

# 1. KONKLUSIONER

Med dagpengereformen ønskede man at skabe et nyt dagpengesystem.

Man havde tre overordnede mål med reformen. *Det første* var at skabe større tryghed for den enkelte forsikrede ledige – ikke mindst om dennes ret til dagpenge. *Det andet* var at øge fleksibiliteten, hvilket konkret ville sige, at trygheden skulle skabes på en måde, så den i højere grad ville understøtte ledige i at tage alt arbejde, der udbydes på sædvanlige danske løn- og ansættelsesvilkår, herunder også arbejde på få timer og til en lav løn. *Det tredje* var at modernisere dagpengesystemet, så det blev enklere og mere gennemskueligt for de ledige og lettere for a-kasserne at administrere, digitalisere og automatisere.

Et mere gennemskueligt system skulle sikre tryghed og få den ledige til i højere grad at handle på de incitament, der blev indbygget i systemet.

Her 4 år efter reformen har vi set på, om målet er nået ift. reformens mest centrale dele – om reformen lever op til dét, man ønskede at opnå ift. tryghed, fleksibilitet og modernisering.

## Tryghed

Målet om at skabe større tryghed for *den enkelte forsikrede ledige* er langt hen ad vejen nået.

Det skaber tryghed, at der med den fleksible genoptjening er givet mulighed for en étårig forlængelse af dagpengeretten – og at det nu kun er de dagpengetimer, der faktisk udbetales, der forbruger af retten til dagpenge. For mange ledige ligger der også en tryghed i, at dagpengene udbetales månedsvist til udgangen af en måned.

Målet er dog ikke nået hele vejen rundt. For at opnå tryghed i dagpengesystemet kræver det, at der ikke er regler, der er tilfældige eller rammer skævt. Det skaber f.eks. utryghed, at der er ledige, der får beregnet en meget lav sats, selv om de har levet op til intentionen om at tage alt arbejde, også arbejde af kortere varighed og til en lav løn i løbet af dagpengeperioden.

Herudover skaber det utryghed, hvis de ledige ikke kan gennemskue deres rettigheder i dagpengesystemet, og ikke kan gennemskue *hvad de vil få udbetalt i dagpenge i de måneder, de er ledige*. Og det kan ledige ofte ikke. Belægningsregler, mindeudbetalingsregler og fradragsregler er alt for svære at gennemskue og har urimelige og uforståelige konsekvenser for dagpengeudbetalingen for mange ledige. Det samme har karensreglerne. Utrygheden rammer særligt dem, der ikke bliver ledige til den 1. i måneden eller ikke er ledige i hele måneden, men går ind og ud af systemet, f.eks. på grund af arbejde.

Utrygheden rammer også ift. de supplerende dagpenge – da de ledige, der tager alt arbejde i en måned, herunder også arbejde på få timer og til en lav løn, forbruger mere af deres ret til supplerende dagpenge, end de ledige der tager et fast arbejde på fuld tid til den 1. i måneden.

*Der er derfor grund til at se på, hvordan man skaber reel tryghed for alle ledige ift. disse dele af reformen.*

### **Fleksibilitet**

Det er svært at sige, om man med reformen generelt har nået målet med at skabe tryghed gennem mere fleksibilitet – og dermed skabe øget incitament for de ledige til at tage alt arbejde igennem hele dagpengeperioden. Det er der dog ikke noget, der umiddelbart indikerer.

Ift. satsberegningen kan vi med sikkerhed sige, at målet om tryghed gennem fleksibilitet og incitamentsskabelse *ikke* er nået. Mange ledige risikerer, særligt ved en genindplacering, at få beregnet en meget lav sats, netop *fordi* de har taget alt arbejde, særligt arbejde på få timer og til en lav løn, i deres dagpengeperiode. Med reformen ville man ellers sikre, at ingen ledige blev ramt satsmæssigt af at tage arbejde.

Målet må dog siges at være nået ift. forbrug af dagpengene i timer. Forbrugsreglerne står ikke længere i vejen for incitamentet til at tage alt arbejde, også arbejde på få timer og til en lav løn. Timeforbruget har skabt såvel tryghed som fleksibilitet for de ledige.

Om målet er nået, så flere ledige arbejder mere gennem hele dagpengeperioden på grund af den fleksible genoptjening, må en kvantitativ effektanalyse vise.

Langt de fleste ledige vil bare gerne i arbejde. Der er ikke for a-kasserne noget, der indikerer, at de ledige tager mere arbejde end tidligere, fordi der er givet mulighed for at arbejde sig til en fleksibel forlængelse af dagpengereetten med op til 1 år.

Der er heller ikke noget, der for a-kasserne indikerer, at de ledige får mere arbejde, så de kan undgå den løbende karens – selv om denne skulle give de ledige et *direkte økonomisk incitament* til i endnu højere grad end tidligere at tage alt arbejde. Eller at de ledige trækker mindre på dagpengesystemet på grund af karensreglerne og regler om afkortning af dagpengeperioden som sådan.

Hvis en kvantitativ effektanalyse ikke dokumenterer en adfærdseffekt af den løbende karens og af afkortningen af dagpengeperioden, er der reelt *ingen incitamentsmæssig grund* til at fastholde karens og afkortning i dagpengesystemet.

Med reformen blev der indlagt ekstra tryghed gennem fleksibilitet ift. de supplerende dagpenge – nemlig ved at de ledige kan arbejde sig til en længere ret til supplerende dagpenge og til løbende genoptjening af en ny supplerende dagpengeret.

For de medlemmer, der faktisk opnår ret til en forlængelse i op til 12 uger, ligger der bestemt en tryghed i det. Men det er næppe forlængelsesreglerne, der har fået disse medlemmer til at arbejde mere. Reglerne om de supplerende dagpenge, og ikke mindst om forlængelse og løbende genoptjening, er blevet så komplekse, at nærmest ingen ledige nu kan gennemskue, hvad der skal til for at forlænge eller genoptjene. Og kan man ikke gennemskue reglerne, kan man ikke handle derefter. Så er det noget andet, man handler på.

*Der er al mulig grund til at se på, om den fleksibilitet, der er skabt med reformen, er reel – og rette op på de regler, som ikke er med til at give de ledige incitament til at tage alt arbejde. Som det blev forudsat med reformen.*

Med dagpengereformen ønskede man at give den enkelte ledige et bedre overblik over sine dagpengerettigheder.

Overblikket skulle bl.a. understøtte den ledige i at handle i tråd med de incitament, der blev givet i reformen, dvs. have en egentlig adfærdseffekt. Herudover skulle overblikket understøtte jobcentre og a-kasser i at tilrettelægge en indsats, som tager afsæt i den lediges dagpengemæssige situation.

For at kunne give den ledige, jobcentre og andre dette overblik har a-kasserne måtte opbygge et omfattende dagpengeindberetningssystem ("tællerne").

Om der reelt ligger en adfærdseffekt i overblikket for den ledige må en eventuel særskilt kvantitativ effektanalyse af tællerne vise. Der er dog ikke noget for a-kasserne, der indikerer det. Systemet er alt for komplekst og sammensat til det. En sådan analyse må også vise i hvilket omfang jobcentrene anvender tællerne i indsatsen for de ledige.

Med tællerne er det blevet helt centralt, at der administreres ensartet i a-kasserne – og at systemerne sættes ens op, så de tilkender rettigheder på samme grundlag og efter samme tolkning af reglerne samt beregner f.eks. indkomst og timer ens helt ned på decimaler. Det stiller krav. Krav til a-kasserne og deres IT-leverandører. Men også krav til lov- og regeludsteder. Om at holde antallet af nye særregler og ordninger, som *ikke* passer ind i systemet og i tællerne, nede på et minimum. Om at fastsætte klare og entydige regler, som man kan bygge systemerne rigtigt op omkring. Om ens tolkning af reglerne i *alle dele* af STAR, og om offentliggørelse af disse tolkninger og sikring af, at tolkningerne løbende finder vej til bekendtgørelser og vejledninger, så de er direkte hjemlet i reglerne og kommer ud i alle led af administrationen.

De krav leves der *ikke altid* eller *ikke altid i tilstrækkelig grad* op til i dag.

*Der er grund til at se på, hvad man egentlig vil med tællerne – og om man vil investere dét, der skal til for at have dem. Og der er grund til at se på, om man får det ud af tællerne, man ønskede, herunder om de ledige – og alle andre – reelt får det overblik, man ønskede med reformen.*

## Modernisering

Med reformen ville man modernisere dagpengesystemet, skabe et mere enkelt system baseret på registerdata, hvor administrationen kunne digitaliseres og automatiseres. Og hermed ville man også give a-kasserne administrative lettelser.

Der er med dagpengereformen *ikke* blevet skabt et mere enkelt dagpengesystem. Tværtimod. Det mål er *ikke* nået.

A-kasserne havde allerede inden dagpengereformen en høj digitaliserings- og automatiseringsgrad. Og administrationen var på flere områder registerbaseret. Alligevel er der med reformen skabt et mere digitaliseret og automatiseret system, hvor *endnu flere administrationsområder* nu baserer sig på registerdata.

Men digitaliseringen og automatiseringen har ikke givet a-kasserne de administrative lettelser, man kunne ønske sig. Reglerne er for komplekse – og kan ofte ikke digitaliseres fuldt ud. Heller ikke den registerbaserede administration har vist sig uproblematisk. Administrative lettelser forudsætter, at der skabes enklere regler med ens principper og metoder på tværs, og at der skabes gode rammer for en registerbaseret administration på de områder, hvor data er egnede til det. Ikke alle områder er lige egnede til en registerbaseret administration.

Efter at have administreret reglerne om månedskontrollen i snart 4 år siger a-kasserne samstemmende, at kontrolområdet er ét af disse områder. De data, der er i indkomstregisteret, egner sig ikke i tilstrækkelig grad til at kontrollere udbetalinger på. De er ikke skabt til kontrol – og i kontrolmæssig henseende har de ikke tilstrækkelig "validitet". Selv om kontrollen er automatiseret, bruger a-kasserne derfor *hver eneste måned* urimeligt og uforholdsmæssigt mange ressourcer på *manuelt* at behandle kontrolsager – sager der ofte ikke skal ske en efterregulering eller kun en mindre efterregulering i.

*Der er grund til at evaluere kontrolmodellen særskilt – og som minimum justere modellen for at mindske antallet af manuelt behandlede sager. Herudover er der grund til i forbindelse med en gennemskrivning af loven at forenkle dagpengesystemet med henblik på at lette administrationen og høste reformens forudsatte digitaliserings- og automatiseringspotentialer.*

## Et robust dagpengesystem – Corona-situationen

2020 har vist alle, hvor vigtigt det er, at vi har et godt dagpengesystem. Og hvor vigtigt det er, at vi har a-kasserne til at udbetale dagpenge til de ledige.

I 2020 er det blevet tydeligt for enhver, at dele af det dagpengesystem, der er bygget op med dagpengereformen, ikke er tilstrækkelig robust over for større, pludselige udsving på arbejdsmarkedet med mange ledige på samme tid. Selv om Corona-situationen er speciel, ser vi her ind i, hvordan de ledige i dagpengesystemet vil være stillet ved fremtidige udsving i konjunkturerne, hvor der måske ikke er udsigt til, at arbejdsmarkedet retter sig lige så hurtigt som det forventes efter Corona.

Den manglende robusthed peger lige ned i de dele af reformen, hvor man ikke er i mål. Hvor intentionerne fra 2017 ikke er nået. Eller hvor det er svært at se en begrundelse for reglerne. Det gælder ikke mindst ift. satsberegningen. Men også ift. eksempelvis de belægnings- og fradragsregler, der ligger til grund for udbetalingen, for karenser og de supplerende dagpenge mv.

*Det er langt at foretrække, at man styrker systemet og arbejder på at sikre, at det fremover er tilstrækkeligt robust, frem for at man i årene fremover igen og igen må sætte ind med midlertidige suspensioner, forlængelser og undtagelser til gældende regler.*

## Forslag til justering af reglerne

A-kasserne og Danske A-kasser kommer i denne evaluering med en række forslag, som vil styrke systemets robusthed. Forslagene ligger i tråd med de intentioner og formål, der var med reformen – og vil medvirke til at realisere det potentiale, der ikke er blevet realiseret med reformen, fordi reglerne ikke virker eller virker modsat af, hvad man i sin tid ville.

Der er med de fleste forslag tale om, at man gennem *mindre regeljusteringer* kan opnå den ønskede effekt, herunder øge incitamentet for ledige til at tage alt arbejde. Og bevare trygheden. Hertil kommer, at man med forslagene vil kunne forenkle regler og administration.

Forslagene er beskrevet på de kommende sider og i bilag 1 til denne evaluering.