
FOLKETINGET



Beskæftigelsesudvalget

Folketingets Økonomiske Konsulent

Til: Udvalgets medlemmer og stedfortrædere

Dato: 3. november 2015

Dagpengekommissionens anbefalinger m.v.

Sammenfatning:

Notatet gennemgår ganske kort dagpengekommissionens rapport, det politiske forlig der har taget udgangspunkt i rapporten samt vismændenes kommentarer til dagpengerapporten bragt i Berlingske tidende d. 26. oktober.

*Dagpengekommissionens primære opgave var at modernisere dagpengesystemet, så det bliver enklere og mere gennemskueligt. Genoptjeningsreglerne var tidligere karakteriseret ved et enten-eller system, hvor der var risiko for at den ledige straffes med færre ugers dagpenge og en lavere ydelse, ved at tage kortvarige jobs. Kommissionen anbefaler her at gøre incitamenterne til at påtage sig alle typer af jobs både større og mere synlige. Dagpengekommissionens øvrige anbefalinger gennemgås i notatet, og det bemærkes, at mange af anbefalinger er indeholdt i det **politiske forlig om dagpenge**, der blev indgået mellem Venstre, Socialdemokraterne og Dansk Folkeparti d 22. oktober 2015.*

Vismændene er generelt positive overfor, at dagpengesystemet nu gøres mere fleksibelt, men påpeger dog, at der er en central mangel, da kompensationsgraden, til de personer der næsten ingen ledighed oplever, er for lille. (Vismændene har dog ikke kommenteret det politiske forlig)

1. Indledning

Dagpengekommisionen barslede i oktober med sin længe ventede rapport om dagpengesystemet i Danmark. Allerede d. 22. oktober 2015 blev der indgået et politisk forlig med afsæt i dagpengekommisionens anbefalinger. I notatet redegøres kort for konklusionerne i dagpengerapporten og det politiske forlig.

Endvidere har Vismændene kort kommenteret dagpengerapporten i en kronik i Berlingske Tidende d. 26. oktober 2015, som også nævnes i notatet. Notatet gennemgår endvidere kort nogle supplerende tekniske beregninger foretaget af dagpengekommisionen.

2. Rammerne for kommissionens arbejde

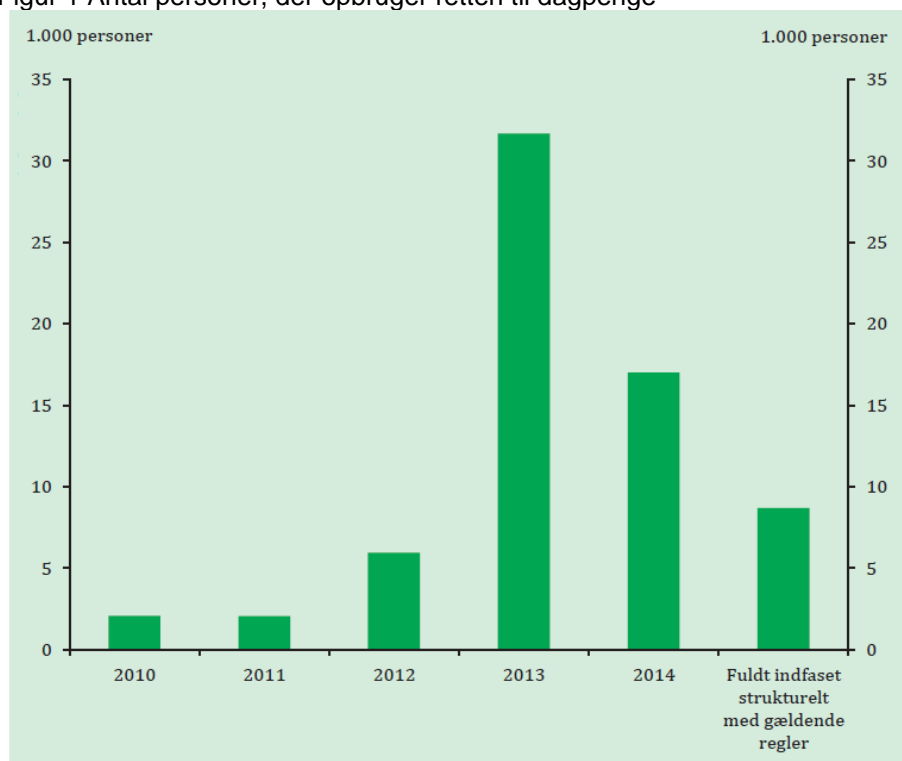
Dagpengekommisionen har arbejdet under tre overordnede mål: at skabe større tryghed for den enkelte forsikrede ledige, at øge fleksibiliteten på arbejdsmarkedet og endelig at dagpengesystemet moderniseres til et enklere og mere gennemskueligt system. Det er en central betingelse i kommissoriet, at anbefalingerne ikke må indebære højere strukturel ledighed, lavere strukturel beskæftigelse, svækkelse af de strukturelle offentlige finanser eller den finanspolitiske holdbarhed.

3. Tre udfordringer

Dagpengekommisionen fremfører tre hovedudfordringer, der ligger til grund for arbejdet med anbefalingerne. Først og fremmest er der sket en stærk stigning i antallet af ledige, der i de senere år har opbrugt dagpengeretten og for de flestes vedkommende, ikke har haft særlig meget arbejde i dagpengeperioden. For det andet er det nuværende system indrettet uhensigtsmæssigt i forhold til at sikre incitament for dagpengemodtagere til at tage kortvarige jobs. Den tredje udfordring drejer sig om at udnytte potentielle fordele ved øget digitalisering.

Figur 1 nedenfor illustrerer den første udfordring. I 2013 steg antallet af personer med opbrugt dagpengeret markant til flere end 30.000. Det er kommissionens vurdering, at de høje niveauer fra 2013 og 2014 ikke vil fortsætte i takt med at konjunkturerne normaliseres og de midlertidige ydelser udfases.

Figur 1 Antal personer, der opbruger retten til dagpenge



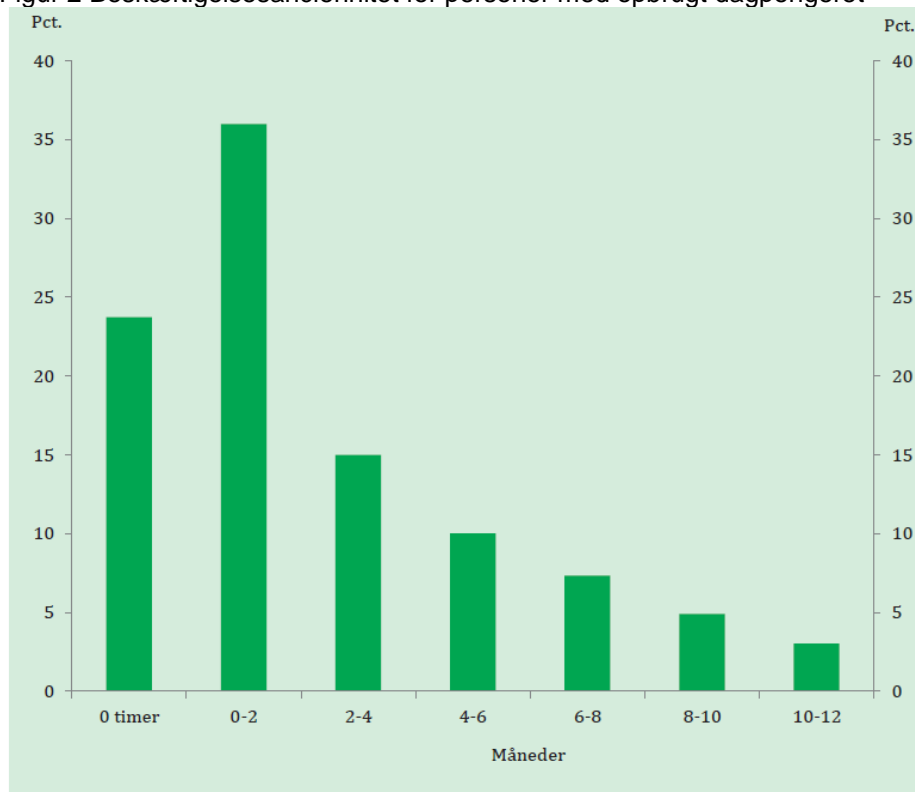
Kilde: Dagpengekommissionens hovedrapport s. 14

Det underliggende problem er, at en stor del af de ledige, som mister dagpengere retten, er langt fra at have genoptjent retten til dagpenge.

Figur 2 (nedenfor) viser at tre ud af fire har mindre end fire måneders arbejde, når deres dagpengeperiode udløber. En ud af fire har ingenting at notere på beskæftigelseskontoen. I dag kræver det hvad der svarer til et års fuldtidsarbejde inden for tre år at erhverve eller generhverve retten til dagpenge.

Figur 2 nedenfor, illustrerer på sin vis også den anden udfordring. Genoptjenningsreglerne i det nuværende system har karakter af *enten-eller*. Enten opnås retten til en ny dagpengeperiode eller også opnås den ikke. I så fald har de timer, dage eller måneder, der er arbejdet, ingen umiddelbar værdi. Incitamentet til at tage fx et deltidsjob over 8 uger svarende til 4 ugers fuldtidsarbejde, betyder med de gamle regler, at dagpengeperioden forkortes med hele 8 uger, selvom den ledige har arbejdet hvad der svarer til fire uger. Afhængig af lønnen, kan den ledige også opleve at dagpengesatsen genberegnes til en lavere sats. Der er altså en risiko for, at den ledige straffes med færre ugers dagpenge og en lavere ydelse, ved at tage kortvarige jobs.

Figur 2 Beskæftigelsesanciennitet for personer med opbrugt dagpengeret



Kilde: Dagpengekommissionens hovedrapport s. 16

Dagpengekommissionen understreger i rapporten, at dette ikke er hensigtsmæssigt og at reglerne bør ændres, så incitamenterne til at påtage sig alle typer af jobs bliver større og mere synlige.

Den sidste udfordring knytter sig til målet om et moderne dagpengesystem, som udnytter den teknologi og de registeroplysninger der findes i Danmark i 2015. Først og fremmest skal den ledige, jobcenteret og a-kassen have den samme viden om hvor den ledige står i ledighedsforløbet. Kommissionen anbefaler, at dagpengesystemet fremover opgøres i timer og baseret på registeroplysninger, så man netop kan sikre gennemsigtighed og effektivitet og mindske administrativt bøvvl og kontrolforanstaltninger.

4. Samlede anbefalinger

Dagpengekommissionen kommer i deres rapport med en række anbefalinger til et nyt og forbedret dagpengesystem i lyset af de tre hovedudfordringer.

- a. **Fleksibel genoptjening:** Dagpengeperioden er to år med mulighed for forlængelse i et år, hvis man har arbejdet undervejs. Den tid man arbejder kan veksles til dagpengeret i forholdet 1:2. En dags arbejde giver ret til to dages dagpenge. Princippet er her *både-og* i modsætning til *enten-eller*, sådan at alt arbejde tæller.
- b. **Genberegningen af dagpengesatsen afskaffes**, så ledige ikke risikerer at blive straffet for at tage et lavtlønsjob i en kortere periode. Fremover skal dagpengesatsen beregnes ud fra indkomsten over 12 måneder ud af de sidste 24 måneder.
- c. **Forbrug af dagpengeretten** skal fremover regnes i timer i stedet for uger, så man sikrer et 1:1 forhold mellem ledighed og forbrug af dagpenge. Det bidrager til at løse problemet med fx deltidsjobs.
- d. **Karensdage.** Hver tredje måned modtager den ledige ikke dagpenge i to dage. Hvis den ledige har haft job i tre uger i løbet af de sidste tre måneder, bortfalder karensdagene.
- e. Dagpengesatsen for **nyuddannede** reduceres fra 82 pct. til 78 pct. af de maksimale dagpenge for at øge incitamentet til at søge bredt.
- f. **Supplerende dagpenge.** Man har ret til otte måneders supplerende dagpenge, som forbruges i måneder i stedet for uger. Hvis man har fuldtidsarbejde kan retten til supplerende dagpenge genoptjenes i forholdet 1:2 tilsvarende den fleksible genoptjening af dagpengeperioden.
- g. **Tilknytningskrav.** Hvis man i løbet af otte år har været på dagpenge i fire år, er dagpengeperioden en måned kortere, altså et år og elleve måneder.
- h. **G-dage.** Fremover skal arbejdsgiverne betale de første to ledighedsdage uanset ansættelseslængden, i stedet for nuværende tre ledighedsdage ved ansættelser over tre måneder.
- i. Dagpengeretten skal fremover optjenes på baggrund af **indkomst**. Retten optjenes ved indkomst på mere end 212.400 kr. inden for en periode på tre år. Hver måned kan højst 17.700 kr. tælle med. Det skal sikre, at højtlønnede ikke kan optjene dagpengeret hurtigere end andre.
- j. Reglen om, at **overskydende timer** skal afspadseres før der kan udbetales dagpenge, afskaffes.

I **tabel 1** nedenfor er vist en oversigtstabel over kommissionens anbefalinger.

Tabel1: 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
En 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)

Kilde: Dagpengekommissionens hovedrapport s. 34

Tablet 1 viser konsekvenserne af kommissionens anbefalinger. Det **samlede** forslag vil betyde en besparelse på 20 mio. kr. og have en neutral beskæftigelsesvirkning.

Det ses af tabellen, at de største effekter af Kommissionens dagpengereform på beskæftigessiden er ved muligheden for **forlængelse** af dagpengeperioden. Det giver 2.330 i **mindre** strukturel beskæftigelse. Til gengæld giver indførelsen af to karensdage hver tredje måned en **merbeskæftigelse** på 2.760 personer.

En anden vigtig virkning af det samlede forslag er, at der er ca. 2.120 færre personer i 2021, der opbruger deres dagpengeret som følge af de foreslåede ændringer.

5. Det politiske forlig

Den 22. oktober 2015 blev der indgået et **politisk forlig** om dagpenge mellem Venstre, Socialdemokraterne og Dansk Folkeparti med afsæt i dagpengekommissionens anbefalinger. **Mange af kommissionens anbefalinger er indeholdt i forliget.** Den primære ændring er antallet af karensdage, som er reduceret til en karensdag hver fjerde måned. Det svarer til tre karensdage om året i stedet for kommissionens anbefaling om otte årlige karensdage. Herudover reduceres dagpengesatsen for **nyuddannede** til 71,5 pct. i mod 78 pct. som kommissionen har anbefalet. **Tabel 2** opsummerer indholdet og konsekvenserne af forliget.

Tabel 2 Politisk aftale om dagpenge

Varig strukturel virkning, 2015-pl.	Merudgifter (mio. kr.)	Beskæftigelsesvirkning	Ændring i dagpengeophør
Beskæftigelseskonto med fleksibel genoptjening	690	-2.330	-1.330
Indkomstbaseret optjening af dagpengeretten	-70	250	0
Dagpengeretten forbruges i timer	420	-1.320	-570
Ny satsberegning	110	-410	20
Løbende karensdage (1 dag ved høj ledighed hver 4. måned)	-310	950	-50
Reduktion af dimittendsats for ikke-forsørgere (71,5 pct.)	-580	1.920	-100
G-dage (harmonisering til 2 G-dage)	-10	0	0
Tiltag for personer med omfattende brug af dagpengesystemet	-30	80	0
Ret til dimittenddagpenge ved uddannelse normeret til 18 måneder	10	0	0
Hensat til Dagpengekommissionens forslag om supplerende dagpenge	30	0	0
Hensat til Dagpengekommissionens forslag om afskaffelse af overskydende timer	40	0	0
Direkte mer- og mindreudgifter på tilstødende ydelser som følge af ny satsberegning og dimittendsats	-10	0	0
I alt	300	-840	-2.040
Finansiering fra finansloven	-300	0	0
I alt inkl. finansiering	0	-840	-2.040

Kilde: "Aftale mellem regeringen (Venstre), Socialdemokraterne og Dansk Folkeparti om et tryggere dagpengesystem" 22. oktober 2015

Hvis man sammenligner tabel 1 og 2, er der to markante forskelle, når man ser på merudgifter. Det ene er størrelsen af den finansiering, som hentes via karensdagene. I kommissionens forslag hentes knap 900 mio. kr., mens forli-

get kun finder godt 300 mio. kr. som følge af tre årlige karensdage i stedet for otte. Den anden forskel er størrelsen af den finansiering, der findes, ved at nedsætte dimittendsatsen. Her finder kommissionen knap 300 mio. kr., mens forliget indeholder finansiering fra denne post på knap 600 mio. kr. Det er derfor, forliget kræver yderligere finansiering fra finansloven på 300 mio. kr. selvom dagpengekommissionens forslag qua kommissoriet er udgiftsneutralt.

6. Vismændenes kommentarer

Vismændene har i Berlingske Tidende d. 26. oktober 2015 kort kommenteret **dagpengekommissionens rapport** (altså **ikke** det politiske forlig, jf. ovenfor). Overskriften på artiklen er: "Fornuftig aftale med enkelte mangler"¹. Vismændene er positive overfor, at dagpengesystemet nu gøres mere fleksibelt, idet beskæftigelse undervejs i ledighedsforløbet udløser op til et års ekstra dagpenge. Det vil gøre relativt kortvarige ansættelser mere attraktive og fastholde de lediges tilknytning til arbejdsmarkedet.

Det er også en fordel, at dagpengesystemet ikke genberegnes i løbet af et ledighedsforløb. På plussiden tæller også, at dagpengeforbruget fremover opgøres i timer i stedet for i uger. Dagpengekommissionens forslag kræver finansiering, og en del af denne kommer fra indførelsen af karensdage, hvilket svarer til at reducere dagpengeniveauet efter en periode. Det er imidlertid vigtigt, at de ledige kan undgå karensdage ved at tage kortvarige ansættelser.

Central mangel

Nok er Vismændene positive, men påpeger dog, at der er en central mangel. Manglen består i, at der ikke tages hensyn til arbejdsmarkedets "kernetrøpper". Vismændene mener, at der tages for lidt hensyn til de mange, der næsten ingen ledighed oplever. Her er kompensationsgraden for lille. Vismændene skriver i kronikken: "Vi fremlagde i vismandsrapporten fra efteråret 2014 en model, hvor forsikrede ledige i de første tre måneder af dagpengeforløbet opnår en 25 pct. højere maksimal dagpengesats, hvis de forudgående har haft en særlig stærk beskæftigelsehistorik, eksempelvis i form af beskæftigelse i mindst 90 pct. af tiden over en tre- eller femårig periode." Endvidere skriver Vismændene, at: "Dagpengekommissionen vurderer, at en sådan ordning vil medføre en stigning i den strukturelle ledighed af en vis størrelses-

¹ ["Fornuftig aftale med enkelte mangler", Berlingske Tidende, 26.10.2015](#)

orden. På den baggrund valgte kommissionen ikke at anbefale sådan en ordning.”

7. Alternative beregninger fra analyserapporten

Dagpengekommissionen har i et tillæg til hovedrapporten udarbejdet en **teknisk analyserapport**, der indeholder en lang række empiriske analyser, konsekvensanalyser og beregninger. Kommissionen har bl.a. undersøgt effekten af forskellige ændringer i ydelsesniveau, -periode og genoptjeningskrav **med udgangspunkt i et fuldt indfaset 2-årigt dagpengesystem og med en ledighed, der svarer til det strukturelle niveau.**

Tabel 3 viser en oversigt over hovedresultaterne. Det umiddelbare billede er, at, en ændring af dagpengeperioden generelt har den største gennemslagskraft i antal berørte personer, både dagpengemodtagere og beskæftigede.

Tabel 3 Oversigt og resultater af analyserede ændringer i dagpengesystemet

	Ændring af antal dagpengemodtagere	Ændring i beskæftigelse	Ændring i antal med opbrugt dagpengeret	Offentlig merudgift
Ændret dagpengeperiode				
1 års ekstra dagpengeret	15.900	-7.600	-3.100	2,4 mia. kr.
1-årig ydelse på 60/80 pct. af dagpengemaks. efter 2 års dagpengeret	10.000	-3.200	3.400	0,9 mia. kr.
1 års kortere dagpengeret	-34.000	22.300	3.400	-6,6 mia. kr.
Ændret ydelsesniveau				
10 pct. reduktion i ydelse efter 1 år	-5.300	4.800	-300	-1,5 mia. kr.
10 pct. reduktion i ydelse	-12.900	12.900	-800	-4,2 mia. kr.
Reduktion af maks. kompensationsgrad fra 90 til 80 pct.	-1.700	1.700	-100	-0,6 mia. kr.
Ydelsesreduktion for dimittender til 80/60 af dagpengemaks.	-4.300	4.300	-300	-1,3 mia. kr.
10 pct. højere ydelse 1. år	8.600	-8.600	500	3,1 mia. kr.
25 pct. højere maks. dagpengesats første 6 måneder, hvis beskæftigelsesgrad på mindst 90 pct. i 5 år	2.500	-2.500	300	1,0 mia. kr.
Ændret genoptjeningskrav				
Generel reduktion i genoptjeningskrav fra 12 mdr. til 6 mdr.	4.900	-3.200	-300	1,0 mia. kr.
Genindførelse af det særlige genoptjeningskrav	7.000	-5.000	-1.000	1,4 mia. kr.
Forøgelse af genoptjeningskrav fra 12 mdr. til 15 mdr.	-2.100	1.300	100	-0,4 mia. kr.

Kilde: Dagpengekommissionens tekniske rapport, s. 100 (uddrag)

Det ses således, at 1 års **længere dagpengeret** vil give 15.900 flere dagpengemodtagere og et fald i beskæftigelsen på 3.100 personer. Modsat vil et års **kortere dagpengeret** give et fald i dagpengemodtagere på 34.000 personer og en merbeskæftigelse på 22.300 personer

Der er også effekter af et ændret ydelsesniveau. En reduktion i ydelsen på 10 pct. giver et fald i dagpengemodtagere på 12.900 personer og en tilsvarende merbeskæftigelse. Det er også beregnet hvad en tilsvarende forhøjelse af ydelsen vil give (se **tabel 3**).

Et ændret **genoptræningskrav** har også virkninger på ledigheden og beskæftigelsen. For eksempel er det beregnet, at en genindførsel af de særlige genoptræningskrav, der var gældende **før 2010**, vil give 7000 flere dagpengemodtagere og et fald i beskæftigelsen på 5.000 personer.

Emma Bang Frich / Niels Hoffmeyer (3602)