

## Dagpengereformen får fortsat flere langtidsledige i beskæftigelse

Der er fortsat stort fokus på de personer, der efter dagpengereformens start har opbrugt deres dagpengeperiode. Men har reformen stadig den ønskede effekt, altså at øge afgang fra dagpengesystemet for ledige med mindre end to års ledighed? Dette notat ser på, om tendenserne fra første halvår 2013, der viste afgang fra dagpengesystemet var øget grundet reformen, stadig er gældende.

### Hovedkonklusioner

- **Dagpengereformen trådte i kraft 1. januar 2013. Siden da har knap 4.000 personer i gennemsnit krydset 2-årsgrænsen i dagpengesystemet hvert kvartal. Alt i alt har der været tale om ca. 23.000 personer.**
- **Antallet af personer, der krydser 2-årsgrænsen, som andel af personer, der krydsede 1-årsgrænsen året forinden, er faldet fra ca. 47 pct. før reformen til omkring 30 pct. umiddelbart efter reformens ikrafttræden. Dette indikerer, at reformen har medvirket til at øge afgang fra dagpengesystemet for ledige med mindre end 2 års ledighed.**
- **Beregningerne tyder på, at reformen har medvirket til at nedbringe antallet af ledige, der krydser 2-årsgrænsen med omkring 13.000 personer sammenlignet med en situation, hvor forholdene på arbejdsmarkedet var lig dem, der var gældende i årene op til dagpengereformens start.**
- **Andelen, som finder arbejde i løbet af de sidste tre måneder inden, de har modtaget dagpenge i to år, er steget fra godt 12 pct. til ca. 25 pct., hvis årene umiddelbart op til og årene efter dagpengereformens start sammenlignes.**
- **I kombination med resultater fra Det Økonomiske Råd peger analyserne på, at reformen har den tilsigtede effekt for langtidsledige. Et fravær af effekt er således ikke alene et argument for at tilbagerulle hele eller dele af reformen.**

### Kontakt

Forskningschef  
Kristian Thor Jakobsen  
Tlf. 3022 6792,  
E-mail: [krj@kraka.org](mailto:krj@kraka.org)

## 1. Baggrund

Som et led i Genopretningsaftalen fra 2010 blev det vedtaget, at afkorte dagpengeperioden fra fire år til to år. De første ledige opbrugte således den nye 2-årige dagpengeperiode i januar 2013. Siden da har der været stor fokus på antallet af personer, der har opbrugt deres dagpengeperiode. Antallet af personer, der har opbrugt deres dagperiode, har således været større end først ventet, og dette har medført en række lempelser i forhold til indfasningen af reformen. Bl.a. er der blevet indført forskellige midlertidige ydelser for de personer, der har opbrugt deres dagpengeperiode.

Den såkaldte "Akutpakke 1" blev gennemført i august 2012 og indeholdt fx, at alle arbejdsløse, der havde seks måneder eller mindre tilbage af deres dagpengeperiode fik et brev fra a-kassen og blev opfordret til at henvende sig til jobberedskabet.. "Akutpakke 2", der inkluderede oprettelsen af akutjobs, blev igangsat samme efterår. Den sidste akutpakke, altså "Akutpakke 3", indførte den særlige uddannelsesydelse, hvor ledige, der opbrugte dagpengeperioden i løbet af første halvår 2013, fik mulighed for at deltage i et uddannelsesforløb på maksimalt 26 uger, hvor der samtidig blev udbetalt, hvad der svarede til maksimalt 60 eller 80 pct. af dagpengesatsen. Slutteligt er der blevet indført en midlertidig arbejdsmarkedsydelse for personer, der har opbrugt deres dagpengeperiode og som ikke modtager den særlige uddannelsesydelse. Ved den seneste finanslovsaftale er der desuden blevet indført en såkaldt kontantydelse for de personer, der ikke længere kan modtage arbejdsmarkedsydelsen og ikke har modtaget overførsler i mere end tre år. Desuden er der fra flere politiske partier ønsket om yderligere justeringer af reformen fx ved at justere på genoptjeningskravet.

Modsat har der ikke været megen fokus på, om tendenserne til at dagpengereformen rent faktisk så ud til at reducere antallet af personer, der var på dagpenge, stadig er gældende (Højbjerg, 2013). Dog har SFI og De Økonomisk Råd (DØR) på det seneste set på udviklingen for hele 2013 (DØR, 2014 og SFI, 2014). I dette notat analyseres det således, hvordan afgang fra dagpengesystemet har været siden reformens start for ledige med to års dagpengeperiode med henblik på at se, om reformen har øget afgang fra dagpengesystemet.

### Boks 1: Det samlede antal personer, der har opbrugt deres dagpengeperiode siden reformens start

Størstedelen af debatten vedrørende dagpengereformen fokuserer på de ca. 45.000 personer, der har opbrugt deres dagpengeperiode siden reformens start i 2013. Denne gruppe personer er således sammensat af dels de personer, der har opbrugt deres 2-årige dagpengeperiode i løbet af det halvandet år reformen har været i kraft samt en række personer, der før reformens start allerede havde befundet sig i dagpengesystemet i mere end 2 år.<sup>1</sup> Det er navnlig denne sidste gruppe af personer, der har medvirket til, at antallet af personer, der er "faldet ud" af dagpengesystemet, blev så relativt stort navnlig i 2013. Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering har lavet en samlet opgørelse over, hvor de personer, der havde opbrugt deres dagpengeperiode senest i maj 2014, befandt sig på arbejdsmarkedet i august 2014:

	Antal	Andel
I beskæftigelse	12.140	26,8
Kontanthjælp/ uddannelseshjælp	6.283	13,9
Arbejdsmarkedsydelse	10.188	22,5
SU	1.386	3,1
Senior job	2.917	6,4
Særlig uddannelsesydelse	296	0,7
Sygedagpenge	2.271	5,0
Barsel	226	0,5
Efterløn mm.	2.086	4,6
Folkepension	638	1,4
Dagpenge/ genoptjent dagpenge	1.327	2,9
Jobrotation	312	0,7
Udvandret	393	0,9
Hverken ydelser eller lønindkomst	4.891	10,8
Rest	8	0,0
I alt	45.362	100

Dette notat fokuserer udelukkende på de personer, der har krydset 2-årsgrænsen i dagpengesystemet (altså den gældende grænse for dagpengeperioden efter reformen ikrafttræden) og medtager således ikke de personer, der fx har opbrugt en længere dagpengeperiode i perioden grundet midlertidige forlængelser mv. Derfor vil antallet af personer, der i denne analyse anføres til at have krydset 2-årsgrænsen i dagpengesystemet siden 2013, kun være en mindre del af det samlede antal personer, der har opbrugt deres dagpengeperiode siden reformens start.

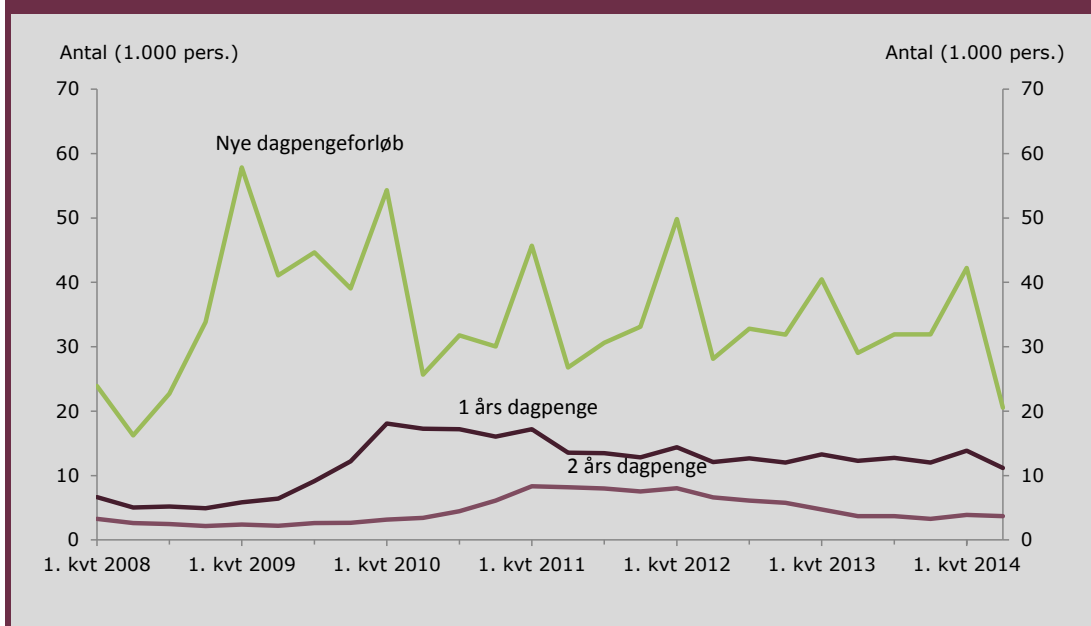
Udviklingen i antallet af ledige, som krydser 2-årsgrænsen, er naturligt afhængig af antallet af ledige, der krydser 1-års grænsen et år tidligere. Samtidig er antallet, der krydser henholdsvis 1 og 2-årsgrænsen, til dels afhængig af antallet af nye dagpengeforløb med henholdsvis et og to års forsinkelse.

<sup>1</sup> Ved reformens indførelse fik disse personer et halvt års udsættelse. Efterfølgende er en del af disse rykket over på nogle af de andre ordninger.

Antallet af nye dagpengeforløb toppede således i 2009, hvilket efterfølgende resulterede i at antallet af personer, der krydsede 2-årsgrænsen toppede to år senere, *jf. figur 1*. Det kan samtidig konstateres, at antallet af personer, der har krydset 2-årsgrænsen, har været nogenlunde konstant omkring ca. 4.000 personer per kvartal i gennemsnit (se boks 1 for nærmere beskrivelse af sammenhængen mellem det samlede antal personer, der har opbrugt deres dagperiode siden reformens start og antallet, der alene har krydset 2-årsgrænsen). Dette er en del flere end de op mod 1.000 personer, der krydsede 4-årsgrænsen hvert kvartal op til reformens start.

Især i første halvår af 2013 var der desuden et større antal ledige, der opbrugte en dagpengeperiode på mellem tre og fire år som følge af den valgte indfasningsmodel af dagpengereformen. Konsekvensen af indfasningen er dog ikke analyseret i dette notat.

**Figur 1. Antal af ledige som krydser forskellige grænser i dagpengesystemet, 2008-2014**



Anm.: Antal som i løbet af et kvartal krydser forskellige grænser i dagpengesystemet.  
 Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks registerdata.

## 2. Afgang fra dagpengesystemet er højere efter reformen

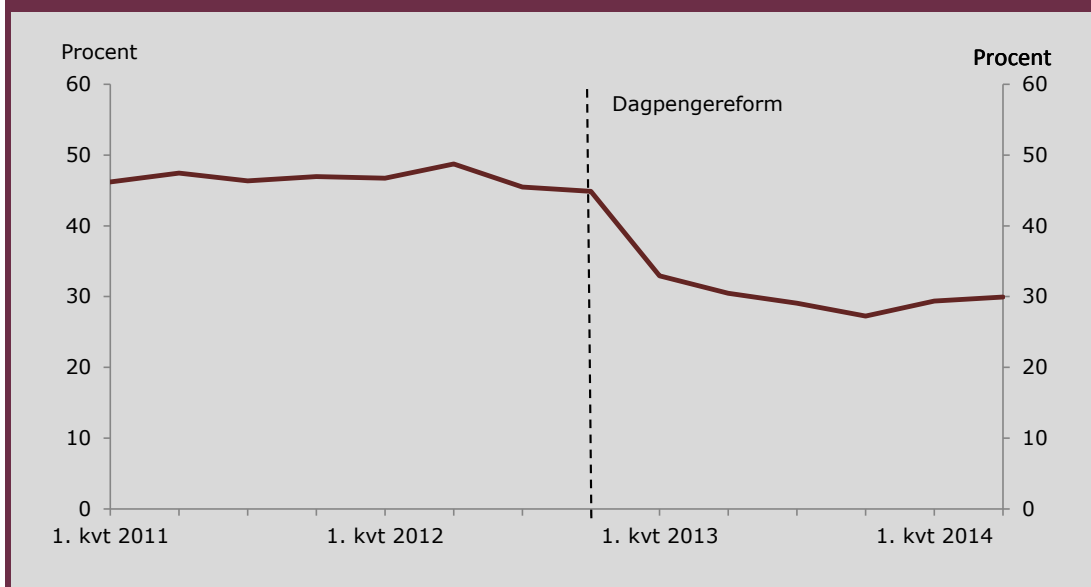
Andelen af toårspassager, dvs. antallet af ledige, der krydser 2-årsgrænsen i et kvartal, som andel af antallet, som krydsede 1-årsgrænse et år tidligere, lå ret konstant på ca. 47 pct. i 2011 og 2012, *jf. figur 2*. Med andre ord krydsede lige knap halvdelen af de personer, der i 2011 eller 2012 krydsede 1-årsgrænsen i dagpengesystemet, 2-årsgrænsen det efterfølgende år.

Denne andel er faldet til et niveau omkring ca. 30 pct. umiddelbart efter reformens start og har været relativt konstant siden da. Dette fald indikerer, at afgang fra dagpengesystemet for ledige med mellem et og to års ledighed har været højere siden 1. kvartal 2013. Det skal dog tilføjes, at niveauet for afgangssandsynligheden i 2013 og frem svarer nogenlunde til niveauet, der var gældende i slutningen af højkonjunkturen i 2008.

Den forøgede afgang i 2013 og 2014 er således sammenfaldende med, at de ledige blev omfattet af den 2-årige dagpengeperiode og må derfor hovedsageligt tilskrives reformen. I perioden fra 2011 til i dag har beskæftigelsen kun været svagt stigende (0,4 pct. per kvartal), og konjunktursituationen har derfor formentlig ikke medført væsentlige ændringer i jobmulighederne for de ledige.

Dette ses også ved det relativt konstante niveau for antallet af personer, der krydser 1-årsgrænsen i dagpengesystemet, *jf. figur 1*.

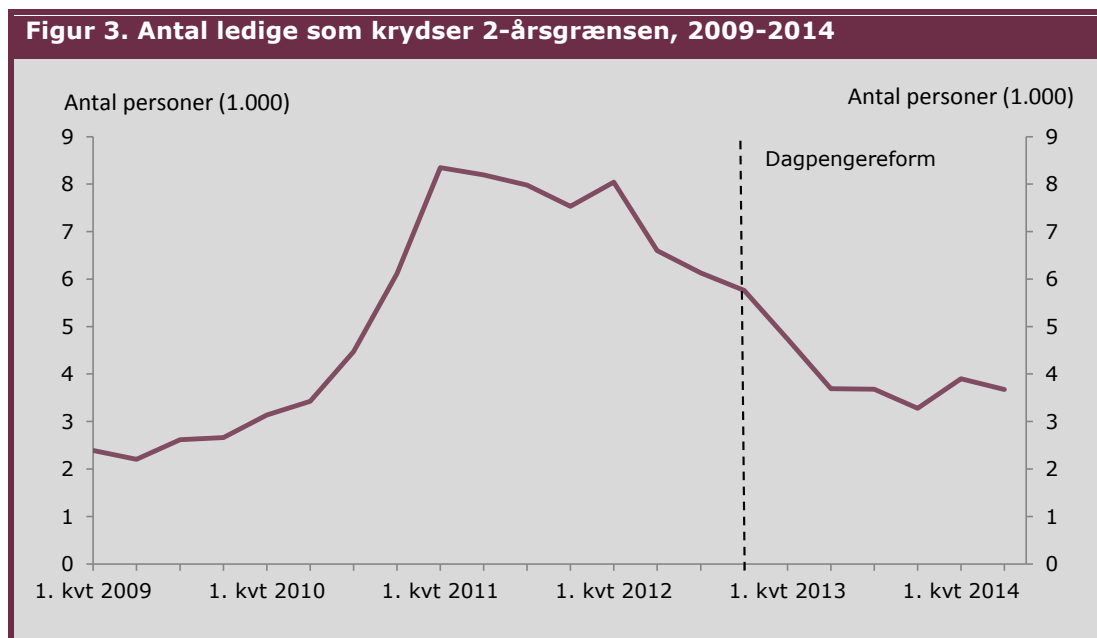
**Figur 2. Andel ledige som krydser 2-årsgrænsen, som andel af de ledige, der krydsede 1-års grænsen året før, 2011-2014**



Anm.: Antallet af ledige som krydser 1-årsgrænsen i forhold til antallet af ledige som et år senere krydser 2-årsgrænsen.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks registerdata.

Således er antallet af personer, der har krydset 2-årsgrænsen i dagpengesystemet, faldet fra 6-8.000 personer per kvartal i årene 2011 og 2012 til et niveau omkring 4.000 personer efter reformens start, *jf. figur 3*. Det relative store antal personer, der har opbrugt deres dagpengeperiode ved reformens start, skyldes derfor til dels også den "pukkel" af personer, der krydsede 2-års grænsen i perioden op til reformens start.



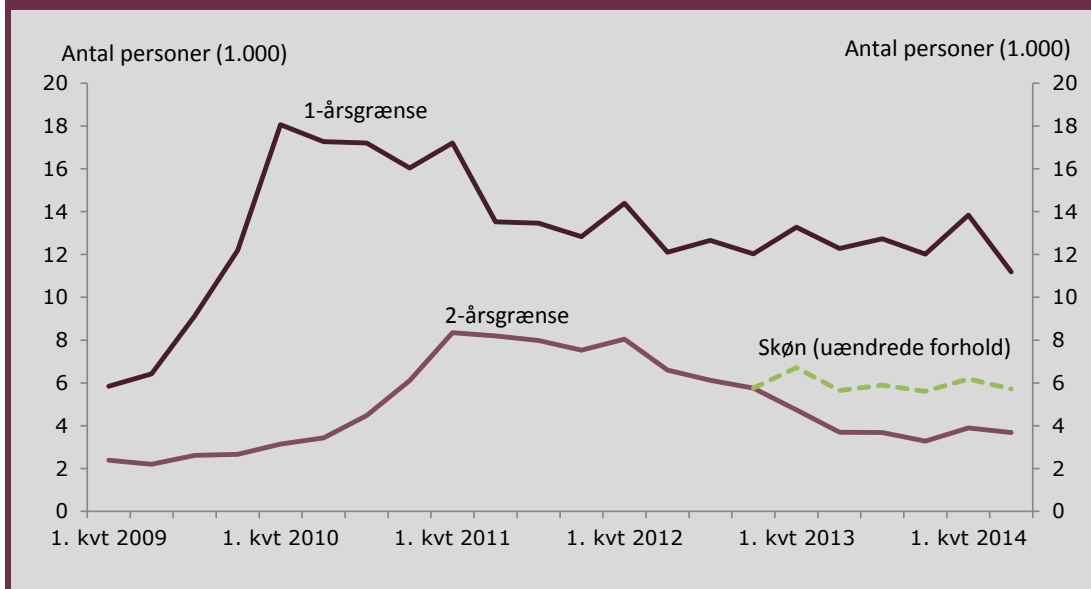
Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks registerdata.

### 3. Skøn for afgang fra dagpengesystemet for 2013/14 uden dagpengereformen

Givet at andelen af toårspassager lå konstant i årene op til reformens start, kan denne andel anvendes til at forudsige, hvor mange personer, der ville krydse 2-årsgrænsen frem til 2. kvartal 2014, givet at forholdene fra før dagpengereformens start stadig havde været gældende. Den gennemsnitlige afgangsrate fra 2011/12 anvendes således til at skønne, hvor mange af de personer, der krydsede 1-årsgrænsen i 2012/13, der også ville have haft en 2 års ledighedsperiode, hvis dagpengereformen ikke havde trådt i kraft.

Det skønnes således, at antallet af personer, der ville have krydset 2-årsgrænsen, fra 1. kvartal 2013 og frem, ville have ligget på et niveau omkring 5.500-6.000 personer per kvartal, *jf. figur 4*. Fra 1. kvartal 2013 og frem har der som sagt været ca. 4.000 personer, der rent faktisk har krydset 2-årsgrænsen, hvilket indikerer, at reformen har medvirket til en øget afgang fra dagpengesystemet af ledige med et til to års ledighed på knap 2.000 personer per kvartal. Samlet set betyder det, at ca. 13.000 personer færre har krydset 2-årsgrænsen sammenlignet med en situation, der var identisk med den gældende, lige før dagpengereformen trådte i værk i 2013. Igen kan ændringer i konjunkturf forholdene dog også være med til at forklare noget af denne forskel. Det skal samtidig understreges, at indførelsen af forskellige midlertidige ydelser for de personer, der har opbrugt deres 2-årige dagpengeperiode, formentlig har påvirket afgang fra dagpengesystemet i negativ retning, således at det faktiske niveau for afgang fra dagpengesystemet rent faktisk ville have været højere, hvis ikke disse ydelser var blevet indført.

**Figur 4. Skøn over antal som vil have opbrugt to års dagpenge, hvis dagpengeperiode fortsat havde været 4 år**



Anm.: I skønnet for fra 1. kvartal 2013 er det antaget, at andelen, som i løbet af et år krydser 2-årsgræsen, er på ca. 47 pct., svarende til den gennemsnitlige faktiske andel for 2011 og 2012. Skønnet er også baseret på en antagelse om uændrede øvrige økonomiske forhold i de to perioder.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks registerdata.

#### 4. Dagpengereformen påvirker afgang til beskæftigelse for personer med lange ledighedsforløb

Kraka har tidligere vist, at længden af dagpengeperioden har betydning for overgangen til beskæftigelse blandt de langtidsledige. Der er således en klar tendens til, at andelen af personer, der afgår fra dagpengesystemet til beskæftigelse, stiger, når personerne nærmer sig slutningen af deres dagpengeperiode uanset dagpengeperiodens længde.

For personer, der blev ledige i 2011 eller senere, steg overgangssandsynligheden, dvs. sandsynligheden for at overgå til beskæftigelse, således markant, når de nærmede sig 2-årsgrænsen, hvilket for dem har været den gældende grænse for dagpengeperiodens udløb, jf. figur 5. Opgørelsen omfatter kun ubrudte ledighedsforløb og medtager ikke personer over 50 år for at undgå, at resultaterne påvirkes af seniorjobordningen.

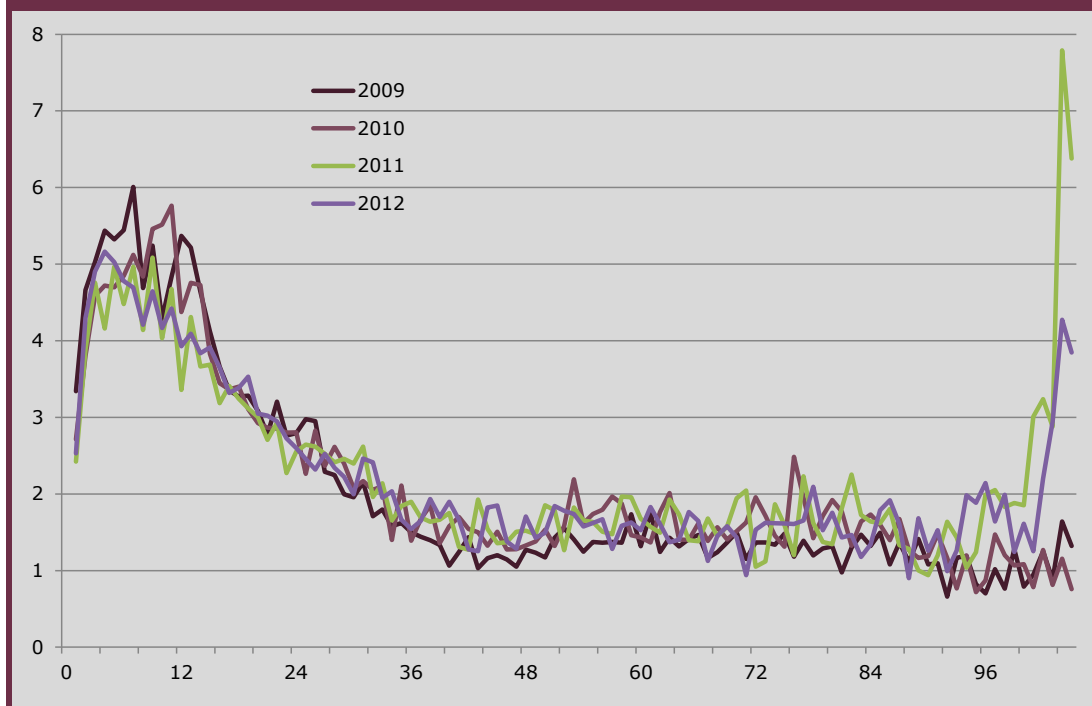
For personer, der ikke var omfattet af en 2-årig dagpengeperiode (i figuren vist ved personer, der blev ledige i 2009/10), var der ikke den samme tendens til, at de i højere grad overgik til beskæftigelse lige omkring 2-årsgrænsen.

For personer under den toårige dagpengeperiode var overgangen til beskæftigelse betydeligt mindre for de, der blev ledige i 1. kvartal af 2012 end i 1. kvartal af 2011.

Således overgik omkring 8 pct. af de ledige fra 1. kvartal 2011 til beskæftigelse lige før deres dagpengeperiode udløb. For ledige fra 1. kvartal 2012 var den tilsvarende andel på godt 4 pct. Dette kan skyldes, at der er blevet indført forskellige midlertidige ydelser (bl.a. midlertidig arbejdsmarkedsydelse svarende 60/80 pct. af dagpengesatsen) for de personer, der opbruger deres 2-årige dagpenget. Allerede i 2013 havde ledige, der opbrugte deres dagpengeperiode, dog adgang til uddannelsesydelser.

Sådanne ydelser kan isoleret set reducere fx søgeintensiteten eller villigheden til at finde beskæftigelse forbundet med store geografiske afstande for personer med lange ledighedsforløb. Med andre ord kan dette være med til at undervurdere beskæftigelseseffekten af dagpengereformen (De Økonomiske Råd, 2014).

**Figur 5. Andel som overgår til beskæftigelse fordelt efter antal dagpengeuger (pct.)**



Anm.: Personer, som starter dagpenge forløb i 1. kvartal i året. Første forløb indtil 5 ugers sammenhængende uden dagpenge. En afgang til beskæftigelsen er defineret som 5 uger uden nogen offentlig ydelse kombineret med en lønindkomst i måneden. Omfatter kun ledige under 50 år.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks registerdata.

De ugentlige overgangssandsynligheder kan omregnes til hvor stor en andel af dem, som har været ledige i  $1\frac{3}{4}$  år, som finder arbejde i de sidste tre måneder af ledighedsforløbet.<sup>2</sup> Reformen har derved primært haft en effekt på overgangen til beskæftigelse for personer med tæt på 2 års ledighed, jf. figur 6.

28 pct. af de personer, som blev ledige i 2011 fandt arbejde i løbet af de sidste tre måneder, inden de ramte 2-årsgrænsen (måned 22-24). For ledige fra 2012 var det 23 pct., jf. figur 6. For ledige fra 2009 og 2010, var det kun ca. 12 pct.

Fordoblingen i andelen, som finder arbejde, vurderes til primært at skyldes den kortere dagpengeperiode og ikke udelukkende er drevet af andre forhold, fx ændringer i konjunktursituationen. Eksempelvis er andelen, som finder arbejde tidligere i ledighedsforløbet, fx

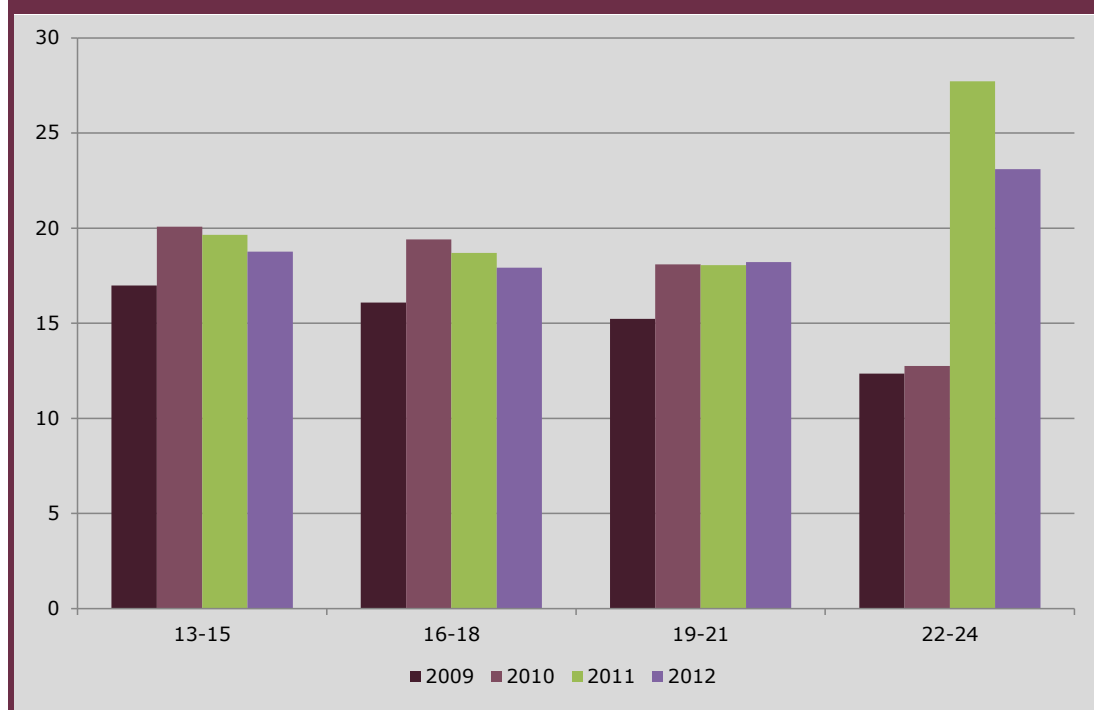
<sup>2</sup> Overgangssandsynligheden er beregnet på baggrund af en definition, der tilsiger, at personer skal have været selvforsørgende (ikke modtaget offentlige ydelser) i fem uger, samtidig med at de skal have haft lønindkomst i den pågældende måned. Størrelsen af lønindkomsten er ikke af betydning i denne henseende, hvilket i princippet kan medføre, at personer med kun en times beskæftigelse bliver talt med som overgået til beskæftigelse, hvis de samtidig ikke har modtaget nogen offentlige ydelser. Dette kan derved overvurdere overgangen til beskæftigelse.



i måned 19 til 21, ikke væsentlig forskellige for personer, som blev ledige i årene op til og årene efter dagpengereformens start.

Hvis der ses på overgangen til beskæftigelse blandt personer med kortere ledighedsforløb, var overgangsraten højere for korttidsledige ledige fra 2009/10 end fra 2011/12. Til trods for dette er den samlede overgang til beskæftigelse stadig større for ledige fra perioden 2011/2012 primært grundet den markant højere overgangssandsynlighed for ledige med mere end 1¾ års ledighed. Det er samtidig blevet vist, at effektens størrelse på det strukturelle niveau for beskæftigelsen svarer nogenlunde til det, der var forventet af Arbejdsmarkedskommissionen (DØR, 2014).

**Figur 6. Andel som er i arbejde i løbet af 3 måneder på forskellige tidspunkter i dagpengeforløbet**



Anm.: Andel som finder arbejde i løbet af tre måneder blandt ledige, der har modtaget dagpenge i hhv. 13, 16, 19 og 22 måneder. Personer, som starter dagpenge forløb i 1. kvartal i året. En afgang til beskæftigelsen er defineret som 5 uger uden offentlig ydelse kombineret med en lønindkomst i måneden. Omfatter kun ledige under 50 år.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks registerdata.

For de personer, der efter dagpengereformens start har opbrugt deres dagpengeperiode og efterfølgende er kommet i beskæftigelse, har den gennemsnitlige arbejdstid været mere end 30 timer (Agenda, 2014). Dette indikerer, at de personer, der i denne analyse er opgjort til at være afgået fra dagpengesystemet til beskæftigelse, ikke i overvejende grad er personer, der arbejder relativt få timer.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Samtidig er der også personer, der pga. opgørelsesmetoden i denne analyse ikke tælles med som overgået til beskæftigelse. Således vil enhver person, der har modtaget en offentlig ydelse i en uge, hvor de samtidig også har været beskæftiget, være opgjort som værende ikke-selvforsørgende og derved blive set bort fra. Desuden vil personer, der har modtaget feriedagpenge i ugerne efter overgangen til eventuel beskæftigelse også blive set bort fra. Disse faktorer er således med til at undervurdere overgangen fra dagpengesystemet til beskæftigelse.

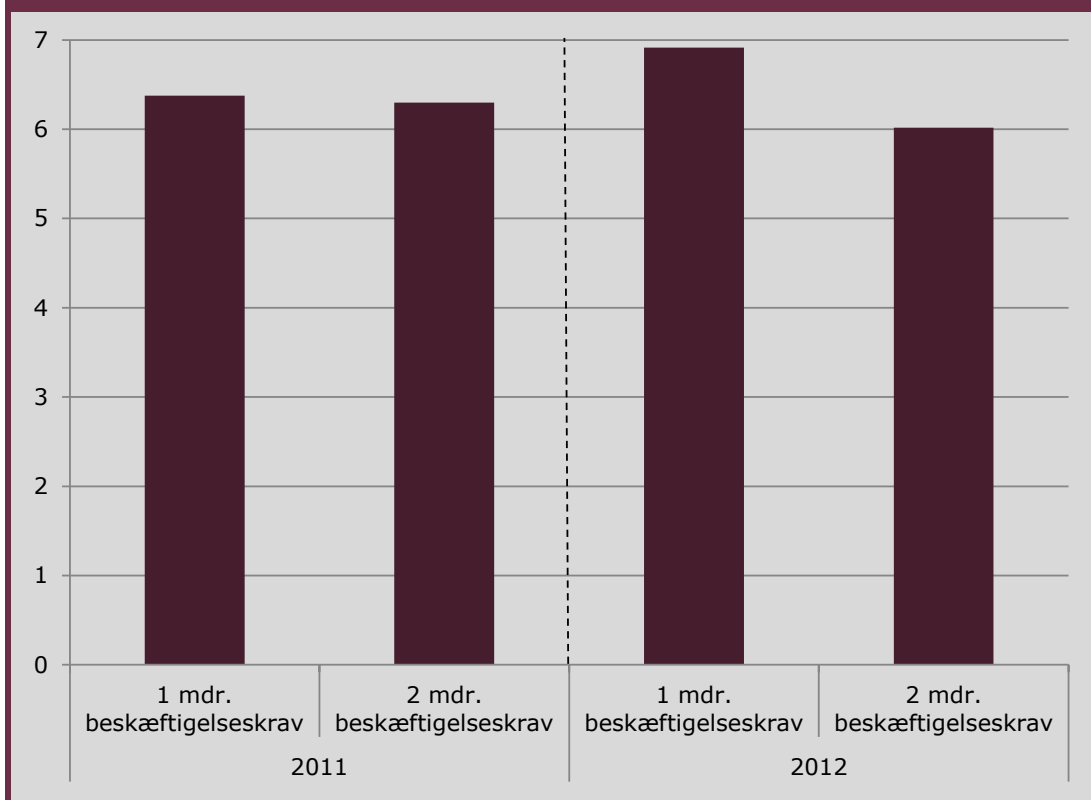
## 5. Betydning af løntilskudsforløb for afgangen til beskæftigelse

SFI (2014) angiver, at overgangen fra dagpengesystemet til beskæftigelse også kan være overvurderet, da der sker en mekanisk overgang til beskæftigelse for personer i løntilskudsforløb, hvor dagpengeperioden udløber. Ifølge SFI opstår "*muligheden for fejlregulering, idet personer i løntilskud får udbetalt løn fra arbejdsgiveren. Da der betales arbejdsmarkedsbidrag af denne løn, vil måneder, hvori den ledige har deltaget i løntilskud, registreres som måneder med beskæftigelse. Dette betyder, at personer, der er i løntilskud i samme måned som dagpengeperioden udløber, automatisk registreres som værende afdækket til beskæftigelse i samme uge, som dagpengeperioden ophører, hvis ikke de fortsætter på anden offentlig indkomstoverførsel, uanset om de har opnået beskæftigelse*".

For at justere opgørelsen for denne eventuelle mekaniske overgang fra dagpenge til beskæftigelse for personer i løntilskudsforløb henimod slutningen af deres dagpengeforløb, kan kravet til at blive defineret som overværende overgået til beskæftigelse skærpes for disse personer. Fx kan det kræves, at personer, der overgår direkte fra et løntilskudsforløb til beskæftigelse, skal være selvforsørgende i to måneder samt have lønindkomst i to måneder for at blive talt med som værende overgået til beskæftigelse.

Langt de fleste ledige fra 2011/12, der er overgået direkte til beskæftigelse fra et løntilskudsforløb i løbet af de sidste tre måneder af deres dagpengeperiode, opfylder faktisk også dette skærpede krav til beskæftigelsesdefinitionen, *jf. figur 7*. Med andre ord er langt de fleste, der overgår fra et løntilskudsforløb til beskæftigelse, selvforsørgende og har en lønindkomst i de efterfølgende to måneder. Dvs. den mekaniske effekt påpeget af SFI er af beskeden størrelse.

**Figur 7. Andel, som er i arbejde umiddelbart efter endt løntilskudsforløb, i løbet af de sidste 3 måneder i dagpengeforløbet opdelt efter beskæftigelseskrav på hhv. 1 og 2 måneders beskæftigelse (pct.)**



Anm.: Andel som finder arbejde i løbet af tre måneder blandt ledige, der har modtaget dagpenge i 22 måneder. Personer, som starter dagpenge forløb i 1. kvartal i året. En afgang til beskæftigelsen er defineret som hhv. 5 og 9 uger uden offentlig ydelse kombineret med en lønindkomst i de pågældende måneder. Omfatter kun ledige under 50 år.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks registerdata.

## 6. Litteraturliste

Agenda, 2014. Høj arbejdstid blandt de der får job efter opbrugt dagpengeret. Af Schaarup, J.S. og Ravn, L.T. Dansk Arbejdsgiverforening (DA).

De Økonomiske Råd, 2014. Dansk økonomi – efterår 2014.

Højbjerg, A., 2013. Dagpengereformen virker - status efter et halvt år. Kraka.

SFI, 2014. Konsekvenser af dagpengeperiodens halvering – En kvantitativ undersøgelse af effekten for ledige. Af Jonassen, A.B.