

Evaluering af aftale om et tryggere dagpengesystem



Indhold

KAPITEL 1 – Evaluering af "Et tryggere dagpengesystem"	4
1.1 Indledning	4
1.2 Sammenfatning og konklusioner	6
KAPITEL 2 – Overordnet udvikling på dagpengeområdet	10
2.1 Indledning	10
2.2 Opsummering	10
2.3 Lavere arbejdsløshed og stigende efterspørgsel på arbejdskraft.....	10
2.4 Positiv udvikling på dagpengeområdet	12
KAPITEL 3 – Opbrug af dagpengereetten	13
3.1 Indledning	13
3.2 Opsummering	13
3.3 Dagpengekommissionens analyse af udviklingen i antal udfaldspersoner fra 2010 og frem til 2017	14
3.4 Udvikling i antal, der opbruger dagpengereetten efter 2017.....	15
3.5 Opgørelse af status efter opbrugt dagpenget	17
Bilag 3	19
4. Forlængelse af dagpengeperioden og beskæftigelse i løbet af dagpengeperioden	21
4.1 Indledning	21
4.2 Opsummering	22
4.3 Brug af den fleksible forlængelse	22
4.4 Antal opsparede timer til forlængelse- og genoptjening af dagpengereetten	24
4.5 Efterfølgende status for personer, der opbruger den ordinære dagpengeperiode og ikke forlænger dagpengereetten eller genindplaceres i ny dagpengeperiode	26
4.6 Karakteristika ved personer, der opbruger dagpengereetten og personer, der forlænger	27
4.7 Udvikling i beskæftigelse under dagpengeforløbet	29
Bilag 4	31
KAPITEL 5 – Dagpengeforbrug i timer.....	32
5.1 Indledning	32
5.2 Opsummering	33
5.3 Forbrug af dagpenge i timer	33
5.4 Genindplaceringer efter reformen.....	35
6. Nye principper for satsberegning.....	38
6.1 Indledning	38
6.2 Opsummering	38

6.3 Realiserede satser efter reformen	39
4. Satsberegning ved genindplacering	40
Bilag 6	41
KAPITEL 7 – Karensdage	53
7.1 Indledning	53
7.2 Opsummering	53
7.3 Dagpengemodtagere berørt af karensdage	54
7.4 Usikkerhed i data mellem karensdage og karensoptjeningsperiode.....	54
7.5 Omfanget af karensdage i dagpengeperiodens første år	55
7.6 Karakteristika for modtagere af karensdage	56
7.7 Effekt af karensdage på beskæftigelse	58
KAPITEL 8 – Effekten af satsnedsættelse for ikke-forsørgende dimittendledige indført med dagpengereformen	60
8.1 Indledning	60
8.2 Opsummering	60
8.3 Antal dimittendledige dagpengemodtagere	61
8.4 Teori og empiri om virkning af en satsnedsættelse	62
8.5 Data	62
8.6 Delanalyse 1 - Estimation af ydelseeffekten	65
8.7 Delanalyse 2 - Deskriptiv undersøgelse af tilgangseffekten	71
Litteratur	73
Bilag 8	73
KAPITEL 9 – Effekten af visualisering af dagpengetællere på Jobnet.....	86
9.1 Indledning	86
9.2 Opsummering	86
9.3 Om forsøget	86
9.4 Resultater	87
Litteratur	88
Bilag 9	88

KAPITEL 1 – Evaluering af "Et tryggere dagpengesystem"

1.1 Indledning

I denne rapport præsenteres resultaterne af de analyser, der er foretaget som del af evalueringen af dagpengereformen – Et tryggere dagpengesystem.

1.1.1 Aftale om et tryggere dagpengesystem

Den 22. oktober 2015 blev den daværende regering (Venstre), Socialdemokratiet og Dansk Folkeparti enige om at reformere dagpengesystemet med *Aftale om et tryggere dagpengesystem*.

Loven til udmøntning af reformen blev vedtaget den 3. juni 2016 med tilslutning fra Radikale Venstre, og reformen trådte i kraft den 2. januar 2017. Visse elementer i reformen, som krævede digitalisering og ny it-understøtning, trådte dog først i kraft den 1. juli 2017.

1.1.2 Reformen kort

Reformen bestod af en række justeringer af dagpengesystemet som samlet set skulle bidrage til at skabe et tryggere, mere fleksibelt og moderne dagpengesystem, hvor færre opbruger retten til dagpenge, og hvor det bedre kan betale sig for en dagpengemodtager at finde beskæftigelse.

Trygheden blev øget for den enkelte ledige ved indførelsen af en *beskæftigelseskonto til fleksibel genoptjening* af dagpengeretten. Dermed har den ledige mulighed for at anvende beskæftigelsestimer i løbet af dagpengeperioden til en forlængelse af dagpengeperioden. Tidligere kunne beskæftigelsestimer alene anvendes til genoptjening af en helt ny dagpengeperiode, hvilket krævede 1.924 timers beskæftigelse. Ændringen skulle bidrage til, at færre opbruger retten til dagpenge og tilskynde til at tage beskæftigelse under ledighedsforløbet.

Samtidig blev *forbrug af dagpengeretten gjort timebaseret*, så der ikke længere forbruges hele uger af dagpengeretten i uger med kun delvis ledighed. Derudover blev der indført en *ny metode til beregning af dagpengesatsen*, som sikrer, at ledige i løbet af dagpengeperioden ikke risikerer at få beregnet en ny lavere sats ved at tage beskæftigelse til en lavere løn.

Disse ændringer bidrager samtidig til øget **fleksibilitet** – både i forhold til den enkeltes gevinst ved at tage flere forskellige typer af jobs og i forhold til dynamikken på arbejdsmarkedet, hvor det burde blive lettere for virksomhederne at få besat f.eks. korttidsjobs, når flere ledige efterspørger dem.

Indførelsen af *karensdage* og et såkaldt *tilknytningskrav* for personer, der er længe i dagpengesystemet, samt en *nedsat dimittendsats for ikke-forsørgere* skulle give yderligere tilskyndelse til at søge job hos disse grupper af personer og samtidig bidrage til at finansiere reformen.

Samlet set skulle reformen således styrke incitamenterne for dagpengemodtagerne til at finde beskæftigelse. Det gælder særligt kortvarig og

lavtlønnet beskæftigelse i løbet af dagpengeperiodeperioden, hvor alle timer i ordinær beskæftigelse nu kan anvendes til at forlænge retten til dagpenge i op til et år - frem for at timerne tidligere kun kunne bruges til at genoptjene retten til en ny dagpengeperiode.

Reformen har desuden haft til formål sikre et mere **moderne** dagpengesystem, med en række forenklinger og ændringer af teknisk karakter, som skulle give et mere gennemskueligt og lettere administrerbart dagpengesystem.

Blandt disse ændringer er først og fremmest den *fælles opgørelse af optjenings- og referenceperioder, forbrug af dagpenge og satsberegning*, som skulle give mere præcise og ensartede dataopgørelser på tværs af a-kasser. Disse data er blevet stillet til rådighed digitalt i form af "dagpengetællere" for borgeren, som dermed burde få lettere ved at gennemskue sin egen situation i dagpengesystemet.

1.1.3 Baggrund for reformen

Aftalen om et tryggere dagpengesystem har baggrund i de anbefalinger til justeringer af dagpengesystemet, som blev fremlagt af Dagpengekommissionen i oktober 2015.

Dagpengekommissionen var blevet nedsat i 2014 for at undersøge, hvordan der kunne skabes et mere moderne, fleksibelt og robust dagpengesystem, der også fremover kunne yde økonomisk tryghed for a-kassemedlemmer og samtidig sikre, at ledige stod til rådighed for arbejdsmarkedet.

Dagpengekommissionen konkluderede i sin rapport, at det danske dagpengesystem som institution udfylder sin rolle. Kommissionen fandt således ikke anledning til at genopfinde eller pege på radikale ændringer af dagpengesystemet. Anbefalingerne fra kommissionen handlede derfor om at justere nogle delelementer af dagpengesystemet, som havde vist sig ikke at være hensigtsmæssigt indrettet.

Anbefalingerne skulle tilsammen sikre øget tryghed og styrke incitamenterne til jobsøgning uden at forværre strukturerne på arbejdsmarkedet eller svække de offentlige finanser. Resultatet ville ifølge kommissionen være et mere fleksibelt og dynamisk arbejdsmarked, hvor færre opbruger dagpengeretten.

1.1.4 Evalueringsgrundlag og afgrænsning

Det fremgår af aftalen om et tryggere dagpengesystem, at aftalepartierne vil følge udviklingen i beskæftigelsen og antallet af personer, der opbruger dagpengeretten, samt at der senest i 2020 skal udarbejdes en evaluering af aftalen.

Aftalepartierne er desuden enige om, at evalueringen skal fokusere på følgende hovedelementer i reformen:

- Indførelsen af en fleksibel genoptjening af dagpengeretten
- Betydningen af at forbrug af dagpengeret opgøres i timer frem for i uger
- Indførelsen af nye principper for beregning af dagpengesatsen
- Omfanget og betydningen af de indførte karenssdage
- Betydningen af nedsættelsen af dimittendsatsen for ikke-forsørgere

- Den fælles opgørelse af 'tællere', der sikrer ensartethed på tværs af A-kasser og gennemskuelighed for borgere mv.
- Reduktionen af dagpengeperioden for personer med omfattende brug af dagpengesystemet.

En række elementer fra reformen, der kan anses som værende forenklinger, moderniseringer eller ændringer af teknisk karakter, indgår ikke i evalueringen, da de vurderes at have marginal effekt i forhold til reformens overordnede intentioner rettet mod dagpengemodtagere. Det gælder f.eks. optjeningen af dagpengeret baseret på indkomst for personer, der ikke er i berøring med dagpengesystemet og harmoniseringen af G-dage.

Det har ikke været muligt at evaluere reduktionen af dagpengeperioden for personer med omfattende brug af dagpengesystemet, da data viser tegn på fejl i registreringerne af, hvor mange personer der er blevet trukket i dagpenge som følge af dette tiltag.

Aftalen om supplerende dagpenge og overskydende timer fra december 2015, der blev indgået som et tillæg til *Aftale om et tryggere dagpengesystem* er ikke evalueret i denne rapport. Det skyldes, at centrale elementer af aftalen først trådte i kraft i oktober 2018, og at datagrundlaget derfor ikke er tilstrækkeligt til, at reglerne kan evalueres på nuværende tidspunkt.

1.1.5 Evalueringens struktur

Evalueringen består af otte særskilte analyser, der i hvert sit kapitel behandler et eller flere af de ovenfor nævnte hovedelementer i reformen. De vigtigste konklusioner fra de enkelte analyser er fremhævet i dette kapitel, hvor de holdes op mod reformens overordnede intentioner.

Kapitler:

1. Indledning, sammenfatning og konklusioner
2. Overordnet udvikling på dagpengeområdet
3. Opbrug af dagpengeretten
4. Forlængelse af dagpengeperioden
5. Dagpengeforbrug i timer
6. Nye principper for satsberegning
7. Karensdage
8. Nedsat dimittendsats for ikke-forsørgere
9. Visualisering af dagpengetællere på Jobnet

1.2 Sammenfatning og konklusioner

Konklusionerne fra analyserne af dagpengereformen er sammenfattet under to temaer, som dækker de overordnede intentioner med reformen:

- Et tryggere dagpengesystem
- Øget tilskyndelse til alle typer af beskæftigelse

Evalueringen tager udgangspunkt i at belyse udviklingen i nøgletal før og efter reformen. Konjunkturens udviklingen siden reformens indførelse og frem til corona-nedlukningen i starten af 2020 medvirker til, at de isolerede virkninger af reformen ikke kan adskilles fra den generelle udvikling på dagpengeområdet,

jf. kapitel 2. Det gælder eksempelvis for udviklingen i personer med opbrugt dagpengeret, beskæftigelse i løbet af dagpengeperioden, og udviklingen i dagpengesatsen. Det gælder dog ikke analysen af nedsættelsen af dimittendsatsen for ikke-forsørgere, hvor der er foretaget en egentlig effektevaluering, *jf. kapitel 8.*

1.2.1 Et tryggere dagpengesystem

Reformen skulle give et tryggere dagpengesystem, hvor færre opbruger dagpengeretten. Flere elementer i reformen har haft til formål at bidrage til dette:

- Først og fremmest betyder muligheden for at forlænge dagpengeperioden med timer optjent i beskæftigelse i løbet af dagpengeperioden, at en dagpengemodtager potentielt kan forlænge sin dagpengeperiode med op til ét år. Flere kan dermed blive på dagpenge i længere tid og bedre nå at finde beskæftigelse, inden dagpengeretten er opbrugt.
- At forbrug af dagpenge fremover opgøres i timer, i stedet for uger, medfører at perioden med dagpenge kan strækkes over en længere tidsperiode for personer, som tager beskæftigelse i løbet af dagpengeperioden. Efter reformen forbruges kun de timer, hvor personen har modtaget dagpenge, hvorimod f.eks. én dag på dagpenge tidligere betød forbrug af en hel uge af dagpengeretten.
- Det var desuden forventet, at karensdagene og den nedsatte dimittendsats for ikke-forsørgere ville øge dagpengemodtagernes incitament til at finde beskæftigelse og dermed medføre, at færre personer ender i længerevarende dagpengeforløb med risiko for på sigt at opbruge dagpengeretten.
- Den nye metode til beregning af dagpengesatsen har desuden skullet give den tryghed, at dagpengesatsen baseres på de måneder, hvor den ledige har haft den højeste indkomst. Samtidig genberegnes satsen ikke til et lavere niveau, hvis en dagpengemodtager i en kortere periode tager et job i dagpengeperioden med en lavere løn end i dennes tidligere job. Det var derfor forventet, at den nye beregningsmetode ville medføre, at flere ville komme til at modtage en højere dagpengesats.

Konklusioner:

Evalueringen finder overordnet tegn på, at reformen har givet et tryggere dagpengesystem, hvor mange dagpengemodtagerne anvender muligheden for fleksibelt at forlænge dagpengeperioden. Det baseres på følgende hovedkonklusioner fra analyserne af et tryggere dagpengesystem:

- Siden toppunktet i 2013 har antallet af personer, der *opbruger deres dagpengeret*, været støt faldende. I 2016 var der således knap 14.000 personer, der opbrugte dagpengeretten. Efter dagpengereformen ikrafttrædelse i 2017, har antallet stabiliseret sig på et væsentligt lavere niveau på omkring ca. 4.200 personer årligt. Det taler for, at dagpengereformen har medvirket til at reducere antallet af personer, der opbruger dagpengeretten. Det er dog ikke direkte muligt at afgøre, hvor meget af faldet, der skyldes dagpengereformen, og hvor meget der skyldes den positive udvikling på arbejdsmarkedet henover perioden, *jf. kapitel 3.*

- De fleste dagpengemodtagere, som når slutningen af den ordinære 2-årige dagpengeperiode, har haft beskæftigelse i løbet af deres dagpengeperiode og har dermed med reformen fået mulighed for *at forlænge dagpengeperioden*. Omkring 80 pct. af dagpengemodtagerne, der opbrugte den ordinære dagpengeperiode, vælger således at forlænge deres dagpengeperiode. Hver fjerde person, der opbrugte den ordinære dagpengeperiode, har haft timer nok til at forlænge med den maksimale forlængelsesperiode på ét år. Forlængelserne har betydet, at næsten hver anden dagpengemodtager, der opbrugte den 2-årige ordinære dagpengeperiode i 2018, afgik fra ledighed i den forlængede dagpengeperiode inden forlængelsen var opbrugt, *jf. kapitel 4*.
- Forbruget af dagpengeretten strækker sig over en længere tidsperiode efter ændringen til *dagpengeforbrug i timer*. Det tager således i gennemsnit ca. fire måneder mere at forbruge to års dagpengeret efter reformen sammenlignet med før. At dagpengeforbruget opgøres i timer har samtidig gjort det muligt for mellem 4.100 til 4.700 personer om året i perioden 2017-2019 at strække antal uger med dagpenge ud over 110 uger inden for den ordinære 2-årige dagpengeperiode, hvilket ikke kunne lade sig gøre før reformen, *jf. kapitel 5*.
- Den gennemsnitlige *dagpengesats* er samlet set steget efter reformen. De realiserede satser efter reformen viser, at en større andel (91 pct. sammenlignet med 81 pct.) får den højeste dagpengesats, samtidig med at den gennemsnitlige udbetalings-sats som procentdel af den højeste sats er steget fra 96 under de gamle regler til ca. 99 under de nye regler (ekskl. dimittender og øvrige omfattet af andre beregningsregler). Dermed er andelen af dagpengemodtagere, der får den højeste sats, steget nogenlunde som forventet, mens den gennemsnitlige udbetalings-sats er steget mere end forventet af Dagpengekommissionen, *jf. kapitel 6*.

1.2.2 Øget tilskyndelse til alle typer af beskæftigelse

Reformen havde til hensigt at øge dagpengemodtagernes tilskyndelse til at tage alle typer af beskæftigelse i løbet af dagpengeperioden. Det gælder også beskæftigelse, som er kortvarig, lavtlønnet eller på mindre end fuld tid.

Der er flere elementer i reformen, som har haft til formål at bidrage til dette:

- Muligheden for at forlænge dagpengeperioden ved at anvende timer optjent i beskæftigelse i løbet af dagpengeperioden gør det mere attraktivt for dagpengemodtagerne at søge og påtage sig alle typer af job – også job af kort varighed. Før reformen kunne timer i beskæftigelse kun give ret til flere dagpenge, hvis der optjentes de 1.924 timer (svarende til ét års fuldtidsbeskæftigelse), som der kræves for at få ret til en ny 2-årig dagpengeperiode.
- At forbrug af dagpenge fremover opgøres i timer frem for uger betyder, at dagpengemodtagerne ikke længere forbruger hele uger af deres dagpengeret ved tage beskæftigelse i få timer om ugen. Samtidig genberegnes dagpengesatsen ikke længere i løbet af dagpengeperioden. Det sikrer, at dagpengemodtagerne ikke risikerer at blive økonomisk straffet for at tage beskæftigelse på få timer, i skæve perioder eller til en lavere løn end tidligere i løbet af dagpengeperioden.

- De indførte karensdage medfører, at der trækkes én dags dagpenge hver fjerde måned hos personer, som ikke har haft mindst 148 timers beskæftigelse i løbet af de seneste fire måneder. Det giver en generel tilskyndelse til at bevare en vis tilknytning til arbejdsmarkedet under dagpengeforløbet. Det samme gælder i nogen grad det såkaldte tilknytningskrav for personer med omfattende brug af beskæftigelsessystemet, hvor der trækkes en måneds dagpenge, hvis en ledig har haft sammenlagt fire års forbrug af dagpenge inden for otte år.
- Den nedsatte dimittendsats for ikke-forsørgere skulle generelt øge tilskyndelsen til at finde job både for studerende i slutningen af deres uddannelsestid og for dimittender, som netop har færdiggjort deres uddannelse.
- Beslutningen om udvikling af ensartede dataopgørelser på tværs af a-kasser, som stilles til fuld rådighed for relevante myndigheder og ikke mindst borgeren, har bl.a. medført, at dagpengemodtagerne nu detaljeret kan følge deres status i dagpengesystemet via et såkaldt visualiseringsredskab på jobnet.dk eller deres a-kasses hjemmeside. Bedre overblik hos dagpengemodtagerne over deres status i forhold til dagpengeforbrug, genoptjening, forlængelse og karensdage forventedes at øge virkningen af de regler, som skal tilskynde dagpengemodtagerne til at finde beskæftigelse.

Konklusioner:

Evalueringen finder det ikke muligt at afgøre, i hvilket omfang reformen har påvirket, hvor meget beskæftigelse dagpengemodtagerne tager i løbet af dagpengeperioden. Det skyldes, at det ikke er muligt at isolere effekten af reformen fra bl.a. konjunkturudviklingen. Der kan dog fremhæves følgende hovedkonklusioner fra analyserne af øget tilskyndelse til alle typer beskæftigelse:

- Dagpengemodtagerne i gennemsnit tager en anelse mere *beskæftigelse* i løbet af dagpengeperioden efter reformen trådte i kraft sammenlignet med før reformen. En dagpengemodtager arbejdede i gnsn. ca. 32,3 timer om måneden før reformen trådte i kraft. Dette antal er steget en smule til at ligge på ca. 33,2 timer om måneden efter reformen. Siden de nye dagpengereglers indførelse i 2017, er der desuden sket et fald i andelen af dagpengemodtagere, der ikke har beskæftigelse i løbet af dagpengeperioden, *jf. kapitel 4.*
- Knap hver anden dagpengemodtager modtager får en karensdag. Personer, der modtager karensdage, har i højere grad karakteristika man forbinder med lavere tilknytning til arbejdsmarkedet, end personer, der er ledige i slutningen af karensoptjeningsperioderne, men ikke får karensdage, *jf. kapitel 7.*

Datakvaliteten for karensdage gør, at det ikke umiddelbart har været muligt at lave en analyse, der kan isolere virkningen af karensdage på beskæftigelsen. I stedet ses der på, om personer i højere grad har lige omkring 148 timers beskæftigelse i løbet af en karensoptjeningsperiode. Der findes ingen klare indikationer herpå. Det kan dog ikke udelukkes, at karensdage har medvirket til at øge dagpengemodtagernes incitament til at tage beskæftigelse.

- *Satsnedsættelsen* for ikke-forsørgende dimittender estimeres til gennemsnitligt at have forkortet dagpengeperioden en smule for denne gruppe af dagpengemodtagere. Det bemærkes dog, at den konkrete virkning heraf ikke kan isoleres for potentielle forskelle i sæsoneffekter i afgangssandsynligheden mellem ikke-forsørgere og forsørgere på dimittenddagpenge. Resultaterne peger dog på, at nedsættelsen af dimittendsatsen har øget afgang til beskæftigelse for ikke-forsørgere, *jf. kapitel 8*.
- Et forsøg med udsendt breve til tilfældige udvalgte dagpengemodtagere, der henviste dem til visualiseringsredskabet på Jobnet, viser, at visualiseringsredskabet har signifikante effekter på lediges forståelse af dagpengesystemet. Den øgede forståelse af dagpengesystemet har dog ikke overordnet set nogle effekter på beskæftigelse og indkomst, *jf. kapitel 9*.

KAPITEL 2 – Overordnet udvikling på dagpengeområdet

2.1 Indledning

Evalueringen af dagpengereformen er primært lavet ved at sammenligne nøgletal før og efter reformen på de områder, som reformen forventes at påvirke. Når der sammenlignes nøgletal for at vurdere reformens påvirkning, skal der dog tages højde for den generelle udvikling på arbejdsmarkedet og dagpengeområdet. Fx kan en positiv udvikling i et nøgletal på dagpengeområdet efter reformens indførelse i 2017 ikke nødvendigvis kun tilskrives dagpengereformen, men skal også ses i lyset af udvikling i arbejdsmarkedet i perioden januar 2013 – februar 2020.

På den baggrund gennemgår dette kapitel de generelle tendenser på arbejdsmarkedet og dagpengeområdet i perioden januar 2008 til juli 2021.

2.2 Opsummering

På flere parametre ses en positiv udvikling på arbejdsmarkedet både forud for og efter dagpengereformens ikrafttræden i 2017.

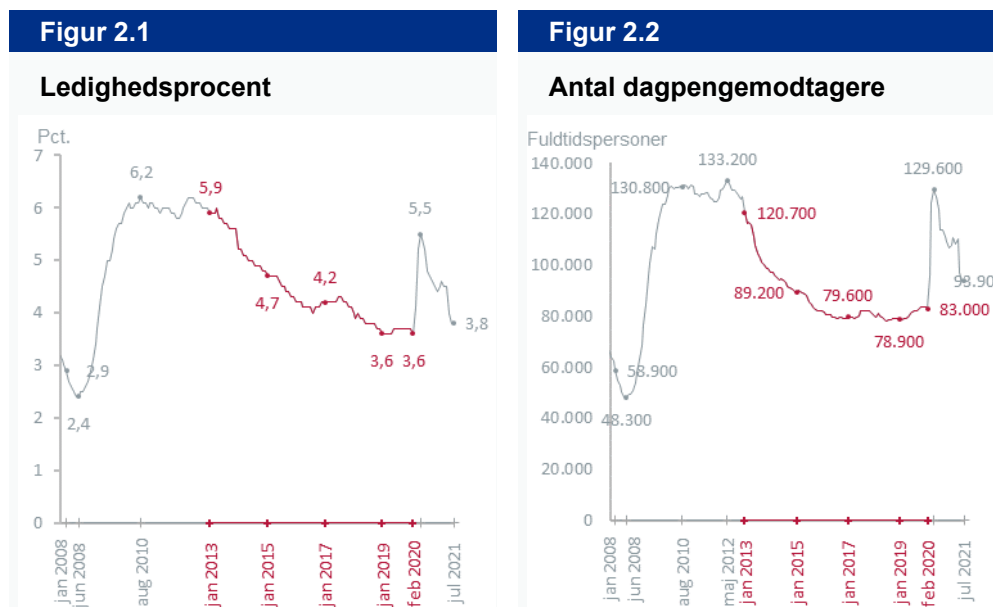
Gode konjunkturer må forventes at betyde, at dagpengemodtagerne har lettere ved at finde beskæftigelse af både kortere og længere varighed. Det kan fx medvirke til, at flere optjener timer til at forlænge dagpengeretten. Omvendt kan det medvirke til, at færre forlænger dagpengeretten, fordi de er i stand til at finde permanent beskæftigelse og dermed ikke har behov for at forlænge dagpengeretten.

Udviklingen i den økonomiske aktivitet gør, at det ikke er direkte muligt at adskille de isolerede virkninger af reformen fra den generelle udvikling på dagpengeområdet.

2.3 Lavere arbejdsløshed og stigende efterspørgsel på arbejdskraft

Som følge af finanskrisen var der en betydelig stigning i ledigheden fra 2008 frem til 2010. Analyseperioden starter i januar 2013, netop som arbejdsløsheden begynder at falde støt. Arbejdsløsheden falder gennem næsten hele

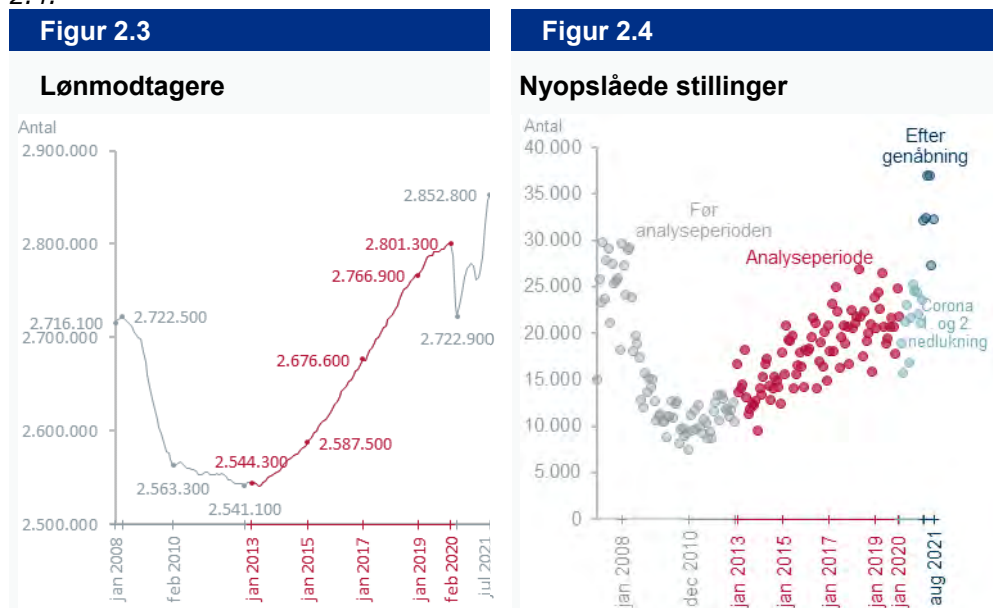
analyseperioden, med en kortvarig opbremsning omkring januar 2019, jf. figur 2.1 og 2.2.



Anm.: Rød markerer analyseperioden. Ledighedsprocent indeholder både kontanthjælps- og dagpengemodtagere.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Den positive udvikling på arbejdsmarkedet i analyseperioden ses også i udviklingen i antal lønmodtagere og antal nyopslåede stillinger, jf. figur 2.3 og 2.4.



Anm.: Rød markerer analyseperioden. Lønmodtagerne er optalt som antal berørte. Nyopslåede stillinger er antal nye stillinger i måneden på Jobnet.

Kilde: Danmarks Statistik, Jobindsats, Jobnet.dk og egne beregninger.

Antallet af lønmodtagere stiger med godt 250.000 i analyseperioden, hvilket er markant højere end faldet i antal dagpengemodtagere på knap 40.000 fuldtidspersoner i tilsvarende periode.

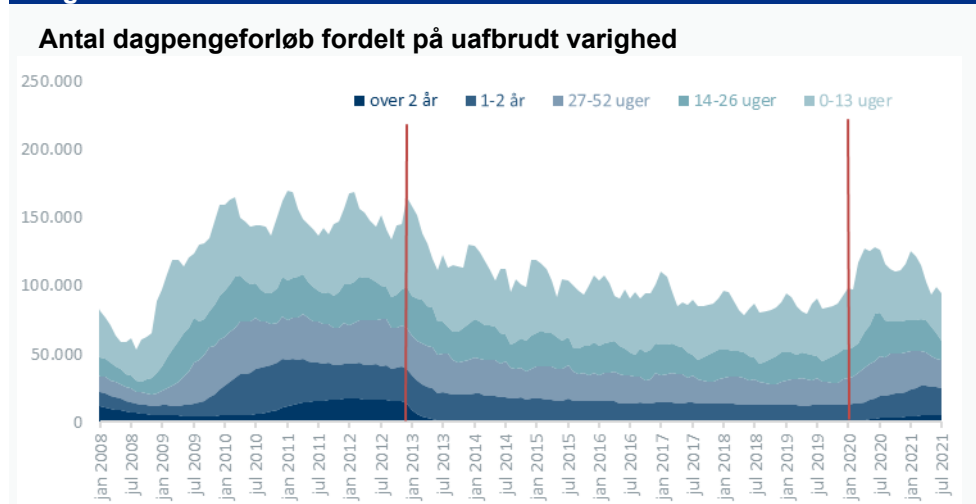
Antallet af nyopslåede stillinger på Jobnet er omtrent fordoblet i analyseperioden, men når dog ikke helt op på niveauet i 2008. Dette på trods af at stillingsopslagene naturligt vil have en positiv trend i perioden, idet andelen af stillingsopslag, som slås op online, stiger, og dermed fanges flere stillingsopslag af Jobnets webcrawler.

2.4 Positiv udvikling på dagpengeområdet

De gunstige konjunkturer har betydet, at antallet af dagpengeforløb er faldet. Det gælder særligt antallet af dagpengeforløb med en sammenhængende varighed på mellem ét og to år, som faldt fra 25.500 til 11.800 forløb hen over analyseperioden.

Dagpengeperioden blev halveret til to år i 2010, hvorefter det i 2012 var muligt at få forlænget dagpengeretten midlertidigt i op til seks måneder, *jf. kapitel 3*. Fra 2013 er det derfor ganske få forløb, som når over to år, da det kræver beskæftigelse, ferie, længevarende sygdom eller andet i løbet af måneden, som kan forlænge dagpengeforløbet. Fra januar 2017 har det været muligt fleksibelt at forlænge dagpengeretten. Fra marts 2020 til august 2020 og igen fra januar til juni 2021 blev forbruget af dagpengeretten suspenderet som led i COVID-19-hjælpekammerne og samtidig blev dagpengeperioden forlænget med to måneder for personer, der ville opbruge retten til dagpenge i perioden 1. november 2020 til 30. april 2022, hvormed der igen er sket en lille stigning i antallet af forløb over to år.

Figur 2.5



Anm.: Området inden for de røde streger er analyseperioden. Kun forløb, der er i gang den sidste dag i måneden indgår i opgørelsen. Varigheden af perioden på dagpenge beregnes ud fra antal sammenhængende dage på dagpenge, indtil der forekommer minimum én sammenhængende kalendermåned uden den dagpenge.

Kilde: Jobindsats.dk.

KAPITEL 3 – Opbrug af dagpengere retten

3.1 Indledning

Afkortningen af dagpengeperioden fra fire til to år i 2010 betød, at der efterfølgende skete en kraftig stigning i antal personer, der opbrugte deres dagpengeret (udfaldspersoner).

Da der blev indgået aftale om dagpengereformen i 2015, var der derfor blandt andet fokus på tiltag, der skulle øge trygheden i systemet og medvirke til at færre opbrugte deres dagpengeret. Derfor indførtes der med reformen blandt andet mulighed for fleksibelt at forlænge dagpengere retten i op til ét år og at dagpengere retten forbruges i timer i stedet for uger.

Dagpengekommissionen skønnede samlet set, at kommissionens anbefalinger ville føre til et strukturelt fald i antal personer, der opbruger dagpengere retten, på 2.100 personer årligt. Kommissionen skønnede med væsentligt usikkerhed, at antallet personer, der opbruger dagpengere retten, vil lægge mellem 4.000 og 9.400 personer årligt. Den endelige politiske aftale indeholdte dog ikke alle elementer i kommissionens anbefalinger. Det blev således skønnet, at reformen samlet set ville medføre et fald på 2.040 personer, der vil opbruge dagpengere retten.

Det er dog ikke muligt at måle reformens effekt ved sammenholde ovenstående skøn med den faktiske udvikling i antallet af udfaldspersoner, der har været efter reformen blev indført.

Det skyldes primært, at konjunkturerne siden reformens indførsel og frem til corona-nedlukningen i starten af 2020 har være bedre end det strukturelle niveau (konjunkturmæssig "normal" situation), som var forudsat i dagpengekommissionens beregninger, jf. kapitel 2. Det har alt andet lige medvirket til, at der har været færre personer i dagpengesystemet og at flere dagpengemodtagere har kunnet finde arbejde inden de opbrugte dagpengere retten. Begge disse forhold kan påvirke antal personer, der opbruger retten til dagpenge. Det er på baggrund af en analyse af udviklingen af antal udfaldspersoner ikke muligt at afgøre, hvor meget af udviklingen der skyldes reformen, og hvor meget der skyldes konjunkturerne.

Dagpengekommissionens skøn giver alligevel et overordnet billede af den forventede effekt af reformen som perspektiv til den faktiske udvikling i antallet af udfaldspersoner.

3.2 Opsummering

Dagpengekommissionen vurderede, at forkortelsen af dagpengeperioden i 2010, de efterfølgende midlertidige ydelser samt den økonomiske krise bidrog til, at relativt mange opbrugte deres dagpengeret i 2013 og 2014. Dagpengekommissionen vurderede, at de høje niveauer i 2013 og 2014 ikke ville fortsætte.

Siden toppunktet i 2013 har antallet af personer, der opbruger deres dagpengeret, været støt faldende. I 2016 var der således knap 14.000 personer, der opbrugte dagpengere retten. Efter dagpengereformen ikrafttrædelse i 2017,

har antallet stabiliseret sig på et væsentligt lavere niveau på omkring ca. 4.200 personer årligt.

Det taler for, at dagpengereformen har medvirket til at reducere antallet er personer, der opbruger dagpengeretten. Det er dog ikke direkte muligt at afgøre, hvor meget af faldet, der skyldes dagpengereformen, og hvor meget der skyldes den positive udvikling på arbejdsmarkedet henover perioden.

De personer, der opbruger dagpengeretten, har efter reformen en mindre tendens til at overgå til offentlige forsørgelse og en større tendens til at overgå til hverken ydelse eller lønindkomst. Det skyldes bl.a. udfasningen af en række midlertidige ydelser. Endeligt har der været en stigende tendens til at overgå til beskæftigelse i perioden inden reformen, mens det har stabiliseret sig i en mere flad tendens efter reformen.

3.3 Dagpengekommissionens analyse af udviklingen i antal udfaldspersoner fra 2010 og frem til 2017

Dagpengekommissionen vurderede, at der i 2013 og i årene efter var ekstra mange dagpengemodtagere, der opbrugte dagpengeretten på samme tidspunkt. Det skyldtes bl.a. forkortelsen af dagpengeperioden fra fire til to år per 1. juli 2010, det efterfølgende midlertidige forlængelser af dagpengeperioden (*boks 3.1*) og den økonomiske krise.

Dagpengekommissionen forventede dog også, at antal udfaldspersoner ville falde, når de midlertidige forlængelse var udfaset med udgangen af 2016.

Boks 3.1

Halvering af dagpengeperioden og midlertidige tiltag

Ændringer i dagpengesystemet siden 2010

- **Genopretningsaftalen:** Med genopretningsaftalen blev dagpengeperioden afkortet fra 4 til 2 år med virkning fra 1. juli 2010. Aftalen betød, at alle dagpengemodtagere maksimalt havde ret til 2 års dagpenge fra dette tidspunkt. Derudover blev optjeningskravet til dagpenge med virkning fra juli 2012 harmoniseret for alle ledige til 1.924 timers beskæftigelse inden for de seneste tre år. Det tidligere, lempeligere genoptjeningskrav på ½ års beskæftigelse for ledige, der opbrugte deres dagpengeret, blev dermed ophævet.
- **Midlertidig forlængelse:** Med Finansloven for 2012 fik ledige, der som følge af genopretningsaftalen stod til at opbruge dagpengeretten i 2. halvår 2012, forlænget deres dagpengeperiode med 6 måneder, idet dagpengeperioden dog ikke kunne overstige 4 år.
- **Særlig uddannelsesordning 1:** Med Finansloven for 2013 fik ledige, hvis dagpengeperiode blev opbrugt i første halvår 2013, ret til ½ års uddannelse med en ydelse på 80/60 pct. af de maksimale dagpenge for hhv. forsørgere/ikke-forsørgere, idet den samlede ydelsesperiode dog ikke kunne overstige 4 år.
- **Særlig uddannelsesordning 2:** Med Aftale om midlertidig arbejdsmarkedsydelse blev den særlige uddannelsesordning videreført i 2. halvår 2013.
- **Midlertidig arbejdsmarkedsydelse:** Med Aftale om midlertidig arbejdsmarkedsydelse blev der indført en midlertidig arbejdsmarkedsydelse på 80/60 pct. af de maksimale dagpenge for hhv. ledige forsørgere og ikkeforsørgere, gældende for personer, som opbrugte dagpengeretten og/eller den særlige uddannelsesordning efter 1. januar 2014.

Varigheden af den samlede ydelsesperiode aftrappes gradvist fra 3¼ til 2 år frem mod 2. halvår 2016.

Kontantydelse: Med Finansloven for 2015 sikres forsørgelse i sammenlagt op til tre år for ledige, der opbruger retten til dagpenge og midlertidig arbejdsmarkedsydelse i 2015. Derefter aftrappes den samlede periode til 2 år frem mod 2. halvår 2017. Kontantydelsen er en kommunal ydelse i modsætning til arbejdsmarkedsydelsen, der blev administreret af a-kasserne.

Kilde: Dagpengemodellen – Teknisk analyserapport, 2015, Dagpengekommisionen

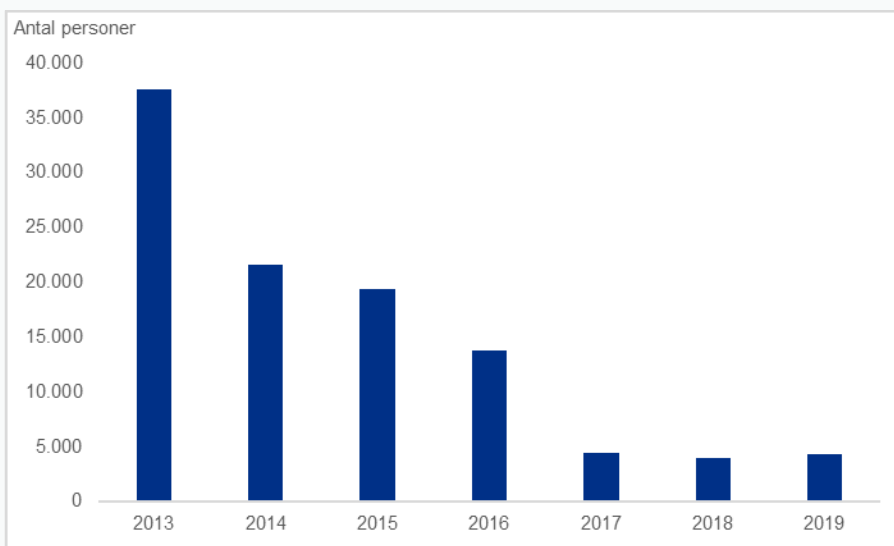
3.4 Udvikling i antal, der opbruger dagpengeretten efter 2017

Efter januar 2017, hvor reformen blev indført, har antallet, der opbruger dagpengeretten, stabiliseret sig på et lavere niveau end de foregående år, *jf. figur 3.1*. I 2017-2019 har der således i gennemsnit årligt været ca. 4.200 personer, der har opbrugt dagpengeretten mod ca. 13.700 personer i 2016 og ca. 19.300 personer i 2015.

Faldet i antallet af personer, der opbruger dagpengeretten, findes på tværs af a-kasser, alder, køn og geografi, *jf. tabel B.3.1 og B.3.2 i bilag 3*. Der ses samtidig en tendens til, at personer mellem 60-64 år udgør en stigende andel af de personer, der opbruger dagpengeretten. Det er dog en tendens, som var påbegyndt inden reformen i 2017. Desuden ses en tendens til, at personer mellem 20-24 år efter reformen udgør en faldende andel af de personer, der opbruger dagpengeretten.

Figur 3.1

Antal personer, der opbruger dagpengere retten, 2013 - 2019



Anm.: Alle personer, der opbruger dagpengere retten indgår i opgørelsen, uanset hvordan de forsørger sig efter de har opbrugt dagpengere retten. Personer der overgår til midlertidige ydelser, er altså talt med. Målingen er desuden tilpasset således, at en dagpengemodtager kun indgår, hvis dagpengeperioden inkl. evt. forlængelser er opbrugt. Et fåtal af personerne, der opbruger dagpengere retten overgår til en ny dagpengeperiode (færre end 110 om måneden før 2017 og færre end 20 efter). Der er ikke medtaget tal efter nedlukningen af Danmark i marts 2020. Tallene i notatet afviger fra Dagpengekommisionens tal, da tallene i denne kapitel indeholder personer, der overgår til arbejdsmarkeds- og særlig uddannelsesyndelse inden de opbrugte deres dagpenge ret. Disse personer indgik ikke i Dagpengekommisionens tal.

Kilde: Jobindsats.dk.

Faldet i antallet af personer, der opbruger dagpengere retten, findes på tværs af alderskasser, alder, køn og geografi, *jf. tabel B.3.1 og B.3.2 i bilag 3*. Der ses samtidig en tendens til, at personer mellem 60-64 år udgør en stigende andel af de personer, der opbruger dagpengere retten. Det er dog en tendens, som var påbegyndt inden reformen i 2017. Desuden ses en tendens til, at personer mellem 20-24 år efter reformen udgør en faldende andel af de personer, der opbruger dagpengere retten.

Samtidig med faldet i antal udfaldspersoner har situationen på arbejdsmarkedet udviklet sig positiv i perioden fra 2013-2019, *jf. kapitel 2*. Arbejdsmarkedets positive udvikling forventes at have medvirket til faldet i antallet af personer, der opbruger dagpengere retten. Det kan derfor ikke umiddelbart afgøres, hvor meget af faldet, der skyldes tiltagene i dagpengere reformen, og hvor meget der skyldes den generelle positive udvikling på arbejdsmarkedet.

Der findes ikke officiel statistik for opbrugt dagpenge ret fra før 2013, men dagpengekommisionen skønnede, at ca. 3.000-6.000 personer årligt opbrugte dagpengere retten i årene 2010-2012. Niveaue t i årene 2017-2019 er således omtrent det samme, som før forkortelsen af dagpengeperioden medførte en stigning i antallet af udfaldspersoner. Det skal dog bemærkes, at der i 2010-2012 var en anden konjunktursituation og at udfaldspersoner på dette tidspunkt ville have opbrugt en fire-årig dagpengeperiode. Dermed er niveauerne ikke direkte sammenlignelige.

De midlertidige forlængelser og ydelser udløb ved udgangen af 2016, så antallet, der opbruger dagpengereetten, virker til at være stabiliseret på et lavere niveau under de gældende konjunkturer i 2017-2019.

3.5 Opgørelse af status efter opbrugt dagpengereet

Med dagpengereformen indføres en række tiltag, som giver en større tilskyndelse til at tage beskæftigelse i løbet af dagpengeperioden og som giver mulighed for en længere periode med dagpenge. Det kan have påvirket, hvad personer afgår til, når de har opbrugt deres dagpengereet.

Det bemærkes, at der ikke er fuld sammenlignelighed med perioden inden dagpengereformen trådte i kraft og perioden efter. Det skyldes, at opgørelsestidspunktet er forskelligt før og efter reformen. Før dagpengereformen var status efter opbrug af dagpengereetten opgjort i slutningen af samme kalendermåned, mens den er opgjort i starten af den efterfølgende kalendermåned efter reformen.¹

Indledningsvist ses det, at beskæftigelsesfrekvensen stiger desto længere tid der går efter dagpengereetten er opbrugt samtidig med at færre har hverken ydelse eller lønindkomst. Det gælder både før og efter reformen.

Før dagpengereformen i 2017 var der en tendens, at en stigende andel ledige overgik fra ledighed til beskæftigelse eller Statens Uddannelsesstøtte (SU) i månederne efter de har opbrugt dagpengereetten. En medvirkende forklaring hertil er formentlig de forbedrede konjunkturer i denne periode. Efter reformen har andelen, været forholdsvis konstant, *jf. figur 3.2*.

Andelen i beskæftigelse og på SU i samme måned og tre måneder efter opbrug er efter reformen lidt højere end gennemsnittet før reformen og efter 6 og 9 måneder ligger niveauet efter reformen på omtrent gennemsnittet inden reformen.

Det bemærkes dog, at det med reformen blev der muligt at forlænge dagpengeperioden i op til ét år. Det medvirker til, at sammensætningen af gruppen af personer, der opbruger dagpengereetten, er en anden efter reformen i forhold til før reformen. Eksempelvis afgår flere fra dagpenge til beskæftigelse under den forlængede dagpengeperiode, og dermed ikke opbruger dagpengereetten, *jf. kapitel 4*.

Der ses desuden i tendens til, at andelen af personer, der overgår til offentlig forsørgelse, er faldende henover den viste periode. Det skyldes primært, at muligheden for at overgå fra dagpenge til en af de midlertidige ydelser efter dagpenge blev udfaset ved udgangen af 2016, *jf. boks 3.1*.

¹ Ændringen skyldes en dagpengeudbetalingsmåned typisk fra d. 20. til d. 20., hvor den efter dagpengereformen følger kalendermånederne.

Figur 3.2**Status samme md., 3, 6, og 9 mdr. efter opbrugt dagpengereget, 1. kvartal 2013 – 1. kvartal 2019 i andele**

Anm.: Offentlig forsørgelse dækker over dagpenge via genoptjent dagpengereget, særlig uddannelsesyndelse, arbejdsmarkedsyndelse, kontantydelse, kontanthjælp/uddannelseshjælp, sygedagpenge, barsel, seniorjob eller jobrotation. De midlertidige ydelser, dvs. særlig uddannelsesyndelse, arbejdsmarkedsyndelse og kontantydelse, er udfaset i løbet af 2017. Personer, der er opgjort til hverken at have ydelse eller lønindkomst, omfatter bl.a. personer, der ernærer sig af egen formue, forsørges af ægtefælles indtægt, udøver selvstændig virksomhed, afholder ferie for egen regning, modtager kompensationsydelse (afventer seniorjob), har uoplyst lønindkomst eller lønindkomst fra udenlandsk arbejdsgiver, der ikke beskattes i Danmark, alene har modtaget B-indkomst (honorarer eller freelance), ernæres vha. pensioner og ernæres vha. sociale servicelove (pasning af syge, døende mv.) samt andre mindre ydelsesområder. Status efter opbrug af dagpengeregetten er opgjort i slutningen af samme kalendermåned før 2017, hvor det efter 2017 er opgjort i starten af næste kalendermåned. Før dagpengereformen var en dagpengeudbetalingsmåned typisk fra d. 20. til d. 20., hvor den efter dagpengereformen følger kalendermånederne.

Kilde: Jobindsats.dk og egne beregninger.

Bilag 3

Tabel B.3.1

Antal personer, der opbruger dagpengere retten, fordelt på a-kasser, samt andel af a-kassen ud af alle personer, der opbruger i det pågældende år, 2013 – 2019

		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Journalistik, Kommunikation, Sprog	Antal	530	340	270	200	90	80	80
	Andel i pct.	1,4	1,6	1,4	1,4	1,9	1,9	2,0
ASE	Antal	1.650	1.140	1.160	850	250	230	340
	Andel i pct.	4,4	5,2	6,0	6,2	5,8	5,8	7,9
Akademikernes	Antal	1.660	1.040	940	710	320	380	390
	Andel i pct.	4,4	4,8	4,8	5,2	7,3	9,4	9,1
BUPL, A-kasse	Antal	580	480	440	340	90	60	80
	Andel i pct.	1,5	2,2	2,3	2,5	1,9	1,4	1,9
Byggefagenes A-Kasse	Antal	330	180	130	100	30	30	30
	Andel i pct.	0,9	0,8	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6
CA, A-kasse	Antal	520	400	400	320	140	150	130
	Andel i pct.	1,4	1,8	2,0	2,3	3,3	3,6	2,9
Det Faglige Hus - A-kasse	Antal	1.580	1.010	910	640	220	240	230
	Andel i pct.	4,2	4,7	4,7	4,7	4,9	6,0	5,5
Din Sundhedsfaglig A-kasse	Antal	160	110	120	90	30	20	30
	Andel i pct.	0,4	0,5	0,6	0,7	0,6	0,5	0,7
El-Fagets A-Kasse	Antal	200	90	90	40	.	10	10
	Andel i pct.	0,5	0,4	0,4	0,3	.	0,2	0,2
FOA - Fag og Arbejdes A-kasse	Antal	1.910	1.620	1.550	1.040	210	230	210
	Andel i pct.	5,1	7,5	8,0	7,6	4,7	5,6	5,0
FTF- A-kasse	Antal	1.200	810	860	610	240	230	250
	Andel i pct.	3,2	3,7	4,5	4,5	5,5	5,7	5,9
Faglig Fælles (3F) A-kasse	Antal	9.090	4.240	3.340	2.190	680	620	710
	Andel i pct.	24,2	19,6	17,3	15,9	15,5	15,4	16,6
Frie Funktionærers A-kasse	Antal	870	450	390	260	100	60	80
	Andel i pct.	2,3	2,1	2,0	1,9	2,2	1,5	1,8
Fødevarerforbundet NNFs A-kasse	Antal	500	260	230	120	40	40	30
	Andel i pct.	1,3	1,2	1,2	0,9	1,0	1,0	0,6
HK /Danmarks A-kasse	Antal	3.960	2.360	2.130	1.540	530	450	470
	Andel i pct.	10,5	10,9	11,0	11,2	12,0	11,2	11,0
Kristelig A-Kasse	Antal	3.950	2.410	2.260	1.550	490	450	420
	Andel i pct.	10,5	11,2	11,7	11,3	11,1	11,3	9,8
Ledernes A-kasse	Antal	580	390	340	250	110	120	110
	Andel i pct.	1,6	1,8	1,8	1,8	2,4	2,9	2,5
Lærernes A-kasse	Antal	590	350	270	160	60	70	70
	Andel i pct.	1,6	1,6	1,4	1,2	1,3	1,7	1,7
Magistrenes A-Kasse	Antal	1.020	680	610	540	200	230	260
	Andel i pct.	2,7	3,1	3,2	3,9	4,6	5,8	6,1
Metalarbejdernes A-Kasse	Antal	1.600	580	490	340	100	60	70
	Andel i pct.	4,3	2,7	2,5	2,5	2,2	1,6	1,7

		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Min A-kasse	Antal	1.040	700	650	500	160	170	180
	Andel i pct.	2,8	3,2	3,3	3,6	3,7	4,3	4,3
Socialpædagogernes landsdækkende A-Kasse	Antal	300	190	210	160	50	40	30
	Andel i pct.	0,8	0,9	1,1	1,1	1,1	0,9	0,7
Teknikernes A-Kasse	Antal	620	360	300	230	60	70	60
	Andel i pct.	1,6	1,7	1,5	1,7	1,4	1,6	1,5
Uoplyst	Antal	3.110	1.450	1.250	970	220	.	.
	Andel i pct.	8,3	6,7	6,5	7,0	5,1	.	.

Anm.: Tallene er afrundet til den nærmeste tiendedel.
Kilde: Jobindsats.dk og egne beregninger.

Tabel B.3.2

Antal personer, der opbruger dagpengere retten, fordelt på alder, samt andelen af aldersgruppen ud af alle, der opbruger i det pågældende år, 2013 - 2019

		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
I alt	Antal	37.540	21.620	19.330	13.730	4.390	4.010	4.240
16-19 år	Antal	540	130	60	10	.	.	.
	Andel i pct.	1,4	0,6	0,3	0,1	.	.	.
20-24 år	Antal	2.370	1.480	1.280	820	220	120	100
	Andel i pct.	6,3	6,8	6,6	6,0	4,9	2,9	2,4
25-29 år	Antal	3.220	2.490	2.590	2.020	710	560	600
	Andel i pct.	8,6	11,5	13,4	14,7	16,3	14,0	14,1
30-34 år	Antal	4.220	2.860	2.620	1.850	610	620	650
	Andel i pct.	11,2	13,2	13,5	13,5	13,8	15,5	15,4
35-39 år	Antal	4.660	2.840	2.350	1.630	530	480	450
	Andel i pct.	12,4	13,1	12,1	11,9	12,0	12,0	10,7
40-44 år	Antal	4.710	2.590	2.210	1.480	410	420	450
	Andel i pct.	12,5	12,0	11,4	10,8	9,4	10,5	10,7
45-49 år	Antal	5.280	2.620	2.200	1.430	420	370	410
	Andel i pct.	14,1	12,1	11,4	10,4	9,6	9,3	9,6
50-54 år	Antal	4.960	2.580	2.170	1.590	450	440	440
	Andel i pct.	13,2	11,9	11,2	11,6	10,3	11,0	10,5
55-59 år	Antal	6.050	2.910	2.540	1.740	540	500	520
	Andel i pct.	16,1	13,5	13,2	12,7	12,3	12,4	12,3
60-64 år	Antal	1.550	1.130	1.310	1.160	500	500	610
	Andel i pct.	4,1	5,2	6,8	8,4	11,4	12,5	14,3

Anm.: Tallene er afrundet til den nærmeste tiendedel.
Kilde: Jobindsats.dk og egne beregninger.

4. Forlængelse af dagpengeperioden og beskæftigelse i løbet af dagpengeperioden

4.1 Indledning

Som en del af dagpengereformen blev der den 1. januar 2017 indført en månedsbaseret beskæftigelseskontomodel med fleksibel genoptjening.² Det giver mulighed for at kunne forlænge retten til dagpenge, når den ordinære dagpengeperiode er udløbet.³ Det sker på den måde, at beskæftigelsestimer efter indplacering i dagpengesystemet bliver registreret på beskæftigelseskontoen, og det vil være muligt at bruge timerne til fleksibelt at forlænge dagpengeretten.

Inden reformen var det alene muligt at opnå yderligere dagpengeret ved at genoptjene en helt ny dagpengeperiode, hvilket ville kræve et års fuldtidsbeskæftigelse (1.924 timer). Med den fleksible forlængelse, vil én times beskæftigelse kunne konverteres til to timers dagpengeret, dog maksimalt ét år. Dermed kan den samlede dagpengeperiode efter reformen være på op til tre år. Beskæftigelsestimer anvendt til forlængelse kan dog ikke samtidig bruges til genoptjening af en ny dagpengeperiode.

Formålet med den fleksible forlængelse er at øge trygheden, så færre opbruger dagpengeretten og samtidig øge tilskyndelsen til at tage beskæftigelse i løbet af dagpengeperioden, herunder korterevarende jobs. Dagpengekommissionen forventede, at korterevarende beskæftigelse kunne være et springbræt til mere permanent beskæftigelse.

Dagpengekommissionen skønnede, at forslaget ville reducere antal personer, der opbruger retten til dagpenge med omkring 1.330 personer eller knap 15 pct. af de personer, der i en normal konjunktursituation forventes at opbruge dagpengeretten. Dagpengekommissionen skønnede, at omkring 75 pct. af dem, der under de tidligere regler opbruger dagpengeretten, ville kunne forlænge dagpengeretten med gennemsnitligt otte måneder.

Det er dog ikke direkte muligt at efterprøve disse skøn, da konjunktursituationen de seneste år ikke har været normal, *jf. kapitel 2*, og da det ikke muligt at adskille effekten af de enkelte elementer i reformen fra hinanden.

I dette kapitel undersøges, hvordan opsparede timer anvendes til hhv. forlængelse af dagpengeperioden og fuld genoptjening af dagpengeretten. Derudover undersøges, hvor mange der bruger den fleksible beskæftigelseskonto, og hvad der karakteriserer dem. Afslutningsvis kigges der

² Den fleksible genoptjening af dagpengeretten blev indført den 1. januar 2017. Den digitale løsning, fælles tæller (digitaliseringen), blev dog først indført den 1. juli 2017. Forud for den digitale løsning blev den fleksible forlængelse administreret og opgjort manuelt i a-kasserne.

³ Den ordinære dagpengeperiode består af en ydelsesperiode og en referenceperiode. Alt efter, hvad der udløber først, kan der forlænges efter dette udløb.

på, om der efter reformen er sket en stigning i beskæftigelsen i løbet af dagpengeperioden.

4.2 Opsummering

Kapitlet viser, at de fleste dagpengemodtagere, som når slutningen af den ordinære 2-årige dagpengeperiode, har haft timer i beskæftigelse i løbet af deres dagpengeperiode og har dermed med reformen fået mulighed for at forlænge dagpengeperioden.

Omkring 80 pct. af dagpengemodtagerne, der opbrugte den ordinære dagpengeperiode, vælger således at forlænge deres dagpengeperiode. Hver fjerde person, der opbrugte den ordinære dagpengeperiode, har haft timer nok til at forlænge med den maksimale forlængelsesperiode på ét år.

Personer, der forlænger, adskiller sig ikke væsentligt fra dem, der ikke forlænger, når der ses på baggrundsvARIABLE som alder, og forudgående beskæftigelse. Der ses dog nogle mindre forskelle i sammensætning af køn, herkomst, bosted og dimittendandel.

Forlængelserne har betydet, næsten hver anden dagpengemodtagere, der opbrugte den ordinære dagpengeperiode i 2018, afgik fra ledighed i den forlængede dagpengeperiode.

Personer, der ikke har haft beskæftigelse i løbet af den ordinære dagpengeperiode og dermed ikke mulighed for at forlænge dagpengeperioden, overgår hovedsageligt til hverken at modtage ydelse eller lønindkomst. De der har beskæftigelsestimer, men ikke forlænger, overgår hovedsageligt til lønindkomst. Der synes at være meget få personer, som gemmer deres beskæftigelsestimer til brug for optjening af en ny dagpengeperiode.

Udviklingen i den gennemsnitlige beskæftigelsesgrad under dagpengeforløbet tyder på, at dagpengemodtagere tager en anelse mere beskæftigelse efter reformen - i gnsn. ca. 33,2 timer om måneden mod ca. 32,3 timer før reformen. Det er dog usikkert, om denne udvikling kan tilskrives reformen, for stigningen er sket i en periode med gode konjunkturer. Siden de nye dagpengereglers indførsel i 2017, er der desuden sket et fald i andelen af dagpengemodtagere, der ikke har beskæftigelse i løbet af dagpengeperioden.

4.3 Brug af den fleksible forlængelse

Fra 2017⁴ og frem til 2019 har en stigende andel dagpengemodtagere anvendt muligheden for at forlænge dagpengeperioden. I 2018 forlængede ca. 8.300 personer ud af de 10.700 personer, der opbrugte deres ordinære to-årige dagpengeperiode, jf. tabel 1. Det svarer til ca. 78 pct. I 2019 opbrugte 10.460 personer den ordinære dagpengeperiode, hvor ca. 8.320 personer forlængede svarende til 80 pct., jf. *bilagsfigur B.4.1*. Antallet af personer, der forlænger, er relativt stabilt hen over perioden.

Niveauet for andelen, der forlænger dagpengeperioden, stemmer således overens med Dagpengekommissionens forventning om, at omkring 80 pct. ville

⁴ Det skal bemærkes, at der først findes data om forlængelser og timer på beskæftigelseskontoen fra juli 2017.

forlænge, om end at niveauerne ikke helt kan sammenlignes pga. konjunkturforskelle.

Det ses derudover, at der er omkring 600-700 personer, som vælger ikke at forlænge dagpengeretten, selv om de har mulighed for at gøre det. Det kan skyldes, at de har fundet beskæftigelse, at de gemmer beskæftigelsestimer til optjening af en helt ny dagpengeperiode eller at de er afgået til en anden ydelse, fx sygedagpenge. Der kigges nærmere på denne gruppe senere i kapitlet.

Tabel 4.1

Opbrugt ordinær dagpengeperiode og fleksibel forlængelse (personer) 2017 -2019

	2017	2018	2019
I alt	11.570	10.700	10.460
Forlænger I alt	4.030	2.390	2.140
ikke			
Uden timer	3.350	1.720	1.540
Med timer	680	670	600
Forlænger I alt	7.530	8.310	8.320
og opbruger forlængelsen	1.520	1.830	960
og afslutter forlængelsen uden af opbruge den forlængede periode	5.910	5.200	1.490
og stadig har forlængelse tilbage	100	1.290	5.870

Anm.: Der frasorteres personer, der opbruger den ordinære dagpengeperioden ifm. ikke længere være berettiget til at modtage dagpenge som følge af alder, samt personer, der overgår til efterløn i måneden efter, at den ordinære dagpengeperiode er opbrugt. Data om antal personer, som opbruger den ordinære dagpengeperiode er for hele 2017, mens der først findes data om forlængelser og timer på beskæftigelseskontoen fra juli 2017. Det indebærer, at data om forlængelse og timer i 2017 er undervurderet. Timeantallet er opgjort ved tidspunktet, hvor den ordinære dagpengeperiode er opbrugt. Årstallet henviser til tidspunktet, hvor den ordinære dagpengeperiode opbruges og målingen adskiller sig dermed fra Jobindsatsmålingen vist i kapitel 3, hvor årstallet viser tidspunktet for opbrugt dagpengeret inkl. evt. forlængelser. Opgørelsen baseres på data til og med februar 2020, hvorefter dagpengeforbruget suspenderes pga. coronakrisen. For en del forlængelser er det derfor ikke muligt at se 18 måneder frem, som markerer udløb af referenceperioden for forlængelsen. Det påvirker særligt tallene for 2019. Referenceperioden kan endvidere blive forlænget som følge af sygdom, barsel, orlov og perioder med støtte efter lov om social service til pasning. Andelen er af samtlige personer, der opbruger den ordinære dagpengeperiode. Tallene er afrundet til den nærmeste tiendedel.

Kilde: FLEUR, Tællerdata, RAM og egne beregninger.

Det ses samtidig en tendens til, at relativt mange af de personer, der forlænger dagpengeretten, afslutter forlængelsen uden at opbruge den forlængede dagpengeperiode. Af de 8.310 personer, der i 2018 forlængede deres dagpengeret, var der omkring 5.200 personer, som afgik fra ledighed inden forlængelsen var opbrugt. Det svarer til omkring 63 pct. Yderligere 1.800 af opbruger forlængelsen. Endeligt havde ca. 1.300 personer stadig forlænget dagpengeret tilbage på opgørelsestidspunktet i februar 2020. Disse personer må

have fået forlænget referenceperioden, da den som udgangspunkt varer 1,5 år efter opbrug af den ordinære dagpengeperiode.⁵

Det er på opgørelsestidspunktet ikke muligt at følge alle dagpengemodtagere til slutningen af deres dagpengeforløb. Derfor er der særligt i 2019 en relativ stor andel personer i kategorien "forlænger og har stadig forlængelse tilbage". Disse personer vil med tiden enten blive fordelt på "forlænger og afslutter forlængelsen uden at opbruge den forlængede periode" eller "forlænger og opbruger forlængelsen". Det betyder, at disse to kategorier er en smule undervurderet i 2018 og særligt i 2019.

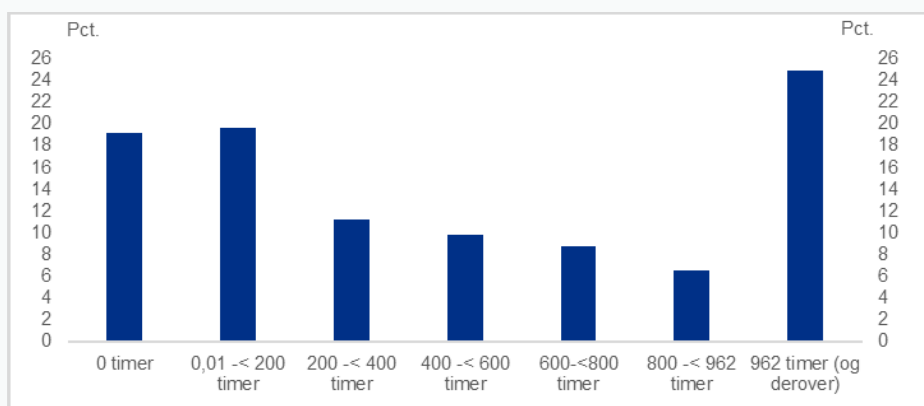
4.4 Antal opsparede timer til forlængelse- og genoptjening af dagpengerechten

Timer på beskæftigelseskontoen bliver indløst til dagpengetimer i forholdet 1:2 og forlængelsen kan maksimalt være ét år, svarende til at 962 løntimer på beskæftigelseskontoen kan indløse den maksimale forlængelse på et år.

Hver fjerde person, der opbrugte den ordinære periode fra juli 2017 til februar 2020, har haft 962 timer eller mere på deres beskæftigelseskonto, hvorved de har haft beskæftigelse nok til at forlænge dagpengeperioden med den maksimale periode på ét år, *jf. figur 4.1.*

Figur 4.1

Personer, som har opbrugt den ordinære dagpengeperiode, fordelt på timer til fleksibel forlængelse, i perioden juli 2017 – februar 2020



Anm.: Opgørelsen omfatter personer, der opbruger den ordinære dagpengeperiode på 2 år, mellem juli 2017 og ultimo februar 2020. Der frasorteres personer, der opbruger den ordinære dagpengeperiode ifm. ikke længere være berettiget til at modtage dagpenge som følge af alder, samt personer, der overgår til efterløn i måneden efter, at den ordinære dagpengeperiode er opbrugt. Timerantallet på beskæftigelseskontoen er opgjort ved tidspunktet, hvor den ordinære dagpengeperiode er opbrugt og dækker over timer, der kan bruges til den fleksible forlængelse af dagpengeperioden.

Kilde: FLEUR, Tællerdata og egne beregninger.

Samtidig har 19 pct. af dem, som har opbrugt den ordinære dagpengeperiode siden juli 2017, ikke haft timer på beskæftigelseskontoen, som kan bruges til en

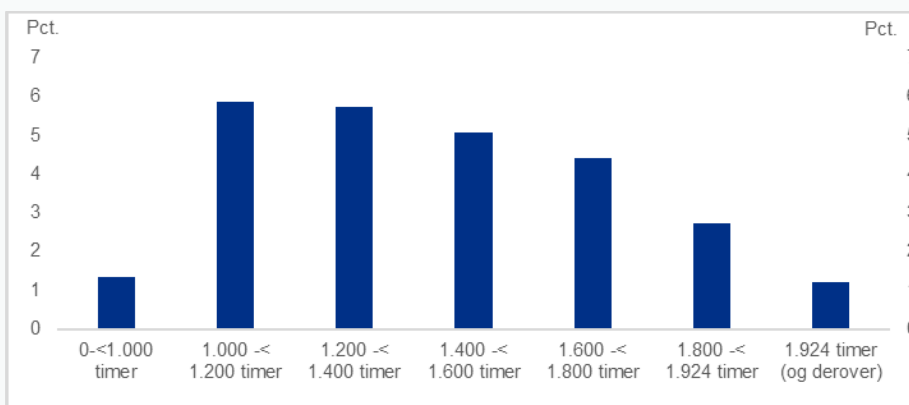
⁵ Referenceperioden kan forlænges som følge af sygdom, barsel, orlov eller perioder med støtte efter lov om social service til pasning af handicappet eller alvorligt sygt barn eller af nærtstående, der ønsker at dø i eget hjem.

forlængelse af dagpengeperioden. Til sammenligning havde ca. 25 pct. af dem, der opbrugte dagpengeretten i 2013-2014 ingen beskæftigelse med sig, da de nåede grænsen for deres dagpengeperiode.⁶ Dermed er andelen af personer uden beskæftigelsestimer faldet i perioden efter reformen, hvilket dog også kan skyldes den generelle udvikling på arbejdsmarkedet.

Kigger man nærmere på de 25 pct., som har beskæftigelsestimer nok til en fleksibel forlængelse på ét år, ses det, at de fleste har mellem 1.000 og 1.800 timer og derved fortsat mangler en del timer for at genoptjene en ny dagpengeret, *jf. figur 4.2.*⁷ Omkring 4 pct. har over 1.800 beskæftigelsestimer, der tæller med til genoptjeningen. Det bemærkes, at personer, der genoptjener inden udløb af den ordinære dagpengeperiode, ikke indgår i opgørelsen.

Figur 4.2

Timer på genoptjeningskontoen for personer med beskæftigelsestimer til en fuld forlængelse, som opbrugte den ordinære dagpengeperiode i perioden juli 2017 – februar 2020



Anm.: Andelen i procent viser andelen af personer med 962 timer (eller derover) på beskæftigelseskontoen ud af alle personer, der opbrugte den ordinære dagpengeperiode i perioden juli 2017 – februar 2020. Der frasorteres personer, der opbruger den ordinære dagpengeperiode ifm. ikke længere være berettiget til at modtage dagpenge som følge af alder, samt personer, der overgår til efterløn i måneden efter, at den ordinære dagpengeperiode er opbrugt. Timerantallet er opgjort ved tidspunktet, hvor den ordinære dagpengeperiode er opbrugt og dækker over timer, som tæller med til genoptjening af dagpengeretten (genindplacering). Til genoptjening indsættes ud over timer til forlængelsen også timer med afholdt ferie med feriegodtgørelse og omregnede timer ved selvstændig virksomhed. Personer med over 1.924 timers beskæftigelse burde blive genindplaceret i en ny dagpengeperiode og dermed ikke opbruge dagpengeretten. Det har i forbindelse med evalueringen ikke været muligt at finde en forklaring på disse registreringer.

Kilde: FLEUR, Tællerdata og egne beregninger.

Andelen af personer, som ingen timer har på beskæftigelseskontoen, er faldet i årene efter reformen, *jf. figur 4.3.* Hvorvidt det skyldes at gode konjunkturer

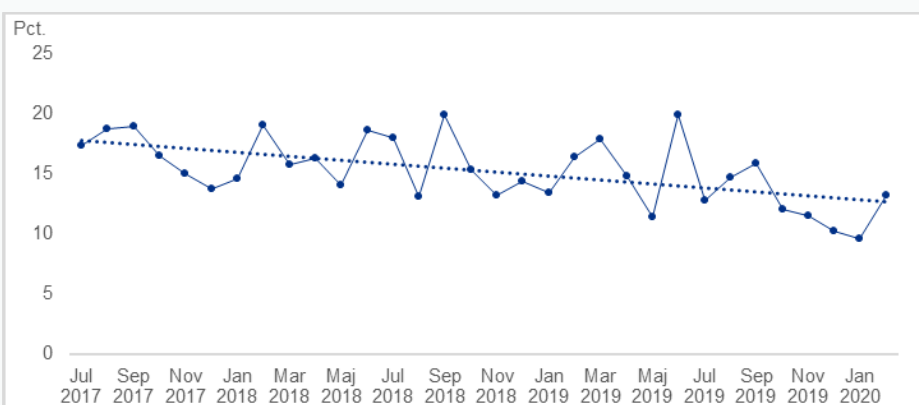
⁶ Se figur 2.11 i Dagpengekommisionens samlede anbefalinger.

⁷ Der er dog forskel på hvilke timer, der kan anvendes til genoptjening af dagpengeretten og til fleksibel forlængelse. Det skyldes, at afholdt ferie med feriegodtgørelse og omregnede timer ved selvstændig virksomhed kan anvendes til genoptjening men ikke til fleksibel forlængelse. Der er således ikke 1-1 sammenhæng mellem opgørelserne i figur 4.1 og figur 4.2.

har gjort det lettere at finde beskæftigelse eller at reformen har givet øget incitament til at optjene timer i beskæftigelse, er dog ikke muligt at sige.

Figur 4.3

Andel der opbruger den ordinære dagpengeperiode uden timer på beskæftigelseskontoen ud af alle, der opbruger dagpengereetten, juli 2017 – februar 2020



Anm.: Opgørelsen omfatter personer, der opbruger den ordinære dagpengeperiode på 2 år, mellem juli 2017 og ultimo februar 2020 og som ikke forlænger efterfølgende. Der frasorteres personer, der opbruger den ordinære dagpengeperioden ifm. ikke længere være berettiget til at modtage dagpenge som følge af alder, samt personer, der overgår til efterløn i måneden efter, at den ordinære dagpengeperiode er opbrugt. Timerantallet er opgjort ved tidspunktet, hvor den ordinære dagpengeperiode opbruges. I figuren undtages personer, der forlænger, men som ikke har timer på kontoen, da det antages at være en fejl i data. Figur 4.3 er derfor ikke fuldt ud sammenlignelig med figur 4.2.

Kilde: Tællerdata, FLEUR og egne beregninger.

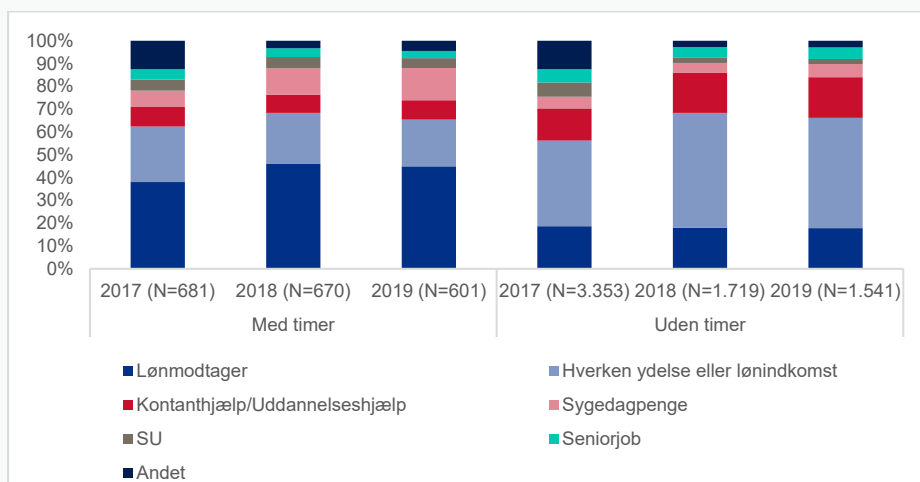
4.5 Efterfølgende status for personer, der opbruger den ordinære dagpengeperiode og ikke forlænger dagpengereetten eller genindplaceres i ny dagpengeperiode

Dette afsnit belyser generelt status efter opbrug af dagpengereetten for de personer, der opbruger den ordinære dagpengeperioden.

Personer, der opbruger den ordinære dagpengeperiode, med timer på beskæftigelseskontoen har en større tendens til umiddelbart at overgå til lønmodtagerbeskæftigelse eller SU end personer uden timer på beskæftigelseskontoen, jf. figur 4.4. Ved status efter hhv. 3 og 6 måneder efter dagpengeophør tegner sig det samme billede blandt personer med timer på beskæftigelseskontoen.

Endvidere ses at en betydelig andel af personer uden beskæftigelsestimer at overgå til kontanthjælp.

Personer, der opbruger den ordinære dagpengeperiode, med beskæftigelsestimer i løbet af dagpengeperioden, som ikke forlænger dagpengeperioden, har en mindre tendens til at overgå til "hverken ydelse eller lønindkomst" end personer, der ikke har beskæftigelsestimer.

Figur 4.4**Status måneden efter dagpengeophør for personer, der ikke forlænger den ordinære dagpengeperiode, fordelt på om de har timer på beskæftigelseskontoen, 2. halvår 2017 – 2019**

Anm.: Opgørelsen tager udgangspunkt i personer, der opbruger den ordinære dagpengeperiode og hverken forlænger eller genindplaceres inden for 4 uger efter den ordinære dagpengeperiode. Der frasorteres personer, der opbruger den ordinære dagpengeperiode ifm. ikke længere være berettiget til at modtage dagpenge som følge af alder, samt personer, der overgår til efterløn i måneden efter, at den ordinære dagpengeperiode er opbrugt. Inddelingen i med eller uden timer på beskæftigelseskontoen tager udgangspunkt i timer på kontoen ved tidspunktet hvor den ordinære dagpengeperiode er opbrugt. Andet dækker over jobrotation, efterløn, dagpenge/genoptjent dagpenget, barsel, udvandret og kontantydelse. Personer, der er opgjort til hverken at have ydelse eller lønindkomst, omfatter bl.a. personer, der ernærer sig af egen formue, forsørges af ægtefælles indtægt, udøver selvstændig virksomhed, afholder ferie for egen regning, modtager kompensationsydelse (afventer seniorjob), har uoplyst lønindkomst eller lønindkomst fra udenlandsk arbejdsgiver, der ikke beskattes i Danmark, alene har modtaget B-indkomst (honorarer eller freelance), ernæres vha. pensioner og ernæres vha. sociale servicelove (pasning af syge, døende mv.) samt andre mindre ydelsesområder.

Kilde: FLEUR, Tællerdata, RAM, indkomstregistret og egne beregninger.

Der er et relativt stabilt antal personer, der ikke forlænger selv om de har timer på beskæftigelseskontoen. Årsagen til at disse personer ikke forlænger dagpengeretten kan være, at de forventer relativt hurtigt at kunne opnå beskæftigelse nok til kunne genoptjene en helt ny dagpengeperiode og derfor ikke ønsker at bruge beskæftigelsestimer til at forlænge dagpengeretten. Hvis dette er tilfældet, vil det være forventningen, at personerne mangler relativt lidt beskæftigelse i forhold til at kunne genoptjene. Det er der ikke umiddelbart tegn på, idet langt størstedelen mangler mere end tre måneders fuldtidsbeskæftigelse for at kunne genoptjene dagpengeretten. Kigger man på hvor mange, der rent faktisk genindplaceres kort tid efter at have opbrugt dagpengeretten, så er der også relativt få, jf. bilagstabel B.4.1.

4.6 Karakteristika ved personer, der opbruger dagpengeretten og personer, der forlænger

I det følgende afsnit kigges på karakteristika ved personer, der opbruger dagpengeretten og de personer, der forlænger dagpengeretten.

Personer, der opbruger den ordinære periode, men som ikke forlænger dagpengeperioden, adskiller sig ikke i væsentlig grad for de personer, der forlænger dagpengeperioden. Der ses dog, at de personer, som ikke forlængere oftere er mænd og er i højere grad er dimittender. Dertil er personene oftere indvandrere og endeligt er der flere, som bor i region hovedstaden, *jf. tabel 4.2.*

Tabel 4.2

Beskrivende statistik om gruppen, der opbruger den ordinære dagpengeperiode, samt opdelt på forlængelse, mellem januar 2017 og februar 2020

			Personer, der opbruger den ordinære dagpengeperiode	Personer, der ikke forlænger	Personer, der forlænger
Køn	Andel mænd i pct.		43	48	42
Alder	Gns.		42,9	43,3	42,8
	Under 25 år	Andel i pct.	2,4	2,2	2,3
	25-34 år	Andel i pct.	31,3	30,9	31,2
	35-44 år	Andel i pct.	22,4	21,7	22,8
	45-54 år	Andel i pct.	20,0	19,0	20,4
	55-64 år	Andel i pct.	23,2	25,5	22,6
	Over 64 år	Andel i pct.	0,7	0,7	0,7
	I alt	Andel i pct.	100,0	100,0	100,0
Dimittender	Andel i pct.		26	28	25
Løn sidste 12 måneder før indplaceringen	Gns.		205.975	207.395	205.517
Beskæftigelsestimer sidste 12 måneder	Gns.		1.103	1.031	1.127
Timeløn sidste 12 måneder	Gns.		194	197	193
Herkomst	Dansker	Andel i pct.	73,3	68,3	74,9
	Indvandrer fra vestligt land	Andel i pct.	9,7	11,2	9,3
	Efterkommer fra vestligt land	Andel i pct.	0,4	0,3	0,4
	Indvandrer fra ikke vestligt land	Andel i pct.	13,4	16,3	12,5
	Efterkommer fra ikke vestligt land	Andel i pct.	3,2	3,9	3,0
	I alt	Andel i pct.	100,0	100,0	100,0
A-kasse	3F	Andel i pct.	15,9	13,7	16,6
	Kristelig	Andel i pct.	11,8	10,0	12,4
	HK/Danmarks	Andel i pct.	10,7	12,0	10,3
	Akademikernes	Andel i pct.	7,7	9,5	7,1
	Fag og Arbejdes (FOA)	Andel i pct.	6,7	5,0	7,2
	Det Faglige Hus	Andel i pct.	6,5	6,0	6,7
	Selvst. Erhv.drivende	Andel i pct.	6,3	6,1	6,4
	Magistrenes	Andel i pct.	5,6	5,9	5,5

			Personer, der opbruger den ordinære dagpengeperi- ode	Personer, der ikke forlænger	Personer, der forlænger
	Funk. og Tjm.'s Fælles	Andel i pct.	5,5	6,4	5,2
	Min A-kasse	Andel i pct.	3,3	4,5	3,0
	CA	Andel i pct.	2,8	3,7	2,6
	Børne- og U.pæd. Landsd.	Andel i pct.	2,4	1,8	2,6
	Journalistik, Kommunikation, Sprog	Andel i pct.	2,2	1,7	2,3
	Metalarbejdernes	Andel i pct.	2,0	1,8	2,1
	Ledernes	Andel i pct.	2,0	3,2	1,6
	Danmarks Læreres Fælles	Andel i pct.	1,7	1,3	1,8
	Frie Funktionærer	Andel i pct.	1,5	2,3	1,3
	Teknikernes	Andel i pct.	1,4	1,7	1,3
	Socialpæd. Landsdæk.	Andel i pct.	1,2	1,0	1,2
	Byggefagenes A-kasse	Andel i pct.	1,1	0,8	1,3
	Nær.- og Nyd.mid.arb.'s	Andel i pct.	0,9	0,9	0,9
	Danske Sundhedsorg.	Andel i pct.	0,6	0,7	0,6
	I alt	Andel i pct.	100,0	100,0	100,0
Region	Hovedstaden	Andel i pct.	37,3	43,6	35,3
	Midtjylland	Andel i pct.	19,6	17,6	20,2
	Syddanmark	Andel i pct.	19,2	17,2	19,8
	Sjælland	Andel i pct.	12,5	12,1	12,8
	Nordjylland	Andel i pct.	11,2	9,5	11,9
	I alt	Andel i pct.	100,0	100,0	100,0

Anm.: Personer, der opbruger den ordinære dagpengeperiode, består af personer, der ikke forlænger og personer, der forlænger.

Kilde: FLEUR, Tællerdata, HAMR, civilregistret, indkomstregistret og egne beregninger.

4.7 Udvikling i beskæftigelse under dagpengeforløbet

En væsentlig del af dagpengereformen omhandler at øge tilskyndelsen til at tage alle typer af beskæftigelse i løbet af dagpengeperioden, også korterevarende. Tanken er, at dagpengesystemet skal understøtte, at den enkelte i løbet af dagpengeperioden bevarer tilknytningen til arbejdsmarkedet, som kan være medvirkende til en mere permanent tilknytning til arbejdsmarkedet. Det gælder eksempelvis muligheden for at anvende timer i beskæftigelse til forlængelse af dagpengeperioden, indførslen af karenstage, at forbrug af dagpenge opgøres i timer og at ny satsberegning alene sker ved genoptjening af en ny dagpengeperiode.

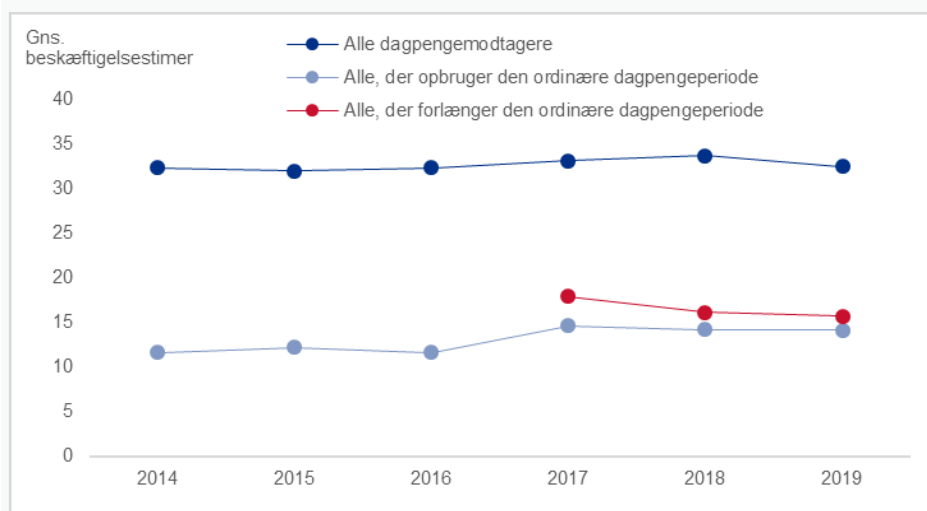
I årene 2014-2016, som ligger inden reformen, ligger det gennemsnitlige antal beskæftigelsestimer om måneden under dagpengeforløbet for alle dagpengemodtagere på omkring 32,3 timer. Efter reformen i årene 2017-2019

er der sket en svag stigning til ca. 33,2 beskæftigelsestimer om måneden under dagpengeforløbet, jf. figur 4.5.⁸

Kigges der på de personer, der opbruger den ordinære dagpengeperiode, så har disse personer et væsentligt lavere antal beskæftigelsestimer end gennemsnittet for alle dagpengemodtagere. Der ses dog, at der sker en stigning i den gennemsnitlige antal beskæftigelsestimer lige omkring reformens indførelse i 2017.

Figur 4.5

Gennemsnitlig antal beskæftigelsestimer om måneden under dagpengeforløbet, 2014 - 2019



Anm.: Figuren beskriver den gennemsnitlige beskæftigelsesgrad under dagpengeforløbet for hhv. alle dagpengemodtagere, personer, der opbruger den ordinære dagpengeperiode og personer, der forlænger. Dagpengeforløbet er defineret som perioder med dagpengeudbetalinger, hvor der anvendes et 12 ugers afbrydelseskriterie. Det indgår kun ustøttet beskæftigelse i den ordinære dagpengeperiode

Kilde: FLEUR, Tællerdata, RAM, indkomstregistret og egne beregninger.

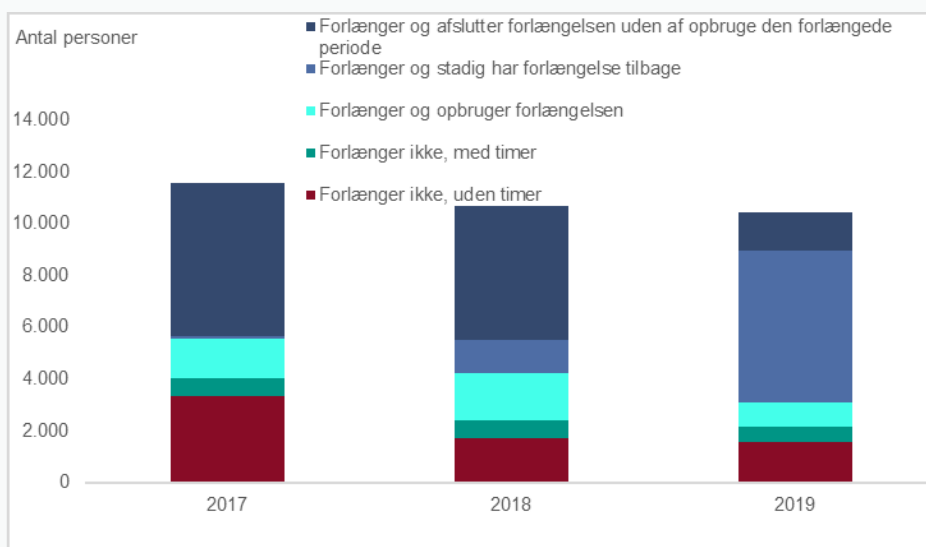
Det kan dog ikke konkluderes, at stigningen i beskæftigelsen skyldes dagpengereformen. Som beskrevet i *kapitel 2* har konjunkturerne været gode i perioden fra 2013 til 2019. Forbedringen i konjunkturerne har betydet, at dagpengemodtagernes forudsætninger for at finde job har været gode. Det har formentlig bevirket, at flere har taget korterevarende beskæftigelse under dagpengeperioden. Samtidig vil mange dagpengemodtagere formentlig have haft lettere ved at finde permanent beskæftigelse under de gode konjunkturer, og denne beskæftigelse indgår ikke i opgørelsen af beskæftigelse under dagpengeperioden, idet personer med permanent beskæftigelse betragtes som at have forladt dagpengesystemet. Det er derfor ikke muligt at afgøre, hvilken påvirkning der har haft størst betydning.

⁸ Resultatet er robust over for forskellige definitioner af ledighedsforløbet, dvs. uanset om der anvendes et 4, 8 eller 12 ugers afbrydelseskriterie.

Bilag 4

Figur B.4.1

Opbrugt ordinær dagpengeperiode og fleksibel forlængelse 2017 -2019



Anm.: Der frasorteres personer, der opbruger den ordinære dagpengeperioden ifm. ikke længere være berettiget til at modtage dagpenge som følge af alder, samt personer, der overgår til efterløn i måneden efter, at den ordinære dagpengeperiode er opbrugt. Der findes først data om forlængelser og timer på beskæftigelseskontoen fra juli 2017. Timeantallet er opgjort ved tidspunktet, hvor den ordinære dagpengeperiode er opbrugt. Årstallet henviser til tidspunktet, hvor den ordinære dagpengeperiode opbruges og målingen adskiller sig dermed fra Jobindsatsmålingen vist i kapitel 3, hvor året viser tidspunktet for opbrugt dagpenge inkl. evt. forlængelser. Opgørelsen baseres på data til og med februar 2020, hvorefter dagpengeforbruget suspenderes pga. coronakrisen. For en del forlængelser er det derfor ikke muligt at se 18 måneder frem, som markerer udløb af referenceperioden for forlængelsen. Det påvirker særligt tallene for 2019. Referenceperioden kan endvidere blive forlænget som følge af sygdom, barsel, orlov og perioder med støtte efter lov om social service til pasning. Andelen er af samtlige personer, der opbruger den ordinære dagpengeperiode. Tallene er afrundet til den nærmeste tiendedel.

Kilde: FLEUR, Tællerdata, RAM og egne beregninger.

Tabel B.4.1

Karakteristika for personer med timer på beskæftigelseskontoen, men som ikke forlænger: Antal, gennemsnitlige antal timer på beskæftigelseskontoen, manglende beskæftigelse til genoptjening, og tidspunkt for genindplacering 2017 – 2019

			2017	2018	2019
Personer med timer på beskæftigelseskontoen	Antal		681	670	601
Timer på beskæftigelseskontoen	Gns.		493	546	555
Antal timer ved fuldtidsbeskæftigelse, der mangler til genoptjening,	Mere end 3 måneder	Andel i pct.	85	78	75
	2-3 måneder	Andel i pct.	3	4	3
	1-2 måneder	Andel i pct.	4	7	8
	Op til 1 måned	Andel i pct.	8	11	14
Genindplacering	1-3 måneder efter	Andel i pct.	7	9	5
	3-6 måneder efter	Andel i pct.	9	5	6
	Senere end et halvt år efter	Andel i pct.	26	21	14
	Er ikke genindplaceret i dataperioden	Andel i pct.	57	71	77

Anm.: Opgørelsen tager udgangspunkt i personer, der opbruger den ordinære dagpengeperiode og på dette tidspunkt har nogle timer på beskæftigelseskontoen. Der frasorteres personer, der opbruger den ordinære dagpengeperiode ifm. ikke længere være berettiget til at modtage dagpenge som følge af alder, samt personer, der overgår til efterløn i måneden efter, at den ordinære dagpengeperiode er opbrugt. Antallet af hvor mange, der genindplaceres nogle måneder efter den ordinære dagpengeperiode er opbrugt, er afhængigt længden af den efterfølgende dataperiode. Opgørelsen baseres på data til og med februar 2020, hvorefter dagpengeforbruget suspenderes pga. coronakrisen.

Kilde: FLEUR, Tællerdata, indkomstregistret og egne beregninger.

KAPITEL 5 – Dagpengeforbrug i timer

5.1 Indledning

Som en del af dagpengereformen overgik dagpengemodtagere fra den 1. juli 2017 fra at forbruge dagpenge i uger til at forbruge dagpenge i timer. Hensigten med ændringen var at øge tilskyndelsen for ledige til at søge og påtage sig kortvarige jobs og jobs på nedsat tid. Det skyldes, at under de tidligere regler ville man bruge en hel uges dagpenge, uanset hvor mange timer i ugen, der blev udbetalt dagpenge for. Når en enkelt times dagpenge forbruger en hel uges dagpenge, kan det svække tilskyndelsen til at tage mindre end fuldtidsbeskæftigelse i denne uge.

Omlægningen vil tilgodese personer, der tager beskæftigelse i løbet af dagpengeperioden og som har uger med både dagpenge og beskæftigelse, dvs. modtager supplerende dagpenge. Personer, der er fuldtidsledige i hele dagpengeperioden, vil ikke være påvirket af omlægningen.

Derudover havde ændringen til hensigt at styrke trygheden og retfærdigheden i dagpengesystemet ved et mere ensartet forbrug af dagpenge, uagtet af hvordan perioder med beskæftigelse falder hen over kalenderuger.

Dagpengekommisionen vurderede således, at ændringen ville betyde, at den to-årige dagpengeperiode i gennemsnit ville strække sig over længere tid, og reducere antal personer, der falder ud af dagpengesystemet, med 570 personer i en konjunkturmæssig normalsituation.

5.2 Opsummering

Dette kapitel viser, at forbruget af dagpengeretten strækker sig over en længere tidsperiode efter reformen. Det tager således i gennemsnit ca. fire måneder mere at forbruge to års dagpengeret efter reformen sammenlignet med før.

At dagpengeforbruget opgøres i timer har samtidig gjort det muligt for mellem 4.100 til 4.700 personer om året i perioden 2017-2019 at strække antal uger med dagpenge ud over 110 uger inden for den ordinære 2-årige dagpengeperiode, hvilket ikke kunne lade sig gøre før reformen.⁹

Andelen af personer, der genoptjener en ny dagpengeret, inden den eksisterende udløber, er uændret henover reformperioden.

5.3 Forbrug af dagpenge i timer

I det følgende undersøges, hvad forbrug af dagpenge i timer frem for i uger har betydet for længden af dagpengeperioden. Under de tidligere regler udgjorde dagpengeretten 104 uger (to år) med ret til dagpenge inden for en periode på tre år. Hver uge, hvor der blev udbetalt dagpenge, forbrugte en uge af dagpengeretten uanset hvor mange timers dagpenge, der blev udbetalt. Det betød, at få timers dagpenge ville forbruge en uge af dagpengeretten og at det ikke var muligt at få udbetalt dagpenge i mere end 104 uger.

Efter dagpengereform bestod den ordinære dagpengeret af 3.848 timer (to år¹⁰) med ret til dagpenge inden for en periode på tre år. I det timebaserede system forbruger alene de rent faktisk udbetalte timer af dagpengeretten. Tre timers udbetalte dagpenge i en uge bruger således kun tre timer af den ordinære dagpengeret, hvor der tidligere ville forbruge en hel uge. Det blev derfor forventet, at den gennemsnitlige periode, hvor det var muligt at få udbetalt dagpenge, vil strække sig længere efter reformen.

Der gælder dog fortsat, at der i dagpengesystemet er en tidsbegrænsning på 30 uger for den periode, hvor det er muligt både at have beskæftigelse og modtage dagpenge på mindre en fuld tid (supplerende dagpenge) i den samme uge. Når tidsbegrænsning er opbrugt, vil det ikke være muligt at modtage dagpenge for få timer i en uge.¹¹

Tal for antal dage, der tager at forbruge ét og to års dagpenge viser, at det gennemsnitligt tager længere tid efter reformen. Det tager gennemsnitligt knap en måned (30 dage) længere at opbruge 1 års dagpengeret efter reformen og

⁹ Opgørelsen tager ikke højde for adfærdseffekter og er rent mekanisk.

¹⁰ En to-årig dagpengeret i timer udgør: 37 timer x 52 uger x 2 = 3.848 timers dagpengeret.

¹¹ Det skal dog bemærkes, at det er muligt at både forlænge og genoptjene retten til supplerende dagpenge.

gennemsnitligt knap fire måneder (117 dage) længere at opbruge 2 års dagpengeret efter reformen, jf. tabel 5.1.

Tabel 5.1

Det gennemsnitlige antal dage, det tager at opbruge hhv. et og to års dagpengeret, før og efter reformen

		Dage (gns.)	Populationen
1 år opbrugt			
	Før reformen	520	17.830
	Efter reformen	550	14.700
2 år opbrugt			
	Før reformen	910	4.710
	Efter reformen	1.030	3.550

Anm.: Der sammenlignes tid siden indplacering mellem dagpengeforløb, der har forbrugt hhv. 1 og 2 år af dagpengeretten mellem hhv. september 2016 og februar 2017 (før reformen) og september 2019 og februar 2020 (efter reformen). Ancienniteten før januar 2017 er undervurderet pga. manglende indberetninger om karantæne og EØS dagpenge.

Kilde: RAM, FLEUR, Tællerdata og egne beregninger.

Den længere varighed skyldes ikke nødvendigvis alene ændringen i måden at forbruge dagpenge på, men kan også skyldes andre forhold, såsom at dagpengemodtagere tager mere beskæftigelse i løbet af dagpengeperioden. Ifølge *kapitel 4* om beskæftigelse i løbet af dagpengeperioden, så er beskæftigelsen steget en anelse i årene efter reformen. Det vurderes dog, at stigningen i beskæftigelsen ikke alene kan forklare den længere varighed og at omlægningen fra uger til timer også har medvirket til dette.

For nærmere at undersøge effekten af omlægningen til forbrug af dagpenge i timer, kigges der i det følgende på dagpengeberørte uger efter reformen. Før reformen var det ikke muligt at have mere end 104 dagpengeberørte uger. Personer, der havde haft 104 uger med dagpenge, ville uanset antal timers udbetalte dagpenge, have opbrugt dagpengeretten.

Da opgørelsen af ledighedsberørte uger også indeholder uger, der ikke forbruger af dagpengeretten, kigges der i stedet på antal ledige med over 110 ledighedsberørte uger¹².

4.100 til 4.700 personer om året i perioden 2017-2019 haft mulighed for have mere end 110 uger berørt af dagpengeledigheden inden for den ordinære 2-årige dagpengeperiode, jf. *tabel 5.2*. Dette var ikke muligt før reformen.

¹² Opgørelsen af dagpengeberørte uger tager udgangspunkt i dagpengeberørte uger i DREAM, som vil medtage nogle uger med ledighed, hvor der ikke forbruges af dagpengeretten. Da optællingen af dagpengeberørte uger i DREAM tæller al ledighed med, også den, der ikke forbruger dagpengekup, overvurderes den rent faktiske ledighed. 110 uger anvendes derfor som skøn for den tidsmæssige afgrænsning før reformen. Det er muligt at være ledig uden at forbruge af dagpengeretten, fx på grund af mindsteudbetalingsreglen eller fordi der modtages G-dage.

Tabel 5.2**Antal ledige med over 110 dagpengeberørte uger i den ordinære dagpengeperiode**

	2017	2018	2019
Antal ledige	4.160	4.730	4.120

Anm.: Fordelingen er lavet op det år, hvor de 110 uger nås. Opgørelsen er baseret på dagpengeberørte uger i DREAM, som ikke svarer til uger, hvor der forbruges af dagpengeretten. Dagpengeberørte uger overvurderer uger med dagpengeklip pga. blandt andet G-dage og mindsteudbetalingsreglen. I opgørelsen indgår de første seks uger med sygdom og siden 1.7.2017 indgår også karantæne og EØS dagpenge med i dagpengeforbruget, som ikke indgik før det. Dermed er antal personer opgjort i tabellen ikke ensbetydende med antallet, der ville have opbrugt dagpengeretten under de gamle regler. Opgørelsen er rent mekanisk og tager ikke højde for adfærdseffekter. Personer, der har over 110 dagpengeberørte uger som følge af, at de har forlænget den ordinære dagpengeperiode, indgår ikke i opgørelsen. Opgørelsen tager ikke højde for genindplaceringer ved udløb af fagpengeretten.

Kilde: RAM, FLEUR, Tællerdata og egne beregninger.

5.4 Genindplaceringer efter reformen

Med de nye regler om dagpengeforbrug i timer forbruger dagpengemodtagerene ikke længere en hel uges dagpengeret ved at tage kortvarige jobs eller jobs i få timer om ugen. Det øger tilskyndelsen til at tage beskæftigelse og dermed muligheden for at genoptjene retten til en ny dagpengeperiode, inden den eksisterende udløber. Denne effekt skal dog ses i lyset af, at det alene forsat er muligt at modtage dagpenge mindre end fuld tid i 30 uger, jf. reglerne om supplerende dagpenge, hvis ikke retten til supplerende dagpenge forlænges eller genoptjenes.

Der er dog ikke umiddelbart tegn på, at flere genindplaceres inden ophør af eksisterende ret efter reformen. I perioden 2014 – 2019 udgør antal genindplaceringer inden den eksisterende dagpengeret udløber knap 20 pct. af alle indplaceringer over hele perioden, jf. *tabel 5.3*.

Udviklingen skal dog ses i lyset af, at antal genindplaceringer ikke kun påvirkes af reformen, men blandt andet også af antal og sammensætning af dagpengemodtagere, situationen på arbejdsmarkedet som fx antal stillinger og antal personer, der afgår permanent til beskæftigelse mv.

Tabel 5.3**Indplaceringer fordelt på status af den tidligere indplacering samt antal dagpengemodtagere, 2014 - 2019**

		2014	2015	2016	2017	2018	2019
Indplaceret inden ophør af eksisterende ret	Antal	27.640	27.670	25.830	26.060	25.230	26.910
	Andel i pct. af alle indplaceringer	19	19	19	19	19	19
Indplaceret efter ophør af eksisterende ret	Antal	37.187	40.067	39.993	41.052	41.748	45.008
	Andel i pct. af alle indplaceringer	26	28	29	30	31	32
Indplaceret uden at have været indplaceret før	Antal	79.710	77.480	73.270	70.550	67.510	67.250
	Andel i pct. af alle indplaceringer	55	53	53	51	50	48
I alt	Antal	144.540	145.210	139.100	137.650	134.480	139.170
	Andel i pct.	100	100	100	100	100	100
Dagpengemodtagere	Samlet antal	297.728	285.114	269.699	262.356	257.017	257.084

Anm.: Indplaceringer efter ophør af eksisterende ret indeholder både genindplaceringer efter den eksisterende ret er opbrugt og genindplaceringer efter den 3-årige referenceperioden af den tidligere dagpengeret. Der er kun et fåtal personer hvert år, der genindplaceres efter at have opbrugt den tidligere dagpengeret.

Kilde: FLEUR, RAM, Tællerdata, Jobindsats og egne beregninger.

Der er en relativt stabil alderssammensætning på de personer, som bliver genindplaceret inden den eksisterende dagpengeret udløbet. Gruppen mellem 25 – 34 år udgør hvert år den største aldersgruppe og andelen steg med 7 procentpoint fra 2014 til 2019. I samme periode steg også andelen af personer mellem 55-64 år fra ca. 16 pct. i 2014 til ca. 20 pct. i 2019. Andelen af de resterende aldersgrupper har været relativt stabil eller faldende i perioden 2014 – 2019, jf. tabel 5.4.

Tabel 5.4**Aldersfordeling af antal og andel genindplaceringer inden den eksisterende ret udløber i perioden 2014 - 2019**

		2014	2015	2016	2017	2018	2019
Under 25 år	Antal	1.800	1.610	1.390	1.240	1.040	930
	Andel i pct.	6,5	5,8	5,4	4,8	4,1	3,5
25-34 år	Antal	8.130	8.510	8.430	8.790	8.710	9.700
	Andel i pct.	29,4	30,8	32,6	33,7	34,5	36,0
35-44 år	Antal	6.410	6.120	5.450	5.400	5.070	5.250
	Andel i pct.	23,2	22,1	21,1	20,7	20,1	19,5
45-54 år	Antal	6.820	6.760	6.030	5.960	5.580	5.620
	Andel i pct.	24,7	24,4	23,3	22,9	22,1	20,9
55-64 år	Antal	4.450	4.640	4.500	4.620	4.790	5.300
	Andel i pct.	16,1	16,8	17,4	17,7	19,0	19,7
Over 64 år	Antal	27	29	40	47	36	103
	Andel i pct.	0,1	0,1	0,2	0,2	0,1	0,4
I alt	Antal	27.640	27.670	25.830	26.060	25.230	26.910
	Andel i pct.	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Anm.: Alderen er opgjort ved genindplaceringstidspunktet.

Kilde: FLEUR, RAM, Tællerdata og egne beregninger.

At relativt mange og et stigende antal i aldersgruppen 25-34 år bliver genindplaceret inden dagpengereetten udløber, kan hænge sammen med, at dimittenddagpengemodtagere udgør en større og stigende andel af det samlede antal dagpengemodtagere i analyseperioden.

6. Nye principper for satsberegning

6.1 Indledning

Som en del af dagpengereformen blev der fra den 1. juli 2017 indført nye principper for beregning af dagpengesatsen.

Før reformen blev dagpengesatsen på baggrund af de seneste tre måneders lønindkomst afgrænset af et maksbeløb (den maksimale dagpengesats). Et år efter indplacering i dagpengesystemet kunne dagpengesatsen genberegnes, hvis der i løbet af tre måneder var opnået tilstrækkelig beskæftigelse (2/3 af fuld tid i perioden). Udfordringen med de tidligere regler var, at to måneders fuldtidsbeskæftigelse til lav løn kunne medføre, at dagpengesatsen blev nedsat i løbet af dagpengeperioden. Det kunne afholde nogle fra at tage beskæftigelse til en relativ lav løn.

De nye satsberegningsregler betyder, at dagpengesatsen som udgangspunkt beregnes på baggrund af de 12 måneder med højeste indkomst inden for de seneste 24 måneder. Er der færre end 12 måneders indkomst inden for perioden, anvendes disse måneder. Beregningsperioden kan i særlige tilfælde udvides til 36 måneder, hvis der i 24 måneders perioden slet ikke er måneder med indtægt.

Samtidig blev muligheden for at få genberegningen af dagpengesatsen efter et år sammen med mindstesatsen på 82 pct. af højeste dagpengesats afskaffet. Dimittender vil dog som hidtil have mulighed for at få foretaget en genberegning af satsen seks måneder efter, at dagpengeretten er indtrådt.

Dagpengesatsen fastlægges ved indgangen til dagpengesystemet. Med reformen vil det således kun være muligt at få beregnet en ny dagpengesats ved en helt ny indplacering i dagpengesystemet, hvilket kræver et års fuldtidsbeskæftigelse.

Hensigten var først og fremmest at øge incitamentet til at tage arbejde med en lavere løn i en kortere periode, uden at det fik negativ betydning for beregningen af dagpengesatsen. Forventningen var på den baggrund, at den gennemsnitlige sats ville stige i forhold til tidligere.

Det blev i forbindelse med Dagpengekommissionens afrapportering skønnet, at omkring 92 pct. ville modtage den maksimale dagpengesats, mens den gennemsnitlige dagpengesats ville være på omkring 96 pct. af den maksimale dagpengesats. Der blev det skønnet, at de nye beregningsregler ville betyde, at ca. 12 pct. af lønmodtagerne ville få beregnet en højere sats, mens ca. 4 pct. ville få beregnet en lavere sats og for de resterende 84 pct. ville satsen være uændret.

6.2 Opsummering

De realiserede satser efter reformen viser, at en større andel (91 pct. sammenlignet med 81 pct.) får den højeste dagpengesats, samtidig med at den gennemsnitlige udbetalingssats som procentdel af den højeste sats er steget fra 96 under de gamle regler til ca. 99 under de nye regler (ekskl. dimittender og øvrige omfattet af andre beregningsregler). Dermed er andelen af dagpengemodtagere, der får den højeste sats, steget nogenlunde som forventet,

mens den gennemsnitlige udbetalingsats er steget mere end forventet af Dagpengekommisionen.

Tallene viser, at langt flere personer går op i sats end ned i sats i forbindelse med en genindplacering i en ny dagpengeperiode inden den eksisterende dagpengeperiodes udløb. Overordnet set får ca. 7 pct. beregnet en lavere dagpengesats ved genindplaceringen, mens ca. 15 pct. får beregnet en højere dagpengesats. For ca. 78 pct. er satsen uændret. Det svarer omtrent til Dagpengekommisionens forventninger.

6.3 Realiserede satser efter reformen

De realiserede dagpengesatser efter reformen viser, at mellem 88 og 92 pct. af dagpengemodtagerne har fået den maksimale dagpengesats (ekskl. dimittender og øvrige omfattet af andre beregningsregler), hvilket er markant flere end under de tidligere regler, hvor det var 81 pct. Andelen ligger tæt på Dagpengekommisionens forventninger om, at 92 pct. vil få den maksimale dagpengesats, *jf. tabel 6.1.*

Tilsvarende er andelen af dagpengemodtagere, med en sats mellem 82 pct. og lige under 100 pct. af højeste sats, faldet efter reformen, og ligger på ca. 7 pct., som er marginalt højere end forventet.

Endeligt er andelen, der modtager en dagpengesats, som er under 82 pct. af højeste dagpengesats, også faldet marginalt efter reformen, og ligger på ca. 2 pct., som er omtrent som forventet.

Samlet set er den gennemsnitlige dagpengesats steget efter reformen. Det taler for, at indførelsen af de nye satsberegningsregler har haft de tilsigtede virkninger. Det skal dog også ses i lyset af den positive konjunkturelle udvikling.

Tabel 6.1**Dagpengemodtagere fordelt efter niveau for dagpengesats**

	Gamle regler (jf. rapporten)	Forventning til nye regler (jf. rapporten)	Realiserede satser efter reformen				
			2. halvår 2017	2. halvår 2018	1. halvår 2019	2. halvår 2019	I alt
100 pct. af højeste sats	81	92	88	90	92	92	91
82-<100 pct. af højeste sats	14	5	8	7	6	6	7
Under 82. pct. af højeste sats	5	4	3	3	2	2	3
I alt	100	100	100	100	100	100	100
Gennemsnitlig udbetalings­sats	96,0	96,4	98,4	98,7	98,9	98,9	98,7

Anm.: Der er i opgørelsen af realiserede satser set bort fra dimittender, værnepligtige, unge og personer deltagende i uddannelsesløft, da de er omfattet af andre regler for beregning af dagpengesatsen. Tallene om realiserede satser tager udgangspunkt i indplaceringer af lønmodtagere, hvormed indplaceringer baseret på blandt andet selvstændigt erhverv frasorteres. Da indberetninger fra den ekstraordinære høring ikke indeholder indplaceringsgrundlag, frasorteres selvstændige først fra 2. halvår 2018. Opgørelsen berører alle personer, der indplaceres i dagpengesystemet.

Kilde: Tallene fra rapporten stammer fra tabel 3.2 fra Dagpengekommissionens samlede anbefalinger. Oplysninger om dagpengemodtageres sats forud for genindplaceringen er opgjort på baggrund af a-kassernes tidligere indberetninger til RAM. Satserne efter genindplacering er opgjort på baggrund af indberetninger til Tæller-data. Det skal bemærkes, at der tidligere har været problemer med netop disse registreringer, og tallene skal derfor læses med forbehold. Det skal videre bemærkes, at datagrundlaget særligt i den seneste periode kan ændre sig grundet efterregistreringer, hvorfor tallene også skal læses med dette forbehold.

4. Satsberegning ved genindplacering

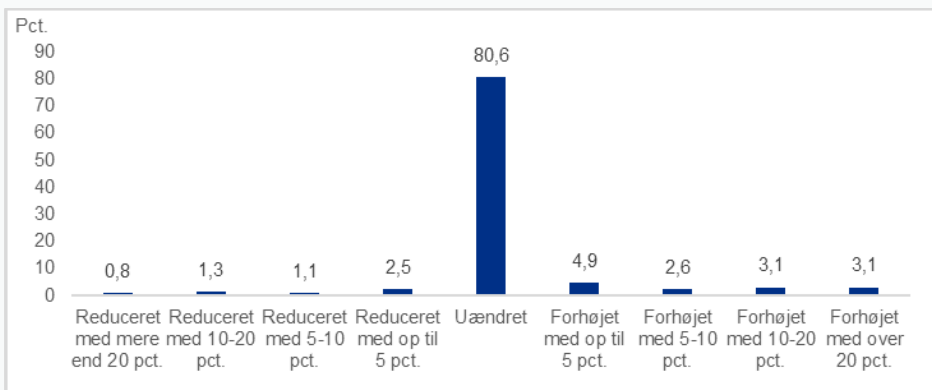
Som nævnt i indledningen, var det en udfordring ved de tidligere satsberegningsregler, at få måneders beskæftigelse til lav løn kunne medføre en lavere dagpengesats. De nye satsberegningsregler skulle derfor i højere grad give mulighed for kortevarende beskæftigelse til lav løn uden at satsen blev reduceret. I det følgende kigges derfor på satsberegningen for dagpengemodtagere, som bliver genindplaceret i en helt ny 2-årig dagpengeperiode inden deres dagpengeperiodes udløb. Det kræver, som tidligere nævnt, beskæftigelse svarende til et års fuldtidsbeskæftigelse (1.924 timer).

Langt de fleste dagpengemodtagere får ved genindplaceringen beregnet den samme sats som i den forudgående indplacering. I 2. halvår 2018 var der ca. 81 pct. af genindplacerede, jf. figur 6.1. Samtidig får en større andel beregnet en højere sats ved genindplaceringen end en lavere sats.

Dette billede viser sig i de forskellige perioder efter reformen, jf. tabel B.6.1 i bilag 6.

Figur 6.1

Satsændringer ved genindplaceringer 2. halvår 2018



Anm.: I beregningerne er alle satser opgjort i 2020-niveau. De procentvise intervaller er inklusiv det højeste tal og eksklusiv det laveste. Det bemærkes, at satsen i forbindelse med genindplacering kan have ændret sig som følge af teknisk afrunding. Der er i opgørelsen set bort fra dimittender, værnepligtige, unge og personer deltagende i uddannelsesløft, da de er omfattet af andre regler for beregning af dagpengesatsen. Tabellen tager udgangspunkt i indplaceringer af lønmodtager, hvormed indplaceringer baseret på blandt andet selvstændigt erhverv frasorteres. Opgørelsen vedrører alene personer, der er blevet genindplaceret.

Kilde: Oplysninger om dagpengemodtageres sats forud for genindplaceringen er opgjort på baggrund af a-kassernes tidligere indberetninger til RAM. Satserne efter genindplacering er opgjort på baggrund af indberetninger til Tællerdata. Det skal bemærkes, at der tidligere har været problemer med netop disse registreringer, og tallene skal derfor læses med forbehold. Det skal videre bemærkes at datagrundlaget særligt i den seneste periode kan ændre sig grundet efterregistreringer, hvorfor tallene også skal læses med dette forbehold.

Det generelle billede er således, at de fleste dagpengemodtagere efter reformen beholder deres eksisterende sats ved genindplacering. Blandt de personer, der oplever en ændring i satsen ved genindplacering, er der typisk tale om relativt små i forhold til den tidligere sats.

Udviklingen om at de fleste får beregnet samme sats ved genindplacering går generelt på tværs af alle a-kasser. Mest markante ændringer i satsen i forbindelse med genindplacering ses hos ASE og FOA, hvor omkring en tredjedel har fået en højere sats og omkring en tiendedel har fået en lavere sats ved genindplacering siden 2. halvår 2018, jf. bilagstabeller B.6.2, B.6.3, B.6.4, B.6.5 og B.6.6.¹³ Det bemærkes, at der for nogle a-kasser indgår et relativt lille antal personer i opgørelsen af andelene.

Bilag 6

Tabel B.6.1

¹³ Tallene fra Tællerdata er først valideret fra 1. april 2018, hvorfor denne kilde bruges til at opgøre tallene fra 2. halvår 2018. Beregningerne for 2. halvår 2017 er på baggrund af indberetninger fra a-kasserne, som Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR) har modtaget i forbindelse med en ekstraordinær høring i december 2017. Tabellerne tager udgangspunkt i indplaceringer af lønmodtager, hvormed indplaceringer baseret på blandt andet selvstændigt erhverv frasorteres. Da indberetninger fra den ekstraordinære høring ikke indeholder indplaceringsgrundlag, frasorteres selvstændige først fra 2. halvår 2018.

Satsændringer ved genindplaceringer 2. halvår 2017 - 2. halvår 2019

Ændring i sats	2. halvår 2017		2. halvår 2018		1. halvår 2019		2. halvår 2019	
	Andel af alle genindplacerede	Antal personer	Andel af alle genindplacerede	Antal personer	Andel af alle genindplacerede	Antal personer	Andel af alle genindplacerede	Antal personer
Reduceret med mere end 40 pct.	0,2	14	0,2	12	0,1	6	0,1	7
Reduceret med 30 til 40 pct.	0,3	17	0,2	15	0,3	19	0,3	26
Reduceret med 20 til 30 pct.	1,2	79	0,4	25	0,5	36	0,6	54
Reduceret med 10 til 20 pct.	2,2	142	1,3	91	1,5	110	1,6	151
Reduceret med 5 til 10 pct.	1,8	117	1,1	81	1,4	104	1,5	138
Reduceret med op til 5 pct.	6,1	394	2,5	180	2,2	165	2,6	243
Reduceret sats i alt	11,8	763	5,7	404	5,8	440	6,7	619
Uændret	73,7	4.761	80,6	5.707	78,6	5.945	79,1	7.352
Forhøjet sats i alt	14,6	940	13,8	973	15,6	1.180	14,3	1.328
Forhøjet med op til 5 pct.	4,2	272	4,9	347	5,4	407	5,9	545
Forhøjet med 5 til 10 pct.	3,4	217	2,6	181	2,7	201	2,2	203
Forhøjet med 10 til 20 pct.	3,7	241	3,1	218	3,5	267	2,9	265
Forhøjet med 20 til 30 pct.	1,6	100	1,6	116	2,1	161	1,9	175
Forhøjet med 30 til 40 pct.	0,6	37	0,5	38	0,7	54	0,6	52
Forhøjet med mere end 40 pct.	1,1	73	1,0	73	1,2	90	1,0	88
I alt	100,0	6.464	100,0	7.084	100,0	7.565	100,0	9.299

Anm.: I beregningerne er alle satser opgjort i 2020-niveau. De procentvise intervaller er inklusiv det højeste tal og eksklusiv det laveste. Det bemærkes, at satsen i forbindelse med

genindplacering kan have ændret sig som følge af teknisk afrunding. Der er i opgørelsen set bort fra dimittender, værnepligtige, unge og personer deltagende i uddannelsesløft, da de er omfattet af andre regler for beregning af dagpengesatsen. Tallene for 1. halvår 2018 udlades, da tallene først er valideret fra 1. april 2018. Tabellen tager udgangspunkt i indplaceringer af lønmodtager, hvormed indplaceringer baseret på blandt andet selvstændigt erhverv frasorteres. Da indberetninger fra den ekstraordinære høring ikke indeholder indplaceringsgrundlag, frasorteres selvstændige først fra 2. halvår 2018. Opgørelsen vedrører alene personer, der er blevet genindplaceret.

Kilde: Oplysninger om dagpengemodtageres sats forud for genindplaceringen er opgjort på baggrund af a-kassernes tidligere indberetninger til RAM. Satserne efter genindplacering er opgjort på baggrund af indberetninger til Tællerdata. Det skal bemærkes, at der tidligere har været problemer med netop disse registreringer, og tallene skal derfor læses med forbehold. Det skal videre bemærkes at datagrundlaget særligt i den seneste periode kan ændre sig grundet efterregistreringer, hvorfor tallene også skal læses med dette forbehold. Beregningerne for 2. halvår 2017 er på baggrund af indberetninger fra a-kasserne, som Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR) har modtaget i forbindelse med en ekstraordinær høring i december 2017.

Tabel B.6.2
Satsændringer i forbindelse med genindplacering fordelt på a-kasser, i pct.

	Reduceret sats				Forhøjet sats			
	2. halvår 2017	2. halvår 2018	1. halvår 2019	2. halvår 2019	2. halvår 2017	2. halvår 2018	1. halvår 2019	2. halvår 2019
ASE	70,5	10,8	7,6	11,2	16,9	27,5	30,7	34,6
HK/Danmark	14,1	6,4	3,6	10,3	22,7	22,3	25,1	20,6
Det Faglige Hus	13,7	6,5	6,1	7,8	16,3	20,3	22,8	21,2
FOA	12,9	9,2	13,3	14,2	38,7	39,4	34,6	32,0
Lærerne	12,8	0,0	2,2	0,0	2,7	1,6	11,7	8,0
Kristelig A-kasse	12,3	7,2	6,1	5,5	18,0	20,2	20,9	16,5
Byggefagene	8,4	4,1	0,0	5,5	3,7	4,6	10,5	6,3
El-faget	7,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,8	0,0
FTF	7,0	4,8	3,7	4,6	11,4	10,3	12,0	8,6
3F	5,9	5,4	6,1	6,5	14,7	9,3	9,7	8,3
Min A-kasse	5,7	2,4	5,7	3,4	10,8	10,9	11,0	9,7
BUPL	4,6	2,1	.	0,0	8,6	7,1	11,3	14,1
Akademikerne	4,6	1,8	1,0	0,9	1,7	5,3	5,1	4,3
Metalarbejderne	4,1	3,3	1,6	2,8	4,6	7,0	6,9	8,7
Journalistisk, komm., sprog.	3,6	3,3	0,0	5,0	3,6	0,0	7,5	5,0
Socialpædagogerne	2,5	0,0	0,0	0,0	5,0	0,0	0,0	0,0
Magistrene	2,3	3,6	5,4	3,0	6,5	7,3	10,4	8,9
Lederne	2,1	0,0	1,0	0,0	1,0	0,0	1,4	1,7
CA	1,8	0,0	0,0	4,4	6,1	3,7	4,1	2,2
NNF	0,0	0,0	0,0	0,0	6,0	0,0	0,0	0,0
Teknikerne	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
DSA	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Frie Funktionærer	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
I alt procent	11,2	5,2	5,1	6,2	13,9	13,1	15,3	13,9
I alt (personer)	713	362	381	571	886	918	1.145	1.282

Anm.: I beregningerne er alle satser opgjort i 2020-niveau. De procentvise intervaller er inklusiv det højeste tal og eksklusiv det laveste. Det bemærkes, at satsen i forbindelse med genindplacering kan have ændret sig som følge af teknisk afrunding. Der er i opgørelsen set bort fra dimittender, værnepligtige, unge og personer deltagende i uddannelsesløft, da de er omfattet af andre regler for beregning af dagpengesatsen. Tabellen tager udgangspunkt i indplaceringer af lønmodtager, hvormed indplaceringer baseret på blandt andet selvstændigt erhverv frasorteres dog først fra 2. halvår 2018.

Kilde: Oplysninger om dagpengemodtageres sats forud for genindplaceringen er opgjort på baggrund af a-kassernes tidligere indberetninger til RAM. Satserne efter genindplacering er opgjort på baggrund af indberetninger til Tællerdata. Det skal bemærkes, at der tidligere har været problemer med netop disse registreringer, og tallene skal derfor læses med forbehold. Det skal videre bemærkes at datagrundlaget særligt i den seneste periode kan ændre sig grundet efterregistreringer, hvorfor tallene også skal læses med dette forbehold. Beregningerne for 2. halvår 2017 er på baggrund af indberetninger fra a-kasserne, som Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR) har modtaget i forbindelse med en ekstraordinær høring i december 2017. Da indberetninger fra den ekstraordinære høring ikke indeholder indplaceringsgrundlag, frasorteres selvstændige først fra 2. halvår 2018. Opgørelsen vedrører alene personer, der er blevet genindplaceret.

Tabel B.6.3
Satsændringer i forbindelse med genindplacering fordelt på a-kasser, 2. halvår 2017

	Reduceret sats						Reduceret sats i alt	Uændret sats	Forhøjet sats i alt	Forhøjet sats						Antal personer
	Mere end 40 pct.	30 til 40 pct.	20 til 30 pct.	10 til 20 pct.	5 til 10 pct.	Op til 5 pct.				Op til 5 pct.	5 til 10 pct.	10 til 20 pct.	20 til 30 pct.	30 til 40 pct.	Mere end 40 pct.	
Journalistisk, komm., sprog.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,3	3,6	92,8	3,6	0,0	0,0	3,3	0,0	0,0	0,0	112
Socialpædagogerne	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,3	2,5	92,6	5,0	0,0	2,3	2,3	0,0	0,0	0,0	121
3F	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5,6	5,9	79,4	14,7	6,9	6,9	0,0	0,0	0,0	0,0	68
FOA	0,9	0,0	1,5	3,7	2,5	4,4	12,9	48,4	38,7	7,9	9,4	13,2	2,2	1,0	4,8	680
Lærerne	0,0	0,0	9,3	0,0	0,0	3,3	12,8	84,5	2,7	0,9	0,9	0,9	0,0	0,0	0,0	329
Det Faglige Hus	0,0	0,0	1,2	2,6	3,2	6,6	13,7	70,0	16,3	3,4	3,6	4,2	3,4	1,0	0,6	497
Metalarbejderne	0,0	0,0	0,0	1,1	0,0	2,8	4,1	91,3	4,6	2,3	0,0	1,1	1,1	0,0	0,0	345
NNF	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	94,0	6,0	0,0	5,4	0,0	0,0	0,0	0,0	50
El-faget	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	6,9	7,7	92,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	52
Byggefagene	0,0	0,0	1,5	0,0	1,5	5,1	8,4	88,0	3,7	2,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,5	191
HK/Danmark	0,0	0,0	1,6	3,4	3,7	5,3	14,1	63,3	22,7	9,5	4,2	4,2	2,1	1,0	1,6	618
Min A-kasse	0,0	0,0	0,0	0,0	2,0	3,6	5,7	83,5	10,8	3,6	1,3	3,6	1,0	1,0	0,0	297
Lederne	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,0	2,1	96,9	1,0	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	291
Teknikerne	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	74
Kristelig A-kasse	0,3	0,5	0,5	4,4	2,8	4,0	12,3	69,7	18,0	5,1	5,3	3,7	2,1	0,7	1,1	1.104
DSA	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	4
BUPL	0,0	0,0	0,0	0,0	1,9	2,6	4,6	86,8	8,6	2,6	3,2	2,6	0,0	0,0	0,0	152
Frie Funktionærer	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	43
Akademikere	0,0	0,0	1,0	1,2	0,0	2,3	4,6	93,8	1,7	1,0	0,0	0,6	0,0	0,0	0,0	482
Magistrene	0,0	0,0	0,0	.	.	2,3	2,3	91,2	6,5	2,3	1,8	2,3	.	0,0	0,0	215
FTF	0,0	0,0	0,0	1,8	1,3	3,9	7,0	81,7	11,4	3,5	1,8	2,6	2,2	0,0	1,3	229
ASE	0,0	0,0	0,0	2,5	1,2	65,0	70,5	12,7	16,9	6,2	3,7	3,7	2,9	0,0	0,0	237
CA	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,8	1,8	92,0	6,1	4,2	0,0	1,8	0,0	0,0	0,0	163
I alt procent	0,1	0,1	1,1	2,0	1,7	6,2	11,2	74,9	13,9	4,2	3,3	3,7	1,4	0,5	1,0	100
I alt (personer)	9	5	70	127	105	393	713	4.761	886	264	207	233	87	29	64	6.354

Anm.: I beregningerne er alle satser opgjort i 2020-niveau. De procentvise intervaller er inklusiv det højeste tal og eksklusiv det laveste. Det bemærkes, at satsen i forbindelse med genindplacering kan have ændret sig som følge af teknisk afrunding. Der er i opgørelsen set bort fra dimittender, værnepligtige, unge og personer deltagende i uddannelsesløft, da de er omfattet af andre regler for beregning af dagpengesatsen. Tabellen tager udgangspunkt i indplaceringer af lønmodtager, hvormed indplaceringer baseret på blandt andet selvstændigt erhverv frasorteres dog først fra 2. halvår 2018.

Kilde: Oplysninger om dagpengemodtageres sats forud for genindplaceringen er opgjort på baggrund af a-kassernes tidligere indberetninger til RAM. Satserne efter genindplacering er opgjort på baggrund af indberetninger til Tællerdata. Det skal bemærkes, at der tidligere har været problemer med netop disse registreringer, og tallene skal derfor læses med forbehold. Det skal videre bemærkes at datagrundlaget særligt i den seneste periode kan ændre sig grundet efterregistreringer, hvorfor tallene også skal læses med dette forbehold. Beregningerne for 2. halvår 2017 er på baggrund af indberetninger fra a-kasserne, som Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR) har modtaget i forbindelse med en ekstraordinær høring i december 2017. Da indberetninger fra den ekstraordinære høring ikke indeholder indplaceringsgrundlag, frasorteres selvstændige først fra 2. halvår 2018. Opgørelsen vedrører alene personer, der er blevet genindplaceret.

Tabel B.6.4
Satsændringer i forbindelse med genindplacering fordelt på a-kasser, 2. halvår 2018

	Reduceret sats						Forhøjet sats									Antal personer
	Mer end 40 pct.	30 til 40 pct.	20 til 30 pct.	10 til 20 pct.	5 til 10 pct.	Op til 5 pct.	Reduceret sats i alt	Uændret sats	Forhøjet sats i alt	Op til 5 pct.	5 til 10 pct.	10 til 20 pct.	20 til 30 pct.	30 til 40 pct.	Mere end 40 pct.	
Journalistisk, komm., sprog.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,1	3,3	96,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	90
Socialpædagogerne	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	34
3F	0,2	0,3	0,5	1,3	0,9	2,1	5,4	85,3	9,3	3,1	2,0	2,5	0,8	0,5	0,4	2.107
FOA	0,0	0,0	0,0	2,8	3,9	2,4	9,2	51,4	39,4	13,0	8,3	8,7	2,4	2,4	3,9	249
Lærerne	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	98,4	1,6	0,0	1,5	0,0	0,0	0,0	0,0	188
Det Faglige Hus	0,0	0,0	0,0	1,6	2,2	2,7	6,5	73,2	20,3	5,9	3,2	4,9	2,7	1,1	2,3	553
Metalarbejdere	0,0	0,0	0,0	0,0	1,5	1,8	3,3	89,6	7,0	4,0	1,1	0,0	0,0	0,0	1,8	269
NNF	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	16
El-faget	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	64
Byggefagene	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	4,0	4,1	91,4	4,6	3,0	0,0	0,0	1,5	0,0	0,0	197
HK/Danmark	0,0	0,0	0,0	2,5	1,2	2,7	6,4	71,3	22,3	6,4	4,4	5,4	4,2	0,0	1,7	404
Min A-kasse	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,3	2,4	86,7	10,9	4,6	3,4	2,3	0,0	0,0	0,0	165
Lederne	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	242
Teknikerne	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	12
Kristelig A-kasse	0,0	0,4	0,4	1,9	1,9	2,6	7,2	72,7	20,2	6,9	4,1	4,5	2,1	0,9	1,7	918
DSA	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	7
BUPL	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,1	2,1	90,8	7,1	4,1	2,8	0,0	0,0	0,0	0,0	141
Frie Funktionærer	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	15
Akademikerne	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,7	1,8	92,9	5,3	2,1	1,0	2,1	0,0	0,0	0,0	284
Magistrene	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,6	3,6	89,1	7,3	3,6	2,0	1,5	0,0	0,0	0,0	192
FTF	0,0	0,0	0,0	0,0	1,2	3,6	4,8	84,9	10,3	5,4	1,8	1,5	1,5	0,0	0,0	331
ASE	0,0	0,0	0,0	2,5	2,0	6,2	10,8	61,8	27,5	13,6	2,2	4,7	4,7	0,0	2,0	400
CA	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	96,3	3,7	0,0	0,0	3,6	0,0	0,0	0,0	108
I alt procent	0,1	0,2	0,2	1,2	1,1	2,5	5,2	81,7	13,1	4,8	2,5	2,9	1,4	0,4	1,0	100
I alt (personer)	4	11	15	81	78	173	362	5.707	918	338	174	206	101	30	68	6.986

Anm.: I beregningerne er alle satser opgjort i 2020-niveau. De procentvise intervaller er inklusiv det højeste tal og eksklusiv det laveste. Det bemærkes, at satsen i forbindelse med genindplacering kan have ændret sig som følge af teknisk afrunding. Der er i opgørelsen set bort fra dimittender, værnepligtige, unge og personer deltagende i uddannelsesløft, da de er omfattet af andre regler for beregning af dagpengesatsen. Tabellen tager udgangspunkt i indplaceringer af lønmodtager, hvormed indplaceringer baseret på blandt andet selvstændigt erhverv frasorteres. Da indberetninger fra den ekstraordinære høring ikke indeholder indplaceringsgrundlag, frasorteres selvstændige først fra 2. halvår 2018. Opgørelsen vedrører alene personer, der er blevet genindplaceret.

Kilde: Oplysninger om dagpengemodtageres sats forud for genindplaceringen er opgjort på baggrund af a-kassernes tidligere indberetninger til RAM. Satserne efter genindplacering er opgjort på baggrund af indberetninger til Tællerdata. Det skal bemærkes, at der tidligere har været problemer med netop disse registreringer, og tallene skal derfor læses med forbehold. Det skal videre bemærkes at datagrundlaget særligt i den seneste periode kan ændre sig grundet efterregistreringer, hvorfor tallene også skal læses med dette forbehold..

Tabel B.6.5
Satsændringer i forbindelse med genindplacering fordelt på a-kasser, 1. halvår 2019

	Reduceret sats						Forhøjet sats								Antal personer	
	Mere end 40 pct.	30 til 40 pct.	20 til 30 pct.	10 til 20 pct.	5 til 10 pct.	Op til 5 pct.	Reduceret sats i alt	Uændret sats	Forhøjet sats i alt	Op til 5 pct.	5 til 10 pct.	10 til 20 pct.	20 til 30 pct.	30 til 40 pct.		Mere end 40 pct.
Journalistik, komm., sprog.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	92,5	7,5	6,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	94
Socialpædagogerne	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	25
3F	0,0	0,3	0,4	1,6	1,5	2,2	6,1	84,2	9,7	2,8	2,2	2,4	1,2	0,7	0,4	1.960
FOA	0,0	0,0	1,5	3,0	3,7	5,0	13,3	52,1	34,6	12,2	5,5	8,0	2,0	1,8	5,0	399
Lærerne	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,2	2,2	86,1	11,7	4,3	1,6	3,2	2,2	0,0	0,0	180
Det Faglige Hus	0,0	0,0	0,0	1,6	1,3	3,1	6,1	71,1	22,8	6,6	4,8	5,4	3,3	1,0	1,8	610
Metalarbejderne	0,0	0,0	0,0	1,6	0,0	0,0	1,6	91,5	6,9	2,0	2,4	1,2	1,2	0,0	0,0	247
NNF	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	7
EI-faget	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	96,2	3,8	0,0	0,0	3,8	0,0	0,0	0,0	78
Byggefagene	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	89,5	10,5	4,1	2,6	1,5	2,0	0,0	0,0	191
HK/Danmark	0,0	0,0	0,0	0,7	1,0	1,9	3,6	71,3	25,1	7,1	5,0	5,9	3,8	0,7	2,4	418
Min A-kasse	0,0	0,0	0,0	2,4	1,4	1,9	5,7	83,2	11,0	3,8	2,4	2,4	2,4	0,0	0,0	209
Lederne	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0	1,0	97,6	1,4	1,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	289
Teknikerne	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	22
Kristelig A-kasse	0,0	0,0	0,5	1,3	1,2	3,1	6,1	73,0	20,9	6,2	2,6	6,0	3,7	1,1	1,3	929
DSA	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3
BUPL	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	.	.	88,7	11,3	4,3	.	4,3	2,1	0,0	0,0	133
Frie Funktionærer	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	6
Akademikerne	0,0	0,0	0,0	.	0,0	1,0	1,0	93,9	5,1	2,0	0,0	1,7	1,3	0,0	0,0	295
Magistrene	0,0	0,0	0,0	1,2	2,4	1,6	5,4	84,2	10,4	2,9	1,6	2,4	1,6	0,0	1,6	241
FTF	0,0	0,0	0,0	1,6	0,0	2,1	3,7	84,3	12,0	3,9	2,1	2,3	1,8	0,7	1,2	432
ASE	0,0	0,0	0,7	2,5	2,5	1,8	7,6	61,7	30,7	17,2	3,8	3,4	3,4	1,1	1,6	551
CA	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	95,9	4,1	1,9	0,0	0,0	1,9	0,0	0,0	148
I alt procent	0,0	0,1	0,3	1,4	1,2	2,1	5,1	79,6	15,3	5,4	2,6	3,5	2,1	0,7	1,1	100
I alt (personer)	0	6	23	102	91	157	381	5.945	1.145	405	193	259	158	49	79	7.467

Anm.: I beregningerne er alle satser opgjort i 2020-niveau. De procentvise intervaller er inklusiv det højeste tal og eksklusiv det laveste. Det bemærkes, at satsen i forbindelse med genindplacering kan have ændret sig som følge af teknisk afrunding. Der er i opgørelsen set bort fra dimittender, værnepligtige, unge og personer deltagende i uddannelsesløft, da de er omfattet af andre regler for beregning af dagpengesatsen. Tabellen tager udgangspunkt i indplaceringer af lønmodtager, hvormed indplaceringer baseret på blandt andet selvstændigt erhverv frasorteres. Da indberetninger fra den ekstraordinære høring ikke indeholder indplaceringsgrundlag, frasorteres selvstændige først fra 2. halvår 2018. Opgørelsen vedrører alene personer, der er blevet genindplaceret.

Kilde: Oplysninger om dagpengemodtageres sats forud for genindplaceringen er opgjort på baggrund af a-kassernes tidligere indberetninger til RAM. Satserne efter genindplacering er opgjort på baggrund af indberetninger til Tællerdata. Det skal bemærkes, at der tidligere har været problemer med netop disse registreringer, og tallene skal derfor læses med forbehold. Det skal videre bemærkes at datagrundlaget særligt i den seneste periode kan ændre sig grundet efterregistreringer, hvorfor tallene også skal læses med dette forbehold.

Tabel B.6.6
Satsændringer i forbindelse med genindplacering fordelt på a-kasser, 2. halvår 2019

	Reduceret sats						Forhøjet sats						Mer end 40 pct.	Antal personer		
	Mer end 40 pct.	30 til 40 pct.	20 til 30 pct.	10 til 20 pct.	5 til 10 pct.	Op til 5 pct.	Reduceret sats i alt	Uændret sats	Forhøjet sats i alt	Op til 5 pct.	5 til 10 pct.	10 til 20 pct.			20 til 30 pct.	30 til 40 pct.
Journalistik, komm., sprog.	0,0	0,0	0,0	3,0	1,8	0,0	5,0	90,0	5,0	3,0	0,0	1,8	0,0	0,0	0,0	160
Socialpædagogerne	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	22
3F	0,1	0,3	0,6	1,8	1,5	2,3	6,5	85,2	8,3	2,9	1,7	2,3	0,9	0,2	0,3	2.697
FOA	0,6	0,0	1,6	2,6	4,0	5,3	14,2	53,8	32,0	8,9	6,7	10,1	2,0	0,6	3,6	494
Lærerne	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	92,0	8,0	2,7	0,0	0,0	0,0	5,1	0,0	250
Det Faglige Hus	0,0	0,6	0,6	1,8	1,9	2,9	7,8	71,0	21,2	7,2	3,3	3,5	3,6	1,0	2,6	722
Metalarbejderne	0,0	0,0	0,0	0,8	0,0	2,0	2,8	88,4	8,7	4,8	1,0	1,0	1,8	0,0	0,0	390
NNF	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	15
El-faget	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	68
Byggefagene	0,0	0,0	0,0	1,6	0,0	3,7	5,5	88,2	6,3	6,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	238
HK/Danmark	0,0	0,7	0,0	3,4	2,5	3,8	10,3	69,1	20,6	6,5	3,6	4,5	4,2	0,7	1,1	447
Min A-kasse	0,0	0,0	0,0	0,0	1,9	1,4	3,4	86,8	9,7	2,8	2,8	0,0	2,4	0,0	1,4	205
Lederne	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	98,3	1,7	1,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	286
Teknikerne	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	16
Kristelig A-kasse	0,0	0,0	0,5	1,6	1,0	2,4	5,5	78,0	16,5	5,5	2,5	3,7	2,8	1,0	1,0	1.077
DSA	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0
BUPL	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	85,9	14,1	8,2	2,5	2,5	0,0	0,0	0,0	149
Frifunktionærer	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	12
Akademikerne	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,9	0,9	94,8	4,3	3,0	0,0	0,0	1,2	0,0	0,0	324
Magistrene	0,0	0,0	0,0	0,0	1,1	1,8	3,0	88,1	8,9	4,0	0,0	1,8	2,9	0,0	0,0	269
FTF	0,0	0,7	0,7	0,0	0,0	3,2	4,6	86,8	8,6	3,2	0,0	1,1	2,3	0,9	0,9	432
ASE	0,0	0,6	0,6	2,5	2,6	4,8	11,2	54,3	34,6	21,6	3,9	4,4	2,9	0,4	1,4	796
CA	0,0	0,0	0,0	2,1	0,0	2,1	4,4	93,4	2,2	0,0	0,0	2,1	0,0	0,0	0,0	136
I alt procent	0,1	0,2	0,4	1,5	1,4	2,5	6,2	79,9	13,9	5,9	2,1	2,8	1,8	0,5	0,9	100
I alt (personer)	6	22	41	142	126	234	571	7.352	1.282	540	191	255	167	49	80	9.205

Anm.: I beregningerne er alle satser opgjort i 2020-niveau. De procentvise intervaller er inklusiv det højeste tal og eksklusiv det laveste. Det bemærkes, at satsen i forbindelse med genindplacering kan have ændret sig som følge af teknisk afrunding. Der er i opgørelsen set bort fra dimittender, værnepligtige, unge og personer deltagende i uddannelsesløft, da de er omfattet af andre regler for beregning af dagpengesatsen. Tabellen tager udgangspunkt i indplaceringer af lønmodtager, hvormed indplaceringer baseret på blandt andet selvstændigt erhverv frasorteres. Da indberetninger fra den ekstraordinære høring ikke indeholder indplaceringsgrundlag, frasorteres selvstændige først fra 2. halvår 2018. Opgørelsen vedrører alene personer, der er blevet genindplaceret.

Kilde: Oplysninger om dagpengemodtageres sats forud for genindplaceringen er opgjort på baggrund af a-kassernes tidligere indberetninger til RAM. Satsene efter genindplacering er opgjort på baggrund af indberetninger til Tællerdata. Det skal bemærkes, at der tidligere har været problemer med netop disse registreringer, og tallene skal derfor læses med forbehold. Det skal videre bemærkes at datagrundlaget særligt i den seneste periode kan ændre sig grundet efterregistreringer, hvorfor tallene også skal læses med dette forbehold.

KAPITEL 7 – Karensdage

7.1 Indledning

Med dagpengereformen indførtes fra 1. juli 2017 en karensdag, hvis man over en fire-måneders periode ikke har mindst 148 timers beskæftigelse som fuldtidsforsikret og 97 timer som deltidsforsikret. Tildeling af en karensdag betyder, at man bliver trukket én dag i sin dagpengeudbetaling. Som det fremgår af Dagpengekommissionens afrapportering, var intentionen med karensdagene at øge incitamentet til at få dagpengemodtagerne til at tage kortvarige jobs i hele dagpengeforløbet og komme hurtigere i beskæftigelse.

Dagpengekommissionen anbefalede to karensdage hver tredje måned, hvis man ikke var beskæftiget i mindst 15 pct. af perioden. Som nævnt ovenfor, blev det aftalt i den politiske aftale, at der indføres én karensdag i løbet af fire måneder. Dagpengekommissionens forventninger til effekterne af karensdage kan derfor ikke direkte overføres til den indførte ordning om karensdage.

I dette kapitel kigges på omfanget af tildelingen af karensdage og gruppen, der får karensdage. Desuden undersøges det, om der er tegn på effekter for beskæftigelsen, der direkte kan tilskrives indførelsen af karensdage.

7.2 Opsummering

Kapitlet viser, at knap hver anden dagpengemodtagermodtager får en karensdag. Personer, der modtager karensdage, har i højere grad karakteristika man forbinder med lavere tilknytning til arbejdsmarkedet, end personer, der er ledige i slutningen af karensoptjeningsperioderne, men ikke får karensdage. Dette er forventeligt, da tildeling af karensdage netop er betinget af lavere beskæftigelse. Samtidig er risikoen for at få karensdage større for medlemmer af a-kasser for højtuddannede.

Datakvaliteten for karensdage gør, at det ikke umiddelbart har været muligt at lave en analyse, der kan isolere virkningen af karensdage på beskæftigelsen.

I stedet ses der på, om, personer i højere grad har lige omkring 148 timers beskæftigelse i løbet af en karensoptjeningsperiode. Der findes ingen klare indikationer herpå.

Ud fra analysen resultater er det således ikke muligt, at udlede virkningen af karensdage på beskæftigelsen. Det kan derfor ikke udelukkes at karensdagene overordnet set har medvirket til at øge dagpengemodtagernes incitament til at tage beskæftigelse, men at effekten vil ikke kunne udskilles fra de øvrige af reformens tiltag, som har til formål at øge incitamenterne til at tage beskæftigelse, samt den generelle udvikling på arbejdsmarkedet.

7.3 Dagpengemodtagere berørt af karensdage

I 2018 og 2019 blev der givet hhv. ca. 167.000 og 189.000 karensdage til dagpengemodtagere, *jf. tabel 7.1*. Samtidig får flere dagpengemodtagere mere end én karensdag. Dermed var er det knap hver anden dagpengemodtager, som modtager mindst én karensdag, mens det gennemsnitlige antal karensdage lå på cirka 1,5 dage blandt dagpengemodtagere, der får én eller flere karensdage.

Endeligt ses det, at der været en stigning i karensdage i 2019 ift. 2018.

Tabel 7.1

Antal karensdage, samt antal og andel af dagpengemodtagere, som er berørt af karensdage, 2018 - 2019

	2018	2019
Antal karensdage, i alt	166.838	188.955
Antal dagpengemodtagere, der får én eller flere karensdage i det pågældende år	115.190	126.453
I alt		
1 dag	75.973	79.411
2 dage	26.873	31.727
3 dage eller flere	12.344	15.315
Antal dagpengemodtagere	257.015	257.081
Andel af dagpengemodtagere, berørt af karensdage, i pct.	45	49

Anm.: I opgørelsen indgår dagpengemodtagere, der modtager dagpenge inden for den pågældende periode. Antal karensdage er opgjøret som karensdage modtaget i den pågældende periode.

Kilde: DREAM, FLEUR, Tællerdata og egne beregninger.

7.4 Usikkerhed i data mellem karensdage og karensoptjeningsperiode

I de generelle data anvendt til at analysere karensdage kan der være en vis usikkerhed om, hvilken karensoptjeningsperiode en karensdag er tilknyttet til. Det skyldes fejlregistreringer, og at karensoptjeningsperioderne udvides, hvis dagpengemodtageren får barsels- eller sygedagpenge.

Hvis man fx har meldt sig ledig 17. januar 2018, er ens første karensoptjeningsperiode altså 1. januar til 30. april. I denne periode skal dagpengemodtageren arbejde mindst 148 timer for at undgå at få en karensdag i april måned. Den næste karensoptjeningsperiode er mellem 1. maj og 31. august. Karensdagene kan kun trækkes i måneder, hvor man modtager dagpenge. Hvis en karensdag ikke kunne trækkes i en måned, trækkes den i førstkommande måned, der udbetales dagpenge. Den bortfalder dog ved start på en ny dagpengeperiode.

Den umiddelbare forventning er, at karensdage vil falde hver fjerde måned, dvs. i den 4., 8., 12. osv. måned efter indplaceringen. På baggrund af ovenstående forhold kan en karensgang, være registret en måned uden for den tilhørende karensoptjeningsperiode. Da det er svært at afgøre, hvilke karensdage der vedrører bestemte karensoptjeningsperioder, fokuserer analysen på de karensdage, der tildeles efter præcis 4., 8. og 12. måned efter indplacering i dagpengesystemet. Det skyldes, at de med stor sandsynlighed vurderes at kunne tilknyttes hhv. 1., 2. og 3. karensoptjeningsperiode.

Det betyder dog også, at analysens resultater ikke kan sige noget generelt om karensgangene for hele dagpengeperioden, og at der også er en vis usikkerhed om resultaterne i forhold til karensgangene i den første del af dagpengeperioden.

7.5 Omfanget af karensdage i dagpengeperiodens første år

Omkring halvdelen af de personer, der var ledig ved 1. karensoptjeningsperiodes udgang, fik tildelt en karensgang.¹⁴ Tilsvarende er det omkring hver tredje, der modtager en karensgang efter 2. karensoptjeningsperiode og ca. hver fjerde efter 3. karensoptjeningsperiode. Der er således en tendens til, at en større andel af de dagpengeledige opfylder beskæftigelseskravet til at undgå karensgang senere i dagpengeperioden.

Eftersom der er frasorteret karensgang, som ligger i skæve måneder, er andelen af personer, der får en karensgang efter hhv. 4, 8 og 12 måneder reelt en smule højere.

Tabel 7.2

Antal og andel dagpengemodtagere, der får karensgang efter at have påbegyndt dagpengeperioden i perioden juli 2017 – november 2019

	Ledig mindst 4 mdr. og karensgang i 4. md.	Ledig mindst 8 mdr. og karensgang i 8. md.	Ledig mindst 12 mdr. og karensgang i 12. md.
Antal	131.449	60.262	32.374
Andel i procent	49,9	34,4	28,8

Anm.: Personer, som indgår i opgørelsen, skal have startet en dagpengeforløb mellem juli 2017 og november 2019. Har en person flere forløb i perioden, regnes denne med flere gange. Antallet af forløb, der tildeles karensgang efter hhv. 4., 8. og 12. måned er lavere end antallet, der tildeles en karensgang i tilknytning til 1., 2. og 3. karensoptjeningsperiode, da der ses bort fra forløb, hvor karensgangene ligger i en skæv måned (1., 2. og 3. måned i en karensoptjeningsperiode). Disse udgør 13 pct. af alle karensgang, og det er vanskeligt at vurdere, hvilke karensoptjeningsperioder, de tilhører. Andelen af forløb, der tildeles karensgang i hhv. 4., 8. og 12. måned, er forløbene, der ikke tildeles karensgang i hhv. 1.-3 og 5-7., 9.-11. og 12.-15. måned. Ledighed defineres som ikke at have påbegyndt en sammenhængende 3-måneders periode, hvor der hver måned haves en beskæftigelsesgrad på over 80 pct. (29,6 timer). Denne definition er valgt, da næsten alle, der modtager karensgang efter hhv. 4, 8, og 12 måneder, efter denne definition er ledige. Påbegyndelse af uddannelse regnes ikke som afgang til beskæftigelse.

Kilde: DREAM, FLEUR, Tællerdata og egne beregninger.

¹⁴ Definitionen af at en dagpengemodtager kommer i fast beskæftigelse i en måned er her, at dagpengemodtageren i måneden og de to næste har en beskæftigelsesgrad på over 80 pct. om måneden (29,6 timer om ugen). Ledighed er således, hvis man i de nævnte måneder har en beskæftigelsesgrad på mindre end 20 pct.

7.6 Karakteristika for modtagere af karensdage

Personerne, der i et forløb får tildelt karensdage efter den 1. karensoplysningsperiode, har i højere grad karakteristika, der er forventelige for grupper med mindre tilknytning til arbejdsmarkedet. Modtagerne af karensdage har mindre beskæftigelse i årene før indplacering i dagpengesystemet, og en større andel er kvinder, indvandrere eller enlige, *jf. tabel 7.3*. Den højere forekomst af personer med lavere tilknytning til arbejdsmarkedet skal ses i sammenhæng med, at tildelingen af karensdage netop er forbundet med perioder af lav beskæftigelse.

Dertil ses det, at dimittender også er overrepræsenteret blandt de personer, der modtager en karensdag ift. de personer, der ikke modtager en.

Tabel 7.3

Karakteristika for personer med ledighed på mindst 4 mdr., opdelt på tildeling af karensdage

			Ledig mindst 4 mdr. og karensdag i 4. md.	Ledig mindst 4 mdr. og ingen karensdag i 4. md.
Alder		Gns.	38,5	38,7
Beskæftigelsesgrad	Gns, de sidste 2 år før indplacering		0,6	0,7
	Gns, de sidste 5 år før indplacering		0,6	0,6
Køn	Kvinder	Andel i pct.	54	52
Dimittend		Andel i pct.	31	25
Herkomst	Dansk	Andel i pct.	78,5	83,9
	Indvandrer fra vestligt land		9,6	7,2
	Efterkommer fra vestligt land		0,3	0,3
	Indvandrer fra ikke vestligt land		8,3	6,6
	Efterkommer fra ikke vestligt land		3,3	2,1
Civilstatus	Enlig	Andel i pct.	44,5	41,8
	Samboende		16,0	16,7
	Samlevende		8,3	8,8
	Ægtepar		31,2	32,5
	Ukendt		0,1	0,2
Hjemmeboende børn		Andel i pct.	32,5	32,9

Anm.: Personer, som indgår i opgørelsen, skal have startet et dagpengeforløb mellem juli 2017 og november 2019. Har en person flere forløb i perioden, regnes denne med flere gange. Andelen af forløb, der tildeles karenstage i hhv. 4., 8. og 12. måned, er forløbene, der ikke tildeles karenstage i hhv. 1.-3 og 5-7., 9.-11. og 12.-15. måned ikke regnet med. Har en person flere forløb i perioden, tælles denne med flere gange. Ledighed defineres som ikke at have påbegyndt en sammenhængende 3-måneders periode, hvor der hver måned haves en beskæftigelsesgrad på over 80 pct. (29,6 timer). Denne definition er valgt, da næsten alle, der modtager karenstage efter hhv. 4, 8, og 12 måneder, efter denne definition er ledige. Påbegyndelse af uddannelse regnes ikke som afgang til beskæftigelse.

Kilde: DREAM, FLEUR, Tællerdata og egne beregninger.

Det ses derudover at medlemmer af a-kasser for højtuddannede i højere grad får tildelt karenstage, *jf. tabel 7.4*. Det er dog ikke kun de højtuddannede, der oftere får karenstage, fx får HK's medlemmer også en større andel karenstage end gennemsnittet.

Tabel 7.4

Andel af forløb med ledighed på mindst 4, 8 og 12 mdr. , opdelt på a-kasser og tildeling af karensdage

A-kasse (i pct.)	Andel med mindst 4 mdr.'s ledighed, der tildeles karensdag i 4. md.	Andel med mindst 8 mdr.'s ledighed, der tildeles karensdag i 8. md.	Andel med mindst 12 mdr.'s ledighed, der tildeles karensdag i 12. md.
Alle	49,9	34,3	32,7
Magistrenes	65,3	46,2	45,2
Ledernes	65,0	46,4	47,5
CA	64,1	48,1	46,4
Akademikernes	61,5	44,6	42,5
HK/Danmarks	60,4	40,6	38,8
Min A-kasse	59,5	40,6	38,3
Journalistik, Kommunikation, Sprog	58,6	42,0	39,4
Nær.- og Nyd.mid.arb.'s	55,4	31,0	32,1
Funk. og Tjm.'s Fælles	55,0	40,0	36,6
Kristelig	54,6	36,2	34,5
Teknikernes	54,4	41,0	37,8
Det Faglige Hus	52,4	34,3	33,7
Selvst. Erhv.drivende	51,5	32,0	28,6
Frie Funktionærer	46,8	33,4	30,4
Børne- og U.pæd. Landsd.	43,8	24,4	21,1
Danmarks Læreres Fælles	43,6	29,3	28,8
Metalarbejdernes	42,4	24,6	23,9
Fag og Arbejdes (FOA)	42,1	24,3	21,4
Socialpæd. Landsdæk.	37,3	21,4	18,2
Byggefagenes A-kasse	34,9	17,3	15,8
EI-Fagets	28,9	16,3	12,9
Danske Sundhedsorg.	28,8	18,4	13,7
3F	25,9	19,9	22,8
Uoplyst	39,8	30,3	27,6

Anm.: Personer, som indgår i opgørelsen, skal have startet et dagpengeforløb mellem juli 2017 og november 2019. Har en person flere forløb i perioden, regnes denne med flere gange. Andelen af forløb, der tildeles karensdage i hhv. 4., 8. og 12. måned, er forløbene, der ikke tildeles karensdage i hhv. 1.-3 og 5-7., 9.-11. og 12.-15. måned ikke regnet med. Har en person flere forløb i perioden, tælles denne med flere gange. Ledighed defineres som ikke at have påbegyndt en sammenhængende 3-måneders periode, hvor der hver måned haves en beskæftigelsesgrad på over 80 pct. (29,6 timer). Denne definition er valgt, da næsten alle, der modtager karensdage efter hhv. 4, 8, og 12 måneder, efter denne definition er ledige. Påbegyndelse af uddannelse regnes ikke som afgang til beskæftigelse.

Kilde: DREAM, FLEUR, Tællerdata og egne beregninger.

7.7 Effekt af karensdage på beskæftigelse

Som nævnt indledningsvis, var det Dagpengekommissionens forventning, at karensdage vil øge tilskyndelsen til, at ledige dagpengemodtagere tager

beskæftigelse i løbet af dagpengeperiode. Dagpengekommissionens forventninger var dog på baggrund af flere karensdage over en kortere periode.

Det er vanskeligt at analysere den isolerede effekt af karensdage på beskæftigelsen i løbet af dagpengeperioden, idet karensdage var et af flere tiltag i dagpengereformen, der blev indført samtidigt, og som Dagpengekommissionen forventede ville tilskynde dagpengemodtagerne til at tage flere kortvarige jobs og komme hurtigere i beskæftigelse.

Datakvaliteten gør det meget usandsynligt, at kunne lave en effektanalyse af tilskyndelseeffekt af karensdagene på beskæftigelse. Det vurderes derfor ikke direkte muligt, at kunne analysere den isolerede effekt af karensdage på beskæftigelsen.

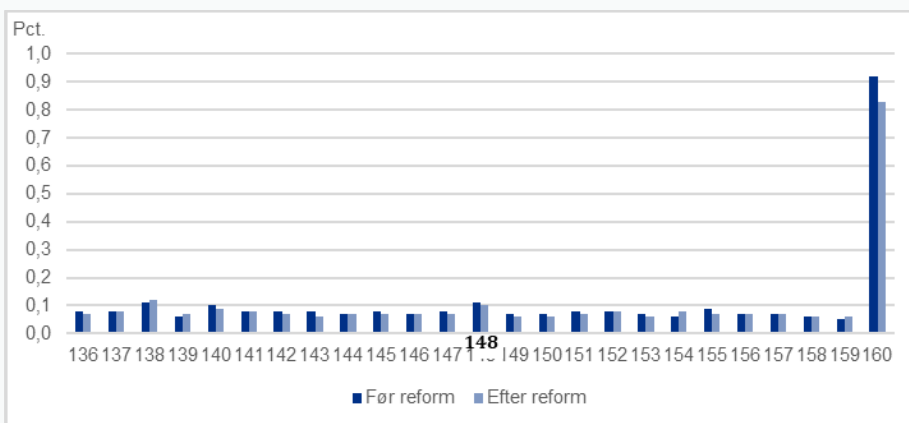
Det er i stedet undersøgt, at om karensdage har fået dagpengeledige til at have præpræcist de 148 timers beskæftigelse i løbet af den 2. optjeningsperiode. Det skyldes, at denne timegrænse er afgørende i forhold til tildeling af karensdage, men ikke har nogen speciel betydning ift. reformens andre tiltag. Der ses på den anden karensoptjeningsperiode, da dagpengemodtagerne på dette tidspunkt forventeligt har haft bedre mulighed for at få kendskab til ordningen og finde kortvarige jobs og at populationen bliver mindre repræsentativ ved længere ledighed i tredje periode.

Indførslen af karensdage kunne derfor tænkes at medføre, at andelen af forløb, hvor der arbejdes lige over 148 timer i karensoptjeningsperioderne, øges efter reformen. Det ses der dog ikke tegn på, jf. figur 7.1.

Man har som lønmodtager dog ikke fuld kontrol over, hvor mange timer man arbejder. Personer med kortvarige jobs kan derfor ikke fuldt ud kan styre, at de lander lige over 148 timer. Det ses også ved, at de fleste har en fuld måned beskæftigelse.

Figur 7.1

Fordeling af sammenlagt beskæftigelse for ledige i den i 5. - 8. md. efter indplacering



Anm.: Figur 1 opgør forløb med indplaceringsdato i perioderne hhv. 1. juli 2014 – 31. juli 2016 og 1. juli 2017 – 31. juli 2019. Procentdelen er ud af alle forløb, der påbegyndes i perioden og som er ledige i den 8. mdr. Indplaceringstidspunkterne er valgt, så beskæftigelsesperioderne er sammenlignelige og ikke går ind i nedlukningen af Danmark i marts 2020. Har en person flere forløb i perioden, tælles vedkommende med flere gange. Der medtages kun fuldtidsforsikrede i

opgørelsen, da deltidsforsikrede kun skal arbejde 97 timer for at undgå en karensgang og desuden kun udgør omkring 1 pct. af dagpengemodtagerne. Opgørelsen indeholder kun understøttet beskæftigelse.

Kilde: DREAM, FLEUR, Tællerdata og egne beregninger.

Det skal understreges, at dette ikke kan fortolkes sådan, at karensgangene ingen effekt har på beskæftigelsen. Karensgange kan stadig have en generel effekt på, hvor mange kortvarige eller andre jobs dagpengemodtagerne tager, og hvor hurtigt de kommer i beskæftigelse, som ikke kan adskilles fra effekten af resten af reformens tiltag. Effekten af karensgange kan ligge i den generelle effekt af, at dagpengemodtagere tager mere beskæftigelse i løbet af dagpengeperioden, jf. *kapitel 4*.

Det kan dog heller ikke afvises, at fraværet af tegn på en effekt kan skyldes dagpengemodtagernes begrænsede kendskab til dagpengesystemet, jf. *kapitel 9*, og at dagpengemodtagerne derfor ikke reagerer på truslen om karensgange. Derudover giver de frasorterede data fra første del af perioden også en vis usikkerhed om konklusionerne.

KAPITEL 8 – Effekten af satsnedsættelse for ikke-forsørgende dimittendledige indført med dagpengereformen

8.1 Indledning

Dagpengereformen fra 2015 *om et tryggere dagpengesystem* medførte bl.a., at dimittendsatsen for ikke-forsørgere fra den 1. januar 2017 blev reduceret fra 82 pct. til 71,5 pct. af den maksimale dagpengesats, mens dimittendsatsen for forsørgere forblev på 82 pct. af den maksimale dagpengesats.

I forbindelse med "Aftale om et tryggere dagpengesystem", blev det vurderet, at satsreduktionen ville medføre, at det årlige strukturelle niveau af dimittendledige dagpengemodtagere ville falde med 1.170 fuldtidspersoner, som følge af øget afgang fra dagpenge til beskæftigelse og 750 pga. en lavere tilgang af ikke-forsørgende dimittender til dagpengesystemet.

I denne analyse undersøges de to effekter gennem to delanalyser.

Første delanalyse undersøger, om reformen har øget afgang til beskæftigelse for ikke-forsørgende dimittender. For at estimere effekten af den lavere dimittendsats sammenlignes de ikke-forsørgende dimittendledige med forsørgende dimittendledige. Anden delanalyse, som er en deskriptiv analyse, undersøger tilgangseffekter, altså om flere kommer direkte i beskæftigelse i stedet for dagpenge efter endt uddannelse.

8.2 Opsummering

Nedsættelsen af dimittendsatsen for ikke-forsørgere estimeres til gennemsnitligt at have øget afgang fra dagpenge til beskæftigelse og derigennem afkortet de ikke-forsørgendes dimittendedagpengeforløb.

Den gennemsnitlige afkortelse af dagpengeforløbene svarer til ca. 770 færre fuldtidspersoner på dagpenge årligt. Det svarer til en elasticitet på 0,44. Der er betydelig usikkerhed forbundet med størrelsen på estimatet, hvilket betyder, at

effekten med det anvendte analysesetup og data, *jf. nærmere nedenfor*, kan variere mellem 130 og 1.380 fuldtidspersoner (95 procent konfidensinterval).

Det bemærkes i relation hertil, at analysens estimerede effekter beror på en antagelse om, at udviklingen i ikke-forsørgeres afgangssandsynlighed til beskæftigelse ville have været den samme som for forsørgere. Der ses dog tendenser til, at sæsoneffekten mellem ikke-forsørgere og forsørgere varierer i størrelsen i perioden inden reformen. Dette medfører, at det er vanskeligt at isolere virkningen af den lavere dimittendsats for ikke-forsørgere fra forskelle i sæsoneffekter mellem ikke-forsørgere og forsørgere. Den estimerede effekt kan således være delvist drevet af forskelle i sæsoneffekter mellem ikke-forsørgere og forsørgere.

Analysens resultater peger således i retning af, at den lavere dimittendsats for ikke-forsørgere har øget beskæftigelsen, men den konkrete virkning heraf kan ikke isoleres for potentielle forskelle i sæsoneffekter i afgangssandsynligheden mellem ikke-forsørgere og forsørgere på dimittenddagpenge.

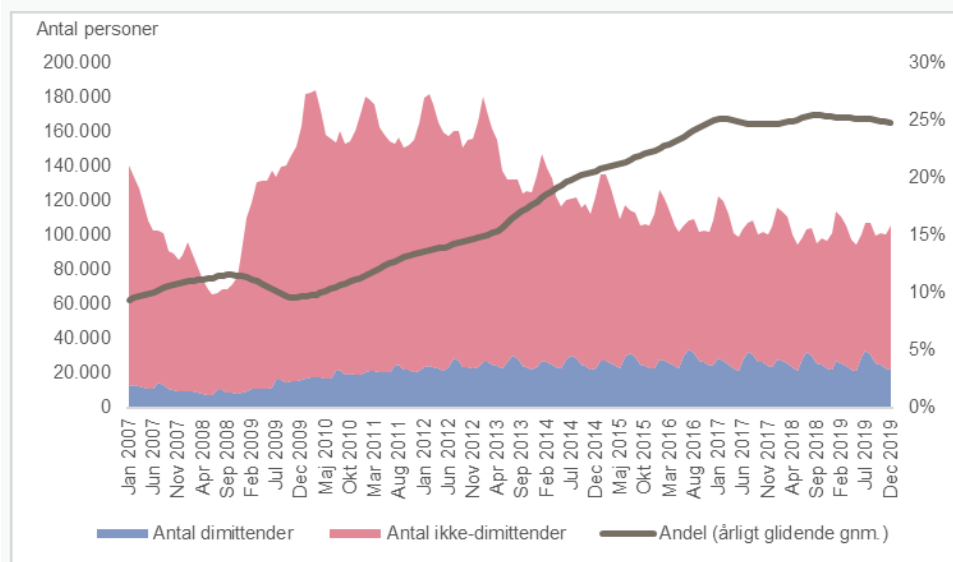
Den deskriptive analyse af tilgangen af ikke-forsørgende dagpengemodtagere før og efter satsnedsættelsen indikerer, at der godt kan være en tilgangseffekt. Størrelsen af den potentielle tilgangseffekt er ikke estimeret.

8.3 Antal dimittendledige dagpengemodtagere

Antallet af dimittendledige i dagpengesystemet er steget støt siden midten af 2008 frem til 2019.

Figur 8.1

Antal dagpengemodtagere og andel heraf på dimittendsats



Anm.: Pga. de indberettede data fra a-kasserne er opgørelsen af dimittender specielt i 2. halvår 2017 behæftet med usikkerhed. I opgørelsen af dimittender indgår personer, der modtager dagpenge med en sats, der er lig dimittendsatsen, og som ikke er indberettet af a-kasserne som selvstændige eller værnepligtige. Derudover indgår personer, der er indberettet af a-kassen med årsagen "fast sats pga. dimittend". I perioden før juli 2017 indgår deltidsforsikrede dimittender ikke.

Kilde: RAM, FLEUR, Tællerdata, Jobindsats.dk og egne beregninger.

Da antallet af dagpengemodtagere overordnet set har været faldende fra 2009 frem til 2019, er andelen af dimittender steget fra omkring 10 pct. i 2009 til 25 pct. i 2019, jf. *figur 8.1*.

8.4 Teori og empiri om virkning af en satsnedsættelse

Ud fra klassisk økonomisk teori om ydelsesmodtageres adfærd er satsnedsættelser forbundet med kortere ydelsesforløb. Dette bygger bl.a. på teori omkring søgeadfærd, jf. *Mortensen (1977)*.

Indenfor den empiriske litteraturen er der god evidens for at en nedsættelse i ydelser overordnet set medfører en højere afgang til beskæftigelse, jf. *Andersen og Arendt (2015)*.¹⁵

Øget afgang fra ledighed til beskæftigelse, som udløses af en satsnedsættelse, kaldes for en *ydelseseffekt*.

Satsnedsættelsen kan også medføre, at flere dimittender intensiverer deres jobsøgning, før de afslutter deres uddannelse. Det vil betyde, at flere dimittender går direkte fra uddannelse til beskæftigelse, og derfor vil der komme færre dimittender på dagpenge. Denne effekt kaldes for en *tilgangseffekt*.

Estimatet af effekten er potentielt også påvirket af en *dynamisk sorteringseffekt*. Dette skyldes, at sandsynligheden for lange forløb i varighedsmodeller overvurderes, da de netop estimeres ud fra gruppen med lange forløb. Gruppen med lange forløb, vil overordnet set bestå af de dimittender, der er længst fra arbejdsmarkedet. Da det muligvis er de dimittender, der er tættest på arbejdsmarkedet, der reagerer stærkest på satsnedsættelsen, vil gruppen med lange varigheder være svagere efter reformen end før. Dette vil trække den estimerede effekt ned.

Estimatet for effekt af satsnedsættelsen, der præsenteres i denne analyse, kan ses som en nettoeffekt at ydelseseffekten og den dynamiske sorteringseffekt. Tilstedeværelsen af en tilgangseffekt undersøges kort i en deskriptiv analyse i et senere afsnit.

8.5 Data

Analysen tager udgangspunkt i dimittender, der afslutter en erhvervskompetencegivende uddannelse fra og med 2014 til og med 2018. Se *bilag 8.2* for nærmere beskrivelse af populationen. Perioden er valgt for at have et stort datagrundlag, men samtidig ikke at skulle tage højde for alt for store forskelle i konjunkturer og uddannelsessammensætning i modellen.

Ud fra forløbsdatasættet DREAM og data fra a-kasserne identificeres de dimittender, der får dagpenge pga. dimittendrettigheder. Der kobles andre relevante baggrundsvariable på, hvorfra forsørgerne kan identificeres.

¹⁵ I litteraturgennemgangen i Andersen og Arendt (2015) er der ikke studier, der fokuserer på ledighed efter afsluttet uddannelse hverken i Danmark eller i udlandet.

Alle dimittendledige under 20 år er fjernet fra analysen, da der er meget få

Boks 8.1

Dimittendrettigheder

Dimittender kan få dagpenge på baggrund af deres gennemførte uddannelse, hvis en række krav er opfyldt:

- Den gennemførte uddannelse skal være erhvervskompetencegivende. Det inkluderer erhvervsuddannelser, korte, mellemlange og lange videregående uddannelser, uddannelser på bachelorniveau og integrationsgrunduddannelsen.
- Den gennemførte uddannelse skal være normeret til mindst 18 måneder.
- For at få dimittenddagpenge skal dimittenden have tilmeldt sig en a-kasse senest to uger efter end uddannelse. Har dimittenden været medlem af en a-kasse i mindst et år, kan dimittenden få dagpenge umiddelbart efter gennemført uddannelse. Ellers kan dimittenden tidligst få dagpenge en måned efter gennemført uddannelse.

Før 2017 var dimittendsatsen for både ikke-forsørgere og forsørgere 82 pct. af den maksimale dagpengesats. Fra 2017 er den sat ned til 71,5 pct. for ikke-forsørgere.

Dimittender kan få genberegnet deres sats efter seks måneder fra dagpengeforløbets start, hvis de har arbejdet mindst tre måneder i forløbet.

Kilde: Retsinformation.dk

forsørgere under 20 år. Dermed er der ikke et ordentligt analysegrundlag for denne gruppe.¹⁶ De er dog medtaget i udregningen af effekten i fuldtidspersoner, da denne ellers ville blive undervurderet.

Et forløb defineres som ugerne fra den første uge en person får dagpenge til ugen personen kommer i beskæftigelse. Varigheden af et forløb observeres på ugebasis. Forløbene følges senest ind til nedlukningen Danmark i marts 2020. Se *bilag 8.2* for en uddybende beskrivelse af forløb, varigheder og censurering.

Af *tabel 8.1* fremgår, at der er tydelige forskelle mellem ikke-forsørgere og forsørgere. Forsørgerne er gennemsnitligt ældre, oftere kvinder og tager oftere erhvervs- og mellemlange videregående uddannelse.

Desuden er der også forskelle på hhv. ikke-forsørgerne og forsørgerne hhv. før og efter reformen. Det ses dog, at ændringerne i karakteristika i høj grad følger samme tendens på tværs af de to grupper med undtagelse af uddannelsessammensætningen. Her kan man se, at andelen, der tager en erhvervsuddannelse, falder ca. 4 procentpoint mere for ikke-forsørgerne end forsørgerne, og at andelen der tager en mellemlang videregående uddannelse falder ca. 4 procentpoint mere for forsørgerne end ikke-forsørgerne. Denne forskel i udvikling skal der kontrolleres for i estimationen af ydelseeffekten for at kunne isolere effekten af den lavere ydelse for ikke-forsørgere fra effekten af

¹⁶ Dette kaldes også for *no common support*.

ændret uddannelsessammensætning. Der findes overblik over flere baggrundsvariable i *tabel B.8.5.1 i bilag 8.5*.

Tabel 8.1
Karakteristika for dimittender på over 20 år før og efter reform, fordelt på forsørgerstatus

		Ikke-forsørger		Forsørger		Ikke-forsørger	
		Før reform	Efter reform	Før reform	Efter reform	Forskel	Forskel
Køn (i pct.)	Kvinde	57,0	56,8	72,7	72,5	-0,2	-0,2
	Mand	43,0	43,2	27,3	27,5	0,2	0,2
Uddannelse (i pct.)	Erhverv	18,5	14,4	21,3	20,7	-4,1	-0,6
	Kort vid.	8,2	8,1	7,5	8,3	-0,1	0,8
	Mel. vid.	33,6	33,4	42,2	38,4	-0,2	-3,9
	Bach.	4,3	3,7	1,8	1,5	-0,7	-0,3
	Lang vid.	35,4	40,4	27,2	31,1	5,1	3,9
Alder (gns.)		26,1	26,2	32,5	32,5	0,0	0,0
Varighed i uger (gns.)		39,0	35,7	38,7	36,6	-3,3	-2,1
Antal personer		85.350	58.950	16.970	10.600		

Anm.: Gennemsnitlig varighed er estimeret. Tidligere beskæftigelsesgrad og løn er udregnet som gennemsnitlig månedlig beskæftigelse ift. fuldtidsarbejde og løn året før dimission. Den gennemsnitlige varighed er beregnet ud fra Kaplan-Meier-overlevelseskurver op til, for den laveste største varighed for grupperne (121 uger). Overlevelseskurverne er afgang til beskæftigelse er defineret som minimum 4 sammenhængende uger uden ydelse, hvor personen minimum er i beskæftigelse i de 3 sidste uger. For at bruge sammenlignelig data til overlevelseskurverne, er forløbene før og efter reformen valgt som forløb der hhv. er startet fra januar 2014 – november 2016 og er censureret ultimo 2016 og fra januar 2017- november 2019 og censureret ultimo 2019.

Kilde: Danmarks Statistik, RAM, FLEUR, Tællerdata og DREAM og egne beregninger.

8.6 Delanalyse 1 - Estimation af ydelseeffekten

8.6.1 Estimationsmetode og bagvedliggende antagelser

For at undersøge, hvorvidt satsnedsættelsen har reduceret varigheden på dagpenge for dimittendledige ikke-forsørgerne, anvendes der i denne analyse en varighedsmodel kaldet en *mixed proportional hazard model*. Denne model er almindelig inden for analyser af behandlingseffekt på varighedsvariable. Metoden er blandt andet anvendt af dagpengekommissionen ifm. udviklingen af dagpengemodellen.¹⁷ Modellen og estimationen er nærmere beskrevet i *bilag 8.1*.

Estimationen af effekten satsnedsættelsen bygger på, at satsen kun blev sat ned for ikke-forsørgerne og forblev uændret for forsørgerne. Satsnedsættelsen kan

¹⁷ Se Dagpengekommissionens tekniske analyserapport (2015).

altså analyseres som et naturligt eksperiment, hvor forsørgerne bruges som kontrolgruppe.

Estimationsstrategien er derfor en difference-in-difference-estimation, hvor der kontrolleres for yderligere baggrundvariable. Denne strategi kræver, at forsørgeres og ikke-forsørgeres afgang til beskæftigelse udvikler sig parallelt både før og efter reformen. Denne antagelse kaldes for parallelle trends. Er der ikke parallelle trends, skal der inkluderes baggrundvariable i estimationen, så trenden er parallel, når der kontrolleres for dem.

Antagelsen kan ikke testes, da man ikke kan vide, hvordan ikke-forsørgeres afgangsrater til beskæftigelse ville have været efter reformen, hvis deres ydelse ikke var sat ned. Om antagelsen om parallelle trends ser ud til at være overholdt kan dog vurderes ved at sammenligne afgang til beskæftigelse for hhv. forsørger og ikke-forsørger i perioden før reformen.

Figur 8.2 viser de kvartalsvise afgangsrater for forsørger og ikke-forsørger. De to grupper dimittendledige afgår i årene før reformen, 2014-2016, til beskæftigelse med omtrent samme rate. Dertil ses det, at der er udsving i afgangssandsynligheden på tværs af kvartaler. Der er dermed ikke tale om en helt parallel trend.

Konkret ses det, at det skifter fra kvartal til kvartal, om det er andelen af ikke-forsørger eller forsørger, der afgår til beskæftigelse, der er størst. Det kan fx skyldes, at ikke-forsørgerne og forsørgerne tager forskellige uddannelser, som afsluttes på forskellige tidspunkter. Det kan få forskellen mellem grupperne til at variere i løbet af et år. Derfor skal der kontrolleres for baggrundvariable. Der kan dog også være uobserverbare forskelle i sæsoneffekter mellem ikke-forsørger og forsørger, der ikke kan kontrolleres for i en estimationen, hvilket kan bryde estimationsantagelsen.

Da mønsteret også varierer mellem kvartalerne, skal der også kontrolleres for sæson. Rimeligheden af estimationen bygger altså på antagelsen om, at der er kontrolleret tilstrækkeligt for baggrundvariable og sæsoneffekter.

I *figur 8.3* er der undersøgt, om der er en parallel trend mellem ikke-forsørger og forsørger, når der kontrolleres for observerbare forskelle baggrundkarakteristika mellem forsørger og ikke-forsørger. Her er der ved en OLS-model undersøgt forskellen i afgangsraten mellem forsørger og ikke-forsørger i hvert enkelt kvartal over tid, når der betinges på baggrundvariable. Anvendelsen af modellen uddybes i *bilag 8.3*.

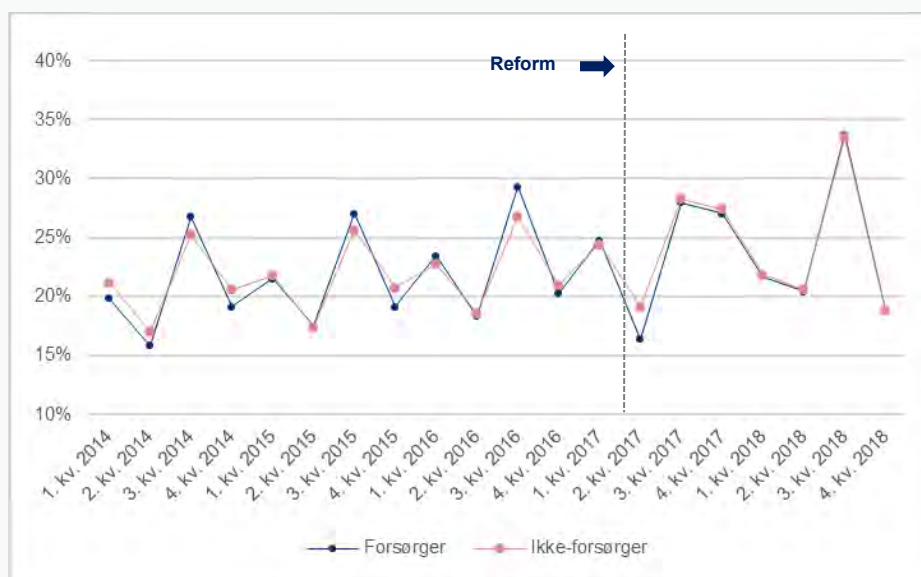
Her ses det indledningsvist, at når der kontrolleres for baggrundvariable, så estimeres ikke-forsørgerne til at have en lavere sandsynlighed for at afgå til beskæftigelse i alle kvartaler. Før reformen var afgangssandsynligheden for ikke-forsørger cirka 0,3 pct. point lavere ift. forsørger, når der kontrolleres forskelle i karakteristika.

Det ses dog, at betydning af at være ikke-forsørger varierer en del i kvartalerne før reformen. Hvis der skulle være parallel trends, så skulle betydningen af at være ikke-forsørger være den samme i tilsvarende kvartaler i perioden før reformen. Dette tyder på, at de medtagne kontrolvariable ikke fanger al forskel mellem ikke-forsørger og forsørger i sæsoneffekterne. Det peger i retningen

af, at identifikationsantagelsen i estimationsdesignet potentiel kan være brudt. Det vil medføre bias og ekstra usikkerhed i estimationen af ydelseeffekten, der gør, at det ikke vil være muligt fuldt ud at isolere virkningen af den lavere dimittendsats for ikke-forsørgere på afgangsraten til beskæftigelse.

Figur 8.2

Andel af dimittendledige over 20 år i kvartalet, der går til, fordelt på forsørgerstatus



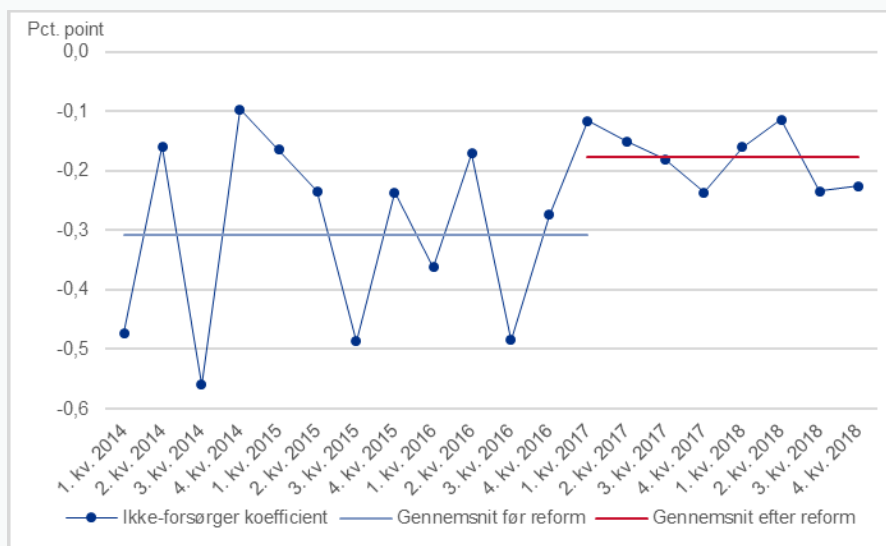
Anm.: Andel der afgår til beskæftigelse i et kvartal, ud af de dimittender, der får dimittenddagpenge på et tidspunkt i løbet af kvartalet.

Kilde: RAM, FLEUR, Tællerdata og DREAM og egne beregninger.

dimittendsats for ikke-forsørgere på afgangsraten til beskæftigelse.

Figur 8.3

Estimeret kvartalsvis effekt af at være ikke-forsørger på afgang fra dagpenge til beskæftigelse



Anm.: Effekten af at være ikke-forsørger kommer fra en kvartalsvis OLS estimation. Ud fra de dimittender, der er ledige i et kvartal k estimeres $P(y_v = 1|X, V) = \delta_k D + \alpha' V_v + \beta_k' X + \varepsilon$, hvor y_v er en indikatorvariabel for, om en person er afgang efter varighed v , D er en indikator for om personen er ikke-forsørger, V_v er en vektor af indikator variable, som indikerer om personen har været ledig i 1-6, 7-13, 14-26, 27-52 eller mere end 53 uger, og X er de statistiske baggrundsvariable fra tabel B.8.5.1. Estimationen er uddybet i *bilag 8.3*.

Kilde: Danmarks Statistik, RAM, FLEUR, Tællerdata og DREAM og egne beregninger.

8.6.2 Afgang fra dagpenge til beskæftigelse

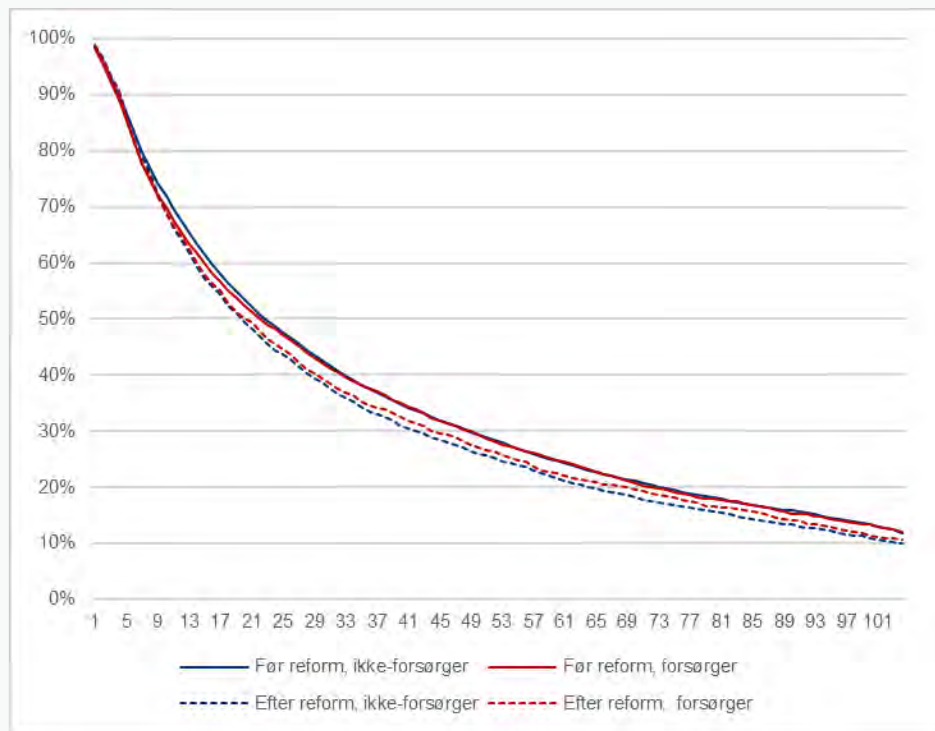
Forud for selve estimationen af effekten af satsnedsættelsen undersøges det, om data umiddelbart giver indikationer på effekter af satsnedsættelsen. Data kan desuden give et indtryk af, i hvor høj grad og hvor hurtigt dimittendledige afgår fra dagpenge til beskæftigelse.

I *figur 8.4* ses der på overlevelseskurverne for grupperne af ikke-forsørgere og forsørgere før og efter reformen. Overlevelseskurverne viser i denne kontekst, hvor stor en andel af de forskellige grupper med dagpengemodtagere, der er på dagpenge efter forskellige varigheder.

Overlevelseskurverne er meget ens for både forsørgere og ikke forsørgere efter reformen. Dette viser, at forsørgerne og ikke-forsørgerne har et meget ens ledighedsmønster, både før og efter reformen. Man kan dog se, at ikke-forsørgernes overlevelseskurve er rykket lidt længere ned efter reformen end forsørgernes. Det viser, at ikke-forsørgerne som samlet gruppe har øget deres afgang fra dimittendledighed til beskæftigelse mere end forsørgerne efter reformen. Dette indikerer en mindre effekt af satsnedsættelsen. Forskellen i ændringerne på overlevelseskurverne er vist i *figur 8.5*.

Figur 8.4

Overlevelseskurver fra ledighed til beskæftigelse på ugebasis fra 1 – 104 ugers varighed

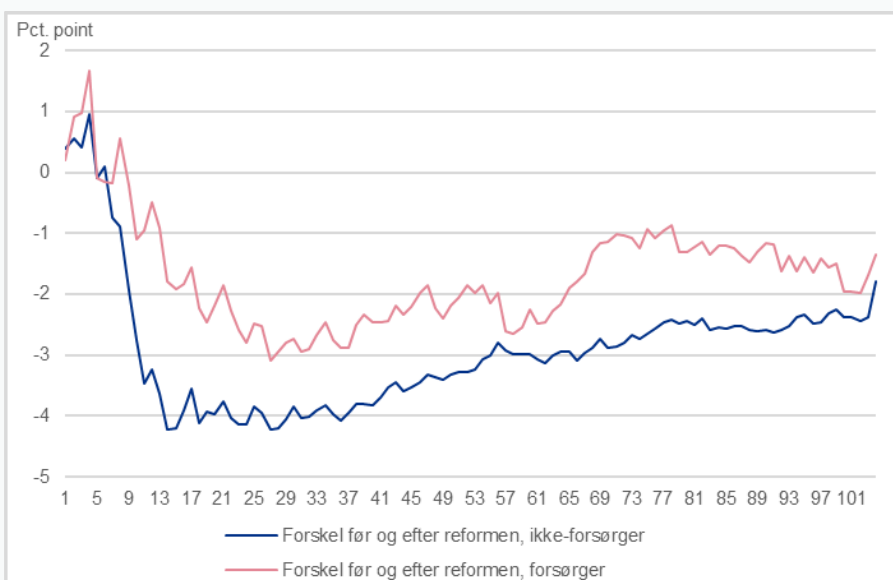


Anm.: Sandsynligheden for ikke at være afgået til beskæftigelse efter et givent antal uger. Afgang til beskæftigelse er defineret som minimum 4 sammenhængende uger uden ydelse, hvor personen minimum er i beskæftigelse i de 3 sidste uger. For at bruge sammenlignelig data, er forløbene før og efter reformen valgt som forløb der hhv. er startet fra januar 2014 – november 2016 og er censureret ultimo 2016 og fra januar 2017- november 2019 og censureret ultimo 2019.

Kilde: RAM, FLEUR, Tællerdata og DREAM og egne beregninger.

Figur 8.5

Forskel på overlevelseskurver før og efter reformen fra 1 – 104 ugers varighed



Anm.: Forskel på overlevelseskurverne fra figur 4 for forsørgere og ikke-forsørgere.

Kilde: RAM, FLEUR, Tællerdata og DREAM og egne beregninger.

8.6.3 Resultater fra effektanalysen

Den estimerede behandlingseffekt er positiv og statistisk signifikant jf. *tabel 8.2*. Satsnedsættelsen estimeres dermed til gennemsnitligt at have forkortet perioden på dagpenge for ikke-forsørgerne. Mere konkret estimeres det, at satsnedsættelsen har øget afgangsraten til beskæftigelse for ikke-forsørgere med ca. 4 pct.¹⁸

Den estimerede effekt svarer til et fald i det strukturelle niveau af ikke-forsørgende dimittendledige med omkring 760 fuldtidspersoner. Det svarer til en elasticitet på 0,44.¹⁹ Omregningen af effekten til fuldtidspersoner er nærmere beskrevet i bilag 4.

Der er dog en betydelig statistisk usikkerhed i størrelsen af estimatet. Det kan ses ved, at konfidensintervallet er på ca. 130 – ca. 1.400 fuldtidspersoner. Den store usikkerhed skal ses i lyset, at der generelt er mange forskellige komponenter, der har påvirkning på, om en dimittend afgår til beskæftigelse. Dertil kommer, at en forholdsvis lille del af populationen er forsørgere, hvorved

¹⁸ Den fundne effekt på 4 pct. kan ikke umiddelbart sammenlignes med de estimerede elasticiteter i dagpengemodellen. Det skyldes blandt andet, at estimatet i nærværende notat er den gennemsnitlige forøgelse af afgangsraten til alle tider, mens elasticiteten i dagpengemodellen varierer for forskellige varigheder.

¹⁹ Det betyder, at for hver procentsatsen er blevet sænket, er antallet af ikke-forsørgende dimittender i fuldtidspersoner på dagpenge blevet 0,44 pct. mindre. Den udregnes som
$$\frac{\text{pct. ændring i fuldtidspersoner}}{\text{pct. ændring af sats}} = \frac{770 \text{ fuldtidspersoner} / 13589 \text{ fuldtidspersoner}}{(82\% - 71,5\%) / 82\%} = 0,44$$
. Ved at bruge grænserne for konfidensintervallet for antal fuldtidspersoner i tabel 2 fås et 95%-konfidensinterval for elasticiteten på [0,07; 0,80]

kontrolgruppen er relative lille ift. dem, som er sat ned i ydelse, hvilket begrænser variationen i ydelsesændringen ift. den samlede variation i afgangssandsynligheden.

Dertil kommer det, at der er tegn på identifikationsantagelsen i estimationsdesignet ikke er overholdt, fordi der er potentielle forskelle i sæsoneffekterne mellem ikke-forsørgere og forsørgere. Det vil medføre bias i den estimerede effekt, hvilket betyder, at der usikkerhed i niveauet for estimatet.

Analysens resultater peger således i retning af, at den lavere dimittendsats for ikke-forsørgere har øget beskæftigelsen, men at den konkrete virkning heraf ikke kan isoleres for potentielle forskelle i sæsoneffekter i afgangssandsynligheden mellem ikke-forsørgere og forsørgere på dimittenddagpenge.

Tabel 8.2

Estimeret effekt af dimittendsatsnedsættelsen

	Koefficient	Hazardratio (exp(β))	Ændring i årligt antal fuldtidspersoner	95%-konfidensinterval for antal fuldtidspersoner
Effekt	0,042** (0,016), $P = 0,019$	1,042	-770,5	[-1400,6; -128,5]

Anm.: Koefficienten og afgangsratioens betydning og sammenhæng er nærmere forklaret i bilag 1. Ændring i fuldtidspersoner er hvor mange år på dagpenge, der samlet sparet for dimittendårgangen fra 2017. Det er udregnet som af ændringen i forventet varighed pga. satsnedsættelsen for den enkelte ikke-forsørgende dimittend summeret for de ikke-forsørgende dimittender fra 2017. Konfidensintervallet for antal fuldtidspersoner, er lavet ud fra den høje og lave grænse for koefficientens konfidensinterval. Omregningen af effekten til fuldtidspersoner er nærmere beskrevet i bilag 8.4.

Kilde: Danmarks Statistik, RAM, FLEUR, Tællerdata og DREAM og egne beregninger.

De estimerede koefficienter for alle variable i modellen kan ses i *tabel B.8.5.3 i bilag B.8.5.*

Konklusionen om en statistisk signifikant effekt er robust ift. valg af variable og afgrænsning af population. Robust skal her forstås som, at estimatet kun ændrer sig lidt, når der fjernes variable fra modellen og ændres i populationen. Kontrolvariable i den præsenterede model er valgt ud fra, at variablene har en signifikant påvirkning på afgang fra beskæftigelse, og at estimatet er robust, i den tidligere nævnte betydning. Dette kan ses i *tabel B.8.5.4 i bilag 8.5*, som er en oversigt over forskellige estimater for forskellige sammensætninger af kontrolvariable.

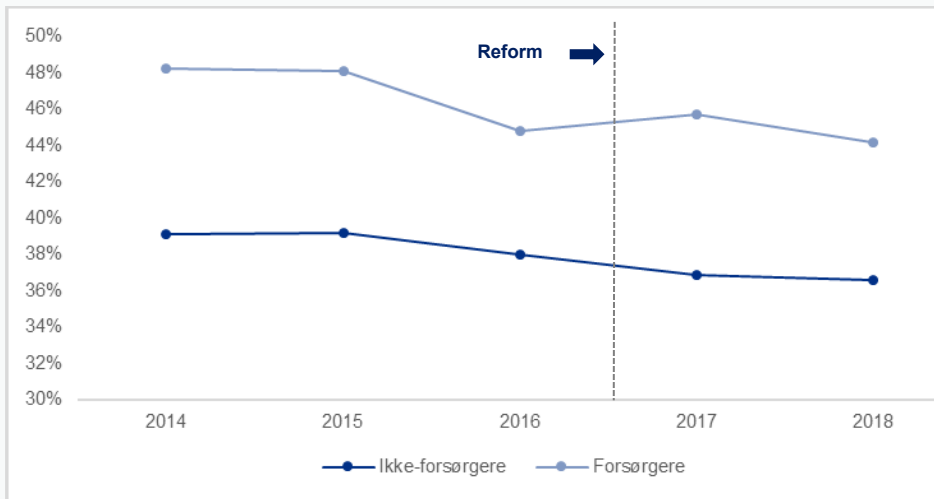
8.7 Delanalyse 2 - Deskriptiv undersøgelse af tilgangseffekten

For at undersøge om der er tegn på, at satsnedsættelsen førte til, at flere ikke-forsørgende dimittender gik direkte fra uddannelse til beskæftigelse, sammenlignes årgangene af dimittender før og efter satsnedsættelsen.

Her kan man blandt andet se på andelen af ikke-forsørgere i en dimittendårgang, der kommer på dagpenge. Denne falder en smule fra 38,0 pct. i 2016 til 36,8 pct. i 2017, jf. figur 8.6. Det kan indikere, at flere fravælger dagpenge og kommer i beskæftigelse pga. satsnedsættelsen. At det skyldes satsnedsættelsen, bakkes op af, at andelen af forsørgerne, der kommer på dagpenge modsat stiger svagt fra 2016 til 2017. På den anden side er andelen, der kommer på dagpenge, generelt faldende for perioden både for ikke-forsørgere og forsørgere. Det kan derfor ikke afvises, at faldet fra 2016 til 2017 følger en generel tendens og ikke kun kan tilskrives satsnedsættelsen.

Figur 8.6

Andel af dimittendårgang, der har modtaget dagpenge inden for de første 26 uger efter uddannelsesafslutning, fordelt på forsørgerstatus



Anm.: Andel dimittender fra en erhvervskompetencegivende uddannelse, der har modtaget dagpenge inden for et halvt år efter, de har gennemført deres uddannelse.

Kilde: Danmarks Statistik, RAM, FLEUR, Tællerdata og DREAM og egne beregninger.

Satsnedsættelse kunne medføre, at de ikke-forsørgende dimittender med den stærkeste tilknytning til arbejdsmarkedet i højere grad kom direkte ud på arbejdsmarkedet uden først at have været på dagpenge. I det tilfælde ville man forvente, at årgangen fra 2017 i højere grad end årgangen fra 2016 havde karakteristika, der forbindes med lav tilknytning til arbejdsmarkedet.

Tabel B.8.5.2 i bilag 8.5 sammenligner de to grupper mht. baggrundskarakteristika. Der ses kun mindre forskelle for ikke-forsørgerne i 2016 og 2017. Dette kan dog godt stemme overens med den tidligere estimerede og forholdsvist lille tilgangseffekt på ca. 750 fuldtidspersoner. En tilgangseffekt i den størrelsesorden vil være svært at se som ændring i gennemsnitlige baggrundskarakteristika.

I alt peger den deskriptive analyse mod, at der godt kan være en tilgangseffekt. Faldet efter 2017 i andelen af de ikke-forsørgende dimittender, der kommer på dagpenge, følger dog også en generel trend. Derfor kan man ikke umiddelbart sige, hvor meget af faldet, der skyldes en tilgangseffekt, og hvor meget der er udtryk for en trend i dimittendledighed.

Litteratur

Andersen, T. M. og Arendt, J. N. (2015), *Økonomiske incitament i beskæftigelsespolitikken – En litteraturoversigt*. KORA

Kalbfleisch, J. D. og Prentice, R. L. (2002), *The Statistical Analysis of Failure Time Data – Second Edition*. John Wiley and Sons, Inc.

Mortensen, D. T. (1977), *Unemployment Insurance and Job Search Decisions*. Industrial and Labour Relations Review, Vol. 30, No. 4

Bilag 8

B.8.1 Metodebeskrivelse

En varighedsmodel modellerer sandsynligheden for afgang fra ét stadie til et andet, kaldet afgangsrater. I dette tilfælde er det sandsynligheden for at gå fra dagpenge til beskæftigelse.²⁰ I denne analyse benyttes konkret en Cox-proportional-hazard-model. Her kan afgangsraten kan udtrykkes ved følgende ligning:

$$h(t) = h_0(t) \exp(\beta_1 X + \beta_2 C + \delta D(\tau_t)), \quad (1)$$

hvor t er varigheden på dagpenge, $h_0(t)$ angiver baseline-sandsynligheden for at afgang fra dagpenge til beskæftigelse til varighed t , X er de forklarende variable i modellen og dækker over individuelle karakteristika såsom køn, alder og uddannelsesniveau.²¹ τ_t er kalendertidspunktet, hvor personen når varighed t , $C(\tau_t)$ er kalendertidsvariable, som korrigerer for svingende konjunkturer i løbet af år og kvartaler og $D(\tau_t)$ er en indikator for, om en person er ramt af reformen til varighed.²² δ udgør dermed effekten af reformen.

Ved at lade variablene kunne ændre sig over tid, kan man tage højde for sæsoneffekter, og andre observerede variable, der ikke måtte være ens for før og efter reformen. Man kan derfor tage højde for de dagpengeforløb, der krydser reformdatoen, og kun er påvirket af reformen i slutningen af deres forløb.

For at se varighedsmodellen som en difference-in-difference-model kan ligning (1) omskrives til

$$h(t) = h_0(t) \cdot \exp(\beta_1 D_{\text{efter}}(\tau_t) + \beta_2 D_{\text{ikke-forsørger}} + \delta D_{\text{efter}}(\tau_t) \cdot \beta_2 D_{\text{ikke-forsørger}} + \beta_3 X + \beta_4 C(\tau_t)),$$

²⁰ Afgangsrater er mere præcist sandsynligheden for på et givet tidspunkt at afgang fra dagpenge til beskæftigelse hvis man fortsat er ledig på dette tidspunkt. I det diskrete tilfælde er det $h(t) = P(t = T | T \geq t)$.

²¹ Baggrundskarakteristika omfatter: køn, alder, uddannelse, geografi, beskæftigelseshistorik og herkomst.

²² Dvs. at $D(\tau_t) = 1$ hvis en person til varighed t er nået til efter reformens indførelse i 2017 i sit forløb og er ikke-forsørger og 0 ellers. Altså er $D(\tau_t)$ altid 0 for forsørgere, altid 0 for ikke-forsørgere der starter og slutter deres forløb før reformen og altid 1 for ikke-forsørgere, der starter efter reformen. Den ændrer dermed kun værdi, for de ikke-forsørgere, hvis forløb krydser reformdatoen.

hvor $D_{efter}(t)$ er en indikator for om en person til varighed t er efter reformen i sit dagpengeforløb og $D_{ikke-forsorger}$ er en indikatorvariabel for om personen er ikke-forsørger.

Med antagelsen om afgangsratens proportionelle form, kan man undlade at specificere baseline-sandsynligheden og estimere koefficienterne direkte.

I estimationen skal der tages hensyn til, at flere personer kan afgå på samme tid, da tiden er grupperet på ugebasis. Dette er håndteret ved en såkaldt Efron-approksimation.

B.8.2 Data

Population af dimittender

Analysen tager udgangspunkt i Danmarks Statistiks uddannelsesregister²³ og forløbsdatasættet DREAM. Elevregisteret har oplysninger om, hvor mange, som fuldfører en uddannelse, der giver ret til dimittenddagpenge og tidspunkt for uddannelsesafslutning. Dette sammenkøres med DREAM for at finde ud af, hvor mange af de nyuddannede dimittender, der benytter sig af deres dimittendret til dagpenge, samt hvor længe de benytter sig af dagpengeretten.

I analysen ses der på dimittender, der har færdiggjort en erhvervskompetencegivende uddannelse fra 2014 til og med 2018. Der ses på dimittender, der har startet deres dagpengeforløb tidligst 15 uger før og senest 26 uger efter deres uddannelsesafslutning og får udbetalt et beløb svarende til dimittendsatsen. Perioden er valgt, for at frasortere dagpengeforløb, der ikke kan kædes med afslutningen af en uddannelse. Perioden omkring reformdatoen er valgt for at have et så stort datagrundlag som muligt, hvor dimittenderne og arbejdsmarkedet i perioden før og efter reformen er så ens som muligt, så man ikke skal tage højde for for store forskelle i modellen. Variablene i modellen er observeret ved starten på dagpengeforløbene.

For at gøre forløbslængderne sammenlignelige på tværs af reformen, er eventuelle karantæneperioder er udeladt fra dagpengeperioderne for at gøre data sammenligneligt på tværs af reformen. Karantæneperioder er nemlig ikke med i datagrundlaget før reformen.²⁴

Opdeling af dimittenderne i indsatsgruppe (ikke-forsørgere) og kontrolgruppe (forsørgere)

Målt i fuldtidspersoner henover et år ligger andelen af forsørgende dimittender på omkring 19 pct. (2017). En række analytisk nødvendige restriktioner medfører imidlertid samlet set, at andelen af forsørgere i analysepopulationen falder til 11 pct.:

Dimittender under 20 år er ikke medtaget i estimationen, da der er meget få forsørgere under 20 år. Dermed er der ikke *common support* for denne gruppe af ikke-forsørgere, dvs. de kan ikke sammenlignes med nogen i kontrolpopulationen. Desuden fjernes de få dimittendledige Ph.D'er, samt

²³ Også kaldet elevregisteret eller KOTRE.

²⁴ Ydermere er der korrigeret for feriedagpenge, som er opdelt på feriedagpenge fra beskæftigelse og fra ledighed. Feriedagpenge fra ledighed tæller med i forløbslængderne, men ikke feriedagpenge fra beskæftigelse.

personer, der ikke er registreret regionalt arbejdsråd for. Disse reduktioner øger andelen af forsørgere.

Dimittender, som bliver forsørgere under ledighed, regnes som ikke-forsørgere

Nogle dimittendledige får børn under ledighed. Analysedesignet kan imidlertid ikke håndtere, at dimittender skifter status mellem forsørgere og ikke-forsørgere (og typisk vil dimittenderne, som får børn, også afbryde ledighedsforløbet og f.eks. gå på barsel). Forsørgerstatus fastlåses derfor ved ledighedsperiodens start.

Den låste forsørgerstatus reducerer andelen af forsørgere fra 19 til 15 pct.

Forsørgere påbegynder har større tidsrum fra endt uddannelse til ledighed

Analysedesignet medtager kun dimittender, som påbegynder ledighedsforløbet inden for 6 måneder fra endt uddannelse. Det sikrer, at de modtager dimittendsatsen, da dimittender kan få genberegnet satsen tidligst efter et halvt år. Der er imidlertid forholdsmæssigt flere forsørgere end ikke-forsørgere som udelukkes fra analysepopulationen ud fra dette kriterie. De tager gennemsnitligt længere tid fra endt uddannelse til påbegyndt ledighedsforløb, måske fordi de er på barsel.

Påbegyndelseskriteriet sænker andelen af forsørgere yderligere, fra 15 til 13 pct.

Ledighed skal påbegynde efter starten på en dimittendperiode

Der medregnes kun ledighedsforløb, som blev påbegyndt ifm. eller efter en indplacering i dagpengesystemet på dimittendvilkår. Dermed frasorteres ledighedsforløb, der påbegyndes inden den ledige er indplaceret i dagpengesystemet på dimittendvilkår.

Indplaceringskriteriet sænker andelen af forsørgere fra 13 pct. til 11 pct. Forsørgergruppen bliver mindre af disse restriktioner, men kommer samtidig til at ligne ikke-forsørgerne mere: de påbegynder forløb umiddelbart efter uddannelse, og bliver ikke først forsørgere på et senere tidspunkt. Forsørgergruppen vurderes derfor at blive en bedre kontrolgruppe af restriktionerne, selv om gruppen bliver mindre.

Varighed af dagpengeforløb og censurering

Et dimittendforløb er defineret som det første dagpengeforløb efter endt uddannelse, hvor der udbetales en sats tilsvarende dimittendsatsen. Bemærk, at det er muligt for personer med afsluttet uddannelse, at have optjent retten til dagpenge på en anden måde end uddannelse. Personer, der har optjent dagpenge på andre måder, er ikke medtaget i analysen, da disse ikke er berørt af ydelsesændringen. Dimittender i dagpengesystemet har meget lempelige vilkår for at opnå en genberegning af deres sats,²⁵ og de dagpengeforløb, der starter lang tid efter et afsluttet uddannelsesforløb, vurderes ikke at være relevante i denne sammenhæng. Der er derfor kun de første ledighedsforløb, der er påbegyndt inden 26 uger fra afsluttet uddannelse, som er medtaget i analysen. Dette sikrer yderligere validitet af data.

At overgå fra dagpenge til beskæftigelse er defineret som minimum 4 sammenhængende uger uden ydelse, hvor personen minimum er i

²⁵ Dimittendledige kan få genberegnet dagpengesatsen ved 3 måneders beskæftigelse, dog tidligst 6 måneder efter indplacering.

beskæftigelse i de 3 sidste uger. Dette gøres for at sikre, at der er vist niveau af tilknytning til arbejdsmarkedet, før et forløb anses som afsluttet.

Af forskellige grunde, observerer man ikke tidspunkt hvor folk afgår til beskæftigelse for alle personer i data. Sådanne forløb siges at være højrecensurerede, og man ved altså kun, at disse personer, mindst var ledige op til en hvis varighed. Dette er tilfældet, for folk der afgår fra dagpenge, men ikke kommer i beskæftigelse. Størstedelen af disse afgår til selvforsørgelse, barseldagpenge og sygedagpenge. Her censureres forløbene for ikke at skulle modellere fastholdelse i andre tilstande. Det skal bemærkes, at selvforsørgelse også kan dække over selvstændige, hvor der ikke udbetales lønindkomst til ejeren.

Varigheden af dagpengeforløb, der strækker sig ind i coronakrisen og nedlukningen af Danmark i marts 2020 censureres ultimo februar 2020. Da de seneste starter i 2018, kan alle dagpengeforløb observeres i mindst 1 år og 2 måneder.

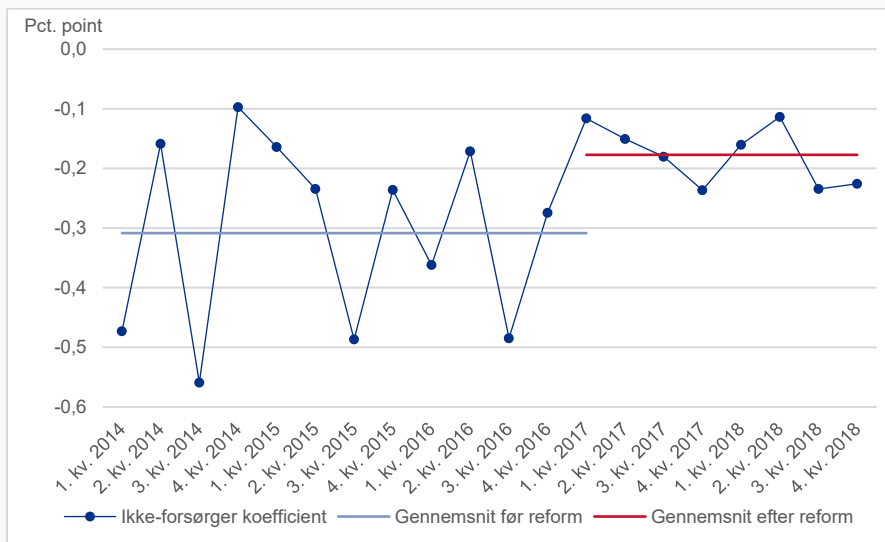
B.8.3 Kvartalsvis undersøgelse af forsørgerstatus' effekt på afgang fra ledighed til beskæftigelse

For at undersøge rimeligheden af antagelsen om parallelle trends i en difference-in-difference-estimation, undersøges effekten af at være forsørger på afgang fra dimittendledighed til beskæftigelse før og efter reformen kvartalsvis. Her skulle man gerne kunne se en forholdsvis ens effekt af at være ikke-forsørger i kvartalerne før satsnedsættelsen.

I *figur B.8.3.1* er der for hvert kvartal lavet en estimation med baggrundvariable af at være ikke-forsørger. Effekten i et kvartal er kun estimeret ud fra de dimittender, der var ledige i løbet af dette kvartal. Her estimeres det, at ikke-forsørgerne langsommere kommer i beskæftigelse end forsørgerne, men at den estimerede effekt varierer forholdsvis meget. Det kan til dels skyldes selektion, at der er forskelle i hvilke forsørgere og ikke-forsørgere, der tager hvilke uddannelses typer inden for et kvartal. I den varighedsmodel, der anvendes til at estimere effekten af satsnedsættelsen i notatet jf. *bilag 8.1* og *tabel 8.2*, er effekten estimeret for hele populationen af dimittendledige i 2014-2018 og medtager sæsoneffekter, hvorfor denne selektion burde betyde mindre. Det peger dog uanset på, at vores kontrolvariable ikke kontrollerer for alle forskelle i mellem ikke-forsørgere og forsørgere. Dermed kan der ikke siges at være helt parallelle trends for ikke-forsørgerne og forsørgerne. Dette giver derfor noget ekstra usikkerhed og bias til størrelsen af estimatet i *tabel 8.2*. Det er ikke klart i hvilken retning biaset trækker effekten.

Figur B.8.3.1

Estimeret kvartalsvis effekt af at være ikke-forsørger på afgang fra dagpenge til beskæftigelse



Anm.: Effekten af at være ikke-forsørger kommer fra en kvartalsvis OLS estimation. Ud fra de dimittender, der er ledige i et kvartal k estimeres $P(y_v = 1|X, V) = \delta_k D + \alpha' V_v + \beta'_k X + \varepsilon$, hvor y_v er en indikatorvariabel for, om en person er afgang efter varighed v , D er en indikator for om personen er ikke-forsørger, V_v er en vektor af indikator variable, som indikerer om personen har været ledig i 1-6, 7-13, 14-26, 27-52 eller mere end 53 uger, og X er de statistiske baggrundsvARIABLE fra tabel B.8.5.1.

Kilde: Danmarks Statistik, RAM, FLEUR, Tællerdata og DREAM og egne beregninger.

B.8.4 Omregning i fuldtidspersoner

I denne analyse er der benyttet en Cox-proportional-hazard-model. Hvis kovariaterne benævnes X og treatmentvariablen D , kan den underliggende afgangsrater skrives som $\lambda(t) = \lambda_0(t) \exp(X'\beta + \delta * D)$, hvor $\lambda_0(t)$ er baseline-afgangsraten. Her er δ er treatmenteffekten. $\hat{\beta}$ og $\hat{\delta}$ estimeres uden at definere og estimere base-line-afgangsraten, da dette ikke behøves pga. afgangsraternes proportionelle struktur.

For at omregne den fundne effekt til fuldtidspersoner, udregnes det, hvor meget behandlingen i alt har forkortet forløbene for populationen af ikke-forsørgende dimittender i 2017.²⁶ Forkortelsen af forløbene, udregnes vha. den forventede varighed for hver ikke-forsørger, j , hvor denne er behandlet, $E[T_j|D_j = 1] = v_{j1}$, og den forventede varighed uden behandling, v_{j0} . Den forventede forkortelse for person j bliver dermed $\Delta v_j = v_{j0} - v_{j1}$.

Under antagelse af en baseline-afgangsraten er stykkevis konstant, kan man vise, at

²⁶ 2017 er valgt, da det er efter reformen og man har estimerede sæsoneffekter fra 2018 og 2019 og starten af 2020. Så skal der kun imputeres sæsoneffekter for sidste del af 2020 og 2021.

$$v_{jd_j} = E[T_j | D = d_j] = \sum_{t=1}^{\infty} S(t, X_j, d_j) = \sum_{t=1}^{\infty} \exp(-\Lambda(t, X_j, d_j))$$

hvor $S(t, X_j, d_j)$ er overlevelsesfunktionen for person j og $\Lambda(t, X_j, d_j)$ er den såkaldte akkumulerede afgangsrate jf. Kalbfleisch, J. D. og Prentice, R. L. (2002).

Hvis man så summerer den forventede forkortelse for alle N dimittender fra 2017, får man deres samlede forkortelse. Da man ikke kan følge folk i uendelig lang tid, summeres der op til 156 uger. Da overlevelsesfunktionen er meget lav efter dette tidspunkt, giver dette en god approksimation af den forventede varighed.

I denne analyse er varigheden målt i uger, så en fuldtidsperson på dagpenge svarer til et forløb på 52,14 uger. Dermed kan man udregne den samlede effekt i fuldtidspersoner ved

$$\frac{\sum_{j=1}^N \Delta v_j}{52,14}$$

Under antagelse af at 2017 er repræsentativt år for steady-state, svarer dette til den strukturelle nedsættelse af antal fuldtidspersoner i et år.

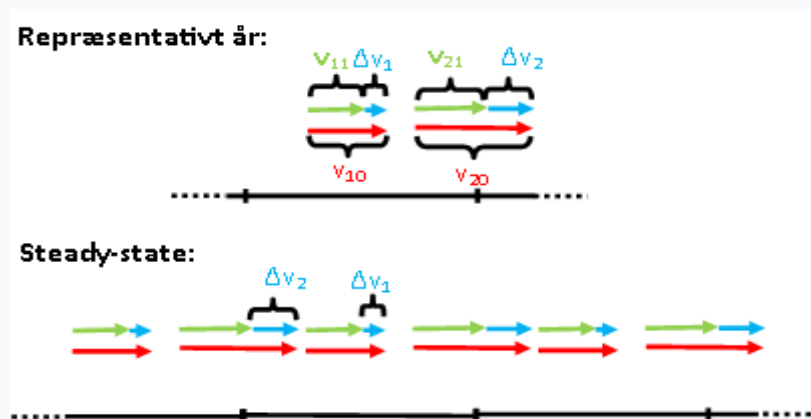
Da der er 0,7 pct. flere dimittender på dagpenge i 2017, justeres den fundne effekt for dette. Desuden benyttes den estimerede årseffekt for 2017, som årseffekt i steady-state.

I *boks B.8.4.1*, er ovenstående eksemplificeret.

Boks B.8.4.1

Illustration af omregning til fuldtidspersoner

Antag, at der er i et år er to forløb, hvor de forventede varigheder med og uden satsnedsættelse er (v_{11}, v_{10}) og (v_{21}, v_{20}) .



Den forventede forkortelse af forløbene er dermed

$$\Delta v_1 = v_{10} - v_{11} \text{ og } \Delta v_2 = v_{20} - v_{21}.$$

Under antagelse om at de to forløb er repræsentative for populationen i steady-state, er den strukturelle, samlede, årlige forkortelse af varigheden på dagpenge $\Delta v_1 + \Delta v_2$.

Hvis (v_{11}, v_{10}) , (v_{21}, v_{20}) er målt i uger, er den strukturelle nedsættelse af antal fuldtidspersoner $\frac{\Delta v_1 + \Delta v_2}{52,14}$.

Hvis man konkret antager, at det ene forløb har en forventet varighed på 20 uger med satsnedsættelsen og 26 uger uden, og at det for det andet forløb er hhv. 32 og 52 uger er $(v_{11}, v_{10}) = (20, 26)$ og $(v_{21}, v_{20}) = (32, 52)$.

Så bliver forløbene forkortet hhv. 6 og 20 uger af satsnedsættelsen, så

$$\Delta v_1 = 26 - 20 = 6 \text{ og } \Delta v_2 = 52 - 32 = 20.$$

Den årlige samlede besparelse i uger er dermed $6 + 20 = 26$ uger.

Den strukturelle nedsættelse af fuldtidspersoner i dagpengesystemet er så $\frac{26}{52,14} \approx \frac{1}{2}$ fuldtidsperson.

B.8.5 Opgørelser

Tabel B.8.5.1

Karakteristika for dimittender over 20 før og efter reform, fordelt på forsørgerstatus

		Ikke-forsørger, Før reform	Ikke-forsørger, Efter reform	Forsørger, Før reform	Forsørger, Efter reform	Ikke-forsørger, Forskel	Forsørger, Forskel
Herkomst	Dansk	83,2	81,9	81,3	80,4	-1,3	-0,9
	Vestlig	8,8	9,7	5,2	5,3	1,0	0,1
	Ikke-vestlig	8,1	8,4	13,5	14,3	0,3	0,8
Familietype	Enlig	56,8	57,5	18,6	18,7	0,6	0,1
	Gift	9,0	7,4	45,3	43,9	-1,6	-1,4
	Par	1,0	1,1	0,1	0,1	0,0	0,0
	Ukendt	33,2	34,1	36,0	37,4	0,9	1,3
Køn	Kvinde	57,0	56,8	72,7	72,5	-0,2	-0,2
	Mand	43,0	43,2	27,3	27,5	0,2	0,2
Uddannelse	Erhverv	18,5	14,4	21,3	20,7	-4,1	-0,6
	Kort vid.	8,2	8,1	7,5	8,3	-0,1	0,8
	Mel. vid.	33,6	33,4	42,2	38,4	-0,2	-3,9
	Bach.	4,3	3,7	1,8	1,5	-0,7	-0,3
Regionalt arbejdsråd	Lang vid.	35,4	40,4	27,2	31,1	5,1	3,9
	Bornholm	0,2	0,2	0,5	0,5	0,0	-0,1
	Fyn	8,0	8,8	10,0	9,5	0,8	-0,5
	Hovedstaden	40,5	39,8	30,9	31,4	-0,8	0,5
	Nordjylland	10,7	10,6	10,4	10,1	-0,2	-0,4
	Sjælland	7,0	6,9	10,8	11,3	-0,1	0,5
	Sydjylland	8,4	8,0	12,1	12,5	-0,4	0,4
Tidl. branche	Vestjylland	4,0	3,4	5,4	5,0	-0,6	-0,4
	Østjylland	21,2	22,4	19,9	19,8	1,2	-0,1
	Bygge og anlæg	3,4	2,7	3,2	2,9	-0,7	-0,3
	Ejendomshandel og udlejning	0,9	1,0	0,9	0,8	0,1	-0,1
	Erhvervsservice	12,9	13,7	9,5	10,9	0,8	1,4
	Finansiering og forsikring	1,0	1,3	0,6	0,7	0,2	0,2
	Handel og transport mv.	23,8	24,3	12,7	14,1	0,5	1,4
	Industri, råstofindvinding og forsyningsvirksomhed	4,3	4,8	3,5	4,0	0,5	0,6
	Information og kommunikation	3,5	4,2	2,1	2,6	0,7	0,5
	Ingen branche	4,9	3,3	8,7	4,3	-1,6	-4,4
Tidl. beskæftigelse	Kultur, fritid og anden service	6,0	6,3	4,2	4,8	0,3	0,6
	Landbrug, skovbrug og fiskeri	0,8	0,7	0,7	0,6	-0,2	-0,1
	Offentlig administration, undervisning og sundhed	34,6	34,3	49,5	51,2	-0,3	1,7
	Uoplyst aktivitet	4,0	3,6	4,5	3,0	-0,4	-1,5
	Alder	26,1	26,2	32,5	32,5	0,0	0,0
Tidl. beskæftigelse	30	26	27	25	-4	-2	
Tidl. løn	5709,2	5490,6	4813,2	4862,8	-218,5	49,6	

Anm.: Tidligere beskæftigelsesgrad og løn er udregnet som gennemsnitlig månedlig beskæftigelse
ift. fuldtidsarbejde og løn året før dimission.

Kilde: Danmarks Statistik, RAM, FLEUR, Tællerdata og DREAM og egne beregninger.

Tabel B.8.5.2
Karakteristika for dimittenddagpengemodtagere i 2016 og 2017, fordelt på forsørgerstatus

		Ikke-forsørger	Ikke-forsørger	Forsørger	Forsørger	Ikke-forsørger	Forsørger
		2016	2017	2016	2017	Forskel	Forskel
Familietype (i pct.)	Enlig	57,4	58,3	18,6	18,5	0,8	-0,2
	Gift	9,1	7,2	45,3	43,8	-1,8	-1,5
	Par	33,5	34,5	36,1	37,7	1,0	1,6
Herkomst (i pct.)	Dansk	83,4	82,1	81,3	81,3	-1,3	-0,1
	Vestlig	8,5	9,3	5,2	5,2	0,8	0,0
	Ikke-vestlig	8,1	8,6	13,5	13,6	0,5	0,1
Køn (i pct.)	Kvinde	57,1	56,9	72,7	72,2	-0,2	-0,5
	Mand	42,9	43,1	27,3	27,8	0,2	0,5
Uddannelse (i pct.)	Erhverv	18,7	13,8	21,3	19,4	-4,9	-1,9
	Kort vid.	8,2	8,1	7,5	8,1	-0,2	0,6
	Mel. vid.	33,7	34,2	42,2	40,6	0,5	-1,6
	Bach.	4,3	3,8	1,8	1,5	-0,5	-0,3
	Lang vid.	35,1	40,1	27,2	30,3	5,0	3,2
Regionalt arbejdsråd (i pct.)	Bornholm	0,3	0,2	0,5	0,4	0,0	-0,1
	Fyn	8,0	8,9	10,0	9,5	0,8	-0,6
	Hovedstaden	40,5	39,8	30,9	30,8	-0,7	-0,1
	Nordjylland	10,7	10,6	10,4	10,7	-0,1	0,3
	Sjælland	7,0	6,9	10,8	11,1	-0,2	0,3
	Sydjylland	8,4	8,0	12,1	12,2	-0,4	0,1
	Vestjylland	4,0	3,3	5,4	5,2	-0,7	-0,2
Østjylland	21,1	22,4	19,9	20,1	1,2	0,3	
Seneste branche (i pct.)	Bygge og anlæg	3,4	2,8	3,2	3,1	-0,6	-0,1
	Ejendomshandel og udlejning	0,9	1,0	0,9	0,9	0,1	-0,1
	Erhvervsservice	12,8	13,7	9,5	11,1	0,9	1,6
	Finansiering og forsikring	1,0	1,3	0,6	0,7	0,3	0,1
	Handel og transport mv.	23,8	24,1	12,7	14,5	0,3	1,8
	Industri, råstofindvinding og forsyningsvirksomhed	4,3	5,0	3,5	4,2	0,7	0,7
	Information og kommunikation	3,5	4,3	2,1	2,4	0,8	0,4
	Ingen branche	4,8	3,0	8,7	3,8	-1,8	-4,9
	Kultur, fritid og anden service	6,0	6,5	4,2	4,7	0,4	0,4
	Landbrug, skovbrug og fiskeri	0,8	0,6	0,7	0,5	-0,2	-0,1
	Offentlig administration, undervisning og sundhed	34,7	34,4	49,5	51,2	-0,4	1,7
	Uoplyst aktivitet	4,0	3,5	4,5	3,0	-0,5	-1,5
	Alder (Gns.)	26,14	26,2	32,5	32,48	0,06	-0,02
Tidl. beskæftigelsesgrad i pct. (Gns.)	30	27	27	25	-3	-2	
Tidl. løn (Gns.)	5753,9	5613,8	4813,7	4898,3	-140,0	84,6	

Anm.: Tidligere beskæftigelsesgrad og løn er udregnet som gennemsnitlig månedlig beskæftigelse ift. fuldtidsarbejde og løn året før dimission.

Kilde: Danmarks Statistik, RAM, FLEUR, Tællerdata og DREAM og egne beregninger.

Tabel B.8.5.3

Resultater fra estimation

Variabel		Koefficient	Hazard-ratio (exp(β))
Behandlingseffekt		0,042** (0,018)	1,042
Forsørger		0,127*** (0,013)	1,135
2. og 3. forløb		-0,167*** (0,014)	0,846
Efter reform		0,115*** (0,029)	1,122
Kvartal	1.	-	-
	2.	-0,083*** (0,01)	0,921
	3.	0,154*** (0,008)	1,167
	4.	-0,08*** (0,01)	0,923
År	2014	-	-
	2015	0,028* (0,014)	1,028
	2016	0,115*** (0,014)	1,122
	2017	0,016 (0,023)	1,016
	2018	0,025 (0,023)	1,025
	2019 og 2020	-	-
Alder	20-25	-	-
	25-30	-0,1*** (0,007)	0,904
	30-35	-0,267*** (0,014)	0,766
	Over 35	-0,235*** (0,015)	0,790
Civilstand	Enlig	-	-
	Gift	0,192 (0,011)	1,212
	Uoplyst	0,037 (0,034)	1,038
	Par	0,152*** (0,007)	1,165
Tidl. besk. Grad		0,286*** (0,022)	1,330
Herkomst	Dansk	-	-
	Ikke-vestlig	-0,446*** (0,012)	0,640
	Vestlig	-0,89*** (0,014)	0,410
Køn	Kvinde	-	-
	Mand	0,059*** (0,007)	1,060

Variabel		Koefficient	Hazard-ratio (exp(β))
Tidl. log(løn)		0,063*** (0,002)	1,065
Uddannelse	Erhverv	-	-
	Kort. vid.	0,179*** (0,017)	1,195
	Mel. vid.	0,598*** (0,014)	1,818
	Bach.	-0,498*** (0,02)	0,608
	Lang vid.	-	-
Tidl. branche	Bygge og anlæg	-	-
	Ejendomshandel og udlejning	-0,614 (0,036)	0,541
	Erhvervsservice	-0,531*** (0,021)	0,588
	Finansiering og forsikring	-0,472*** (0,034)	0,624
	Handel og transport mv.	-0,643*** (0,02)	0,526
	Industri, råstofindvinding og forsyningsvirksomhed	-0,399*** (0,024)	0,671
	Information og kommunikation	-0,591*** (0,025)	0,554
	Ingen branche	-0,867*** (0,027)	0,420
	Kultur, fritid og anden service	-0,649*** (0,023)	0,523
	Landbrug, skovbrug og fiskeri	-0,408*** (0,041)	0,665
	Offentlig administration, undervisning og sundhed	-0,458*** (0,02)	0,633
	Uoplyst aktivitet	-0,514*** (0,025)	0,598
RAR	Bornholm	-	-
	Fyn	-0,209*** (0,063)	0,811
	Hovedstaden	-0,071 (0,062)	0,931
	Nordjylland	-0,205*** (0,063)	0,814
	Sjælland	-0,118* (0,063)	0,889
	Syddjylland	0,011 (0,063)	1,011
	Vestjylland	-0,033 (0,064)	0,968
	Østjylland	-0,156** (0,062)	0,855
År*Udd. Interaktion	2014*(Over bach.)	-	-
	2015*(Over bach.)	0,117*** (0,025)	1,124
	2016*(Over bach.)	0,075*** (0,023)	1,078
	2017*(Over bach.)	0,079*** (0,023)	1,082

Variabel	Koefficient	Hazard-ratio (exp(β))	
	2018*(Over bach.)	0,043* (0,023)	1,044
	(2019 og 2020)*(Over bach.)	0,245*** (0,033)	1,278
(Tidl. besk. grad)*(Over bach.)	0,454*** (0,045)	1,575	
(Tidl. log(løn))*(Over bach.)	-0,018*** (0,002)	0,982	

Anm.: "*" , "***" og "****" indikerer at koefficienten er signifikant på et signifikansniveau på hhv. 10, 5 og 1 pct. "-" indikerer at denne er en referencekategori for de kategoriske variable. Bemærk, at der i nogle tilfælde er flere referencekategorier for en variabel, pga. der er også er interaktionsled i modellen.

Kilde: Danmarks Statistik, RAM, FLEUR, Tællerdata og DREAM og egne beregninger.

Tabel B.8.5.4

Robusthedstjek af den estimerede effekt af satsnedsættelsen

Est. reformeffekt	1,047**	1,042**	1,042**	1,042**	1,041**	1,042**	1,043**	1,041**	1,040**	1,032**
Ren diff.-in-diff.	x									
Grundmodel		x	x	x	x	x	x	x	x	x
Regionalt arbejdsråd			x	x	x	x	x	x		x
Udd. int. med besk. grad og løn			x		x		x	x	x	x
Udd. int. med år			x			x	x	x	x	x
Udd. int. med tidl. branche							x			
Udvidet udd.								x		
Største by i kommunen									x	
Med 2019 population										x

Anm.: Modellen i tabel 8.3 er præsenteret i første kolonne. Grundmodellen indeholder variablene fra tabel 8.3 uden regionale arbejdsmarkedsråd og interaktionsled. Udvidet uddannelse, betyder at uddannelse grupperes i 58 grupper i stedet for kun 6. Indikatorvariablen for største by i beboelseskommune er med som alternativ variable for geografi. 2019-populationen har ikke alle dimittender med fra og med oktober.

Kilde: Danmarks Statistik, RAM, FLEUR, Tællerdata og DREAM og egne beregninger

KAPITEL 9 – Effekten af visualisering af dagpengetællere på Jobnet

9.1 Indledning

Som et led i implementering af dagpengereformen fra 2017, får dagpengemodtagere vist en række oplysninger på Jobnet.dk eller via deres a-kasses hjemmeside om deres ledighedsperiode og dagpengeforbrug – en såkaldt visualisering af udvalgte dagpengetællere.

Visualiseringsredskabet på Jobnet er et simpelt informationsredskab designet til at hjælpe ledige til bedre at forstå de nye dagpengeregler, der har til formål at styrke incitamentet til at tage arbejde i løbet af dagpengeperioden. Visualiseringsværktøjet informerer bl.a. ledige om længden på deres dagpengeperiode, deres muligheder for genoptjening samt potentielle sanktioner.

Forskningsenheden om adfærdsøkonomi på Københavns Universitet har i samarbejde med STAR gennemført et randomiseret kontrolleret forsøg (RCT) som kobles med både survey- og registerdata med henblik på at evaluere effekterne af visualiseringsredskabet.

9.2 Opsummering

Forsøget bestod i, at der udsendt breve til tilfældige udvalgte dagpengemodtagere, der henviste dem til visualiseringsredskabet på Jobnet (se *bilag 1*). Ved at sammenligne dagpengemodtagere, der fik ekstra besked omkring visualiseringsredskabet, med øvrige dagpengemodtagere er det muligt at måle, om redskabet bidrager til at øge dagpengemodtageres viden omkring dagpengesystemet og bidrager til at hjælpe de ledige i job.

Samlet finder evalueringen, at visualiseringsredskabet har signifikante effekter på lediges forståelse af dagpengesystemet. Den øgede forståelse af dagpengesystemet har dog ikke overordnet set nogle effekter på beskæftigelse og indkomst.

I notatet opsummeres forsøgsdesignet og resultaterne, mens en mere detaljeret gennemgang henvises til forskernes working paper "Do Job Seekers Understand the UI Benefit System (and Does It Matter)?" (Altmann, Cairo, Mahlstedt og Sebald, 2021).

9.3 Om forsøget

Forskningsenheden om adfærdsøkonomi på Københavns Universitet har i samarbejde med STAR gennemført et randomiseret kontrolleret forsøg (RCT) med henblik på at evaluere effekterne af visualiseringsredskabet på Jobnet.dk. Redskabet evalueres på to outcome mål: i) Dagpengemodtageres viden om dagpengesystemet og ii) beskæftigelse og løn.

I forsøget indgår bestanden af dagpengemodtagere opgjort marts 2018 (ca. 100.000 ledige).

Visualiseringsredskabet er en del af implementeringsstøtten i relation til dagpengereformen, hvorfor alle dagpengemodtagere har adgang til redskabet, *jf. bilag 9*. Forskerne har evalueret værktøjet i et randomiseret kontrolleret

forsøg ved at forsøge at fremme brugen af værktøjet blandt dagpengemodtagere i en tilfældigt udvalgt gruppe.

En tilfældig andel af de ledige modtog en besked via beskedbakken på Jobnet og efterfølgende kortere opfølgingsbeskeder. Beskederne indeholdt link til visualiseringsværktøjet af dagpengetællere på Jobnet.

En anden tilfældig andel af de ledige modtog beskeder, der ikke indeholdt link til visualiseringsredskabet. Endelig var den sidste andel af de ledige en kontrolgruppe, som ikke fik nogen beskeder.

Ved at sammenligne de forskellige grupper kan virkningen af visualiseringsredskabet måles²⁷.

Studiet viser, at brugen af værktøjet stiger umiddelbart efter at beskeder sendes til ledige i deltagergruppen. Det vurderes derfor, at der er lykkedes at skabe forskel i brugen af værktøjet blandt ledige i deltager- og kontrolgruppe, hvorfor det giver mening at evaluere effekterne heraf ved at sammenholde outcome i de to grupper.

9.4 Resultater

Studiet viser *for det første*, at det generelle kendskab til dagpengesystemet er begrænset. Borgernes kendskab til dagpengesystemet måles ved hjælp af et survey, og på den baggrund konstrueres et vidensindeks, som opsummerer borgernes viden om dagpengesystemet på en række parametre.²⁸ Dagpengemodtagerne er som udgangspunkt i stand til at svare korrekt på ca. halvdelen af spørgsmålene.

Studiet viser *for det andet*, at visualiseringsredskabet har bidraget til at øge borgernes viden om dagpengesystemet. Ledige i deltagergruppen svarer mere korrekt på spørgsmål om dagpengesystemet end ledige i kontrolgruppen. Effekten af visualiseringsværktøjet svarer til en signifikant stigning i andelen af spørgsmål, der blevet besvaret korrekt fra 50,5 pct. til 55,5 pct. svarende til en stigning på 10 pct. sammenlignet med kontrolgruppen...

Den positive effekt af visualiseringsredskabet på dagpengemodtageres viden gælder generelt og for dagpengemodtagere med forskellig ledighedsanciennitet.

Studiet viser *for det tredje*, at der ikke er nogen signifikant effekt af den øgede brug af visualiseringsredskabet på dagpengemodtageres beskæftigelse og løn over et år.

Dog finder studiet at virkningen på beskæftigelsen af den øgede brug af visualiseringsredskabet afhænger af, hvor lang tid den ledige har været på dagpenge. For dagpengemodtagere, der har været ledig i mindre end et halvt år, er der svag, men ikke signifikant, effekt på beskæftigelsen. Modsat findes der en statistisk signifikant negativeffekt af den øgede brug af visualiseringsredskabet på beskæftigelsen for dagpengemodtagere, som har været ledige i mere end ét år.

Studiet finder *for det fjerde*, at den negative beskæftigelsesvirkning for dagpengemodtagere, der har været ledige i mindst år, kan henføres til, at de

²⁷ Brugen af værktøjet stiger 50 pct. ift. perioden før udsendelse af breve.

²⁸ Svarprocenten på survey er ca. 14 pct. (se artiklen bilag A.3 for mere om spørgsmålene).

oftere tager korterevarende job og deltidsjob.²⁹ Det samme gør sig ikke gældende for korterevarende ledige.

Forskerne peger på, at resultaterne skal tages med et forbehold for, at forsøget er gennemført i en periode med forholdsvis lav ledighed, og resultaterne kunne have været anderledes, hvis forsøget havde været gennemført i en periode med højere ledighed.

Litteratur

Altmann et. al., 2021. Do Job Seekers Understand the UI Benefit System (and Does It Matter)? (endnu ikke publiceret).

Bilag 9

Om visualiseringsredskabet på Jobnet

Fra adfærdsøkonomien er der viden om, at kompleksitet kan lede til at folk helt unnlader at træffe valg. Det kan fx betyde, at folk forbliver i status-quo i stedet for aktivt at udføre et nyt valg. Udfordringerne forbundet med at forstå dagpengereformen kan derfor udgøre en barriere for, at handle anderledes. Det kan tænkes, at folk skal forstå mulighederne med "opsparingsmekanismen" og "karens" i dagpengeformen og konsekvenserne heraf samt vide, hvordan de skal finde (små)jobs for at undgå karens for at reformen har effekt (Nielsen og Sebald, 2016).

Visualiseringen af dagpengetællerne forsimples kompleksiteten i dagpengereformen ved at vise, hvor mange arbejdstimer borger har haft, hvor mange dagpengetimer, der er brugt og hvor mange der er tilbage. Tællerne opdateres løbende – fx opdateres tælleren for dagpenge-forbrug omkring den 11. hver måned. Alle job – også småjobs og jobs af kortere varighed – giver mulighed for at spare arbejdstimer op. De opsavede arbejdstimer kan senere 'veksles' til ekstra dagpengetimer. For hver time der arbejdes, får borger to timers ekstra dagpenge opsparat.

Figur B.9.1

Visualisering af optjening af et års forlængelse af dagpengeperiode, dagpenge-forbrug samt opsavede timer



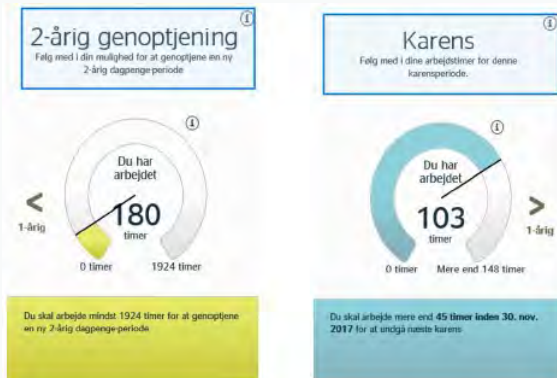
Anm.: Figur B.9.1 viser visualiseringsredskabet på Jobnet.dk vedr. et års forlængelse og dagpengeforbrug.

Kilde: Jobnet.dk.

²⁹ Opgørelsen tager afsæt i en analyse af karakteristika af det første job efter forsøgets start.

Figur B.9.2

Visualisering af optjening af ny dagpengeperiode og karens



Anm.: Figur B.9.2 viser visualiseringsredskabet på Jobnet.dk vedr. 2-årig genoptjening og karens
Kilde: Jobnet.dk

Styrelsen for Arbejdsmarked og
Rekruttering
Vermundsgade 38
2100 København Ø

T. 7221 7440
E-mail. star@star.dk
www.star.dk