



Folketingets Finansudvalg  
Christiansborg

3. marts 2021

## Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 119 (Alm. del) af 19. januar stillet efter ønske fra Rune Lund (EL)

### Spørgsmål

Vil ministeren redegøre for de dynamiske effekter på arbejdsudbuddet af minimumsnormeringer ved fuld indfasning i 2025 med udgangspunkt i de estimater for deltagelseeffekten, som findes i DØR's forårsrapport 2017 kapitel III "Dynamiske effekter af offentlige udgifter", og i de estimater for timeeffekten, som findes i DØR's arbejdspapir af Marie Møller Kjeldsen "Effekten af børnepasningens pris og kvalitet på forældrenes arbejdsudbud" (2018)? Der bedes om en samlet virkning på arbejdsudbuddet, og opdelt for hhv. deltagelseeffekt og timeeffekt.

### Svar

Det bemærkes indledningsvist, at det er Finansministeriets vurdering, at de i spørgsmålet nævnte analyser og deraf dynamiske virkninger ikke giver et empirisk grundlag, der skulle give anledning til indregning af dynamiske virkninger i forbindelse med minimumsnormeringer fastsat i regi af finansloven. Det skyldes, at virkningerne ikke i tilstrækkeligt omfang sandsynliggør, at effekterne udelukkende er drevet af forskellen i normeringer på tværs af kommuner. Bl.a. kan der for førstegangsfødende observeres beskæftigelseseffekter af normeringerne i kommunen såvel før som efter familieførelsen.<sup>1</sup> I resten af besvarelsen tages de fundne elasticiteter for givet.

De dynamiske virkninger på baggrund af De Økonomiske Råds forårsrapport 2017 (DØR F2017), som i nærværende besvarelse lægges til grund, afhænger i sagens natur af de anvendte forudsætninger, og hvordan implementering i givet fald sker.

Beregningerne og de skønnede virkninger i besvarelsen har karakter af grove skøn, som er behæftet med betydelige usikkerheder – selv når estimaterne fra DØR (F2017) tages for givet.

---

<sup>1</sup> I Kjeldsen (2018) fremgår effekter både før og efter familieførelsen for førstegangsmødre i bilagsfigur G.4.

I forhold til timeeffekter findes der ikke estimater, der er signifikant forskellige fra nul i Kjeldsen (2018), hvorfor der – selv når estimaterne tages for givet – ikke findes anledning til at foretage beregninger af eventuelle dynamiske effekter af ændrede normeringer (antallet af børn per voksen) på forældrenes arbejdsudbud på den intensive margin, *jf. tabel 1*.

I forhold til deltagelseeffekter, så findes der i DØR (F2017) en virkning af de kommunale forskelle i normeringer en elasticitet på -0,035 pct. på forældrenes samlede beskæftigelse, *jf. tabel 1*.

**Tabel 1**

**Opsummering over elasticiteter for ændringer i takst, børn per voksen og pædagogandel på forældrenes arbejdsudbud fra De Økonomiske Råds forårsrapport 2017**

----- Intensiv margin -----			
Elasticitet			
	Mor	Far	Familien (Mor + far)
Takst	-0,108	0,251**	-0,093
Børn per voksen	-0,204	0,022	-0,079
Pædagogandel	0,243**	0,031	0,227**
----- Ekstensiv margin -----			
Elasticitet			
	Mor	Far	Familien (Mor + far)
Takst	-0,065	-0,032	-0,044
Børn per voksen	<b>-0,080**</b>	-0,027	<b>-0,035**</b>
Pædagogandel	0,029	-0,007	0,003

Anm.: Tabellen er en opsummering af de fundne estimater på elasticiteter i De Økonomiske Råds forårsrapport 2017, kapitel 3 for den ekstensive margin, og for den intensive margin beror estimaterne på arbejdspapiret Kjeldsen (2018): *Effekten af børnepasningens pris og kvalitet på forældrenes arbejdsudbud*.

\*\* angiver, at estimatet er signifikant forskelligt fra nul på et 5-pct. signifikansniveau.

Kilde: Kjeldsen, M. M. (2018), "Effekten af børnepasningens pris og kvalitet på forældrenes arbejdsudbud", arbejdspapir, De Økonomiske Råds Sekretariat, samt De Økonomiske Råds forårsrapport 2017, kapitel 3.

### Anvendte forudsætninger

Med minimumsnormeringer, hvor der forudsættes 3,0 børn per voksen i vuggestuer og 6,0 børn per voksen i børnehaver<sup>2</sup>, kan der på baggrund af Danmarks Statistiks normeringsstatistik for 2019 på kommuneniveau opgøres et personalebehov på 3.528 personer.<sup>3</sup> Der er forudsat en lederandel på 50 pct. i opgørelsen af personalebehovet, hvilket betyder, at antallet af ledere medtages med en vægt på 50 pct. i opgørelsen af eksisterende personale.<sup>4</sup> I opgørelsen af personalebehovet er der indregnet en virkning i de private tilbud baseret på budgetindberetninger

<sup>2</sup> Betegnelsen vuggestuer og børnehaver dækker også over aldersintegrerede institutioner.

<sup>3</sup> Der er anvendt tabellerne BOERN1 og BOERN2 fra Danmarks Statistik.

<sup>4</sup> Personalebehovet afhænger blandt andet af hvilken vægt, der tillægges ledere. Der kan opgøres et spænd, hvor ledere ikke indgår og hvor ledere indregnes med fuld vægt som det øvrige personale. Personalebehovet kan på den baggrund opgøres til mellem 2.098 og 5.257 personer. Den procentuelle ændring i normering vil på den baggrund variere, hvilket vil påvirke de opgjorte skøn både på udgifts- og indtægtssiden.

for de private tilbud, hvor de private tilbud udgør 10 pct. Der indgår ikke dagplejere i opgørelsen af personalebehovet.

Der er i beregningerne forudsat, at egenbetalingsandelen fastholdes, således at den gennemsnitlige forældreandel, opgjort til 17,3 pct., af de øgede udgifter til daginstitutionerne som følge af stigning i lønudgifter til mere personale fastholdes. Det resulterer i en øget forældrebetaling i kr., *jf. nedenfor*.

Der kan som følge af de øgede normeringer potentielt være et øget brug af daginstitutionerne. Finansministeriet indregner som udgangspunkt ikke effekter, der hænger sammen med ændringer i omfanget, hvormed daginstitutionerne benyttes, og der er i besvarelsen derfor implicit forudsat et uændret omfang, hvormed daginstitutionerne benyttes.

Yderligere er der i beregningerne forudsat en uændret personalesammensætning i daginstitutionerne, hvorfor den gennemsnitlige lønudgift per medarbejder er opgjort som et vægtet gennemsnit af lønningerne for de eksisterende medarbejdere. Der tillægges hertil overheadudgifter på 20 pct., som dækker ledelse, administration, uddannelse, mv. Overheadudgifterne kan endvidere også anvendes til relaterede udgifter i direkte tilknytning til det pædagogiske personale så som kompetenceudvikling, it mv.

Det fremgår yderligere i Kjeldsen (2018), at den gennemsnitlige årlige indkomst i analysepopulationen året før familieførelsen er opgjort til 320.000 kr.

For en person med en årlig lønindkomst mellem ca. 280.000 kr. og 416.000 kr. udgør marginalskatten på lønindkomst ca. 39,3 pct. i en gennemsnitskommune.<sup>5</sup>

Der er yderligere forudsat, at familier, der overgår til beskæftigelse kommer fra en indkomst med barseldagpenge, hvor marginalskatten udgør ca. 37,7 pct. i en gennemsnitskommune.

En overgang fra barseldagpenge til en lønindkomst i omegnen af 320.000 kr., svarer til et dynamisk provenu per fuldtidsperson på ca. 280.300 kr., som indeholder skat af egen løn, sparede overførsler efter skat samt tilbageløb af den øgede indkomst (øget forbrug).

#### *Samlede virkninger*

Under de ovenfor givne forudsætninger og forbehold er de økonomiske og dynamiske virkninger af minimumsnormeringer opsummeret nedenfor, *jf. tabel 2*.

---

<sup>5</sup> Sammensat af 8 pct. i AM, 11,2 pct. i bundskat, 23,6 pct. i kirke- og kommuneskat før fradrag, -0,4 pct. i pensionsfradrag og -3,1 pct. i beskæftigelsesfradrag.

**Tabel 2****Opsummering af skønnede virkninger givet estimer fra De Økonomiske Råds forårsrapport 2017**

	<b>Virkning af minimumsnormeringer i vuggestuer og børnehaver</b>
<b>Samlet offentlig merudgift</b>	<i>Mio. kr. (2020-pl)</i>
Umiddelbar merudgift til minimumsnormeringer i både vuggestue og børnehave <sup>1)</sup>	1.411
Reduceret indtægt fra moms og afgifter sfa. af øget egenbetaling	55
Afledt virkning fra øget arbejdsudbud	-26
<b>Samlet offentlig merudgift efter tilbageløb og adfærd</b>	<b>1.440</b>
<b>Arbejdsudbud</b>	<i>Fuldtidspersoner</i>
Deltagelseeffekt	90
Timeeffekt	0
	<i>Pct.</i>
Selvfinansieringsgrad af øgede normeringer	1,8

Anm.: Baseret på et loft i normeringerne med ca. 6 pct. og en antagelse om, at ledelserne indgår med 50 pct. i de opgjorte normeringer. Forældrebetalingssandelene er fastholdt uændret, hvilket giver anledning til øget forældrebetaling. Der er forudsat en gennemsnitlig forældrebetalingsandel på 17,3 pct., hvor der er taget højde for fripladstilskud. Tilbageløbet i form af moms og afgifter er 23 pct. Arbejdsudbudsvirkningen er baseret på en elasticitet på 0,035 pct. fra deltagelsen og 0 fra timeeffekten, idet elasticiteten på den intensive margin ikke er signifikant forskellig fra 0 i det anvendte studie.

1) Herunder også aldersintegrerede institutioner.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af estimer fra De Økonomiske Råds forårsrapport 2017, normeringsstatistikken fra Danmarks Statistik samt gennemsnitlige lønoplysninger om det pædagogiske personale fra Kommunernes og Regionernes Løndatakontor.

Minimumsnormeringerne gælder såvel vuggestue og børnehave og skønnes at indebære en umiddelbar merudgift på knap 1½ mia. kr. efter indregning af øget forældrebetaling og de afledte virkninger på moms og afgifter heraf.

I DØR (F2017) betragtes alene virkningerne på forældrenes arbejdsudbud af normeringerne i vuggestuedelen af daginstitutionerne. Der kan på baggrund af den procentuelle ændring i normeringerne og de ovenfor skitserede forudsætninger med betydelig usikkerhed opgøres en arbejdsudbudsvirkning af minimumsnormeringer svarende til ca. 90 fuldtidspersoner. Det afledte provenu fra øget arbejdsudbud på 26 mio. kr. afspejler sig i en selvfinansieringsgrad på ca. 1,8 pct.

I Kjeldsen (2018) fremgår det, at antallet af familier, der indgår i analysen af den ekstensive margin udgør 35.200 familier, og at dette svarer til 64 pct. af den samlede population af familier. Det skal ses i sammenhæng med, at der i estimation af adfærdsvirkningen på den eksterne margin er set bort fra personer, der modtager førtidspension, ledighedsydelsen, fleksløntilskud eller SU i mindst en af de 52 uger, efter barnet blev født samt familier, hvor moderen har fået et andet barn mindre end 52 uger før fødslen eller har fået et andet barn mindre end 78 uger efter fødslen.

Der er således i udgangspunktet ikke forudsat nogen adfærdsvirkning fra personer, der ikke indgår i opgørelsen. Hvis det beregningsteknisk antages, at disse personer har samme adfærdsmønster, som de der personer, der er foretaget estimation for, kan det groft skønnes<sup>6</sup>, at arbejdsudbudsvirkningen øges til 140 fuldtids-personer. Det indebærer, at selvfinansieringsgraden øges til 2,8 pct.

Tilsvarende kan der være en arbejdsudbudsvirkning af øgede normeringer i børnehaver. Det vurderes dog ikke umiddelbart muligt at omsætte den anførte virkning fra vuggestuerne til børnehaverne. Det skal blandt andet ses i lyset af, at indkomsttabet ved blive hjemme og passe sit barn i perioden efter fødslen er forskellen mellem løn og barselsdagpenge, mens det, når barnet er blevet ældre, afhænger af flere forhold, herunder niveauet for kontanthjælp og dagpenge samt pligten til at stå til rådighed for arbejdsmarkedet. Dertil kommer udfordringer med håndtering af risikoen for dobbeltregning for familier med børn i såvel vuggestue som børnehave.

Det skal bemærkes, at en øget normering i daginstitutionerne alt andet lige vil indebære et øget antal offentligt ansatte og dermed et fald i den private beskæftigelse, idet arbejdsudbuddet på nær de ovenstående afledte virkninger er uændret.

#### *Virkning via egenbetaling*

Der er i beregningen ikke indregnet afledte arbejdsudbudsvirkninger af den øgede forældrebetaling, idet disse skønnes med usikkerhed at være omtrent neutrale.

Den øgede forældrebetaling betyder, at der for at opretholde samme forbrug skal ydes en større arbejdsindsats (dvs. en positiv indkomsteffekt), mens den sammensatte marginalsat fra aftrapning af den økonomiske friplads bliver større, hvilket indebærer en negativ substitutionseffekt på timearbejdsudbuddet for personer i aftrapningsintervallet for den økonomiske friplads. Yderligere vil den højere takst resultere i en negativ deltagelseeffekt, da den højere takst har betydning for, hvorvidt det kan betale sig at arbejde for beskæftigede uden fuld økonomisk friplads. Nettovirkningen heraf er meget beskeden og for alle praktiske hensyn neutral for arbejdsudbuddet, *jf. svar på folketingsspørgsmål 263 af d. 10. marts 2017.*

#### *Virkning via personalesammensætning*

Der er i beregningerne forudsat en uændret personalesammensætning, hvilket har betydning for opgørelsen af de samlede udgifter til det øgede personalebehov. Taget resultaterne fra Kjeldsen (2018) for givet, vil en ændring i personalesammensætningen derudover påvirke forældrenes arbejdsudbud på den intensive margin, *jf. tabel 1.*

---

<sup>6</sup> Sempel opskallering med 1/0,64.

Øges normeringen i daginstitutionerne alene ved ikke-uddannet personale, vil det – ifølge estimaterne fra Kjeldsen (2018) – have en modsatrettet virkning på forældrenes arbejdsudbud i omtrent samme størrelsesorden som den dynamiske virkning af øgede normeringer.

Med venlig hilsen

Nicolai Wammen  
Finansminister