekte beskæftigelse (eller selvforsørgelse) gennem hele perioden for netop den nævnte gruppe af personer. Efter denne metode fås en indirekte beskæftigelsesandel på knapt 19% i ordinær beskæftigelse (reelt selvforsørgelse) samt godt 8% i fleksjob i 2012, dvs. i alt rundt regnet 27%. Her betragter vi således beskæftigede, som personer der ikke har overførselsindkomst som forsørgelsesgrundlag, eller eventuelt er i fleksjob.

Vi har – som vist i Boks 3 – netop med udgangspunkt i ovennævnte oplysninger i Kjeldsen et.al. (2013) udarbejdet et forventet referenceforløb for personer med handicap i alderen 25-64 år for perioden 2013 til 2022. Vi har således på baggrund af observerede udviklinger i modtagelsen af overførselsindkomster fra 2003 til

<sup>4</sup> Oplysninger/data baseret på aggregerede individ data hentet fra arbejdskraftundersøgelsen koblet med registerdata på individniveau.

<sup>5</sup> Individdata på ugeniveau fra DREAM-registeret.

2011<sup>6</sup> – og dermed indirekte udviklinger i arbejdsmarkedstilknytninger – opgjort gennemsnitlige ”karriereforløb”. Vi har derefter antaget, at lignende ”karriereforløb” kan forventes at finde sted i 2013 til 2022<sup>7</sup> for personer der i slutningen af perioden vil karakterisere sig som havende et handicap eller længerevarende helbredsproblem.

Med andre ord, vi antager her, at fremtidige karriereforløb – uden nye arbejdsmarkedsrettede indsatser – for nutidens personer, der i 2022 kan forventes at have et handicap eller længerevarende helbredsproblemer, svarer til, hvad vi har oplevet det seneste årti. Det skal i den forbindelse bemærkes, at der i denne gruppe vil være nogle, som ikke har et handicap eller længerevarende helbredsproblem igennem hele perioden, men som erhverver det i løbet af perioden. Dette kan have indflydelse på tolkningen af resultaterne; men vi mener alligevel, at udviklingen egner sig som referenceforløb for målgruppen i vores analyse. Med dette udgangspunkt kan analysen nemlig siges i højere grad at have karakter af en analyse af gevinsterne ved en øget fastholdelse af arbejdsmarkedstilknytning blandt en gruppe af personer med handicap eller længerevarende helbredsproblemer, og/eller øget fastholdelse af arbejdsmarkedstilknytningen blandt personer der i perioden erhverver et handicap mv.

Endelig skal det bemærkes, at referenceforløbet, som vist i Boks 3, ikke tager hensyn til den seneste reform af fleksjob og førtidspension. Reference forløbet justeres derfor i overensstemmelse hermed i forbindelse med beregningerne i kapitel 4. Boks 3 viser således, at en given person i målgruppen i 2013 med en sandsynlighed på 41,9% vil befinde sig i ordinær beskæftigelse, med en sandsynlighed på 15,6% på førtidspension osv. Ét år senere – dvs. i 2014 – vil en given person i målgruppen fra ”2013-årgangen” med en sandsynlighed på 37,4% befinde sig i beskæftigelse, med en sandsynlighed på 16,8% på førtidspension osv. For eksempel kan ændringen i beskæftigelsesandsynligheden skyldes tre ting. Nogle personer med handicap mv., der var i beskæftigelse i 2013, er det stadig, mens nogle er overgået til anden forsørgelse. Endelig er nogle, der var på anden forsørgelse i 2013, nu kommet i beskæftigelse.

Ser man på den forventede arbejdsmarkedstilknytning for ”2013-årgangen” i 2022 vil kun 18,6% være i beskæftigelse, mens hele 32,5% vil være på førtidspension, 10% i fleksjob osv. Denne udvikling afspejler således bl.a., at nogle personer, pådrager sig deres handicap i løbet af perioden f.eks. på grund af en ulykke eller nedslidning, og derfor må forlade arbejdsmarkedet og overgå til førtidspension eller ansættes på særlige vilkår i form af et fleksjob. Desuden kan eksisterende helbredsproblemer og handicap forværres og medføre tidlig tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet.

Endelig bør det bemærkes, at beskæftigelsesandelen i 2022 opgjort efter denne metode således er på 26,8% (18,6% i ordinære jobs + 8,2% i fleksjobs). Dette er noget

---

<sup>6</sup> Reelt 1. kvartal 2012.

<sup>7</sup> Vi tager således ikke hensyn til, at ”karriereforløbene” i perioden 2003 til 2011 må formodes at have været præget af de skiftende konjunkturer, herunder den økonomiske krise, da dette ikke har været muligt på basis af de umiddelbart tilgængelige data.

mindre end de 43,9% i beskæftigelse opgjort traditionelt efter AKU-metoden. Denne forskel skyldes som sagt opgørelsesmetoden og har ikke nogen egentlig betydning for beregningerne i denne rapport.

*Boks 3 Hvordan er karriereforløbet for en person med handicap?*

- > Uden nye arbejdsmarkedsrettede indsatser forventes den ordinære beskæftigelsesandel blandt "2013-årgangen" af personer der i 2022 forventes at have et handicap at falde fra 41,9% i 2013 til 18,6% i 2022
- > Derimod stiger andelen i fleksjob fra 2,2% til 8,2%
- > Andelen på førtidspension vil fordobles – hvilket i høj grad skyldes, at "2013-årgangen" bliver ældre med opståede eller forværrede helbredsproblemer og handicap til følge
- > Dette betyder også, at der kommer flere på efterløn og færre i uddannelse

*Referenceforløb for personer med handicap i alderen 25-64 år*

	2013	2014	2018	2022
Beskæftigelse (selvforsørgelse)	41,9%	37,4%	35,4%	18,6%
Ledighed	9,2%	9,2%	3,9%	6,3%
Aktivering	2,1%	2,2%	1,0%	3,5%
Kontanthjælp	1,7%	2,4%	1,3%	1,0%
Orlov	1,8%	2,0%	1,7%	0,9%
Uddannelse	4,5%	4,5%	3,0%	1,9%
Passiv kontanthjælp	7,3%	7,1%	5,6%	6,8%
Fleksjob	2,2%	3,4%	5,8%	8,2%
Ledighedsydelse	0,5%	0,7%	1,3%	1,8%
Sygedagpenge	9,5%	10,9%	11,3%	9,4%
Aktive sygemeldte	3,7%	3,4%	5,0%	5,0%
Førtidspension	15,6%	16,8%	23,8%	32,5%
Efterløn	0,0%	0,0%	0,9%	4,0%

Kilde: COWI tilvirkning baseret på bilagstabel B5.1 Kjeldsen et.al. (2013)



### 3 Hvad er de samfundsøkonomiske gevinster ved at komme i arbejde?

Et svar af metode-  
mæssig karakter

Svaret på dette spørgsmål er her af metodemæssig karakter, mens vi i kapitel 4 viser, hvor store gevinsterne ved, at personer med handicap kommer i arbejde, faktisk forventes at være. Dette betyder således, at man – hvis man kan leve med ikke helt at forstå beregningsmetoden – godt kan nøjes med at skimme dette kapitel igennem.

Metoden bygger i høj grad på de resultater og erfaringer, vi har gjort os ved at gennemføre lignende projekter i Norge. Det mest relevante af disse projekter er beskrevet i Steen et.al. (2012). Derudover indeholder Holden et.al. (2012) også en god beskrivelse af emnet. Endelig er det vigtigt at understrege, at vores metode er baseret på centrale almindeligt anerkendte principper for gennemførelse af analyser af samfundsøkonomiske konsekvenser.

#### 3.1 Typer af gevinster og omkostninger

Gevinster

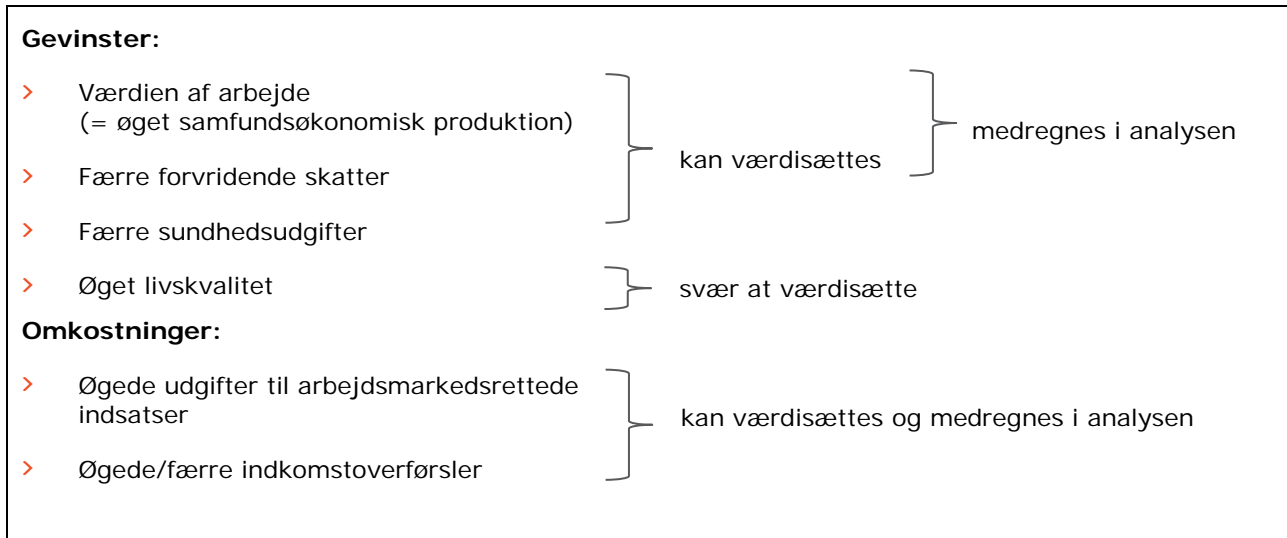
Formålet med Boks 4 er kort at introducere begreberne, dvs. hvilke typer af gevinster og omkostninger vi medtager i beregningerne. Hvem der så får gevinsterne, og hvem der betaler omkostningerne, ses der mere på i Boks 5.

Det vigtigste budskab i Boks 4 er nok, at vi i beregningerne ikke medtager den gevinst/værdi, det er for den enkelte person med handicap at være en del af arbejdsfællesskabet, f.eks. øget status og en følelse af at være en aktiv del af samfundet. Sådanne gevinster vil dog også være meget vanskelige at værdisætte. I analysen medregner vi heller ikke mulige afledede gevinster af en deltagelse i arbejdsfællesskabet såsom bedre sundhed. Disse gevinster kan måske godt værdisættes, men de kan være svære at knytte direkte til arbejdsmarkedsdeltagelsen. Dette betyder derfor, at vi godt tør påstå at vores vurderinger af gevinsterne er forsigtige vurderinger.

Med andre ord, vi medregner således stort set kun den direkte samfundsøkonomiske gevinst ved, at personer med handicap kommer i beskæftigelse og dermed bidrager til den samfundsøkonomiske produktion. I denne sammenhæng antager vi, at det marginale produkt – dvs. bidraget til den samlede samfundsøkonomiske pro-

duktion – af en ekstra person i arbejde i det store afspejles af lønnen (det arbejdsgiveren er villig til at betale for arbejdskraften).

*Boks 4      Typer af gevinster og omkostninger ved at personer med handicap kommer i arbejde*



### Omkostninger

Omkostningerne ved arbejdsmarkedsrettede indsatser omfatter løn til offentlige eller private ansatte, der administrerer indsatsen eller direkte hjælper en person med handicap, udgifter til materialer osv. Derudover vil nogle indsatser, såsom fleksjobordningen, indebære indkomstoverførsler som en del af indsatsen for at få en person med handicap i beskæftigelse. Det bør dog understreges, at mens indkomstoverførsler direkte indgår i de budgetøkonomiske beregninger, indgår de ikke direkte i de samfundsøkonomiske beregninger. Dette skyldes, at en indkomstoverførsel ikke direkte er forbundet med et ressourceforbrug, da der samfundsøkonomisk alene er tale om en omfordeling af velfærd.

Finansieringen af indsatserne vil dog lede til et behov for at indkræve flere forvridende skatter, dvs. skatter der vil lede til et mindre arbejdsudbud og dermed en mindre produktion. Sparede indkomstoverførsler som følge af en indsats vil derimod trække i den anden retning. Derudover vil øgede indkomstskatter fra flere personer med handicap i beskæftigelse trække i positiv retning, og forhåbningen er, at vi samlet set vil se færre forvridende skatter. Derfor er denne sparede indirekte omkostning medtaget som en forventet gevinst i Boks 4. I denne sammenhæng antager vi som udgangspunkt – og i overensstemmelse med Finansministeriets vejledning – en skatteforvridning på 20%. Det kan dog overvejes at vurdere betydningen af en højere sats, f.eks. 50%, som tidligere foreslået af den danske Velfærdskommission.

### Gevinster vs. omkostninger

Når man sammenligner gevinster og omkostninger ved arbejdsmarkedsrettede indsatser, er det for det første vigtigt at være opmærksom på, at de sidstnævnte oftest er lettere at opgøre end de førstnævnte. Dette kan betyde, at der kan være en tendens til at afvise indsatser, der måske er gunstige.

For det andet – og i forlængelse af det første – vil det ofte være sådan, at omkostningerne falder tidsmæssigt før gevinsterne indkasseres. Dette betyder, at vi for at kunne lave en sammenligning over tid anvender nutidsværdimetoden og dermed en kalkulationsrente, ligesom vi tager udgangspunkt i et fast prisniveau. I denne analyse anvender vi en tidshorisont på 10 år, og en kalkulationsrente på 5%, ligesom vi opgør gevinster og omkostninger i 2013-prisniveau.

### 3.2 Samfunds- og budgetøkonomiske konsekvenser

Samfundsøkonomisk regnskab

Som vist Boks 5 er det vigtigt at understrege, at der er forskel på gevinster og omkostninger ved arbejdsmarkedsrettede tiltag, afhængigt af om de ses fra en samfundsøkonomisk vinkel eller fra en budgetøkonomisk vinkel.

Det er dog samtidig vigtigt at understrege, at beslutninger om at iværksætte arbejdsmarkedsrettede indsatser for personer med handicap – og for den sags skyld alle offentlige tiltag/investeringer – skal gøres ved at holde de samfundsøkonomiske gevinster op mod de samfundsøkonomiske omkostninger. Vi fokuserer altså, som allerede nævnt, i denne analyse på, hvad de arbejdsmarkedsrettede indsatser betyder for den samlede samfundsøkonomiske produktion.

Dette betyder også, at vi sådan set ser på, hvad det betyder for os alle – personer med handicap såvel som ikke-handicappede. Effekten føles selvfølgelig mest af personer med handicap, som direkte får gavn af indsatsen.

*Boks 5 Samfunds- og budgetøkonomiske konsekvenser*

<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Beslutninger om arbejdsmarkedsrettede indsatser for personer med handicap tages fra den samfundsøkonomiske vinkel</li> <li>&gt; Gevinsterne opleves af os alle – men selvfølgelig mest af personer med handicap</li> <li>&gt; Budgetbegrænsninger og kassetænkning kan udgøre en barriere for at en indsats iværk-sættes</li> </ul>	<p><b>Gevinster og omkostninger</b></p> <p>- for hvad?</p> <table border="1" style="width: 100%; text-align: center;"> <tr> <td style="width: 50%;">Kommunale/statslige budgetter</td> <td style="width: 50%;">Samfundsøkonomien</td> </tr> </table> <p>- for hvem?</p> <table border="1" style="width: 100%; text-align: center;"> <tr> <td style="width: 50%;">Kommunale/statslige budgetter</td> <td style="width: 50%;">Personer med handicap og ikke-handicappede</td> </tr> </table> <p>- af hvad?</p> <table border="1" style="width: 100%; text-align: center;"> <tr> <td style="width: 100%;">Arbejdsmarkedsrettede indsatser for personer med handicap</td> </tr> </table>	Kommunale/statslige budgetter	Samfundsøkonomien	Kommunale/statslige budgetter	Personer med handicap og ikke-handicappede	Arbejdsmarkedsrettede indsatser for personer med handicap
Kommunale/statslige budgetter	Samfundsøkonomien					
Kommunale/statslige budgetter	Personer med handicap og ikke-handicappede					
Arbejdsmarkedsrettede indsatser for personer med handicap						

Budgetøkonomisk regnskab

Hvis beslutningen om en arbejdsmarkedsrettet indsats tages fra den samfundsøkonomiske vinkel, kan man så spørge sig selv, hvorfor vi også ser vi så på de kommunale og statslige budgetter. Der er sådan set to svar på dette spørgsmål.

For det første kan man nok ikke undgå, at politikkerne skeler til, hvad det betyder for de offentlige finanser at finansiere en sådan arbejdsmarkedsrettet indsats. Med andre ord, budgetbegrænsninger og kassetækning kan udgøre en barriere for, at en indsats iværksættes.

For det andet får man en bedre forståelse for det samfundsøkonomiske regnskab, når man ser på det budgetøkonomiske regnskab, som nok er mere forståeligt for de fleste. Vi har dog ikke inden for rammenerne af denne analyse haft mulighed for at lave et detaljeret fordelingsregnskab for eksempelvis borger, virksomhed, kommune og stat. Med andre ord, vi ser i forhold til det budgetøkonomiske regnskab alene på det offentlige under ét.

## 4 Hvor store er de samfundsøkonomiske gevinster ved at komme i arbejde?

Et svar der bygger på en del antagelser

At svare på spørgsmålet, om hvor store de samfundsøkonomiske gevinster, ved at personer med handicap kommer i arbejde, er det helt centrale formål med vores analyse. Det er dog vigtigt at gøre opmærksom på, at vi laver en del antagelser for at svare på spørgsmålet, og dermed er svaret forbundet med en vis usikkerhed.

Mens vi nedenfor forklarer de vigtigste antagelser, er der også nogle overordnede antagelser. For det første bygger vi, som beskrevet i kapitel 2, vores referenceforløb for personer med handicaps deltagelse på arbejdsmarkedet på de "karriereforløb", vi kan tilvirke på baggrund af Kjeldsen et.al. (2013). Disse karriereforløb antages som værende velegnede til vores analyse. Vi har dog som vist i Boks 6 og Boks 7, og til forskel fra karriereforløbet i Boks 3, anvendt et udgangspunkt – dvs. referenceforløb – der indeholder den forventede beskæftigelseseffekt af den seneste reform af fleksjob og førtidspension. Med andre ord, vi antager, at Regeringens målsætning om via reformen at flytte personer med handicap fra førtidspension til enten ordinært job eller fleksjob lykkes. Dette betyder også, at de gevinster ved øget beskæftigelse, vi ser på i nedenstående afsnit, skal ses som værende i tillæg til reformens forventede gevinster.

For det andet vil gevinsten ved at få en ekstra person med handicap i arbejde være afhængig af, hvorvidt der sker fortrængning af anden arbejdskraft eller ej. Vi antager i analysen, at der ikke sker en sådan fortrængning<sup>8</sup>. Denne antagelse kan diskuteres, men anses for rimelig på sigt bl.a. i lyset af den forventede mangel på arbejdskraft de kommende år. Det bør også her pointeres, at denne antagelse er forenelig med Regeringens begrundelse for og målsætning om via flere reformer at øge arbejdsudbuddet.

For det tredje foretager vi nogle antagelser, når det gælder forsørgelsesgrundlaget for personer med handicap og indkomstskattebetalinger (se Bilag B for flere detaljer). Vi antager f.eks., at personer med handicap i beskæftigelse i gennemsnit får en løn svarende til en erhvervsuddannet, at en ledig får den maksimale sats for ar-

---

<sup>8</sup> Det har inden for rammerne af denne analyse ikke været muligt at foretage særskilte analyser af eventuelle fortrængningseffekter.

bejdsløshedsdagpenge, at en person under uddannelse modtager statens uddannelsesstøtte for udeboende over tyve år osv. Med hensyn til indkomstskattebetalinger anvender vi de af Skatteministeriet opgjorte gennemsnitlige indkomstskattesatser for socioøkonomiske grupper i 2013.

For det fjerde og nok så væsentligt for beregningerne i det følgende afsnit er, at de foretages under den generelle forudsætning, at alle fleksjob er oprettet under (eller overgået til) nugældende, nyeste regelsæt<sup>9</sup>. Dog er der ikke taget højde for den ændring, at en stor del af dem, der tidligere umiddelbart ville have fået en førtidspension, fremover vil være en – kortere eller længere – periode i et ressourceforløb, der vil munde ud i enten beskæftigelse/fleksjob eller førtidspension. Dette skyldes bl.a. at det nuværende datagrundlag ikke umiddelbart giver mulighed herfor. Reelt betyder det, at vi risikerer at undervurdere den samfundsøkonomiske gevinst, og særligt den budgetøkonomiske gevinst – eller rettere undervurderer det budgetøkonomiske råderum for at iværksætte indsatser, herunder iværksættelse af ressourceforløb. Dette skyldes primært, at det gennemsnitlige ydelsesniveau under ressourceforløb generelt må forventes at blive lavere end den førtidspension, som de pågældende alt andet lige ellers ville have modtaget. Omvendt har vi dog ikke på forhånd indregnet eventuelle omkostninger til gennemførelse af indsatser under ressourceforløb.

*Boks 6                      Hvordan er en handicappets karriereforløb – efter reformen af fleksjob og førtidspension?*

- > Reformen af fleksjob og førtidspension får den ordinære beskæftigelsesandel blandt "2013-årgangen" af personer med handicap til at falde mindre end før – dvs. fra 41,9% i 2013 til 20% i 2022 i stedet for til 18,6%
- > Andelen i fleksjob forventes også at stige mere end før reformen
- > Andelen på førtidspension vil dog stadig næsten fordobles over et tiårigt "karriereforløb" – hvilket i høj grad skyldes, at "2013-årgangen" bliver ældre

*Referenceforløb for personer med handicap i alderen 25-64 år efter reform af fleksjob og førtidspension*

	2013	2014	2018	2022
Beskæftigelse (selvforsørgelse)	41,9%	37,7%	36,9%	20,0%
Ledighed	9,2%	9,2%	3,9%	6,3%
Aktivering	2,1%	2,2%	1,0%	3,5%
Kontanthjælp	1,7%	2,4%	1,3%	1,0%
Orlov	1,8%	2,0%	1,7%	0,9%
Uddannelse	4,5%	4,5%	3,0%	1,9%
Passiv kontanthjælp	7,3%	7,1%	5,6%	6,8%
Fleksjob	2,6%	4,0%	6,8%	9,7%
Ledighedsydelse	0,5%	0,7%	1,3%	1,8%
Sygedagpenge	9,5%	10,9%	11,3%	9,4%
Aktive sygemeldte	3,7%	3,4%	5,0%	5,0%
Førtidspension	15,2%	15,9%	21,3%	29,6%
Efterløn	0,0%	0,0%	0,9%	4,0%

Kilde: COWI beregning

<sup>9</sup> Denne forudsætning gøres således gældende i såvel referencescenariet som i alternativscenariet.

Boks 7 *Ændring i referenceforløb efter reform i forhold til før reform*

> Regeringens reform af fleksjob og førtidspension forventes efter 10 år at betyde, at næsten 18.000 førtidspensionister med handicap flyttes til enten ordinær beskæftigelse eller fleksjob

*Ændring i referenceforløb efter reform i forhold til før reform[antal personer]*

	2013	2014	2018	2022
Forøgelse ordinær beskæftigelse	0	1.951	9.234	8.733
Forøgelse fleksjob beskæftigelse	2.425	3.683	6.378	9.013
Reduktion førtidspension	-2.425	-5.634	-15.612	-17.746

Kilde: COWI beregning

## 4.1 Værdien af flere personer med handicap i arbejde

1 procentpoint flere førtidspensionister med handicap i arbejde

Den første analyse er en forholdsvis enkel analyse, som går ud på, at vi forestiller os, at det gradvist lykkes at få blot 1 procentpoint flere potentielle førtidspensionister med handicap i arbejde end det, der forventes allerede at ville ske som følge af Regeringens reform af fleksjob og førtidspension. Vi ser først på gevinsten, hvis førtidspensionisterne "flyttes" til fleksjob, dernæst hvis de "flyttes" til ordinære jobs.

Vi ser altså stort set kun på samfundsøkonomiske gevinster, og indregner kun som udgangspunkt løntilskudsomkostninger forbundet med fleksjobs. I første omgang indregnes således som udgangspunkt ingen omkostninger til yderligere indsatser – på nær dog omkostninger til personlig assistance på niveau med nuværende gennemsnit pr. modtager.

Det bør understreges, at vi ikke nødvendigvis antager, at det kun drejer sig om nye jobåbninger. En del af gevinsten kan selvfølgelig også komme fra en øget fastholdelse af arbejdsmarkedstilknytningen blandt en gruppe af personer med handicap eller længerevarende helbredsproblemer, og/eller øget fastholdelse af arbejdsmarkedstilknytningen blandt personer, der i perioden erhverver et handicap.

Der er store gevinster ved at få flere førtidspensionister med handicap i fleksjob

Boks 8 og Boks 9 illustrerer enkeltheden i analysen, idet vi som lige nævnt blot antager, at andelen af personer med handicap på førtidspension falder endnu mere, end den forventes at gøre som resultat af Regeringens reform. Andelen på fleksjob stiger så tilsvarende, og vil i 2022 udgøre en forøgelse på godt 6.000 fleksjob svarende til at 1 procentpoint af personerne i målgruppen opnår ansættelse i fleksjob frem for førtidspension.

Boks 8 Scenarieforløb: flere personer med handicap i fleksjob

- > I forhold til referenceforløbet falder andelen af personer med handicap på førtidspension i 2022 fra 29,6% til 28,6% - dvs. et fald på 1 procentpoint
- > Andelen af personer i fleksjob stiger tilsvarende – dvs. fra 9,7% til 10,7%

Scenarieforløb: flere personer med handicap i fleksjob

	2013	2014	2018	2022
Beskæftigelse (selvforsørgelse)	41,9%	37,7%	36,9%	20,0%
Ledighed	9,2%	9,2%	3,9%	6,3%
Aktivering	2,1%	2,2%	1,0%	3,5%
Kontanthjælp	1,7%	2,4%	1,3%	1,0%
Orlov	1,8%	2,0%	1,7%	0,9%
Uddannelse	4,5%	4,5%	3,0%	1,9%
Passiv kontanthjælp	7,3%	7,1%	5,6%	6,8%
Fleksjob	2,6%	4,1%	7,4%	10,7%
Ledighedsydelse	0,5%	0,7%	1,3%	1,8%
Sygedagpenge	9,5%	10,9%	11,3%	9,4%
Aktive sygemeldte	3,7%	3,4%	5,0%	5,0%
Førtidspension	15,2%	15,8%	20,8%	28,6%
Efterløn	0,0%	0,0%	0,9%	4,0%

Kilde: COWI beregning

Boks 9 Scenarieforløb: flere personer med handicap i fleksjob

- > I forhold til referenceforløbet er godt 6.000 personer med handicap, når vi når til 2022, flyttet fra førtidspension til fleksjob

Scenarieforløb: flere personer med handicap i fleksjob [antal personer]

	2013	2014	2018	2022
Forøgelse ordinær beskæftigelse	0	0	0	0
Forøgelse fleksjob beskæftigelse	0	696	3.478	6.260
Reduktion førtidspension	0	-696	-3.478	-6.260

Kilde: COWI beregning

Det kommer derfor nok ikke som den store overraskelse, at vi ser et positivt samfundsøkonomisk regnskab. Mere overraskende er måske størrelsen af den samfundsøkonomiske gevinst.

Boks 10 viser, at det sammenlagt over en tiårig periode giver en samfundsøkonomisk gevinst på kr. 3,3 milliarder (nutidsværdi) ved, at flere potentielle førtidspensionister med handicap kommer i fleksjob (eller at de der allerede er i fleksjob ikke falder fra og i stedet flyttes over på førtidspension). Her har vi ikke engang medregnet værdien af at være en del af arbejdsfællesskabet og dets mulige afledede effekter såsom bedre sundhed.

Som det også fremgår af Boks 10 vil det også have positive budgetmæssige konsekvenser for det offentlige – og dermed en skatteforvridningsgevinst for samfundet som helhed.



*Boks 10 Samfundsøkonomisk resultat ved flere personer med handicap i fleksjob*

<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Den samfundsøkonomiske gevinst af gradvist at få flyttet 1 procentpoint af målgruppen fra førtidspension til fleksjobs er med kr. 3,3 milliarder stor</li> <li>&gt; Det vil samtidig have positive budgetmæssige konsekvenser for det offentlige – og dermed en skatteforvridningsgevinst</li> </ul>	[Mio. kr.]	Nutidsværdi	
	<u>Værdi af beskæftigelse</u>		2.997
	Ordinær beskæftigelse		0
	Fleksjob		2.997
	<u>Værdi af arbejdsrettede indsatser</u>		-45
	Personlig assistance		-45
	Andet		0
	<u>Skatteforvridningsomkostning</u>		314
	<u>Samfundsøkonomisk resultat</u>		3.266
	Kilde: COWI beregning		

Boks 11 viser også, at de positive budgetmæssige konsekvenser for det offentlige dels skyldes, at den øgede beskæftigelse blandt personer med handicap samlet set leder til flere indkomstskatter, samtidig med at der spares flere udgifter til førtidspension, end der bruges mere af på fleksjob.

*Boks 11 Budgetøkonomisk resultat ved flere personer med handicap i fleksjob*

<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Positive budgetmæssige konsekvenser for det offentlige</li> <li>&gt; Dels da den øgede beskæftigelse blandt personer med handicap leder til indkomstskatter</li> <li>&gt; Samtidig med at der spares flere udgifter til førtidspension end der bruges mere på fleksjob</li> </ul>	[Mio. kr.]	Nutidsværdi	
	<u>Værdi af skatter</u>		920
	Ordinær beskæftigelse		0
	Fleksjob		2.146
	Førtidspension		-1.225
	<u>Værdi af overførselsindkomster</u>		696
	Fleksjob		-3.544
	Førtidspension		4.240
	<u>Værdi af arbejdsrettede, handicap-kompenserende ordninger</u>		-45
	Personlig assistance		-45
Andet		0	
<u>Skatter, overførselsindkomster og kompenserende ordninger, i alt</u>		1.571	
Kilde: COWI beregning			

Der er endnu større gevinster ved at få flere førtidspensionister med handicap i ordinære jobs

Boks 12 og Boks 13 illustrerer på samme vis som henholdsvis Boks 8 og Boks 9 enkeltheden i analysen, idet vi også her blot antager, at andelen af personer med handicap på førtidspension falder endnu mere, end den forventes at gøre som resultat af Regeringens reform. Det er så andelen af personer i ordinære jobs, der her stiger tilsvarende, så der i 2022 vil være tale om en forøgelse på godt 6.000 ordinære jobs.

Boks 12 Scenarieforløb: flere personer med handicap i ordinære jobs

- > I forhold til referenceforløbet falder andelen af personer med handicap på førtidspension i 2022 fra 29,6% til 28,6% - dvs. et fald på 1 procentpoint
- > Andelen af personer i ordinære jobs stiger tilsvarende – dvs. fra 20% til 21%

Scenarieforløb: flere personer med handicap i ordinære jobs

	2013	2014	2018	2022
Beskæftigelse (selvforsørgelse)	41,9%	37,8%	37,4%	21,0%
Ledighed	9,2%	9,2%	3,9%	6,3%
Aktivering	2,1%	2,2%	1,0%	3,5%
Kontanthjælp	1,7%	2,4%	1,3%	1,0%
Orlov	1,8%	2,0%	1,7%	0,9%
Uddannelse	4,5%	4,5%	3,0%	1,9%
Passiv kontanthjælp	7,3%	7,1%	5,6%	6,8%
Fleksjob	2,6%	4,0%	6,8%	9,7%
Ledighedsydelse	0,5%	0,7%	1,3%	1,8%
Sygedagpenge	9,5%	10,9%	11,3%	9,4%
Aktive sygemeldte	3,7%	3,4%	5,0%	5,0%
Førtidspension	15,2%	15,8%	20,8%	28,6%
Efterløn	0,0%	0,0%	0,9%	4,0%

Kilde: COWI beregning

Boks 13 Scenarieforløb: flere personer med handicap i ordinære jobs

- > I forhold til referenceforløbet er godt 6.000 personer med handicap, når vi når til 2022, flyttet fra førtidspension til ordinære jobs

Scenarieforløb: flere personer med handicap i ordinære jobs [antal personer]

	2013	2014	2018	2022
Forøgelse ordinær beskæftigelse	0	696	3.478	6.260
Forøgelse fleksjob beskæftigelse	0	0	0	0
Reduktion førtidspension	0	-696	-3.478	-6.260

Kilde: COWI beregning

Det kommer derfor heller ikke som nogen overraskelse, at vi også her ser et positivt samfundsøkonomisk regnskab. Boks 14 viser, at vi ved at "flytte" 1 procentpoint førtidspensionister med handicap over i ordinære jobs (eller fastholde de, der er i ordinære jobs, i stedet for at de kommer på førtidspension) vil opnå en samfundsøkonomisk gevinst på kr. 10,1 milliarder (nutidsværdi) over en tiårsperiode.

Gevinsten på de kr. 10,1 milliarder er omkring tre gange så stor som gevinsten på kr. 3,3 milliarder ved overgangen af et tilsvarende antal førtidspensionister til fleksjob. Dette skyldes hovedsageligt (og lidt forenklet fremstillet), at vi i beregningerne antager, at førtidspensionister med handicap, der overgår til ordinære jobs, har en fuld arbejdsevne, mens vi i fleksjobberegningerne antager, at personerne i gennemsnit har en arbejdsevne på omkring en tredjedel.

Som det fremgår af Boks 15 vil det dermed også have positive budgetmæssige konsekvenser for det offentlige – og dermed en skatteforvridningsgevinst for samfundet som helhed.

*Boks 14 Samfundsøkonomisk gevinst ved flere personer med handicap i ordinære jobs*

<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Den samfundsøkonomiske gevinst af gradvist at få flyttet 1 procentpoint af målgruppen fra førtidspension til ordinære jobs er med kr. 10,1 milliarder meget stor</li> <li>&gt; Det vil samtidig have meget positive budgetmæssige konsekvenser for det offentlige – og dermed en skatteforvridningsgevinst</li> </ul>	[Mio. kr.]	Nutidsværdi	
	<u>Værdi af beskæftigelse</u>		<u>8.992</u>
	Ordinær beskæftigelse		8.992
	Fleksjob		0
	<u>Værdi af arbejdsrettede indsatser</u>		<u>-37</u>
	Personlig assistance		-37
	Andet		0
	<u>Skatteforvridningsomkostning</u>		<u>1.185</u>
	<u>Samfundsøkonomisk resultat</u>		<u>10.140</u>

Kilde: COWI beregning

Boks 15 viser også, at de positive budgetmæssige konsekvenser for det offentlige dels skyldes, at den øgede beskæftigelse blandt personer med handicap leder til flere indkomstskatter, samtidig med at der spares udgifter til førtidspension.

*Boks 15 Budgetøkonomisk regnskab ved flere personer med handicap i ordinære jobs*

<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Positive budgetmæssige konsekvenser for det offentlige</li> <li>&gt; Dels da den øgede beskæftigelse blandt personer med handicap leder til indkomstskatter</li> <li>&gt; Samtidig med at der spares flere udgifter til førtidspension end der bruges mere på fleksjob</li> </ul>	[Mio. kr.]	Nutidsværdi	
	<u>Værdi af skatter</u>		<u>1.724</u>
	Ordinær beskæftigelse		2.949
	Fleksjob		0
	Førtidspension		-1.225
	<u>Værdi af overførselsindkomster</u>		<u>4.240</u>
	Fleksjob		0
	Førtidspension		4.240
	<u>Værdi af arbejdsrettede, handicap-kompenserende ordninger</u>		<u>-37</u>
	Personlig assistance		-37
	Andet		0
	<u>Skatter, overførselsindkomster og kompenserende ordninger, i alt</u>		<u>5.926</u>

Kilde: COWI beregning

Råd til kr. 70.000 pr. år pr. person med handicap i fleksjob

Det vil dog ikke være sådan, at samfundsøkonomiske gevinster – som beregnet ovenfor – nødvendigvis kommer af sig selv. Størrelsen siger dog noget om, hvor mange ressourcer man alt andet lige kan tillade sig at bruge på arbejdsmarkedsrettede indsatser for personer med handicap for at indkassere gevinsten.

Boks 16 viser via en enkel såkaldt nulpunktsberegning (break-even analyse), at man – udover løntilskuddet ved fleksjobs og gennemsnitlige udgifter til personlig

assistance – alt andet lige kan tillade sig at bruge ressourcer svarende til et gennemsnit på ca. kr. 70.000 pr. ekstra person med handicap, som opnår eller fastholdes i fleksjob i et helt år, før det samlet medfører (øget) underskud på de offentlige budgetter – når alternativet antages at være et år på førtidspension. Dette svarer i det konkrete scenarie i alt til knap kr. 1,6 milliarder (nutidsværdi over en tiårsperiode).

Med andre ord viser resultatet, at for hver ekstra person, der opnår og derefter fastholdes i fleksjob i eksempelvis 5 år, kan man alt andet lige tillade sig at bruge ressourcer svarende til et gennemsnit på alt i alt ca. kr. 350.000 for dels at bringe personen i fleksjob og dels fastholde vedkommende i fleksjob i de 5 år.

Som beskrevet i de næste afsnit er vi opmærksomme på, at Regeringens reform af fleksjob og førtidspension leder til et budgetmæssigt råderum. Vi er dog også opmærksomme på, at et af formålene med reformen netop er at reducere de offentlige budgetudgifter og/eller at bruge besparelserne på andet. Med andre ord, det er ikke givet at sådanne råderum faktisk udmønter sig i indsatser inden for det område, der har ledt til råderummet.

Boks 16 *Neutralt budgetøkonomisk regnskab for flere arbejdsmarkedsrettede indsatser til at understøtte en overgang fra førtidspension til fleksjob*

<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Plads til brug af knap kr. 1,6 milliarder til nye arbejdsmarkedsrettede indsatser</li> <li>&gt; Som svarer til godt kr. 70.000 årligt pr. ny beskæftiget handicappet i fleksjob</li> </ul>	[Mio. kr.]	Nutidsværdi																																
	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td colspan="2"><u>Værdi af skatter</u></td> <td style="text-align: right;">920</td> </tr> <tr> <td>Ordinær beskæftigelse</td> <td></td> <td style="text-align: right;">0</td> </tr> <tr> <td>Fleksjob</td> <td></td> <td style="text-align: right;">2.146</td> </tr> <tr> <td>Førtidspension</td> <td></td> <td style="text-align: right;">-1.225</td> </tr> <tr> <td colspan="2"><u>Værdi af overførselsindkomster</u></td> <td style="text-align: right;">696</td> </tr> <tr> <td>Fleksjob</td> <td></td> <td style="text-align: right;">-3.544</td> </tr> <tr> <td>Førtidspension</td> <td></td> <td style="text-align: right;">4.240</td> </tr> <tr> <td colspan="2"><u>Værdi af arbejdsrettede, handicap-kompenserende ordninger</u></td> <td style="text-align: right;">-1.616</td> </tr> <tr> <td>Personlig assistance</td> <td></td> <td style="text-align: right;">-45</td> </tr> <tr> <td>Andet</td> <td></td> <td style="text-align: right;">-1.571</td> </tr> <tr> <td colspan="2"><u>Skatter, overførselsindkomster og kompenserende ordninger, i alt</u></td> <td style="text-align: right;">0</td> </tr> </table>		<u>Værdi af skatter</u>		920	Ordinær beskæftigelse		0	Fleksjob		2.146	Førtidspension		-1.225	<u>Værdi af overførselsindkomster</u>		696	Fleksjob		-3.544	Førtidspension		4.240	<u>Værdi af arbejdsrettede, handicap-kompenserende ordninger</u>		-1.616	Personlig assistance		-45	Andet		-1.571	<u>Skatter, overførselsindkomster og kompenserende ordninger, i alt</u>	
<u>Værdi af skatter</u>		920																																
Ordinær beskæftigelse		0																																
Fleksjob		2.146																																
Førtidspension		-1.225																																
<u>Værdi af overførselsindkomster</u>		696																																
Fleksjob		-3.544																																
Førtidspension		4.240																																
<u>Værdi af arbejdsrettede, handicap-kompenserende ordninger</u>		-1.616																																
Personlig assistance		-45																																
Andet		-1.571																																
<u>Skatter, overførselsindkomster og kompenserende ordninger, i alt</u>		0																																

Kilde: COWI beregning

Det samfundsøkonomiske regnskab, der følger af beregningen af det neutrale budgetøkonomiske regnskab, fremgår af Boks 17. Værdien af flere personer med handicap i fleksjob er som sagt den samme, som vist i Boks 10. Det samlede lavere samfundsøkonomiske resultat skyldes så, dels at der bruges flere ressourcer på arbejdsmarkedsrettede indsatser, og dels at budgetneutraliteten betyder, at der ikke er en skatteforvridningsgevinst.

*Boks 17 Samfundsøkonomisk gevinst af flere førtidspensionister med handicap i fleksjob ved anvendelse af nye budgetneutrale arbejdsmarkedsrettede indsatser*

	[Mio. kr.]	Nutidsværdi
<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Den samfundsøkonomiske gevinst af at få 1 procentpoint flere førtidspensionister med handicap i fleksjob er med kr. 1,4 milliarder stadig stor</li> <li>&gt; Dvs. stor selvom den "oprindelige budgetgevinst" bruges på nye arbejdsmarkedsrettede indsatser</li> </ul>		
	<u>Værdi af beskæftigelse</u>	<u>2.997</u>
	Ordinær beskæftigelse	0
	Fleksjob	2.997
	<u>Værdi af arbejdsrettede indsatser</u>	<u>-1.616</u>
	Personlig assistance	-45
	Andet	-1.571
	<u>Skatteforvridningsomkostning</u>	<u>0</u>
	<u>Samfundsøkonomisk resultat</u>	<u>1.381</u>

Kilde: COWI beregning

Råd til kr. 270.000 pr. år pr. person med handicap i ordinært job

Det kommer derfor nok heller ikke som den store overraskelse, at råderummet for arbejdsmarkedsindsatser er endnu større, hvis gevinsten består i, at førtidspensionisterne med handicap flyttes til ordinære jobs.

Boks 18 viser, at man – udover gennemsnitlige udgifter til personlig assistance – alt andet lige kan tillade sig at bruge ressourcer svarende til et årligt gennemsnit på ca. kr. 270.000 pr. ekstra person med handicap, som opnår eller fastholdes i ordinær beskæftigelse i et helt år, når alternativet antages at være førtidspension, før det samlet medfører (øget) underskud på de offentlige budgetter. Dette svarer i det konkrete scenarie i alt til godt kr. 5,9 milliarder (nutidsværdi over en tiårsperiode).

Boks 18 *Neutralt budgetøkonomisk regnskab for flere arbejdsmarkedsrettede indsatser til at understøtte en overgang fra førtidspension til ordinært job*

<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Plads til brug af kr. 5,9 milliarder til nye arbejdsmarkedsrettede indsatser</li> <li>&gt; Som svarer til kr. 270.000 pr. ny beskæftiget handicappet i ordinært job</li> </ul>	[Mio. kr.]	Nutidsværdi
	<u>Værdi af skatter</u> Ordinær beskæftigelse Fleksjob Førtidspension  <u>Værdi af overførselsindkomster</u> Fleksjob Førtidspension  <u>Værdi af arbejdsrettede, handicap-kompenserende ordninger</u> Personlig assistance Andet  <u>Skatter, overførselsindkomster og kompenserende ordninger, i alt</u>	1.724 2.949 0 -1.225  4.240 0 4.240  -5.964 -37 -5.926  0

Kilde: COWI beregning

Det samfundsøkonomiske regnskab, der følger af denne beregning fremgår af Boks 19. Værdien af flere personer med handicap i arbejde er som sagt den samme som vist i Boks 14. Det samlede lavere samfundsøkonomiske resultat skyldes igen, dels at der bruges flere ressourcer på arbejdsmarkedsrettede indsatser, og dels at budgetneutraliteten betyder, at der ikke er en skatteforvridningsgevinst.

Boks 19 *Samfundsøkonomisk gevinst af flere førtidspensionister med handicap i ordinære jobs ved anvendelse af nye budgetneutrale arbejdsmarkedsrettede indsatser*

<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Den samfundsøkonomiske gevinst af at få 1 procentpoint flere førtidspensionister med handicap i ordinære jobs er med kr. 3 milliarder stadig stor</li> <li>&gt; Dvs. stor selvom den "oprindelige budgetgevinst" bruges på nye arbejdsmarkedsrettede indsatser</li> </ul>	[Mio. kr.]	Nutidsværdi
	<u>Værdi af beskæftigelse</u> Ordinær beskæftigelse Fleksjob  <u>Værdi af arbejdsrettede indsatser</u> Personlig assistance Andet  <u>Skatteforvridningsomkostning</u>  <u>Samfundsøkonomisk resultat</u>	8.992 8.992 0  -5.964 -37 -5.926  0  3.029

Kilde: COWI beregning

## 4.2 Reform af fleksjob og førtidspension

### Regelændringer

I det følgende belyser vi dele af de økonomiske konsekvenser af at ændre reglerne for fleksjob og førtidspension fra de frem til og med 2012 gældende regler, til de fra og med 2013 nugældende, nyeste regler – samtidig med at de beskæftigelsesmæssige effekter opnås<sup>10</sup>.

De vigtigste ændringer i det nyeste regelsæt i forhold til den tidligere ordning er:

- > Der skal og kan som udgangspunkt ikke tilkendes førtidspension til personer under 40 år.
- > I stedet skal alle, der er i fare for at ende på førtidspension gennemgå et såkaldt ressourceforløb med henblik på at få forbedret arbejdsevnen i en sådan grad, at der i stedet kan opnås ansættelse i et fleksjob eller endog i ordinær beskæftigelse.
- > Når en person tilkendes et ressourceforløb, vil vedkommende som udgangspunkt fortsætte på sin hidtidige ydelse. For en del personers vedkommende vil det være en ydelse på et lavere niveau end førtidspension, f.eks. kontanthjælp.
- > Også personer med meget lav arbejdsevne vil – som følge af de nye regler – fremover kunne tilkendes fleksjob i stedet for førtidspension.
- > Flexjob bliver som udgangspunkt midlertidige i den forstand, at de tilkendes for en femårig periode ad gangen, hvorefter det skal vurderes, om personen fortsat har ret til et fleksjob, eller eventuelt har fået en sådan bedring i arbejdsevnen, at vedkommende kan opnå ordinær beskæftigelse (eventuelt på nedsat tid og/eller efter de sociale kapitler).
- > Tilskuddet i forbindelse med fleksjob bliver fremover reguleret med lønnen, i den forstand at det aftrappes med stigende indkomst og bortfalder helt ved en vis indkomst. Dette betyder bl.a. at de største tilskud opnås af personer med de laveste lønninger og den mindste arbejdsevne, mens tilskuddet som nævnt bortfalder helt ved en vis indkomst.

---

<sup>10</sup> Dog er der heller ikke her taget højde for den ændring, at en stor del af dem, der tidligere umiddelbart ville have fået en førtidspension, fremover vil være en - kortere eller længere - periode i et ressourceforløb, der vil munde ud i enten beskæftigelse/fleksjob eller førtidspension. Reelt betyder det også her, at resultaterne i praksis undervurderer dels den samfundsøkonomiske gevinst, og særligt den budgetøkonomiske gevinst – eller rettere undervurderer det budgetøkonomiske råderum for at iværksætte indsatser, herunder for iværksættelse af ressourceforløb.

De "gamle" versus de "nye" regler – et bud på reformens samlede konsekvenser

Vi stiller i beregningerne som sagt skarpt på de samfundsøkonomiske konsekvenser af de ændrede regler. For god orden skyld skal det derfor præciseres, at vi her belyser de økonomiske konsekvenser af en fuldt implementeret reform af førtidspension og fleksjob reglerne, i den forstand at alle overgår til at være på den nye ordning, frem for den gamle ordning<sup>11</sup>. Vi vil således se bort fra, at der i en længere overgangsfase i realiteten eksisterer flere samtidige regelsæt, i den forstand at "man" som regel fortsætter på "gamle" regler når nye indføres. Dette forenkler beregningen, men samtidig gør det den også mere gennemsigtig og gør dermed resultaterne mere forståelige.

Samtidig forudsætter vi jf. Boks 7 på linje med Regeringen (se Folketinget, 2012), at den samlede beskæftigelseeffekt af reformen beløber sig til omkring 18.000 personer i år 2022, hvoraf knap 9.000 kommer i ordinære jobs og godt 9.000 kommer i fleksjobs. Med vores antagelse af en gennemsnitlig arbejdsevne blandt fleksjobberne efter reformen på en tredjedel af et gennemsnitligt ordinært job betyder det, at vi antager en samlet stigning i fuldtidsbeskæftigelsen på omkring 12.000 jobs.

Reformen giver samfundsøkonomisk overskud ...

Under disse forudsætninger viser Boks 20, at det samfundsøkonomiske resultat af reformen set over de første 10 år bliver i størrelsesordenen på kr. 26,7 milliarder (nutidsværdi).

Størstedelen af denne gevinst stammer fra det øgede antal ordinære jobs, mens der kun i mindre grad kommer et øget bidrag fra fleksjobberne. Dette skyldes, at de nye fleksjobregler i sammenligning med de gamle regler lægger op til ansættelse af personer med handicap med også en forholdsvis lav arbejdsevne. Vi antager derfor i beregningerne, at den løn arbejdsgiveren betaler (og som vi antager svarer til det samfundsøkonomiske marginalprodukt) falder fra et gennemsnit på kr. 153.000 pr. år til kr. 136.000 for en person i fleksjob.

---

<sup>11</sup> Det vil sige, at det i referencescenariet antages, at alle er på den "gamle" ordning, mens det i alternativscenariet antages, at alle er overgået til den "nye" ordning.



*Boks 20 Samfundsøkonomisk gevinst af overgang fra gamle fleksjobregler til nye fleksjobregler*

<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Den samfundsøkonomiske resultat af en fuldt implementeret reform bliver i størrelsesordenen kr. 26,7 milliarder</li> <li>&gt; Hvoraf størstedelen stammer fra den øgede antal ordinære jobs</li> <li>&gt; Det har samtidig meget store positive budgetmæssige konsekvenser for det offentlige – og dermed en stor skatteforvridningsgevinst</li> </ul>	[Mio. kr.]	Nutidsværdi	
	<u>Værdi af beskæftigelse</u>		<u>20.773</u>
	Ordinær beskæftigelse		19.035
	Fleksjob		1.737
	<u>Værdi af arbejdsrettede indsatser</u>		<u>-171</u>
	Personlig assistance		-171
	Andet		0
	<u>Skatteforvridningsomkostning</u>		<u>6.096</u>
	<u>Samfundsøkonomisk resultat</u>		<u>26.698</u>
	Kilde: COWI beregning		

... og et budgetøkonomisk overskud

Som det fremgår af Boks 20 giver vores beregninger også et budgetøkonomisk overskud. Vores beregnede budgetbesparelse stemmer faktisk stemmer meget godt overens med Regeringens egen beregning (se Folketinget, 2012), der viser en årlig budgetbesparelse i år 2020 på kr. 2.0 milliarder pr. år og på kr. 3.9 milliarder pr. år, når reformen er fuldt implementeret i år 2028.

Vi har dog valgt at placere resultatet af denne beregning i Bilag C, da opgørelserne af de enkelte elementer i beregningen er forbundet med stor usikkerhed. Men selvom de skal tages med et gran salt, holder resultaterne vand – dvs. er korrekte under de givne forudsætninger.

## Bilag A Litteratur

Bengtsson (2008), Handicap og samfundsdeltagelse, SFI-rapport 08:18.

Damgaard M., T. Steffensen og S. Bengtsson (2013), Hverdagsliv og levevilkår for mennesker med funktionsnedsættelse – En analyse af sammenhænge mellem hverdagsliv, samliv, udsathed og type og grad af funktionsnedsættelse, SFI-rapport 13:26.

Discus (2010), Landsdækkende Fleksjobanalyse 2010 – delundersøgelse med fokus på borgere, undersøgelse udført for Arbejdsmarkedsstyrelsen.

Discus (2011), Evaluering af personlig assistance, undersøgelse udført for Arbejdsmarkedsstyrelsen, november 2011.

Finansministeriet (2103), Vækstplan DK, Teknisk baggrundsrapport, marts.

Folketinget (2012), Forslag til lov om ændring af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, lov om aktiv socialpolitik, lov om social pension og forskellige andre love, Lovforslag nr. L 53, november.

Holden, S., S. Markussen og K. Røed (2012), Arbejd til alle?, Samfunnsøkonomen nr 9 2012.

Kjeldsen, M. M., H. S. Houlberg og J. Høgelund (2013), Handicap og beskæftigelse – Udviklingen mellem 2002 og 2012, SFI-rapport 13:01.

Regeringen (2013), Handicappolitisk handlingsplan 2013 – Et samfund for alle.

Specialfunktionen Job og Handicap: Seneste årsberetninger.

Steen A., S. Legard, J. E. Jessen, N. Anker og P. G. Madsen (2012), Samfunnsøkonomisk analyse av økt sysselsetting av personer med nedsatt funksjonsevne, AFI-rapport 5/2012.

## Bilag B Forudsætninger for overførselsindkomster

Med hensyn til personer på overførselsindkomst lægger vi følgende forudsætninger til grund:

- Dagpenge** Forsikrede, dagpenge berettigede ledige antages som udgangspunkt at være berettiget til og at modtage den maksimale sats for arbejdsløshedsdagpenge.
- Kontanthjælp** Ledige på kontanthjælp antages (med henvisning til målgruppens aldersprofil) som udgangspunkt at være over 25 år, og dermed at modtage den dertil svarende sats for kontanthjælp. Det antages som udgangspunkt (ligeledes med henvisning til målgruppens aldersprofil), at kun en mindre andel af kontanthjælpsmodtagerne har forsørgerpligt (konkret antages 10 %).
- Ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere på såkaldt passiv kontanthjælp antages at modtage samme gennemsnitlige ydelse som andre kontanthjælpsmodtagere.
- Sygedagpenge** Tilsvarende antages sygedagpenge-modtagere at modtage samme ydelse som andre dagpengeberettigede. I forlængelse heraf antages det, at såkaldt aktive sygemeldte modtager samme gennemsnitlige ydelse som personer i aktivering.
- Aktiveringsydelse** Aktivering af ledige kan ske på flere forskellige måder, herunder med forskellige forsørgelsesgrundlag (overenskomstmæssig eller tilsvarende løn med løntilskud, dagpenge eller kontanthjælp), alt efter om der er tale om forsikrede dagpenge berettigede ledige eller ledige på kontanthjælp. Aktiverede ledige antages dog forenklet som udgangspunkt at være berettigede til den forudgående basis forsørgelsesgrundlag dvs. enten dagpenge eller kontanthjælp på ovennævnte niveau. Fordelingen mellem personer på dagpenge hhv. kontanthjælp antages groft skønmæssigt som udgangspunkt at være på 1/3 hhv. 2/3 (på basis af generelle data for gruppen af aktiverede indhentet fra Danmarks statistik).
- I forlængelse heraf antages det i øvrigt som udgangspunkt at arbejde i forbindelse med aktivering ikke tillægges nogen samfundsøkonomisk værdi, idet det må kunne formodes, at der ellers ikke ville være betalt for arbejdet som dermed ikke ville være blevet udført (i forlængelse heraf indregnes heller ikke nogen "ekstra" arbejdsindkomst ved ansættelse med løntilskud i forbindelse med skatteberegningerne, hvilket kan betyde en marginal undervurdering af skatteindtægter og dermed en marginal undervurdering af gevinsten ved nedsat skatteforvridning).
- Orlovsydelser** For så vidt angår afholdelse af orlov antages der som udgangspunkt at være tale om afholdelse af barselsorlov og/eller forældreorlov, med maksimale dagpenge som forsørgelsesgrundlag (der indregnes således ikke umiddelbart et evt. supplement fra arbejdsgiverbetalte ordninger; hvilket igen kan betyde en marginal undervurdering af skatteindtægter og dermed en marginal undervurdering af gevinsten ved nedsat skatteforvridning).

**Uddannelsesstøtte** Forsørgelsesgrundlag under uddannelse antages som udgangspunkt at være statens uddannelsesstøtte for udeboende over tyve år (samme sats uanset om der er tale om ungdomsuddannelse eller videregående uddannelse). Det antages samtidig at langt størstedelen af den betragtede målgruppe er berettigede til og modtager handicap tillæg til deres uddannelsesstøtte; men der ses bort fra at den resterende gruppe måske har supplerende arbejdsindkomst ved siden af.

**Fleksjobydelser** Med hensyn til fleksjob antages som udgangspunkt at det nyeste regelsæt er gældende for alle fleksjob visiterede (dvs. indirekte antages at den seneste reform er fuldt implementeret for så vidt angår fleksjob)<sup>12</sup>. Med hensyn til personer i fleksjob antages at "væksten" i gruppen af fleksjob visiterede (der er forudsat med den seneste reform) først og fremmest sker i form af flere personer med relativt begrænset arbejdsevne. Det antages således at en person i fleksjob (efter reformen) gennemsnitligt har en arbejdsevne/præsterer svarende til ca. 1/3 af fuld arbejdsevne (vægtet gennemsnit).

Det antages i øvrigt generelt at rundt regnet 18% af alle fleksjob visiterede reelt er på ledighedsydelse<sup>13</sup>.

**Førtidspension** Førtidspensionister, der er tilkendt førtidspension, antages som udgangspunkt at modtage førtidspension efter de såkaldt nye regler fra 2003, for så vidt angår ydelsesniveauet<sup>14</sup>. Dette kan siges at være en relativt grov tilnærmelse, der dog synes rimelig ud fra den betragtning at et gennemsnit af de tre forskellige ydelses niveauer for førtidspension efter de såkaldt gamle regler vil være sammenligneligt med niveauet for førtidspension efter de nye regler.

Den væsentligste "grove" forenkling der gøres er, at der i princippet ses bort fra, at en stor del af dem, der tidligere umiddelbart ville have fået en førtidspension, fremover vil være en – kortere eller længere – periode i et ressourceforløb (på et generelt lavere ydelsesniveau), der forventes at munde ud i enten beskæftigelse/fleksjob eller førtidspension. Da den forventede beskæftigelsesmæssige effekt af ressourceforløbene imidlertid er medtaget i beregningerne, vil konsekvensen af denne forenkling umiddelbart blot være at udgifter til forsørgelse af netop denne gruppe formodentlig vil være overvurderede mens udgifter til ressourceforløbsindsatsen omvendt ikke er medregnet.

Med henvisning til den stigende brug af fleksjob og med henvisning til den stadigt strammere fortolkning af reglerne for tilkendelse af førtidspension – også forud for den seneste reform - antages det forenklet at førtidspensionister som udgangspunkt ikke har supplerende beskæftigelse (og dermed arbejdsindkomst) i nævneværdigt omfang, da de således antages at have meget lav rest-erhvervsevne.

---

<sup>12</sup> Der er dog mulighed for at gennemføre analyser under antagelse om at det hidtidige regelsæt er gældende.

<sup>13</sup> Data fra Danmarks Statistik viser at gennem årene 2007 - 2012 var i gennemsnit rundt regnet 18% af alle fleksjob-visiterede på ledighedsydelse. Tendensen er dog en stigende andel modtagere af ledighedsydelse (20% i 2012).

<sup>14</sup> Der ses således bort fra at en del fortsat modtager førtidspension med udgangspunkt i regelsættet og dermed ydelsesstrukturen fra før 2003.

- Efterløn Overgangen til efterløn antages som udgangspunkt at ske allerede fra de pågældende personer fylder 60 år, da det synes at være en rimelig antagelse at personer i målgruppen ønsker at trække sig tidligt tilbage fra arbejdsmarkedet (eksempelvis med baggrund i deres handicap eller længerevarende helbredsproblemer) – hvilket har betydning for ydelsesniveauet. Ud fra samme ræsonnement synes det rimeligt at antage at personer på efterløn ikke har supplerende beskæftigelse.
- Andet Det bemærkes i øvrigt at der i beregningerne ses bort fra evt. tillægs ydelser der i nogle tilfælde kan opnås når særlige betingelser er opfyldt, så som særlige børnebidrag knyttet til kontanthjælp eller særlige ordningerne omkring boligstøtte el.lign., ligesom der ses bort fra evt. ydelser som handicapbetingede merudgifter, støtte til handicapbil m.v.

## Bilag C Budgetøkonomisk regnskab af overgang fra gamle fleksjobregler til nye fleksjobregler

### Budgetøkonomisk overskud

Boks 21 viser, at reformen af fleksjob og førtidspension ifølge vores beregninger forventes at give store positive budgetmæssige konsekvenser for det offentlige i størrelsesordenen på kr. 30 milliarder (nutidsværdi) sammenlagt over en tiårig periode. Dette betragtelige overskud kommer dels af besparelser på udgifter til førtidspension ved at flere kommer i fleksjob eller ordinær beskæftigelse, og dels i næsten lige så høj grad af besparelser ved omlægninger af fleksjobtilskuddene.

Denne beregnede budgetbesparelse stemmer faktisk meget godt overens med Regeringens egen beregning (se Folketinget, 2012), der viser en årlig budgetbesparelse i år 2020 på kr. 2.0 milliarder pr. år og på kr. 3.9 milliarder pr. år, når reformen er fuldt implementeret i år 2028.

Boks 21 Budgetøkonomisk regnskab af overgang fra gamle fleksjobregler til nye fleksjobregler

	[Mio. kr.]	Nutidsværdi
> Meget store positive budgetmæssige konsekvenser for det offentlige		
> Da der spares meget på overførselsindkomster – både til fleksjob og til førtidspension		
> Mens skatteindtægterne fra fleksjobbere og førtidspensionister falder		
	<u>Værdi af skatter</u>	<u>-3.802</u>
	Ordinær beskæftigelse	6.244
	Fleksjob	-4.967
	Førtidspension	-5.079
	<u>Værdi af overførselsindkomster</u>	<u>34.454</u>
	Fleksjob	16.880
	Førtidspension	17.575
	<u>Værdi af arbejdsrettede, handicap-kompenserende ordninger</u>	<u>-171</u>
	Personlig assistance	-171
	Andet	0
	<u>Skatter, overførselsindkomster og kompenserende ordninger, i alt</u>	<u>30.481</u>

Kilde: COWI beregning

Det er bemærkelsesværdigt, at skatteindtægter fra personer i fleksjob falder, på trods af de flere fleksjob, hvilket til dels skyldes et gennemsnitligt lavere indkomstgrundlag hos disse personer i kraft af bl.a. lavere tilskud. Med andre ord, den samfundsøkonomiske gevinst, og ikke mindst den budgetøkonomiske gevinst, kan siges at ske på bekostning af lavere indkomster til personer med handicap generelt i sammenligning med de tidligere fleksjobregler. I beregningerne antager vi således, at den gennemsnitlige arbejdssevne blandt personer med handicap fleksjobbere er lavere under de nye regler end under de gamle, hvilket betyder, at den løn arbejdsgiveren betaler falder fra et gennemsnit på kr. 153.000 pr. år til kr. 136.000. Det er

vigtig at være opmærksom på, at dette dækker over, at det må forventes, at de ekstra personer, der kommer i fleksjob, sammenlignet med de personer, der i dag i fleksjob, vil have en noget lavere arbejdsevne end dagens gennemsnit. Derudover antager vi, at det gennemsnitlige løntilskud falder fra kr. 255.000 pr. år til kr. 161.000, fordi tilskudsniveauet efter omlægningen generelt er lavere<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Det skal bemærkes, at det gennemsnitlige løntilskud i vores beregninger vil være følsomt over for de forudsatte gennemsnitlige lønniveauer. Eksempelvis vil det gennemsnitlige løntilskud under gamle regler være lavere ved et lavere lønniveau, mens det under nye regler vil være højere.