

VOKSENLÆRLINGE- ORDNINGEN UDSKYDER ELEVERS START PÅ EUD



Udarbejdet af
Katja Helena Jensen, seniorøkonom, ph.d.

Juni 2025

Tænk tanken DEA
Fiolstræde 44
1171 København K
www.dea.nu

Indhold

Baggrund	6
Hovedkonklusion	10
Implikationer	12
Voksenlærlingeordningens betydning for elevernes start på eud	14
Data og metode	19
Data	19
Metode	19
Litteraturliste	22

01

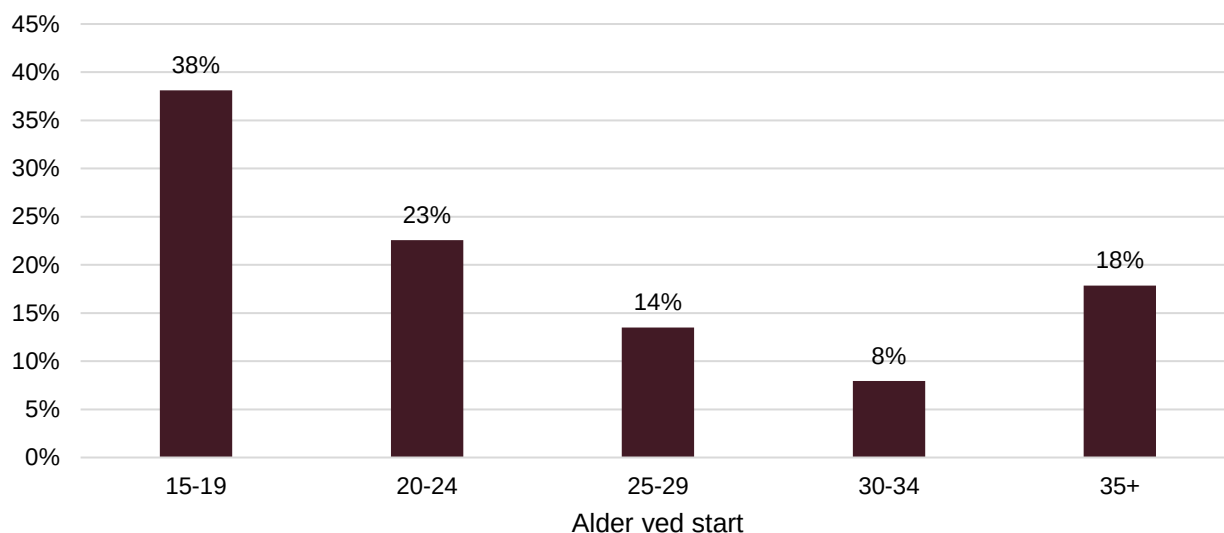
Baggrund

Baggrund

Det har økonomiske konsekvenser, om man påbegynder sin erhvervsuddannelse før eller efter det fyldte 25. år. Elever over 25 år, som har en uddannelsesaftale, modtager en voksenlærlinge- og elevløn under hovedforløbet.¹ Denne er højere end den lærlinge- og elevløn, som elever under 25 år modtager, jf. boks 1. Den skarpe grænse ved 25 år rejser spørgsmålet, om nogle elever vælger at udsætte deres uddannelsesstart for at opnå den højere voksenlærlingeløn. Hvis det er tilfældet, kan det føre til, at der på kort sigt er færre faglærte på arbejdsmarkedet, end der ville have været uden denne aldersgrænse.

En betydelig del af eleverne på erhvervsuddannelserne er 25 år eller ældre, når de starter. Selvom de fleste begynder tidligere, starter 40 pct. af eleverne, efter at de er fyldt 25 år, jf. figur 1. Aldersgrænsen kan altså påvirke en væsentlig del af erhvervsuddannelseseleverne.

Figur 1 // Fordeling af alder ved start på erhvervsuddannelse



Kilde: egne beregninger pba. registerdata fra Danmarks Statistik

Anm.: Data er fra skoleåret 2012/22.

I denne analyse undersøger vi, om erhvervsuddannelseselever udsætter deres uddannelsesstart som en konsekvens af voksenlærlingeordningen. Vi ser også på, om dette mønster er særligt udtalt inden for bestemte hovedområder og i specifikke år. Endelig undersøger vi, om elever over 25 år har en højere gennemførelsesrate sammenlignet med elever under 25 år.

Analysen er relateret til EVA (2023), der med et differences-in-differences-design undersøger effekten af ændringer i voksenlærlingeordningen på tilgangen til erhvervsuddannelserne. EVA finder, at stigningen i

¹ Den nye terminologi på erhvervsuddannelsesområdet (1. januar 2022) er, at man betegnes som elev i skoleperioderne og som lærling i oplæringsperioderne. Dog kan et fagligt udvalg beslutte at fortsætte med at kalde deres elever for elever gennem hele uddannelsen. For overskuelighedens skyld vil der gennem hele projektet blive gjort brug af betegnelsen lærling, da fokus er på oplæringen, jf. "Ny terminologi på erhvervsuddannelsesområdet", Børne- og Undervisningsministeriet (uvvm.dk).

niveauet for tilskudssatser øger tilgangen til erhvervsuddannelserne for personer over 25 år. Nærværende analyse bidrager med ny indsigt ved at pege på, at voksenlærlingeordningen ikke kun har betydning for, om personer over 25 år vælger at starte på erhvervsuddannelse, men også for, om personer under 25 år vælger at udskyde deres uddannelsesstart. En del af den tilsyneladende stigning i tilgangen til erhvervsuddannelserne kan altså potentielt tilskrives unge under 25 år, der vælger at udskyde deres uddannelsesstart for at få adgang til ordningen. Ved at fokusere snævert omkring 25-årsgrænsen undersøger denne analyse udelukkende udskydelse af uddannelsesstart og ikke ændringer i den samlede tilgang til erhvervsuddannelserne.

Boks 1. Økonomi og uddannelseslængde for voksnelever på erhvervsuddannelserne

På hovedforløbet gælder det for elever, der har en uddannelsesaftale, at

- **Elever, som er under 25 år**, når uddannelsesaftalen indgås, får en lærlingeløn, hvor startlønnen typisk er ca. de dobbelte af SU. Lærlingelønnen stiger, mens man er under uddannelse. Virksomheder får ikke et tilskud til lønnen.
- **Elever på 25 år eller derover**, når uddannelsesaftalen indgås, får typisk en højere startløn. Den ligger som regel på niveau med den minimumsløn, som er aftalt for ufaglærte voksne på området. Virksomheder har mulighed for at få tilskud til elevens løn.

Elever, som ikke har en uddannelsesaftale på hovedforløbet, får skoleoplæring under hovedforløbet, hvor de modtager skoleoplæringsydelse.

På grundforløbet gælder det, at elever, som har en uddannelsesaftale, inden de starter på erhvervsuddannelsen, får lærlingeløn. Elever, som ikke har en uddannelsesaftale, når de starter, får i stedet SU.

Voksenlærlingeordningen blev permanentgjort i 2008 efter flere år, hvor ordningen blev skiftevis åbnet og lukket. Ordningen giver økonomisk støtte til virksomheder, der betaler en overenskomstbestemt løn, som mindst svarer til mindstelønnen for en ufaglært på området. Målgruppen for ordningen er voksne lærlinge, der enten har en forældet eller ingen kompetencegivende uddannelse, eller som er ledige. Støtten tilbydes kun i fag med mangel på arbejdskraft.

Nogle elever over 25 år har desuden mulighed for at afkorte deres uddannelse pba. deres erhvervserfaring. Hvis man har over to års relevant erhvervserfaring, kan man fx gennemføre uddannelsen uden grundforløb og oplæring i virksomhed og med et afkortet hovedforløb samt eventuelt få godskrevet nogle af sine kompetencer.

Særligt for social- og sundhedsuddannelserne samt den pædagogiske assistentuddannelse

Elever på social- og sundhedsuddannelserne samt på den pædagogiske assistentuddannelse har ofte ret til voksnelevløn. Voksenelevlønnen er generelt højere end den løn, der udbetales til lærlinge på de øvrige uddannelser, jf. gældende faglige overenskomster og aftaler.

Derudover trådte der i 2021 en trepartsaftale i kraft om, at elever over 25 år på social- og sundhedsassistentuddannelsen modtager løn i stedet for SU på grundforløbet. I en politisk aftale fra 2024 ville regeringen desuden indkalde til trepartsforhandlinger om at give samme mulighed på social- og sundhedshjælperuddannelsen.

Eleverne på social- og sundhedsuddannelserne samt den pædagogiske assistentuddannelse udgør samlet set 80 pct. af bestanden på hovedområdet "Omsorg, sundhed og pædagogik".

Kilde: STAR 2025; BM 2008; UddannelsesGuiden 2025

02

Hovedkonklusion

Hovedkonklusion

- 240 elever – svarende til 10 pct. af de 23½- og 24-årige – ser ud til at udskyde deres start på en erhvervsuddannelse, til de er 25 år eller derover.
- De består hovedsageligt af elever på hovedområderne "Omsorg, sundhed og pædagogik" (OSP) samt "Teknik, byggeri og transport" (TBT).
- En voksende andel af elever på erhvervsuddannelserne har i de senere år udskudt deres uddannelsesstart – sandsynligvis som reaktion på 25-årsgrænsen.
- Gennemførelsesraten er højere for elever, som starter, efter at de er fyldt 25 år, end for elever, som starter før.

03

Implikationen

Implikationer

Analysen viser, at en betydelig andel af eleverne vælger at udskyde starten på deres erhvervsuddannelse til efter, at de fylder 25 år. Vi estimerer, at omkring 240 elever i alderen 23¾ til 24 år udskyder deres start – svarende til 10 pct. af aldersgruppen. Når eleverne først starter efter de 25 år, opnår de bl.a. ret til voksenlærlingeløn eller vokselevløb og mulighed for at afkorte uddannelsen. Selvom vi ikke kender deres præcise bevæggrunde, tyder mønsteret på, at disse vilkår kan have betydning for timingen.

At elever bevidst vælger at vente med at starte på uddannelse, kan have konsekvenser for arbejdsmarkedet på kort sigt. Det betyder, at færre faglærte er til rådighed nu og her, selv hvis de i sidste ende fuldfører uddannelsen. Det kan især være problematisk i sektorer med akut mangel på arbejdskraft, herunder fx omsorgs- og sundhedsområdet.

Problemet med voksenlærlingeordningens faste aldersgrænse forstærkes, hvis nogle unge vælger at udskyde deres uddannelsesstart for at opnå adgang til ordningen – men ender med aldrig at starte på uddannelsen. I sådanne tilfælde risikerer ordningen at have den modsatte effekt af det tilsigtede og føre til et fald i antallet af faglærte. Det er dog vigtigt at understrege, at denne analyse ikke giver grundlag for at vurdere, i hvilket omfang dette rent faktisk sker.

På den anden side peger analysen også på, at elever, som starter lige efter det fyldte 25. år, har en højere gennemførelsesrate end dem, der starter, lige før de fylder 25 år. Den største forskel på de to grupper er adgangen til voksenlærlingeordningen, idet aldersforskellen er meget lille. Det kan tyde på, at voksenlærlingeordningens særlige vilkår – bedre økonomi og mulighed for afkortning – understøtter et mere stabilt og målrettet uddannelsesforløb. Hvis man ønsker at reducere frafaldet blandt yngre elever, kan det derfor overvejes, om lignende incitamenter skal tilbydes tidligere i uddannelsesforløbet.

Hvis målet er at fremme en hurtigere overgang til erhvervsuddannelserne, kan det politisk være relevant at se på, om forskellen i vilkår mellem elever over og under 25 år bør udjævnes. Alternativt kan man styrke støtten til yngre elever – fx gennem differentieret SU eller målrettede økonomiske tillæg – for at mindske behovet for at vente med at starte uddannelsen.

04

Voksenlærlingeordningens betydning for elevernes start på eud

Voksenlærlingeordningens betydning for elevernes start på eud

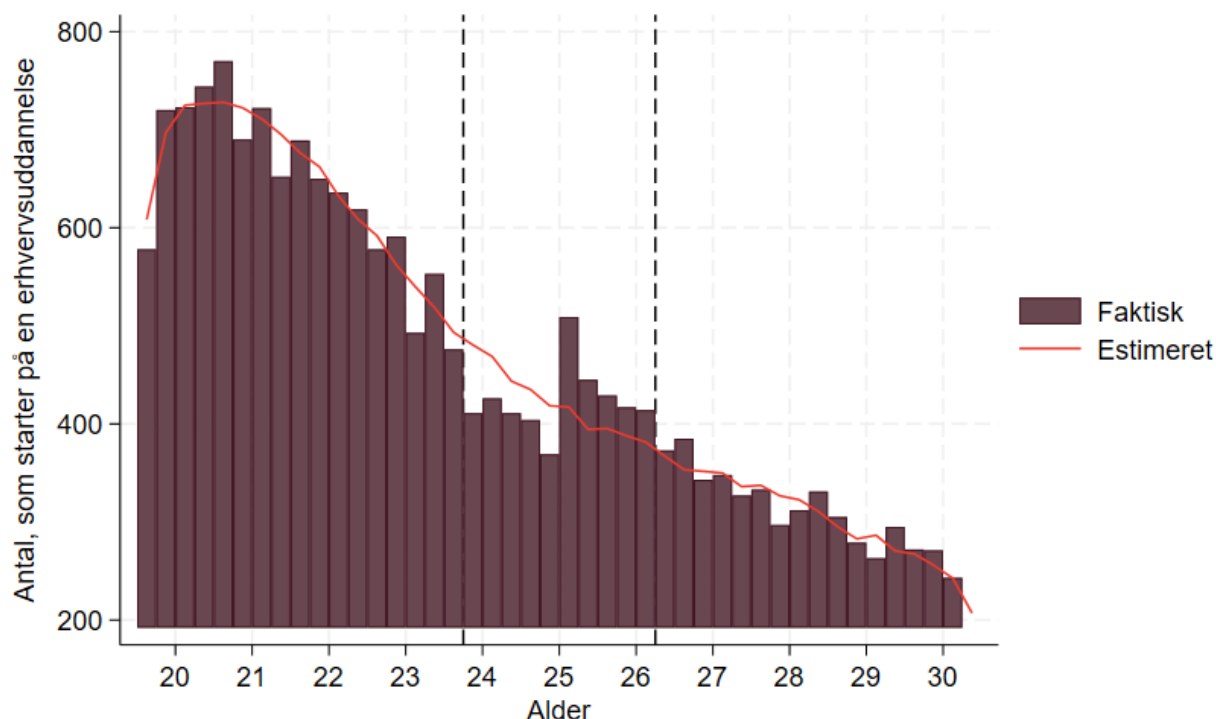
240 elever – svarende til 10 pct. af de 23¾- og 24-årige – ser ud til at udskyde deres start på en erhvervsuddannelse, til de er 25 år eller derover, jf. figur 2.

Denne tendens fremgår af fordelingen af elever omkring 25-årsalderen. Der er 370 elever, som starter i kvartalet før deres 25-års-fødselsdag, mens 510 elever starter i kvartalet efter. Det tyder på, at mange elever udskyder deres uddannelsesstart, hvis de nærmer sig 25-årsalderen. Et sådant spring i antallet af elever er ellers kun at finde blandt de helt unge elever på under 20 år.

Samtidig ser det ud til, at udskydelsen ikke kun sker blandt elever umiddelbart før deres 25-årsfødselsdag. I forhold til hvor mange elever, der starter inden for hvert aldersinterval, ser der ud til at mangle elever, som starter på en erhvervsuddannelse, i hele aldersgruppen 23¾ – 24 år. Omvendt ser der ud til at være et overskud af elever, som starter i aldersgruppen 25 – 26¾ år. Dette mønster tyder på, at mange elever vælger at udskyde deres uddannelsesstart, hvis der er op til 1¼ år til, at de fylder 25 år.

Antallet, som udskyder deres uddannelsesstart, bliver optalt som forskellen mellem det estimerede antal, som havde startet på en erhvervsuddannelse i fravær af 25-årsgrænsen (den røde kurve) og det faktiske antal, som starter på en erhvervsuddannelse (de brune søjler), i aldersgruppen 23¾ – 24 år. Se "Data og metode" for detaljer om estimationen og valg af interval.

Figur 2 // Antal elever, som starter på en erhvervsuddannelse, efter alder, når de starter



Kilde: egne beregninger pba. registerdata fra Danmarks Statistik

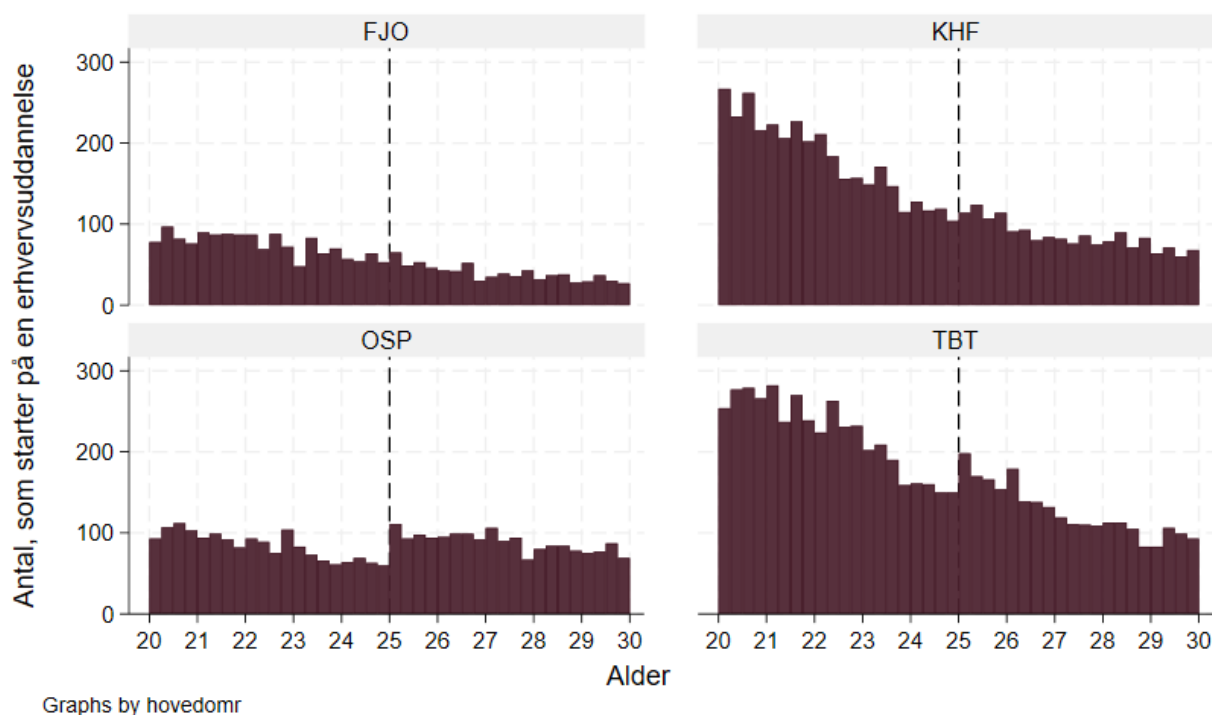
Anm.: Data er fra skoleåret 2021/22. Kurven "estimeret" angiver de forudsagte værdier fra et 5.-grads polynomium (se "Data og Metode").

Eleverne, der udskyder deres uddannelsesstart, er især dem, som læser inden for hovedområderne "Om-sorg, sundhed og pædagogik" (OSP) og "Teknologi, byggeri og transport" (TBT), jf. figur 3. For begge hoved-områder er der markant flere elever, som starter, i kvartalerne efter at de er fyldt 25 år, end i kvartalerne lige op til.

Der ser især ud til at være mange elever, som udskyder deres uddannelsesstart på OSP. Der er markant flere både 25- og 26-årige, som starter, end 23- og 24-årige, og forskellen begynder umiddelbart efter det fyldte 25. år.

Den stærke reaktion på 25-årsgrænsen på OSP kan hænge sammen med, at elever på social- og sundheds-uddannelserne samt den pædagogiske assistentuddannelse, som er fyldt 25 år, kan få vokselevløn. Denne løn er højere end den voksenlærlingeløn, man kan få på de øvrige uddannelser, jf. "Baggrund". So-cial- og sundhedsassistentelever, som er fyldt 25 år, har siden 2021 desuden kunnet få løn i stedet for SU på grundforløbet.

Figur 3 // Antal elever, som starter på en erhvervsuddannelse, efter alder, når de starter, og hovedområde



Kilde: egne beregninger pba. registerdata fra Danmarks Statistik

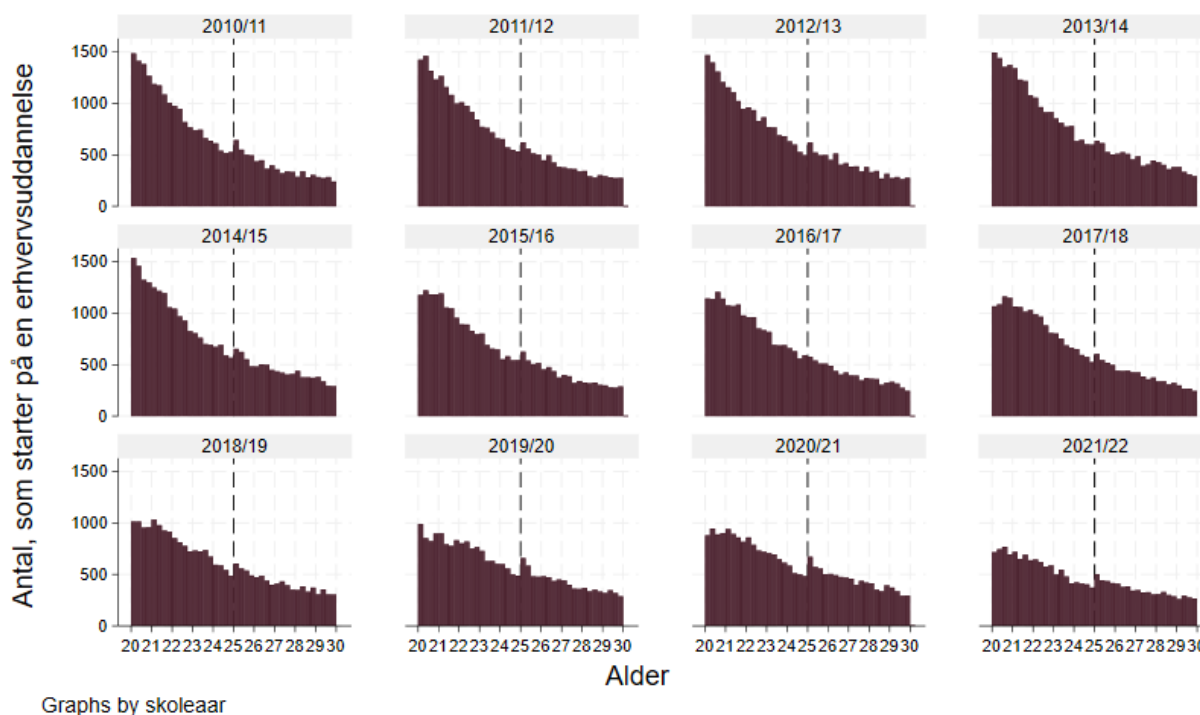
Anm.: Data er fra skoleåret 2021/22.

Der har været en vis tendens til at udskyde uddannelsesstarten til efter det fyldte 25. år siden 2010, men den er blevet stærkere med tiden, jf. figur 4. Særligt mellem skoleårene 2018/19 og 2021/22 ser det ud til, at en voksende andel af elever udskyder deres uddannelsesstart. Det falder sammen med, at Fagbevægelsens

Hovedorganisation, 3F, Dansk Metal, FOA og en række andre organisationer i 2019 havde store kampagner med fokus på at få flere voksenlærlinge, målrettet både lærlinge og virksomheder.² Det kan altså tyde på, at både virksomheder og lærlinge er blevet mere opmærksomme på de økonomiske fordele ved at starte efter det fyldte 25. år, især siden 2019.

I årene efter 2019 viste flere medier, at antallet af voksenlærlinge var steget markant, baseret på tal fra Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering.³ Her er det dog vigtigt at huske på, som også figur 4 viser, at en del af denne stigning kan skyldes, at personer under 25 år udskød deres uddannelsesstart.

Figur 4 // Antal elever, som starter på en erhvervsuddannelse, efter alder, når de starter, og skoleår



Kilde: egne beregninger pba. registerdata fra Danmarks Statistik

Gennemførelsesraten er desuden højere for elever, som starter, lige efter at de er fyldt 25 år, end den er for elever, som starter lige før, jf. figur 5. 50 pct. af eleverne, som starter, lige inden de fylder 25 år, har gennemført uddannelsen inden for 5,5 år, mens det samme gælder for 56 pct. af de elever, som starter, lige efter at de er fyldt 25 år.

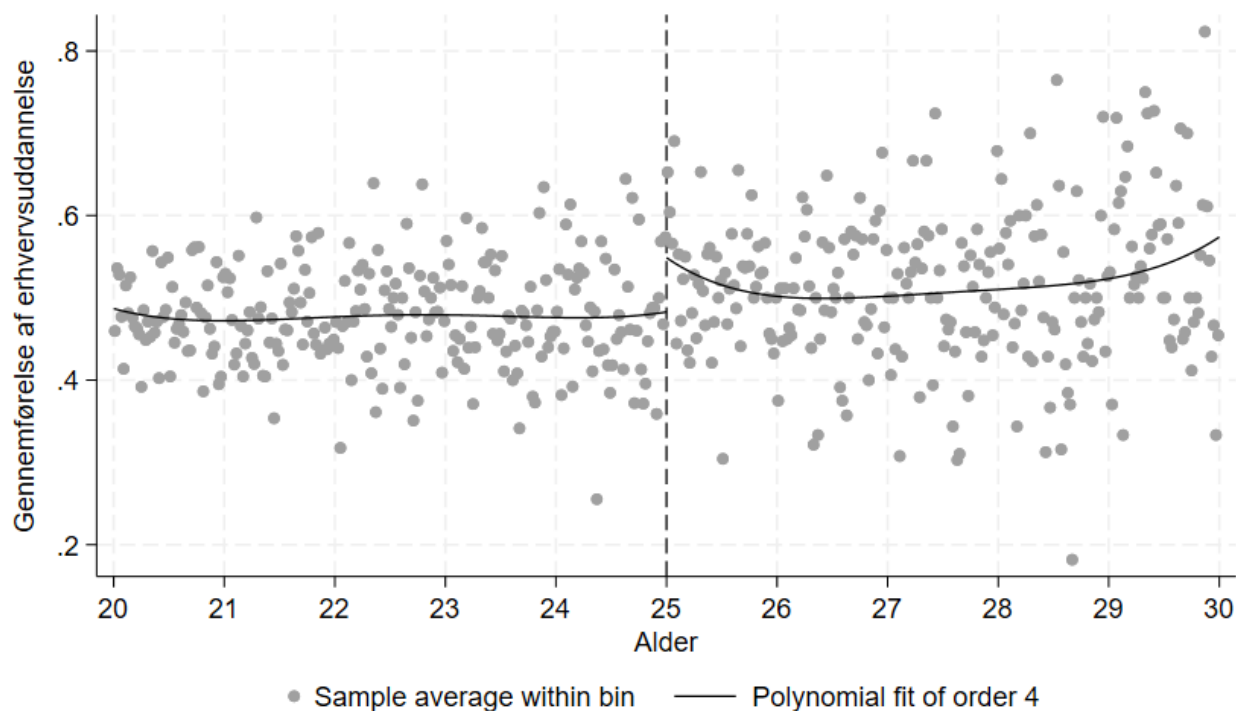
Det tyder på, at de fordele, der er ved at starte på en erhvervsuddannelse efter det fyldte 25. år – de økonomiske gevinster samt muligheden for at afkorte uddannelsen – kan have en positiv indvirkning på gennemførelsesraten. Bemærk, at vi i figuren tager udgangspunkt i elever, som starter i skoleåret 2016/17, hvor det

² Se bl.a. <https://fho.dk/blog/landingpage/voksenlaerling/> og <https://dag.dk/wp-content/uploads/2019/12/fordelsfolder.pdf>.

³ Se bl.a. <https://bm.dk/nyheder/nyheder/2022/09/rekordmange-bliver-voksenlaerlinge/> og <https://www.danskindustri.dk/di-business/arkiv/nyheder/2020/3/ny-stigning-danske-virksomheder-tager-flere-voksenlaerlinge/>.

ikke kan påvises, at eleverne udskyder deres uddannelsesstart. Det reducerer risikoen for, at forskellen er drevet af, at elever med større gennemførelsessandsynlighed udskyder deres uddannelsesstart.

Figur 5 // Sandsynlighed for at gennemføre en erhvervsuddannelse, efter alder, når de starter



Kilde: egne beregninger pba. registerdata fra Danmarks Statistik

Anm.: Data er fra skoleåret 2016/17. Gennemførelse af en erhvervsuddannelse defineres som, at uddannelsen er gennemført 5,5 år efter start på uddannelsen. Årsagen til, at vi tager udgangspunkt i et tidligere skoleår, er altså, at der skal være nok data efter startåret til, at eleverne kan have nået at færdiggøre uddannelsen. Hver prik angiver gennemsnittet af en gruppe på mindst 12 elever. Kurverne angiver et lokalt polynomisk fit af fjerde grad. Gruppernes størrelser og det polynomiske fit er dannet med STATA-funktionen "rdplot".

05

Data og metode

Data og metode

Data

Undersøgelsen er baseret på registerdata fra Danmarks Statistik.

Uddannelsesinformation er trukket fra det komprimerede elevregister (KOTRE). Alder ved start er defineret pba. fødselsdato, som er trukket fra befolkningsregistret (BEF).

Undersøgelsen omhandler personer, som startede på en erhvervsuddannelse i perioden 2010-2022. Data hullukkes, således at en uddannelsespause på op til tre måneder eller et skift til en anden erhvervsuddannelse inden for tre måneder tælles som en del af samme uddannelse. Her følger vi metoden fra Børne- og Undervisningsministeriet. Det betyder også, at den samme person kan starte på en uddannelse flere gange i datasættet, så længe det sker over tre måneder efter endt uddannelse.

Metode

Vi estimerer, hvor stor en andel af eleverne der udskyder deres uddannelsesstart som reaktion på 25-år-grænsen. Det gøres med udgangspunkt i metoden fra Kleven og Waseem (2013). Her betragtes 25-år-grænsen som et såkaldt *notch* – altså et punkt, hvor der opstår et spring i de økonomiske fordele, hvis man befinder sig lige på den ene side af grænsen frem for på den anden. Kleven og Waseem estimerer, hvor stor en andel der reagerer på incitamentet, ved at måle den **overskydende masse** på den fordelagtige side af grænsen, hvilket skal svare til en **manglende masse** på den modsatte side.

Først identificerer vi, i hvilket aldersinterval der opstår **overskydende masse**. Dette gøres ved at plotte fordelingen af elever, som starter på en erhvervsuddannelse, fordelt på alder – som vist i figur 2. Vi vurderer visuelt, at der er overskydende masse op til alderen **26¼ år**. Denne øvre grænse betegnes $alder_H$.

Dernæst identificerer vi, i hvilket aldersinterval der opstår **manglende masse**. Første skridt er at opdele data i små aldersintervaller for at gøre det muligt at estimere den **kontrafaktiske fordeling**. Vi opdeler alderen i intervaller af kvarte år, og vi forbereder en regression, som skal bruges til at estimere den kontrafaktiske aldersfordeling – altså fordelingen af elever, hvis 25-årsgrænsen ikke havde eksisteret. Regressionen, som senere estimeres, er:

$$c_j = \sum_{i=0}^5 \beta_i \cdot (alder_j)^i + \sum_{i=alder_L}^{alder_H} \gamma_i \cdot \mathbf{1}[alder_j = i] + v_j.$$

Her er c_j antallet af elever i aldersintervallet j , og $alder_j$ er den gennemsnitlige alder i intervallet. Den første sum repræsenterer et femtegradspolynomium i alder, og den anden sum indeholder dummyer for hvert kvartal i det udeladte interval $[alder_L, alder_H]$.

Herefter estimerer vi regressionen for aldersgruppen 20-29 år. Vi gør dette for forskellige valg af nedre grænse $alder_L$ i intervaller på 10 dage mellem 23 og 24 år. For hver værdi af $alder_L$ estimeres regressionen, og de **kontrafaktiske værdier** – altså antallet af elever, hvis der ikke havde været nogen incitamentsgrænse – beregnes som:

$$\hat{c}_j = \sum_{i=0}^5 \hat{\beta}_i \cdot (alder_j)^i$$

Her er $\hat{c}_j$ den forudsagte værdi i intervallet j , baseret kun på polynomiet.

Til sidst sammenligner vi de faktiske og de kontrafaktiske værdier for at beregne henholdsvis overskydende og manglende masse. Den **overskydende masse** defineres som summen af forskellen mellem det faktiske og det kontrafaktiske antal elever i intervallet 25 – 26¼ år:

$$\text{Overskydende masse} = \sum_{j=25}^{26\frac{1}{4}} (c_j - \hat{c}_j)$$

Den **manglende masse** defineres tilsvarende som forskellen mellem det faktiske og kontrafaktiske antal elever i intervallet alder_L til 25 år:

$$\text{Manglende masse} = \sum_{i=\text{alder}_L}^{25} (c_i - \hat{c}_i)$$

Vi vælger $\text{alder}_L = 23\frac{3}{4}$, da det er det punkt, hvor den estimerede overskydende masse svarer til den manglende masse.

Den overskydende (eller manglende) masse angiver antallet af elever, der udskyder deres uddannelsesstart på grund af 25-årsgrænsen – det centrale estimat i rapporten.

06

Litteraturliste

Litteraturliste

- BM. 2008. "Aftale om voksenlærlingeordningen". 2008. <https://bm.dk/arbejdsmraader/politiske-aftaler/politiske-aftaler/2008/aftale-om-voksenlaerlingeordningen>.
- EVA. 2023. "Effekten af voksenlærlingeordningen på tilgangen til erhvervsuddannelser". <https://eva.dk/udgivelser/2023/nov/effekten-af-voksenlaerlingeordningen-paa-tilgangen-til-erhvervsuddannelser>.
- Kleven, Henrik J. og Mazhar Waseem. 2013. "Using Notches to Uncover Optimization Frictions and Structural Elasticities: Theory and Evidence from Pakistan". *The Quarterly Journal of Economics* 128(2): 669-723. <https://doi.org/10.1093/qje/qjt004>.
- STAR. 2025. "Voksenlærlingeordningen". 2025. <https://star.dk/indsatser/virksomhedsrettede-redskaber/voksenlaerlingeordningen>.
- UddannelsesGuiden. 2025. "Økonomi under erhvervsuddannelsen | UddannelsesGuiden". 2025. <https://www.ug.dk/6til10klasse/su-og-elevloenungsuddannelse/oekonomi-under-erhvervsuddannelsen>.



Tænk tanken DEA
Fiolstræde 44
1171 København K
www.dea.nu