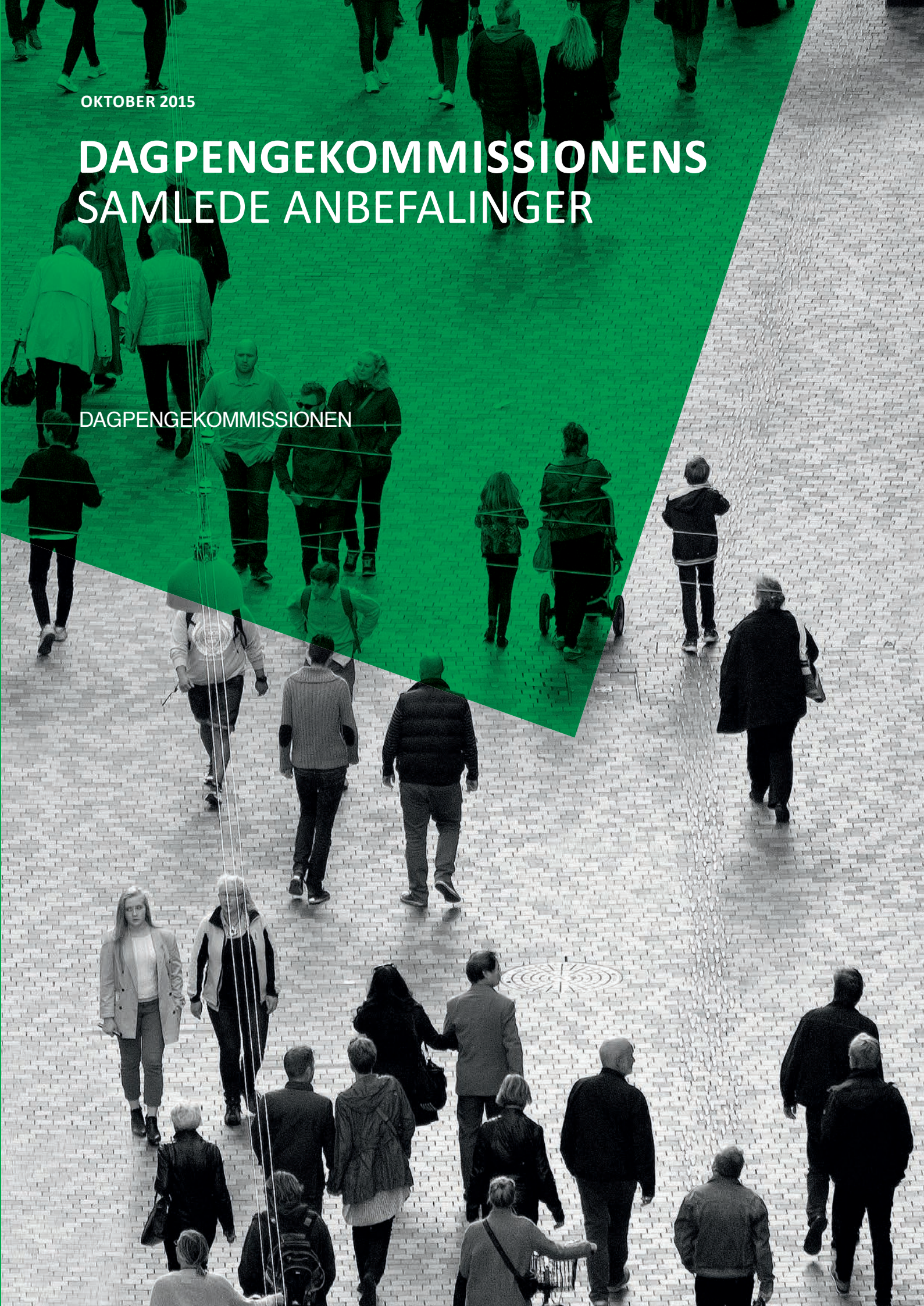


OKTOBER 2015

DAGPENGEKOMMISSIONENS SAMLEDE ANBEFALINGER

DAGPENGEKOMMISSIONEN

Dagpengekommissionens samlede anbefalinger

Oktober 2015

Dagpengekommissionens samlede anbefalinger

Udgivet af
Dagpengekommissionen

Design og tryk
Rosendahls – Schultz Grafisk a/s
Slotsholm

Foto
Nicolai Perjesi

ISBN
87-91892-27-9

Publikationen kan hentes på
Dagpengekommissionens hjemmeside
www.bm.dk/dagpengekommissionen

Forord

I juni 2014 nedsatte den daværende regering Dagpengekommissionen. Opgaven var at præsentere konkrete modeller for et moderne, fleksibelt og robust dagpengesystem. Dagpengesystemet var på det tidspunkt kommet i fokus efter den seneste reform og dens indfasning under den økonomiske krise.

I løbet af sin arbejdsperiode har kommissionen fået afkortet sin frist og genbekræftet sit mandat af en ny regering. Nu er kommissionen færdig.

Dagpengekommissionen har været sammensat af repræsentanter for arbejdsmarkedets parter og uafhængige sagkyndige. Repræsentanterne for arbejdsmarkedets parter har været Harald Børsting, LO, Bente Sorgenfrey, FTF, Henrik Bach Mortensen, efterfulgt af først Jørn Neergaard Larsen og endeligt Fini Beilin, DA, og Jan Olsen, KL. De uafhængige sagkyndige har været Nina Smith (formand) og Michael Rosholm, begge Aarhus Universitet, Bertil Holmlund, Uppsala Universitet, Jens Kristiansen, Københavns Universitet og Jon Kvist, Roskilde Universitet.

Siden Udredningsudvalget om arbejdsmarkedets strukturproblemer, nedsat af Schlüter-regeringen i 1992 under ledelse af rigsstatistiker Hans E. Zeuthen, har der ikke været en dansk kommission om dagpenge med direkte deltagelse af arbejdsmarkedets parter.

Kommissionen er enig om hovedtrækkene i et nyt, digitaliseret dagpengesystem, som øger trygheden og sikrer incitamentet til at tage alt arbejde.

LO og FTF har tilkendegivet, at de ikke kan være med til at anbefale, at forslagene finansieres fuldt inden for de økonomiske rammer af det nuværende dagpengesystem. Kommissionens forslag om et såkaldt tilknytningskrav har ikke opbakning fra LO og FTF, som samtidig anbefaler en variant med færre karensdage ved uafbrudt ledighed. I lyset heraf har DA anvist en reduceret udgave af kommissionens model, som kan holdes inden for de økonomiske rammer af LO og FTF's forslag.

Med disse forbehold er Kommissionen enige om en række forslag, der vil betyde, at antallet af personer, der opbruger dagpengeretten, reduceres betydeligt, uden at det svækker beskæftigelsen eller de offentlige finanser.

København, oktober 2015

Nina Smith, formand

Læsevejledning

Dagpengekommissionens samlede afrapportering består af en hovedrapport med kommissionens anbefalinger, ti arbejdspapirer, en teknisk rapport, to litteraturstudier og to noter.

Hovedrapport: Dagpengekommissionens samlede anbefalinger har i kapitel 1 en kort gennemgang af de væsentligste forslag. Kapitel 2 gennemgår udvalgte elementer af det nuværende dagpengesystem og identificerer de væsentligste udfordringer. I kapitel 3 præsenteres anbefalingerne fra Dagpengekommissionen, der omhandler et trygt og fleksibelt dagpengesystem. Herpå gennemgås kommissionens anbefalinger til et digitaliseret og forenklet dagpengesystem i kapitel 4 og 5. I kapitel 6 fremlægges anbefalinger til et rummeligt og robust dagpengesystem, som omhandler international mobilitet og en række forslag til at sikre rummeligheden i dagpengesystemet, mens kapitel 7 gennemgår kommissionens øvrige overvejelser om dagpengesystemet. Rapporten findes på tryk og på: www.bm.dk/dagpengekommissionen.

Ti arbejdspapirer: Arbejdspapirerne indeholder det analysearbejde, der ligger til grund for Dagpengekommissionens anbefalinger. Det drejer sig om: Det danske arbejdsmarked; Nuværende finansieringskilder for dagpengesystemet; Kompensationsgraden i dagpengesystemet; Supplerende dagpenge; Et digitaliseret og registerbaseret dagpengesystem; Arbejdskraftmobilitet; Dagpengesystemet for selvstændige, freelancere og honorarmodtagere mv.; Konjunkturafhængighed i dagpengesystemet; Privat forsikring, supplerende ydelser og fratrædelsesgodtgørelser; samt Frivillig eller obligatorisk forsikring mod ledighed. Arbejdspapirerne findes på: www.bm.dk/dagpengekommissionen.

Teknisk rapport: Dagpengemodellen – Teknisk analyserapport dokumenterer den beregningsmodel, der af Finansministeriet og Beskæftigelsesministeriet i samarbejde med kommissionen er udarbejdet til konsekvensberegningerne af Dagpengekommissionens anbefalinger. Rapporten dokumenterer, hvordan der på baggrund af de senere års ændringer på dagpengeområdet er udledt adfærdseffekter til dagpengemodellen, og beskriver detaljeret, hvordan der foretages skøn for virkningerne på antallet af ledige, beskæftigede og antal opbrug af dagpengeretten af ændringer i de økonomiske incitamenter i dagpengesystemet. I rapporten foretages der en revurdering af effekterne af at gå fra en fireårig til en toårig dagpengeperiode. Der præsenteres også en række modelberegninger, der dokumenterer virkningen af eksempler på ændringer i dagpengesystemet samt kombinationer af ændringer, hvor den samlede ændring giver en neutral effekt på de offentlige finanser. Rapporten findes på tryk og på: www.bm.dk/dagpengekommissionen.

To litteraturstudier: Andersen, T.M., M. Svarer og R.M. Vejlin (2015), Litteraturreview af effekter af indretning af arbejdsløshedsunderstøttelsessystemer og Holmlund, B. (2015), Theoretical aspects of unemployment insurance. Litteraturstudierne er bestilt for at sikre, at arbejdet er baseret på den seneste og mest relevante forskning. Studierne kan læses på Dagpengekommissionens hjemmeside: www.bm.dk/dagpengekommissionen.

To noter: Kvist, J. (2015), Adfærdsøkonomi og arbejdsløshedsforsikring og Holmlund, B., (2015), Notes on unemployment insurance and behavioral economics er udarbejdet af to af kommissionens medlemmer til brug for overvejelser om, hvordan dagpengesystemet kan indrettes, så det bedre tager højde for almindelig menneskelig adfærd. Noterne kan læses på Dagpengekommissionens hjemmeside: www.bm.dk/dagpengekommissionen.

Indhold

KORT FORTALT

Kapitel 1
Kort fortalt **13**
1.1. Problemstillingerne 14
1.2. Forslag til ændringer 20
1.3. Konsekvenserne 32

DET NUVÆRENDE DAGPENGESYSTEM

Kapitel 2
Dagpengesystemet i dag **39**
2.1. Tryghed 39
2.2. Mobilitet og arbejdsmarkedstilknytning 46
2.3. Udfordringerne 50

ET NYT DAGPENGESYSTEM

Kapitel 3
Et trygt og fleksibelt dagpengesystem **65**
3.1. Ny fleksibel genoptjening 65
3.2. To ændringer ved beregning af dagpengesats 70
3.3. Forbrug af dagpenge i timer 73
3.4. Tilbagevendende karensdage ved uafbrudt ledighed 74
3.5. Dimittender i dagpengesystemet 77
3.6. Supplerende dagpenge 79
3.7. Grænser for dagpengeforbrug på langt sigt 83
3.8. G-dage ved alle ansættelsesforhold 84
3.9. Konsekvenser af de samlede anbefalinger 85

Kapitel 4
Et mere digitalt dagpengesystem **91**
4.1. Måneder frem for uger 91
4.2. Arbejdsindkomst frem for arbejdstid 93
4.3. Mere digitalt, registerbaseret og automatisk 98

Kapitel 5
Et mere enkelt dagpengesystem **103**
5.1. Forlængelse af optjeningsperioden 103
5.2. Forlængelse af referenceperioden 104
5.3. Optjening af andet end løntimer 105
5.4. Overskydende timer 106
5.5. Gyldige grunde 107
5.6. Modregning af andet end lønindkomst 109
5.7. Øvrige forenklinger 109

Kapitel 6
Et rummeligt og robust dagpengesystem **112**
6.1. International robusthed 112
6.2. Selvstændige, honorarlønnede og freelancere 120
6.3. Deltidsforsikring 121
6.4. Seniorer 122

Kapitel 7
Andre overvejelser om dagpengesystemet **124**
7.1. Konjunkturafhængigt dagpengesystem 124
7.2. Private ledighedsforsikringer 127
7.3. Højere sats for ledige med stærk beskæftigelseshistorik 129
7.4. Frivillig eller obligatorisk forsikring mod ledighed 130
7.5. Aldersgrænse for ungeregler 132

KOMMISSORIUM OG LITTERATUR

Kapitel 8
Kommissorium for Dagpengekommissionen **137**

Kapitel 9
Litteratur **141**

Kort fortalt

KAPITEL 1

Kort fortalt

Dagpengekommissionens forslag til ændringer af det danske dagpengesystem forfølger tre overordnede mål. Det ene er at skabe større tryghed for den enkelte forsikrede ledige. Det andet er at øge fleksibiliteten, hvilket konkret vil sige, at trygheden skal skabes på en måde, så den i højere grad end i dag understøtter ledige i at tage alle typer af job, der udbydes på sædvanlige danske løn- og ansættelsesvilkår. Det tredje er, at dagpengesystemet moderniseres og opdateres, så det er enklere, mere gennemskueligt og lettere at administrere, og så det er tilpasset et mere fleksibelt og internationalt arbejdsmarked.

Behovet for at skabe større tryghed kommer efter en række år, som i dagpengesammenhæng vel bedst kan beskrives som turbulente. Dagpengeperioden blev i 2010 – en periode med økonomisk krise – forkortet fra fire til to år. Siden blev der indgået adskillige aftaler om midlertidige forlængelser og nye typer af midlertidige ydelser blev introduceret. Ændringerne fik konsekvenser for en stor gruppe af ledige, som havde svært ved at finde beskæftigelse.

Forkortelsen havde den tilsigtede effekt i forhold til, at flere, hurtigere kom i arbejde, men man oplevede også en pludselig og stærk stigning i antallet af ledige, der opbrugte deres fulde dagpengeperiode. Mens der i 2012 var tale om 6.000 personer, blev antallet voldsomt forøget de følgende år. Det gav mange en oplevelse af et system, der ikke længere ydede den nødvendige tryghed.

Dagpengesystemet har ellers hidtil opfyldt sin funktion, nemlig at skabe økonomisk sikkerhed for dem, der har valgt at tegne en forsikring imod ufrivilligt tab af arbejdsindkomst. Dagpengesystemet er det ene af tre ben i den særlige danske flexicurity-model. Den enkelte har stor økonomisk sikkerhed (security), virksomheder kan – i international sammenligning – fleksibelt ansætte og afskedige medarbejdere (flexibility) og, som det tredje ben, den aktiv beskæftigelsesindsats, der skal bidrage til at opkvalificere de ledige og til, at de søger det arbejder, der er.

Siden dagpengesystemet blev skabt i 1907, er det blevet reformeret og justeret et antal gange. Systemet har – alt i alt – vist sig velfungerende og robust set over den lange periode. Der er sket meget på arbejdsmarkedet, og der er foretaget mange små og større ændringer i dagpengelovgivningen de seneste årtier.

Nu er det igen tid til at foretage en gennemgribende analyse og vurdere behovet for ændringer af dagpengesystemet. Opgaven er ifølge kommissoriet at

præsentere konkrete modeller for et moderne, fleksibelt og robust dagpengesystem, som også fremadrettet yder økonomisk tryghed for medlemmer ramt at ufrivillig ledighed og sikrer, at ledige står til rådighed for arbejdsmarkedet.

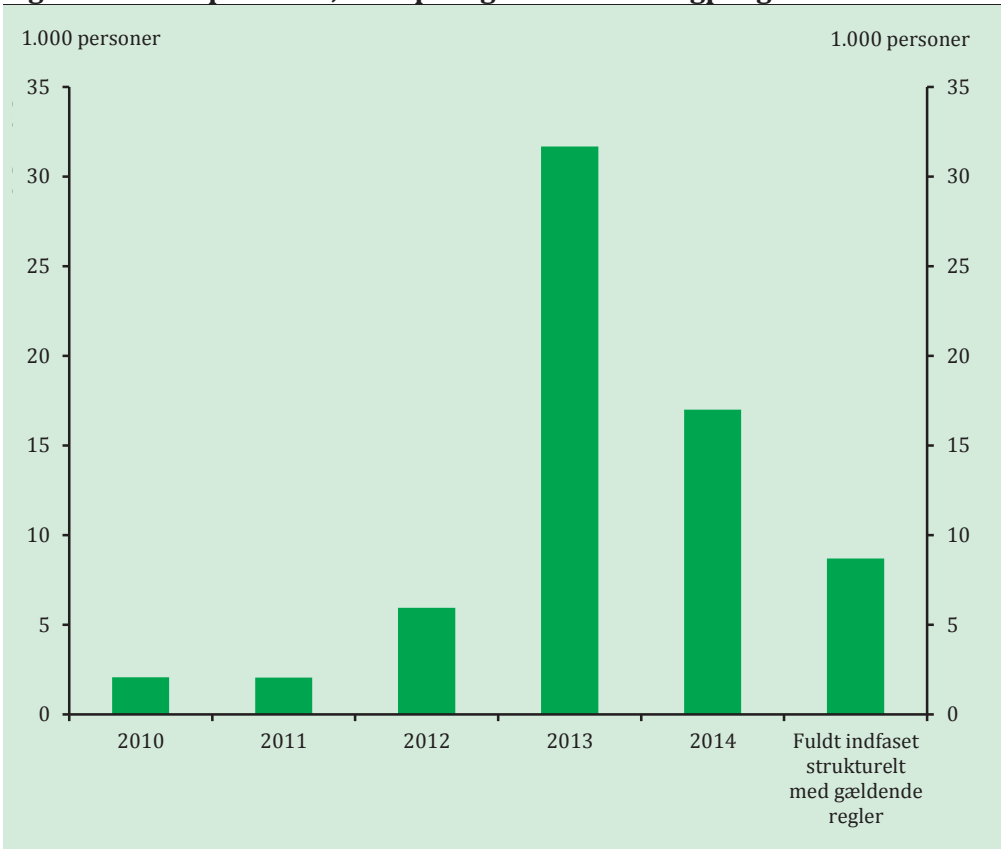
1.1. Problemstillingerne

De tre nævnte mål for Dagpengekommissionens arbejde – tryghed, fleksibilitet og modernisering – afspejler, at der netop på disse områder er udfordringer i dag. Det første tager udgangspunkt i den stærke stigning i antallet af ledige, der de senere år har opbrugt dagpengeretten og i, at de fleste af disse kun har en smule arbejde med sig. Det andet handler om tilskyndelse til at dagpengemodtagere tager kortvarige job og om incitamenterne for nyuddannede ledige. Det tredje mål drejer sig om at udnytte de potentielle fordele ved en øget digitalisering og registerbasering.

Opbrug og genoptjening af dagpengeretten

Opbrugt dagpengeret var for få år siden noget, der blev erfaret af nogle få tusinde om året. Pludselig, i 2013, steg antallet til flere end 30.000, *jf. figur 1.1.*

Figur 1.1 Antal personer, der opbruger retten til dagpenge



Anm.: Antallet af personer med opbrugt dagpengeret er behæftet med usikkerhed, jf. Dagpengemodellen – Teknisk Analyserapport.

Kilde: Beregninger på dagpengemodellen og dagpengedata.

Stigningen i 2013 og de efterfølgende år skyldes reformerne i 2010, indfasningen og de efterfølgende midlertidige ordninger.

Indfasningen af dagpengereformen fra 2010 og den midlertidige forlængelse af selve dagpengeperioden med finansloven for 2012 betød tilsammen, at flere årgange af dagpengemodtagere opbrugte dagpengeretten samtidig. Forenklet sagt drejer det sig om følgende mekanisme: Tre årgange af dagpengemodtagere vil samtidig nå grænsen for opbrug af perioden, hvis dagpengeperioden i 2008 var fire år, i 2009 var tre år og i 2010 var to år. Tilsvarende gav de midlertidige ydelser anledning til, at nogle af dem, der var på vej til at opbruge dagpengene i 2012 og 2013, med forlængelsesmulighederne først opbrugte dagpengeretten i 2014, *jf. Dagpengemodellen – Teknisk analyserapport.*

De høje niveauer fra 2013 og 2014 vil ikke fortsætte. Når de midlertidige ydelser er udfasede og konjunkturerne er normaliseret, er det vurderingen, at niveauet for opbrugte dagpengeperioder vil komme til at ligge på knap 9.000 personer om året.

Tre måneder efter, at dagpengeretten er opbrugt, har hver fjerde fundet et job. Andre overgår til en anden offentlig ydelse eller bliver forsørget på anden vis, fx af en ægtefælle.

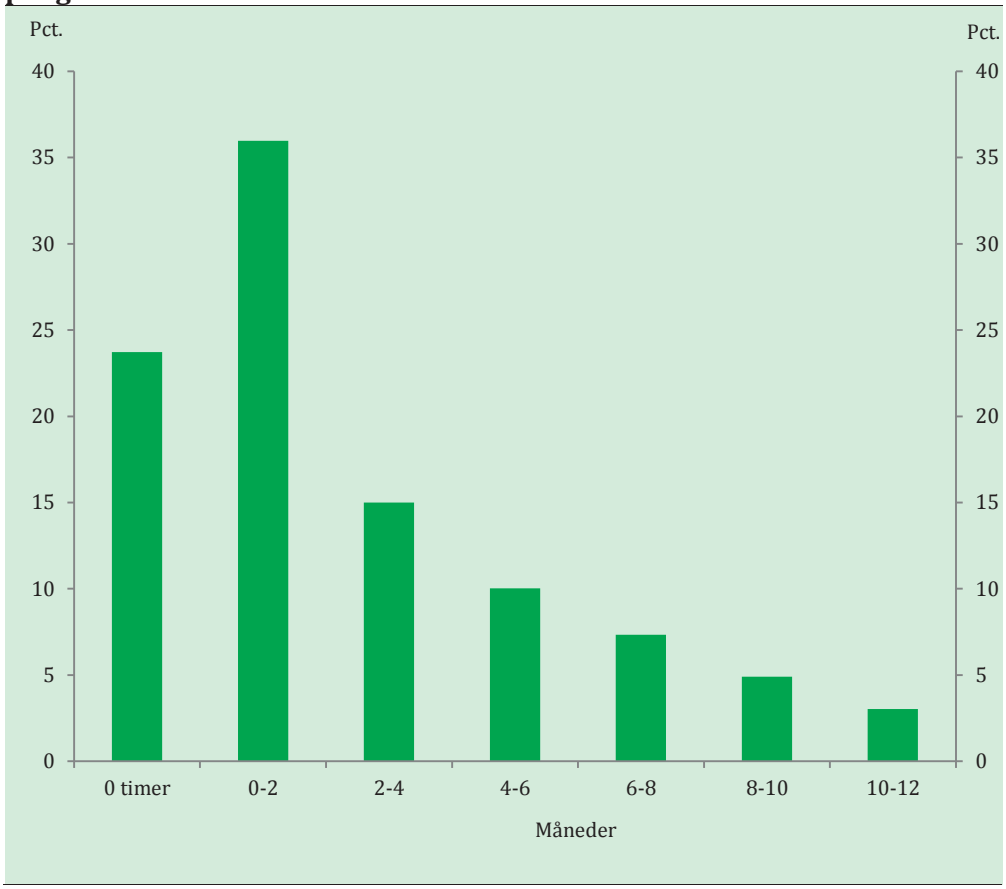
Det er her vigtigt at huske, at dagpengesystemet er et forsikringssystem. A-kasserne tilbyder forsikring mod midlertidigt ufrivilligt tab af lønindkomst – og ikke en livsvarig forsørgelse.

Antallet af ledige, der opbruger deres dagpengeperiode, afhænger i høj grad af konjunkturerne, men også af hvordan dagpengesystemet er bygget op. For nogle lykkes det ikke at finde et permanent job i løbet af dagpengeperioden. For dem er det afgørende, at de allerede tidligt i ledighedsforløbet har taget alle forhåndenværende job, så genoptjening af en ny dagpengeperiode er så tæt på som muligt, den dag dagpengeretten er opbrugt.

I dag kan nogle ledige for sent opdage, at det snart er slut med dagpenge, og at de er langt fra at have genoptjent retten til dagpenge. Det kræver, hvad der svarer til et års fuldtidsarbejde inden for tre år, at erhverve eller generhverve sig ret til dagpenge. Problemet for mange af dem, der nærmer sig dagpengeudløb, er, at de på den ene side har vanskeligt ved at finde job, og at de på den anden side er meget langt fra at have genoptjent dagpengeretten, *jf. figur 1.2.*

Det fremgår af figuren, hvor meget beskæftigelse en ledig har haft ved udløb af dagpengeperioden. Tre ud af fire har mindre end fire måneders arbejde, når deres dagpengeperiode udløber. Én ud af fire har nul dage og slet ingenting at skrive på beskæftigelseskontoen. Hver fjerde har altså i løbet af deres ledighed ikke haft arbejde overhovedet, og en stor gruppe er derfor i risiko for at blive marginaliserede fra arbejdsmarkedet.

Figur 1.2 Beskæftigelsesanciennitet for personer, som har opbrugt dagpengeretten



Anm.: Opbrug i 2013-14, hvor dagpengeperioden opbruges med mellem to og fire års dagpenge.
Kilde: Beregninger på dagpengedata.

Der er i ledighedsforløbet krav om, at ledige skal tage imod job og deltage i den aktive indsats. Mange ledige vil da også have haft jobmuligheder, fx kortvarige job, vikariater, sæsonarbejde og andet. Nogle ledige har måske ikke i tilstrækkelig grad opsøgt denne type job, fordi der fortsat vil være lang vej til at genoptjene dagpengeretten. Hvis jobbet indebærer en relativ lav løn, kan det oven i købet føre til en efterfølgende lavere dagpengesats.

Incitamenter til kortvarige job

At disse ledige har så ringe arbejdsmarkedstilknytning, er et problem. Reglerne bør derfor ændres, så incitamenterne til at påtage sig alle typer af job bliver større og mere synlige.

Der skal skabes bedre incitamenter undervejs til at tage arbejde – alle typer arbejde. Dagpengesystemet skal på alle tidspunkter i et ledighedsforløb understøtte, at den ledige søger og tager alle typer af job, også i starten. Det er ikke i tilstrækkelig grad tilfældet i dag.

Det er derudover vigtigt, at den ledige på forskellig vis bliver informeret undervejs. Systemet skal bidrage til at skabe større bevidsthed om, at der er en slut-

dato og om vigtigheden af – og incitamenterne til – også at tage korterevarende job - fx ved løbende at informere om, hvornår dagpengeretten udløber. Genoptjeningsreglerne i det nuværende system har en *enten-eller* karakter. En forsikret ledig skal som sagt arbejde 12 måneder eller i alt 1.924 timer for at genoptjene retten til dagpenge. Med de nuværende genoptjeningsregler opnås *enten* retten til en helt ny dagpengeperiode, *eller* også opnås det ikke, og så udløber dagpengeperioden. I så fald har de timer, dage eller måneder, der er arbejdet, ingen umiddelbar værdi, med mindre der opnås yderligere beskæftigelse.

Denne enten-eller karakter er formentlig en del af forklaringen på, at mange ledige har meget lidt beskæftigelse på kontoen ved udløbet af dagpengeperioden. Et mere fleksibelt system kan i højere grad understøtte trygheden i dagpengesystemet og samtidig understøtte incitamentet til at tage kortvarige job.

Hvad skal en ledig fx mene, hvis der efter et par måneders ledighed kommer et tilbud om tyve dages – 150 timers – arbejde? Denne type job har med stor sandsynlighed et naturligt udløb og kan derfor være mindre attraktive. Incitamentet afhænger naturligvis af lønnen. En betaling, der ligger væsentligt over dagpengesatsen, kan være en drivkraft i sig selv. Anderledes ser det ud, hvis lønnen er lav. For den, der har to måneders ledighed bag sig er situationen, at han eller hun fortsat har ret til dagpenge i 22 måneder. De 150 timers arbejde rækker samtidig ikke langt i et regnskab, der først går op, når man har ramt de 1.924 timer. Med de 150 timer vil den ledige blot have opfyldt knap 8 pct. af sit beskæftigelseskrav.

En anden grund til at reglerne er uhensigtsmæssige er, at den ledige risikerer at blive økonomisk straffet for at påtage sig kortvarige job. Tyve dages arbejde svarer til fire ugers løn – og dermed fire uger uden dagpenge.

Problemet opstår, hvis de tyve dages arbejde fx er fordelt ud over syv uger. Det vil betyde, at den lediges dagpengeperiode forkortes med fulde syv uger til trods for, at vedkommende kun har arbejdet, hvad der svarer til fire uger. Oven i det kan den ledige komme ud for at skulle have beregnet en ny, muligvis lavere, dagpengesats, hvis der har været tilstrækkeligt med denne type af job. Den ledige risikerer altså både færre ugers dagpenge og en lavere ydelse.

Med kortvarige job følger altså, som reglerne er i dag, en risiko for, at den ledige blive straffet på både (dagpenge)tid og indkomst. Det er ikke hensigtsmæssigt.

Helt generelt understøtter dagpengesystemet et dansk arbejdsmarked præget af fleksibilitet, stor jobmobilitet og tæt tilknytning til arbejdsmarkedet for de fleste. Systemet har vist sig at være godt til at understøtte et arbejdsmarked med mange jobskift og en høj tilknytning til arbejdsmarkedet samtidig med, at virksomhederne i Danmark, på grund af relativt korte opsigelsesvarsler, har let adgang til at hyre og fyre den arbejdskraft, de har brug for.

Imidlertid indebærer et etårigt optjeningskrav og en toårig dagpengeperiode, at den samlede periode – fra man begynder at optjene en ny dagpengeperiode, til

man har brugt det sidste dagpengeklip – er meget lang og ufleksibel. Det er problematisk, at der mangler tilskyndelse til at tage job, som kan give fodfæste på arbejdsmarkedet.

En særlig gruppe er de nyuddannede, dimittenderne. De har ret til 82 pct. af den maksimale dagpengesats, når deres eksamen er bestået, hvis de har været medlem af en a-kasse i mindst et år. Imens det for andre grupper er forbundet med en indtægtsnedgang at modtage dagpenge, så forholder det sig anderledes for dimittender. Andre ledige får i gennemsnit 67 pct. af deres hidtidige indtægt (bruttokompensationsgrad, altså før skat). For ledige dimittender er den tilsvarende gennemsnitlige kompensation 168 pct., jf. kapitel 2. En sådan kompensation kan reducere tilskyndelsen til en tilpas bred jobsøgning.

Problemstillingen er også gældende for mange andre i dagpengesystemet. Fx dem, der kun har haft meget lidt arbejde undervejs i deres ledighedsforløb. I det store regnskab – krav om nye 12 måneders arbejde i løbet af de næste 36 måneder – betyder et par mindre job i løbet af dagpengeperioden som nævnt ikke det store. For denne gruppe ledige fremstår det danske system som ufleksibelt.

Forklaringen er dels, at incitamenterne ikke er tilstrækkeligt håndgribelige, dels at ledige – som alle andre – har en tendens til at tænke kortsigtet, lave overspringshandlinger og måske overvurdere deres jobchancer, *jf. boks 1.1*

Boks 1.1 Vi er ikke altid rationelle

Det er forskningsmæssigt veldokumenteret, at mennesker langt fra altid gør det, der er fornuftigt, rationelt og giver dem størst nytte på længere sigt. Vi er kort sagt ikke altid rationelle. Vi træffer ofte beslutninger, der ikke er gennemtænkte, men derimod bygger på mavefornemmelser, intuition eller sociale normer. Det sker især, når der skal træffes vanskelige beslutninger eller beslutninger forbundet med ubehag eller nervøsitet. Mennesker kan i forskellige situationer være præget af det i forskellig grad. Især fire fund fra forskningen er væsentlige i forhold til det danske dagpengesystem.

Det første er, at mennesker har forskellige kort- og langsigtede præferencer. Det giver sig udslag i, at vi udskyder handlinger, der skal foretages på bekostning af fx fritid. Udfordringen er, at de planer, der lægges for fremtiden, i så fald ikke realiseres – i hvert fald ikke her og nu. Eller det omvendte. Fx kan tidsinkonsistensen betyde, at vi gerne vil spare op til vores pension fra næste år, men ikke lige i år. Det samme siger vi så året efter.

Det andet fund er svag selvkontrol. Det betyder, at vi vælger at udskyde det vanskelige eller ubehagelige. Selv når vi kender vores egne præferencer og mål, kan det på grund af svag selvkontrol være svært at realisere dem.

Et tredje fund er tabsaversion. Fænomenet kendes umiddelbart også fra den klassiske økonomiske disciplin og dækker over, at omkostningen ved at tabe 100 kr. føles større end den tilsvarende gevinst ved at opnå en gevinst på 100 kr.

Endelig har vi en tendens til at overvurdere os selv. Vi tror, at vi performer bedre, end vi faktisk gør på jobbet, og vi undervurderer risikoen for at blive fyret. Overoptimismen kan betyde, at ledige overvurderer egne jobchancer, har højere krav til lønnen end hvad der er realistisk på markedet, og undervurderer, at deres kompetencer bliver mindre værd ved lang ledighed.

Det er Dagpengekommissionens vurdering, at denne viden bør påvirke indretningen af incitamenterne i dagpengesystemet.

Se fx: Kvist, J. (2015), Adfærdsøkonomi og arbejdsløshedsforsikring (note), Holmlund, B. (2015), Notes on unemployment insurance and behavioral economics. (note) og Babcock, L., W.J. Congdon, L.F. Katz og S. Mullainathan (2012), Notes on behavioral economics and labour market policy, IZA Journal of Labor Policy.

En del af de kortvarige og mindre attraktive job besættes i vid udstrækning af udenlandsk arbejdskraft, uagtet at de altså kunne komme ledige i Danmark til gode og bidrage til deres genoptjening.

Større og tydeligere incitamenter til korttidsansættelser vil øge udbuddet af arbejdskraft til denne type af job. Dermed vil også efterspørgslen stige, fordi virksomhederne får bedre mulighed for at tiltrække kvalificeret arbejdskraft. Samtidig vil det indebære, at arbejdsgiverne får øget adgang til at hyre indenlandsk arbejdskraft.

Samlet set er det Dagpengekommissionens vurdering, at der i selve indretningen af reglerne er en række barrierer, der modvirker, at alle ledige har en umiddelbar og håndgribelig tilskyndelse til at tage alle job på ordinære vilkår – herunder også de korterevarende job.

Modernisering

At dagpengesystemet skal være moderne betyder konkret, at systemet – i videst muligt omfang – skal baseres på den teknologi og de registeroplysninger, der eksisterer i Danmark anno 2015.

Dagpengeadministrationen er allerede i dag på mange områder fulgt med tiden, men der er især tre områder, hvor der synes at være behov for forandring.

Det ene drejer sig om, at den ledige, jobcenteret og a-kassen har samme viden om, hvor den ledige præcist står i sit ledighedsforløb. Der kan skabes større fælles klarhed over – og dermed ejerskab til – spørgsmål, som fx hvor mange dagpengedage den ledige har tilbage, hvor meget den ledige har arbejdet i en periode, og hvad der skal til, for at den ledige har genoptjent ret til en ny dagpengeperiode.

Det andet område, hvor der er behov for en opdatering, er en meget mere intensiv brug af digitalisering og anvendelse af alle de registeroplysninger, der allerede findes og er tilgængelige. I dag er grundlaget i vid udstrækning, hvad det enkelte medlem oplyser, erklæringer på tro og love og lejlighedsvis kontrol. Netop tro og love og kontrollen, der foregår hver tredje måned, betyder, at der ind imellem kan ske store ændringer med tilbagevirkende kraft i forhold til den enkelte ledige.

Det er i dag muligt, hvis man indretter sig efter det, overvejende at basere dagpengesystemet på tilgængelige registeroplysninger. Gør man det, sikres det, at man i langt højere grad end hidtil kan skabe gennemsigtighed og samme viden for både den ledige, jobcenteret og a-kassen. Samtidig undgås en masse administrative kontrolforanstaltninger, og det bliver muligt i højere grad at registerbasere, digitalisere og effektivisere administrationen af dagpenge.

1.2. Forslag til ændringer

Overordnet er det danske dagpengesystem velfungerende og understøtter det fleksible danske arbejdsmarked. Det er velfungerende for langt de fleste, som blot kommer ind i dagpengesystemet en kortere periode for relativt hurtigt igen at finde et nyt tilsvarende job. Til gengæld understøtter dagpengesystemet ikke i tilstrækkelig grad, at ledige, som ikke hurtigt finder deres næste ønskejob, får tilskyndelse til at tage korterevarende job, eventuelt til lidt lavere løn end de havde håbet.

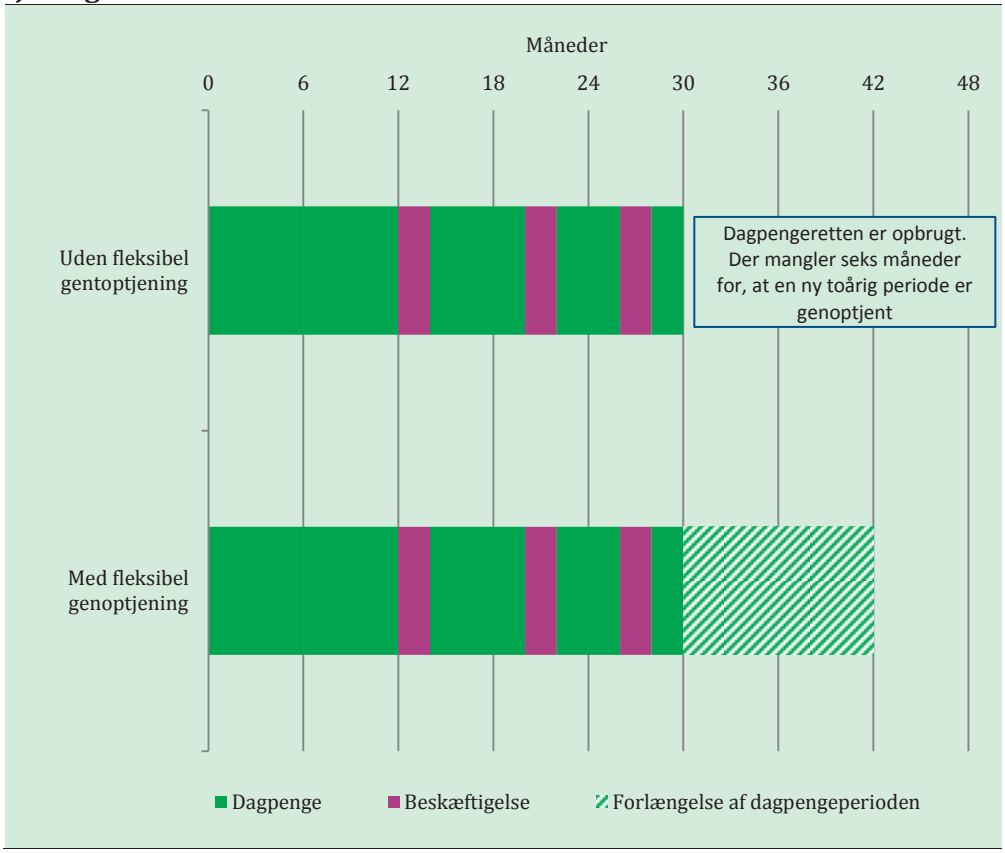
Dagpengekommissionens forslag skal ses som en samlet pakke, der giver et langt mere trygt dagpengesystem, hvor færre opbruger dagpengeretten og samtidig giver større fleksibilitet, som understøtter den danske model.

Fleksibel genoptjening

Den nuværende toårige dagpengeperiode bør suppleres med en ret til *fleksibel genoptjening* i op til yderligere et år. Ledige opnår retten til at forlænge dagpengeperioden, hvis de arbejder undervejs i ledighedsforløbet.

Princippet skal være, at én dags arbejde giver ret til to dages ekstra dagpenge, *jf. figur 1.3.* Det betyder, at en måneds arbejde giver ret til to måneders dagpenge, og at man med et halvt års arbejde har ret til det fulde ekstra års dagpenge.

Figur 1.3 Illustration af et ledighedsforløb med og uden fleksibel genoptjening



I figuren sammenlignes Dagpengekommissionens forslag med gældende regler. I begge situationer er den ordinære dagpengeperiode på 24 måneder. Samtidig gælder det for begge, at det er forudsat, at den ledige undervejs i ledighedsforløbet, har haft tre job af få måneders varighed, og at disse til sammen udgør et halvt års arbejde.

Med de nuværende regler giver det halve års arbejde ikke i sig selv ret til noget. Timerne kan, hvis ikke de når at blive forældet, indgå i en beregning af, om man har ret til en ny dagpengeperiode. Den ledige skal imidlertid have ét års arbejde

– altså et halvt år ekstra – for at kvalificere sig til at komme ind i systemet på ny. Præcist det viser enten-eller karakteren af det nuværende system. Enten har man timer nok til at have genoptjent retten til nye dagpenge. Eller også har man for lidt – og dagpengene slipper op.

Med Dagpengekommissionens forslag er situationen en anden. Der skal fortsat et helt års arbejde til at genoptjene dagpengeretten, og den ordinære dagpengeperiode er fortsat på to år, ligesom de gældende regler. Den store forskel er, at op til seks måneder af det, man arbejder undervejs, kan bruges til fleksibel genoptjening.

Med fleksibel genoptjening kan det halve års beskæftigelse bruges til to forskellige ting. Hvis den ordinære dagpengeperiode løber ud, har den ledige ret til et års ekstra dagpenge. Alternativt, hvis et nyt mere fast job skulle have vist sig, tæller de seks måneders arbejde undervejs med til at genoptjene retten til en ny dagpengeperiode, ganske som i dag.

Et eksempel kan illustrere princippet: En ledig tager, kort tid efter første ledighedsdag, ti dages beskæftigelse. Beskæftigelsen bliver registreret, og de timer, der er arbejdet, vil blive skrevet på den lediges *beskæftigelseskonto*. Det sker helt automatisk, og er ikke noget, den ledige skal bruge tid på. Får vedkommende nye job, bliver også timer fra disse skrevet på kontoen. Hver time tælles med og tilskrives beskæftigelseskontoen.

For den ledige tjener beskæftigelseskontoen to formål. Hvis den ledige, i lighed med det store flertal af andre ledige, får fast job før dagpengeperioden udløber, så indgår beskæftigelseskontoen i et eventuelt kommende genoptjeningsregnskab. Eneste begrænsning er, som i dag, at beskæftigelsen skal ligge inden for de seneste tre år.

Der er dog også en anden mulighed med beskæftigelseskontoen. Det bliver relevant, hvis den ledige ikke når at få et fast nyt job, før den ordinære dagpengeperiode på to år udløber. I den situation kan den ledige vælge at bruge det, der står på beskæftigelseskontoen, til at forlænge dagpengeperioden med op til ét år.

Vekselkursen mellem beskæftigelseskontoens indestående og dagpenge er én til to. Ligesom det gælder for den ordinære optjening, at ét års arbejde giver ret til to års dagpenge, så gælder det for forlængelser, at en time giver to timer. Her er den eneste begrænsning, at man højest kan tælle et halvt års arbejde med og dermed højest få ét års ekstra dagpenge. Skulle man have timer ud over dette, så indgår de i genoptjeningsregnskabet til en helt ny dagpengeperiode.

Det er værd at bemærke, at den ledige – der tager et midlertidigt job undervejs i ledighedsforløbet – ikke behøver at tænke over, om disse timer skal indgå i det ene (genoptjening) eller andet (forlængelse) regnskab. Først senere ved udløb af den ordinære periode, skal den ledige vælge, om vedkommende vil begynde at bruge af sin beskæftigelseskonto. Det, at timerne kan benyttes til begge ting,

gør at man kan tale om, at de har en *både-og* karakter. Det adskiller sig fra det nuværende system, hvor beskæftigelse kun har værdi i forhold til en ny genoptjening, hvis den summer til et år.

Den samme time kan altså ikke bruges til begge dele, men man kan splitte sine timer, altså lade nogle gå til forlængelse og andre til genoptjening.

Forslaget vil bidrage til at øge trygheden i dagpengesystemet, da ledige får mulighed for en op til 50 pct. længere dagpengeperiode. Samtidig vil det bidrage til fleksibiliteten på arbejdsmarkedet via betingelserne for forlængelse – alt arbejde tæller, uanset varighed og art. Derudover styrkes tilskyndelsen til at tage alle job, idet alle job kan bruges til at forlænge dagpengeperioden, uanset deres varighed.

Den helt centrale idé med den fleksible genoptjening er at forøge tilskyndelsen til at tage kortvarige job. Små kortvarige job kan være trædestenen til mere langvarige job. På den måde er det kommissionens mål at bevare fordelene ved det nuværende system, men at indrette det, så man gør op med uhensigtsmæssigheder, paradokser og ulemper.

Det overordnede mål med den fleksible genoptjening er: Tag gennem *hele* dagpengeperioden gerne *alle* typer job, også de helt kortvarige og eventuelt til en lav løn, så længe de udbydes på sædvanlige danske løn- og ansættelsesvilkår. Ethvert job tæller på beskæftigelseskontoen og kan være det, der bringer den ledige videre til en mere permanent beskæftigelsestilknytning. Det tæller også, fordi det udvikler og holder kompetencer ved lige, og det tæller i forhold til at blive afklaret med hensyn til spørgsmål om branche, løn og arbejdsindhold for et kommende mere permanent job.

Beregning af dagpengesats

Idéen om at man skal turde tage alle job – også dem med en lavere løn – ligger bag Dagpengekommissionens forslag om at ændre beregningen af dagpengesatsen.

Reglen er i dag, at ledige kan risikere at få deres sats sat ned undervejs i ledighedsforløbet. Langt de fleste (80 pct.) får den maksimale sats. Det er nok de færreste, som frivilligt gør noget, der bidrager til at sætte deres sats – og dermed indkomst – ned. Reglen er dog, at ledige, der undervejs i ledighedsforløbet tager et eller flere lavtlønsjob, risikerer, at satsen bliver genberegnet. A-kassen skal sikre sig, at de højest får 90 pct. af det nye lønniveau, og ydelsen sættes ned, hvis de har haft tilstrækkeligt arbejde til en tilstrækkeligt lav løn.

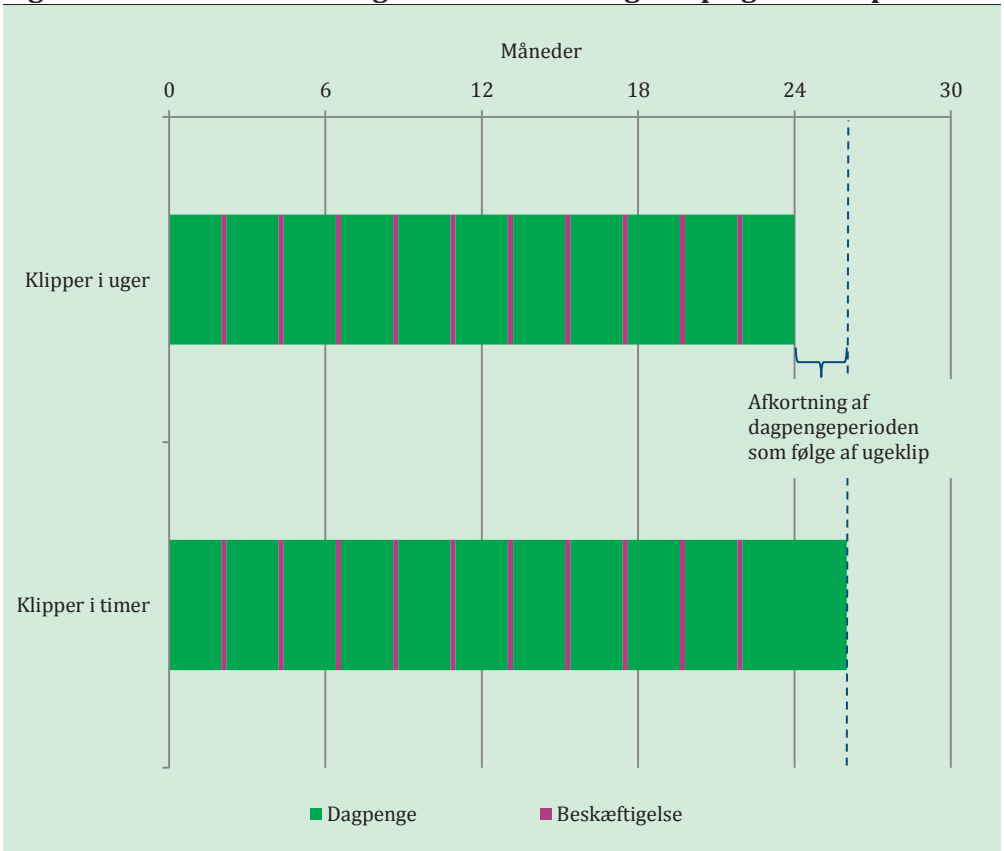
Dagpengekommissionen foreslår, at genberegningen af satsen ikke sker fremover. Dagpengemodtagere bør kunne tage ethvert kortvarigt job, også et lavtlønsjob, uden at risikere – efterfølgende – at blive sat ned i ydelse. Hvis genberegning stopper, bliver dagpengesystemet tryggere for den enkelte, og fleksibiliteten øges. Tilskyndelsen til at tage alle job bliver mere entydig.

Det er dog ikke det eneste, der sker med satsberegningen. Dagpengekommissionen foreslår, at selve satsberegningen, når dagpengeperioden starter, kommer til at ske efter nye principper. Rent teknisk skal man bevæge sig væk fra at bruge indkomsten de seneste tre måneder og over til højest 12 ud af de seneste 24 måneder. Målet er at sikre, at ingen bliver straffet for – umiddelbart før ledighed – at have taget et midlertidigt lavtlønsjob. Konsekvensen bliver derudover, at flere vil få en højere ydelse.

Forbrug af dagpengeret

Et tredje forslag handler om, hvordan man beregner den enkeltes forbrug af sin dagpengeret. Problemstillingen opstår der, hvor en ledig arbejder tyve dage fordelt over syv uger. Reglen er, at den ledige får klippet syv ugers dagpengeret, selvom vedkommende har arbejdet, hvad der svarer til fire uger og har fået dagpenge for sammenlagt tre uger. I virkeligheden medfører reglen, at nogle ledige på trods af, at de har taget små job undervejs i ledighedsforløbet, opbruger deres dagpengeret på præcist samme dag, som hvis de havde undladt at tage disse job, *jf. figur 1.4*.

Figur 1.4 Illustration af ledighedsforløb med uge-klip og time-klip



Også denne regel kan være hæmmende for lysten til at tage kortvarige job. Derfor skal der fremover være en én til én overensstemmelse mellem antallet af dage, man har modtaget dagpenge, og antallet af dage, eller i virkeligheden ti-

mer, man har tilbage. Har man i løbet af syv uger arbejdet i 20 dage, så har man modtaget dagpenge i de resterende 15 dage.

Ergo skal man have klippet de 15 dage af dagpengeretten, hverken mere eller mindre. Derved får al beskæftigelse også i denne henseende værdi, og dagpengesystemet bliver mere retfærdigt.

Karensdage

Dagpengekommissionen foreslår, at der som noget nyt indføres karensdage i dagpengeudbetalingen. Konkret betyder det, at ledige, hver tredje måned vil opleve, at dagpengene falder bort i to af dagene i den månedlige udbetaling.[1] Det vil ske efter tre måneders ledighed, og igen efter seks, ni, tolv måneder etc.

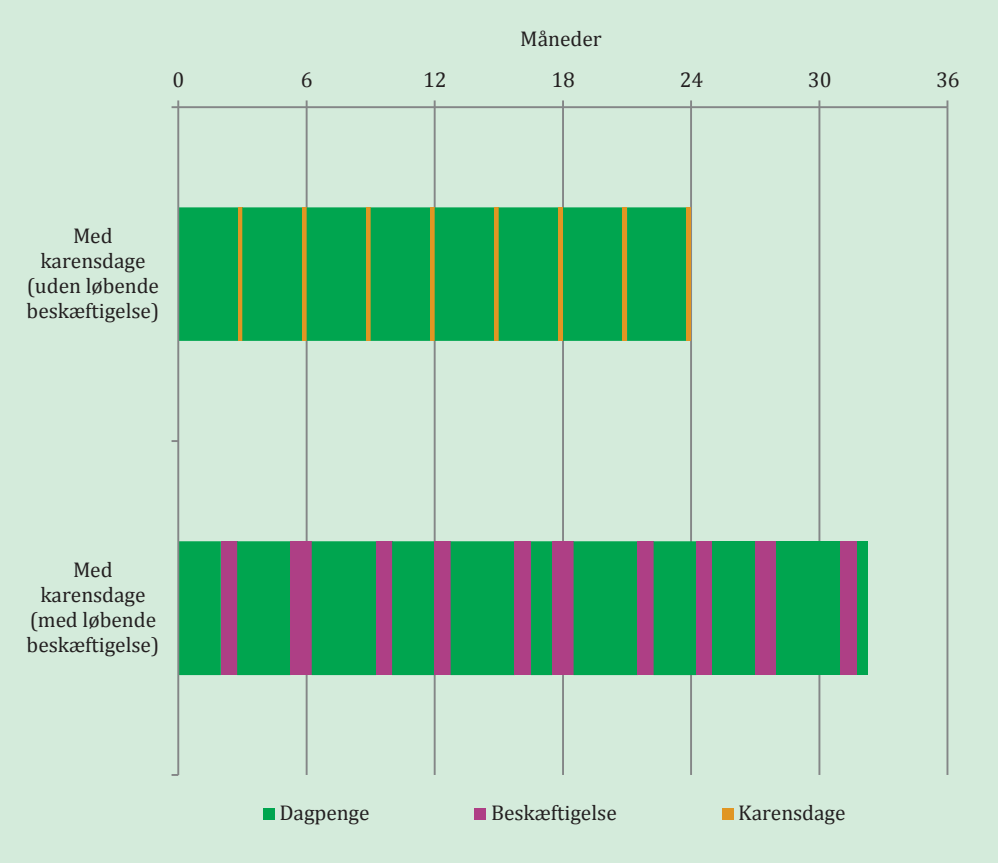
Den ledige kan dog undgå, at de to dages ydelse bortfalder, hvis det lykkes at finde beskæftigelse. Bortfaldet undgås ved – i månederne forud – at arbejde i gennemsnit mindst en uge hver måned. Hvis man undgår at være fuldtidsledig og mindst arbejder en fjerdedel af tiden, så vil der være tale om dagpenge uden karensdage i alle måneder, *jf. figur 1.5*.

Figuren illustrer to ledighedsforløb. I det øverste forløb er der tale om fuld ledighed to år i træk. Den ledige vil hver tredje måned få trukket to dages dagpenge. Efter to år vil dagpengene være opbrugt, og den ledige må finde sig 12 måneders beskæftigelse for igen at få ret til en ny dagpengeperiode.

Anderledes med det forløb, der er vist nederst. Her har den ledige løbende skaffet sig beskæftigelse, hvilket har flere effekter ud over, at den ledige undgår at blive trukket for karensdagene. Når den ledige står ved udløbet af den ordinære dagpengeperiode, vil der stå mere på beskæftigelseskontoen.

[1] FTF og LO foreslår i stedet én karensdag hver fjerde måned.

Figur 1.5 Illustration af ledighedsforløb med og uden karensdage



Anm.: Reglerne om beskæftigelse eller karensdage gælder også i forlængelsesperioden, men er af fremstillingsmæssige årsager ikke medtaget her.

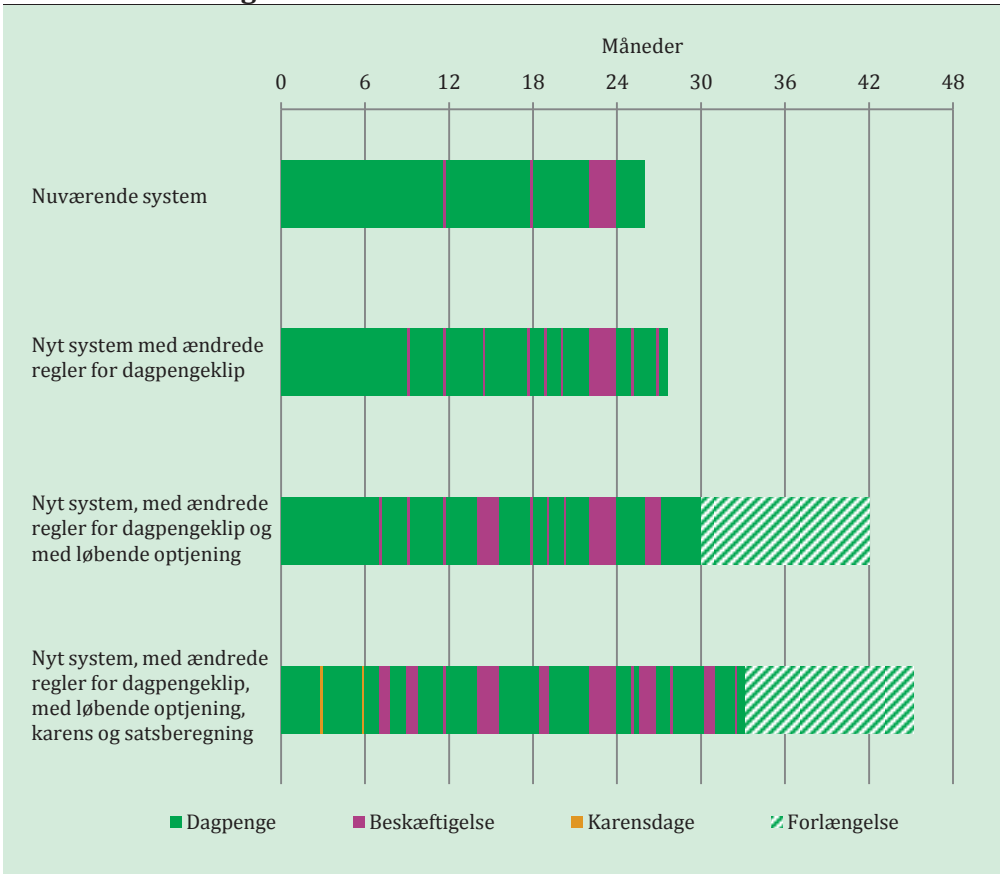
Målet er det samme som for de øvrige ændringer – nemlig at sikre tilskyndelsen til hele tiden at være på udkig efter alle mulige typer af job. Karensdagene sikrer, at der også på helt kort sigt er en tilskyndelse til at tage kortvarige job og forsøger dermed at adressere problemerne nævnt omkring kortsigtede præferencer, eventuel svag selvkontrol og menneskers aversion imod at tabe, *jf. boks 1.1*. Man kan undgå dagene med bortfald af ydelse, hvis man i højere grad søger og tager de kortvarige job, der måtte vise sig, imens man venter på at et mere blivende job skulle vise sig.

I den helt korte version er Dagpengekommissionens mål med de nævnte forslag som følger: Den fleksible genoptjening belønner den, der tager kortvarige job undervejs. De nye regler for satsberegning sikrer, at ingen bliver straffet for at tage et lavtlønsjob i kortere perioder. Reglerne om, at dagpengeretten klippes én til én sikrer, at man ikke bliver forskelsbehandlet for at tage noget job. Karensreglerne betyder, at man også på den helt korte bane tilskyndes til at tage de job, der byder sig til undervejs, så man undgår karens. Det er illustreret i *figur 1.6.*

Af figuren fremgår de ændringer, som Dagpengekommissionen forventer, at det nye system vil give anledning til. Det fremgår, at forventningen er, at alle regel-

ændringer bidrager til, at ledige ændrer adfærd i forhold til i dag. Nederst ses samspillet af de nævnte regler – hvor den ledige søger og tager kortvarig beskæftigelse mange gange undervejs i ledighedsforløbet.

Figur 1.6 Illustration af ledighedsforløb med og uden Dagpengekommissionens anbefalinger



Anm.: I figuren antages det, at incitamentet til at tage korterevarende beskæftigelse stiger som følge af kommissionens anbefalinger.

Dimittender

Ved siden af dette lægger Dagpengekommissionen op til, at dimittendordningen gøres en smule mindre gunstig end i dag. Det skal fortsat være et attraktivt valg for nyuddannede at forsikre sig mod ledighed. Ordningen er med til at sikre en høj forsikringsgrad i Danmark. Uden den ville flere nyuddannede melde sig i kontanthjælpssystemet, hvor de ikke hører hjemme. De nyuddannede får dagpenge, fordi de hører til på arbejdsmarkedet.

Ulempen ved ordningen er, at mange relativt unge med dimittendydelsen oplever en pludselig indkomstfremgang, hvilket kan hæmme deres incitament til at være tilpas brede – geografisk og fagligt – når de søger arbejde. Især kan der være en for lille kortsigtet tilskyndelse til at søge aktivt lige før og efter færdiggørelsen af uddannelsen, hvor jobsøgning er allermest effektiv.

Tidligere i år fremlagde Udvalget for Kvalitet og Relevans i de Videregående Uddannelser sin afsluttende rapport. En af konklusionerne er, at antallet af dimittender vil stige voldsomt de kommende år, og at der vil være grænser for, hvor mange af disse, der kan forvente at få job de traditionelle ansættelsessteder – det offentlige og de store danske virksomheder. Derfor er det væsentligt, at dimittender har et stærkt incitament til at være brede, opfindsomme og fleksible, når de søger arbejde.

Dagpengekommissionen foreslår derfor, at incitamentet for dimittender øges ved at reducere satsen fra de gældende 82 pct. til 78 pct. af dagpengemaksimum. Reduktionen er begrænset, men det er forventningen, at den sammen med de øvrige ændringer, som kommissionen foreslår, alligevel vil have en effekt i retning af, at flere dimittender vil finde arbejde tidligere. Der er evidens for, at unge reagerer stærkere end andre på økonomiske incitamenter. En yderligere nedsættelse af satsen vil medføre, at satserne i kontanthjælpssystemet bliver relativt attraktive. Det vil dermed medføre en risiko for, at nyuddannede vælger a-kassen fra. Med den foreslåede sats er det fortsat attraktivt at melde sig ind i en a-kasse.

Supplerende dagpenge

Dagpengekommissionen ønsker, at det skal kunne betale sig at tage små og store job, uanset hvor i dagpengeperioden en forsikret ledig befinder sig. Det betyder, at der fortsat skal være mulighed for at kombinere arbejdsindtægt med dagpenge – altså supplerende dagpenge.

Dagpengekommissionen foreslår, at reglerne om supplerende dagpenge ændres. Supplerende dagpenge gives til ledige i perioder, hvor de ikke arbejder på fuld tid. Ideen er, at lidt arbejde er bedre end intet arbejde. Dagpengesystemet skal understøtte, at ledige også tager kortvarige job og deltidsjob fremfor at være på fulde dagpenge.

Supplerende dagpenge er nødvendige, hvis man ønsker et arbejdsmarked, hvor ledige tager alle typer af job, men reglerne er i dag ufleksible. Problemstillingen er, at man kun kan modtage supplerende dagpenge i en periode, og at denne periode skal bruges helt op, før man med fuldtidsarbejde kan begynde at optjene retten til en ny periode. Der er altså en hård grænse: Først fuldt opbrug, så fuld optjening, så supplerende dagpenge igen. De nuværende regler bygger på en enten-eller tankegang. Regelsættet har været tænkt som en beskyttelse imod, at nogen bevidst indretter sig på at have et almindeligt deltidsjob toppet økonomisk op med offentlig understøttelse. En ulempe ved systemet er, at reglerne hæmmer delvis beskæftigelse og i stedet fremmer, at ledige er på fulde dagpenge.

Dagpengekommissionen foreslår, at reglerne ændres i to retninger. Den ene er at gøre reglerne mere fleksible. Den hårde grænse skal fjernes. Man skal løbende, via fuldtidsarbejde, kunne genoptjene retten til supplerende dagpenge. En

måned på fuld tid giver adgang til to måneder på supplerende dagpenge, efter helt de samme principper, som den fleksible genoptjening for dagpengeperioden.

Det kræver dog, at der samtidig laves en modgående regel, en stramning. Man skal i fremtiden ikke forbruge supplerende dagpenge i uger, men i måneder. Man skal i udgangspunktet kunne få supplerende dagpenge i otte måneder. Det betyder, at det i fremtiden ikke vil være muligt varigt at arbejde deltid i faste uger med mulighed for at supplere op med dagpenge i de øvrige uger. Det kan man gøre i en periode på otte måneder, men derefter er det slut, hvis man ikke har haft måneder med fuld beskæftigelse. Ændringen vil dermed tilskynde til en på sigt større tilknytning til arbejdsmarkedet end i dag.

Tilknytningskrav

På samme måde skal der lægges låg på, hvor meget man på langt sigt kan være på dagpenge. Der skal derfor indføres et såkaldt *tilknytningskrav*.

Som nævnt sker både optjening og genoptjening af dagpenge i forholdet ét til to, hvor et års fuldtidsarbejde giver ret til en toårig dagpengeperiode, og undervejs i perioden giver en måneds arbejde ret til to måneders forlængelse.

I det omfang nogen ønsker at indrette sig på det, kan det altså lade sig gøre at arbejde en tredjedel af tiden og leve af dagpenge i to tredjedele. Dagpengekommissionen foreslår, at der indføres en regel som betyder, at hvis man ved indplacering har modtaget fire fulde års dagpenge inden for en periode på otte år, så er dagpengeperioden én måned kortere[2]. Det vil sige, at ledige, der ikke bruger hele perioden, i praksis ikke kommer til at opleve nogen sanktion. Forslaget er primært principielt og forventes at berøre ca. 700 personer årligt.

G-dage

Der skal også sættes en bremse på arbejdsgiveres mulighed for at udnytte reglerne om korttidsansættelser til at undgå at betale *G-dage* (Godtgørelsesdage). I dag gælder det, at arbejdsgivere ved ophør af ansættelse som hovedregel skal betale den lediges dagpenge de første tre dage. I forbindelse med beskæftigelsesreformen fra 2014 blev det aftalt, at for ansættelser af mindre end tre måneders varighed, skulle arbejdsgivernes pligt til at betale de lediges dagpenge de første dage aftrappes gradvist frem mod 2018. Ændringen betyder, at virksomheder belønnes for – og derved tilskyndes til – at afskedige medarbejdere lige før, de har været ansat i tre måneder. Bliver ansættelsen mere end tre måneder lang, skal der betales G-dage ved afskedigelse. Derved kan ændringen svække stabiliteten på arbejdsmarkedet og skubbe flere over i korttidsansættelser. Den regel bør derfor igen strammes, så arbejdsgiverne også fremover skal betale de første ledighedsdage – også for helt små ansættelser. Med ud-

[2] LO og FTF tilslutter sig ikke dette forslag.

gangspunkt i den nuværende økonomiske ramme skal arbejdsgiverne fremover for alle ansættelser betale for de første to dage i stedet for som nu tre dage.

Fordelen ved G-dage er, at de sætter et værn op mod, at virksomheder bruger dagpengesystemet til at hyre og fyre. Ulempen er, at det er en afgift på brugen af arbejdskraft, som dermed kan medvirke til at reducere virksomhedernes tilskyndelse til at ansætte medarbejdere.

Modernisering og forenkling

Ved siden af de beskrevne forslag har Dagpengekommissionen en række mere tekniske bud på forhold, der bør ændres. De handler om anvendelse af registre, regnemetoder, fælles brug af data, månedsbasering, mv. Alt sammen noget, der er muligt, fordi vi bor i et af de fremmeste lande i verden, når det kommer til digitale persondata.

Først og fremmest foreslås det, at dagpengesystemet gøres månedsbaseret. Det stemmer bedre overens med den måde, de fleste mennesker tilrettelægger deres økonomi på i dag. Men derudover har et system, der opgøres på måneder frem for uger, den konsekvens, at dagpengeudbetalingen i langt højere grad end i dag kan basere sig på registre. Især det såkaldte eIndkomstregister er vigtig for denne digitalisering. De registerbaserede oplysninger i blandt andet eIndkomstregistret muliggør opbygningen af et mere gennemskueligt system, hvor alle relevante parter – a-kasser, jobcenteret og den ledige selv – vil kunne få adgang til de samme oplysninger. Derudover vil systemet kunne opbygges mere omkostningseffektivt og sikkert, end man kender det i dag, som følge af de bedre muligheder for digitalisering og automatisering.

Dagpengesystemet er en forsikring mod tabt løn, og Dagpengekommissionen foreslår derfor, at dagpengeretten fremover skal optjenes på baggrund af indkomst, der er tjent på sædvanlige danske løn- og arbejdsvilkår. Konkret foreslås det, at dagpengeretten optjenes ved indkomst på mere end 212.400 kr. inden for en periode på tre år, dog kan maksimalt 17.700 kr. tælle med hver måned. Der skal således 12 måneder med mindst 17.700 kr. til for at optjene dagpengeretten. Grænsen for hvor meget, der tælles med i den enkelte måned, sikrer, at højtlønnede ikke kan optjene dagpengeretten hurtigere end andre.

Der skal også skabes større sikkerhed for, at alle – den ledige, a-kassen og jobcenteret – har samme adgang til relevante oplysninger om den ledige. Især den ledige skal kunne se og dermed have mulighed for at føle ejerskab til egne oplysninger.

Overgang til et månedsbaseret system og den intensiverede anvendelse af primært eIndkomstregistret betyder også, at det bliver muligt at opbygge et bedre informationsgrundlag tilpasset den enkelte lediges situation, med alle de relevante personspecifikke oplysninger som den enkelte ledige kan have brug for. Hvis de foreslåede tekniske ændringer gennemføres, vil det være muligt – fx på jobnet.dk – at skabe *Min beskæftigelseskonto, jf. figur 1.7.*

Det skal være et sted, hvor den enkelte ledige kan få overblik over en række relevante oplysninger. Det drejer sig om, hvor meget der står på beskæftigelseskontoen; hvor meget beskæftigelse, der skal til for at undgå de kommende karensdage; hvor længe der er til karensdagene udløses; og hvor langt man er i forhold til at genoptjene en ny dagpengeperiode. Også her er målet klart: Information og viden om disse forhold forventes at give incitament til, at flere vælger at tage alle mulige typer job i løbet af ledighedsforløbet.

Figur 1.7 Illustration af vindue til *Min beskæftigelseskonto*

Min beskæftigelseskonto		
Du har **X** dages/timers beskæftigelse på beskæftigelseskontoen	Du mangler **X** timers yderligere beskæftigelse for at undgå en ydelsesreduktion på **XX** kr. om **X** dage	Du mangler **X** timers yderligere beskæftigelse for at genoptjene en ny toårig dagpengeperiode
Dagpenge		
Der er **X** dage til opbrug af dagpengeretten ved ingen yderligere beskæftigelse		

Som beskrevet i boks 1.1 har vi mennesker en tendens til at udskyde visse handlinger, der ikke er bydende nødvendige her og nu. Vi kan have forskellige kort- og langsigtede præferencer (kan føre til at noget, vi gerne vil, aldrig bliver realiseret), svag selvkontrol (så vi udskyder det vanskelige og ubehagelige), og overvurdere os selv (så vi har urealistiske forestillinger om, fx hvad et fremtidigt job og en fremtidig løn skal være). På samme måde er vi villige til at strække os langt, for at undgå tab.

Dagpengekommissionens forslag søger at tage højde for disse almenmenneskelige egenskaber. Målet er at skabe en række instrumenter, der hjælper ledige til i mindre grad end ellers at være ramt af inkonsistente præferencer, svag selvkontrol eller regulær overvurdering af egne evner og muligheder. Ligesom instrumenterne tager højde for menneskers udprægede ulyst til at opleve tab.

Muligheden for at forlænge dagpengeperioden i op til et år, hænger tæt sammen med nødvendigheden af at arbejde. Ikke om lidt, i morgen, når det helt rigtige job og den rigtige løn viser sig, men lige nu. Det er let for den ledige at se, at selv et lille job nytter.

Forslaget om at forbruget af dagpengedage tælles time for time – og ikke som i dag i hele uger – bærer samme budskab i sig: Ingen vil blive forskelsbehandlet ved at tage job et par dage. Selv et par dages beskæftigelse tæller på beskæftigelseskontoen, og der er ingen problemer med, at det (som i dag) forbruger uforholdsmæssigt af din dagpengeret. Da den enkeltes sats ikke kan ændres i et

dagpengeforløb, behøver man heller ikke være bange for at tage et kortvarigt lavtlønsjob. Det fører ikke til nogen nedsat dagpengesats.

Forslaget gør op med den nuværende mulighed for at opleve et tab (lavere sats) ved at tage et kort arbejde.

Det samme gælder de to karensdage hver tredje måned. Budskabet er: Tag et kortvarigt job lige nu og undgå den økonomiske straf. Lad være med at vente, til det helt rigtige job viser sig.

Forslagene, der skal fremme tilknytningen til arbejdsmarkedet, skal ses i tæt sammenhæng med muligheden for den øgede personliggjorte information, som den foreslåede digitalisering medfører. *Min beskæftigelseskonto* gør alle de incitamenter, som Dagpengekommissionen foreslår, synlige for den ledige.

1.3. Konsekvenserne

Gennemførelse af forslagene vil give anledning til et langt mere trygt dagpengesystem, hvor færre opbruger dagpengeretten – vel at mærke uden at det koster på beskæftigelsen eller i de offentlige udgifter. Denne øvelse, at øge trygheden uden at der er en økonomisk eller beskæftigelsesmæssig pris at betale, er faktisk svær.

De væsentligste anbefalinger som Dagpengekommissionen foreslår, fremgår af *tabel 1.1.*

Tabel 1.1 De væsentligste ændringer ved det foreslåede dagpengesystem

	Ændringer i forhold til det nuværende dagpengesystem
Fleksibel forlængelse af dagpengeperioden	Dagpengeperioden kan forlænges med op til et år. Beskæftigelse i timer indsættes på en *beskæftigelseskonto*, der kan veksles til dagpengeret i forholdet 1:2.
Satsberegning	Dagpengesatsen beregnes kun ved nyindplacering. Det vil ske på baggrund af de 12 måneder med højest indkomst ud af de seneste 24 måneder. Det nuværende princip om seneste tre måneder droppes.
Forbrug i timer	Dagpengeretten skal forbruges i timer, så forbruget stemmer overens med det, der udbetales. I dag forbruges den i uger – uanset hvor mange dage i ugen, man har fået dagpenge.
Karens*	Hver tredje måned udbetales to dagpengedage mindre. Det sker dog ikke, hvis den ledige har været beskæftiget i mindst 15 dage de seneste tre måneder.
Dimittendsats	Satsen for dimittender reduceres fra 82 til 78 pct. af den maksimale dagpengesats.
Supplerende dagpenge	Supplerende dagpenge forbruges i måneder. Retten er ved indplacering otte måneder, og den genoptjenes fleksibelt ved beskæftigelse på mere end 146 timer pr. måned i forholdet 1:2. I det nuværende system er der en regel om, at en periode med supplerende dagpenge skal være fuldt opbrugt, før man kan genoptjene en ny. Denne regel videreføres ikke.
Tilknytningskrav**	Der indføres en måned uden ydelse ved nyindplacering for personer, der i løbet af de seneste otte år har været på dagpenge i fulde fire år. Personen får i så fald kun en dagpengeperiode på et år og 11 måneder.
G-dage	Arbejdsgiveren skal betale dagpenge til den ledige de første to dage. Det kommer til at gælde alle ansættelser, også de helt kortvarige.
Modernisering – optjening af dagpengeret i indkomst	Dagpengeretten optjenes i indkomst, hvor op til 17.700 kr. kan tælle med hver måned. 12 gange dette beløb (212.400 kr.) berettiger til dagpenge. Kravet skal opfyldes, når beskæftigelseskontoen går i nul eller referenceperioden udløber. I dag optjenes dagpengeretten i timer (1.924 timer).
Digitalisering	Dagpengesystemet overgår fra et ugebaseret til et månedsbaseret system på baggrund af registerdata. Det betyder, at en større del af administrationen kan foregå automatisk.
Overskydende timer	Reglerne om, at overskydende timer skal afspadseres, før der kan udbetales dagpenge, afskaffes.

Anm.: * FTF og LO foreslår, at der udbetales én dags dagpenge mindre hver fjerde måned. ** FTF og LO tilslutter sig ikke forslaget.

En række af forslagene har økonomiske og beskæftigelsesmæssige virkninger. Det fremgår af kommissoriet for Dagpengekommissionen, at en central betingelse for anbefalingerne er, at de ikke må indebære lavere strukturel beskæftigelse, højere strukturel ledighed, svækkelse af de strukturelle offentlige finanser eller den finanspolitiske holdbarhed. De samlede skønnede konsekvenser af Dagpengekommissionens anbefalinger fremgår af *tabel 1.2*.

Tabel 1.2 Konsekvenser af dagpengekommissionens anbefalinger

	Merudgifter (mio. kr.)	Beskæftigelses-virkning	Ændring i dag-pengeophør
To års dagpengeret med mulighed for forlængelse i op til et år (beskæftigelse kan forlænge i forholdet 1:2)	690	-2.330	-1.330
Satsberegning på baggrund af bedste 12 ud af seneste 24 måneder	110	-410	20
Dagpengeretten forbruges i timer	420	-1.320	-570
To karensdage hver tredje måned (kan undgås med 15 dages beskæftigelse i løbet af tre måneder)	-890	2.760	-150
Dimittendsats på 78 pct.	-290	940	-80
Supplerende dagpenge (otte måneder, forbruges i måneder og genoptjenes fleksibelt i forholdet 1:2)	30	0	0
Én måned uden ydelse ved indplacering, hvis den samlede dagpengeperiode de seneste otte år overstiger fire år.	-50	100	0
To G-dage for alle ansættelseslængder	-10	0	0
Regler for overskydende timer afskaffes	40	0	0
Indkomstbaseret optjening af dagpenge-retten	-70	250	0
I alt	**-20**	**0**	**-2.120 (-1.700 - -2.800)**

Anm.: Merudgifter er ændringer i den offentlige saldo efter skat og tilbageløb i forhold til et fuldt indfaset dagpengesystem med maksimal to års dagpengeret og et ledighedsniveau svarerende til den strukturelle ledighed, inkl. adfærd. Eventuelle afvigelser i summerne skyldes afrundinger.
Kilde: Beregninger på dagpengemodellen samt RAM og eIndkomstregistret.

Beregningerne er udtryk for, hvad der sker af ændringer i forhold til de regler, der er vedtaget i dag. Vel at mærke i det man kunne kalde en *normalsituation*. Hvilket vil sige *efter* udløbet af de midlertidige forlængelsesydelser, og under forudsætning af at konjunkturen hverken er høj eller lav, men derimod normal.

Forklaringen på, at normalsituationen er nødvendig for sammenligningen er, at situationen i dag er alt andet end normal. Konjunkturen er på vej op, men fortsat i den lave ende, og de midlertidige ydelser betyder, at uforholdsmæssigt mange opbruger dagpengeretten. Derfor: Hvis man sammenlignede kommissionens forslag med i dag, ville de positive effekter på opbrugt dagpengeret fremstå større, fordi udgangspunktet ville være et andet og højere niveau end ved det strukturelle niveau i 2020.

I stedet har man sammenlignet med den situation, der vil eksistere fra 2020, hvor alle midlertidige ydelser er ophørt, og konjunkturerne forventes at være normaliserede. Det fremgår, at det samlede forslag vil være stort set neutralt i forhold til offentlige udgifter (besparelse på 20 mio. kr.), og at beskæftigelsen hverken bliver påvirket positivt eller negativt. Til gengæld sker der en ændring af, hvor mange, der ventes at have opbrugt deres dagpengeperiode.

Der er altid en vis usikkerhed, når man beregner mulige konsekvenser af fremtidige ændringer. Det gælder også beregningerne af, hvilke konsekvenser det

har for antallet, der vil opbruge dagpengeretten. Forventningen til, hvor mange der vil opbruge dagpengeretten, er med det samlede forslag faldet til 6.700 personer, hvilket vil sige et niveau på mellem 4.000 og 9.400 personer. Det svarer til, at ca. 2.120 færre personer i 2020 vil opbruge deres dagpengeret som følge af de foreslåede ændringer, efter at de i gennemsnit har fået forlænget deres dagpengeperiode med seks måneder.

Der er til beregning af skønnene taget udgangspunkt i den såkaldte *Dagpengemodel*, *jf. Dagpengemodellen – Teknisk analyserapport*. Den er udviklet til netop det formål. Modellen bygger i sin kerne på den adfærdsvirkning, som blev observeret i forbindelse med afkortningen af dagpengeperioden i 2010. Det er Dagpengekommissionens vurdering, at det empiriske grundlag skaber det mest retvisende fundament for de økonomiske skøn.

Samtidig er der dog en del af Dagpengekommissionens forslag, som er ændringer af den helt grundlæggende indretning af dagpengesystemet, og her er det empiriske fundament svagt. Det drejer sig særligt om de forslag, som omhandler de øgede incitamenter til kortvarig beskæftigelse gennem hele dagpengeperioden.

Hvis man indretter dagpengesystemet anderledes end tidligere, fx ved at indføre karensdage hver tredje måned betinget af lav beskæftigelse, er det udtryk for en ordning, der ikke tidligere har eksisteret i systemet. Derfor er effekterne også svære at skønne over. Det samme gælder eksempelvis reglerne om en beskæftigelseskonto, som skal tilskynde ledige til fra første ledighedsdag at få "samlet beskæftigelse" på beskæftigelseskontoen.

Kontoen synliggør allerede fra første ledighedsdag gevinsten i form af optjening af forlænget dagpengeperiode. Såfremt ledige ligesom alle andre ikke i alle tilfælde agerer fuldstændig rationelt, *jf. boks 1.1*, vil virkningen som følge heraf sandsynligvis ikke i tilstrækkelig grad blive opfanget af modellen.

Det er på den baggrund Dagpengekommissionens vurdering, at den positive virkning på beskæftigelsen og de offentlige finanser af de foreslåede ændringer af dagpengesystemet kan være større, end dagpengemodellen opfanger. Det skyldes, at forslagene vurderes at tage bedre højde for den måde, almindelige menneskers afvejer, om det bedst kan betale sig at tage et job her og nu eller vente på et bedre job, der måske kommer lidt senere.

Såfremt denne effekt eksisterer, er det vurderingen, at det endvidere vil føre til at job, som i dag ikke opslås, fordi de har vist sig vanskelige at besætte på anden måde end via forbindelser, igen bliver opslået. Det kan forstærke effekten via lavere friktionsomkostninger på arbejdsmarkedet.

Idet der ikke eksisterer noget empirisk grundlag for disse effekter, kan størrelsen dog ikke kvantificeres, men det er vurderingen, at der kan være tale om betydelige beskæftigelsesvirkninger og virkninger på de offentlige finanser.

Dagpengekommissionen opfordrer til, at der i indfasningen af de nye regler lægges vægt på mulighederne for at evaluere effekterne.

Mindretalsudtalelse fra LO og FTF

Et nyt dagpengesystem skal i højere grad matche arbejdsmarkedet og rette op på de vidtrækkende og uforudsete konsekvenser, der fulgte af ændringerne i 2010. Det vil forslaget til nyt dagpengesystem bidrage til. LO og FTF er indstillet på, at en del af finansieringen af det nye system kan findes ved en justering i dimittendsatsen til 78 pct. af dagpengesatsen og ved indførelse af en generel karensdag hver fjerde måned ved høj ledighed.

LO og FTF kan ikke anbefale et fuldt finansieret forslag til et nyt dagpengesystem, som herudover påfører ledige og a-kassemedlemmerne større byrder. Det vil være socialt skævt samt svække tilliden og tilslutningen til dagpengesystemet.

Det er LO og FTF's vurdering, at der politisk skal aftales den nødvendige yderligere finansiering, så trygheden i og opbakningen til den danske arbejdsmarkedsmodel genskabes.

LO og FTF repræsenterer den samlede lønmodtagergruppe i Dagpengekommissionen, og AC har tilsluttet sig LO og FTF´s vurdering og anbefalinger.

Mindretalsudtalelse fra DA

Et flertal i kommissionen peger på en genoptjeningsmodel, som er fuldt finansieret og som ikke har negative virkninger på den strukturelle beskæftigelse eller offentlige økonomi. Modellen finder DA's opbakning i tilfælde af fuld enighed i kommissionen.

DA konstaterer imidlertid, at der ikke har kunnet skabes opbakning til den fulde finansiering af udvalgets model i kommissionen i sin helhed. I lyset herfra anbefaler DA en reduceret genoptjeningsmodel, som i sin grundstruktur svarer til flertallets, men med et reduceret loft svarende til den reducerede finansieringsvillighed i dele af kommissionen, dvs. til en samlet udgiftsramme på 600 mio. kr.

Det nuværende dagpengesystem

KAPITEL 2

Dagpengesystemet i dag

Om en ledighedsforsikring som det danske dagpengesystem fungerer godt eller skidt, hænger nøje sammen med, hvordan det understøtter tre for et samfund helt afgørende størrelser: Nemlig tryghed, mobilitet og arbejdsmarkedstilknytning. Trygheden skal skabes for dem, der har tegnet ledighedsforsikringen. Det skal ske på en måde, så det hverken hindrer stor mobilitet på eller høj tilknytning til arbejdsmarkedet.

Systemets bidrag til tryghed, mobilitet og arbejdsmarkedstilknytning bør være styrende for dem, der ønsker at analysere, om dagpengesystemet aktuelt yder det rette bidrag til samfundet: Mener de potentielle forsikringstegnere, at dagpengesystemet giver tryghed nok til, at de vil tegne forsikringen? Hindrer eller fremmer systemet mobiliteten på det danske arbejdsmarked? Bidrager det til, at tilstrækkelig mange vælger arbejdet frem for unødig lang ledighed?

Netop disse spørgsmål har været drivende i Dagpengekommissionens analyser. Den helt korte version af konklusionen er, at det danske dagpengesystem på den ene side bidrager fint til både trygheden, mobiliteten og arbejdsmarkedstilknytningen, men at der på den anden side er væsentlige forbedringspotentialer på en række områder.

2.1. Tryghed

Dagpengesystemet skal bidrage til den enkelte lønmodtagers tryghed og give en økonomisk sikkerhed for den, der bliver uforskyldt ledig.

For det enkelte a-kassemedlem handler dagpengesystemets bidrag til tryghed i høj grad om helt konkrete størrelser som ydelsesniveau, længden af dagpengeperioden og kravene, som skal opfyldes for at få ret til ledigheds-forsikringen.

Hvad der måske umiddelbart er knap så synligt for den enkelte er, at det samlede dagpengesystem yder et bidrag til den samlede tryghed i Danmark på en helt anden skala.

Et trygt dagpengesystem er det ene af tre ben i den særlige danske *flexicurity*-model, hvor stor jobfleksibilitet (*flexibility*) går hånd i hånd med stor sikkerhed og tryghed (*security*) for den enkelte. Det andet ben er, at danske virksomheder – i international sammenligning – fleksibelt kan ansætte og afskedige medar-

bejdere, mens det tredje ben er den aktive beskæftigelsesindsats, der bidrager til at opkvalificere ledige, og at de søger det arbejde, der er, *jf. arbejdspapir om det danske arbejdsmarked.*

Den danske økonomi har stor fordel af, at regler og overenskomster indeholder lempelige regler om virksomhedernes ret til at ansætte og afskedige. Forudsætningen for det er, at medarbejderne har et velfungerende økonomisk sikkerhedsnet, hvis de bliver ramt af ufrivillig ledighed.

Den danske flexicurity-model bliver ofte tilskrevet at skabe et dynamisk arbejdsmarked med høj jobomsætning, uden at det medfører høj strukturel ledighed eller mange langtidsledige.

Uden dagpengesystemet ville det danske arbejdsmarked utvivlsomt se anderledes ud. Der ville sandsynligvis komme større ansættelsessikkerhed og derigennem risiko for, at det bliver sværere for virksomhederne at justere produktionen. Risikoen ville være, at samfundets allokering af medarbejderressourcerne på arbejdsmarkedet ville blive forringet, og at den enkelte som ledig ville stå over for et langt mere lukket marked med færre jobmuligheder.

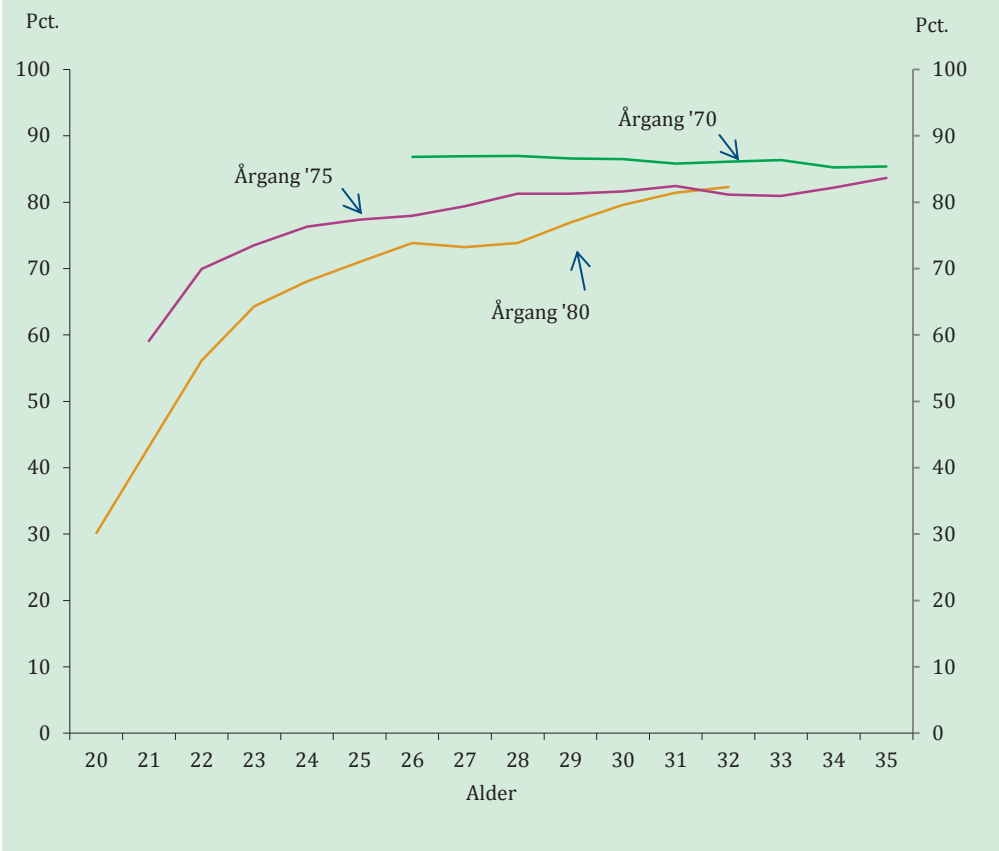
Dagpengesystemets eksistens som en del af den danske flexicurity-model spiller altså en afgørende rolle for den enkeltes beskæftigelsessikkerhed i form af et arbejdsmarked med mange jobåbninger – og dermed gode muligheder for at finde et job.

Opbakning

Systemet nyder da også en grundlæggende stor opbakning i befolkningen. En forsikringsgrad på 80 pct. af arbejdsstyrken vidner om et system, som rigtig mange finder det fornuftigt at være medlem af. Medlemskabet af en a-kasse giver økonomisk sikkerhed for de fleste, hvis de skulle blive ramt af ufrivillig ledighed.

Fra tid til anden bliver det problematiseret, at forsikringsgraden i befolkningen er faldende. Det dækker dog primært over en tendens til, at de yngre generationer melder sig lidt senere ind i en a-kasse. Det afspejler hovedsageligt det generelt stigende uddannelsesniveau i befolkningen, hvor man bruger flere år på at uddanne sig, før man træder ind på arbejdsmarkedet, *jf. figur 2.1*.

Figur 2.1 Forsikringsgrader efter alder for årgang '70, '75 og '80



Anm.: Beregningerne er foretaget på data for perioden 1996-2012. Der er set bort fra medlemmer, der er fritaget for at betale kontingent.
Kilde: Beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Opbakningen til dagpengesystemet er et klart signal om, at brede grupper på arbejdsmarkedet ser det som en attraktiv forsikringsordning. Præmien i form af kontingentbetaling er i hvert fald ikke afskrækkende i forhold til ydelsesniveauet, dagpengeperiodens længde og risikoen for at blive ramt af ufrivillig ledighed. For nogle grupper kan det dog også spille ind, at medlemsskab af en a-kasse er en forudsætning for at være tilmeldt efterlønsordningen.

Opbakningen til dagpengesystemet kan også hænge sammen med, at dagpengesystemet ud over finansieringen via medlemsbidrag fra de arbejdsløshedsforsikrede modtager et væsentligt statsligt finansieringsbidrag. Virksomhederne bidrager også til finansieringen via betaling af dagpenge i op til tre dage efter en afskedigelse.

I de seneste år har udgifterne til dagpenge udgjort mellem 17 og 22 mia. kr. Medlemmerne bidrager med godt 8 mia. kr. om året. I 2014 udgjorde G-dagene og dermed arbejdsgiverfinansieringen i størrelsesordenen 300 mio. kr.

Det samlede finansieringsbidrag fra medlemsbidragene har været relativt konstant hen over konjunkturerne, hvilket hænger sammen med, at antallet af for-

sikrede personer har været ret konstant, og at satsen for medlemsbidraget som sådan ikke er blevet ændret.

Statens udgifter til dagpenge varierer til gengæld kraftigt med konjunkturerne. Men det forholdsvist store offentlige bidrag til dagpengesystemet indebærer, at staten både står for konjunkturdimensionen af dagpengefinansieringen, men også for en del af basisfinansieringen af dagpengesystemet ved det strukturelle ledighedsniveau, *jf. arbejdspapir om nuværende finansieringskilder for dagpengesystemet*.

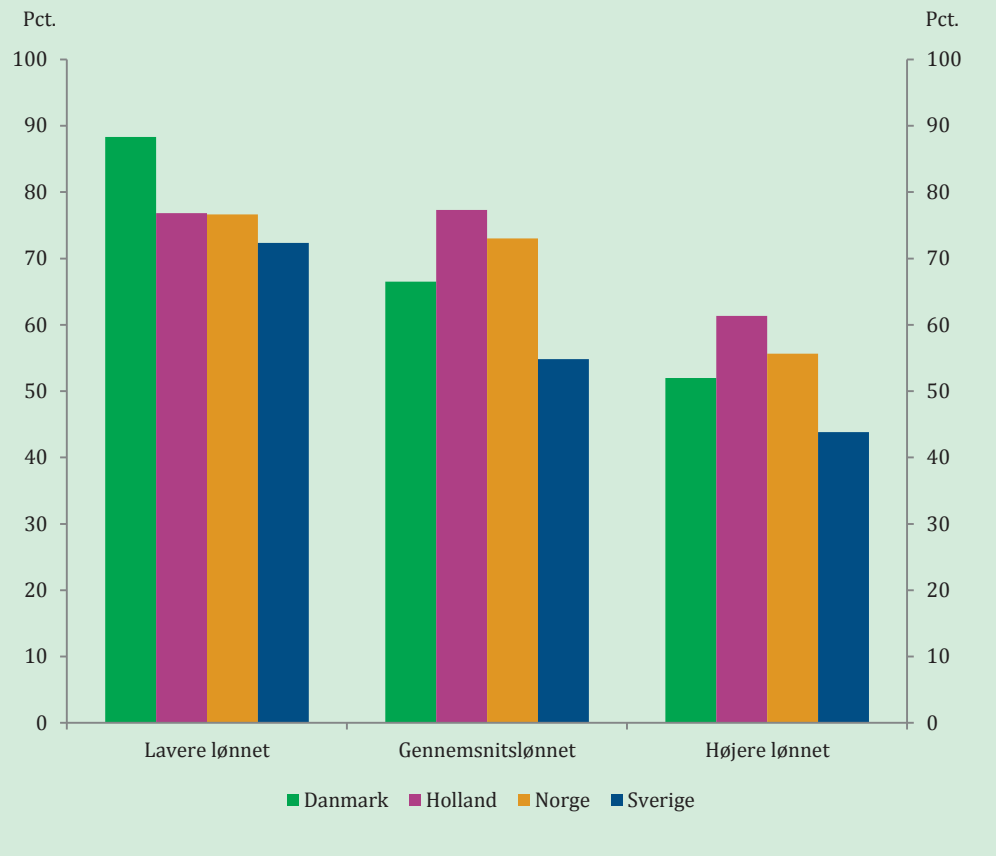
Ydelsesniveau

I Danmark er der høj økonomisk dækning for lavere lønnede, når man ser på nettokompensationsgraden. Nettokompensationsgraden udtrykker, hvad man som dagpengemodtager har i hånden (til husleje, mad, tøj osv.) sammenlignet med den tidligere løn, når man fratrækker skat mv.

De lavere lønnede får næsten 90 pct. af deres hidtidige løn i dagpenge, *jf. arbejdspapir om kompensationsgraden i dagpengesystemet*. For dem, der har en gennemsnitlig og høj løn, er situationen en anden. Her ligger Danmark højere end Sverige, men lavere end Norge og Holland, *jf. figur 2.2*.

I gennemsnit er den danske nettokompensationsgrad 67 pct. for lønmodtagere med en gennemsnitlig løn. En sådan dækningsgrad er på den ene side et udtryk for, at dagpengesystemet opfylder sin grundlæggende funktion som en forsikring mod en uforholdsmæssigt stor nedgang i indkomst i tilfælde af ledighed. På den anden side er der tale om en mærkbar indkomstnedgang – på 33 pct. – hvilket bidrager til incitamentet til at søge arbejde. Dette er den grundlæggende afvejning i systemet.

Figur 2.2 Nettokompensationsgrader i Danmark og andre lande, 2012



Anm.: Nettokompensationsgrad ved ledighed for forsikrede ledige. En lavere lønnet tjener 67 pct. af en gennemsnitlig arbejders løn, mens en højere lønnet tjener 150 pct. af en gennemsnitlig arbejders løn. Der er vist gennemsnittet af nettokompensationsgrader for de familietyper, der indgår i OECD's Tax-Benefit Caculator. OECD's opgørelser af nettokompensationsgrader afviger på en række måder fra opgørelser på danske registerdata.
Kilde: OECD.

At kompensationen er relativt høj for lavere lønnede i Danmark hænger blandt andet sammen med, at man har ret til at få op til 90 pct. af den hidtidige løn i dagpenge (såfremt det ikke overstiger den maksimale dagpengesats). En kompensation på det niveau er højere end i mange andre lande, *jf. tabel 2.1.*

Tabel 2.1 Bruttokompensationsgrader og maksimale dagpengesatser, 2015

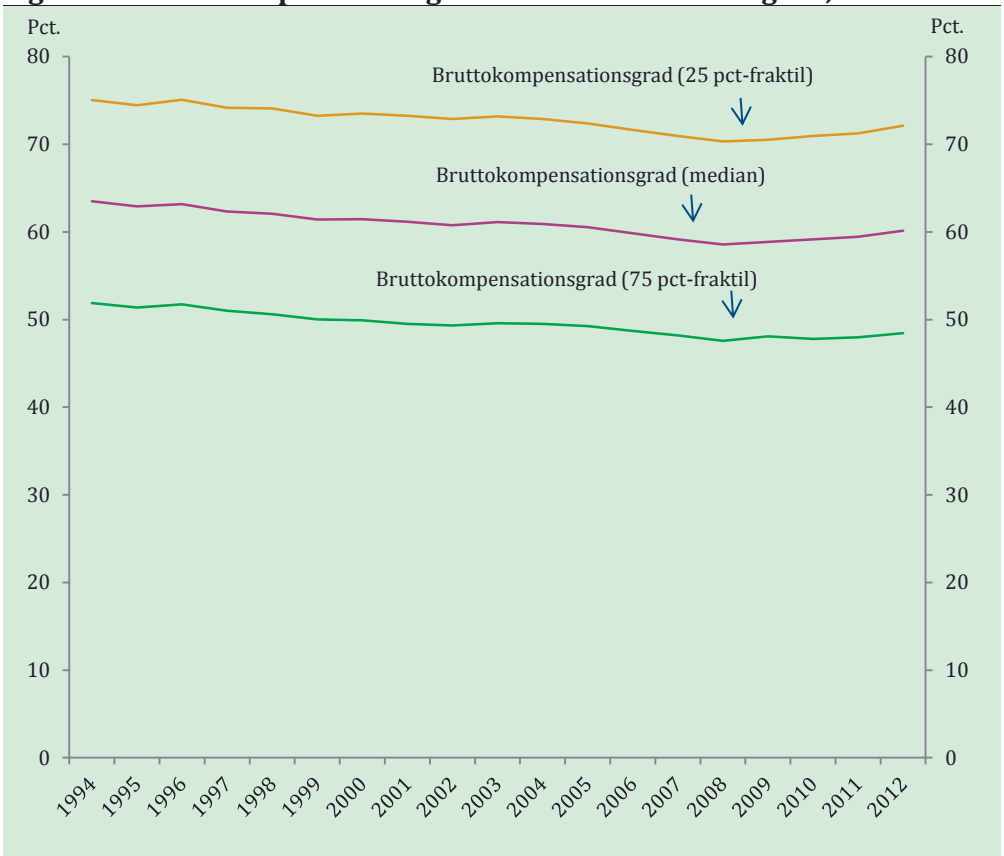
	Maksimal kompensationsgrad	Maksimal dagpengesats, DKK pr. dag
Danmark	90 pct.	827
Norge	62,4 pct.	1.158
Sverige	80 pct.	746
Holland	75 pct.	1.113

Anm.: De maksimale dagpengesatser er omregnet til DKK ud fra gennemsnitlige valutakurser i 2014 og er således ikke købekraftkorrigerede. I Sverige nedsættes kompensationsgraden til 70 pct. efter 200 dages ledighed. I Holland nedsættes kompensationsgraden til 70 pct. efter to måneders ledighed. Den maksimale dagpengesats i Sverige er på 910 SEK i de første 100 dage. Efter 100 dage nedsættes satsen til 760 SEK.
Kilde: EU-Kommissionen, MISSOC, nationale hjemmesider og Nationalbanken.

Kompensationsgraderne skal imidlertid også sammenholdes med de maksimale dagpengesatser. Her ligger niveauet i Danmark over det svenske, men under niveauet i Norge og Holland. Med en relativ lav maksimal dagpengesats og en høj kompensationsgrad tilgodeses især de lavere lønnede i dagpengesystemet. Mennesker med højere løn får en betydelig lavere kompensation, da de højest kan få den maksimale sats. Derudover påvirker blandt andet skattesystemets indretning størrelsen på nettokompensationsgaden.

Dagpengeydelsens værdi har været relativt konstant i en længere årrække. Dagpengene er, i forhold til lønniveauet, faldet nogle få procent i værdi hen over det seneste par årtier, *jf. figur 2.3.* Faldet er dog større, hvis man inkluderer den stigning, der har været i pensionsindbetalingerne i perioden. I årene 2016-2023 er der som led i skattereformen fra 2012 vedtaget en afdæmpet regulering af indkomstoverførsler, herunder dagpenge. Den afdæmpede regulering indebærer, at den normale årlige satsregulering nedsættes med en fastsat procentsats. Den fastsatte procentsats, der fratrækkes de satsregulerede ydelser udgør 0,3 pct. for 2016, 0,4 pct. for 2017 og 0,75 pct. for hvert af årene 2018-2023.

Figur 2.3 Bruttokompensationsgrad for fuldtidsbeskæftigede, 1994-2012



Anm.: Bruttokompensationsgraden er beregnet som den maksimale dagpengesats for en fuldtidsforsikret i forhold til årslønnen ekskl. pensionsindbetalinger og ATP.
Kilde: Beregninger på dagpengemodellen og dagpengedata.

Dagpengeperiode

Med hensyn til dagpengeperiodens længde, ligger den danske dagpengeperiode umiddelbart i den høje ende i forhold til lande, vi normalt sammenligner os med. I Danmark er perioden som bekendt på to år, hvilket er det samme som i Norge, men betydelig mere end i Sverige, Tyskland, Storbritannien og Holland, hvor ledige kan få ydelse i henholdsvis fjorten, seks, seks og tre måneder. Disse ydelsesperioder er dog hovedregler, og der er mange undtagelser og særregler i landenes arbejdsløshedsforsikringer. Ledige med stærk arbejdsmarkedstilknytning har fx ret til længere ydelsesperioder i Tyskland og Holland, og i Sverige er der længere ydelsesperioder for forsørgere.

Længden på dagpengeperioden kan dog ikke ses alene. En toårig dagpengeperiode ville næppe blive oplevet som lang, hvis kravet var ti års forudgående arbejde. Det er derfor mindst ligeså interessant at sammenholde optjeningskravet med dagpengeperiodens længde – hvor mange dagpengedage én dags beskæftigelse giver anledning til. Man kunne også kalde det en *vekselkurs*. Jo højere kursen er, desto mere attraktivt må et dagpengesystem siges at være isoleret set.

I Danmark giver 12 måneders forudgående beskæftigelse ret til dagpenge i 24 måneder, hvilket svarer til en vekselkurs på én til to. Til sammenligning har Sverige en lidt mere gunstig vekselkurs. I Storbritannien veksles en arbejdsdag til en dagpengedag, mens der kun er tale om en halv dags dagpenge pr. arbejdsdag i Tyskland og Holland. Det er dog kun det generelle billede, idet der i mange lande er en række særordninger for særlige grupper.

De sammenlignede dagpengesystemer adskiller sig også på en række andre punkter. Det gælder fx regler om karensdage og karantæneperioder ved selvforskyldt ledighed.

I Danmark, Holland og Tyskland er der ikke karensdage. Ledighedsforsikrede har ret til dagpenge fra første ledighedsdag, når de uforskyldt har mistet deres job. I Norge, Sverige og Storbritannien er der derimod karensdage – en ventetid – hvor ledige ikke kan få udbetalt dagpenge. Antallet af karensdage i de nævnte lande varierer mellem tre og syv dage.

Selvforskyldt ledighed medfører i alle landene en karantæneperiode, hvor man ikke kan få dagpenge. Den danske karantæneperiode er på tre uger, hvilket er relativt kort, sammenlignet med de øvrige lande. I fx Holland kan selvforskyldt ledighed føre til suspension fra ydelsessystemet, *jf. boks 2.1*.

Boks 2.1 Dagpengesystemet i forskellige lande

Dagpengesystemer i forskellige lande varierer på en lang række parametre ud over dagpengesatserne og dagpengeperiodens længde. Det gælder blandt andet de krav, der skal opfyldes for at få adgang dagpenge, og regler om karensdage og karantæneperioder ved selvforskyldt ledighed. Nedenstående tabel viser hovedtrækkene af de forskellige dagpengesystemer på en række af disse parametre.

Adgang til dagpenge, karensdage og karantæneperioder ved selvforskyldt ledighed

	Danmark	Sverige	Norge	Holland	Tyskland	Storbritannien
Obligatorisk arbejdsløshedsforsikring	Nej	Nej [1)]	Ja	Ja	Ja	Ja
Beskæftigelseskrav	12 mdr.	6 mdr.	Indkomstkrav	26 uger	12 mdr.	26 uger
Referenceperiode for optjening	36 mdr.	12 mdr.	Forudgående kalenderår/tre forudgående kalenderår [2)]	36 uger	24 mdr.	26 uger
Forbrugsperiode	24 mdr.	14 mdr.	24 mdr.	3 mdr.	6 mdr.	6 mdr.
Karensdage	Nej	7 dage	3 dage	Nej	Nej	3 dage
Karantæne ved selvforskyldt ledighed	3 uger	9 uger	8, 12 eller 26 uger	Kan medføre suspension	12 uger	Op til 26 uger

Anm.: [1)] Der findes dog en obligatorisk grundforsikring i Sverige. [2)] I Norge skal man have haft en arbejdsindtægt mv. på 1,5 gange grundbeløbet i det forudgående kalenderår eller i de seneste tre kalenderår have haft en arbejdsindtægt mv. svarende til tre gange grundbeløbet. Grundbeløbet udgør 90.068 NOK i 2015.

Kilde: EU-Kommissionen, MISSOC, Venn, D. (2012)

Alt i alt må det danske dagpengesystem siges i høj grad at bidrage til trygheden. Tilslutningen er høj, og systemet yder høj økonomisk dækning for forsikrede med lav løn og moderat dækning for andre. Kompensationen har de seneste to årtier ligget stabilt, dog med en svag faldende profil. I forhold til omkringliggende lande er den danske toårige dagpengeperiode lang, og vekselkursen – et års arbejde giver ret til to år dagpenge – er i den høje ende.

Det samlede billede stemmer godt overens med et system, der er af central betydning for den danske flexicurity-model og som i øvrigt nyder bred opbakning i befolkningen.

2.2. Mobilitet og arbejdsmarkedstilknytning

Forsikring af arbejdstagere kan ske i form af enten jobsikkerhed, altså restriktive regler om afskedigelse, eller indkomstsikring ved tab af job. I Danmark er det valgt at lægge vægt på det sidste.

Valget af indkomstsikring frem for jobsikkerhed kan have store fordele. Ud over at udjævne den enkeltes forbrugsmuligheder, kan det give ledige større mulig-

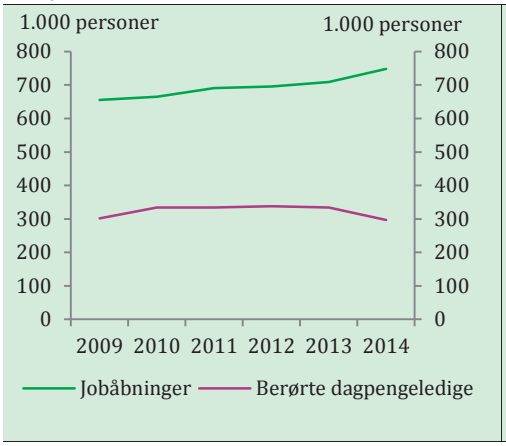
hed for at søge og finde job, hvilket kan sikre et bedre match mellem ledige og job. Et bedre match på arbejdsmarkedet kan fremme produktivitet og produktion, da arbejdsstyrkens kvalifikationer udnyttes bedre.

Indkomstsikring kan også fremme jobomsætningen ved at skabe større risikovillighed hos den enkelte. Der er relativt lave omkostninger ved at forsøge sig med et nyt job, og det kan være med til hæmme krav om mere løn, fratrædelsesgodtgørelser og lange opsigelsesvarsler.

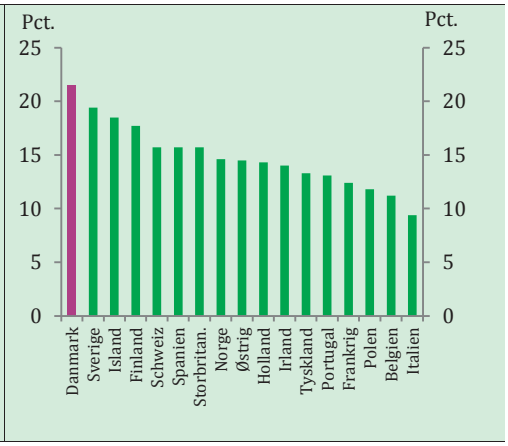
Der er da også stor mobilitet – høj jobomsætning – på det danske arbejdsmarked. I løbet af 2014 var der knap 750.000 jobåbninger, svarende til omkring 25 pct. af de beskæftigede. Til sammenligning er der hvert år ca. 300.000 dagpengeberørte personer *jf. figur 2.4*.

Den høje danske jobmobilitet viser sig også, når man sammenligner antallet af jobåbninger med andre europæiske lande, *jf. figur 2.5.* Af figuren fremgår, hvor stor en andel af de beskæftigede, der har været ansat mindre end et år, og som det fremgår, gælder det relativt mange på det danske arbejdsmarked. Danmark har det højeste niveau blandt de europæiske lande, og lande som Tyskland og Norge ligger langt fra det danske niveau.

Figur 2.4 Jobåbninger og ledighedsberørte



Figur 2.5 Jobomsætning – andel som har været ansat mindre end et år



Anm.: En jobåbning er i figur 2.4 opgjort på baggrund af registeroplysninger og afgrænset til en situation, hvor en person har modtaget løn fra en virksomhed i minimum to måneder i træk med en beskæftigelsesgrad på minimum 25 pct. månedligt svarende til mindst 40 timer, og personen endvidere ikke har fået løn fra samme virksomhed i minimum to måneder forud for ansættelsen. I figur 2.5 fremgår andelen af de beskæftigede, der angiver at have været i deres job i mindre end ét år (2014).
Kilde: Jobindsats og OECD.

Omfanget af jobåbninger varierer mellem brancher. Antallet af jobåbninger pr. lønmodtager er størst inden for brancherne hoteller og restaurant; rejsebureau, rengøring og anden operationel service; samt landbrug, skovbrug og fiskeri. I de tre brancher udgør antallet af jobåbninger henholdsvis 68 pct., 60 pct. og 53 pct. af lønmodtagerbeskæftigelsen. De tre brancher har samtidig den højeste

andel EU/EØS-borgere med lønindkomst. Det drejer sig om henholdsvis 10 pct., 10 pct. og 21 pct. af lønmodtagerbeskæftigelsen i branchen.

Mobiliteten på det danske arbejdsmarked er altså høj. Overordnet set forekommer det, at den samlede danske flexicurity-model – herunder dagpengesystemet – understøtter denne mobilitet.

Arbejdsmarkedstilknytning

Et dagpengesystem, som er forholdsvis generøst og offentligt subsidieret, kan medvirke til at løse det man i litteraturen kalder selektionsproblemet, som opstår fordi det er op til den enkelte at vælge, om han eller hun vil lade sig forsikre. En forsikring imod ledighed er, alt andet lige, mest attraktiv for mennesker som ved, at de har en høj risiko for at blive ledige. Et subsidieret dagpengesystem gør ordningen attraktiv og sikrer, at der reelt eksisterer en forsikringsmulighed.

Men der er også potentielle ulemper ved, at et samfund vælger at satse på indkomstsikring – altså en attraktiv forsikringsordning – i stedet for større sikkerhed i ansættelsen. Den forholdsvis høje ydelse for visse grupper reducerer incitamentet til at komme i beskæftigelse. En forsikringsordning kan dermed svække jobsøgningen. På samme måde kan en arbejdsløshedsforsikring måske svække tilskyndelsen til at fastholde beskæftigelse (for både arbejdstager og arbejdsgiver), og dermed øge tilgangen til ledighed, øge langtidsledigheden og reducere beskæftigelsen.

En analyse af det danske dagpengesystem bør derfor også omfatte en vurdering af udviklingen i ledigheden i Danmark og en sammenligning med ledighedsniveauet i andre lande.

Den strukturelle ledighed i Danmark er faldet væsentligt siden midten af 1990'erne fra 14 pct. til omkring 3,5 pct. i 2014, *jf. figur 2*.6. Det svarer til et fald på knap 300.000 fuldtidspersoner. Det store ledighedsfald hænger først og fremmest sammen med de arbejdsmarkeds- og skattereformer, der er gennemført siden midten af 1990'erne.

Figur 2.6 Faktisk og strukturel bruttoledighed

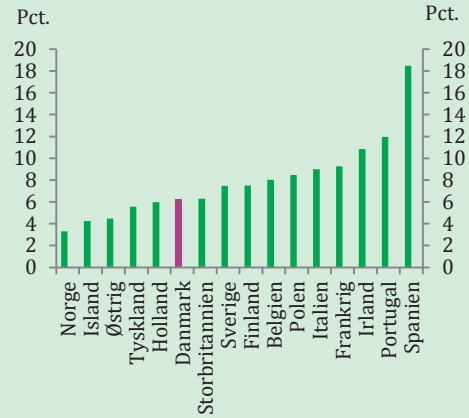


Anm.: Strukturel ledighed er renset for bidrag fra konjunkturerne. Niveauet for den strukturelle bruttoledighed er estimeret på baggrund af en statistisk model, som først og fremmest inddrager løn- og prisudviklingen, men også udnytter indikatorer for kapacitetsudnyttelse og mangel på arbejdskraft. Den beregnede strukturledighed er behæftet med en betydelig statistisk usikkerhed, som anslås at udgøre i størrelsesordenen ± godt ½ pct.-point. Den anførte statistiske usikkerhed er ekskl. modelusikkerhed.
Kilde: Danmarks Statistik, Økonomisk Redegørelse, august 2014 og Finansministeriet.

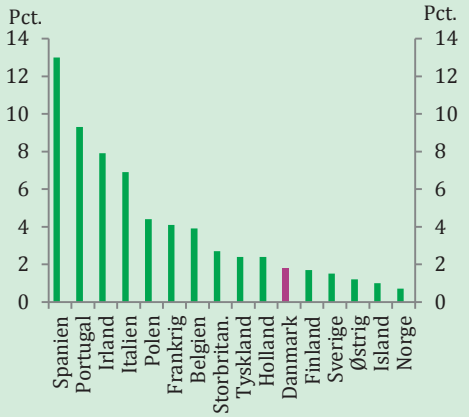
Den strukturelle ledighed i både Danmark og de øvrige nordeuropæiske lande er forholdsvis lav sammenlignet med andre lande i Europa, *jf. figur 2.7*. Også langtidsledigheden er lav i en international sammenligning, *jf. figur 2.8*.

Overordnet set er det danske arbejdsmarked, sammenlignet med relevante lande, præget af mobilitet og fleksibilitet. Både den strukturelle ledighed og langtidsledigheden er lav, samtidig med at erhvervsfrekvensen er høj.

Figur 2.7 Strukturel ledighed i udvalgte lande og OECD



Figur 2.8 Langtidsledighed I udvalgte OECD-lande



Anm.: Niveauet for strukturledigheden i Danmark, angivet i figur 2.7, kan ikke sammenlignes med figur 2.6. pga. forskelle i opgørelsesmetode. Figur 2.8 viser andelen af ledige, der har været ledige mindst 12 måneder/den samlede arbejdsstyrke, 2013.
Kilde.: OECD og Eurostat.

Den lave ledighed er dermed ikke et udtryk for lav deltagelse på arbejdsmarkedet, men snarere et udtryk for, at både erhvervs- og beskæftigelsesfrekvens er høj. Det er med andre ord lykkedes både at sikre et stærkt økonomisk sikkerhedsnet under den enkelte, der er blevet ufrivillig ledig, og samtidig sikre en generel høj beskæftigelse.

2.3. Udfordringerne

Det forholdsvist positive billede af dagpengesystemet skal dog alene ses som en overordnet beskrivelse. Dagpengesystemet som institution viser sig i store træk at være i stand til at udfylde sin rolle. Der synes dermed ikke at være behov for at genopfinde det eller at pege på en ny, radikal anderledes indretning.

Men zoomer man ind på forskellige delelementer i dagpengesystem, så er det bestemt ikke på alle områder og i forhold til alle typer forsikrede, at systemet er indrettet lige hensigtsmæssigt. Der viser sig en række yderst konkrete problemstillinger.

Det handler om regler, indretninger og sammenhænge, som i praksis har vist sig at føre til resultater, der næppe har været nogens hensigt.

Opbrug af dagpengeret

Det er oplagt at lægge ud med de ledige, der opbruger dagpengeretten. I løbet af de seneste år har der været meget debat om, at alt for mange opbruger dagpengeretten. Eller som det ofte er blevet betegnet, at for mange falder ud af dagpengesystemet.

Det er korrekt, at mange har opbrugt deres dagpengeperiode. En række særlige forhold bidrager til at forklare udviklingen, men det fjerner ikke opfattelsen af, at antallet bør være lavere. I årene før dagpengereformen fra 2010 fik virkning, opbrugte 3.000 personer dagpengeretten i 2010 og 6.000 personer i 2012. I 2013 steg antallet til 32.000 personer. Den markante stigning er der tre hovedforklaringer på.

For det første skyldes det indfasningen af dagpengereformen fra 2010 og den midlertidige forlængelse af selve dagpengeperioden med finansloven for 2012. De to ting tilsammen betød, at flere årgange af dagpengemodtagere opbrugte dagpengeretten samtidig. Forenklet sagt drejer det sig om følgende mekanisme: Tre årgange af dagpengemodtagere vil samtidig nå grænsen for opbrug af perioden, hvis dagpengeperioden i 2008 var fire år, i 2009 var tre år og i 2010 var to år.

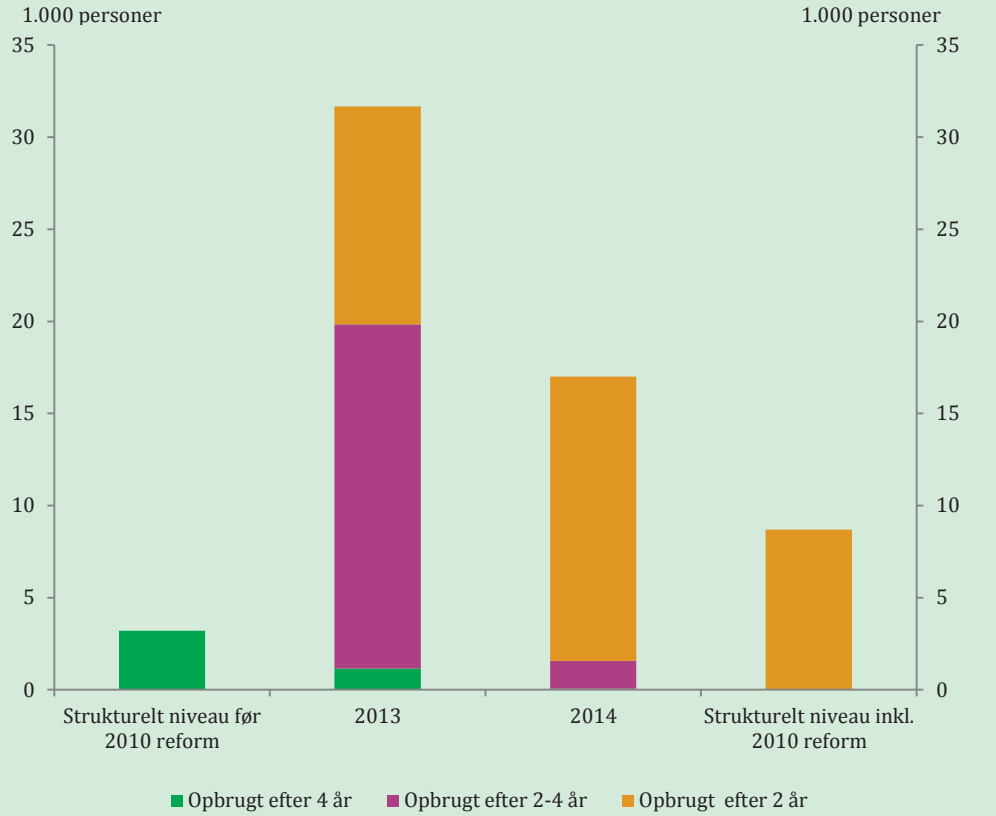
For det andet betød dybden af den finansielle krise og gennemslaget på international og dansk økonomi faldende beskæftigelse, færre jobåbninger, faldende efterspørgsel og stigende ledighed.

For det tredje blev der, som reaktion på det øgede omfang af opbrugt dagpengeret vedtaget en række midlertidige forlængelsesordninger. Altså ikke forlængelse af selve dagpengeperioden, men andre – midlertidige – ydelser, som har sikret den økonomiske tryghed for en stor gruppe personer, men som samtidig har svækket det økonomiske incitament til at søge efter et nyt job, inden dagpengeretten var opbrugt. Det har isoleret set betydet, at afgangen til beskæftigelse er blevet udsat, og at flere derfor har nået at opbruge dagpengeretten.

Både den særlige uddannelsesydelse og arbejdsmarkedsydelsen har medført en mindre afgang fra dagpenge til beskæftigelse end normalt for personer, der nærmer sig dagpengeperiodens udløb. Det samme gælder den midlertidige kontantydelse, der blev indført med finansloven for 2015. Når den toårige dagpengeperiode er fuldt indfaset, de midlertidige ordninger er afviklet, og konjunkturerne er normaliseret – i 2020 – skønnes der at være knap 9.000 personer, der opbruger dagpengeretten hvert år. Det nye niveau kaldes også det strukturelle niveau for opbrug af dagpengeret. Det er væsentligt færre end i de seneste år, men stadig flere end før dagpengereformen fra 2010, *jf. figur 2.9*.

Som de røde søjler i figuren viser, har indfasningen af dagpengereformen fra 2010 bevirket, at der navnlig i 2013 var et ekstraordinært stort antal personer, der opbrugte dagpengeretten, idet flere årgange her opbrugte retten på samme tid.

Figur 2.9 Ledige, der opbruger dagpengeretten



Anm.: Antallet af personer med opbrugt dagpengeret er behæftet med væsentlig usikkerhed. Der er derfor lagt et usikkerhedsinterval ind i identifikationen af opbrug af dagpengeretten og foretaget anden beregningsteknisk korrektion. 2014 dækker kun over 1. halvår 2014 og er derfor opskaleret til årsniveau. Personer, der opbruger dagpengeretten før 2012, har pr. definition fire års dagpengeret inden opbrug.
Kilde: Beregninger på dagpengemodel og dagpengedata.

Virkningen af de midlertidige ydelser ses også på beskæftigelsen. En analyse viser, at de midlertidige ydelser reducerer beskæftigelsesvirkningen af dagpengeafkortningen fra 11.000 til 6.000 fuldtidspersoner, *jf. boks 2.2.*

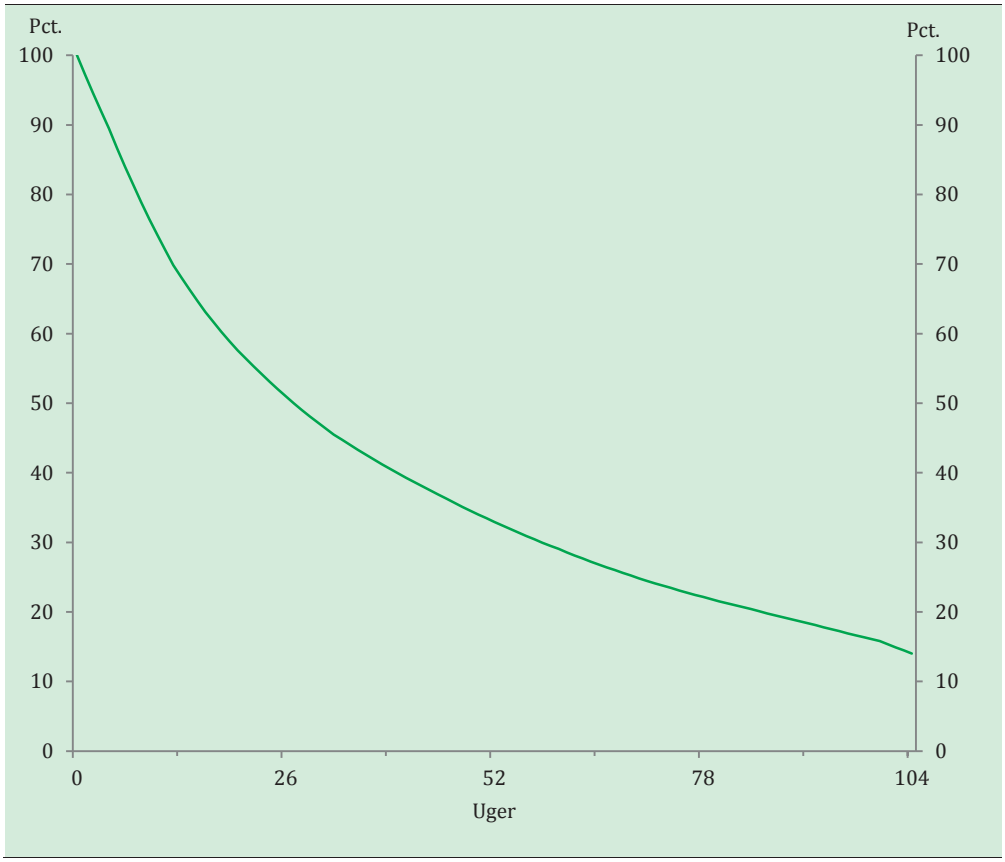
Boks 2.2 Effekterne af dagpengeafkortningen i 2010

I forbindelse med arbejdet i Dagpengekommissionen er der foretaget en analyse af effekterne af dagpengeafkortningen i 2010, blandt andet til brug for udvikling af dagpengemodellen, *jf. Dagpengemodel – teknisk analyserapport.*

Samlet skønnes det på baggrund af analysen, at en overgang fra det fireårige dagpengesystem til en situation med to års dagpenge efterfuldt af midlertidige ydelser på kontanthjælpsniveau, har en beskæftigelsesvirkning på godt 6.000 fuldtidspersoner. Samtidig skønnes der på baggrund af analysen, at en fuld afkortning dagpengeperioden fra fire til to år fuld indfaset i 2020 vil have en beskæftigelsesvirkning på 11.000 fuldtidspersoner, og at beskæftigelsesvirkningen indtræder halvandet år før dagpengeudløb med signifikante og positive effekter.

Det er de færreste ledige, der kommer i nærheden af grænsen for dagpengeperiodens udløb. Langt de fleste, der bliver ledige, er kun i dagpengesystemet i kort tid. Det kommer blandt andet til udtryk ved, at op mod 50 pct. af alle dagpengemodtagere er ledige mindre end et halvt år. Kun omkring 20 pct. ender med at være ledige i mere end halvandet år, *jf. figur 2.10*.

Figur 2.10 Lediges anciennitet i dagpengesystemet for ledige indplaceret i 2011



Anm.: Overlevelseskurve med tilbagelægning for dagpengemodtagere indplaceret i 1. halvår 2011, ekskl. dimittender.
Kilde: Beregninger på dagpengedata.

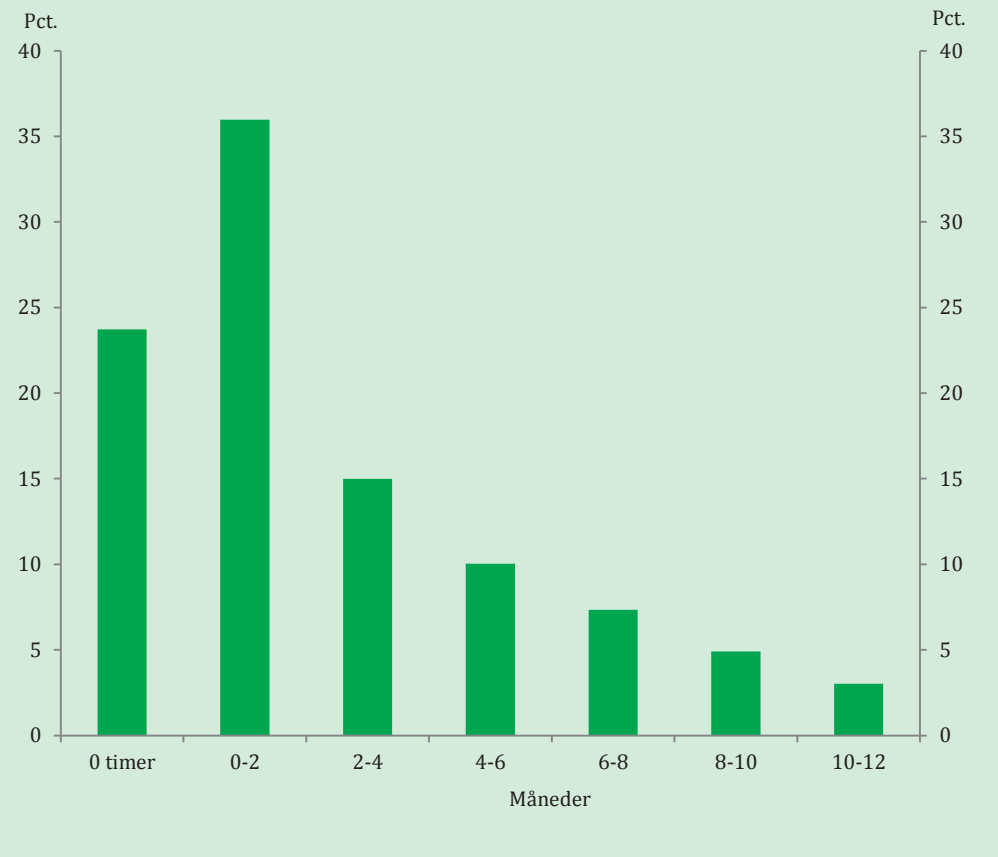
Beskæftigelse undervejs i ledighedsperioden

Blandt de personer, der opbrugte dagpengeretten i 2014, var ca. 20 pct. i beskæftigelse som lønmodtager tre måneder efter dagpengeperiodens udløb. Det er imidlertid bekymrende, at rigtig mange af dem, der opbruger deres ret, viser sig at have arbejdet meget lidt i løbet af den periode, hvor de har modtaget dagpenge.

Man skal som nævnt arbejde et år – 1.924 timer – for ved udløb af dagpengeperioden at få ret til at træde ind i dagpengesystemet igen. Står man på kanten af udløbet, er det derfor afgørende, hvor meget beskæftigelse man har haft, mens man modtog dagpenge. Der mangler fx kun tre måneders beskæftigelse, hvis arbejdet undervejs summer til trekvart år.

Problemet for mange af dem, der nærmer sig dagpengeudløb, er, at de på den ene side har vanskeligt ved at finde job, og at de på den anden side er meget langt fra at kunne genoptjene dagpengeretten. Tre ud af fire af dem, der ramte periodegrænsen i 2013 og 2014, havde under fire måneders beskæftigelsesanciennitet med sig. Hver fjerde havde ingen beskæftigelse med sig, da de nåede grænsen for deres dagpengeperiode, *jf. figur 2.11.*

Figur 2.11 Beskæftigelsesanciennitet for personer med opbrugt ret til dagpenge



Anm.: Opbrugt dagpengeret i 2013-14. Beskæftigelse er opgjort på timebasis. En måned i figuren er defineret som 160 timer.
Kilde: Beregninger på dagpengedata.

Det nuværende dagpengesystem tilbyder en høj grad af tryghed for personer, der som hovedregel er beskæftigede, men som et antal gange i livet oplever, at de mister jobbet. Hovedparten af disse vil have få ledighedsforløb set over livet og vil hurtigt, og i god tid før dagpengeperioden udløber, finde ny beskæftigelse.

Nogle grupper har et andet arbejdsliv og en anden tilknytning til arbejdsmarkedet. Det kan være personer med mindre stabil tilknytning til arbejdsmarkedet, eller personer, der oplever, at arbejdspladsen lukker. Det kan betyde, at det næste job ikke ligger lige for, enten fordi det kræver skifte af arbejdets indhold eller pendling over større afstande.

Som det fremgår af *kapitel 1*, er det almenmenneskelige træk, at man kan have en tendens til at have uoverensstemmelse mellem sine kort- og langsigtede præferencer, at man til tider kan have svag selvkontrol og ind imellem kan overvurdere sig selv og egne evner. Mennesker kan i forskellige situationer være præget af det i forskellig grad – men det gælder de fleste af os. Det præger os især, når der skal træffes vanskelige beslutninger eller beslutninger forbundet med ubehag eller nervøsitet.

Der en risiko for, at nogle ledige ikke tilstrækkeligt tidligt søger bredt fagligt og geografisk. Samtidig er der risiko for, at nogle undervurderer effekten af et længerevarende ledighedsforløb, herunder stigmatiseringen og tab af kompetencer. Ligesom nogle kan risikere at overvurdere, hvilket job og hvilken løn der venter dem lige om lidt. Kræver et jobskifte derudover, at den enkelte træffer en aktiv beslutning om fx at skifte arbejdsområde, kan det være tillokkende at udskyde beslutningen.

Dagpengesystemet skal understøtte, at den enkelte bevarer tilknytningen til arbejdsmarkedet, og det skal understøtte incitamentet til korte ansættelser eller job i den lave ende af lønskalaen. Korte ansættelser giver øget netværk og kan lede til mere permanent og stabil tilknytning til arbejdsmarkedet.

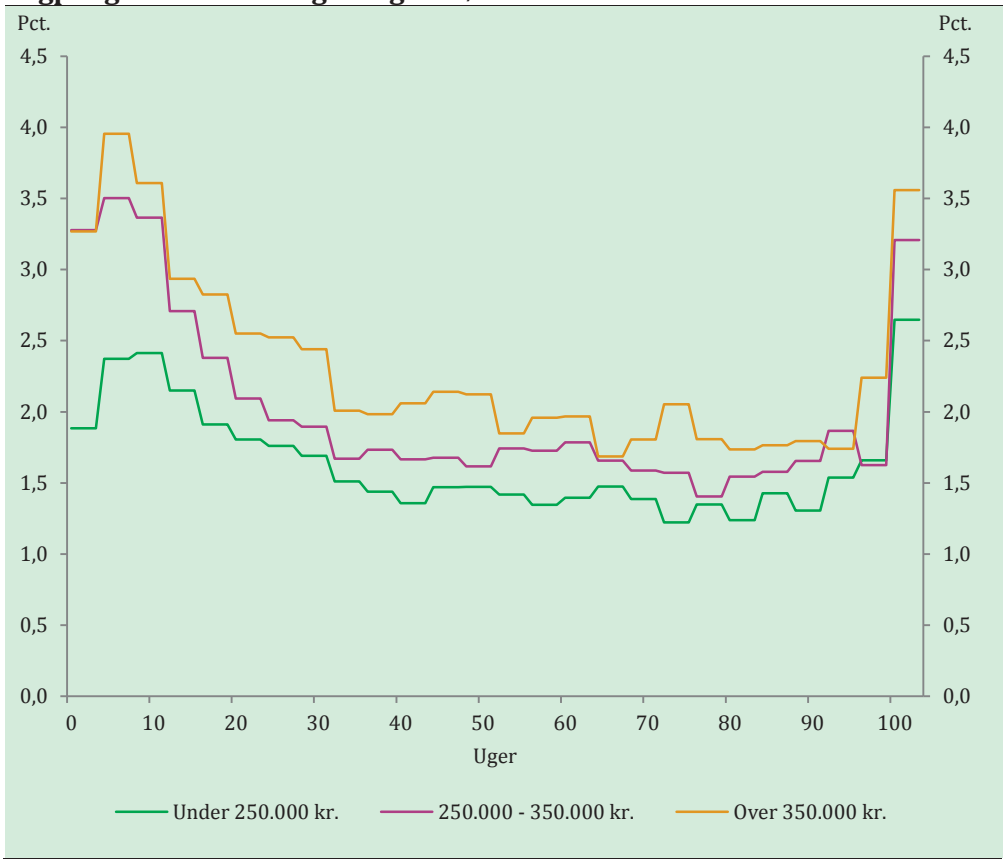
I det nuværende dagpengesystem er der særligt en udfordring i forhold til personer med lav indkomst. For dem er forskellen på lønnen og dagpengene er relativt lille.

Ledige, der tidligere har haft en lav løn, er da også længere tid end andre om at komme i beskæftigelse, *jf. figur 2.12*. Af figuren fremgår, hvor stor en del af en gruppe ledige, der – uge for uge – stopper med at modtage dagpenge, fordi de i stedet bliver beskæftiget. Det er vist for tre grupper, opdelt efter deres hidtidige lønniveau.

De personer, der før ledigheden havde en årsindkomst på under 250.000 kr., ligger systematisk under de øvrige. Det betyder, at de i mindre grad end andre finder beskæftigelse. Der kan være flere forskellige forklaringer på det, men det indikerer, at der er en særlig udfordring i forhold til at motivere denne gruppe. For alle grupper viser det sig i øvrigt, at afgangen til beskæftigelse stiger markant umiddelbart før, at dagpengene udløber efter 104 uger.

Endvidere ses det generelt, at chancen for job næsten halveres gennem dagpengeperioden. Også derfor er det vigtigt at sætte ind tidligt.

Figur 2.12 Gennemsnitlig afgang fra ledighed til beskæftigelse fordelt på dagpengeanciennitet og tidligere lønindkomst



Anm.: Tidligere lønindkomst er opgjort kalenderåret før indplacering i dagpengesystemet. Med tilbagelægning.
Kilde: Beregninger på dagpengedata.

Beskæftigelsesreformen fra 2014 kan påvirke den enkeltes jobsøgning, men der er samtidig behov for at justere dagpengesystemet, så det understøtter, at ledige tidligere træffer en aktiv beslutning om, at små job er bedre end ingen job. Det skal understøtte ideen om, at det kan være gavnligt at prøve kræfter med forskellige typer af job for at blive mere afklaret med hensyn til fremtidig beskæftigelse.

Genoptjeningsreglerne i det nuværende system er blandt andet uhensigtsmæssige, fordi de har en *enten-eller* karakter. En forsikret ledig skal som sagt arbejde 12 måneder for at genoptjene retten til dagpenge. Det svarer til omkring 260 dage eller i alt 1.924 timer. *Enten* opnås det og retten til en ny dagpengeperiode er sikret. *Eller* også opnås det ikke, og så udløber dagpengeretten.

Denne enten-eller karakter er formentlig en del af forklaringen på det, der er beskrevet ovenfor: At det store flertal af ledige, der når til udløbet af dagpengeperioden, har meget lidt beskæftigelse på kontoen.

For at illustrere problemerne i det nuværende system beskrives en situation, hvor en ledig efter to måneder på dagpenge bliver tilbudt 20 dages arbejde fordelt på syv uger.

Situationen er selvfølgelig afhængig af lønnen. En løn, der ligger væsentligt over dagpengesatsen, vil i sig selv være en drivkraft. Anderledes ser det ud, hvis lønnen er lav. I de tilfælde er der behov for at tilskyndelsen til beskæftigelse understøttes yderligere, idet nettokompensationsgraden er relativ høj for lavtlønnede.

I det nuværende system vil et sådant job – tyve dages arbejde fordelt på syv uger – klippe syv fulde dagpengeuger til trods for, at arbejdstiden reelt kun svarer til fire uger. De 20 dage svarer til omkring 150 timer, hvilket vil tælle omkring 8 pct. af et nyt genoptjeningskrav. Den potentielle værdi af dette vil først komme om lang tid og kun, hvis det lykkes at opnå fulde 1.924 timer. Takker den ledige ja til yderligere beskæftigelse til lav løn, risikerer vedkommende efterfølgende at få nedsat satsen i hele den resterende dagpengeperiode. Fordi satsen genberegnes, hvis en ledig har haft beskæftigelse af tilstrækkeligt omfang.

Der er således flere regler i dag, som ikke understøtter kortvarig beskæftigelse tidligt i ledighedsforløbet. Med små job følger i det nuværende system muligheden for, at den ledige blive straffet på både (dagpenge)tid og indkomst.

Forbedrede incitamenter – også på helt kort sigt – skal i øvrigt gøre det lettere for ledige at træffe beslutninger i løbet af ledighedsforløbet, der også er gunstige på længere sigt. Det kan være en udfordring, fordi mennesker ofte har uorden i sine kort- og langsigtede præferencer, svag selvkontrol og overvurderer egne evner, *jf. kapitel 1*.

For dem, der opbruger dagpengeperioden, har ledigheden været langvarig med de fulde to år på dagpenge. Mange har kun meget lidt arbejde undervejs og står reelt over for et krav om 12 måneders arbejde i løbet af 36 måneder. I det regnskab gør små job ikke nogen stor forskel. For den gruppe ledige fremstår det danske system som ufleksibelt.

Den lange dagpengeret i Danmark har dog vist sig at fungere sammen med et arbejdsmarked med mange jobskift og høj tilknytning til arbejdsmarkedet. For store grupper på arbejdsmarkedet ville et dagpengesystem med hurtigere genoptjening og kortere dagpengeperiode være uhensigtsmæssigt. Den danske løsning giver tid og plads til at fremme det rette match.

Samlet set er det dog Dagpengekommissionens vurdering, at der i selve indretningen af reglerne mangler incitamenter til, at alle ledige har tilskyndelse til at tage alle typer job – herunder de korterevarende.

Dimittender

Dagpengesystemet er overordnet set en forsikringsordning for personer, der vil sikre sig mod indkomstbortfald som følge af ufrivillig ledighed. Nyuddannede oplever dog ikke nødvendigvis et bortfald af indkomst ved dimittering.

For langt de fleste andre dagpengemodtagere er dagpengesatsen markant mindre end, hvad de hidtil har haft af indkomst. Bruttokompensationsgraden ved overgang til ledighed er på ca. 67 pct. i gennemsnit for fuldtidsbeskæftigede. Det gælder ikke ledige dimittender, som i forhold til deres hidtidige indtægt før skat kompenseres med i gennemsnit 168 pct., inklusiv alle tidligere indkomster[3].

Danmark adskiller sig markant fra landene omkring os, med den såkaldte dimittendordning. Den betyder, at nyuddannede, uden at have arbejdet en eneste time, har ret til dagpenge. Studerende, der et år før de slutter melder sig i en a-kasse, har ret til 82 pct. af den maksimale dagpengesats dagen efter eksamen er bestået. Endvidere kan langt de fleste blive fritaget for at betale kontingent. Der eksisterer ikke umiddelbart lignende ordninger for dimittender andre steder i verden.

Muligheden for dimittenddagpenge kan dog fungere som en fødekæde til dagpengesystemet. Ordningen giver nyuddannede et ekstra incitament til at forsikre sig, og understøtter dermed den høje forsikringsgrad. En del dimittender, som ikke kan finde job, vil være berettiget til kontanthjælp. Muligheden for dimittenddagpenge gør, at dimittenderne i mindre omfang kommer ind i kontanthjælpssystemet.

Samlet set fylder den danske dimittendordning meget i dagpengesystemet, og dimittender udgør en stadig stigende andel af bruttoledigheden, *jf. figur 2.13.* Udgifterne til nyuddannede ledige udgjorde knap 3 mia. kr. ud af de i alt godt 19 mia. kr., der blev udbetalt i dagpenge i 2013, svarende til over 15 pct.

[3] Beregninger på baggrund af indkomst- og dagpengedata samt Beskæftigelsesministeriets forløbsdatabase DREAM.

Figur 2.13 Antal bruttoledige dimittender og dimittender som andel af den samlede ledighed 1998-2013



Anm.: Personer i løntilskud medtages ikke i opgørelsen af dimittendledigheden. Ledighed er opgjort som bruttoledigheden fra ADAM og inkluderer ledige kontanthjælpsmodtagere.
Kilde: Beregninger på RAM, Statistikbanken og ADAM.

Dimittendledige kommer stort set ligeså hurtigt i beskæftigelse som andre forsikrede ledige med samme uddannelsesbaggrund. Sammenlignes dimittendledige derimod med andre ledige under 30 år, er det generelle billede imidlertid, at dimittender er længere tid om at finde beskæftigelse. Generelt afgår dimittender i mindre omfang til beskæftigelse tidligt i ledighedsforløbene, men indhenter efterslæbet efter ca. halvandet år. Hvis man udelukkende ser på unge personer med samme uddannelsesbaggrund, er der endnu større forskel. 75 pct. af de under 30-årige med en erhvervsfaglig uddannelse, der modtager dagpenge (ikke dimittender), er i arbejde efter 26 uger, mens det for dimittender med en erhvervsfaglig uddannelse er 60 pct.

Der er dermed en risiko for, at nogle nyuddannede slet ikke får fodfæste på arbejdsmarkedet, fordi ordningen er så gunstig, at den for nogle virker fastholdende og fjerner fokus fra effektiv og tidlig jobsøgning.

Det såkaldte Kvalitetsudvalg har i 2014 og 2015 offentliggjort flere rapporter, som viser, at der vil komme en voldsom vækst i videregående uddannede – især blandt personer, der har en lang videregående uddannelse. Med de nuværende dimittendregler er der derfor en risiko for, at antallet af dimittender i dagpen-

gesystemet vil stige, og at ledige dimittenders andel af den samlede ledighed vil stige i fremtiden.

Det kan derfor være hensigtsmæssigt yderligere at styrke tilskyndelsen til at gøre brug af uddannelsen på arbejdsmarkedet, når uddannelsen nærmer sig sin afslutning.

I et litteraturreview af effekter af indretning af arbejdsløshedsunderstøttelsessystemer er der relativ kraftig evidens for, at både kortere ydelsesperiode og lavere sats øger afgangen fra ledighed til beskæftigelse for den samlede gruppe af ledige *jf. Andersen et. al. 2015*. Ligeledes øger retten til at modtage en ydelse overgangen fra beskæftigelse til ledighed. Der er en tendens til at disse effekter er større for unge og dermed også for en stor andel af de nyuddannede. Der er derfor potentielt muligheder for at forbedre incitamenterne for nyuddannede ledige og dermed forhindre, at de fastholdes i ledighedssystemet i længere tid.

Digitalisering og modernisering

Dagpengeadministrationen er allerede i dag på mange områder fulgt med tiden og den teknologiske udvikling. Meget foregår digitalt, og der er muligheder for digital selvbetjening på jobnet.dk og i de fleste a-kasser.

En undersøgelse foretaget for AK-samvirke i 2014 viser, at digitaliseringsgraden i a-kasserne generelt er høj på de mest almindelige former for kontakt, såsom indmeldelse, ledighedserklæringer og dagpengekort. A-kassernes kontakt til medlemmerne og indhentning af oplysninger fra medlemmerne er dermed allerede i meget vidt omfang digitaliseret, *jf. Deloitte 2015.*

Men der er især to områder, hvor der synes at være behov for ændringer, som kan understøtte en større grad af digitalisering og automatisering.

Det ene drejer sig om sikkerhed for, at den ledige, jobcenteret og a-kassen har samme viden om, hvor den ledige præcis står i sit ledighedsforløb. I dag er det a-kasserne, der administrer såkaldte *tællere* i dagpengesystemet, fx tælleriet af, hvor meget dagpengeret den ledige har tilbage og omfanget af beskæftigelse i forhold til genoptjening. Informationen bliver dog mest anvendt, hvor det er direkte relevant i forhold til sagsbehandlingen, og det er uklart hvor tilgængelig den type viden er for ledige. Lediges adgang til opdaterede data kan være vigtig i forhold til den enkeltes adfærd. Viden er en vigtig forudsætning for at kunne gennemskue konsekvenserne af, og eventuelt agere på, den situation man befinder sig i.

Der er formentlig et potentiale i at aktivere de data, der er tilgængelige og præsentere dem tydeligt for de forsikrede. Det kan skabe større fælles klarhed over – og dermed ejerskab til – spørgsmål, som fx hvor mange dagpengedage den ledige har tilbage, hvor meget den ledige har arbejdet i en periode, og hvad der skal til, for at den ledige har genoptjent ret til en ny dagpengeperiode.

Det andet område, hvor der er behov for en opdatering, er en meget mere intensiv brug af digitalisering og anvendelse af alle de registeroplysninger, der allerede findes og er tilgængelige. I dag er grundlaget for mange registreringer i dagpengesystemet baseret på, hvad det enkelte medlem oplyser, erklæringer på tro og love og lejlighedsvis kontrol. Netop tro og love samt kontrollen, der foregår hver tredje måned, betyder, at der ind imellem kan ske store ændringer med tilbagevirkende kraft i forhold til den enkelte ledige.

I det moderne samfund er det ikke mange steder, at omgangen med offentlige midler baseres på egne oplysninger og tro og love. Systemet indeholder en potentiel risiko for, at enkelte uretmæssigt modtager ydelser på bekostning af fællesskabet.

At det forholder sig sådan, er der ingen teknisk eller registermæssig grund til. Det vil i dag være muligt at basere dagpengesystemet på tilgængelige registeroplysninger til langt det meste, hvis systemets regler tilpasses lidt.

A-kasserne vil kunne gøre flere dele af sagsbehandlingen til fuldautomatiserede processer, som kan foretages direkte på baggrund af registerdata, hvis dagpengesystemet i højere grad afpasses efter de data, der er tilgængelige i registre. Det vil give mulighed for administrative lettelser både for de forsikrede og a-kasserne. En ekstra gevinst vil være, at man i langt højere grad end hidtil kan skabe gennemsigtighed og gøre de samme informationer tilgængelige for både den ledige, jobcenteret og a-kassen.

Generelt har a-kasserne oplevet, at den øgede digitalisering i de senere år har haft markant betydning både i form af højere produktivitet og bedre kvalitet og serviceniveau *jf. Deloitte 2015*. Der er god grund til at tro, at der kan opnås yderligere forbedringer, hvis dagpengesystemet indrettes, så det understøtter en endnu større grad af digitalisering og automatisering. Man kan ikke digitalisere alt, men man kan komme et stort skridt videre.

Et nyt dagpenge-system

KAPITEL 3

Et trygt og fleksibelt dagpengesystem

I *kapitel 2* blev en række egenskaber ved det danske dagpengesystem gennemgået. Overordnet er dagpengesystemet velfungerende, og det bidrager til et fleksibelt dansk arbejdsmarked med stabile beskæftigelsesforløb. Det fungerer for alle dem, som blot kommer ind i dagpengesystemet en kortere periode for relativt hurtigt igen at finde et nyt tilsvarende job. Dette lykkes imidlertid ikke for alle.

Der er derfor brug for et nyt dagpengesystem, som i højere grad fremmer lediges tilknytning til arbejdsmarkedet ved i større omfang at tilskynde til løbende at tage korvarige job. Dagpengekommissionen foreslår derfor, at dagpengesystemet gøres mere fleksibelt, og at der skabes større tilskyndelse til at tage job undervejs i dagpengeperioden.

Gennemførelse af forslagene vil give anledning til et langt mere trygt dagpengesystem, hvor færre opbruger dagpengeretten – vel at mærke uden at det koster på beskæftigelsen eller i de offentlige udgifter. Denne øvelse, at øge trygheden uden at der er en økonomisk eller beskæftigelsesmæssig pris at betale, er faktisk svær.

Dagpengekommissionens forslag, skal ses som én samlet pakke. Pakken som helhed understøtter de to hovedmål: Mere tryghed og større fleksibilitet undervejs i dagpengeperioden. De enkelte elementer i pakken understøtter og forstærker hinanden. Grundlaget for, at forslagene kan gennemføres er en omfattende digitalisering og registerbasering, som fremgår af *kapitel 4 og 5*.

3.1. Ny fleksibel genoptjening

Reglen om, hvad der skal til for at genoptjene dagpengeretten, er for ufleksibel for den gruppe, reglen reelt er rettet mod. Reglen er, at man skal have arbejdet mindst ét år inden for de seneste tre år for at få ret til en ny dagpengeperiode.

Reglen om, at man genoptjener med et års arbejde – svarende til 1.924 timer – er problematisk, fordi det er en barriere i forhold til lysten til at tage kortvarige job. Det er en *enten-eller* regel. *Enten* opnår man de 1.924 timer, og så har man

ret til nye dagpenge, *eller* også opnår man det ikke, og så mister man dagpengeretten. Opgaven med at skaffe 1.924 timer ved hjælp af kortvarige job kan virke uoverskuelig.

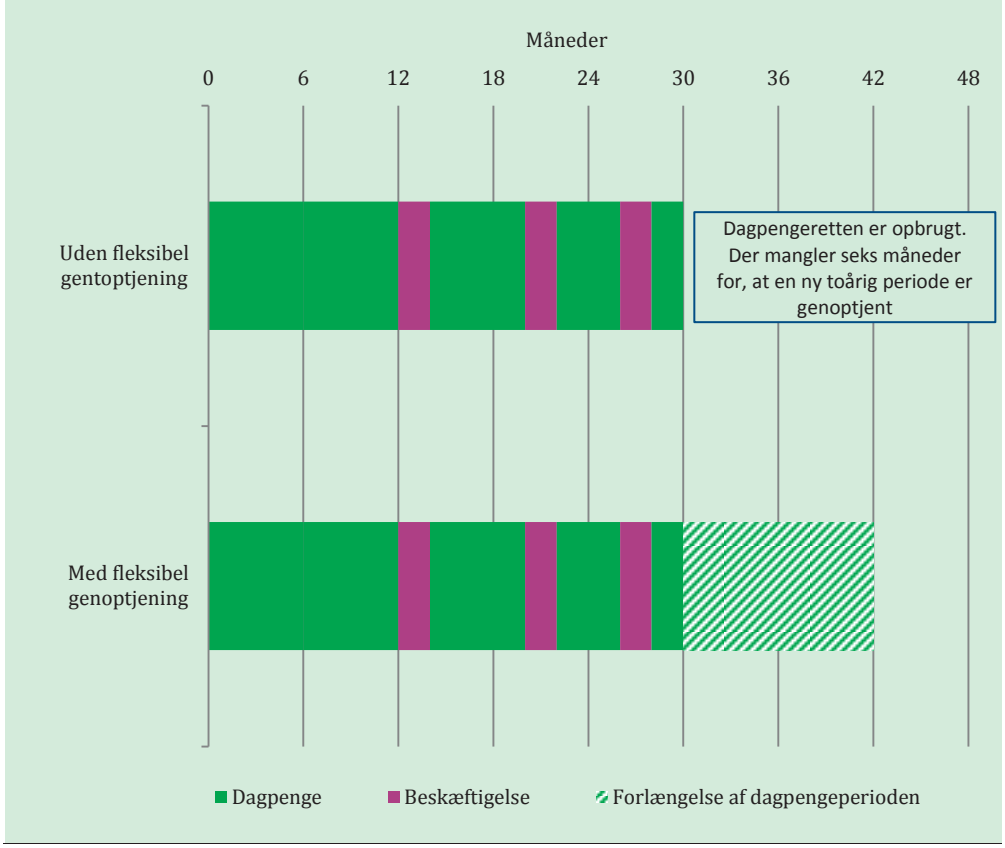
Fire ugers arbejde som ekstra medhjælper i detailhandlen op til jul tæller fx ikke meget i det samlede genoptjeningsregnskab. Fire uger svarer til tyve dage, eller ca. 150 timer, hvilket er 8 pct. af det samlede genoptjeningskrav, og altså meget lidt i det store regnskab. Der skal mange kortvarige job til, inden man når op på et års beskæftigelse.

At det er sådan, kan få ledige til at se bort fra kortvarige job og fokusere deres søgning efter et fast job eller et job af længere varighed. Det er uheldigt, da det ofte er lettere at finde job, hvis man har et i forvejen – simpelthen fordi man som ansat sender et andet signal end som ledig, og fordi en ansættelse, kort eller lang, giver adgang til et nyt netværk. Dagpengekommissionen vurderer, at arbejdsmarkedet kunne blive mere velfungerende, hvis dagpengesystemet i højere grad giver ledige tilskyndelse til at søge og påtage sig alle typer job, og derigennem kan øge lediges tilknytning til arbejdsmarkedet.

Derfor mener kommissionen, at der er behov for en mere fleksibel dagpengemodel. Hvis genoptjeningskravet rent faktisk er for hårdt for nogen, kan man enten sætte kravet ned, eller man kan indrette systemet mere fleksibelt, så man styrker alles tilskyndelse til at tage små og store job i løbet af dagpengeperioden.

Dagpengekommissionen foreslår, at beskæftigelse på sædvanlige løn- og arbejdsvilkår, der optjenes løbende i dagpengeperioden, kan forlænge retten til dagpenge, når den normale dagpengeperiode på to år er opbrugt. Det skal ske i forholdet en til to: Én dags arbejde giver ret til to dages dagpenge. I alt kan man bruge seks måneders arbejde til at forlænge dagpengeperioden med 12 måneder, *jf. figur 3.1*. Arbejdet skal ligesom i dag foregå på sædvanelige danske ansættelses- og arbejdsvilkår.

Figur 3.1 Illustration af ledighedsforløb med og uden fleksibel genoptjening



I ovenstående eksempel med de fire ugers arbejde under julehandlen vil gennemførelse af forslaget betyde, at de fire ugers arbejde giver ret til otte uger ekstra med dagpenge. Det betyder, at den ledige, der arbejder fire uger i sin ledighedsperiode, har næsten 26 måneders dagpengeret i stedet for de nuværende 24 måneder. Det vil gælde, uanset hvornår beskæftigelsen er optjent undervejs i dagpengeforløbet eller i løbet af forlængelsesperioden.

Muligheden for forlængelse vil bidrage til at skabe tryghed og mulighed for en lidt længere periode med dagpenge til at finde et fast arbejde. Derudover har den fleksible genoptjening netop den effekt, at den giver en stærkere tilskyndelse til at tage alle typer job – også andre job end den nye faste stilling. De små job har den glædelige afledte effekt, at flere ledige – undervejs i deres ledighedsperiode – vil forstærke deres tilknytning til arbejdsmarkedet. Nogle vil endda kunne benytte denne type job som et springbræt til mere permanent beskæftigelse, og det kan derved medvirke til at undgå marginalisering.

Beskæftigelse op til seks måneder kan bruges til forlængelse, og beskæftigelse herudover vil kunne indgå i det generelle genoptjeningskrav. Reglerne for det generelle genoptjeningskrav vil, som i dag, være et års beskæftigelse inden for tre år, *jf. kapitel 4*. Perioder med forlænget dagpengeret tæller dog som en død

periode i relation til optjeningsperioden. Formålet er, at ingen beskæftigelse skal gå tabt i forhold til genoptjening af en ny dagpengeperiode.

Ledige kan ved udløb af den ordinære dagpengeperiode selv bestemme, hvilket regnskab de første seks måneders beskæftigelse skal tælle i. Det kan bruges til forlængelse, eller det kan alternativt indgå i genoptjeningen til en ny periode umiddelbart efter dagpengeperiodens udløb (lige som i dag). Forskellen mellem det nuværende system og kommissionens model er illustreret med et eksempel i *boks 3.1*.

Boks 3.1 Det nuværende system og kommissionens model – et eksempel

Det nuværende dagpengesystem
En person, A, bliver ledig efter flere års ansættelse. Efter tre måneder på dagpenge får han tilbudt og tager et vikariat på tre måneder. De tre måneder går, og han kommer igen på dagpenge. Han søger videre, men det lykkes ikke. Dagpengeperioden udløber. Undervejs har der været flere kortvarige job, som han ikke tog. Fordi målet var fast arbejde.

Han står nu uden dagpenge og uden job. Han mangler ni måneders beskæftigelse for at genoptjene retten til dagpenge. De tre måneder fra vikariatet kan indgå. De lå jo tidligt i dagpengeforløbet. Han skal derfor i beskæftigelse senest tre måneder efter dagpengeretten blev opbrugt, hvis de skal tælle med.

Med kommissionens forslag
En anden person, B, bliver ledig efter mange års ansættelse. Også han er ledig i tre måneder og får derefter et vikariat på tre måneder. De tre måneders beskæftigelse kan bruges til to forskellige ting. De kan bruges til at forlænge dagpengeperioden med seks måneder. Alternativt kan de indgå i genoptjeningen af en ny dagpengeperiode. Om de skal indgå på den ene eller anden måde er dog først et valg, han skal træffe, når den ordinære dagpengeperiode udløber.

B er, ligesom A, på udkig efter et fast arbejde. For B har kortvarige job dog også en stor interesse på grund af den større fleksibilitet i det nye dagpengesystem. B har med udsigten til potentiel forlængelse af dagpengeperioden større tryghed og samtidig en stærk tilskyndelse til at søge efter alle typer af job. B kan vælge at forlænge sin dagpengeperiode med seks måneder eller mindre, fx to måneder.

A og B's dagpengeforløb

Ny dagpengeperiode starter med dagpenge i …	… så beskæftigelse i …	… derefter dagpenge i …	Forlængelse	Krav til beskæftigelse herefter for at genoptjene ret til dagpenge …
Nuværende dagpengesystem – A's situation				
3 mdr.	3 mdr.	21 mdr.	Ikke mulig	9 mdr.
Kommissionens forslag – B kan fx vælge				
3 mdr.	3 mdr.	21 mdr.	6 mdr.	12 mdr.
3 mdr.	3 mdr.	21 mdr.	2 mdr.	10 mdr.
3 mdr.	3 mdr.	21 mdr.	0 mdr.	9 mdr.

Anm.: Hvis beskæftigelsen ligger uden for optjeningsperioden, vil den som udgangspunkt være forældet, og kan ikke tælle med til opfyldelse af et nyt beskæftigelseskrav. I det nye system indgår en eventuel forlængelse af dagpengeperioden som død periode. Dermed kan beskæftigelse opnået tidligt i dagpengeperioden også indgå til optjening af en ny dagpengeperiode.

Den øgede tryghed og de stærkere incitamenter afspejler sig i effekterne af Dagpengekommissionens forslag. Kommissionen vurderer, at de mere fleksible vilkår for genoptjening reducerer antallet, der opbruger retten til dagpenge, med omkring 1.330 personer. Det svarer til 15 pct. af de knap 9.000 personer, som årligt forventes at opbruge retten til dagpenge i det nuværende system under normale omstændigheder, *jf. kapitel 2*. Sammen med en række andre forslag fra kommissionen, vurderes det, at antallet af personer, der ventes at opbruge dagpengeretten, bliver nedbragt med 2.120 personer.

Samtidig vil 75 pct. af dem, der opbruger dagpengeretten i kommissionens model, få forlænget den normale dagpengeperiode på to år, og forlængelserne vil i gennemsnit være på otte måneder. Det vil ske, hvis bare de er beskæftiget undervejs i samme omfang som dem, der opbruger dagpengeretten i dag. Kommissionen vurderer, at forslagene vil betyde, at flere fremover vil være betydeligt mere beskæftiget undervejs, *jf. afsnit 3.9*. Derfor forventes det også, at endnu flere vil kunne få forlænget perioden.

De forventede effekter på opbrug af dagpengeret og forlængelse af dagpengeperioden er nærmere omtalt i *afsnit 3.9*.

Anbefaling 3.1

- Efter indplacering i dagpengesystemet tilskrives beskæftigelse til en beskæftigelseskonto.
- Personer, som ikke har genoptjent en ny toårig dagpengeret ved udløb af den ordinære dagpengeperiode på to år, vil have mulighed for at konvertere indestående på beskæftigelseskontoen til forlængelse af dagpengeperioden. Det vil ske i forholdet en til to op til et loft på et år, så den samlede dagpengeperiode siden sidste indplacering dermed ikke kan overstige tre år.
- Det er valgfrit for den enkelte, om vedkommende vil gøre brug af forlængelsesmuligheden.
- Når en person har opsparet 12 måneders beskæftigelse inden for tre år, har vedkommende genoptjent retten til en ny toårig dagpengeperiode (optjeningsforhold 1:2).
- Optjenings- og referenceperioden er fortsat tre år for så vidt angår den almindelige toårige dagpengeperiode. Referenceperioden for forbrug af dagpengeret forlænges i forholdet 1:3 med antallet af konverterede timer til dagpengeret. Perioder med forlænget dagpengeret ud over de almindelige to år, indgår som døde perioder i relation til optjeningsperioden.

Forslaget skønnes isoleret set at medføre merudgifter på 690 mio. kr. og reducere beskæftigelsen med 2.330 personer. Forskellen mellem reglerne i dag og kommissionens model fremgår af *tabel 3.1*.

Tabel 3.1 Det nuværende system og kommissionens model for fleksibel genoptjening og forlængelse

	Kommissionens anbefalinger til et mere fleksibelt og trygt dagpengesystem	Nuværende dagpengesystem
Forlængelsesmuligheder	Dagpengeperioden kan forlænges med beskæftigelse i forholdet 1:2. En times beskæftigelse giver mulighed for at forlænge dagpengeretten i to timer inden for et loft på et år. Ledige forlænger én måned ad gangen, og ikke forbrugt dagpengeret kan bruges til optjening af en ny fuld dagpengeperiode.	Ingen. En ny dagpengeperiode forudsætter et helt års beskæftigelse.
Referenceperiode for genoptjening af dagpengeret (optjeningsperioden)	Beskæftigelse inden for de seneste tre år kan medregnes til optjening af en ny dagpengeperiode (dog maksimalt tilbage til seneste indplacering). Forlængelse af dagpengeretten ud over de almindelige to år tæller som døde perioder i optjeningsperioden og tæller dermed ikke med til fastsættelse af optjeningsperioden.	Beskæftigelse inden for de seneste tre år kan medregnes til optjening af en ny dagpengeperiode (dog maksimalt tilbage til seneste indplacering).
Referenceperiode for forbrug af dagpenge	Dagpengeretten på to år forbruges inden for en fast referenceperiode på tre år. Ved forlængelse af dagpengeretten forlænges referenceperioden for forbrug af dagpengeretten tilsvarende i forholdet 1:3 med antallet af konverterede timer til dagpengeret.	Dagpengeretten på to år forbruges inden for en fast referenceperiode på tre år.

3.2. To ændringer ved beregning af dagpengesats

Dagpengekommissionen foreslår, at der sker to ændringer i forhold til måden den enkeltes dagpengesats udregnes på. Den ene handler om, hvad der skal bruges som udgangspunkt for beregningen af den enkeltes sats. Den anden ændring omhandler, at satsen fremover ikke bør kunne ændres i løbet af et ledighedsforløb.

Ser man bort fra dimittender, så får langt de fleste ledige (80 pct.) den maksimale dagpengesats. Det gør de, fordi de forud for ledighedsperioden havde en løn, der var høj nok til, at den maksimale sats ikke kommer i konflikt med reglen om, at satsen højest må udgøre 90 pct. af den hidtidige løn.

For øvrige ledige gælder det, at de skal have beregnet en individuel sats – mindre end maksimum – netop fordi satsen ikke må udgøre mere end 90 pct. af lønnen.

I dag beregnes dagpengesatsen på baggrund af de seneste tre måneders beskæftigelse, hvis der er beskæftigelse nok at beregne på, *jf. boks 3.2*. Hvis lønnen i perioden er atypisk høj, giver det ret til en høj dagpengesats, og omvendt en lavere sats, hvis lønnen er atypisk lav. Indplaceringen er ikke påvirket af, hvordan lønnen i øvrigt har været i den seneste længerevarende periode med arbejde.

Boks 3.2 Satsberegning i dag

I dag beregnes dagpengesatsen som 90 pct. af den tidligere lønindkomst, dog højst det maksimale dagpengebeløb, som i 2015 er på 827 kr. pr. dag for fuldtidsforsikrede.

Dagpengesatsen beregnes på baggrund af lønindkomsten i den seneste periode på tre måneder, hvor man har haft beskæftigelse svarende til mindst to tredjedele af fuld tid. Hvis den ledige ikke har en periode, der opfylder kravet til beskæftigelsen, udbetales dagpenge med en fast sats på 82 pct. af højeste dagpenge.

Dagpengesatsen genberegnes efter et år, hvis der i mellemtiden er opnået en ny periode på tre måneder med tilstrækkelig beskæftigelse, som kan lægges til grund.

Satsberegningen kan af nogle opleves som urimelig, og den kan hæmme lysten til at tage et kortvarigt lavtlønnet job. Man skal tænke sig godt om, hvis man mister sit arbejde, men har mulighed for at få tre måneders arbejde til en lavere løn. Det vil betyde en lavere dagpengesats, end man ville have haft ret til, hvis man ikke havde taget jobbet. Dagpengekommissionen mener, at det er uhensigtsmæssigt.

Den nuværende beregning kan tilmed være besværlig. Beregningen tager udgangspunkt i de seneste tre måneder med krav om beskæftigelse i mindst to tredjedele af tiden. Det betyder, at der skal ledes efter et tilstrækkeligt antal løntimer, før der kan beregnes en sats. Herefter bygger satsberegningen til dels på lønsedler for den pågældende periode, som indsendes af den ledige. Herudover skal der foretages en række manuelle korrektioner, blandt andet i forbindelse med forskellige typer af fravær.

En anden uhensigtsmæssighed drejer sig om genberegning af dagpengesatsen. Hvis en ledig arbejder undervejs i ledighedsforløbet, risikerer vedkommende at satsen efterfølgende bliver sat ned. Hvis jobbet er til en lav løn, og det varer tre måneder eller mere, er der basis for en ny satsberegning.

Reglen understøtter ikke ideen om, at det altid skal kunne betale sig at tage alt arbejde. Den er hæmmende for dem, der allerede er ledige, da den skaber usikkerhed om konsekvenserne, hvis man vælger et lavtlønsjob.

Derfor foreslår Dagpengekommissionen to ændringer i forhold til satsberegningen. Den ene er, at satsen beregnes på baggrund af de 12 måneder med den højeste indkomst fra ustøttet beskæftigelse inden for de seneste 24 måneder. Den anden er, at satsen fastlægges ved indgangen til dagpengesystemet, hvorefter den ikke genberegnes.

Anbefaling 3.2

- Dagpengesatsen beregnes på baggrund af de 12 måneder med den højeste indkomst fra ustøttet beskæftigelse inden for de seneste 24 måneder.
- Beregningsperioden på 24 måneder forlænges automatisk efter samme regler som optjeningsperioden (sygdom, barsel mv.).
- I beregningsgrundlaget indgår skattepligtig A- og B-indkomst, hvoraf der skal betales AM-bidrag samt eget ATP-bidrag og øvrige skattepligtige udbetalinger fra arbejdsgiver.
- AM-bidraget fratrækkes før satsberegning.
- Beregningsgrundlaget tillægges eget pensionsbidrag.
- Indberetningerne til indkomstregistret ændres, så det er lønmodtagerens eget pensionsbidrag og arbejdsgiverbidrag, der indberettes. Til gengæld bortfalder indberetningen af "bruttoindkomst".
- Satsen genberegnes ved indplacering i ny dagpengeperiode.
- Dimittender kan – som i dag – få genberegnet satsen ved beskæftigelse. Dimittender kan ligeledes indplaceres på individuel sats ved beskæftigelse.

Den foreslåede beregning – de 12 måneder med den højeste indkomst af de seneste 24 måneder – af dagpengesatsen betyder i gennemsnit, at ledige stilles bedre end i dag. Nogle få måneder med særlig lav indkomst får ingen betydning for satsen. Beregningen sker på baggrund af det typiske, ikke det atypiske.

Måneder med høje honorarer, bonus- og overarbejdsudbetaling mv. vil trække beregningsgrundlaget op, når de bedste 12 måneder udvælges, hvilket bidrager til at hæve den gennemsnitlige dagpengesats for ledige, som i dag ikke modtager højeste dagpengesats.

Perioder med sygedagpenge og barselsdagpenge samt pasning af nærtstående og døende tæller ikke med i referenceperioden. Det betyder, at alle får samme periode med beskæftigelse til at udvælge de bedste indkomstmåneder.

Endelig forenkles grundlaget for satsberegningen betydeligt, så den foreslåede beregning er fuld digitaliserbar for almindelige lønmodtagere, *jf. også kapitel 4*.

Med modellen stiger den gennemsnitlige dagpengesats en smule i forhold til i dag, *jf. tabel 3.2*. Det kommer sig netop af, at ingen fremover bliver straffet for at tage et arbejde til en lidt lavere løn i en kortere periode.

Tabel 3.2 Dagpengemodtagere fordelt efter niveau for dagpengesats

	Ny satsberegning, pct.	Gældende regler, pct.
Andel dagpengemodtagere med:		
- 100 pct. af højeste dagpengesats	92	81
- 82-100 pct. af højeste dagpengesats	5	14
- under 82 pct. af højeste dagpengesats	4	5
I alt	100	100
Gennemsnitlig vægtet udbetalingssats	96,4	96,0

Anm.: Beregningerne er foretaget ekskl. adfærdsændringer.
Kilde: Beregninger på RAM og eIndkomstregistret.

Den foreslåede model for satsberegning anslås at forværre den offentlige saldo med 110 mio. kr. og reducere den strukturelle beskæftigelse med 410 personer.

3.3. Forbrug af dagpenge i timer

I dag bliver forbruget af dagpenge opgjort i hele uger. Det betyder, at en ledig, der modtager dagpenge én dag i løbet af en uge, har forbrugt en hel uge af dagpengeretten. At det er sådan svækker tilskyndelsen til at søge og påtage sig kortvarige job og job på nedsat tid. Derudover sker der en forskelsbehandling af ledige, afhængig af om de påbegynder og afslutter arbejde i starten eller midten af en uge.

Et eksempel på det sidste er et korttidsarbejde, der strækker sig over fem dage. Den ene ledige starter onsdag og slutter tirsdag i ugen efter. Den anden arbejder fra mandag til fredag. Arbejdet er det samme, længden den samme, og deres ledighedslængde er den samme. Alligevel bliver de to behandlet forskelligt. Nummer et bliver klippet for to dagpengeuger, fordi vedkommende har fået udbetalt dagpenge for nogle dage i begge uger. Den anden bliver kun klippet en uge. Det er urimeligt, og det hæmmer lysten til at tage små job undervejs.

Problemet kan løses ved, at forbruget af dagpenge bliver opgjort i timer frem for i uger. Det vil sikre en ensartet opgørelse, uanset hvornår dagpengeforbruget er placeret. Dermed fjerner man en barriere for at søge og påtage sig kortvarige job og job på nedsat tid. Samtidig vil en opgørelse af dagpengeforbruget inden for måneder sikre, at der ikke sker en forskelsbehandling af dagpengeforløb, der reelt dækker over det samme forbrug af dagpenge. Det vil styrke trygheden og retfærdigheden i dagpengesystemet.

Det indebærer, at både forbrug af dagpengeret, udbetaling af dagpenge og fradrag for arbejde alle følger en timeopgørelse.

Anbefaling 3.3

- Forbruget af dagpengeretten opgøres i timer. Den normale dagpengeperiode på to år svarer til 3.848 timer.
- Arbejde fradrages time for time på baggrund af løntimer. Arbejdsindtægt, hvor der ikke er oplysninger om løntimer i indkomstregisteret, omregnes automatisk til timer med en fast omregningssats.

Økonomisk har forslaget modsatrettede effekter. På den ene side øges udgifterne til dagpenge, ledighedsforløbene forlænges, og færre vil opbruge dagpengeretten. Dermed vil der – alt andet lige – blive udbetalt flere dagpenge inden for en dagpengeperiode på to år. Nogle vil få en længere dagpengeperiode, end de ville have fået med de nuværende regler, hvilket vil øge ledigheden og svække den strukturelle beskæftigelse.

På den anden side kan tilskyndelsen til at søge og påtage sig kortvarige job og job på nedsat tid som alternativ til dagpenge styrkes. Det kan reducere udgifterne til dagpenge og styrke den strukturelle beskæftigelse.

Forslaget vurderes samlet set at øge de offentlige udgifter med 420 mio. kr., og reducere den strukturelle beskæftigelse med 1.320 personer.

Derudover vurderes det, at færre mennesker kommer til at opbruge dagpengeretten, fordi nogle dagpengeperioder de facto bliver længere, og nogle ledige når at finde beskæftigelse inden udløbet. Det vurderes, at antallet der opbruger retten til dagpenge reduceres med 570 personer.

3.4. Tilbagevendende karensdage ved uafbrudt ledighed

Kommissionen har overvejet forskellige tiltag, som kan øge gevinsten ved at komme hurtigt i arbejde, herunder også gevinsten ved at tage korterevarende job. En øget gevinst forventes at føre til en mere intensiv og bredere jobsøgning både fagligt og geografisk.

Hvis målet er at opnå den største effekt på beskæftigelse og ledighed, ville en generel ydelsesnedsættelse være virkningsfuld. Den teoretiske litteratur understøtter, at en faldende ydelsesprofil er optimalt i forhold til indretningen af et arbejdsløshedssystem, og en omfattende empirisk litteratur viser, at lavere ydelser øger afgangen fra ledighed til beskæftigelse (*jf. Andersen, Svarer og Vejlin, Litteraturreview af effekter af indretning af arbejdsløshedsunderstøttelsessystemer, 2015)*.

Dagpengekommissionen har overvejet en model, hvor ydelsen efter et års ledighed nedsættes med 5 pct. Forslaget vurderes at reducere ledigheden og øge beskæftigelsen med 2.400 personer. Fordelene ved modellen er, at reglerne er lette at gennemskue for den enkelte ledige, og de er lette at administrere.

Dagpengekommissionen har imidlertid valgt *ikke* at anbefale en satsnedsættelse på 5 pct. efter et års ledighed af flere grunde. En sådan model vil ikke påvirke dagpengemodtagernes sats det første år. Ved udløb af det første år med dagpenge vil der være en øget afgang til beskæftigelse – på grund af udsigten til den lavere sats.

Ud over dette vil modellen ikke i væsentlig grad påvirke dem, som er ledige i under et år – og det er langt de fleste. Endvidere har en faldende ydelsesprofil den effekt, at den vil ramme socialt skævt, da det typisk er særlige grupper, som er ledige i lang tid.

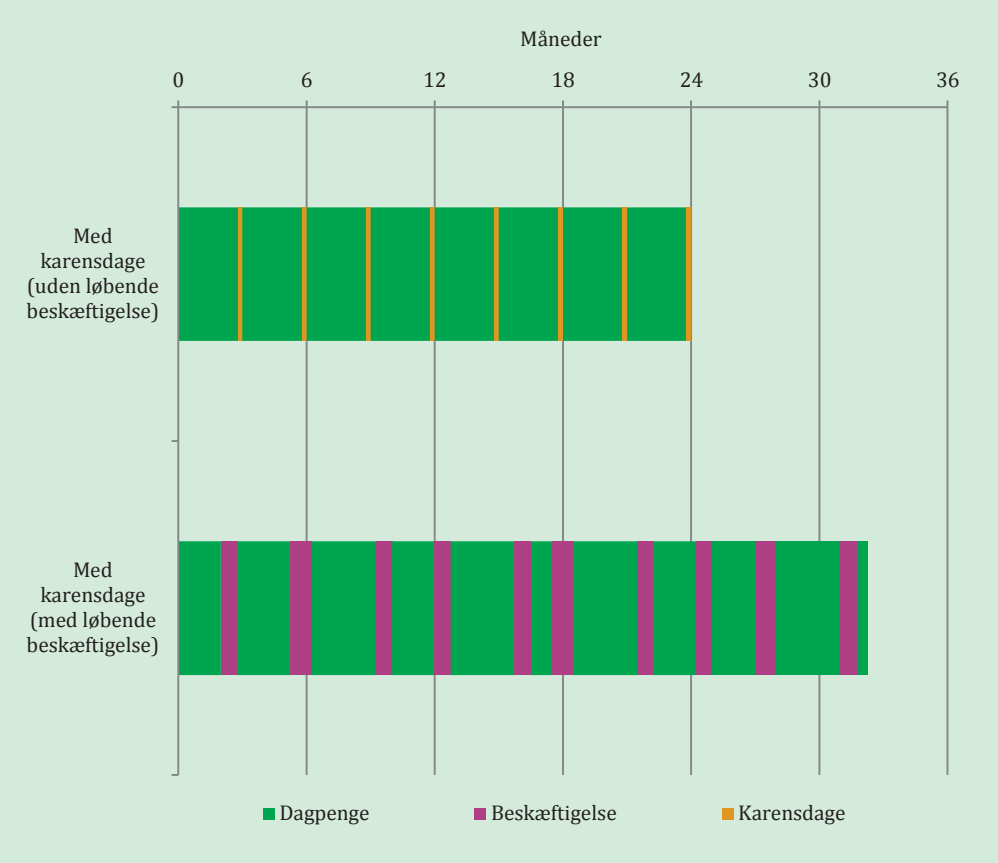
Dagpengekommissionen foreslår derfor, at der i stedet indføres to *karensdage* hver tredje måned i dagpengeperioden. Karensdage er dage, hvor der ikke udbetales dagpenge.[4]

Det er imidlertid et meget vigtigt element i forslaget, at man kan arbejde sig ud af karensdagene. Om der kommer en karensdag afhænger nemlig af omfanget af beskæftigelse de seneste tre måneder, *jf. figur 3.2.* Man kan undgå karensdagene, hvis man har haft tilstrækkelig beskæftigelse. Tilstrækkeligt vil sige, hvad der svarer til en uge om måneden.

Figuren illustrer to ledighedsforløb. I det øverste forløb er der tale om fuld ledighed to år i træk, hvorfor der hver tredje måned falder to karensdage. I det nederste forløb skaffer den ledige sig løbende beskæftigelse og undgår at blive trukket.

[4] LO og FTF foreslår i stedet én karensdag hver fjerde måned.

Figur 3.2 Illustration af ledighedsforløb med og uden karensdage



Anm.: Reglerne om beskæftigelse eller karensdage gælder også i forlængelsesperioden, men de er af fremstillingsmæssige årsager ikke medtaget her.

Der er flere argumenter for at indføre karensdage. Karensdage med jævne mellemrum kan være med til at synliggøre, at der er gået tre måneder igen, og at det har konsekvenser, hvis man er uafbrudt ledig i længere perioder. Det vil skærpe jobsøgningen. Derudover vil det i særlig grad styrke det kortsigtede incitament til at tage kortvarige job, når karensdagene er betinget af omfanget af beskæftigelse i en given periode. Herunder også job til en lavere løn, når det ses i kombination med ændringen af reglerne om, at genberegning af dagpengesatsen fremover skal undlades i forlængelse af sådanne job, *jf. afsnit 3.2.*

Endelig er alle ledige som udgangspunkt i målgruppen for karensdage – også dem, der har været ledige under et år. I modsætning til en faldende ydelsesprofil, som kun rammer de langvarigt ledige, så rammer karensdagene alle, med mindre man arbejder sig ud af dem.

Anbefaling 3.4

- Alle ledige får som udgangspunkt to karensdage uden dagpenge hver tredje måned efter indplacering i dagpengesystemet.
- Har der været mere end 15 dages fuldtidsbeskæftigelse, svarende til 23 pct. beskæftigelse, inden for de tre måneder, bortfalder karensdagene.
- Ledige skal stå til rådighed i hele måneden, og der kan ikke modtages (fuld) kontanthjælp i karensdagene. Hvis månedens dagpengeudbetaling er lavere end den kontanthjælp, personen er berettiget til, kan der suppleres op med kontanthjælp.
- Det skal sikres, at ledige ikke kan undgå karensdagene ved i en kort periode at frasige sig dagpengeretten og modtage andre indkomstoverførsler i perioden.

Anm.: LO og FTF foreslår i stedet én karensdag hver fjerde måned, *jf. mindretalsudtalelsen.*

Modellen anslås at forbedre den offentlige saldo med 890 mio. kr. og øge beskæftigelsen med 2.760 personer.

Karensperioden kan udmøntes i praksis ved, at der udbetales dagpenge for to dage mindre ved udgangen af de tre forudgående måneder, hvis ikke kravet til beskæftigelse er opfyldt.

3.5. Dimittender i dagpengesystemet

Nyuddannede, der har fuldført en erhvervsmæssig uddannelse af mindst 18 måneders varighed, betegnes i dagpengesammenhæng som dimittender. Det drejer sig om faglærte og personer med en kort, mellemlang eller lang videregående uddannelse.

Dagpengereglerne for dimittender afviger fra de generelle dagpengeregler. Dimittender skal ikke have arbejdet for at blive dagpengeberettiget. De har mulighed for at få dagpenge fra første ledighedsdag efter den afsluttende eksamen, hvis de har været medlem af en a-kasse det seneste år under uddannelsen. A-kassemedlemskabet kan i øvrigt være gratis, mens de uddanner sig. Dimittender, der ikke har et års medlemskab, har en karensmåned før de kan få dagpenge.

Dimittendordningen er en fødekæde til a-kassesystemet, der sikrer, at det er attraktivt for personer under uddannelse at forsikre sig mod ledighed. Nyuddannede risikerer i sagens natur at opleve en kort periode med ledighed efter afsluttet uddannelse, og ordningen modvirker at disse personer i stedet søger kontanthjælp i det sociale system, hvor de ikke hører hjemme. Ordningen kan dermed være med til at sikre en høj forsikringsgrad i Danmark.

Dagpengesatsen for dimittender er 82 pct. af højeste dagpengesats. For langt de fleste andre dagpengemodtagere er dagpengesatsen markant mindre end, hvad de hidtil har haft af indkomst. Bruttokompensationsgraden ved overgang til

ledighed er på ca. 67 pct. i gennemsnit for fuldtidsbeskæftigede. Det gælder ikke ledige dimittender, som i forhold til deres hidtidige indtægt før skat kompenseres med i gennemsnit 168 pct., inklusiv alt de har modtaget i tidligere indkomst[5]. Indkomstfremgangen ved job er dog langt større, og det skaber i sig selv et incitament til at finde job.

Får en dimittend et tre måneders job, kan satsen blive genberegnet og dermed typisk forhøjet. Det kan ske seks måneder efter dagpengerettens indtræden, i modsætning til de almindelige regler for genberegning af sats efter et år. Formålet er at øge dimittendernes tilknytning til arbejdsmarkedet.

Der er en række risici forbundet med de lempelige danske dimittendregler. Især kan der være risiko for en svækket tilskyndelse til intensiv jobsøgning. Det øger ledigheden og sænker beskæftigelsen. Dimittender har længere ledighedsperioder end andre unge dagpengemodtagere, der har optjent deres dagpengeret gennem almindelig deltagelse på arbejdsmarkedet.

Omvendt skal ordningen være attraktiv for nyuddannede, så det fortsat er et attraktivt valg for nyuddannede at forsikre sig mod ledighed. Dimittender er en ressourcestærk gruppe, der hører hjemme på arbejdsmarkedet. Ledighed er for dimittender ofte et kortvarigt og forbigående problem i forbindelse med, at de indtræder på arbejdsmarkedet, og de bidrager efterfølgende til forsikringssystemet. Desuden giver adgangen til dagpenge den nyuddannede mulighed for at søge efter et job, der matcher godt med den pågældendes kompetencer.

Udvalget for Kvalitet og Relevans i de Videregående Uddannelser har i 2014 og 2015 offentliggjort flere rapporter, som viser, at der vil komme en kraftig vækst i nyuddannede – især blandt de, der har en videregående uddannelse. Det forventes, at antallet af dimittender i dagpengesystemet vil stige, og at ledige dimittenders andel af den samlede ledighed ligeledes vil stige.

Mere end hver tredje dagpengemodtager fra EU11-lande (de østeuropæiske lande) modtog i 2014 dimittenddagpenge. Den tilsvarende andel for samtlige dagpengemodtagere (opgjort i fuldtidspersoner) uanset nationalitet var godt en sjettedel. Dimittender fra EU11-lande er typisk ledige i længere tid end andre grupper af ledige. Størstedelen af de EU11-borgere, der får dimittenddagpenge, har fået deres cpr-nr. inden for de seneste seks år. Det indikerer, at de er kommet til Danmark med det primære formål at tage en uddannelse.

Dimittendledigheden udgør en stadig stigende andel af den samlede bruttoledighed. Det er bekymrende, når nyuddannede ikke kommer i beskæftigelse og hurtigt kommer til at anvende deres kompetencer. Det er et tab såvel for den

[5] Beregningen er foretaget på baggrund af alle nyindplacerede ledige på dimittendsats i 1. halvår 2014. Kompensationen ved overgang til ledighed er konstrueret ved at sammenligne lønindkomst og stipendier fra SU for disse personer i 2013 med års dimittendsatsen i 2014. Personer med en indkomst fra løn og SU på under 1/10 af års dimittendsatsen er udeladt i opgørelsen.

enkelte som for samfundet. Der er desuden risiko for, at nogle dimittender slet ikke får fodfæste på arbejdsmarkedet, fordi tilskyndelsen til tidlig og effektiv jobsøgning ikke er tilstrækkelig synlig. Alternativet til dimittendordningen er dog, at en del af dimittenderne i stedet indtræder i kontanthjælpssystemet, hvor de ikke hører hjemme. De nyuddannede får således dagpenge, fordi de hører til på arbejdsmarkedet.

I litteraturen er der stærk evidens for, at både kortere ydelsesperioder og lavere satser øger afgangen fra ledighed til beskæftigelse for den samlede gruppe af ledige. Ligeledes øger retten til at modtage en ydelse overgangen til ledighed, *jf. Andersen, Svarer og Vejlin (2015)*. Der er en tendens til at disse effekter er større for unge og dermed også for en stor andel af de nyuddannede. Det kan derfor være hensigtsmæssigt at styrke studerendes tilskyndelse til effektiv jobsøgning, når uddannelsen nærmer sig sin afslutning.

Kommissionen finder, at der er behov for at styrke dimittendernes tilskyndelse til at opnå beskæftigelse, og foreslår derfor at satsen for dimittender sættes ned fra 82 pct. af dagpengemaksimum til 78 pct. Dimittender kan – som i dag - få genberegnet satsen, hvis de opnår tilstrækkeligt med beskæftigelse.

Anbefaling 3.5

- Dimittendsatsen nedsættes fra 82 pct. af dagpengemaksimum til 78 pct.
- Dimittender kan – som i dag – få genberegnet satsen ved beskæftigelse.

Forslaget skønnes at forbedre den offentlige saldo med 290 mio. kr. og styrke beskæftigelsen med 940 personer. Som følge heraf anslås forslaget at reducere antallet af personer, der opbruger dagpengeretten, med 80 personer.

I øvrigt bemærkes det, at det er blevet fastslået i praksis, at det ikke er muligt at fravige kravet om, at en uddannelse skal være på mindst 18 måneder for ret til dagpenge på dimittendvilkår. Det betyder, at man ikke kan opnå ret til dagpenge på dimittendvilkår, hvis uddannelsen rent faktisk gennemføres på kortere tid, selv om uddannelsen er normeret til tre semestre, og personen har fulgt uddannelsesstedets fastlagte studieplan. Dagpengekommissionen foreslår, at problemstillingen undersøges nærmere med henblik på at lovens intention efterleves.

3.6. Supplerende dagpenge

Dagpengekommissionen ønsker, at det skal kunne betale sig at tage små og store job, uanset hvor i dagpengeperioden man befinder sig. Det betyder, at der fortsat skal være mulighed for at kombinere arbejdsindtægter med dagpenge – altså supplerende dagpenge.

Samtidig er det kommissionens ønske, at dagpengesystemet i højere grad digitaliseres og baseres på registeroplysninger. Derfor skal reglerne for supplerende dagpenge laves om.

I dag har forsikrede ret til supplerende dagpenge i 30 uger inden for en periode på to år. Formålet er at undgå, at nogen bevidst vælger et liv med deltidsjob kombineret med dagpenge i stedet for at arbejde på fuld tid. Reglen er således et kompromis. På den ene side skal man undgå det bevidste deltidsjob, hvor lønnen er toppet op med offentlig støtte. På den anden side kan beskæftigelse af mindre omfang – suppleret med dagpenge i ledighedsperioden – virke som en trædesten ind i et fuldtidsjob.

International forskning peger på, at ordninger med supplerende dagpenge kan have begge virkninger, *jf. Andersen, Svarer og Vejlin (2015).* Det er altså vigtigt at afveje de to hensyn.

Godt 100.000 personer modtog supplerende dagpenge i 2013. Lidt over 40 pct. af de supplerende dagpenge udbetales til personer, der vurderes at have fast beskæftigelse med supplerende dagpenge. Omkring 3.400 personer brugte i 2013 retten til supplerende dagpenge på 30 uger fuldt ud, *jf. arbejdspapir om supplerende dagpenge.*

Relativt mange overgår til beskæftigelse, når de supplerende dagpenge ophører. Umiddelbart efter ophør af supplerende dagpenge overgår 45 pct. til beskæftigelse og efter godt to måneder er andelen oppe på ca. 55 pct., *jf. tabel 3.3*. Det tyder på, at der efter ophør af supplerende dagpenge er relativt gode muligheder for at overgå til et beskæftigelsesomfang, som er attraktivt for den enkelte som eneste indtægtskilde. Der er dog også en stor andel, der overgår til fulde dagpenge.

Tabel 3.3 Forsørgelsesgrundlaget blandt personer, der opbrugte retten til supplerende dagpenge, procent, 2013

Forsørgelse efter ophør af supplerende dagpenge:	3 uger efter	6 uger efter	10 uger efter
Beskæftigelse	45	50	54
Arbejdsløshedsdagpenge	50	43	37
Øvrig offentlig forsørgelse	5	7	9
I alt	100	100	100

Kilde: Beregninger på RAM og eIndkomstregistret.

De supplerende dagpenge er i dag indrettet på ugebasis. Man forbruger så at sige af retten, hvis man inden for en uge ikke er fuld beskæftiget og modtager dagpenge. Det betyder reelt, at der kan være forskel på, hvordan delvist ledige behandles, alt efter hvordan deres arbejdstid ligger.

Ledige, der arbejder på halv tid ved at arbejde halvdelen af tiden i alle uger, må stoppe med at supplere lønnen med dagpenge efter 30 uger. Ledige, der derimod arbejder på fuldtid hver anden uge og nul timer de andre uger, kan blive ved med at modtage dagpenge for de arbejdsfri uger, medmindre de arbejder i turnus eller efter vagtplan.

Det præcise antal, der indretter sig i længere tid efter den anden mulighed, kendes ikke. Hver sjette person, som i seks sammenhængende måneder har været delvist berørt af ledighed, har kun arbejdet og dermed kun været ledige i hele uger. De har været delvist ledige, men har ikke forbrugt supplerende dagpenge. Havde de i stedet haft fast beskæftigelse på nedsat tid, havde de opbrugt deres ret til supplerende dagpenge. Med andre ord: Ledige, som hen over en længere periode har samme beskæftigelsesomfang, behandles vidt forskelligt i dag.

Det er hverken rimeligt eller hensigtsmæssigt. Derfor foreslår Dagpengekommissionen, at de supplerende dagpenge – i lighed med resten af dagpengesystemet – fremover indrettes på månedsbasis. Samtidig skal de 30 ugers ret til supplerende dagpenge erstattes af en ret til maksimalt otte måneder med supplerende dagpenge.

Det betyder, at personer, der arbejder permanent deltid i hele uger (med fuld tid i nogle uger og dagpenge i andre uger), omfattes af samme regler som andre. I lighed med andre tilskyndes de til at tage job, men de mister muligheden for at vælge permanent deltidsledighed suppleret med dagpenge frem for fuldtidsbeskæftigelse.

Loftet på otte måneder er en forlængelse i forhold til den nuværende begrænsning på 30 uger, som svarer til syv måneder. Forlængelsen er foretaget for at understøtte fleksibiliteten på det danske arbejdsmarked. Den medfører samtidig, at den samlede ændring af de supplerende dagpenge er balanceret og neutral i forhold til de offentlige finanser.

Ordningen indrettes, så også kortere perioder med fuldtidsbeskæftigelse bidrager til at optjene ny ret til supplerende dagpenge.

I dag kan man ikke optjene yderligere supplerende dagpenge, før man har brugt alle 30 ugers ret. Har man én uge tilbage kan en ny ret ikke optjenes. Når alle uger er opbrugt, skal man efterfølgende have seks måneder beskæftigelse med mindst 130 timer pr. måned inden for et år.

Der er to negative konsekvenser af de gældende regler. Den ene er, at ledige har tilskyndelse til at opbruge alle ugerne med ret til supplerende dagpenge, inden

de tager et fuldtidsjob. Den anden er, at genoptjeningen kræver en relativ lang periode med fuldtidsbeskæftigelse. Det ønsker Dagpengekommissionen at lave om på.

Dagpengekommissionen foreslår, at retten til genoptjening ændres, så hver måned med beskæftigelse over 146 timer uden offentlig forsørgelse, efterfølgende giver ret til to nye måneder med supplerende dagpenge. Forslaget vil, på samme vis som den fleksible genoptjening i forhold til dagpengeretten, øge fleksibiliteten i forhold til de supplerende dagpenge.

Et eksempel kan illustrere, hvordan kommissionens forslag vil virke: En ledig tager et fuldtidsvikariat på to måneder løbende fra den 15. januar til 15. marts. Der bruges supplerende dagpenge i januar og marts, modsat februar, som byder på fuldtidsarbejde. Samtidig optjenes to nye måneder på baggrund af fuldtidsbeskæftigelsen i februar. Samlet set vil den ledige derfor ikke miste nogen af sine otte måneds-klip. Havde vikariatet varet indtil 15. april, havde den ledige med den nye model optjent yderligere to måneders ret til supplerende dagpenge.

Med gældende regler ville den ledige i samme eksempel have brugt to ud af de 30 supplerende dagpenge-klip – medmindre start og slutdatoen var faldet på henholdsvis en mandag og en søndag.

Der kan også findes tilfælde, hvor det foreslåede system i mindre grad end det nuværende tilskynder til korttidsbeskæftigelse. Det forekommer, hvis der er tale om et enkelt eller få kortvarige job inden for en måned, og navnlig hvis de korte job krydser et månedsskifte. Et job af en uges varighed fra onsdag til onsdag inden for en måned vil i det nuværende system medføre, at der forbruges to af de 30 uge-klip svarende til 7 pct. af den samlede ret til supplerende dagpenge. I, det foreslåede system forbruges der i stedet et ud af otte måneds-klip og derved knap 13 pct. af den samlede ret.

Samlet set er systemet en stramning for de personer, der ofte kun har meget kortvarige job eller systematisk arbejder i nogle uger og ikke i andre, mens det er en lempelse for de personer, der ind imellem finder lidt længere job.

Nogle enkelte grupper på arbejdsmarkedet rammes indimellem af vilkårlig ledighed i korte perioder gennem overenskomstaftalte hjemsendelser som følge af vejrlig eller materielmangel. Det samme gælder for personer, der er omfattet af arbejdsfordeling. For at sikre, at dagpengesystemet understøtter et fleksibelt arbejdsmarked, og at ordningen fortsat kan fungere i et nyt dagpengesystem, undtages disse grupper for varighedsbegrænsningen på otte måneder.

I det nuværende dagpengesystem gælder en mindsteudbetalingsregel, der bevirker, at der først kan udbetales supplerende dagpenge i en uge ved mindst én dags ledighed. Mindsteudbetalingsreglen bibeholdes i det månedsbaserede dagpengesystem, idet der fastsættes en grænse på to dages ledighed pr. måned.

Anbefaling 3.6

- Supplerende dagpenge forbruges i måneder.
- Ved optjening af almindelig dagpengeret får man ret til otte måneders supplerende dagpenge.
- Der kan, modsat i dag, optjenes ret til supplerende dagpenge, selvom den forudgående ret til supplerende dagpenge ikke er fuldt opbrugt.
- For hver måned med 146 timers lønnet beskæftigelse uden offentlig forsørgelse, optjenes der to måneders ret til supplerende dagpenge inden for et loft på otte måneder.
- Hjemsendelser og arbejdsfordeling undtages af varighedsbegrænsningen.
- Der fastsættes en mindsteudbetalingsregel svarende til to dages ledighed pr. måned.

Samlet set skønnes Dagpengekommissionens forslag til supplerende dagpenge at betyde, at ca. 10.500 personer i løbet af et år vil opbruge deres ret til supplerende dagpenge, *jf. tabel 3.4*. Det er flere end i dag, hvor ca. 3.400 personer opbruger retten hvert år.

Til gengæld bliver det lettere at genoptjene ret til supplerende dagpenge end i dag. De, der opbruger retten til supplerende dagpenge, kan genoptjene retten til to ekstra måneder med supplerende dagpenge ved at arbejde én måned. I dag vil der som minimum gå seks måneder med arbejde, efter man har opbrugt retten til supplerende dagpenge, før man kan få supplerende dagpenge igen i 30 uger.

Tabel 3.4 Konsekvenser af månedsbasering af supplerende dagpenge

	Antal personer, der opbruger supplerende dagpenge	Konsekvens
Med Dagpengekommissionens månedsbaserede forslag	10.500	Kan genoptjene to måneders ret til supplerende dagpenge med én måneds fuldtidsbeskæftigelse
I dag	3.400	Udelukkelse fra supplerende dagpenge i mindst seks måneder

Anm.: Direkte effekter uden adfærd.
Kilde: Beregninger på RAM og eIndkomstregistret.

Forslaget vurderes i alt efter skat og adfærdsmæssige konsekvenser at medføre en merudgift i størrelsesordenen 30 mio. kr. årligt.

3.7. Grænser for dagpengeforbrug på langt sigt

Dagpengesystemet er tænkt som et forsikringssystem for personer, der går på arbejde, men som rammes af ufrivillig ledighed. Varig forsørgelse er ikke hensigten med systemet og benyttes da også kun af meget få personer.

Kommissionen mener, at der bør iværksættes særlige tiltag i dagpengesystemet rettet mod personer, der har en svag tilknytning til arbejdsmarkedet over en længere periode, målt på det samlede træk på dagpengesystemet. Personer, der har været i dagpengesystemet i en længere periode, skal have tilskyndelse til at få en stærkere tilknytning til arbejdsmarkedet.

På den baggrund foreslår Dagpengekommissionen, at personer, der har haft et sammenlagt forbrug af dagpenge på mere end fire år inden for en otteårig periode, får reduceret dagpengeretten med én måned. For en person, der systematisk er beskæftiget i fire måneder efterfulgt af otte måneders ledighed, vil sanktionen dermed træde i kraft ved hver tredje nyindplacering i dagpengesystemet.

Anbefaling 3.7

- Personer med et sammenlagt forbrug af dagpenge svarende til fire år inden for en otteårig periode sanktioneres med en måneds dagpenge.
- Ved sanktionering nulstilles regnskabet, og en person kan dermed først sanktioneres igen ved yderligere fire års forbrug af dagpenge inden for en otteårig periode.

Anm.: FTF og LO støtter ikke forslaget, *jf. mindretalsudtalelsen.*

Forslaget vurderes at forbedre den offentlige saldo med 50 mio. kr. og øge beskæftigelsen med 100 personer.

I praksis gennemføres sanktionen ved, at den aktuelle dagpengeret reduceres med en måned. Hvis den aktuelle dagpengeperiode har mindre end en måned tilbage, vil sanktionen blive udløst ved, at personen ved efterfølgende genoptjening i stedet for to år får en dagpengeperiode på et år og elleve måneder. Forslaget er primært principielt og forventes kun at berøre ca. 700 personer årligt.

3.8. G-dage ved alle ansættelsesforhold

Arbejdsgiverne betaler som hovedregel for de tre første ledighedsdage i form af såkaldte G-dage (godtgørelsesdage) til medlemmer af en a-kasse.

Målet med G-dagsordningen er, at de bidrager til, at virksomheder indarbejder de samfundsøkonomiske omkostninger, som afskedigelser til ledighed medfører, i deres økonomiske overvejelser i relation til hjemsendelser og afskedigelser.

Uden G-dage ville det være det omkostningsfrit for virksomheder – fx som led i deres produktionsplanlægning – kortvarigt at afskedige deres medarbejdere, hvilket kan være omkostningsfuldt for både den afskedigede i form af manglende indkomst og for samfundet i form af manglende skatteindtægter og øgede

udgifter til overførselsindkomst. Fordelen ved G-dage er altså, at de sætter et værn op mod, at virksomhederne bruger dagpengesystemet til at hyre og fyre. Ulempen er, at det er en afgift på brugen af arbejdskraft, som dermed kan medvirke til at reducere virksomhedernes tilskyndelse til at ansætte medarbejdere.

I forbindelse med beskæftigelsesreformen fra 2014 udfases G-dagene for ansættelser under tre måneder fra 2015 og frem mod 2018. Det betyder, at G-dagene afskaffes for en stor del af de ansættelsesforhold, det reelt er muligt at påvirke. Ordningen mister derved i nogen grad sit hovedformål.

På den baggrund anbefaler kommissionen, at afskaffelsen af G-dage for korttidsansættelser tilbagerulles, så reglerne for alle typer af ansættelser harmoniseres.

Administrationen af G-dagsordningen forekommer at være tung for nogle arbejdsgivere Det har ikke været muligt at finde en model, der kan håndtere administrationen af G-dagsordningen enklere end i dag, men Dagpengekommissionen opfordrer til, at der arbejdes videre for at finde en løsning.

Dagpengekommissionen har lagt vægt på, at ændringerne skal holdes inden for den nuværende økonomiske ramme, og anbefaler derfor også at nedsætte antallet af G-dage fra tre til to for alle typer af ansættelser. Dermed sikres det, at virksomhedernes samlede finansieringsbidrag til dagpengesystemet forbliver omtrent uændret.

Anbefaling 3.8

- Afskaffelsen af G-dage for korttidsansættelser under tre måneder tilbagerulles, og reglerne harmoniseres for alle typer af ansættelser.
- Antallet af G-dage nedsættes fra tre til to dage

Anbefalingerne vil medføre, at afskedigelser i ansættelsesforhold af mere end tre måneders varighed, der i dag er pålagt tre G-dage, fremover vil blive pålagt to G-dage. Det vil dermed i disse tilfælde blive relativt billigere at afskedige og hjemsende. Omvendt vil korte ansættelsesforhold blive pålagt to G-dage.

Det forventes, at den positive effekt ved at genindføre to G-dage for korttidsansættelser omtrent opvejer de negative effekter af at gå fra tre til to G-dage for længerevarende ansættelser, og at udgifterne for virksomhederne derfor forbliver omtrent de samme.

3.9. Konsekvenser af de samlede anbefalinger

Hovedelementerne i Dagpengekommissionens anbefalinger til nyt dagpengesystem sikrer tilsammen, at trygheden øges og incitamenterne styrkes. Anbefalin-

gerne vil sikre et dagpengesystem, hvor det bliver mere attraktivt og trygt at søge alle typer af job, herunder job af kortere varighed. Resultatet vil være et mere fleksibelt og dynamisk arbejdsmarked, hvor færre opbruger dagpengeretten. Anbefalingerne lever samtidig op til kommissoriets betingelser om, at de hverken må forværre strukturerne på arbejdsmarkedet eller svække de offentlige finanser.

Effekterne af de enkelte forslag på de offentlige finanser, beskæftigelse og opbrug af dagpengeret fremgår af *tabel 3.5*.

Tabel 3.5 Konsekvenser af dagpengekommissionens anbefalinger

	Merudgifter (mio. kr.)	Beskæftigelses-virkning	Ændring i dag-pengeophør
To års dagpengeret med mulighed for forlængelse i op til et år (beskæftigelse kan forlænge i forholdet 1:2)	690	-2.330	-1.330
Satsberegning på baggrund af bedste 12 ud af seneste 24 måneder	110	-410	20
Dagpengeretten forbruges i timer	420	-1.320	-570
To karensdage hver tredje måned (kan undgås med 15 dages beskæftigelse i løbet af tre måneder)	-890	2.760	-150
Dimittendsats på 78 pct.	-290	940	-80
Supplerende dagpenge (otte måneder, forbruges i måneder og genoptjenes fleksibelt i forholdet 1:2)	30	0	0
Én måned uden ydelse ved indplacering, hvis den samlede dagpengeperiode de seneste otte år overstiger fire år.	-50	100	0
To G-dage for alle ansættelseslængder	-10	0	0
Regler for overskydende timer afskaffes	40	0	0
Indkomstbaseret optjening af dagpenge-retten	-70	250	0
I alt	**-20**	**0**	**-2.120 (-1.700 - -2.800)**

Anm.: Merudgifter er ændringer i den offentlige saldo efter skat og tilbageløb i forhold til et fuldt indfaset dagpengesystem med maksimal to års dagpengeret og et ledighedsniveau svarerende til den strukturelle ledighed, inkl. adfærd. Eventuelle afvigelser i summerne skyldes afrundinger.
Kilde: Beregninger på dagpengemodellen samt RAM og eIndkomstregistret.

Der er til beregning af skønnene taget udgangspunkt i dagpengemodellen, som er udviklet til netop det formål. Modellen bygger i sin kerne på den adfærdsvirkning, som blev observeret i forbindelse med afkortningen af dagpengeperioden i 2010.

Det er Dagpengekommissionens vurdering, at det empiriske grundlag skaber et retvisende fundament for de økonomiske skøn. Der er imidlertid en del af Dagpengekommissionens anbefalinger, som er ændringer af den helt grundlæggende indretning af dagpengesystemet, og her er det empiriske fundament svagt. Det drejer sig i særligt om de forslag, som omhandler de øgede incitamenter til kortvarigt beskæftigelse gennem hele dagpengeperioden. Større og tydeligere incitamenter til korttidsansættelser vil øge det effektive udbud af

arbejdskraft til denne type af job, og dermed kan også efterspørgslen stige, fordi virksomhederne får bedre mulighed for at tiltrække kvalificeret arbejdskraft.

Hvis man indretter dagpengesystemet anderledes end tidligere, fx ved at indføre karensdage hver tredje måned betinget på lav beskæftigelse, er det udtryk for en ordning, der ikke tidligere har eksisteret i systemet. Derfor er effekterne også svære at skønne over.

Det samme gælder eksempelvis reglerne om en beskæftigelseskonto, som skal tilskynde ledige til fra første ledighedsdag at optjene beskæftigelse på beskæftigelseskontoen. Hvis ledige – ligesom alle andre – ikke i alle tilfælde handler fuldstændigt rationelt, *jf. kapitel 1*, vil virkningen som følge heraf sandsynligvis ikke blive opfanget af modellen.

Dagpengekommissionens anbefalinger vurderes samlet set at være neutrale i forhold til beskæftigelsen, når de forventede positive adfærdsøkonomiske effekter inddrages. Hertil kommer yderligere mulige positive effekter, som det ikke har været muligt at indarbejde i dagpengemodellen på grund af manglende empirisk grundlag. Forslagene, der særligt sigter mod at øge trygheden i systemet, trækker i retning af en lidt lavere beskæftigelse, mens forslagene, der styrker incitamenterne til beskæftigelse, trækker i modsat retning. Eksempelvis vurderes forslaget om en fleksibel genoptjening af retten til dagpenge at reducere beskæftigelsen med 2.300 personer, mens forslaget om gentagne karensdage for personer med uafbrudt ledighed anslås at styrke beskæftigelsen med 2.800 personer.

Kommissionens anbefalinger gør ikke dagpengesystemet dyrere. De er samlet set neutrale for de offentlige finanser. Hertil kommer ligeledes yderligere positive adfærdsøkonomiske effekter, som på grund af manglende empirisk grundlag, ikke er medregnet. De forslag, der øger trygheden, og sikrer at færre personer opbruger retten til dagpenge, øger de offentlige udgifter til dagpengesystemet. Omvendt er forslagene, der styrker incitamenterne til beskæftigelse med til at reducere de offentlige udgifter.

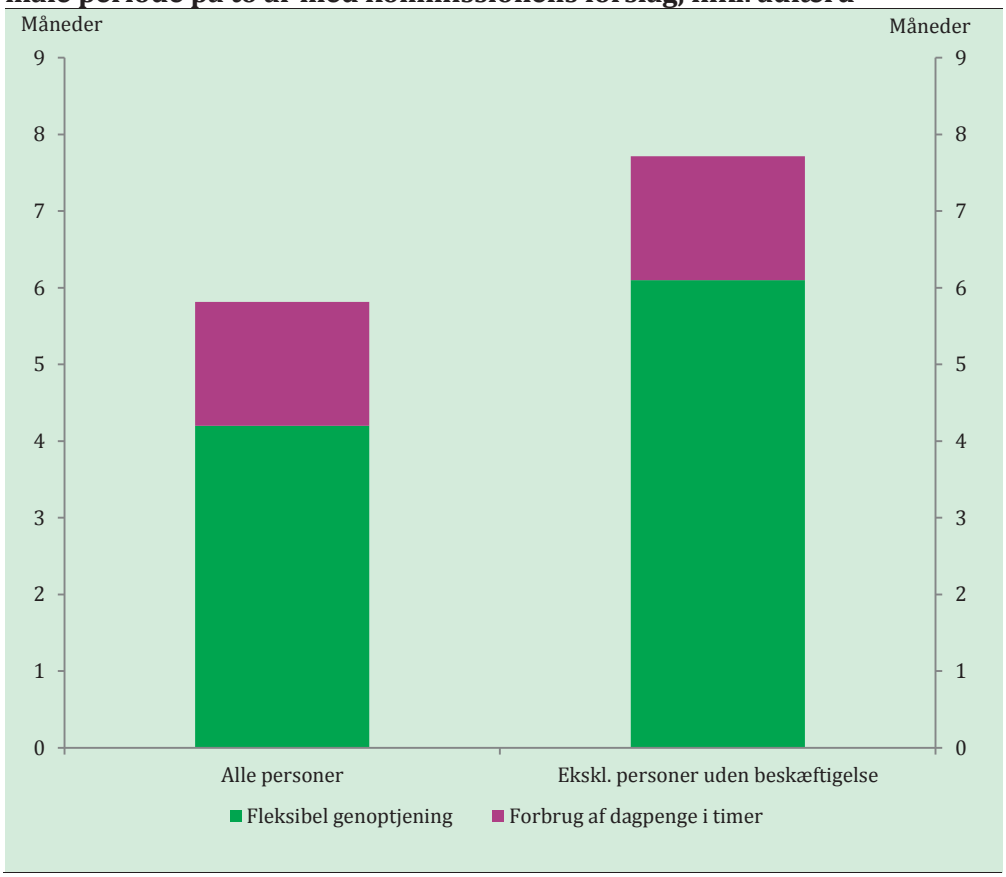
Dagpengekommissionen vurderer, at der kan være positive effekter på beskæftigelsen ud over de, der er medtaget i beregningerne i tabel 3.6. Der er imidlertid ikke et erfaringsmæssigt grundlag, der kan begrunde, at disse medtages i beregningerne. I det omfang de positive effekter opnås, vil beskæftigelsesvirkningerne kunne påvirke både de offentlige finanser i positiv retning og reducere antallet af personer, som opbruger dagpengeretten.

Grundlaget for kommissionens effektvurderinger er nærmere beskrevet i den tekniske rapport, *Dagpengemodellen – Teknisk analyserapport*.

Dagpengekommissionen har endvidere regnet på, hvor meget dagpengeperioden ventes at blive forlænget med, hvis kommissionens anbefalinger gennemføres. I gennemsnit kan personer, der opbruger den normale dagpengeret på to år, se frem til en forlængelse på næsten seks måneder.

De nuværende erfaringer viser dog, at man ikke kan regne med, at alle kommer til at arbejde selv lejlighedsvis undervejs i dagpengeforløbet. Det gælder knap en fjerdedel i dag. Forventningen er, at flere ledige vil have beskæftigelse i løbet af deres ledighedsperiode. Det skyldes, at det foreslåede dagpengesystem fremmer tilskyndelsen til job og øger dermed tilknytningen til arbejdsmarkedet. Hvis man ser bort fra dem, der slet ikke arbejder, bliver den gennemsnitlige forlængelse for øvrige dagpengemodtagere næsten otte måneder, *jf. figur 3.3*.

Figur 3.3 Gennemsnitlig forlængelse af dagpengeperioden efter den normale periode på to år med kommissionens forslag, inkl. adfærd



Anm.: I en gennemsnitsbetragtning forlænges dagpengeperioden for dem, der opbruger i det toårige dagpengesystem, med 4,2 måneder inkl. adfærd. Beregningerne er foretaget uden et minimum på, hvor lidt perioden kan forlænges.
Kilde: Beregninger på dagpengemodellen.

De gennemsnitlige forlængelser af dagpengeretten for de knap 9.000 personer, der opbruger dagpengeretten, fordeler sig meget forskelligt. Det skønnes, at ca. 2.000 personer får forlænget dagpengeperioden med lidt over 12 måneder, *jf. tabel 3.6*.

Tabel 3.6 Fordelingen af gennemsnitlige forlængelser for den anbefalede model (inkl. adfærd)

Antal personer opdelt efter gennemsnitlig forlængelse af dagpengeperioden	Anbefalede model
0	500
0-2	3.500
2-4	1.000
4-6	500
6-8	500
8-10	500
10-12	500
>12[1)]	2.000
I alt	**9.000**

Anm.: Forlængelsen er beregnet som et gennemsnit over den enkelte persons umiddelbare maksimale forlængelse opregnet til at afspejle effekten inkl. adfærd. Beregningerne er foretaget uden et minimum på, hvor lidt perioden kan forlænges. Antal personer er afrundet til nærmeste 500 personer. På grund af afrunding kan der være forskel på summer og totaler. Når næsten alle får en forlængelse "inkl. forbrug i timer", så skyldes det, at personer, som fx bliver ledige midt i en uge vil få en forlængelse. Derved vil en relativ stor del af de personer, der opnår den maksimale forlængelse på 12 måneder, opnå en forlængelse på lidt mere end 12 måneder. 1) Forlængelsen ud over 12 måneder skyldes overgangen fra forbrug i uger til forbrug i timer.
Kilde: Beregninger på dagpengemodellen.

Det fremgår af tabellen, hvor meget kommissionens forslag om fleksibel genoptjening og forbrug i timer potentielt vil kunne forlænge dagpengeperioden for de 9.000 personer, der vil opbruge dagpengeretten uden kommissionens forslag.

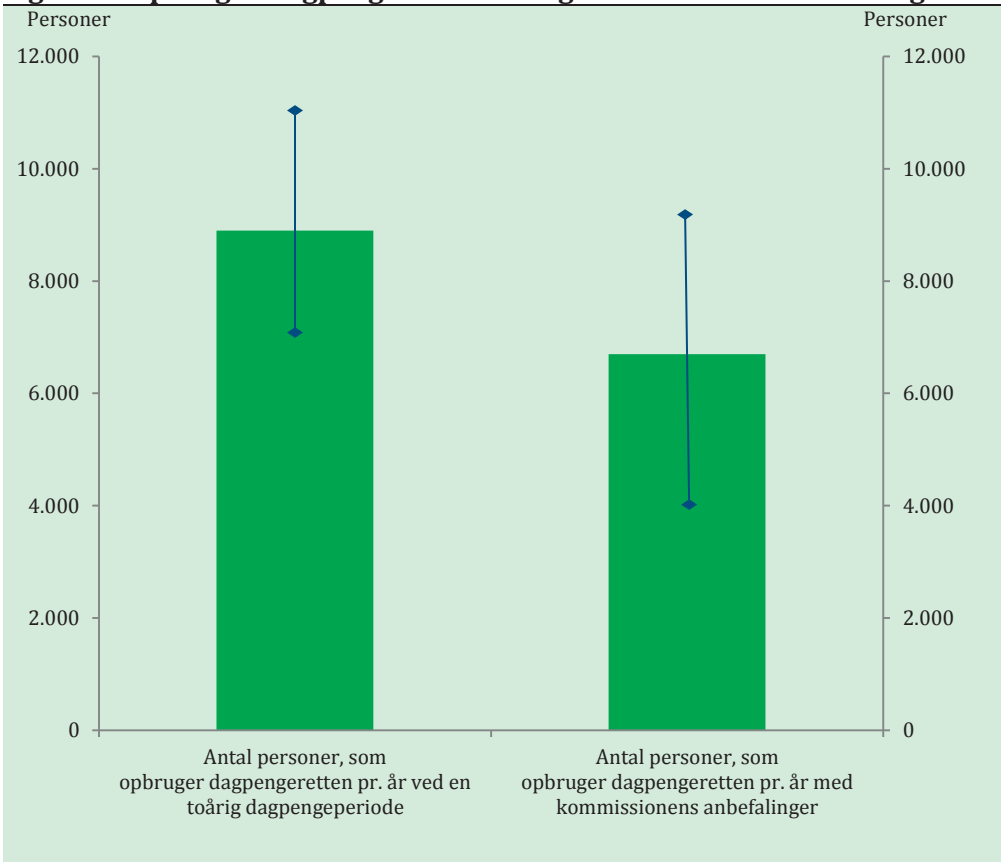
Hvad tabellen ikke fortæller noget om er, hvor mange der rent faktisk ender med ikke at opbruge dagpengeretten som følge af forslagene. Den forlængede dagpengeperiode og tilskyndelsen til småjob giver nemlig ledige ekstra tid til og muligheder for at finde det faste job, som medfører, at hvis de senere skulle blive ledige igen, så vil de have tilstrækkelig beskæftigelse til at opnå en helt ny toårig dagpengeret.

Samlet set skønnes antallet, der opbruger retten til dagpenge, at blive reduceret med 2.100 personer. De pågældende 2.100 personer kan fordele sig på alle de længder af forlængelse, der er angivet i tabel 3.8. Personer, der får forlænget dagpengeretten med to måneder vil fx undgå at opbruge dagpengeretten, hvis de inden for de to måneder opnår varig beskæftigelse.

Skønnet for reduktionen i antallet af personer, der opbruger dagpengeretten med kommissionens forslag, er dog forbundet med stor usikkerhed. Antallet skønnes at kunne ligge i et interval på mellem 1.700 og 2.800 personer. Dermed kan effekten være en reduktion på mellem 15 og 40 pct. Uden Dagpengekommissionens forslag ligger middelskønnet for det forventede niveau på knap 9.000 personer, hvilket reelt vil sige et niveau på mellem 6.800 og 11.100 personer, *jf. figur 3.4.*

Med forslaget er forventningen til, hvor mange der vil opbruge dagpengeretten, faldet til 6.700 personer, hvilket vil sige et niveau på mellem 4.000 og 9.400 personer.

Figur 3.4 Opbrug af dagpengeret – uden og med kommissions forslag



Kilde: Beregninger på dagpengemodellen.

I de seneste par år har særskilt mange mennesker opbrugt retten til dagpenge på grund af indfasningen af dagpengereformen fra 2010 under en økonomisk krise. Fremadrettet forventes niveauet at aftage gradvist, og kommissionens anbefalinger vil bidrage til en yderligere reduktion. Det er der især to grunde til. Den ene er forslaget om fleksibel genoptjening og forlængelse af retten til dagpenge. Det giver ledige, der har vanskeligt ved at finde arbejde, længere tid til at finde det. Den anden grund er, at forbrug af dagpengeretten fremover tælles i timer og ikke i hele uger.

KAPITEL 4

Et mere digitalt dagpengesystem

Dagpengekommissionen mener, at dagpengesystemet skal moderniseres og i højere grad indrettes efter den virkelighed, der eksisterer i det 21. århundrede. Det skal være mere digitalt, registerbaseret og automatisk end i dag og bevæge sig mere væk fra de manuelle registreringer, egne indberetninger fra ledige og behov for kontrol.

Dagpengesystemet er på en del områder allerede i dag fulgt med tiden. Meget ser anderledes ud nu end for fx 25 år siden. A-kassernes administration er i vidt omfang digitaliseret, elektroniske registreringer og selvbetjeningsløsninger er kommet i stedet for dagpengekort og blanketter, og ledige dokumenterer nu jobsøgningsaktiviteter online.

Men på visse områder hænger systemet fortsat fast i fortiden. Systemet er selvfølgelig blevet justeret, tilpasset og reformeret. Den nuværende dagpengelov fylder 45 år, og mange af lovens principper bygger på den mere end 100 år gamle første lov om arbejdsløshedsforsikring fra 1907.

Kommissionens konkrete anbefalinger til et mere moderne og digitaliseret dagpengesystem handler om tre ændringer. For det første skal systemet indrettes inden for måneder i stedet for uger. For det andet bør arbejdsindkomst træde i stedet for arbejdstimer. Man skal dokumentere, at man har haft en reel tilknytning til det danske arbejdsmarked, har bidraget til systemet, og har haft arbejdsindkomst – og tabt den – for at få adgang til dagpengesystemet. For det tredje bør digitalt og registerbaseret træde i stedet for manuelt, håndholdt, tro-og-love-erklæringer og kontrol.

4.1. Måneder frem for uger

Dagpengesystemet skal i højere grad afspejle den virkelighed, der gælder for de fleste familiers husholdningsøkonomi. Og den er baseret på måneder. De færreste forholder sig til deres budget på dags- eller ugebasis. Banken informerer én gang om måneden om kommende betalinger til fx husleje, børneinstitutioner, lån og telefonabonnementer.

De fleste får udbetalt løn én gang om måneden, *jf. tabel 4.1*. Blandt ledige er andelen af månedslønnede dog lidt lavere – knap otte ud af ti.

Tabel 4.1 Ugeløn, fjortendagesløn eller månedsløn blandt forsikrede, pct.

Lønperiode	Samtlige lønmodtagere	Ledige
Måned	86	77
14 dage	11	16
1 uge	0	1
Andet[1]	3	6
I alt	100	100

Anm.: September 2014. Der er taget udgangspunkt i næstsidste måned med løn inden overgangen til ledighed. 1) Der kan fx være tale om selvstændige, som udbetaler løn til sig selv, afbrudte ansættelsesforhold og personer med løsere tilknytning til en arbejdsgiver.
Kilde: Beregninger på eIndkomstregistret.

Derfor forekommer det ulogisk, at de mange månedslønnede pludselig skal til at forholde sig til *uger*, den dag de får brug for forsikringen og skal have dagpenge. Det har en række negative konsekvenser, og det bør ændres, så opgørelsen af dagpenge fremover – som det meste andet i vores økonomiske liv – sker i måneder.

Et månedsbaseret system vil være naturligt for mennesker, som i forvejen får månedsløn. For andre – fx ugelønnede eller personer med varierende arbejdstid – vil det månedsvise muligvis være nyt. For dem kan det måske være svært at angive, hvor meget de præcist har arbejdet i løbet af en kalendermåned. En bagatelgrænse vil sikre, at systemet kan fungere smidigt, og at uoverensstemmelser i enkelte måneder i forhold til eIndkomstregistret vil blive klaret via en administrativ efterregulering. Det bliver ikke nødvendigt med svig-sager som i dag, når der konstateres afvigelser ved den kvartalsvise kontrol.

Et system, der opgøres på måneder frem for uger, har tilmed den konsekvens, at dagpengeudbetalingen i langt højere grad end i dag kan basere sig på registre. Det er i sig selv et afgørende mål for Dagpengekommissionen. Rygraden i digitaliseringen er det såkaldte eIndkomstregister, der i forvejen håndterer borgernes indkomstskat.

Nedenfor beskrives, hvordan registerbaserede oplysninger i eIndkomstregistret vil skabe et mere gennemskueligt system. Alle relevante parter – a-kasser, jobcenteret og den ledige – vil kunne få adgang til de samme oplysninger. Og systemet vil kunne opbygges langt mere omkostningseffektivt og sikkert, end man kender det i dag. Fx vil behovet for at indhente lønsedler fra ledige blive reduceret markant med den nye satsberegning. Endelig vil dagpengeudbetalingerne i meget mindre grad bygge på lediges egne indberetninger, hvilket mindsker risikoen for fejl, øger retssikkerheden og mindsker behovet for kontrol. Det øger derved hele systemets legitimitet.

Måneden, som den centrale tidsenhed, skal gælde flere elementer i dagpengesystemet. I dag opgøres optjening og genoptjening på baggrund af månedsvise

oplysninger. Fremover skal det også gælde i forhold til satsberegningen (som gennemgås i næste afsnit), referenceperioden og i forhold til opgørelse af dagpengeudbetalingen.

Referenceperioden, som er den periode, hvor dagpengeretten kan bruges, bliver i dag talt i uger. Den vil fremover blive talt i måneder. Ændringen er dog af mere teknisk karakter og har ingen større konsekvenser.

Også dagpengeudbetalingen opgøres fremover i måneder. Det tjener først og fremmest en række formål i forhold til digitalisering og automatisering. Især i forhold til opgørelse og forbrug af dagpenge, vil det føre til en mere logisk og gennemskuelig situation for dagpengemodtagerne. Har en ledig taget et arbejde nogle dage, er det i dag afgørende, *hvornår* i løbet af en måned arbejdet er udført. Forklaringen er, at dagpengene opgøres pr. uge, og at blot én dags ledighed i en uge klipper en hel uges dagpengeret.

Opgørelse på månedsbasis i stedet for ugebasis – kombineret med forbrug af dagpengeret time for time – vil betyde, at alt arbejde inden for en måned sidestilles. Et eksempel kan illustrere forskellen.

Med det nuværende ugebaserede system kan man med én uges ledighed forbruge to ugers ret til dagpenge. Det sker, hvis man hen over to uger arbejder fem dage – måske to i den ene og tre i den anden uge. I begge uger får man suppleret op med dagpenge, og dermed har man pr. definition forbrugt to ugers ret til dagpenge. Man har så at sige brugt to af sine i alt 104 dagpengeklip.

Det vil ikke ske i det nye system. Det er nemlig ligegyldigt i forhold til dagpengeudbetalingen, om arbejdet er lagt i den ene eller anden uge – der fokuseres alene på antallet af dage. Eller det vil sige: I virkeligheden er det ikke dage, men timer, der regnes med. Med det nye system vil det blive konstateret, at medlemmet har haft timer svarende til fem dages arbejde. De andre fem dage, hvor medlemmet modtager dagpenge for fem dages ledighed (fordelt over de to uger), tælles nu på en anden måde: De giver ikke mere anledning til to ugers mindre dagpengeret. Fem dages forbrug af dagpenge betyder, at der er fem dage mindre at forbruge i fremtiden. Hverken mere eller mindre.

4.2. Arbejdsindkomst frem for arbejdstid

Den anden ændring, som kommissionen finder fordelagtig er, at dagpengesystemet i højere grad skal afspejle dets egentlige formål – at forsikre beskæftigede mod tabt arbejds*indkomst* og ikke arbejds*tid* i tilfælde af ufrivillig ledighed.

Arbejdsindkomst bør træde i stedet for arbejdstid i de tilfælde, hvor det kan bidrage til at sikre, at dagpengesystemet fortsat er en forsikringsordning for personer, der har bidraget til systemet, og som har vist sig i stand til at have en reel tilknytning til det danske arbejdsmarked.

I dag bygger optjeningen og retten til dagpenge på, at man har haft et tilstrækkeligt antal arbejdstimer. Retten til at modtage dagpenge er uafhængig af størrelsen af arbejdsindkomsten, så længe arbejdet er udført på overenskomstmæssige vilkår eller tilsvarende.

Dagpengesystemet er en forsikring mod bortfald af lønindkomst som følge af ufrivillig ledighed, og det centrale adgangskrav til systemet bør derfor være, at man uforskyldt står uden en indkomst, som man har ernæret sig ved over en længere periode.

Bortfald af arbejdsindkomst er vigtigt i dagpengesystemet, men det kan ikke stå alene. Dagpengesystemet skal fortsat være en forsikring mod bortfald af indkomst på grund af mangel på lønnet arbejde. Arbejdsløshedsforsikringen er ikke en forsikring mod alene fravær af tilstrækkelig indkomst. Fravær af tilstrækkelig indkomst er en opgave for det sociale system. Personer, der har mange arbejdstimer, men mangler indkomst, skal fortsat ikke have adgang til dagpengesystemet. Derfor skal adgang til dagpengesystemet forudsætte en reel tilknytning. Det betyder, at den indkomst, der er bortfaldet, har haft en størrelse svarende til, hvad man tjener på det almindelige danske arbejdsmarked.

Personer, hvis tilknytning til arbejdsmarkedet er blevet så svag, at de har opbrugt retten til dagpenge og tømt beskæftigelseskontoen, vil ligeledes blive mødt med et krav om at dokumentere, at de over en periode har forsørget sig selv ved egen lønindkomst, for at opnå adgang til dagpengesystemet igen.

Det bliver mindre krævende for a-kasserne at kontrollere et indkomstkrav som adgang til dagpengesystemet. Og kravet sender et signal om, at dagpengesystemet er for folk, der almindeligvis forsørger sig selv.

Det er en ønsket afledt effekt, at dagpengesystemet i højere grad end i dag kan digitaliseres og automatiseres ved at benytte indkomst og måneder. I dag skal a-kasserne også til en vis grad sammenholde timeoplysningerne fra indkomstregistret med oplysninger fra den ledige. Det vil i langt mindre grad blive nødvendigt fremover.

Brug af arbejdsindkomst ved beregning af adgang til dagpengesystemet

I dag optjener man dagpenge på baggrund af arbejdstimer. Reglen er, at man inden for tre år skal have fået løn for 1.924 timers arbejde, svarende til et års beskæftigelse.

Det system bør ændres. Reglen fremover bør være, at forsikrede får adgang til dagpengesystemet, hvis de inden for de seneste 36 måneder har haft en indkomst af en vis størrelse.

Når indkomst af en vis størrelse er det, der tæller, rejser spørgsmålet sig, om ikke man er i gang med at forskelsbehandle på baggrund af lønnens størrelse.

Svaret er nej. Systemet skal naturligvis indrettes, så det ikke tilgodeser højtlønnede og straffer andre. Det ville det gøre, hvis blot man stillede krav om en bestemt samlet indtægt. Nogen ville kunne opnå den indtægt, og dermed dagpengeretten, i løbet af få måneder, mens det for andre måske ville tage tre eller fire gange så lang tid. Sådan skal det ikke være.

Derfor mener Dagpengekommissionen, at der skal fastsættes en grænse for, hvor meget indkomst man kan tælle med i den enkelte måned, når man skal opnå adgang til dagpengesystemet. Konkret foreslås det, at mindstelønnen i henhold til DI/CO-Industris overenskomst i udgangspunktet sætter niveauet for, hvor meget man kan tælle med pr. måned, svarende til ca. 17.700 kr. (marts 2014). Niveauet er sat ud fra en betragtning om, at de overenskomstdækkede personer på det danske arbejdsmarked skal kunne optjene ret til dagpenge ved at være fuldtidsbeskæftiget i 12 måneder. Alt, hvad man måtte tjene i en måned ud over niveauet, smides i beregningen ud.

Et adgangskrav til dagpengesystemet baseret på indkomst vil have visse konsekvenser for forskellige grupper på arbejdsmarkedet. Konsekvenserne ventes at være som følger:

- Mennesker med ujævne indkomster kan få vanskeligere ved at optjene dagpengeret, fordi optjeningsværdien af måneder med høje indkomster begrænses.
- Det vurderes, at personer, der i det nuværende system kan optjene dagpengeret på almindelige vilkår med arbejdstid i elevperioder, kan få vanskeligere ved at optjene dagpengeret på baggrund af deres elevløn, da den typisk vil ligge under 17.700 kr. pr. måned. Blandt disse kan der være personer, som ikke kan opnå ret til dagpenge på dimittendvilkår, fordi deres erhvervsuddannelse er afsluttet på kortere tid med meritoverførsel.
- Deltidsbeskæftigede med høj løn kan optjene dagpengeret på kortere tid end i dag.

Der er altså nogle, der stilles lidt dårligere end i dag, mens andre stilles lidt bedre. Dagpengekommissionen har regnet på, hvor mange mennesker der kunne være tale om. Resultatet er, at der samlet set er tale om meget få personer, som vil blive stillet anderledes end i dag.

I det omfang nogen inden for en måned tjener mindre end det fastsatte niveau, vil de skulle bruge længere tid på at opnå dagpengeret. Man skal dog i den sammenhæng være opmærksom på, at reglerne allerede i dag er sådan, at man ikke kan optjene ret til dagpenge gennem arbejde til under overenskomsten. Det er imidlertid krævende for a-kasserne at kontrollere det. Med det nye indkomstbaserede optjeningssystem for adgang til dagpengesystemet vil det helt automatisk blive vanskeligere at optjene ret til dagpenge under danske lønninger, og antallet af kontrolsager vil blive reduceret.

Fra midten af 2013 til midten af 2014 blev omkring 26.000 personer indplaceret i dagpengesystemet for første gang, når der ses bort fra dimittender og selvstændige. Det skønnes, at omkring 800 af disse med et indkomstbaseret system ville skulle bruge længere tid på at optjene dagpengeretten. Typisk er det mennesker med kort anciennitet og lav løn eller stærkt varierende indkomst. Hertil kommer et mindre antal personer fra den gruppe, som har opbrugt retten til dagpenge og tømt beskæftigelseskontoen, og som derfor også vil skulle dokumentere, at de over en periode har forsørget sig selv ved egen indkomst for at kunne få adgang til dagpengesystemet igen.

Modsat ville ca. 300 personer optjene dagpengeret hurtigere, typisk højtlønnede deltidsbeskæftigede. Samlet set vurderes der at være omkring 500 færre personer, der nyindplaceres i dagpengesystemet, med mindre de kan øge deres indkomst indenfor optjeningsperioden, sammenlignet med i dag, *jf. arbejdspapir om et digitaliseret og registerbaseret dagpengesystem*.

Forventningen er, at endnu færre personer reelt vil blive påvirket. I dag betyder det fx ikke noget for en freelancers dagpengeret, om han eller hun tjener 100.000 kr. i én måned og 0 kr. i andre. Med et nyt system vil der være et incitament til at få en sådan indkomst fordelt bedre over månederne. Det vil være legitimt i de tilfælde, hvor arbejdet rent faktisk er lagt hen over de måneder, hvori der nu betales rater.

At indtægten i indkomstregistret er den dominerende enhed både ved optjening af adgang til dagpengesystemet og ved beregning af satsen giver en bedre – og for den forsikrede mere gennemskuelig – sammenhæng mellem optjening af dagpengeret og satsberegningen.

Brug af timer ved beregning af genoptjening af dagpengeret

Når først en person har opnået adgang til dagpengesystemet ved indkomst af en vis størrelse over en periode, er der især to fordele ved at opretholde timebegrebet.

For det første sikrer timebegrebet til brug for genoptjening det mest direkte incitament til altid at tage enhver times arbejde, der byder sig på det almindelige arbejdsmarked. Ved indgangen til systemet er der som nævnt et loft over, hvor meget indkomst der kan regnes med. Det forekommer – netop ved indgangen – at være uproblematisk, da langt de fleste rigeligt opfylder kravet. I en periode, hvor den forsikrede er ledig, vil et sådant loft til gengæld være uheldigt. Det vil betyde, at der i visse tilfælde ikke vil være nogen gevinst ved at optjene yderligere indkomst i en måned og dermed til at tage yderligere arbejde.

For det andet giver timebegrebet en mere naturlig sammenhæng mellem det arbejde, der udføres efter indplacering i dagpengesystemet og den forlængelse af dagpengeretten, som det giver mulighed for. Det er nemt at forstå, at en times arbejde giver ret til to ekstra timers dagpenge.

Brug af indkomst ved beregning af satsen

Den nuværende beregning er besværlig. Den tager udgangspunkt i de seneste tre måneders beskæftigelse med mindst to tredjedels beskæftigelse. Der skal så at sige ledes efter et tilstrækkeligt antal løntimer. Herefter bygger satsberegningen så på lønsedler for den pågældende periode, som indsendes af den ledige selv.

I dag sker der en manuel beregning for knap hver femte, der går på dagpenge. Det sker, hver gang der er tvivl om, hvorvidt den maksimale dagpengesats udgør mere end 90 pct. af medlemmets hidtidige løn. En sådan beregning sker på baggrund af fysiske lønsedler fra medlemmerne. I og med at erstatninger for eventuelle bortkomne lønsedler i betydeligt mindre grad vil blive efterspurgt, vil der også for virksomhederne være tale om administrative lettelser.

A-kasserne skal i videst muligt omfang benytte oplysninger om lønindkomst og arbejdstid fra eIndkomstregistret, men flere forhold i det nuværende system kræver manuel behandling og bevirker dermed, at satsberegningen ikke kan automatiseres fuldt ud. Det gælder blandt andet, idet et medlem i visse tilfælde kan fravælge en beregningsperiode, eller hvis der i et beskæftigelsesforhold er dokumenteret fravær uden fuld løn

Derfor anbefaler Dagpengekommissionen, at satsen beregnes på en meget mere simpel måde, som beskrevet i *kapitel 3.* Som det fremgår, har denne satsberegning også en række andre fordele.

Forslaget indebærer, at satsgrundlaget opgøres på baggrund af den gennemsnitlige indkomst de 12 måneder med højest indkomst ud af de 24 seneste måneder. I modsætning til i dag kan det ske automatisk ved brug af eIndkomstregistret.

I beregningen skal der tages udgangspunkt i A-og B-indkomst inklusiv eget pensionsbidrag fraregnet AM-bidrag fra ustøttet beskæftigelse. At dette er grundlaget betyder, at indberetningerne til eIndkomstregistret ændres, så arbejdsgivere m.fl. får pligt til at indberette lønmodtageres eget pensionsbidrag og arbejdsgiverbidrag. Til gengæld bortfalder indberetningen af bruttoindkomst. Perioder med sygedagpenge og barselsdagpenge kan forlænge referenceperioden.

Anbefaling 4.1

- Optjening af adgang til dagpengesystemet som nyforsikret eller efter opbrug af beskæftigelseskontoen sker på baggrund af lønindkomst i eIndkomstregistret.
- A- og B-indkomst fra ustøttet beskæftigelse inden for tre år skal udgøre mindst 212.400 kr. Der kan højest medregnes 17.700 kr. pr. måned.
- Optjeningsperioden kan forlænges på baggrund af:
  - Sygdomsperioder
  - Barselsperioder
  - Pasning handicappet eller alvorligt sygt barn
  - Pasning af døende i eget hjem
- Udbetalingen af dagpenge skal opgøres på månedsbasis.

Et begrænset antal af de personer, som optjener dagpengeret i det nuværende timebaserede system, vil som bekrevet ovenfor enten være længere tid om at optjene dagpengeretten eller ikke være i stand til det på grund af meget lav indkomst. En del af disse personer skønnes i stedet at ville finde arbejde, mens de resterende vil kunne modtage kontanthjælp, hvis de er berettigede.

Som konsekvens heraf vurderes overgangen til indkomstbaseret optjening af dagpengeret at styrke de offentlige finanser med ca. 70 mio. kr. og øge den strukturelle beskæftigelse med 300 fuldtidspersoner, *jf. kapitel 3*.

4.3. Mere digitalt, registerbaseret og automatisk

Dagpengekommissionens tredje forslag til at modernisere dagpengesystem er, at gøre det mere digitalt, registerbaseret og automatisk.

A-kasser landet over trækker i dag på en lang række kilder, når de behandler de enkelte sager. Noget eksisterer i sagsbehandlingssystemet, noget hos eksterne kilder, noget i eIndkomstregistret, noget indberettes af den ledige, og derudover kan der være andre oplysninger, som a-kassen vurderer er relevante for behandling af sagen.

De forskellige kilder giver input, når der skal tages stilling til, om et medlem har optjent beskæftigelseskravet, skal have genberegnet sin sats eller har opbrugt sin dagpengeperiode.

Dagpengekommissionen mener, at der bør ske en gennemgribende digitalisering, så dagpengesystemets administration hovedsageligt sker på baggrund af registeroplysninger. Det betyder også, at kommissionen mener, at der skal ske en bevægelse væk fra manuel indberetning, selvangivelse og kontrol.

Et digitaliseret dagpengesystem bør kunne honorere tre krav. Det drejer sig om at sikre, at:

- Data opgøres ensartet for alle medlemmer.
- Data stilles løbende til rådighed for alle interessenter.
- Data kan korrigeres af a-kasserne for fejl og mangler i opgørelsesgrundlaget.

Med hensyn til det første – ensartede digitale opgørelser – så vil rygraden i et sådant system være oplysninger, der ligger i eIndkomstregistret. Netop oplysninger i dette register er generelt af høj kvalitet. Blandt andet fordi de danner grundlag for beregningen af, hvor meget den enkelte betaler i skat.

Derudover er registret afgørende for danske virksomheders og myndigheders løbende indbetaling af indkomstskat for de ansatte, *jf. boks 4.1*.

Der er oplysninger om timer eller lønindkomst i registret. Især oplysningerne om indkomst vurderes at være af høj kvalitet. Derudover har oplysningerne den fordel, at de kommer fra en tredjepart. Det er dermed ikke den involverede part, der indberetter, og indberetteren har en selvstændig interesse i, at oplysningerne er rigtige. Kontrollen kan derfor begrænses betydeligt.

Brugen af eIndkomstregistret kan øge gennemsigtigheden i dagpengesystemet, idet oplysninger om optjening og forbrug lettere gøres tilgængelig for medlemmerne, og der vil være sammenhæng mellem medlemmernes oplysninger til SKAT og dagpengesystemet.

Et dagpengesystem, der baserer sig på eIndkomstregistret, skal koordineres med SKAT. Det skal fx sikres, at data er så korrekte og aktuelle som muligt, og at de løbende tilpasses de behov, der opstår i et digitaliseret dagpengesystem.

Boks 4.1 Fakta om eIndkomstregistret

eIndkomstregistret omfatter på månedsbasis oplysninger om personer med blandt andet AM-bidragspligtig A- og B-indkomst og indeholder oplysninger om blandt andet, arbejdsindkomst, løntimer og lønperioder. I forhold til B-indkomst indberettes der ikke løntimer.

eIndkomstregistret indeholder ikke oplysninger om udenlandsk indkomst og selvstændiges indtægter, medmindre den selvstændige har udbetalt A-indkomst, fx fra et selskab.

eIndkomstregistret indeholder heller ikke oplysninger om, hvorvidt ansættelsen er med løntilskud eller anden form for støtte til beskæftigelsen. Disse oplysninger hentes ved samkørsel med andre registre uden forsinkelse.

Indberetningerne til eIndkomstregistret sker på månedsbasis. Arbejdsgivernes indberetninger skal senest være afgivet til registret den 10. i måneden, efter den måned indberetningen dækker. For offentlige arbejdsgivere og større private arbejdsgivere foreligger indberetningen den sidste hverdag i den måned, oplysningerne vedrører.

Arbejdsgiverne skal i alle indberetninger af A-indkomst angive lønperiodens start- og slutdato, samt timetallet. Lønperiodens længde og antallet af timer er udgangspunkt for beregning af ATP-bidraget. For at beregne ATP-bidrag er der imidlertid kun behov for at opgøre timetallet i overordnede intervaller, hvorfor den præcise timeopgørelse ikke har økonomisk relevans for arbejdsgiveren.

Oplysningerne om lønperioder – det vil sige den periode inden for en måned, som en registreret indkomst hidrører fra – har heller ikke den samme høje kvalitet, da lønperioderne ikke nødvendigvis har økonomisk relevans for arbejdsgiveren. Lønperioden kan ikke bruges til at identificere dage uden beskæftigelse, idet der ikke indberettes timer pr. dag.

Som nævnt anbefaler Dagpengekommissionen, at det sikres, at data opgøres ens for alle forsikrede på tværs af a-kasser. Et centralt begreb i den sammenhæng er *tællere*. Altså fx, hvordan man tæller dage i en optjenings- eller referenceperiode, tæller indkomst til beregning af dagpengesats, eller tæller forbrug af dagpengeret. Mange af disse tællere ligger i dag decentralt, hvilket der bør laves om på. De skal opgøres ensartet på tværs af a-kasser og ligge i et centralt system. Ligebehandlingen af ledige øges, og retssikkerheden styrkes.

Det hænger sammen med det andet krav – at alle interessenter skal have adgang til samme oplysninger. De forskellige tællere skal stilles til fuld rådighed for både a-kasser, myndigheder og det enkelte medlem.

Tællerne integreres for a-kasser og kommuner i deres respektive sagsbehandlings- og ledelsesinformationssystemer, mens data for medlemmerne kan gøres tilgængelige på fx borger.dk, a-kassernes egne hjemmesider og/eller jobnet.dk, hvor medlemmerne i forvejen har adgang til en lang række oplysninger om deres ledighed, søgeaktivitet og indsatsen i ledighedsforløbet.

Det tredje krav, der skal honoreres, er, at a-kasserne skal have mulighed for at håndtere, at registeroplysninger kan indeholde fejl og mangler. Vigtige data kan være forkerte, forsinkede eller helt mangle i digital form (fx oplysninger om udenlandsk indkomst). A-kasserne skal – på baggrund af centralt fastsatte anvisninger – kunne foretage manuelle rettelser på baggrund af nye oplysninger samt registrere og dokumentere oplysningerne. Herefter skal tællerne beregnes på ny.

Der er næppe tvivl om, at et mere digitalt, registerbaseret og automatisk dagpengesystem vil kunne give anledning til administrative lettelser i a-kasserne. A-kassernes udgifter til administration udgør årligt i størrelsesordenen 3 mia. kr. Det dækker administration i forbindelse med udbetaling af dagpenge og efterløn, a-kassernes indsats for medlemmerne, herunder samtaler, samt øvrig administration fx i forbindelse med kontingentfritagelse. Det er usikkert, hvor stor en del af administrationen, der vedrører udbetaling af dagpenge.

Størrelsen af den potentielle administrative lettelse afhænger i høj grad af, om systemet digitaliseres fuldt ud, og i hvilket omfang der saneres i særregler.

A-kassernes opgørelse af beskæftigelseskrav og satsberegning er allerede i dag i et vist omfang baseret på eIndkomstregistret. Udbetalingen og opgørelsen af dagpenge sker derimod på baggrund af medlemmernes tro- og loveoplysninger på dagpengekortet. Her skal de forsikrede fx oplyse om eventuelt arbejde. A-kasserne gennemfører kvartalsvis kontrol af medlemmernes oplysninger om arbejde og indtægter, hvor oplysningerne sammenholdes med oplysningerne i eIndkomstregistret.

Der kan derfor opnås en digitaliseringsgevinst samt en større retssikkerhed, hvis dagpengeopgørelsen som udgangspunkt baseres på oplysninger fra eIndkomstregistret. Samtidig begrænses behovet for kontrol. Tredjemandsoplysningerne sammenkørt med medlemmets indberetning giver større sikkerhed i forhold til datakvalitet. Resultatet vil være større sikkerhed for korrekte udbetalinger. Når systemet er indfaset og gennemtestet, kan det overvejes at fjerne a-kassernes hjemmel til at indhente lønsedler hos virksomhederne.

Der vil dog være en udfordring ved at basere dagpengesystemet på eIndkomstregistret. Registret kan være op til knap en halv måned forsinket i forhold til månedens afslutning. Et problem opstår fx, hvis sidste lønindberetning er afgørende for at opfylde beskæftigelseskravet, eller hvis fradrag i dagpengene baseres direkte på ufuldstændige oplysninger i eIndkomstregistret. Problemstillingen kan dog håndteres ved en model, hvor medlemmet forskudsregistrerer de manglende oplysninger. Registreringerne vil efterfølgende kunne valideres.

Der vil være basis for at skabe en udførlig arbejdsløshedsstatistik, hvis der, som anbefalet, skabes centrale ensartede datagrundlag. En sådan statistik vil gøre det lettere at følge op og styre. Kommissionen mener, at der bør nedsættes et

udvalg om arbejdsløshedsstatistik med deltagere fra Beskæftigelsesministeriet, Finansministeriet, LO, FTF, DA og KL.

Et sådant udvalg vil have den fordel, at det kan skabe konsensus om tallene og forståelse af dem. Udvalget bør blandt andet udgive en årlig rapport, som beskriver den overordnede udvikling i arbejdsløsheden.

Anbefaling 4.2

- Dagpengesystemet skal indrettes, så oplysningerne i eIndkomstregistret kan anvendes i videst muligt omfang. Det betyder, at:
  - Dagpenge skal udbetales foreløbigt for at tage højde for periodiseringen i indkomstregisteret.
  - A-kasserne får mulighed for at kontrollere oplysningerne på selvangivelsen på baggrund af eIndkomstregistret.
  - Eventuel efterregulering gennemføres administrativt og ikke som svig-sager.
  - De forskellige tællere skal opgøres ensartet på tværs af kasser og baseres på de samme oplysninger og opgørelses- og beregningsmetoder.
- De forskellige tællere skal stilles til fuld rådighed for både a-kasser, kommuner, det enkelte medlem og relevante centrale myndigheder.
- Det skal være muligt for a-kasserne at korrigere opgørelsesgrundlaget for mangelfulde eller misvisende data og efterfølgende opgøre de forskellige tællere på ny for de pågældende medlemmer.
- Der nedsættes et udvalg om arbejdsløshedsstatistik, som udgiver en årlig rapport om den overordnede udvikling i arbejdsløsheden, herunder:
  - Varigheden af arbejdsløsheden og udfald fra dagpengesystemet
  - Aktiveringsgraden
  - Udsatte gruppers tilknytning til arbejdsmarkedet
  - Status for personer, som har opbrugt dagpengeretten
  - Dimittendarbejdsløshed
  - Forsikringsgrad og kompensationsgrad
  - Ledige stillinger

KAPITEL 5

Et mere enkelt dagpengesystem

Kompleksiteten i det danske dagpengesystem er betydelig. Der er mange regler, mange undtagelser og mange sær- og overgangsbestemmelser. De er alle skabt med et formål, fordi mennesker er forskellige og enkelte grupper i konkrete situationer bliver ramt, hvis ikke der for netop dem skabes særlige regler, som bryder med de hovedprincipper, der styrer dagpengesystemet. Da reglerne administreres af 25 forskellige a-kasser har en stor detaljeringsgrad haft et retssikkerhedsmæssigt formål.

Kompleksiteten tjener altså et formål, men har også en pris. De fleste, der arbejder med dagpengesystemet kan bekræfte, at det samlede regelsæt mildest talt er kringlet, tungt og bureaukratisk at administrere. Endvidere er nogle af disse særregler og knopskydninger blevet overflødige, fordi samfundet har ændret sig, og behovet er væk.

Dagpengekommissionen mener, at systemet kan og bør forenkles. Det skal være lettere for den enkelte at gennemskue sine rettigheder og pligter. Systemet skal være lettere at administrere, og dagpengesystemet skal indrettes, så det i videst muligt omfang er baseret på registre og derved bliver mere digitalt og automatisk.

Dagpengekommissionen har på den baggrund gennemgået indretningen af hovedelementerne i dagpengesystemet. Det gælder optjeningsperioden for dagpenge, referenceperioden af dagpengeforbrug og en række andre særregler.

Mulighederne for at øge automatiseringen af dagpengesystemet blev analyseret i 2013, *jf. Øget automatisering i beregning af A-dagpenge, Slotholm 2013*. Dette er kilden, når der nedenfor henvises til *analysen fra 2013.* Se i øvrigt *arbejdspapir om et digitaliseret og registerbaseret dagpengesystem.*

5.1. Forlængelse af optjeningsperioden

For at få ret til dagpenge skal man i dag have arbejdet et vist antal timer inden for de seneste tre år, optjeningsperioden. Perioden på tre år kan forlænges til op til fem år, hvis der er særlige forhold, der taler for det. Reglerne betyder, at

forsikrede i særlige livssituationer sidestilles med andre. Det gælder fx ved sygdom, barsel eller pasning af handicappet/alvorligt syge børn eller døende nærtstående. Perioden kan forlænges ud over fem år med en resterende periode med pasning af handicappet/alvorligt syge børn.

Der er i lovgivningen mindst ni muligheder for at forlænge optjeningsperioden, men de færreste af dem bruges reelt. I analysen fra 2013 blev brugen analyseret via en undersøgelse i a-kasser. To spørgsmål var i fokus: Nemlig, *hvor tit* og *med hvilken begrundelse* er en forlængelse blevet brugt?

Analysen viser, at langt de fleste medlemmer – knap 94 pct. – optjener ret til dagpenge *uden* brug af forlængelse. For de øvrige, altså dem der bruger forlængelserne, viser tre begrundelser sig at være de dominerende: Sygdom, barsel og pasning af nærtstående. Det sidste omfatter et handicappet barn, et alvorligt sygt barn eller en nærtstående døende.

Dagpengekommissionen anbefaler, at kun de nævnte forlængelsesmuligheder bevares. Det er disse, der bruges mest, og de kan digitaliseres og styres automatisk af a-kasserne. Forslaget har næppe store økonomiske konsekvenser, da de mest benyttede forlængelsesmuligheder bevares.

Til gengæld afskaffes de situationer, der er omfattet af muligheden for at få forlænget optjeningsperioden og som kun bruges i begrænset omfang og som ikke kan digitaliseres. For de regler, der afskaffes, se a*rbejdspapir om et digitaliseret og registerbaseret dagpengesystem*.

Anbefaling 5.1

- De situationer for forlængelse af optjeningsperioden, som bruges mest og kan digitaliseres, bevares mens øvrige forlængelsesmuligheder afskaffes.
- Optjeningsperioden kan dermed forlænges med perioder, hvor der udbetales:
  - sygedagpenge
  - barselsdagpenge
  - støtte til pasning af handicappet/alvorligt sygt barn/døende nærtstående

5.2. Forlængelse af referenceperioden

På samme måde, som ved optjening af ret til dagpenge, er der regler for perioden, inden for hvilken man kan få udbetalt dagpenge. Man kan i dag få to års dagpenge inden for en treårig periode, den såkaldte referenceperiode. Også den kan forlænges, når særlige forhold taler for det.

Argumentet er det samme som i forhold til optjening: Muligheden for forlængelse er et udtryk for, at det ikke skal komme medlemmet til skade, at pågældende ikke har haft mulighed for at gøre brug af ydelsesretten som følge af de situationer, der er omfattet af forlængelsesmulighederne. Der er i lovgivningen

15 muligheder for at forlænge referenceperioden, men de færreste af dem bruges reelt. Også det følger af analysen fra 2013. Igen var spørgsmålene til a-kasserne, *hvor tit* og *med hvilke begrundelser* er en forlængelse blevet brugt?

Analysen viser, at tre grunde til forlængelse er helt dominerende; nemlig at medlemmet i en periode har modtaget sygedagpenge, barselsdagpenge eller støtte efter serviceloven til at passe et handicappet barn.

Perioder, hvor medlemmer passer nærtstående døende, er ofte meget korte. Varigheden af øvrige forlængelser er ukendte, da a-kasserne kun sjældent benytter dem.

Dagpengekommissionen anbefaler, at kun de tre mest brugte forlængelsesgrunde bevares. De kan digitaliseres og styres automatisk af a-kasserne. Det betyder, at de samme situationer, som kan forlænge referenceperioden, kan forlænge optjeningsperioden. Harmoniseringen af reglerne betyder i sig selv en forenkling af regelsættet.

Forslaget har næppe store økonomiske konsekvenser, da de mest benyttede forlængelsesmuligheder bevares.

Til gengæld afskaffes de forlængelsesmuligheder, som er mindre brugte og som ikke kan digitaliseres. Det gælder fx en række forlængelsesmuligheder, som relaterer sig til regelsæt, der er ophævet for mange år siden. For de regler, der afskaffes, se *arbejdspapir om et digitaliseret og registerbaseret dagpengesystem*.

Anbefaling 5.2

- De situationer for forlængelse af referenceperioden, som bruges mest og kan digitaliseres, beholdes, mens øvrige forlængelsesmuligheder afskaffes.
- Referenceperioden kan dermed forlænges med perioder, hvor der udbetales:
  - sygedagpenge
  - barselsdagpenge
  - støtte til pasning af handicappet/alvorligt sygt barn/døende nærtstående

5.3. Optjening af andet end løntimer

Retten til dagpenge opnås ved, at et a-kassemedlem inden for tre år har præsteret, hvad der svarer til 52 ugers fuldtidsarbejde (34 ugers arbejde for deltidsforsikrede). Hovedreglen er, at beskæftigelseskravet for ret til dagpenge opfyldes på grundlag af løntimer indberettet til eIndkomstregistret. I udgangspunktet tælles helt almindelige løntimer – altså timer, udført på almindelige løn- og arbejdsvilkår.

Andet end almindelige danske løntimer kan også tælle med. Det gælder fx et job i udlandet, et hverv som politiker, eller udbetalinger fra Lønmodtagernes Garantifond (ved virksomhedslukninger).

Hvor meget disse alternativer til løntimer fylder, indgår i analysen fra 2013, ligeledes baseret på en undersøgelse i a-kasser. Spørgsmålene var, *hvor tit* man tæller andet end løntimer, og *hvad* man typisk tæller med?

Resultatet er, at omfanget er beskedent. Forklaringen er, at a-kasserne starter med at tælle almindelige løntimer (i eIndkomstregistret). Kun i de situationer, hvor det ikke er nok, kigger man på andre muligheder. Og når man gør dét, så finder man typisk kun få timer. Disse timer er sjældent lige præcist de timer, der er afgørende for retten til dagpenge.

Dagpengekommissionen anbefaler derfor, at kun de forhold, der kan digitaliseres, medregnes. For de forhold, der afskaffes, se a*rbejdspapir om et digitaliseret og registerbaseret dagpengesystem*.

Forslaget har næppe store økonomiske konsekvenser, da der kun i beskedent omfang indgår andet end løntimer i opgørelsen af beskæftigelseskravet.

Anbefaling 5.3

- De forhold, der kan medregnes til beskæftigelseskravet og som bruges mest og kan digitaliseres, fastholdes. Det gælder:
  - Feriegodtgørelse
  - Udbetalinger fra Lønmodtagernes Garantifond
  - Perioder, hvori en afskediget tjenestemand modtager rådighedsløn og tilsvarende ordninger på det private arbejdsmarked
  - Perioder med forskning ved højere læreanstalter, hvis der er ydet midler, der svarer til overenskomstmæssig løn
- De forhold, der i dag kan medregnes til beskæftigelseskravet, men som ikke kan digitaliseres, afskaffes med undtagelse af udenlandsk indkomst.

5.4. Overskydende timer

I dag eksisterer der komplekse regler for, hvor meget en ledig skal have trukket i dagpenge, hvis han eller hun fx ugen før, arbejdede ekstraordinært mange timer. Ideen er at undgå, at nogen spekulerer i, at man i den ene uge arbejder og får løn for 60 timer, for så i den næste uge at få dagpenge. De ekstra timer skal i princippet afspadseres – uden dagpenge. Det gælder både på vej ind i og undervejs i et dagpengeforløb.

Problemet med reglerne er, at de opleves som bureaukratiske og svære at administrere og kontrollere. Dagpengekommissionen anbefaler, at reglerne afskaffes. Argumentet er, at de vil være unødvendige, hvis det anbefalede fuldt

månedsbaserede dagpengepengesystem indføres: Retten til dagpenge optjenes og opgøres på baggrund af indtægt i stedet for timer. Spørgsmål om for mange eller for få timer mister dermed sin relevans.

I et digitaliseret månedsbaseret dagpengesystem, hvor fradrag er baseret på timer, vil der ske en indirekte udligning af eventuelle overskydende timer inden for måneden, hvorfor reglerne om overskydende timer er overflødige.

Det skønnes, at afskaffelsen af reglen om overskydende timer i det nuværende system isoleret set vil medføre merudgifter på 35 mio. kr. efter skat og tilbageløb.

Anbefaling 5.4

- Reglerne for overskydende timer afskaffes.

5.5. Gyldige grunde

I det nuværende regelsæt er der 25 såkaldt *gyldige grunde* – altså forklaringer, der gør det acceptabelt at sige et arbejde op, eller at undlade at deltage i den aktive indsats. At man har en gyldig grund betyder altså, at man uden at få sanktion kan handle på en måde, der i andre sammenhænge ville have ført til en sanktion. Det gælder både, hvis man afslår et henvist arbejde eller aktivt tilbud, hvis man opsiger et arbejde, hvis man ophører i et aktivt tilbud, eller hvis ikke man medvirker, som man skal.

Dagpengekommissionen har gennemgået de gyldige grunde og fundet, at mange af dem mangler relevans. En del af dem er overlappende, andre er forældede. Mange forekommer at være overflødige, da deres indhold burde være reguleret i anden lovgivning. Det gælder fx en gyldig grund om, at man kan afslå et henvist arbejde, som man ikke har pligt til at overtage efter rådighedsreglerne. En sådan regel bør være ganske overflødig, hvis det i lov om aktiv beskæftigelsesindsats sikres, at ingen henvises til et arbejde, som de ikke har pligt til at overtage.

Dagpengekommissionen foreslår, at der fremover bevares 11 gyldige grunde. Det drejer sig om: Helbred; transporttid (for lang afstand til egen eller ægtefælles arbejdsplads); manglende pasningsmuligheder; tab af supplerende dagpenge; manglende frigørelsesattest ved deltidsarbejde; arbejdsfordeling; pasning af handicappet eller alvorligt sygt barn eller døende nærtstående; arbejdsgiveres væsentlige misligholdelse af ansættelsesforholdet; aftale om en fratrædelsesordning som alternativ til opsigelse; overtagelse af arbejde, uddannelse eller selvstændig virksomhed; samt aftjening af værnepligt.

Anbefaling 5.5

- Gyldige grunde reduceres fra 25 til 11. De 11 gyldige grunde, der bevares, er:
  - Helbred
  - Transporttid til egen eller ægtefælles arbejdsplads, herunder også i forbindelse med arbejde i udlandet (ved egen opsigelse)
  - Manglende pasningsmuligheder af børn eller andre familiemedlemmer (ved egen opsigelse og ophør med tilbud)
  - Tab af supplerende dagpenge
  - Manglende frigørelsesattest ved deltidsarbejde
  - Deltidsforsikredes arbejdstid (ved egen opsigelse og ophør med tilbud)
  - Pasning af handicappet eller alvorligt sygt barn eller døende nærtstående med støtte
  - Arbejdsgiveres væsentlige misligholdelse af ansættelsesforholdet
  - Aftale om fratrædelsesordning som alternativ til opsigelse
  - Overtagelse af arbejde, uddannelse eller selvstændig virksomhed.
  - Aftjening af værnepligt

- Følgende gyldige grunde reguleres i andre regelsæt og afskaffes dermed som gyldige grunde:
  - Overgang til efterløn
  - Transporttid til henvist arbejde eller tilbud
  - Manglende pasningsmuligheder af børn eller andre familiemedlemmer (ved henvisning af arbejde og tilbud, hvis forholdet er oplyst på forhånd til jobcenteret)
  - Afslag på henvist arbejde, som man ikke har pligt til at overtage efter rådighedsreglerne (transporttid, rimeligt arbejde på almindelige løn- og arbejdsvilkår i Danmark, arbejde på fuldtid for fuldtids- respektive deltidsforsikrede)
  - Ophør i tilbud, fordi man skal overtage henvist arbejde
  - Mindre intensiv indsats
  - Ankestyrelsen har truffet afgørelse om, at tilbuddet ikke er rimeligt
  - Arbejdsfordeling

- Følgende gyldige grunde afskaffes helt:
  - Passiv rygning
  - Produktion af krigsmateriel
  - Fysisk vold
  - Flere arbejdsforhold
  - Sammenfald mellem arbejde og bolig
  - Arbejde, som efter sin art normalt ikke udbydes som hovedbeskæftigelse

Se eventuelt arbejdspapir om et digitaliseret og registerbaseret dagpengesystem.

5.6. Modregning af andet end lønindkomst

Nogle indtægter modregnes i dagpengene, mens andre ikke gør. Det, der ikke modregnes, handler primært om indtægter fra nogle offentlige ombud samt indtægter, der ikke er forbundet med en arbejdspligt. I dag er det ikke muligt i registrene at skelne mellem de forskellige typer indtægter.

Dagpengekommissionen vurderer, at der i dag er en hensigtsmæssig afgrænsning af, hvad der modregnes, og hvad der ikke modregnes. Reglerne foreslås derfor ikke ændret.

Til gengæld foreslås det, at indtægter fra offentligt ombud og hverv fremadrettet får en særskilt registrering i eIndkomstregistret, at ophavsrettigheder og legater behandles via tro og love-erklæringer, mens pensioner, som det eneste, fortsat behandles manuelt af a-kassen.

Anbefaling 5.6

- De gældende regler for modregning af andet end lønindkomst fastholdes og digitaliseres yderligere.
- Der indføres en markering af indtægten fra offentligt ombud og hverv i eIndkomstregistret.
- De pensioner, som skal modregnes i dagpengene, udskilles manuelt af a-kassen. Spørgsmålet om bedre mulighed for digital behandling af pensioner bør undersøges i et relevant forum.
- De ophavsrettigheder og legater, som skal modregnes i dagpengene, oplyses af medlemmerne på tro og love.

Se eventuelt arbejdspapir om et digitaliseret og registerbaseret dagpengesystem.

5.7. Øvrige forenklinger

Ud over de nævnte forenklinger har Dagpengekommissionen set på, regler om feriedagpenge, særregler om unge, særregler om ledige førtidspensionister og på muligheden for at øge den generelle gennemskuelighed af lov om arbejdsløshedsforsikring.

Feriedagpenge

Dagpengekommissionen anbefaler, at reglerne om feriedagpenge bør videreføres. Feriedagpenge udbetales til både ledige og lønmodtagere, som har en optjent ret til feriedagpenge, og som ikke har ret til anden betalt ferie. De har en vigtig rolle at spille for den enkelte, fx en kvinde, der har været på barselsorlov. Det kan være feriedagpenge, der giver hende mulighederne for at holde ferie med en ydelse. Anbefalingen er, at ordningen videreføres og tilpasses det nye dagpengesystem.

Førtidspensionister

Der er særlige regler om førtidspensionister, som tager et arbejde og siden får behov for dagpenge i en periode. Reglerne omfatter en meget lille gruppe (måske under ti personer), hvis særreglerne ophæves, som Dagpengekommissionen anbefaler.

Unge under 25 år

Derudover bør man videreføre særreglerne for unge under 25 år uden kompetencegivende uddannelse. De modtager i dag en særlig lav ydelse. Gruppen skal opfylde samme beskæftigelseskrav som øvrige forsikrede. Særreglerne er indført for at tilskynde til uddannelse, hvilket er fornuftigt.

En stramning eller udvidelse af målgruppen vurderes ikke hensigtsmæssigt, idet tilskyndelsen skal afvejes op mod, at der er tale om personer, der opfylder beskæftigelseskravet og derved er i stand til at klare sig selv og bidrage på arbejdsmarkedet.

Lov om arbejdsløshedsforsikring

Endelig har Dagpengekommissionen en anbefaling om, at selve loven, lov om arbejdsløshedsforsikring m.v., skrives om. Den bør skrives forfra og sættes til afstemning i sin nye form i Folketinget.

Problemet er, at loven er urimeligt omfattende, vanskelig at forstå og administrere for a-kasserne. Det er den blandt andet, fordi den er skrevet i en tid, hvor reglerne og organiseringen af beskæftigelsesindsatsen på mange områder var anderledes end i dag.

Den indeholder flere forskellige ydelser: Fx dagpenge, feriedagpenge, efterløn og midlertidig arbejdsmarkedsydelse. Hertil kommer regler om dagpengemodtagernes rettigheder og pligter i forhold til retten til de forskellige ydelser. Og a-kassernes administration af reglerne, a-kassernes vedtægter, statens tilsyn med a-kasserne og digital kommunikation.

Loven har sine steder en ulogisk kronologi, den indeholder tomme paragraffer – den første af dem hedder faktisk § 30, da §§ 1-29 er ophævet. Den har samtidig et særdeles uens niveau for, hvor tæt selve loven skal regulere området. Efterløn er fx detailreguleret i loven, i modsætning til reglerne om selvforskyldt ledighed, som reguleres af bekendtgørelser.

Formålet med en gennemskrivning af loven er derfor at opnå en forenkling og at øge gennemskueligheden.

Anbefaling 5.7

- Særreglerne for dagpenge til førtidspensionister afskaffes, så kravene til og mulighederne for at modtage dagpenge sidestilles med øvrige ledige.
- Retten til feriedagpenge videreføres.
- Særreglerne for unge under 25 år uden kompetencegivende uddannelse videreføres.
- Lov om arbejdsløshedsforsikring m.v. gennemskrives med henblik på at øge gennemskueligheden og give et bedre overblik. Det skal blandt andet ske ved at udskille andre ydelser fra loven – først og fremmest reglerne om efterløn.

KAPITEL 6

Et rummeligt og robust dagpengesystem

Dagpengesystemet skal indrettes, så det fungerer hensigtsmæssigt og er robust overfor de udfordringer, der følger af udviklingen på arbejdsmarkedet og i det omgivende samfund. En del af disse udfordringer adresseres af Dagpengekommissionens anbefalinger, *jf. kapitel 3*. Men der er andre elementer, som ikke vedrører Dagpengekommissionens hovedmodel for anbefalinger, men som alligevel med fordel kan adresseres for at sikre dagpengesystemets rummelighed og robusthed. Fire sådanne forhold behandles i det følgende.

For det første skal systemet fungere hensigtsmæssigt i en stadig mere international virkelighed. Der stilles under tiden spørgsmålstegn ved, om dagpengesystemet er robust i forhold til et EU, hvor arbejdskraften kan bevæge sig frit, og hvor sociale rettigheder følger med denne bevægelse.

For det andet skal systemet indrettes bedre i forhold til selvstændige, honorarlønnede og freelancerne. For det tredje bør muligheden for deltidsforsikring fastholdes, og endelig skal dagpengesystemets relation til reglerne for tilbagetrækning justeres.

6.1. International robusthed

Fra tid til anden problematiseres visse aspekter af det danske dagpengesystem i forhold til de udfordringer, som skabes af et stadig mere internationaliseret arbejdsmarked.

Især tre temaer forekommer at være tilbagevendende. Det første er, om der er borgere fra EU- og EØS-lande, der kommer hertil og udnytter retten til at få dagpenge, uden at bidrage tilstrækkeligt til samme system. Det andet handler om retten til at tage danske dagpenge med til udlandet for at søge arbejde dér. Og det tredje handler om, hvorvidt systemet fungerer hensigtsmæssigt i forhold til såkaldte tredjelandsborgere (fra lande uden for EU og EØS).

EU/EØS-borgeres optjening og brug af danske dagpenge

Arbejdskraftens fri bevægelighed er et grundlæggende princip i EU. Det indebærer, at EU- og EØS-borgere skal have ret til at søge og få beskæftigelse i an-

dre lande, uden forskelsbehandling, *jf. boks 6.1*. De skal også have ret til sociale og skattemæssige fordele. Det betyder, at de i Danmark har mulighed for at modtage dagpenge, hvis de opfylder de almindelige krav. Perioder, hvor de har været forsikret og beskæftiget i andre lande, skal tælle med.

Hovedprincippet i EU/EØS-området er, at borgernes beskæftigelse skal tælle det samme i forhold til optjening af ret til ydelser, uanset i hvilket EU-land beskæftigelsen har fundet sted, *jf. arbejdspapir om arbejdskraftmobilitet.*

Argumentet er, at arbejdskraftens frie bevægelighed skal understøttes ved, at man ikke taber ret til ydelser, når man bevæger sig rundt mellem EU-landenes arbejdsmarkeder. Det betyder også, at en konsekvens af den stigende arbejdskraftmobilitet inden for EU/EØS er, at flere udlændinge nu modtager danske dagpenge i forhold til tidligere.

Overordnet set er det dog Dagpengekommissionens vurdering, at den øgede brug af dagpengeretten i høj grad afspejler, at flere udlændinge også bidrager til det danske dagpengesystem og til den danske økonomi generelt.

Boks 6.1 EU, EØS og EU-11

Borgere fra Island, Lichtenstein og Norge er gennem EØS-aftalen omfattet af tilsvarende regler om fri bevægelighed som EU-borgere. Det samme gælder borgere fra Schweiz via en separat aftale mellem Schweiz og EU. For nemheds skyld refereres der derfor til EU/EØS.

I flere sammenhænge sondres mellem EU11-lande og de øvrige EU/EØS-lande. Med EU11-lande menes der landene fra Østeuropa, der blev optaget i EU i hhv. 2004, 2007 og 2013, nærmere bestemt Bulgarien, Estland, Letland, Litauen, Kroatien, Polen, Rumænien, Slovenien, Slovakiet, Tjekkiet og Ungarn.

De fleste andre EU/EØS-lande har obligatoriske forsikringsordninger. Derfor vil beskæftigelse automatisk indebære arbejdsløshedsforsikring, og disse perioder skal medregnes i vurderingen af, om borgerne fra disse lande lever op til kravet om a-kassemedlemskab.

Danmark kræver herudover, at EU/EØS-borgere har haft 296 timers beskæftigelse i Danmark inden for tre måneder, for at de kan overføre forsikrings- og beskæftigelsesperioder fra andre EU/EØS-lande. Man kan altså ikke få ret til dagpenge i Danmark alene på baggrund af beskæftigelse i udlandet.

Antallet af statsborgere fra EU/EØS-lande, der modtager danske dagpenge, er steget i de senere år, *jf. tabel 6.1.* Ca. 6.100 helårspersoner fra EU/EØS-lande modtog dagpenge i Danmark i 2014, mens det tilsvarende tal var ca. 1.400 personer i 2008. De 6.100 svarer til 5,8 pct. af samtlige dagpengemodtagere.

Tabel 6.1 Dagpengemodtagere, alle og EU/EEØS-andele

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Alle dagpengemodtagere	53.300	99.100	130.800	128.000	128.700	118.600	105.500
- heraf EU/EØS i alt	1.430	2.690	3.840	4.250	4.980	5.750	6.120
Andel af alle modtagere, pct.	3	3	3	3	4	5	6
- heraf EU11 – andel af alle, pct.	1	1	1	1	2	3	3
- heraf øvrige EU/EØS – andel af alle, pct.	2	2	2	2	2	2	3

Anm.: Både passiv ledighed og aktivering indgår. Uddannelsesydelse og arbejdsmarkedsydelse indgår i opgørelserne af EU/EØS-borgere på dagpenge. Det afviger fra opgørelsen af den registrerede ledighed i Danmarks Statistik, hvor uddannelsesydelse indgår i opgørelsen af kontanthjælpsmodtagere. Tallene er omregnet til helårsmodtagere.
Kilde: RAM, kommunale sagsbehandlings- og økonomisystemer og CPR-registeret.

Stigningen i antallet af EU-EØS-borgere, der modtager danske dagpenge, skal ses i lyset af det stigende antal EU11-borgere, der arbejder i Danmark. Fra 2008 til 2014 bidrager EU11-borgerne med hvad der svarer til 18.000 flere fuldtidsbeskæftigede på det danske arbejdsmarked. Det ændrer dog ikke på, at borgere fra EU/EØS-lande har en merledighed i forhold til øvrige, *jf. tabel 6.2.*

Tabel 6.2 Dagpengemodtagerandel – oprindelse, pct.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Dagpengemodtagere i alt	2	4	5	5	5	4	4
EU/EØS-borgere i alt	2	4	5	5	6	6	6
EU11-borgere	1	2	4	5	6	7	7
Øvrige EU/EØS-borgere	2	4	6	6	5	5	5

Anm.: Arbejdsstyrken er opgjort efter principperne i Danmarks Statistiks registerbaserede arbejdsstyrke (RAS). Der er dog usikkerhed forbundet med de beregnede ledighedsprocenter for EU/EØS-borgere fra 2013 og frem, da der er foretaget skøn for EU11- og EU/EØS-arbejdsstyrken ultimo 2013 og 2014. For yderligere anmærkninger se *arbejdspapir om arbejdskraftmobilitet*.
Kilde: Danmarks Statistik, RAM, kommunale sagsbehandlings- og økonomisystemer og CPR-registeret.

Det er primært dagpengemodtagere fra EU11-landene, der udgør en stadig større andel af arbejdsstyrken. I 2008 udgjorde dagpengemodtagerne fra EU11-landene 1,3 pct. af arbejdsstyrken, mens de i 2014 udgjorde 7,3 pct. Ledighedsudviklingen for de øvrige EU/EØS-borgere afspejler i højere grad den samlede ledighedsudvikling blandt alle dagpengemodtagere med en faldende tendens de seneste år.

Der er flere forklaringer på udviklingen. EU11-borgere arbejder typisk i mere konjunkturfølsomme brancher, de er typisk unge i den erhvervsaktive alder, hvor ledigheden generelt er relativ høj, og så er der selve bortfaldet af de tidsbegrænsede regler efter EU-udvidelsen, der stillede krav om 12 måneders arbejde i Danmark for at få ret til dagpenge ved ledighed. Der er samtidig sket en stigning i antallet af personer fra EU11-landene, der modtager dagpenge på dimittendsatsen. I 2014 var der tale om to tredjedele af dagpengemodtagerne fra EU11-landene.

Der er flere faktorer, som kan sige noget om, i hvor høj grad ledige fra EU/EØS-lande har bidraget til dagpengesystemet. Det drejer sig fx om længden af deres forudgående ophold i Danmark, deres forsikringsgrad og eksport af dagpengeydelsen. Jo længere tid en dagpengemodtager har været i Danmark, inden personen blev ledig, i jo højere grad må det forventes, at personen har bidraget til dagpengesystemet.

De tilgængelige oplysninger tyder generelt på, at de fleste EU/EØS-borgere, som modtager dagpenge, har haft tilknytning til Danmark i forholdsvis lang tid. I 2014 havde ca. 68 pct. af EU/EØS-borgerne, der modtog dagpenge, fået udstedt deres danske CPR-nummer mere end fem år før ydelsesudbetalingen. Det betyder, at de første gang var i Danmark for mere end fem år siden. De kan have været her lige siden, de kan også have været udrejst i kortere eller længere perioder efterfølgende.

Først fra 2015 er a-kasserne begyndt at registrere tildeling af dagpenge på baggrund af medregning af beskæftigelsesperioder fra andre EU/EØS-lande. Præcise oplysninger om dette eksisterer altså ikke i dag. Stort set ingen personer modtager dog dagpenge inden for det første år, efter de har fået udstedt et CPR-nummer. Det tyder på, at kun få personer benytter sig af retten til at sammenlægge beskæftigelses- og forsikringsperioder fra andre EU/EØS-lande. Størstedelen har fået ret til dagpenge på baggrund af beskæftigelse i Danmark.

Eksport af dagpenge

Ifølge forordning nr. 883/04 er det muligt for et fuldt ledigt medlem af en a-kasse at tage til et andet EU/EØS-land for at søge arbejde og samtidig modtage dagpenge fra Danmark i op til tre måneder. Tilsvarende gælder det for andre EU/EØS-borgere, at de kan komme til Danmark for at søge arbejde og medbringe dagpenge hjemmefra.

Reglen er, at den ledige før sin afrejse skal være tilmeldt jobcenteret som jobsøgende og har stået til rådighed for det danske arbejdsmarked i sammenlagt mindst fire uger efter, at personen blev ledig. I særlige tilfælde kan der dispenseres for kravet. Når den ledige kommer til udlandet, skal vedkommende tilmelde sig som arbejdssøgende ved arbejdsformidlingen. Dermed bliver den ledige omfattet af den kontrol og de betingelser, der er fastsat i dette lands lovgivning. Selve udbetalingen af danske dagpenge skal dog ske efter de danske rådighedsregler, og det påhviler myndigheden i det andet EU/EØS-land at underrette den danske a-kasse om forhold, der har betydning for udbetalingen af dagpenge.

Det samlede niveau for eksport af dagpenge er steget fra ca. 1.000 personer i 2010 til ca. 1.500 personer i 2014 *jf. tabel 6.3*. Det skyldes primært en stigning blandt borgere fra EU11-landene, som har opnået dansk dagpengeret og efterfølgende rejser til et andet land for at søge job. I 2012 udgjorde de ca. 15 pct. af alle, der rejste ud. I 2014 udgjorde de til gengæld ca. 36 pct.

Tabel 6.3 Eksport af dagpengeretten til et andet EU/EØS-land, 2010-2014

	2010	2011	2012	2013	2014
I alt, eksport af dagpenge – antal	1.040	1.110	1.370	1.300	1.520
– Heraf danskere, der eksporterer dagpenge, antal	800	810	930	720	670
– EU11-borgere der eksporterer – antal	50	110	200	350	550
– eksporterende EU11-borgeres andel af alle, der eksporterer	5	10	15	27	36
– andel af alle dagpengemodtagere fra EU11, der eksporterer	1	2	2	3	4
– Øvrige EU/EØS-borgere der eksporterer, antal	190	190	230	220	290
– eksporterende borgere fra det øvrige EU/EØS andel af alle, der eksporterer	18	17	17	17	19
– andel af alle dagpengemodtagere fra det øvrige EU/EØS, der eksporterer	2	2	2	2	3

Kilde: EU/EØS-statistikken på bagrund af indberetninger fra a-kasserne. Tabellen viser ledighedsberørte, ikke fuldtidspersoner.

Kun omkring to promille af samtlige dagpengemodtagere benytter sig af muligheden for at eksportere dagpengene. Alligevel påkalder EU11-borgernes stigende eksport af dagpenge sig opmærksomhed i forhold fortsat at sikre en god balance i det danske velfærdssystem, hvor det økonomiske sikkerhedsnet er tæt forbundet med den aktive arbejdsmarkedspolitik. Dagpengekommissionen lægger derfor vægt på, at der også fremover bør være en begrænsning i adgangen til eksport, så det ikke bliver mere lempeligt end i dag.

Tredjelandsborgeres optjening og brug af danske dagpenge

I Danmark bor der ca. 200.000 borgere med statsborgerskab fra lande uden for EU/EØS-området, såkaldte tredjelandsborgere. Disse personer har i forskellig grad adgang til dagpengesystemet, afhængig af deres opholdsgrundlag.

Det er Dagpengekommissionens vurdering, at tredjelandsborgere generelt ikke udgør et problem i forhold til dagpengesystemets robusthed. Forklaringen er, at disse borgere – i det omfang de har mulighed for at benytte sig af dagpengesystemet – er underlagt de samme regler for optjening og forbrug som danske statsborgere. Dagpengeledigheden er ganske vist høj blandt grupper af tredjelandsborgere. Men det skyldes ikke særlige forhold omkring dagpengesystemets indretning for denne gruppe.

Om statsborgere fra tredjelande har ret til at benytte sig af dagpengesystemet afhænger af deres opholdsgrundlag. Tredjelandsborgere har som udgangspunkt ikke ret til ophold eller til at arbejde i landet. Det kræver særskilt arbejds- og opholdstilladelse. Blandt personer med opholds- og arbejdstilladelse, er der en del, som kan benytte sig af dagpengesystemet på lige fod med danske statsborgere. Det drejer sig primært om gruppen af flygtninge og familiesammenførte.

Der er derimod særlige betingelser for personer på erhvervs- og studieordningerne, som gør at disse personer generelt ikke har adgang til dagpengesystemet. Det skyldes, at deres opholds- og arbejdstilladelse er direkte betinget af det arbejde eller den studieaktivitet, opholdstilladelsen er givet i forhold til. Det

er i visse tilfælde muligt for personer på disse ordninger at være arbejdssøgende i Danmark i en periode, men det er en betingelse, at de ikke modtager offentlig forsørgelse under jobsøgningen.

I 2014 var 6.400 fuldtidspersoner fra tredjelande på dagpenge (inkl. arbejdsmarkedsydelse og særlig uddannelsesydelse), *jf. tabel 6.4*. Antallet af dagpengemodtagere fra tredjelande har været nogenlunde konstant siden 2009.

Antallet af tredjelandsborgere på dagpenge skal ses i forhold til, at der i 2014 var i alt 42.400 fuldtidsbeskæftigede fra tredjelande i Danmark. Af disse tilhørte 23.800 personer gruppen af øvrige, der primært omfatter familiesammenførte, flygtninge og medfølgende familiemedlemmer til personer på studie- eller erhvervsordningerne, og som er den gruppe, der i hovedreglen har adgang til dagpengesystemet. Disse grupper har således en væsentlig højere dagpengeledighed end den øvrige befolkning.

Tabel 6.4 Arbejdsmarkedstal for tredjelandsborgere i Danmark

Fuldtidsbeskæftigede	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Beskæftigede med bopæl i DK	36.300	34.900	34.200	35.200	36.400	37.500	40.200
- heraf							
Erhvervsordningerne	4.760	6.460	7.530	8.780	10.210	11.460	13.420
Studieordningerne	4.420	4.120	3.400	3.010	2.910	2.800	3.020
Øvrige	27.200	24.300	23.200	23.400	23.300	23.200	23.800
Pendlere	1.130	850	810	920	1.000	1.710	2.150
Beskæftigede i alt	37.500	35.700	35.000	36.100	37.400	39.200	42.400
Dagpengemodtagere	3.940	5.730	7.230	7.330	7.230	6.720	6.390
Kontanthjælpsmodtagere	18.400	18.600	19.500	20.100	21.900	24.200	27.300

Anm.: 2014-tallet for kontanthjælp er inkl. uddannelseshjælp.
Kilde: Jobindsats og særkørsel fra Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering.

Anbefalinger

Det er Dagpengekommissionens opfattelse, at det danske dagpengesystem hidtil har vist sig robust i forhold til den stigende internationalisering. Der er derfor overordnet set tale om begrænsede problemstillinger, som bør adresseres.

Dagpengesystemets robusthed og legitimitet vil ikke blive mindre, hvis Dagpengekommissionens anbefalinger følges. Som det er beskrevet i kapitel 4 foreslår Dagpengekommissionen at gøre optjeningskravet indkomstbaseret for personer, der for første gang skal optjene ret til dagpenge. En sådan indkomstbasering har den afledte effekt, at arbejde udført andre steder i EU/EØS lettere tælles korrekt med ved opgørelsen af, om en arbejdstager har ret til danske dagpenge. Forklaringen er, at det i nogle lande vil være muligt for landets myndigheder at lægge skattepligtig lønindkomst til grund for opfyldelsen af det danske optjeningskrav – det er et ganske sikkert begreb.

Der vil dog, med Dagpengekommissionens anbefalinger, være behov for justeringer i forhold til EU-reglerne. Det gælder for det første i forhold til satsbereg-

ningen. De nuværende EU-regler fastslår i udgangspunktet, at en satsberegning kun foretages på baggrund af beskæftigelse i det land, man modtager dagpenge i. Reglerne passer fint til det nuværende dagpengesystem, men vil være problematiske i det system, som Dagpengekommissionen foreslår.

Den nuværende satsberetningsperiode i Danmark er 296 timers beskæftigelse indenfor tre måneder. Det er derved sammenfaldende med kravet til, hvor meget beskæftigelse man mindst skal have haft på dansk grund, for at kunne få dagpenge i Danmark. Man har ret til dagpenge, hvis man har mindst 296 timers beskæftigelse indenfor en tre måneders periode i Danmark og kan dokumentere de resterende godt ni måneders beskæftigelse fra udlandet. Sammenfaldet betyder, at der altid vil være beskæftigelse nok til at foretage en satsberegning kun på baggrund af indkomst i Danmark.

Med Dagpengekommissionens forslag til satsberegning er sagen en anden. Beregningsperioden udvides nemlig til at være de bedste 12 måneders lønindkomst indenfor 24 måneder. Dermed vil det ikke altid være muligt at foretage satsberegningen efter EU-reglerne for personer, der modtager dagpenge i Danmark på baggrund af arbejde i udlandet.

Der er dog mulighed for i EU-regi at arbejde for, at Danmark – ligesom fx Irland – får en særregel, der gør det muligt at basere satsberegningen på indkomst fra udlandet korrigeret til dansk lønniveau. Dagpengekommissionen foreslår, at regeringen arbejder for en sådan særregel, så arbejdsindkomst i Danmark og udlandet ligestilles bedst muligt.

Derudover vil der være behov for, at Danmark arbejder for yderligere to justeringer i EU-regi, hvor der i slutningen af 2015 vil komme forhandlinger om forordningen om koordination af social sikring.

Den ene justering handler om *reel tilknytning til arbejdsmarkedet.* Det eksisterende krav er, at man som minimum skal have 296 timers beskæftigelse i Danmark for at kunne få danske dagpenge. Dagpengekommissionen foreslår, at regeringen arbejder for, at det kommer til at fremgå udtrykkeligt af EU's forordning om koordinering af sociale sikringsydelser, at det vil være muligt at kræve, at ret til dagpenge i et andet EU-land forudsætter beskæftigelse i landet af op til tre måneders varighed.

Velfærdsstaterne, serviceniveauerne og herunder niveauet for arbejdsløshedsforsikringen er indrettet på forskellig vis i de forskellige EU-lande. Forskellene afspejler blandt andet forskellige præferencer for, hvordan samfundet skal indrettes. Med et højt service- og ydelsesniveau følger også høje finansieringsudgifter og hermed tilsvarende behov for skatter eller bidrag.

Muligheden for at bevæge sig mellem lande som arbejdssøgende medfører mange gevinster for EU-landene, men medfører også risiko for afkobling mellem bidrag til de sociale ordninger og det, man potentielt kan modtage fra dem.

Det er derfor vigtigt, at der i relation til arbejdskraftens frie bevægelighed forudsættes tilknytning af en vis varighed til det arbejdsmarked, en person ønsker at være en del af. Tilknytningen skal eksistere, før der opnås samme rettigheder som for personer med flere års beskæftigelse, så arbejdskraftens frie bevægelighed altid er motiveret af ønsket om at arbejde.

Den anden justering drejer sig om *muligheden for eksport af dagpenge,* altså at man kan tage dagpenge med til udlandet for at søge arbejde der. Dagpengekommissionen foreslår, at regeringen i EU-regi arbejder for at retten til at eksportere dagpenge begrænses på to måder.

I dag er der – i meget højere grad end forudsat i forordningen – en tæt sammenhæng mellem ret til ydelse og pligt til at stå til rådighed og deltage i aktivering. Dagpenge er for en stor andels vedkommende offentligt finansieret, og rådighedspligten er en modydelse hertil. Den direkte sammenhæng mellem finansiering af dagpengeydelsen og kontrollen med rådighed afkobles ved eksport af ydelsen til et andet land. Det er den danske stat som i høj grad finansierer ydelsen, men i denne situation er det en anden stat, der skal kontrollere rådigheden. Dagpengekommissionen anbefaler derfor, at det land, der udbetaler dagpengene, også sætter krav til jobsøgning under eksport af dagpenge og modtager dokumentation fra den pågældende person.

I dag er der store muligheder for at søge job i udlandet med base i det land, der betaler ydelsen. Internet, Skype, hurtigere og billigere transport og telefoni giver i dag helt andre muligheder, end det var tilfældet, da reglen blev indført i forordningen. Endvidere er der en veludviklet portal for jobsøgning i EU – EURES – der er under stadig udvikling.

Dagpengekommissionen anbefaler derfor, at regeringen arbejder for, at forordningens regel om ret til at eksportere dagpenge til andre EU-lande får skrappere eksportbetingelser. Konkret foreslår Dagpengekommissionen, at der skal være mulighed for at stille krav om op til seks måneders aktiv jobsøgning i hjemlandet, før dagpenge kan eksporteres, samt mulighed for at ydelsen ved eksport skal indekseres i forhold til leveomkostningerne i det land, ydelsen medbringes til.

Anbefaling 6.1

Dagpengekommissionen anbefaler følgende ændring af de danske regler:

- Det anbefales, at medregning af beskæftigelsesanciennitet fra andre lande til opfyldelse af kravet til dagpenge i Danmark baseres på oplysninger om (indekseret) indkomst i det pågældende land.

- Det anbefales, at beregning af dagpengesatsen baseres på (indekseret) indkomst i hele beregningsperioden, således at satsen ikke påvirkes uforholdsmæssigt – i hverken op- eller nedgående retning – af kort tids beskæftigelse i det land, hvor der ansøges om dagpengeret.

Dagpengekommissionen anbefaler endvidere, at regeringen tager følgende principielle aspekter af EU-reguleringen op til drøftelse i EU-regi:

- Det anbefales, at regeringen arbejder for, at det kommer til at fremgå udtrykkeligt af EU's forordning om koordinering af sociale sikringsydelser, at det vil være muligt at betinge retten til dagpenge i et andet EU-land af en beskæftigelse i landet af indtil tre måneders varighed.

- Det anbefales, at regeringen arbejder for at få ændret forordningens regel om eksport af dagpenge, således at krav til jobsøgning mv. under eksport og dokumentation herfor fastsættes af det land, der udbetaler dagpengene, og at dokumentationen afgives til myndighederne i det land, der udbetaler dagpengene.

- Det anbefales ydermere, at regeringen arbejder for at få ændret forordningens regel, således at det vil være muligt (1) at betinge retten til at eksportere dagpenge af en forudgående søgeaktivitet i det eksporterende land i op til seks måneder, og (2) at indeksere dagpengene efter leveomkostningsniveauet i det land, som dagpengene skal eksporteres til.

6.2. Selvstændige, honorarlønnede og freelancere

I det nuværende system har selvstændige ret til dagpenge på baggrund af samme principper som lønmodtagere, men de to grupper er meget forskellige, og det har derfor været nødvendigt at opbygge et særligt regelsæt for selvstændige. Det betyder, at reglerne er komplicerede og dokumentationstunge.

Området bør belyses og analyseres grundigt med henblik på, at der findes en god løsning på den komplekse situation, som gælder for selvstændige, honorarlønnede, freelancere mv. i relation til dagpengesystemet.

Det nuværende system for selvstændige giver en række udfordringer, som i høj grad gør det vanskeligt for en selvstændig eller atypisk beskæftiget at gennem-

skue, hvilke rettigheder og krav, der fx stilles i forbindelse med pågældendes indplacering i dagpengesystemet.

Dagpengekommissionen har foretaget en række analyser af udfordringerne på området, *jf. arbejdspapir om dagpengesystemet for selvstændige, freelancere og honorarmodtagere mv.*

Dagpengekommissionen anbefaler, at der nedsættes en arbejdsgruppe, som skal gennemføre en særskilt gennemgang af regelsættet om selvstændige og honorarmodtagere efter nærmere angivne retningslinjer, opstillet af kommissionen, og med deltagelse af arbejdsmarkedets parter.

På grund af kompleksiteten i dagpengesystemet for disse målgrupper har kommissionen ikke haft den fornødne tid til en grundig gennemgang af området og til at vurdere konkrete anbefalinger. Dagpengekommissionens analyser stilles til rådighed for den kommende arbejdsgruppe.

Anbefaling 6.2

- Der nedsættes en arbejdsgruppe med deltagelse af arbejdsmarkedets parter. Den kommende arbejdsgruppe skal analysere følgende fire temaer i relation til dagpengesystemet og komme med anbefalinger:
  - Drift af selvstændig virksomhed – definitionen af selvstændig virksomhed, selvstændig bibeskæftigelse og forsikringsstatus.
  - De specifikke og særlige forhold for honorarmodtagere og freelancere.
  - Ophør med selvstændig virksomhed – ledighedskriteriet.
  - Selvstændiges optjening af ret til dagpenge – beskæftigelseskravet og beregning af dagpengesats.
- Dagpengekommissionen anbefaler endvidere, at den kommende arbejdsgruppe undersøger og tager stilling til, om princippperne i dagpengesystemet for lønmodtagere fuldt ud kan gøres gældende for de grupper på arbejdsmarkedet, der ikke er beskæftiget som lønmodtagere.
- Det er Dagpengekommissionens holdning, at den fremtidige model for selvstændige skal afklares hurtigst muligt, og gerne så reglerne kan træde i kraft samtidig med de øvrige ændringer af dagpengesystemet.

6.3. Deltidsforsikring

Det er i det nuværende dagpengesystem muligt at deltidsforsikre sig, hvis man arbejder under 30 timer om ugen. Som deltidsforsikret er man berettiget til en lavere dagpengesats, men til gengæld kan man nøjes med at stå til rådighed for deltidsarbejde frem for fuldtidsarbejde, og man betaler et lavere kontingent.

Deltidsforsikringsordningen tager ikke stilling til årsagen til, at man deltidsforsikrer sig. Det betyder, at personer, som kan arbejde på fuld tid, har mulighed

for at forsikre sig og modtage dagpenge på nedsat tid, i stedet for at de skal stille sig til rådighed for fuld tid.

Forholdsvis få benytter sig af ordningen. Deltidsforsikrede udgjorde pr. 1. januar 2014 ca. 21.000 medlemmer, hvilket svarede til godt 1 pct. af alle forsikrede. Andelen har været faldende siden 2005.

Der gælder som udgangspunkt de samme regler for deltidsforsikrede medlemmer som for fuldtidsforsikrede, men den særlige forsikringsstatus gør, at der findes særlige regler for blandt andet beskæftigelseskrav og dagpengesats.

Det er Dagpengekommissionens holdning, at det er rimeligt at dagpengesystemet også kan tilbyde forsikring til personer, der enten har valgt eller kun har mulighed for at arbejde deltid.

Det er muligt at videreføre deltidsforsikringsordningen i et månedsbaseret dagpengesystem. Reglerne om beskæftigelseskrav, sats, særlige arbejdskrav mv. kan videreføres efter samme principper som for fuldtidsforsikrede, men med et lavere indkomstniveau eller timetal. Medlemmer, der ønsker deltidsforsikring – enten fordi de alene ønsker deltidsarbejde, eller fordi de ikke kan opfylde kravene for fuldtidsforsikrede – bevarer muligheden herfor.

Dagpengekommissionen anbefaler dog, at der skal ske automatisk omforsikring af medlemmer, som har et timetal svarende til timegrænsen for fuldtidsforsikring. I dag er det den enkelte forsikredes ansvar at omforsikre sig til fuldtidsforsikring, hvis vedkommende går op i tid og begynder at arbejde mere end 30 timer om ugen. Det kan fremover ske på baggrund af oplysninger i eIndkomstregistret og kan dermed automatiseres og digitaliseres.

Anbefaling 6.3

- Deltidsforsikringsordningen fastholdes.
- Timegrænsen på 30 timer fastholdes.
- Der indføres automatisk omforsikring, når timegrænsen på 30 timer overskrides.

6.4. Seniorer

Der er de senere år gennemført en række reformer, der sikrer en gradvis senere tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet. Forøgelsen af tilbagetrækningsalderen skal ses i sammenhæng med, at levetiden er stigende, hvilket blandt andet afspejler en generel bedre helbredstilstand i befolkningen. Den senere tilbagetrækningsalder påvirker også aldersgrænserne for dagpenge, efterløn og seniorjob fremadrettet.

I det nuværende system vil a-kassemedlemskabet ophøre senest ved udgangen af den måned, hvor medlemmet når folkepensionsalderen. Det kan potentielt

svække jobsøgningen og kontakten til arbejdsmarkedet for personer over folkepensionsalderen, at medlemskabet ophører. Derved mister personer, der ønsker at fortsætte på arbejdsmarkedet en kanal til rådgivning og vejledning om jobsøgning og beskæftigelse.

En mulig løsning på problemet kunne være, at give mulighed for at bevare medlemskab af en a-kasse efter folkepensionsalderen mod til gengæld at fravælge folkepension som økonomisk ydelse og sikkerhedsnet. Dagpengekommissionen vurderer dog, at et sådant forslag vil være uhensigtsmæssigt.

Folkepensionens grundbeløb og pensionstillæg udgør 50-68 pct. af den maksimale dagpengesats afhængig af samleverstatus. I en model, hvor folkepensionister får mulighed for at modtage dagpenge, vil der derfor opstå en betydelig tilskyndelse til at overgå til dagpenge i stedet for folkepension, hvilket potentielt kan indebære et markant dødvægtstab. Højere ydelser vil også indebære en svækket tilskyndelse til beskæftigelse for de personer, der i udgangspunktet havde tænkt sig at arbejde videre.

Dagpengekommissionen forslår i stedet en enklere løsningsmodel, som kan være at tilbyde et særligt senior-medlemskab i a-kasserne, så seniorer får mulighed for hjælp til jobsøgning ved ledighed efter folkepensionsalderen i både jobcentre og a-kasser. Seniormedlemskabet giver ikke ret til dagpenge, men giver ret til samtaler og hjælp til jobsøgning i a-kasserne. A-kasserne kan forpligtes til at tilbyde et seniormedlemsskab til seniorer over folkepensionsalderen, mens der ikke nødvendigvis skal stilles krav til a-kassernes tilrettelæggelse af indsatsen.

Anbefaling 6.4

- Den tvungne udmelding af a-kassen ved pensionsalderen ophæves.
- Medlemskab af a-kasser efter pensionsalderen giver ikke ret til dagpenge og forudsætter ikke betaling af statsbidrag.

KAPITEL 7

Andre overvejelser om dagpengesystemet

Dagpengekommissionen har i sit arbejde også fokuseret på andre muligheder for at ændre og forbedre indretningen af dagpengesystemet. Det er her værd at nævne fem af dem: Nemlig spørgsmålet om at gøre dagpengene konjunkturafhængige, adgangen til private tillægsforsikringer, en eventuel højere sats for ledige med stærk beskæftigelseshistorik, muligheden for at gøre forsikringen obligatorisk og ideen i at ændre på aldersgrænsen for de særlige ungeregler. Fælles for de fem muligheder er, at kommissionen ikke kan anbefale dem.

7.1. Konjunkturafhængigt dagpengesystem

Dagpengekommissionen har taget stilling til fordele og ulemper ved at gøre dagpengesystemet mere fleksibelt i forhold til skiftende konjunkturer.

Et konjunkturafhængigt dagpengesystem er indrettet, så reglerne ændrer sig, alt efter om det går godt eller skidt med samfundsøkonomien. Det strammer til, når det går godt i økonomien, og der er mange muligheder for job. Omvendt gives lidt længere line, når der er mindre gang i aktiviteten. Man kan fx lade dagpengeperiodens længde variere. Eller man kan skrue på satsen eller for den sags skyld kravet til genoptjening af dagpengeret.

Både Arbejdsmarkedskommissionen (2009) og Det Økonomiske Råd (efterår 2014) har anbefalet, at dagpengeperiodens længde varierer efter konjunktursituationen. Dagpengekommissionen anbefaler imidlertid ikke en sådan løsning, selvom den i teorien kan være attraktiv. Dagpengekommissionen vurderer, at der vil være for mange praktiske problemer i forhold til de mulige gevinster ved at indføre et konjunkturafhængigt dagpengesystem.

Der er især tre argumenter for at lade dagpengesystemet afhænge af konjunkturerne. Det første er, at et konjunkturafhængigt dagpengesystem tager højde for, at mulighederne for at komme i beskæftigelse er betydeligt bedre under en højkonjunktur end en lavkonjunktur.

Den asymmetri kan man i teorien udnytte ved at tilpasse vilkårene i dagpengesystemet til konjunkturerne, fx med en dagpengeperiode, der veksler mellem

halvandet og to et halvt år. Den korte periode kan indføres i gode tider, fordi det er relativt nemt at finde beskæftigelse. Den lange under en lavkonjunktur, fordi vilkårene i systemet formodes at have mindre indflydelse på afgangen til beskæftigelse, når mulighederne for at finde et arbejde generelt er mindre gode.

De positive virkninger af at stramme vilkårene under en højkonjunktur kan derfor være større end de negative virkninger af at lempe vilkårene under en lavkonjunktur. Et konjunkturafhængigt dagpengesystem kan dermed – i teorien – bidrage til at reducere den strukturelle ledighed og øge den strukturelle beskæftigelse henover konjunkturforløbet.

En anden fordel ved et konjunkturafhængigt dagpengesystem er, at det kan give de forsikrede større tryghed. Fx vil en længere dagpengeperiode under en lavkonjunktur bidrage til at begrænse antallet, der opbruger retten til dagpenge i denne periode.

Endelig kan man argumentere for, at et konjunkturafhængigt dagpengesystem kan virke stabiliserende på konjunkturforløbet, idet økonomiens automatiske stabilisatorer forstærkes med et sådant system. Systemet udjævner forbrugsmuligheder og bidrager til, at der ikke opstår flaskehalse under højkonjunkturer. Danmark har dog i forvejen stærke automatiske stabilisatorer i forhold til andre lande (fx via et relativt generøst ydelsessystem).

Når Dagpengekommissionen alligevel ikke kan anbefale et sådant system, hænger det sammen med to forhold. For det første har empirien svært ved klart at understøtte de teoretiske resultater. Der er kun en begrænset empirisk litteratur om effekterne af konjunkturafhængige dagpengesystemer, og resultaterne fra disse studier er ikke entydige.

For det andet er det i praksis vanskeligt at indføre et velfungerende konjunkturafhængigt dagpengesystem, som reelt virker efter hensigten, som virker til tiden, og som blandt de forsikrede (og alle andre) vil blive opfattet som rimeligt.

Med hensyn til det første – et system der virker – så skal man finde noget at måle på: En indikator, som bestemmer om økonomien *er* eller i den nærmeste fremtid *kommer* i den ene eller anden tilstand. Hvis man skal realisere fordelene, forudsætter det, at man med betydelig præcision kan forudsige, hvornår vilkårene skal strammes henholdsvis lempes i lyset af konjunkturerne.

Kommissionens analyser viser, at det er svært at finde en indikator, der retvisende og uden forsinkelse kan opfange ændringer i konjunkturerne. En mulig indikator kunne være bruttoledigheden. Men den har imidlertid blandt andet de ulemper, at den er forsinket i forhold til konjunkturudviklingen, og at grænsen for, hvornår en given bruttoledighed er udtryk for fx lavkonjunktur, hele tiden flytter sig. Arbejdsmarkedskommissionen foreslog fx, at kun en ledighed over syv procent skulle medføre en forlængelse. Med en sådan grænse har

Danmark på intet tidspunkt siden 2008 haft en lavkonjunktur. Ledigheden har siden da ligget under syv procent.

En anden væsentlig udfordring ved et konjunkturafhængigt dagpengesystem er, at der ikke er ét, men flere delarbejdsmarkeder i Danmark. Uddannelser og faggrupper er rettet mod den ene eller anden del af økonomien. Og forskellige dele af økonomien har forskellig følsomhed over for konjunkturerne. Mennesker beskæftiget med at sælge biler eller bygge boliger er langt mere konjunkturfølsomme end dem, der arbejder med skovbrug, i sundhedssektoren eller i staten.

Det gør det svært at konstruere et system, der høster de mulige gevinster. Dagpengesystemet vil også komme til at forskelsbehandle ledige, der reelt står i samme situation. Det kunne fx være to ledige, der startede på at modtage dagpenge med få dages mellemrum. Den ene vil opbruge retten til dagpenge, kort før vilkårene bliver lempet, mens den anden bliver omfattet af de lempeligere vilkår. Den slags uhensigtsmæssigheder kan begrænses. Men ikke undgås.

Derudover vil et konjunkturafhængigt dagpengesystem med stor sandsynlighed blive en del mere komplekst end det, vi kender i dag. Større kompleksitet betyder mere administration, og der er risiko for, at potentielt positive adfærdseffekter nedtones eller helt udebliver. Systemet bliver simpelthen sværere at gennemskue. For den enkelte vil det være uklart, hvad vilkårene er, fordi det er vanskeligt at forudsige konjunkturudviklingen.

Der er kun få erfaringer med konjunkturafhængige systemer. Det eksisterer kun i tre lande, nemlig Canada, Chile og USA. Fælles for disse er, at de har markant lavere ydelse og kortere periode, end vi har i Danmark.

Derudover skiller det danske arbejdsmarked sig ud med relativt mange jobåbninger under både høj- og lavkonjunkturer. Når søgeintensiteten derfor altid bør være stor, er det mindre sandsynligt, at de teoretiske gevinster vil kunne høstes i Danmark.

Kommissionen anerkender, at der principielt kan være samfundsøkonomiske fordele forbundet med et konjunkturafhængigt dagpengesystem. Der er imidlertid en række praktiske problemer og udfordringer ved et sådant system, som gør at der er stor usikkerhed om, hvorvidt fordelene er realiserbare. Kommissionen anbefaler derfor ikke, at vilkårene i dagpengesystemet varierer med konjunkturerne.

Kommissionens analyse af et konjunkturafhængigt dagpengesystem er nærmere beskrevet i a*rbejdspapir om konjunkturafhængighed i dagpengesystemet.*

7.2. Private ledighedsforsikringer

Dagpengekommissionen har også analyseret indretningen af dagpengesystemet set i relation til private ledighedsforsikringer.

Private tillægsforsikringer til dagpengeforsikringen – såkaldte lønsikringer – har eksisteret siden 1970'erne, men er først for alvor blevet udbredt gennem 00'erne. Udbredelsen er blandt andet en følge af, at en række større fagforbund har tilbudt forsikringerne via a-kasser og tegning af kollektive tillægsforsikringer.

Forsikringerne er udformet forskelligt, men har langt overvejende det til fælles, at de i den første del af dagpengeperioden giver en indkomstdækning ud over højeste dagpengesats. Der findes dog alternative forsikringstyper, som tilbyder dækning af faste udgifter ved ledighed.

Udbredelsen af private tillægsforsikringer er øget igennem de senere år, men omfanget er fortsat ret begrænset. Forsikring og Pensions opgørelse viser, at der var ca. 188.000 privat forsikrede i 2014, svarende til omkring 9 pct. af de kontingentbetalende dagpengeforsikrede.

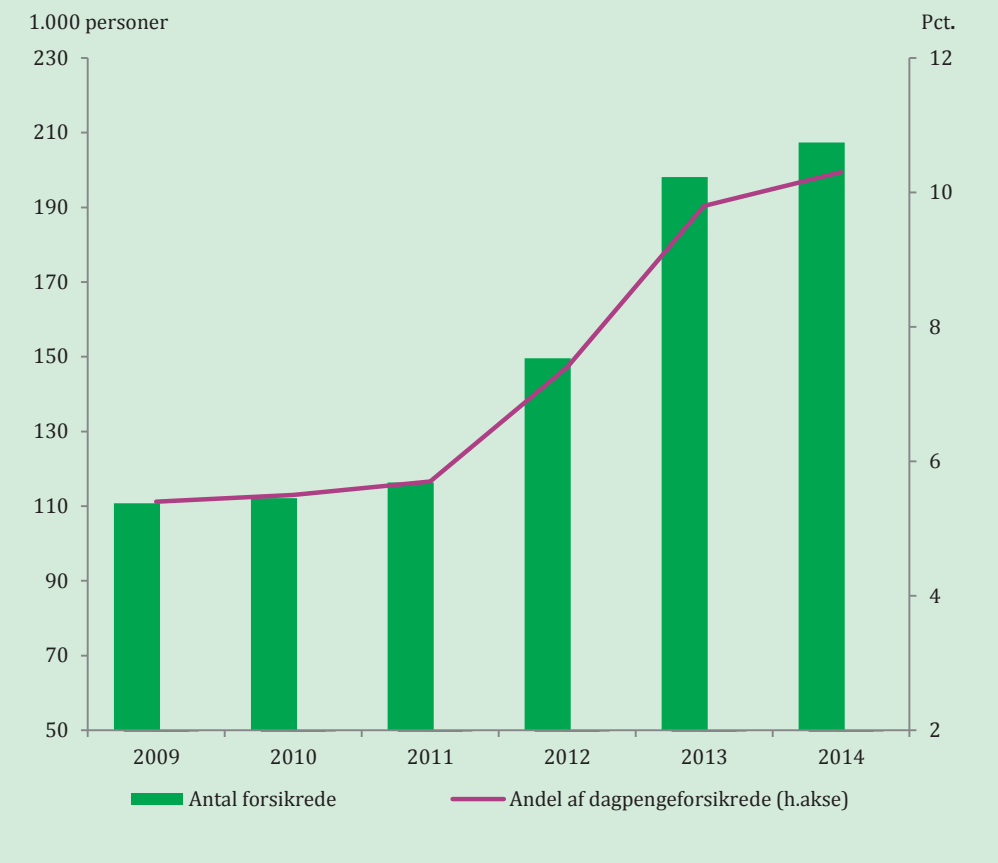
En opgørelse foretaget med udgangspunkt i fradragsberettigede indbetalinger til private arbejdsløshedsforsikringer viser en marginalt større udbredelse, idet der var godt 207.000 forsikrede i 2014. Det svarer til lidt over 10 pct. af de kontingentbetalende dagpengeforsikrede, *jf. figur 7.1.*

Tillægsforsikringerne kan enten være individuelle eller kollektive. De individuelle er frivillige og tegnes i et forsikringsselskab, der ofte har en formidlingsaftale med en a-kasse. Forsikringsvilkår og præmie varierer med forsikringstagers risikoprofil og ønsker til forsikringsdækning. Der vil ofte være en karensperiode, mens ydelsesperioden kan være op til de første tolv måneders ledighed. Den samlede kompensationsgrad (dvs. inkl. arbejdsløshedsdagpenge) ligger typisk på 80-90 pct. af hidtidig lønindkomst.

De kollektive ordninger er som hovedregel obligatoriske for alle medlemmer af en bestemt faglig organisation. Præmien er et fast beløb for alle medlemmer, typisk af størrelsesordenen 40-50 kr. pr. måned. Der er typisk krav om beskæftigelse og medlemskab af faglig organisation og den tilknyttede a-kasse i tolv måneder. Der er ingen karensperiode, og ydelsesperioden er 26 uger med en samlet maksimal kompensationsgrad på 80 pct.

Mens omfanget af privat forsikrede er stigende, er omfanget af udbetalinger fra private ordninger fortsat beskedent. I 2014 modtog omkring 5.000 ledige tilsammen ca. 150 mio. kr., svarende til 1,7 pct. af dagpengemodtagerne og 0,9 pct. af de offentlige udgifter til dagpenge samme år.

Figur 7.1 Forsikrede i private arbejdsløshedsforsikringsordninger som andel af dagpengeforsikrede, 2009-2014



Anm.: Opgørelsen er baseret på indberetninger af fradragsberettigede præmier fra forsikringsselskaber med kunder i private arbejdsløshedsforsikringsordninger. Mellem 20 og 30 forsikringsselskaber har årligt foretaget indberetninger igennem i perioden. Data omfatter forsikrede i alle typer af fradragsberettigede private arbejdsløshedsforsikringer. Dagpengeforsikrede er opgjort på baggrund af afregnede medlemsbidrag pr. december de pågældende år og omfatter deltids-, fuldtids- og kombinationsforsikrede medlemmer. Fra 2011 og frem er dagpengeforsikrede korrigeret for kontingentfritagne medlemmer.
Kilde: Beregninger på eIndkomstregistret og Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering.

Udbydere af tillægsforsikringer har en række fordele af samspillet med dagpengesystemet. Erstatningerne fra tillægsforsikringerne er betingede af, at den ledige er dagpengeberettiget. Den vurdering foretages af a-kasserne, som også afholder de administrative udgifter, der er forbundet hermed. På samme måde er det nogle andre – det offentlige og a-kasserne – der står for at sikre, at den ledige reelt står til rådighed. Nogle af omkostningerne ved tillægsforsikringerne bæres derfor i realiteten af det offentlige og a-kasserne i stedet for at indgå i forsikringspræmierne.

Tillægsforsikringer kan også indebære direkte udgifter for det offentlige. En højere økonomisk kompensation ved ledighed kan have negativ indvirkning på den lediges søgeadfærd, og dermed øge ledighedsperiodens varighed. Hovedparten af omkostningerne ved forlænget ledighed bæres af det offentlige. Det

handler både om ydelse, administration og indsatser i regi af den aktive arbejdsmarkedspolitik.

Der kan ligeledes opstå en negativ effekt på beskæftigelse og de offentlige udgifter af de private tillægsforsikringer. Ledige, som modtager erstatning fra private tillægsforsikringer har en højere kompensationsgrad, end tilsvarende personer uden tillægsforsikringer. Det kan tilskynde personer til at melde sig som ledige i en kort periode fx i forbindelse med jobskifte, i modsætning til hvis de alene var dækket af den offentlige dagpengeforsikring. Det øger både ledigheden og de offentlige udgifter til dagpenge.

Dagpengekommissionen har undersøgt, om nogle af disse effekter kan påvises empirisk i dansk sammenhæng. Det har ikke været muligt, hvilket hænger sammen med, at det tilgængelige datagrundlag endnu er begrænset, såvel i Danmark som internationalt.

Blandt andet på den baggrund samt i lyset af, at omfanget af udbetalinger fra ordningerne er ret begrænsede, har Dagpengekommissionen afstået fra at komme med anbefalinger om ny regulering af private tillægsforsikringer og andre supplerende ydelser organiseret i privat regi. Udviklingen på området bør dog følges i de kommende år, herunder de afledte konsekvenser for ledighedens varighed og de offentlige udgifter til dagpengesystemet.

Private forsikringsordninger er nærmere beskrevet i *arbejdspapir om privat forsikring, supplerende ydelser og fratrædelsesgodtgørelser*.

7.3. Højere sats for ledige med stærk beskæftigelseshistorik

Det faste loft over den månedlige dagpengeydelse betyder, at personer med højere indkomster har en kompensationsgrad i dagpengesystemet, som ligger væsentligt lavere end de maksimale 90 pct. Det foregående afsnit beskrev den stigende udbredelse af private tillægsforsikringer, som kan ses som tegn på, at der blandt personer med stærk arbejdsmarkedstilknytning er interesse for at øge trygheden i tilfælde af ledighed.

Et alternativ til den øgede tryghed kunne være et overenskomstkrav om bedre vilkår i forbindelse med afskedigelse, fx længere opsigelsesvarsler. Det afspejler balancen mellem dagpengesystemets generøsitet og fleksibiliteten på arbejdsmarkedet.

Dagpengekommissionen har på den baggrund overvejet at styrke trygheden i for dagpengeforsikrede med en stærk beskæftigelseshistorik, ved midlertidigt at sætte dagpengesatsen op i starten af dagpengeperioden. Lignende tanker har blandt andet været fremført af Det Økonomiske Råd (efterår 2014), som frem-

fører en højere dagpengesats i starten af ledighedsforløbet, som en vej til at øge forsikringsdækningen for kortidsledige.

Det kunne eksempelvis ske ved at tilbyde en højere sats til ledige med en forudgående fuldtidsbeskæftigelse af mindst tre års varighed. De kunne fx modtage en ydelse i de første tre måneders ledighed, der er 10 pct. højere end det gældende dagpengemaksimum, dog med et loft på højst 70 pct. af den hidtidige indkomst.

En sådan ordning øger den økonomiske dækning ved ledighed for de omfattede, men vil også have negative incitamentsvirkninger. Højere kompensationsgrader vil medføre en lavere afgangsrate fra ledighed til beskæftigelse og vil dermed reducere den strukturelle beskæftigelse.

Finansieringen af den højere ydelse og de afledte udgifter vil indebære omfordeling fra andre forsikrede, ligesom der vil være behov for at modvirke faldet i den strukturelle beskæftigelse med andre tiltag.

Dagpengekommissionen har blandt andet på den baggrund afstået fra at komme med forslag om en midlertidig højere dagpengesats for ledige med stærk forudgående beskæftigelse.

7.4. Frivillig eller obligatorisk forsikring mod ledighed

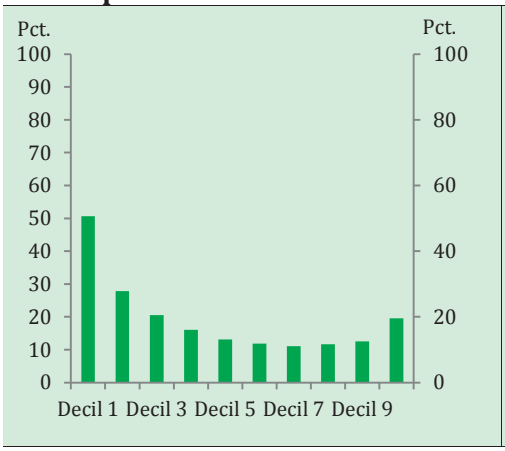
Dagpengekommissionen har også analyseret fordele og ulemper ved eventuelt at gøre den nu frivillige forsikring mod ledighed obligatorisk, *jf. arbejdspapir om frivillig og obligatorisk forsikring mod ledighed.* Dagpengekommissionen kan ikke anbefale det.

Den frivillige tilslutning til arbejdsløshedsforsikring ligger forholdsvis højt. I dag er ca. 80 pct. af arbejdsstyrken forsikret mod ledighed. Det betyder dog også, at der er en relativ stor gruppe, som ikke er medlem af en a-kasse, selv om det kunne være relevant for dem.

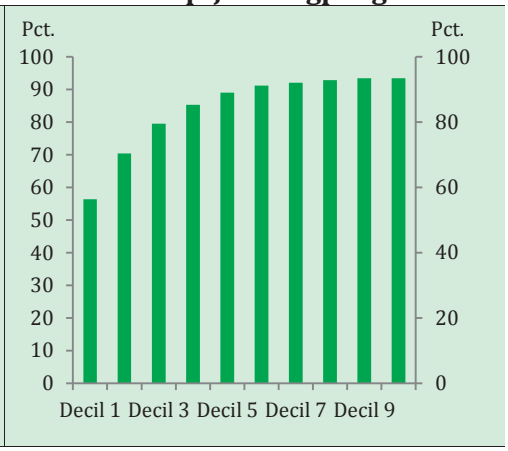
De seneste 10-15 år har der været et svagt fald i forsikringsgraden. Det dækker dog over, at forsikringsgraden for personer over 30 år har været forholdsvis konstant, mens den har været faldende for de unge. Det skal blandt andet ses i lyset af, at flere unge tager en uddannelse – forsikring eller ej bliver først relevant for dem at tage stilling til senere.

Forsikringstilslutningen er generelt stigende med indkomstniveauet, de allerhøjeste indkomster forsikrer sig dog lidt mindre end midten af indkomstfordelingen. Der viser sig et interessant mønster, hvis man deler den danske befolkning op, og fordeler dem alt efter, hvad de tjener. Opdelt i tiendedele, dvs. deciler, viser det sig, at den tiendedel, der tjener mindst også er dem, der er mindst forsikrede, *jf. figur 7.2*.

Figur 7.2 Andel ikke-forsikrede fordelt på indkomstdeciler



Figur 7.3 Andel ikke-forsikrede, som kunne have optjent dagpengeret



Anm.: Forsikringsgraden i figur 7.2 opgør forsikringsaktive personer (a-kassemedlemmer) som andel af den 18-64-årige arbejdsstyrke. I forhold til figur 7.3 henvises der til anmærkningerne under figur 4.2. Tallene er 2012-tal.

Kilde: Beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Den lave forsikringsgrad for personer med lave indkomster skal formentlig ses i sammenhæng med, at mange vil være berettiget til kontanthjælp, hvis de bliver ledige. Forskellen mellem ydelsen i kontanthjælps- og dagpengesystemet kan være lille, fx for lavtlønnede enlige forsørgere, og det kan derfor være mindre attraktivt for nogle at forsikre sig. Samtidig kan forsikringsbidraget udgøre en væsentlig udgift for personer med et meget lavt rådighedsbeløb.

Dertil kommer, at en ret stor del af de ikke-forsikrede i de lavere indkomstgrupper ikke opfylder beskæftigelseskravet i dagpengesystemet, *jf. figur 7.3*. Knap halvdelen af gruppen ville ikke kunne have fået dagpenge, hvis de havde været forsikret. Netop denne gruppe ville blive taberne, hvis forsikringen mod ledighed blev gjort obligatorisk. De ville skulle betale til et system, som mange af dem alligevel ikke bliver i stand til at gøre brug af.

Der er i dag et antal højtlønnede, antagelig med lav ledighedsrisiko, der står uden for dagpengesystemet. For de højtlønnede kan fravalget skyldes, at deres kompensationsgrad i dagpengesystemet vil være så lav, at de fravælger ordningen til fordel for fx privat opsparing. De ikke-forsikrede højtlønnede bidrager dog stadig indirekte til dagpengesystemets finansiering i kraft af deres skattebetalinger.

Et argument for et obligatorisk dagpengesystem er, at man – hvis det var obligatorisk – kan styrke selvfinansieringen i dagpengesystemet, fordi flere ville betale medlemsbidrag og dermed medfinansiere ordningen. Det gælder også personer, som måske i det frivillige system vælger ikke at forsikre sig, fordi de har meget lav risiko for ledighed. En bredere finansieringsbase vil dog ikke nødvendigvis give en større selvfinansieringsgrad. Øget tilslutning til systemet vil også betyde øget træk på ydelserne.

Den nuværende ordning med en ret høj skattefinansiering gør det mere attraktivt for den enkelte at forsikre sig end ved et fuldt bidragsfinansieret system. Det gælder blandt andet personer, der ellers ikke ville forsikre sig, fordi de fx tænker kortsigtet eller undervurderer deres ledighedsrisiko.

En obligatorisk ordning vil indebære et behov for at opstille kriterier for, hvem der skal være medlem. Der skal blandt andet tages stilling til, hvor stor arbejdsmarkedstilknytning, der kræves for at blive omfattet af en obligatorisk forsikring.

Samlet er det Dagpengekommissionens vurdering, at et obligatorisk dagpengesystem vil have en række utilsigtede virkninger, der undgås med den nuværende indretning af systemet. Kommissionen mener derfor, at medlemskab af dagpengesystemet fortsat skal være frivilligt.

7.5. Aldersgrænse for ungeregler

Dagpengekommissionen har analyseret, om de nuværende særregler om unge i dagpengesystemet skal justeres, fx om aldersgrænsen skal ændres.

I det nuværende dagpengesystem skelner man mellem personer under og over 25 år. Unge under 25 år får i dag en nedsat dagpengesats efter seks måneders ledighed, hvis de ikke har en erhvervskompetencegivende uddannelse. Den nedsatte sats svarer til 50 pct. af den maksimale dagpengesats. De unge får samtidig et uddannelsespålæg, hvis de ikke er forsørgere.

Formålet er, at få flere unge til at tage en uddannelse og komme hurtigere i job. Flere studier peger på, at unge reagerer kraftigere på nedsatte ydelser end ældre, *jf. fx Andersen, Svarer og Vejlin, Litteraturreview af effekter af indretning af arbejdsløshedsunderstøttelsessystemer, 2015.*

Dagpengekommissionen har på den baggrund overvejet muligheden for at forhøje aldersgrænsen for ungereglerne fra 25 år til 30 år. Det ville betyde, at aldersgrænsen er den samme i både kontanthjælps- og dagpengesystemet.

Fordelen ved at løfte aldersgrænsen ville være, at flere unge uden uddannelse omfattes af ungesatsen, hvilket ville styrke motivationen til at påbegynde en uddannelse og til bredere jobsøgning.

Unge i alderen 25-29 år uden uddannelse adskiller sig imidlertid fra unge under 25 år. De har typisk større indkomst og udgifter, fordi de i højere grad har etableret sig med fast arbejde og flere har stiftet familie. Deres behov for tryghed og økonomisk kompensation i tilfælde af ledighed er derfor typisk større end det, der gælder for unge under 25 år.

En stramning af vilkårene i dagpengesystemet for de 25-29-årige uden uddannelse risikerer derfor at medføre, at balancen mellem tryghed og incitamenter tipper. Det kan betyde, at det bliver mindre attraktivt for gruppen at forsikre sig mod ledighed. Hvilket igen kan føre til et utilsigtet pres på de sociale ydelser.

På den baggrund har Dagpengekommissionen valgt ikke at anbefale, at aldersgrænsen for ungereglerne i dagpengesystemet forhøjes.

Kommissorium og litteratur

KAPITEL 8

Kommissorium for Dagpengekommissionen

Dagpengesystemet udgør en hjørnesten i den danske arbejdsmarkedsmodel. En stærk arbejdsløshedsforsikring har medvirket til et fleksibelt arbejdsmarked med høj mobilitet, og har i samspil med den øvrige arbejdsmarkedspolitik bidraget til på samme tid at give økonomisk tryghed og til at skabe vækst og velstand til danskerne.

Et fremtidigt dagpengesystem skal ses i lyset af at:

- Ansættelsesforhold og aflønningsformer er mere fleksible og forskelligartede.
- Den aktive indsats for at hjælpe ledige tilbage til arbejdsmarkedet er udbygget og intensiveret.
- Realiseringen af det indre marked og øget arbejdskraftmobilitet i Europa betyder samtidig, at dagpengesystemet skal fungere på et stadigt mere internationalt arbejdsmarked.

Regeringen ønsker et moderne, fleksibelt og robust dagpengesystem med en høj andel af forsikrede. Samtidig skal dagpengesystemet også fremadrettet yde økonomisk tryghed for medlemmer ramt af ufrivillig ledighed og sikre, at ledige står til rådighed for arbejdsmarkedet.

Dagpengesystemet skal fremover tilpasses, så det i højere grad passer til det nuværende arbejdsmarked med forskelligartede arbejds-, ansættelses- og aflønningsforhold. Indretningen af dagpengesystemet skal endvidere passe til et stadigt mere internationalt arbejdsmarked.

Regeringen ønsker endvidere at fremme et enklere dagpengesystem, der er lettere at administrere, og hvor det er tydeligt for medlemmerne, hvilke regler, rettigheder og pligter der gælder.

Endelig ønsker regeringen at fremme et robust og økonomisk holdbart dagpengesystem, således at dagpengesystemet fremtidssikres.

På den baggrund nedsætter regeringen en dagpengekommission med uafhængige sagkyndige medlemmer samt med deltagelse fra arbejdsmarkedets parter.

Kommissionen skal belyse og analysere:

- Balancen mellem dagpengesystemets enkeltelementer, herunder kompensation, optjenings-, ydelses- og referenceperiode set i forhold til ansættelsessikkerhed og dagpengesystemer i andre Nordeuropæiske lande.
- Fordele og ulemper ved at gøre dagpengesystemet mere fleksibelt i forhold til skiftende konjunkturer.
- Fordele og ulemper ved udvide eller indsnævre forsikringselementerne i dagpengesystemet. Konkret kan der ses på mulighederne for heltids- og deltidsforsikring, supplerende dagpenge, dimittenddagpenge og dagpenge for selvstændige. Endvidere kan der ses på forskellige kombinationer af dækningsgrad, varighed af ydelsen mv. inden for et fast finansieringsbidrag fra staten.
- Tilpasninger, der tilskynder, at ledige i dagpengesystemet kan besætte alle typer job, fx via øget faglig eller geografisk mobilitet, samtidig med, at systemet også fremadrettet yder økonomisk tryghed for personer ramt af ufrivillig ledighed.
- Hvorvidt der er i relation til dagpengesystemet er særlige problemstillinger vedrørende specifikke grupper på arbejdsmarkedet, herunder seniorer.
- Mulige tilpasninger af principperne for beregning af dagpenge med henblik på at sikre større overensstemmelse med nutidens ansættelses- og aflønningsvilkår.
- Mulighederne for at forenkle og afbureaukratisere dagpengesystemet med det sigte at lette administrationen, skabe større gennemsigtighed omkring rettigheder og pligter samt danne grundlag for øget digitalisering.
- Dagpengesystemets finansiering, herunder fordele og ulemper ved at staten bærer den marginale ledighedsrisiko.
- Fordele og ulemper ved at fastholde arbejdsløshedsforsikring som en frivillig ordning, frem for at gøre det obligatorisk, herunder hvordan der sikres et tilstrækkeligt incitament til at opnå en høj forsikringsgrad.
- Indretning af dagpengesystemet som forsikringsordning i relation til private ledighedsforsikringer og øvrige ydelser til ledige.
- Mulighederne for at øge dagpengesystemets finansielle robusthed i forhold til de udfordringer, der følger af stadigt større mobilitet på arbejdsmarkedet, herunder et stadigt mere internationalt arbejdsmarked.

Kommissionens arbejde pågår inden for en samlet ramme, hvor dagpengesystemet skal understøtte:

- Tryghed for personer ramt af ufrivillig ledighed.
- Et fleksibelt arbejdsmarked med høj beskæftigelse og lav strukturel ledighed.
- At alle typer job skal kunne besættes.
- Imødekommelse af forskellige behov for forskellige grupper på arbejdsmarkedet.

- Lediges motivation til at søge arbejde samt til høj faglig og geografisk mobilitet.
- Omkostningseffektiv og ubureaukratisk indsats, organisering og administration, herunder bedre udnyttelse af digitale muligheder.
- Kommunernes økonomiske tilskyndelse til at varetage arbejdsmarkedsopgaven effektivt.

Kommissionen skal præsentere konkrete modeller for en modernisering af dagpengesystemet. Vurderingen af anbefalingernes betydning for ledighed, beskæftigelse og de offentlige finanser skal ske på baggrund af Finansministeriets regneprincipper.

Det er en central betingelse, at anbefalingerne ikke må indebære højere strukturel ledighed, lavere strukturel beskæftigelse, svækkelse af de strukturelle offentlige finanser eller den finanspolitiske holdbarhed.

Kommissionen sammensættes af en formand og uafhængige eksperter samt med repræsentanter fra arbejdsmarkedets parter.

Kommissionen betjenes af et sekretariat med deltagelse fra Beskæftigelsesministeriet, Økonomi- og Indenrigsministeriet og Finansministeriet. Andre ministerier inddrages efter behov.

Kommissionen kan rekvirere eksterne analyser i det omfang, kommissionen finder behov herfor.

Kommissionen skal afslutte sit arbejde senest ved årsskiftet 2015/16. Kommissionen afrapporterer til regeringen.

KAPITEL 9

Litteratur

Andersen, T. M., M. Svarer og R.M. Vejlin (2015), *Litteraturreview af effekter af indretning af arbejdsløshedsunderstøttelsessystemer*. Notat til Dagpengekommissionen

Arbejdsmarkedskommissionen (2009), *velfærd kræver arbejde – arbejdsmarkeds-kommissionens forslag til, hvordan de offentlige finanser kan styrkes gennem en øget arbejdsindsats*

Babcock, L., W. Congdon, L.F. Katz og S. Mullainathan (2012), *Notes on behavioral economics and labour market policy,* IZA Journal of Labor Policy

Congdon, W., J. Kling og S. Mullainathan (2011), *Policy and Choice: Public Finance Through the Lens of Behavioral Economics.* Brookings Institution

Deloitte (2015), *A-kassernes digitaliseringsgrad.* Rapport for AK-samvirke

Det Økonomiske Råd (efterår 2014), *Dansk Økonomi*, Efterår 2014

Holmlund, B. (2015), *Notes on unemployment insurance and behavioral economics.* Notat til dagpengekommissionen

Kvist, J. (2015), *Adfærdsøkonomi og arbejdsløshedsforsikring.* Notat til Dagpengekommissionen

Slotsholm (2013), *Øget automatisering i beregning af A-dagpenge*

Venn, D. (2012), *Eligibility Criteria for Unemployment Benefits - Quantitative Indicators for OECD and EU Countries.* OECD