

146

Dagpengereformer og flexicurity i forandring

Mikkel Mailand

April 2015

ISBN 978-87-93320-03-1

Forskningscenter for
Arbejdsmarkeds- og
Organisationsstudier

Sociologisk Institut
Københavns Universitet
Øster Farimagsgade 5
1014 København K
Tlf: 35323299
Fax: 35323940
faos@sociology.ku.dk
www.faos.dk



Indholdsfortegnelse

Indholdsfortegnelse	Error! Bookmark not defined.
1. Introduktion	3
2. Flexicurity og arbejdsløshedsunderstøttelse generelt	4
2.1 Flexicurity i forskellige varianter	4
2.2 Usikkerhederne om flexicurity	5
2.3 Hypoteser om effekter af generøs arbejdsløshedsunderstøttelse	6
3. De seneste år: krise, dagpengereform og respons herpå	8
3.1 Krisen og flexicurity-modellen.....	9
3.2 Ændringerne i dagpengesystemet og relaterede ydelser.....	10
3.3 Arbejdsmarkedets parters reaktioner.....	12
4. Effekter af ændringerne	14
4.1 Effekten på indkomstsikkerheden	14
4.2 Effekten på fleksibiliteten	18
4.3 Effekt på mobilitet og jobsøgning	19
4.4 Effekten på den sociale lighed.....	20
5. Atypisk ansatte: En overset gruppe i flexicurity-modellen?	21
5.1 Hvem og hvor mange er de atypisk ansatte?	21
5.2 Hvilke atypisk ansatte udgør en dagpengeudfordring og hvordan?	24
5.3 HK-grupperne blandt de atypisk ansatte og dagpenge	27
6. Opsummering og konklusion	28
Referencer.....	32

1. Introduktion

Som en central del af den danske velfærdsstat har dagpengesystemet længe påkaldt sig megen opmærksomhed både fra politikere, arbejdsmarkedsorganisationer og samfundsforskere. Det er en opmærksomhed, der ikke er blevet mindre i de seneste år. Det skyldes dels interesse for effekten af en række reformer af systemet, der gradvist har reduceret den maksimale dagpengeperiode og gjort genoptjening af dagpengereetten vanskeligere. Men det skyldes også, at dagpengesystemet fra midten af 00'erne blev en del af forståelsesrammen af det danske arbejdsmarked, kendt som flexicurity. Flexicurity beskriver i den mest almindelige forståelse af begrebet, hvordan kombinationen af liberale afskedigelsesregler, et højt dagpengeniveau og en aktiv arbejdsmarkedspolitik har skabt et mobilt og velfungerende arbejdsmarked i Danmark. Hvordan dagpengereformerne har påvirket flexicurity-modellen, og hvad den økonomiske krise har betydet for begge - har været centrale spørgsmål i debatterne.

Formålet med projektet 'dagpengereformer og flexicurity', finansieret af HK-Danmark, er at samle op på eksisterende viden og forskning om dagpengesystemets rolle for den danske flexicurity-model med særligt fokus på udviklingen i indeværende årti og perspektiverne i forhold til den dagpengereform, der forventes at følge efter at Dagpengekommissionen afslutter sit arbejde i løbet af 2015. Herunder skal udfordringer for modellen som følge af den økonomiske krise og den sidste dagpengereform analyseres og diskuteres, ligesom udfordringen fra atypisk ansatte (generelt og blandt HK's medlemmer) skulle afdækkes. Studiet opdaterer og videreudvikler til en vis grad analyserne fra mit forskningsnotat 'Dagpengesystemet og flexicurity-modellen' (Mailand 2010). Projektet blev afrapporteret i to korte delrapporter, der er skrevet sammen i dette samlede forskningsnotat. Notatet her er identisk med de endelige versioner af de to delrapporter, der blev færdiggjort i april 2015, med undtagelse af afsnit 4.1. Ændringerne i dette afsnit er der redegjort for i afsnittet.

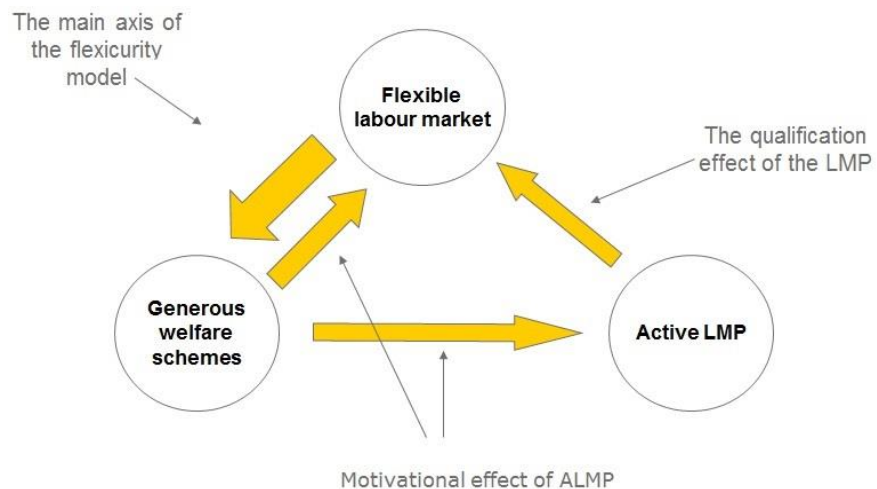
Metodisk bygger projektet på analyser af lovgivning og politiske udspil, diverse andre policy-papirer, akademisk litteratur samt offentlig tilgængelig statistik. Rapporten er opbygget således, at indledningen efterfølges af en generel beskrivelse af, hvilken rolle arbejdsløshedsunderstøttelse spiller for flexicurity. Det tredje afsnit indeholder en præsentation og diskussion af de seneste års ændringer i flexicurity-modellen som følge af krisen, dagpengereformen og andre faktorer, mens det fjerde afsnit diskuterer disse ændringers effekter på forskellige flexicurity-relevante forhold. Det femte afsnit opsummerer de vigtigste resultater.

2. Flexicurity og arbejdsløshedsunderstøttelse generelt

2.1 Flexicurity i forskellige varianter

Den mest kendte flexicurity-model er en forståelsesramme af vigtige dele af det danske arbejdsmarkeds dynamik. Modellens kerne er i den mest anvendte version af modellen ('den gyldne trekant'), at en begrænset hyr-og-fyr-regulering (regulering af ansættelser og især afskedigelser) eksisterer i en balance med generøse velfærdsydelse - først og fremmest arbejdsløshedsdagpenge. De generøse ydelser har ifølge modellen bl.a. den effekt, at der ikke i stort omfang er blevet stillet spørgsmålstejn ved den liberale regulering – og omvendt. I 1990'erne tilførtes denne balance så en udbygget aktiv beskæftigelsespolitik, der via motivations- og kvalifikationseffekter angiveligt har hjulpet ledige tilbage i job og understøttet det mobile arbejdsmarked. Alt i alt skabtes på denne måde et arbejdsmarked med en høj mobilitet og jobomsætning (se fx Madsen 2006).

Figur 2.1 Den danske flexicurity-model – Den gyldne trekant



Kilde: Madsen (2006)

Nyere versioner af modellen har koblet erhvervs- og efteruddannelsessystemet på som et fjerde element. Erhvervsuddannelserne med fokus på branchespecifikke kompetencer øger ifølge denne version af modellen arbejdstagernes beskæftigelsesegnethed, og det overvejende offentligt finansierede efteruddannelsessystem kompenserer for, at virksomhederne på grund af de mange job-

skifter (den høje mobilitet) underinvesterer i efteruddannelse (fx Madsen 2014)¹.

Der er dog også andre udgaver af flexicurity end den danske. Det var hollandske forskere, der med inspiration fra hollandske embedsmænd var de første der startede med at anvende begrebet. Fra deres hånd blev særligt den såkaldte 'Wilthagen-matrix' anvendt (Wilthagen & Tros 2004). Den viser kombinationer af former for fleksibilitet og sikkerhed. Der er tale om fire former af hver. Flexibilitetsformerne er:

- Ekstern numerisk fleksibilitet (rekruttering af ansættelse og afskedigelse)
- Intern numerisk fleksibilitet (arbejdstid, overtid, deltid, etc.)
- Funktionel fleksibilitet ('multi-tasking', fleksibel arbejdsorganisering)
- Lønflexibilitet (fx, kvalifikations eller præstationsafhængig løn)

De fire sikkerhedsformer udgøres af :

- Jobsikkerhed (sikkerhed for at bevare et job hos en bestemt arbejdsgiver)
- Beskæftigelsesikkerhed (sikkerhed for fortsat at være i beskæftigelse)
- Indkomstsikkerhed (sikkerhed for at bevare indkomst under ledighed)
- Kombinationssikkerhed (sikkerheden for at kunne kombinere lønnet beskæftigelse med andre former for aktiviteter og forpligtelser).

Denne forståelse af flexicurity er bredere end den danske flexicurity model, og sidstnævnte dækker da også kun nogle af de otte former for fleksibilitet og sikkerhed, primært numerisk fleksibilitet, indkomstsikkerhed og beskæftigelsesikkerhed².

2.2 Usikkerhederne om flexicurity

Når flexicurity-modellen ovenfor blev kaldt for en 'forståelsesramme', er det bl.a. fordi, at der kan stilles spørgsmål ved, hvor overbevisende modellen er som beskrivelse af det danske arbejdsmarked. For det første er det vigtigt at være opmærksom på, at ikke alle lønmodtagergrupper på det danske arbejdsmarked er dækket lige godt af modellen. De arketyperiske flexicurity-lønmodtagere er faglærte og ufaglærte arbejdere i industrien og byggeriet, der typisk er a-kassemedlemmer og har relativt korte opsigelsesvarsler. Men andre kan siges at være mere dækket af fleksibilitetssiden end af sikkerhedssiden eller

¹ Andre har forsøgt at inkludere uddannelse i flexicurity på anden vis ved at introducere begrebet 'mobication'. Ved mobication forstås, at kompetenceudvikling systematisk anvendes til at fremme mobilitet på og mellem arbejdsmarkedene. Flexibiliteten skal sikre, at lønmodtagere bevæger sig derhen, hvor der er job at få. Sikkerheden i mobication består primært i, at alle har og løbende opkvalificeres med relevant uddannelse (Andersen & Pedersen 2010).

² Nogle danske flexicurity-studier har i højere grad anvendt Withagen-matrixen end Den gyldne trekant, fx Ibsen & Mailand (2009). En del af de fleksibilitets- og sikkerhedsformer, der reelt findes på det danske arbejdsmarked, og som der skabes balancer imellem, er ikke dækket af modellen. Det gælder bl.a. arbejdstids- og funktionel fleksibilitet.

omvendt. Fx betyder kutymer og relativt lange opsigelsesvarsler, at det er så som så med den numeriske fleksibilitet for nogle grupper af offentligt ansatte, mens andre dele af arbejdsmarkedet er præget af lønmodtagere, der ikke er akassemedlemmer og på sikkerhedssiden derfor må nøjes med kontanthjælp eller ingenting (Mailand 2006; se også Bredgaard et al. 2009 og Larsen et al. 2010 for en diskussion af den flexicurity-model og atypisk ansatte). Denne problematik behandles i delrapport 2.

Der kan endvidere stilles spørgsmålstejn ved modellens effekt. Modellen er ofte blevet anvendt som forklaring på den gunstige udvikling på det danske arbejdsmarked fra midten af 1990'erne og mere end et årti frem. Andre mere nøgterne analyser understreger derimod, at modellen i 1990'erne og frem virkede sammen med en moderat ekspansiv finanspolitik, et lavt renteniveau og samhandelspartnere, der klarede sig nogenlunde godt (Madsen 2006; Andersen et al. 2012).

Endelig kan de seneste års udvikling stille spørgsmålstejn ved nogle af elementerne i modellen, som det skal diskuteres i de følgende afsnit. Men på trods af disse forbehold, er der ingen tvivl om, at flexicurity-modellen har - eller i hvert fald har haft - fat i noget. Selvom ikke alle lønmodtagergrupper som nævnt er lige godt dækket af modellen, peger opgørelser på, at den numeriske fleksibilitet gennemsnitligt virkelig har været relativ høj (OECD 2004), at indkomstsikkerheden også er det (OECD 2013), og at Danmark ligger helt i top, når det gælder investeringer i aktiv arbejdsmarkedspolitik og til uddannelse og efteruddannelse (OECD 2014a; 2014b).

2.3 Hypoteser om effekter af generøs arbejdsløshedsunderstøttelse

Men hvilken rolle kan dagpengesystemet mere præcist tænkes at spille for flexicurity-modellen? Dagpengesystemet har dels nogle model-interne effekter, der understøtter modellens funktionsmåde, og dels nogle effekter der rækker videre end modellen selv – og nogle af disse effekter er positive, mens andre er negative.

Først de *positive* effekter. Arbejdsløshedsunderstøttelse med en høj kompensationsgrad - dvs. en lille afstand til niveauet for den løn, understøttelsen erstatter - er i det, der balancerer den liberale afskedigelsesregulering, og gør den begrænsede afskedigelsesregulering politisk acceptabel for fagbevægelsen og andre kræfter, der kæmper for indkomstsikkerhed for lønmodtagerne. Det kan betragtes som en del af modellens funktionsmåde. En model-intern effekt heraf er, at lønmodtagernes villighed til at indgå i transaktioner understøttes. Eller med andre ord understøttes mobiliteten, fagligt såvel som geografisk, fordi lønmodtagernes villighed til at tage chancer og ikke klynge sig til det eksisterende job styrkes. En anden model-intern effekt af arbejdsløshedsunderstøttelse med høj kompensationsgrad er, at kvaliteten af jobsøgningen - nærmere bestemt at job-matchet - kan tænkes at blive forbedret. En højere kompensationsgrad vil

alt andet lige give den ledige bedre tid til at søge det job, der bedst matcher dennes kvalifikationer og kompetencer. 'Kvaliteten' af jobsøgningen kan altså tænkes at blive forbedret ved høje kompensationsgrader såvel som lange dagpengeperioder, da de giver et bedre match mellem de ledige og jobåbningerne, hvilket også er eftervist i empiriske undersøgelser (fx Centeno 2004).

En tredje positiv effekt af arbejdsløshedsunderstøttelsen rækker ud over modellen selv. Den består i afbødning af problemer med for lav efterspørgsel under en lavkonjunktur. Arbejdsløshedsunderstøttelse af en størrelse, som den man har i Danmark, virker som en 'automatisk stabilisator' under en lavkonjunktur, fordi de offentlige udgifter til arbejdsløshedsunderstøttelsen stiger og den vej igennem skabes købekraft, der i nogen grad virker kompenserende på den generelle manglende efterspørgsel i samfundet, der føler af eller er årsag til lavkonjunktoren (fx Madsen 2014).

En fjerde gavnlige effekt af høj kompensationsgrad, der også rækker ud over modellen selv, er, at den sociale lighed underbygges. Dels fordi arbejdsløshedsunderstøttelsen med høj kompensationsgrad skaber økonomisk lighed mellem ledige og lønmodtagere, og dels fordi den som afledt effekt kan tænke sig at skabe lønkompression - altså at lønspredningen bliver mindre. Den øgede polarisering mellem høj- og lavindkomstgrupper har - også herhjemme - kunne konstateres i at uligheden målt med gini-koefficienten i Danmark er steget i løbet af de sidste 10-15 år (AE 2013).

Disse positive effekter af 'generøs' arbejdsløshedsunderstøttelse skal holdes op imod de *negative effekter*. En negativ effekt af arbejdsløshedsunderstøttelse med høje kompensationsgrader, der rækker ud over modellen selv, er, at de belaster de offentlige finanser. De offentlige udgifter til arbejdsløshedsdagpenge er konjunkturafhængige, fordi staten oppebærer den marginale risiko ved ledighedsstigninger, dvs. at staten finansierer merudgifterne ved stigende ledighed. I 2014 udgjorde de offentlige udgifter til arbejdsløshedsdagpengene ca. 6,4 milliarder kroner (Beskæftigelsesministeriet 2013), mens der i 2013 blev der udbetalt godt 25.6 milliarder i andre ledighedsrelaterede ydelser (Danmarks Statistik 2015)³. Det er betragtelige beløb, og når der er pres på budgetterne, vil de derfor blive et mål for besparelser.

En anden negativ effekt af et generøst dagpengesystem (hvad enten generøsiteten tager form af lange maksimale ydelsesperioder eller høje kompensationsgrader) er model-intern, og udgøres af effekten på kvantiteten af jobsøgningen. Hvor kvaliteten af jobsøgningen som beskrevet kan tænkes at blive forbedret via et bedre job-match, er der grund til at tro, at kvantiteten af jobsøgningen reduceres med stigende kompensationsgrader og ydelsesperioder. Således skøn-

³ Her er ikke medregnet udgifter til den aktive arbejdsmarkedspolitik (der beløber sig til 11,7 milliarder i 2012 (Beskæftigelsesministeriet 2013), da disse jo ikke direkte er en del af arbejdsløshedsunderstøttelsen.

nedes Arbejdsmarkedskommissionen, at en øgning af den maksimale dagpengesats med 10 procent ville medføre en varig reduktion i beskæftigelsen med 15.000 personer (Arbejdsmarkedskommissionen 2009: 83). Årsagen er den simple, at jobsøgningsaktiviteten skønnes at blive mindre, jo højere kompensationsgraden er.

En tredje negativ effekt af høje kompensationsgrader er nærmere model-ekstern, men hænger til en hvis grad sammen med påvirkningen på jobsøgningens kvantitet, og består i, at den samlede beskæftigelse kan tænkes at blive påvirket negativt, fordi den såkaldte 'reservationsløn' (fx Clement & Andersen 2006) – den laveste løn en ledig vil acceptere – bliver højere jo højere kompensationsgraden er. Hvor meget denne negative effekt slår igennem, vil i praksis afhænge af, hvor store krav der stilles til de lediges jobsøgning, og hvor meget kontrol de udsættes for.

Ser vi på tværs af de positive og negative effekter, kan det fremhæves, at den hypotese om det danske arbejdsmarked, som flexicurity-model udgør, støtter sig mest op af dagpengesystemets positive effekter, mens de negative ikke inddrages i modellen i nævneværdigt omfang. De negative effekter dominerer omvendt den 'det skal kunne betale sig at arbejde'-tilgang ('make work pay' på engelsk), der har spillet en stor rolle for de senere års udvikling af såvel det danske dagpengesystem som for kontanthjælpssystemet og den aktive beskæftigelsespolitik. Uden at hverken fagbevægelsen, arbejdsgiverforeningerne eller VK-regeringer fraskrev sig deres tilslutning til flexicurity, kom flexicurity til at fylde mindre og 'det skal betale sig at arbejde'-tilgangen mere for VK-regeringen og arbejdsgiverne, i takt med 00'erne nærmede sig deres afslutning.

Hvordan den socialdemokratisk ledede regering har forholdt sig til flexicurity og dagpengesystemet vil blive diskuteret i afsnittet nedenfor, der fokuserer på den nyeste udvikling.

3. De seneste år: krise, dagpengereform og respons herpå

Når de seneste års ændringer i flexicurity skal analyseres, er der særligt tre forhold, der er værd at fremhæve: Det første forhold er den økonomiske krise, der satte ind i september 2008 med finanskrisen; det anden er ændringer i dagpengene og andre relaterede reformer. Her fremstår dagpengereformen, der blev vedtaget i maj 2010, og som bl.a. indeholdt en forkortning af dagpengeperioden og fordobling af beskæftigelseskravet til genoptjening; det tredje er SR-regeringens, arbejdsgivernes og fagbevægelsens respons på både krise og dagpengereform igennem arbejdsfordeling, overenskomster og tillægssikringer til akasse-forsikringen.

3.1 Krisen og flexicurity-modellen

En international økonomisk krises umiddelbare virkning i en åben økonomi med lav ansættelsesbeskyttelse som den danske må forventes at være en markant øget ledighed – og det var også sådan det gik. Med en fordobling af ledigheden i krisens første år var vi blandt de hårdest ramte i EU relativt set, på trods af at man fra den daværende regerings side forsøgte at signalere, at vi blev relativt let ramt. Kun de tre baltiske lande og de trojka-besøgte lande Spanien, Grækenland og Irland oplevede en større relativ stigning i ledigheden end Danmark i perioden 2007 -10. Når krisen alligevel ikke er blevet oplevet helt så slem herhjemme som i en del EU-landene med en mindre relativ stigning i ledigheden end den danske- som fx Italien og Portugal - skyldes det naturligvis blandt andet udgangspunktet i Danmark, der var en ekstrem lav ledighed på 3,8 procent i 2007. Den relative stigning i ledigheden bragte 'blot' Danmark tættere på den gennemsnitlige EU-ledighed, der lå på 7,2 procent i 2007 og 9,6 procent i 2010 (Eurostat, forskellige årgange).

Men da en stigende ledighed som nævnt må forventes i en flexicurity-model som den danske, er det ikke denne umiddelbare effekt, der vækker størst bekymring. Det er nærmere det forhold, at Danmark har haft svært ved at vriste sig fri af krisen og indtil for ganske nyligt har haft svært ved at præstere en (netto) beskæftigelseskabende vækst - og har haft sværere ved det, end en række af vores nabolande. Tabel 3.1 illustrerer dette forhold. Det er bemærkelsesværdigt, da flexicurity-modellen beskæftigelsesmæssigt skulle reagere hurtigt ikke bare på en international krise, men også på et opsving. Problemet har tilsyneladende været, at forbedringen i konjunkturerne herhjemme har været så begrænsede, at en markant positiv beskæftigelseeffekt ikke har indtruffet før i 2014⁴.

Tabel 3.1 Ledighedsudvikling i Danmark og nabolande, i procent, 2008-14

	2008	2010	2012	2014
Danmark	3.4	7.5	7.5	6.6
Sverige	6.2	8.6	8.0	7.9
Tyskland	7.4	7.0	5.4	5.0

Kilde: Eurostat, forskellige årgange

Det er dog ikke udelukkende negativ flexicurity-relevant statistik, der kan fremvises for udviklingen i Danmark siden krisens indtog, når der sammenlignes med de øvrige EU-lande. Tre væsentlige statistikker viser, at det danske arbejdsmarked ikke er gået i stå, og heller ikke var gået i stå, da krisen var på sit højeste. Den første viser, at selvom langtidsledigheden i Danmark er steget, havde vi i 2013 fortsat den sjette laveste langtidsledighed i EU (Eurostat 2013).

⁴ Se Goul Andersen (2014) for en interessant sammenligning af Danmarks og Sveriges kriserespons, der peger på, at det særligt er den indenlandske efterspørgsel, der har haltet i Danmark og har ledt til lavere vækst end i Sverige.

Det hænger sammen med den anden statistik, der måske giver mest optimisme på flexicurity-modellens vegne. Den viser, at jobskabelsen også var høj i krisens værste år. Netto har der ganske vist været et tab af arbejdsplader på 144.000 fuldtidsstillinger i årene 2008-10, men det dækker over 492.000 tabte job og 348.000 skabte job (Djøf 2012). Det er et markant niveau for jobskabelse under en krise. Det relativt høje niveau for jobskabelse afspejler sig i den tredje positive statistik, der viser et højt niveau for job-til-job mobilitet. Over 6,5 procent af alle beskæftigede havde således i 2. kvartal i 2012 skiftet job inden for de seneste 3 måneder, hvilket er det fjerde højeste niveau i EU (Andersen et al. 2012; DA 2012).

3.2 Ændringerne i dagpengesystemet og relaterede ydelser

Omend der også er gennemført andre væsentlige reformer med relevans for flexicurity i de seneste år⁵, kan Dagpengereformen fra maj 2010 siges at være den væsentligste enkelte ændring, der er foretaget i flexicurity-modellen i de seneste år. Når den kan siges at være så vigtig, handler det om, at måden, den blev udformet på, entydigt reducerede indkomstsikkerheden.

Det var ellers i årene for inden lagt op til, at dagpengesystemet kunne reformeres på en måde, der ikke på samme entydige måde reducerede indkomstsikkerheden. I efteråret 2008 forsøgte VK-regeringen af få arbejdsmarkedets parter med på et quit-pro-quo, der skulle øge dagpengenes kompensationsgrader (som flere analyser pegede på havde været faldende i en periode) imod at reducere dagpengeperioden, der længe havde været VK-regeringens ambition. Det viste sig dog umuligt at få fagbevægelsen og socialdemokraterne til at indgå en sådan aftale.

Arbejdsmarkedskommissionen, der var en ekspertkommission uden deltagelse af arbejdsmarkedets parter, blev nedsat umiddelbart i forlængelse af dette forløb. Kommissionens hovedforslag var den øgning af beskæftigelseskravet fra 26 til 52 uger og den afkorting af dagpengeperioden fra 4 til 2 år, der begge senere blev gennemført. Men Arbejdsmarkedskommissionen foreslog at perioden kunne forlænges med 2 gange ½ år under lavkonjunktur i perioder med høj ledighed, hvilket ikke blev en del af dagpengereformen. Arbejdsmarkedskommissionen estimerede, at disse tiltag ville øge beskæftigelsen med 12.500 jobs og at de offentlige finanser ville forbedres med 3 milliarder kroner (Arbejdsmarkedskommissionen 2009).

⁵ Det er endvidere værd at nævne et par andre nyere reformer med relevans for flexicurity og indkomstsikkerhed – nemlig reformen af førtidspension og flexjob, der trådte i kraft januar 2013, og kontanthjælpsreformen, der trådte i kraft januar 2014. Desuden er afskaffelsen i 2012 af starthjælpen, 450-timers reglen og loftet over kontanthjælpen væsentlige. Af pladshensyn er disse reformer og øvrige tiltag ikke taget med i gennemgangen af udviklingen de seneste år.

Selve dagpengereformen blev vedtaget i maj 2010 og kom efter en justering senere samme år til at indeholde to hovedelementer:

- Dagpengeperioden blev sat ned fra 4 til 2 år
- Optjenings- og genoptjeningskravet for ret til dagpenge bliver harmoniseret, så ledige skal arbejde 52 uger inden for 3 år for at genoptjene retten til dagpenge, mens kravet tidligere var 26 uger.

Reformen trådte i kraft med virkning fra 1. juli 2010. Da opsvinget lod vente på sig, og det gradvist blev tydeligt, at langt flere end de først anslåede 2 - 4.000 personer ville miste dagpengeretten årligt, indførte den socialdemokratiske ledende regering fortløbende en række tiltag:

- Finanslovsaftalen for 2012, der blev indgået i november 2011, forlængede dagpengeretten med et halvt år for dem, der mistede retten i 2. halvår af 2012.
- Akutaftale 1 blev indgået i august 2012. Det var en politisk aftale baseret på en trepartsaftale, der satte initiativer i gang for 332 millioner kroner under otte hovedoverskrifter. Initiativerne drejede sig alle om en hurtig hjælp og en opprioritering af denne gruppe, men havde ingen ydelsesmæssige konsekvenser.
- Akutaftale 2 blev aftalt i oktober 2012 mellem finansministeriet, KL, Danske Regioner og DA, men udenom fagbevægelsen. I forhold til Akutpakke 1 var der tale et mere direkte jobskabende udspil i form af oprettelse af 12.500 akutjob, der kunne være offentlige såvel som private job, faste såvel som midlertidige, med en præmie til arbejdsgiverne på 12.500-25.000 kr.
- I maj 2013 indgik regeringen med Enhedslisten en aftale om at uddannelsesordningen skulle forlænges med et halvt år, så den kom til at gælde til og med 2. halvår 2013. Aftalen introducerede også en midlertidig arbejdsmarkedsydelse på op til 1 ¼ år fra 2014, med aftrapning i løbet af 2016. Niveauet for arbejdsmarkedsydelsen er på kontanthjælpsniveau.
- Finanslovsaftale for 2015, indgået i november 2014, introducerede kontantydelsen, målrettet personer, som har opbrugt retten til dagpenge og som ikke kan få kontanthjælp. Ydelsen er på kontanthjælpsniveau.

Der blev endeligt bundet en slags sløjfe på hele forløbet, da regeringen nedsatte Dagpengekommissionen i juni 2014, der oprindeligt senest ved udgangen af 2015 skulle komme med sine anbefalinger. Sidenhen er deadline blevet fremrykket til september 2015. Det må forventes, at rækken af midlertidige løsninger dermed stoppes og afløses af permanente løsninger, når regeringen på baggrund af kommissionens anbefalinger kommer med en dagpengereform.

Afslutningsvis kan det bemærkes, at Arbejdsmarkedskommissionen ikke blot lykkedes med at få sine to hovedforslag gjort til en del af reformen. Konjunkturlementet, som kommissionen også foreslog, kom indirekte til at præge reformens implementering via de mange justeringer, som er blevet gennemført siden november 2011.

3.3 Arbejdsmarkedets parterers reaktioner

Arbejdsmarkedets parterers 'flexicurity'-reaktioner på krise og politiske reformer har været mangesidige. Her skal der blot fokuseres på tre af dem, der fremstår som særligt væsentlige: Brugen af arbejdsfordelingsordningen, ændringer i fleksibilitets- og sikkerhedselementer i overenskomsterne, samt arbejdsløshedstilægsforsikringer.

Den *øgede brug af arbejdsfordelingsordningen* er en respons på den økonomiske krise - ikke på ændringerne i dagpengesystemet. Arbejdsfordelingsordningen går ud på, at ansatte går ned i arbejdstid, og typisk modtager en form for arbejdsløshedsunderstøttelse. I Danmark tager denne arbejdsløshedsunderstøttelse form af supplerende dagpenge. Arbejdsfordeling kan - og kunne ved indgangen til krisen - anvendes i maksimum seks måneder. Arbejdsfordeling er tidligere kun blevet anvendt i et begrænset omfang herhjemme, men brugen blev markant udbredt med krisen. Udbredelsen toppede i april 2009, da 20.176 var på arbejdsfordeling mod 807 i april året før. Det er dog betydeligt mindre end i fx Tyskland, hvor arbejdsfordelingsordningen (Kurtzarbeit) både kan bruges længere (op til 24 måneder) og giver en højere kompensationsgrad. I Tyskland var omkring 2 millioner ansatte omfattet af ordningen, da den var på det højeste, og den blev set som medvirkende til, at mange industriarbejdspladser blev reddet. Spørgsmålet blev stillet, om danske (industri)arbejdspladser kunne være blevet reddet med en mere offensiv brug af arbejdsfordeling (Andersen 2009; Andersen et al. 2012; Faos 2013). Ordningen fik også i EU-systemet en vis opmærksomhed (se fx European Commission 2010), netop i den periode hvor opmærksomheden om den danske flexicurity-model fortønde sig noget og delvist blev overtaget af Tyskland.

Arbejdsmarkedets parterers *reaktion via overenskomstsyste*met er bredere og handler både om krisetiltag og respons på udviklingen i dagpengesystemet. Helt generelt har krisen medført, at der er blevet lagt en dæmper på lønstigningerne – både dem der er blevet aftalt ved overenskomstforhandlingerne på sektorniveau, og dem der er aftalt lokalt og i den private såvel som i den offentlige sektor. Mere direkte relateret til flexicurity har krisen sandsynligvis medvirket til, at det er begrænset, hvilke nye fleksibilitet og sikkerhedselementer der er kommet ind i overenskomsterne fra 2009 og frem, og hvor meget de eksisterende er blevet udvidet. Et væsentligt nyskabende element var dog den fratrædelsesgodtgørelse, som DI og CO-industri blev enige om under overenskomstforhandlingerne i

2010. Aftalen sikrede arbejdsløse 85 procent af deres hidtidige løn i en, to eller tre måneder efter henholdsvis tre, seks og otte års anciennitet. Det nyskabende består i, at fratrædelsesgodtgørelser sjældent har været anvendt under chef-niveau i Danmark udenfor den finansielle sektor og generelt er blevet set som noget, der hæmmer den numeriske fleksibilitet. Fratrædelsesgodtgørelsen blev af CO-industri sat direkte i forbindelse med de overfor nævnte faldende kompensationsgrader, idet fratrædelsesgodtgørelserne skulle kompensere herfor (bemærk at aftalen blev indgået i februar 2010, altså før dagpengereformen, og altså ikke kan som en reaktion på denne). Efterfølgende er der både blevet argumenteret for, at arbejdsmarkedets parter med forliget tog ansvar og understøttede flexicurity-modellen (Due & Madsen 2010), og at godtgørelserne modvirker flexicurity (fx Klint 2012).

Hvorom alting er, er godtgørelserne ikke siden blevet udbygget eller suppleret med andre overenskomstaftaler, der potentielt reducerer den numeriske fleksibilitet. Der var i den offentlige sektors overenskomstrunder i 2011 og 2013 forsøg fra nogle de faglige organisationer og deres forhandlingsfælleskaber på at udbygge jobsikkerheden ved at stille krav om afskedigelsesgodtgørelser og længere opsigelsesvarsler, men disse krav blev alle afvist. De offentlige såvel som de private arbejdsgivere har derimod været indstillet på at indgå aftaler om at forbedre beskæftigelsesikkerheden ved at tilbyde forskellige former for efteruddannelse og vejledning i opsigelsesperioden og oprette jobbanker for afskedigede (Andersen 2012; Andersen & Ibsen 2014; Mailand 2014).

Tillæggsforsikringerne til a-kasseforsikringen er en tredje flexicurity-relevant reaktion fra arbejdsmarkedets parter - nærmere bestemt fagbevægelsens - side. Fagbevægelsens udbud af tillæggsforsikringer er organiseret af fagforbundene i samarbejde med forsikringsselskaberne (a-kasserne må ikke selv udbyde tillæggsforsikringerne). De findes både i en individuel og i en kollektiv variant og kan være enten obligatorisk eller frivillig for medlemmerne. Eftersom antallet af lønmodtagere med en tillæggsforsikring lå mere eller mindre stabilt omkring 70-90.000 mellem 2006 og 2011, steg det samlede antal af tillæggsforsikringer med mere end 50 procent til næsten 127.000 i 2012, da HK/Kommunal indførte en obligatorisk tillæggsforsikring, og igen til næsten 151.000 i 2013. Det svarer til ca. 5 procent af arbejdsstyrken. De obligatoriske kollektive ordninger betyder typisk en kontingentforøgelse på 40-50 kroner om måneden, og dækker op til 83 procent af løntabet, der ligger udover den maksimale dagpengesats på knapt 18.000 kroner om måneden, i perioden der maksimalt er på 3-12 måneder, afhængig af den konkrete tillæggsforsikring. Tillæggsforsikringerne øger indkomstsikkerheden for den enkelte lønmodtager, men nogle forbund – bl.a. 3F – vil ikke tilbyde kollektive tillæggsforsikringer, da de finder forholdet mellem præmie og dækning for dårligt (Klos 2013; Ugebrevet A4, 4. juli 2014).

4. Effekter af ændringerne

I dette afsnit skal fem effekter af de forskellige nyere ændringer i dagpengesystemet og den økonomiske krise diskuteres⁶.

4.1 Effekten på indkomstsikkerheden

Den første effekt er effekten på indkomstsikkerheden. Der er ingen tvivl om, at dagpengereformen fra 2010 indebærer en forringelse af indkomstsikkerheden med dens stramning af genoptjeningsretten og halveringen af dagpengeperioden. Det skyldes kort sagt, at det er blevet sværere at gøre sig fortjent til at modtage dagpenge og at dagpengene kan modtages i kortere tid.

Derudover er det i forbindelse med indkomstsikkerheden relevant at se på udviklingen i værdien af arbejdsløshedsunderstøttelsen for modtageren heraf. Kompensationsgraden, der som nævnt er forholdet mellem understøttelse og løn, er et udtryk for denne værdi. Op til dagpengereformen beskæftigede en række analyser sig med udviklingen i kompensationsgraden:

- LO (2006) viste, at kompensationsgraden for LO-arbejdere, hvis pension inkluderes, faldt ca. 25 procent fra 1982 til 2004, og at faldet var nogenlunde lige stort for de forskellige indkomstgrupper. Notatet viste også, at det kraftige fald i kompensationsgraden fandt sted frem til 1987.
- Beskæftigelsesministerens svar til Folketingets Arbejdsmarkedsudvalg i 2009 (Beskæftigelsesministeriet 2009) viste, at kompensationsgraden i årene 1982 til 2009 for mandlige faglærte LO-arbejdere blev reduceret fra 70 til 58 procent, for kvindelige ufaglærte LO-arbejdere fra 87 til 72 procent, for tjenestemænd fra 71 til 61 procent og for privatansatte funktionærer fra 62 til 42 procent. Langt størstedelen af denne reduktion hidrører fra perioden 1982-86 og skyldes afskaffelsen af dyrtidsreguleringen.
- Arbejdsmarkedskommissionen fokuserede i deres beregninger kun på perioden 1995-2006. Deres beregninger var baseret på løn uden pension og før skat (bruttokompensationsgrader), og viste at disse var stort set uændrede for alle lønmodtagergrupper (Arbejdsmarkedskommissionen 2009).

Det tyder på en reduktion i kompensationsgraderne i perioden op til dagpengereformen, i hvert fald hvis der ses på hele perioden siden starten af 1980'erne, men den fremtræder altså ikke ved alle udregningsformer.

For at blive klogere på dagpengereformens effekt på indkomstsikkerheden er en mulighed at anvende tidsserier fra OECD's Benefits and Wages database, der anses for en autoritative kilde til internationale sammenligninger af kom-

⁶ Det havde også været relevant at analysere og diskutere dagpengereformens effekt på de offentlige finanser, men det har ikke været muligt indenfor rammerne af projektet.

pensionsgrader. Men lige netop OECD's tidsserie om kompensationsgrader er problematisk⁷. Der eksisterer kun enkelte nyere danske opgørelser af udviklingen i kompensationsgraderne. I Beskæftigelsesministerens svar til Folketingets Beskæftigelsesudvalg fra 2012 fremgår det, at kompensationsgraden for mandlige og kvindelige LO-arbejdere har været tæt på konstant siden 1987, mens at den er faldet for funktionærer i samme periode (fra 50 til 44 procent) (Beskæftigelsesministeriet 2012). Faldet fandt dog sted inden dagpengereformen og er derfor ikke forbundet med denne. DA's nyhedsbrev Agenda har foretaget beregninger og fandt en begrænset reduktion i kompensationsgraden for ny-ledige dagpengemodtagere fra 76 til 74 procent i perioden 2002-13, hvilket flyttede Danmark fra at have den 4. højeste kompensationsgrad blandt EU-15 landene (de gamle EU-15 lande) til den 5. højeste (Luxembourg, Belgien, Portugal og Holland ligger ifølge denne udregning højere) (Agenda 6.juli 2015⁸). At flere af opgørelserne finder frem til et fortsat, omend langsomt, fald i kompensationsgraderne for i hvert fald nogle grupper kan hænge sammen med, at reguleringen af satserne for dagpenge og andre social ydelser ikke fuldt ud svarer til lønstigningstaksten, og at reguleringen af disse satser ikke tager hensyn til udviklingen i bl.a. ATP og arbejdsmarkedspensioner (Madsen, under udgivelse; LO 2015). Men udviklingen i kompensationsgraderne er altså ikke forbundet til dagpengereformen fra 2010. Dagpengereformens negative effekt på indkomstsikkerheden

⁷ Tidligere publicerede udgaver af forskningsnotatet *Dagpengereformer og flexicurity i forandring - Delrapport 1 i projektet Dagpengereformer og flexicurity* indeholdt en 'Tabel 3.1 Nettokompensationsgrader i EU-15 og enkelte EU-15 lande, 2001-12', som ikke er gengivet i nærværende forskningsnotat. Tabellen viste for Danmarks vedkommende en markant reduktion i kompensationsgraden for nogle grupper på arbejdsmarkedet omkring 2010 og en meget mere begrænset for andre, målt over en femårig ledighedsperiode. Når denne tabel, der gengiver statistik fra OECD's Benefit and Wages, ikke er taget med her, skyldes det, at den af OECD anvendte opgørelsesmetode for denne tabels vedkommende er problematisk på mindst tre måder, når det handler om danske dagpengemodtagere: For det første måles kompensationsgraden i de fleste opgørelsesmetoder tidligt i ledighedsforløbet. Ved at måle over en fem-årig periode og ikke inkludere hverken kontanthjælp eller boligstøtte – som det var tilfældet i en af de to talserier fra tabellen – vil resultatet blive en meget lavere kompensationsgrad, end dem der fremstår af andre opgørelser. Det kan skabe – og har skabt – forvirring. For det andet vil opgørelsesmetoden betyde, at en forkortelse af dagpengeperiode fra 4 til 2 år, som den der har fundet sted i Danmark, vil give sig udslag i en markant reduktion i kompensationsgraden, selvom denne ikke nødvendigvis er ændret for dagpengemodtagerne selv, så længe de modtager dagpenge. For det tredje har korrespondance med OECD gjort det klart, at de midlertidige ydelser, der er indeholdt i justeringerne af dagpengereformen (se side 10), ikke er inkluderet i talserien.

⁸ Agendas analyse trækker på tal fra Europa Kommissionens Tax and Benefits database, der bygger på OECD's Benefits and Wages. Analysen indeholder nettokompensationsgraden for nyledige med to måneders ledighedsanciennitet. Personerne har ret til arbejdsløshedsunderstøttelse. Kontanthjælp og boligstøtte er ikke medregnet. Kompensationsgraderne er et uvægtet gennemsnit af otte typer, fire familietyper og for to indtjeningsniveauer.

drejer sig som nævnt ovenfor derimod om forkortet maksimal dagpengeperiode og vanskeligere genoptjening.

OECD's Benefits and Wages database er til gengæld en brugbar kilde til at kaste lys over et andet særkende ved den danske arbejdsløshedsunderstøttelse, som allerede har været berørt, nemlig variation mellem indkomstgrupper. Tabel 4.1 viser nettokompensationsgraden for tre indkomstgrupper i den tidlige ledighedsperiode (dvs. når ledigheden indtræffer, men efter at eventuelle karenstider er overstået. Her er der altså ikke tale om et gennemsnit over fem år). Tallene er efter skat, og er et gennemsnit af tolv familiesituationer, som er fordelt på familier, der kan få socialhjælp (kontanthjælp) eller boligstøtte (tallene uden parentes), og familier, der ikke kan få disse ydelser (tallene i parentes).

Tabellen illustrerer det kendte faktum, at kompensationsgraderne for lavlønsgrupper i Danmark er relativt høje (højest og næsthøjest i EU-15). Men tabellen viser bl.a. også en mere gennemsnitlig placering for mellemindkomstgruppen. For personer med ret til kontanthjælp eller boligstøtte ligger Danmark tredjehøjest i EU-15 i mellemindkomstgruppen, men for personer uden ret til disse ydelser er placeringen en syvendeplass, der deles med to andre medlemsstater⁹.

⁹ Der har i forbindelse med tidligere publicerede udgaver af forskningsnotatet *Dagpengereformer og flexicurity i forandring - Delrapport 1 i projektet Dagpengereformer og flexicurity* været usikkerhed om i hvilken af de to talserier, kontanthjælp var medregnet. Korrespondance med OECD har slået det fast, at kontanthjælp er medregnet i talserien uden parentes.

Tabel 4.1 Nettokompensationsgrader 2012 på indkomstgrupper, EU-15

	67 % af gennemsnitsløn	100 % af gennemsnitsløn	150 % af gennemsnitsløn
Belgien	83 (83)	66 (66)	52 (52)
Danmark	91 (88)	77 (67)	61 (52)
Finland	82 (71)	72 (67)	60 (58)
Frankrig	72 (74)	72 (72)	71 (71)
Grækenland	49 (49)	38 (38)	29 (29)
Holland	80 (77)	67 (66)	61 (61)
Irland	81 (69)	67 (57)	54 (46)
Italien	78 (78)	68 (68)	53 (53)
Luxembourg	93 (88)	88 (88)	79 (79)
Portugal	81 (81)	81 (81)	71 (71)
Spanien	81 (81)	70 (70)	52 (51)
Storbritannien	58 (47)	55 (39)	36 (29)
Sverige	78 (72)	60 (55)	48 (44)
Tyskland	79 (77)	72 (72)	68 (68)
Østrig	79 (70)	56 (67)	56 (56)
EU15	78 (74)	67 (65)	57 (55)

Kilde: OECD Benefits and Wages. Tabel: 'Net Replacement Rates for six family types: initial phase of unemployment'. Viser nettokompensationsrater i den tidlige ledighedsperiode (dvs. når ledigheden indtræffer, men efter at eventuelle karenperioder er overstået). Note: Tal uden parentes = for personer med ret til kontanthjælp eller boligstøtte. Tal i parentes = for personer uden ret til kontanthjælp eller boligstøtte. 'EU15' er et uvægtet gennemsnit for EU-15 landene.

Endnu et element i indkomstsikkerheden er udviklingen i a-kassernes dækningsgrad. Denne kunne tænkes at være blive påvirket af krisen, men måske også af dagpengereformen, da dagpengereformen kan sige at have reduceret incitamentet til at være a-kassemedlem. Tal fra AK-Samvirke viser imidlertid, at organisationsgraden (udregnet på medlemstal fraregnet kontingentfritagede medlemmer) har ligget på 69-71 procent i hele perioden fra 2008 til 2014 (Klos 2014). Da denne stagnation kommer efter et fald i organisationsgraden siden 1997 (Due et al. 2010), indikerer det, at nettoeffekten af krise og dagpengereform har været, at flere forsikrer sig mod ledighed, end de ville have gjort uden krisen, og at dagpengereformens forringelser af forsikringens værdi ikke har kunne neutralisere denne udvikling. Men der har altså ikke været tale om en så markant udvikling, at organisationsgraden er øget.

4.2 Effekten på fleksibiliteten

Den anden effekt, vi skal se på, er krisens effekt på fleksibiliteten. Krisen kan tænkes at påvirke den numeriske fleksibilitet på forskellige måder, der virker i hver sin retning. Dels kan den tænkes at betyde, at magtforholdet mellem arbejdsgivere og lønmodtagere forskubbes, så det bliver vanskeligere for lønmodtagerne at opretholde det eksisterende niveau for jobbeskyttelse. Men på den anden side kan krisen formodes at være et incitament til, at fagforeningerne og deres politisk allierede forsøger at opretholde eller øge denne beskyttelse - enten i form af længere opsigelser, afskedigelsesgodtgørelser eller på anden vis.

OECD kan også hjælpe med komparative analyser her i form af studier af det såkaldte EPL-indeks (employment protection legislation indeks). På trods af, hvad indeksets navn signalerer, er det ikke kun lovmæssig ansættelsesregulering der medregnes, men også overenskomstmæssig regulering¹⁰. OECD's 2004- og 2008-studie viste, at når det kom til tidsbegrænset ansatte, så var det i EU-15 kun Storbritannien, der havde en lavere beskyttelse end Danmark (OECD 2004; Venn 2009). Anderledes så det ud i OECD's seneste EPL-analyse med data fra 2013. Danmarks EPL-indeks var nu kun nummer seks blandt EU-15 landene, og lå faktisk en smule over OECD-gennemsnittet (OECD 2013). Den væsentligste forklaringen på denne udvikling er, at en række lande under påvirkning af bl.a. den økonomiske krise har gennemført arbejdsmarkedsreformer, der i højere grad har påvirket EPL-indekset i nedadgående retning end de (begrænsede) ændringer med relevans for EPL, der er gennemført i Danmark i perioden¹¹. Det har medvirket til, at EPL-indekset fra Grækenland, Spanien, Irland og Belgien er gået fra i 2004 og 2008 at være højere end i Danmark til i 2013 at være lavere.

Den seneste analyse af EPL-indekset, der er det mest anvendte til at måle numerisk fleksibilitet komparativt, stiller spørgsmålstejn ved, om Danmark virkelig i europæisk sammenhæng har et særligt fleksibelt arbejdsmarked. Men den stiller ikke spørgsmålstejn ved den danske flexicurity-models eksistens og funktion som sådan, da det danske EPL næsten ikke har ændret sig siden 2008, og da flexicurity-modellen ikke er afhængig af udviklingen i andre lande.

¹⁰ EPL-indeksene fra 2004, 2008 og 2013 for beskyttelse af tidstube-græn-sede ansatte mod afskedigelse indeholder tre dimensioner: juridiske krav til "retmæssig" og "uretmæssig" afskedigelse; proceduremæssige barrierer; varsler og fratrædelsesgodtgørelser.

¹¹ Danmarks EPL-indeks for beskyttelsen af tidstube-græn-sede ansatte mod individuel afskedigelse har kun ændret sig marginalt, nemlig fra 2,035 i 2008 til 2,098 i 2013 (OECD 2015). Der er sket en løbende udvikling af OECD's EPL-indeks igennem årene – mest gennemgribende i forbindelse med 2013-indekset, men det har generelt ikke ført til markante ændringer i OECD-landenes indeks og indbyrdes placering (OECD 2013:76).

4.3 Effekt på mobilitet og jobsøgning

For det tredje er det relevant at se på effekten på *mobiliteten*: Som allerede argumenteret for overfor, er job-til-job mobiliteten fortsat høj komparativt set. Over 6,5 procent af alle beskæftigede havde således i 2. kvartal i 2012 skiftet job inden for de seneste 3 måneder, hvilket er det fjerde højeste niveau i EU (Andersen et al. 2012; DA Agenda 31. august 2012). Men jobmobiliteten tog et dyk mellem 2007 og 2010, for derefter at indhente lidt af det forsømte. Procentandelen (1. kvartal) af mænd henholdsvis kvinder, der havde skiftet job indenfor et år var henholdsvis 27 og 29 i 2007, 20 og 22 i 2010 og 23 og 24 i 2013 (Danmarks Statistik 2013). Timingen i faldet antyder, at det er krisen nærmere end dagpengereformen, der har haft en effekt. At der er sket en ændring i mobiliteten underbygges også af en endnu upubliceret analyse fra forskningscenteret CARMA, der bl.a. viser, at andelen af de adspurgte der erklærede sig helt enig i udsagnet 'det er godt at skifte job med jævne mellemrum', er faldet fra 30 procent i 2005 til 8 procent i 2013 (Bredgaard 2014).

For det fjerde er det også relevant at spørge til, hvad effekten på *jobsøgningen* og dermed beskæftigelsen har været af dagpengereformen, da formålet med reformen bl.a. var at få flere i beskæftigelse. Der er særligt to analyser, der har undersøgt effekten grundigt. Den første er gennemført af Anders Bruun Jonassen fra SFI og blev publiceret i september 2014. Den konkluderer, at tre måneder før dagpengeperiodens udløb stiger tilbøjeligheden til at komme i beskæftigelse for dem med den kortere dagpengeperiode. Således opnåede mellem 460 og 685 personer beskæftigelse tidligere, end de ville have gjort med en længere dagpengeperiode. Det svarer til ca. 1 procent af de 50.600 undersøgte dagpengeforløb. Undersøgelsen viste endvidere, at forkortelsen af dagpengeperioden samlet set ikke har betydet øget beskæftigelse. Tværtimod har en lavere andel af dagpengemodtagerne med den kortere dagpengeperiode faktisk opnået beskæftigelse efter to år end dagpengemodtagere med mere end to års dagpengeret (Jonassen 2014).

Den anden rapport er gennemført af Det Økonomiske Råd (DØR) og blev publiceret i november 2014. Konklusionerne her er noget mere positive i forhold til effekten af dagpengereformen på jobsøgning og beskæftigelse. Dagpengereformen har ifølge rapporten øget afgang fra ledighed til beskæftigelse, og ledige kommer hurtigere i beskæftigelse. Det vurderes, at dagpengereformen på lang sigt vil øge beskæftigelsen med omkring 15.000 personer. Det er efter 35 ugers ledighed og frem til dagpengerettens udløb, at afgang fra ledighed til beskæftigelse er højere for ledige med en 2-årig periode. Effekten bliver - ikke overraskende - mere udtalt, jo nærmere man kommer udløbet. I rapporten gøres der opmærksomt på betydelige usikkerheder i beregninger og skøn, men det fremføres ikke desto mindre, at effekten på de 15.000 job er konservativt (Det Økonomiske Råd Formandskabet 2014).

Det er bemærkelsesværdigt, at DØR kommer frem til en beskæftigelseseffekt, der overstiger Arbejdsmarkedskommissionens skøn på trods af konjunkturskiftet. Som ikke-fagøkonom kan det være svært at dømme om, hvilken af de to rapporters konklusioner, der er mest troværdig. DØR anderkender faktisk SFI-rapporten i deres pressemeddelelse, men mener, at den mangler DØR-rapportens langsigtede analyse og derfor underdriver den positive beskæftigelseseffekt (Det Økonomiske Råd 2014). DA, blandt andre, tog også del i debatten og fremhævede, at det pga. de mange justeringer af reformen var for tidligt at måle effekten af den. Jonassen, på sin side, har udtalt, at DØR undervurderede fortrængningseffekter og dermed overvurderer beskæftigelseseffekten (Dagbladet Informationen, 7. oktober 2014).

4.4 Effekten på den sociale lighed

For det femte er effekten på den sociale lighed relevant at inddrage. Der har været positive effekter af dagpengereformen på den sociale lighed, hvis der har været positive beskæftigelseseffekter (hvilket som der nævnt ovenfor ikke er enighed om), da dagpengereformen i så fald har løftet en gruppe fra dagpenge-niveau op til lønindkomstniveau. Men derudover domineres billedet af en negativ effekt, der først og fremmest handler om dem, der er 'faldet ud af dagpenge-systemet', dvs. har mistet dagpengeretten før de er kommet i beskæftigelse. Der er ingen der betvivler, at tallet er større end de 2-4.000 personer, som Beskæftigelsesministeriet vurderer kunne risikere at miste dagpengeretten (Beskæftigelsesministeriet 2010). Ifølge AK-samvirke har knapt 51.000 personer mistet dagpengeretten, siden de første begyndte at falde ud af dagpengesystemet primo 2013. Desuden har knapt 5.000 personer mistet retten til den midlertidige dagpengeydelse i løbet af 2014. Når tallet er blevet så meget større end forventet, er det ikke mindst fordi konjunktursituationen ikke blev forbedret i det omfang, det blev forudset. Men det kan også hænge sammen med et forhold, som er blevet påpeget af en af Arbejdsmarkedskommissionens egne medlemmer – nemlig at den såkaldte 'motivationseffekt' (til at søge arbejde) har været mindre under lavkonjunktur end under højkonjunktoren, mens man i Arbejdsmarkedskommissionen regnede med, at den ville ligge på samme niveau (Jyllands-Posten 10. januar 2013).

Mens tallet for, hvor mange der har mistet dagpengeretten, ikke har været til diskussion, har der været uenighed om, hvad der blev af dem, jf. også diskussionen af beskæftigelseseffekterne ovenfor. Beskæftigelsesministeriets Styrelse for Arbejdsmarked og Rekruttering har lavet en opgørelse, der ikke inkluderer fortrængningseffekter eller andet, men slet og ret viser, hvad der skete med dem, der fra januar 2013 - juni 2014 havde opbrugt deres dagpengeret. Af de godt 42.000, der på daværende tidspunkt havde opbrugt dagpengeretten, havde 27 procent opnået lønmodtagerstatus, 10 procent fik hverken offentlig ydelse

eller lønindkomst, 1 procent var udvandet mv., mens de resterende 62 procent var på en eller anden offentlig ydelse (herunder havde 3 procent genoptjent dagpengereetten) (STAR 2014). Heraf kan det konstateres, at selvom der er sat spørgsmålstegn ved dagpengereformens beskæftigelseseffekt, så er det ikke alle dem, der opbruger dagpengereetten, som overgår til anden ydelse eller helt mister forsørgelsesgrundlaget. Der er mere end hver fjerde, der har fundet beskæftigelse igen inden for en relativ kort periode.

5. Atypisk ansatte: En overset gruppe i flexicurity-modellen?

Dette afsnit fokuserer på de såkaldte atypisk ansatte som en særlig udfordring for dagpengesystemet og dermed for flexicurity-modellen.

5.1 Hvem og hvor mange er de atypisk ansatte?

I danske og internationale analyser af 'atypisk ansatte' inkluderer termen næsten altid tidsbegrænset ansatte, bureauvikarer og selvstændige uden ansatte (også kendt som 'selverhvervende'). Derudover medregnes deltidsansatte (særligt dem med lavt timetal) og ansatte i forskellige beskæftigelsespolitiske foranstaltninger (inklusive flexjob) også i nogle analyser.

Betegnelsen 'atypisk ansatte' er ikke særlig velegnet som paraply-betegnelse for disse ansættelsesformer, for mange af dem er temmelig udbredte. Men alternative betegnelser som 'fleksible ansættelsesformer' eller 'forskellige ansættelsesformer' (DA 2013) har mindst lige så store svagheder, da de intuitivt også dækker fuldtidsansatte i tidsbegrænsede stillinger. Da betegnelsen 'atypical employment' er en udbredt og anderkendt paraplybetegnelse internationalt, vil termen 'atypisk ansatte' blive anvendt som betegnelse her på trods af svaghederne.

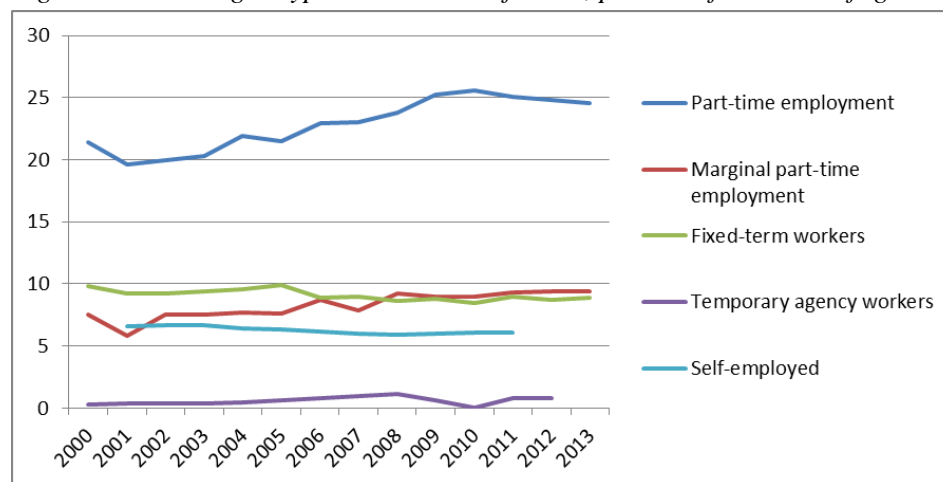
Det er en udbredt opfattelse, at antallet og andelen af atypisk ansatte er øget i Danmark. Det passer også, hvis man anlægger et 25-30 årigt perspektiv eller længere. Men fokuseres der på de seneste 15 år er billedet ikke helt entydigt¹². Figur 5.1 illustrerer, at det kun er kategorierne deltid (herunder marginal deltid, dvs. ansættelser under 15 timer om ugen) og bureauvikarer, der øges som procentdel af alle beskæftigede, mens andelen af tidsbegrænset ansatte og selvstændige er faldet. Det er også værd at lægge mærke til, hvor begrænset gruppen af bureauvikarer er, på trods en fordobling siden år 2000. Med til billedet af

¹² Flexjobbere er som beskæftigelsespolitisk foranstaltning en særlig kategori, som ikke vil blive behandlet i dette forskningsnotat. Det kan diskuteres, hvorvidt det er rimeligt i en dansk sammenhæng at medtage gruppen af deltidsansatte – særligt dem med langt timetal. Til tider medtages deltidsansatte ikke i danske analyser. Men gruppen er taget med i notatet her, da den særligt i forhold til dagpengesystemet udgør en udfordring.

atypisk ansatte hører dog også, at den delkategori af selvstændige, der normalt regnes som atypisk ansatte – nemlig selvstændige uden ansatte – er øget i Danmark siden år 2000 (Eurostat 2015). Det er en gruppe, det er svært at få detaljeret statistisk og beskrivelser om, da den spænder over meget forskellige aktiviteter. Den dækker blandt andet over, hvad der kaldes 'frie agenter' som freelancere, der har egen virksomhed, men i nogle tilfælde også har korte tidsbegrænsede ansættelsesperioder evt. på deltid.

Ud over den langsigtede udvikling i de seneste femten år, er det værd at lægge mærke til udviklingen omkring den økonomisk krise, som den fremtræder i figuren. Det er bl.a. bemærkelsesværdigt, at mens gruppen af deltidsansatte samlet set er faldet lidt siden krisen, er marginal deltid (der indebærer de største udfordringer) ikke reduceret. Krisen gjorde også et stort indhug i antallet af bureauvikarer, men bureauvikarernes andel er nu igen oppe på samme niveau som før krisen. En del af de nye bureauvikarer er deltidsansatte, og netop væksten i antallet af deltidsansatte bureauvikarer er blevet sat i forbindelse med dagpengereformen fra 2010, da den påskynder til at tage deltidsarbejde for at få timer nok til at opretholde eller genoptjene dagpengere retten. Men også de forbedrede konjunkturer er sandsynligvis blandt forklaringerne (Avisen.dk, 31. juli 2014).

Figur 5.1 Udvikling i atypiske ansættelsesformer, procent af alle beskæftigede



Fra Larsen & Mailand (2015). Kilder: Eurostat (2014); European Commission (2012); Danmarks Statistik (2014a; 2014b); Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (2009); CIETT (2014).

Sammenlignet med andre vesteuropæiske lande ligger de atypiske ansattes andel af alle ansatte i Danmark samlet set under gennemsnittet, hvad der ofte tilskrives flexicurity-modellen og særligt den høje numeriske fleksibilitet. Men der er forskelle mellem ansættelsestyperne. Andelen (i forhold til alle beskæftigede) af deltidsansatte ligger lidt over gennemsnittet, mens tidsbegrænset ansat-

te, bureauvikarer og selvstændige uden ansatte ligger et godt stykke under EU-15 gennemsnittet (Scheuer 2014; Eurostat 2015).

Ser vi på, hvem det så er, der befolker de atypiske stillinger, har der traditionelt været en overrepræsentation af kvinder (undtagen for de selverhvervendes vedkommende), unge, kortuddannede samt indvandrere og efterkommere. De fleste af disse karakteristika gør sig stadig gældende. Dog har antallet af mænd overhalet antallet af kvinder blandt bureauvikarerne, hvilket skyldes, at vikarforbruget i den offentlige sektor er reduceret, men som beskrevet er steget igen i den private sektor, især i den 'maskuline' del af industrien (Ugebrevet A4, 11. februar 2015).

Nogle væsentlige forskelle mellem grupperne af atypisk ansatte er opsummeret i tabel 5.1. Ud over andelen af alle ansatte, springer bl.a. den store forskel i andelen, der ufrivilligt er endt med en atypisk ansættelse, vægten mellem offentlig og privat sektor og andelen af unge under 25 år, i øjnene.

Der knytter der sig en række særlige forhold til de atypisk ansatte. Nogle af disse kan anskues positivt: Ansættelsesformerne giver arbejdsgiverne - og i mange tilfælde også arbejdstagerne, som bl.a. den høje procentdel af frivillige deltidsansatte i Danmark illustrerer - en fleksibilitet, de efterspørger. Endvidere betyder muligheden for at ansætte i atypiske stillinger sandsynligvis øget samlet beskæftigelse i forhold til en situation, hvor det kun var muligt at ansætte i tidsubegrænsede fuldtidsstillinger. Og endelig kan de atypiske stillinger være trædesten til tidsubegrænsede fuldtidsstillinger.

Tabel 5.1 Udvalgte karakteristika for atypisk ansatte, i procenter

	Andel af alle beskæftigede	Ufrivillige	Andel af alle beskæftigede, kvinder/mænd	Andel 15-24 år	Off / privat Sektor
Deltid	25 (marginal deltid 9)	15	k:39 m:14	30	off : 38 priv: 62
Tidsbegrænsede	9	47	k:9 m:8	21	off: 10 priv: 90
Bureauvikar	1	uoplyst	k:0,4 m:0,6	uoplyst	off: 35 privat:64*
Selvstændige u. ansatte	5	uoplyst	k: 2 m: 3	?	ikke relevant

Kilder: Larsen & Navrbjerg 2011; DA 2013; Scheuer 2014; Ugebrevet A4, 11. februar 2014; <http://vikarbureauernes-brancheforening.dk>; *= inkl. 8 procent privatpersoner.

Der er dog også en række udfordringer og problemer med atypiske ansættelser, som et par af de senere års analyser viser.

Selvom de atypisk ansattes rettigheder er forbedrede og på en lang række områder *de jure* svarer til fastansatte på fuldtid (se fx DA 2013), viser en analyse af Steen Scheuer, at der *de facto* er væsentlige forskelle. På ni af elleve parametre viste de atypisk ansatte (som i hans analyse ekskluderer deltidsansatte) sig at være dårligere stillet end øvrige ansatte. Således har færre atypisk ansatte end øvrige ansatte: et skriftligt ansættelsesbevis, indbetaling til arbejdsmarkedspension, ret til overenskomstaftalte feriefriidage, stabile arbejdstider, deltaget i medarbejderudviklingssamtaler, overenskomstdækning, valgt tillidsrepræsentant, og forsikring mod ledighed (Scheuer 2011).

At det ikke kun er i den private sektor, disse problemer findes, peger en analyse af tidsbegrænsede ansatte i kommunerne på. Selvom de formelt er ligestillede med andre ansatte, var de tidsbegrænsede lønmodtageres muligheder for efteruddannelse, tillidsmandsposter samt adgang til pension, løntillæg, barnets første sygedag og diverse personalegoder ofte begrænsede. Undersøgelsen viser også, at en relativ stor gruppe tidsbegrænsede lønmodtagere, især dem med relativ kortvarige ansættelser, i vid udstrækning ikke inviteres med til arbejds møder, seminarer og sociale aktiviteter på arbejdspladsen (Larsen 2008).

Endvidere viser antologibidrag fra Andersen & Karkov (2011) om bureauvikarer, Larsen & Navrbjerg (2011) om tidsbegrænset- og deltidsansatte og Jørgensen & De Paz Lima (2011) om kunstnere, at fagforeningsmedlemsskab og overenskomstdækning nok hjælper på de atypisk ansattes løn- og arbejdsvilkår, men ikke altid er med til at sikre ligestilling med øvrige ansatte.

Senest har Larsen og Mailand har analyseret arbejdsmarkedets parters tiltag i relation til atypisk ansatte indenfor fire områder: erhvervsrengøring, bygge- og anlæg, vikarbranchen, samt hospitalerne. Selvom det påvises, at partnernes tiltag på de fire områder har forbedret vilkårene for de atypisk ansatte, bl.a. ved at overenskomstdække flertallet af dem, så står der flere problemer tilbage – flest i erhvervsrengøringen og færrest på hospitalerne. Bl.a. har bureauvikarer, tidsbegrænset ansatte og deltidsansatte med mindre end 15 ugentlige arbejdstimer ofte svært ved at optjene ret til de forskellige sociale goder, der ligger i overenskomsten. De oplever også ofte en højere jobusikkerhed qua deres ansættelsesform, om end deltidsansatte med få timer ofte er lidt bedre stillet end bureauvikarerne og de tidsbegrænset ansatte, fordi deres ansættelse er en fast stilling frem for tidsbegrænset (Larsen & Mailand 2014).

5.2 Hvilke atypisk ansatte udgør en dagpengeudfordring og hvordan?

Hvor der altså generelt for atypisk ansatte er en række problemer og udfordringer, er der særligt ét problem, der træder frem i forhold til dagpengesystemet: Optjening og genoptjening af dagpengeretten. Det rammer alle typer af atypisk ansatte.

Både kravene for at modtage ordinære arbejdsløshedsdagpenge og for at modtage supplerende dagpenge er blevet strammet i løbet af de seneste 7 år. Kravet til at optjene de ordinære dagpenge blev som i beskrevet i delrapport 1 hævet fra 26 til 52 uger med dagpengereformen fra 2010 med det formål at øge jobsøgningen og dermed skabe merbeskæftigelse. Denne stramning har relevans for alle lønmodtagere med ledighedsperioder, men tidsbegrænset ansatte og bureauvikarer, især dem med korte ansættelsesperioder, har af matematisk indlysende årsager været mere berørt end andre.

Reglerne for at modtage supplerende dagpenge blev allerede strammet i 2008. Flere grupper af atypisk ansatte kan modtage supplerende dagpenge. Indtil reglerne blev lavet om i 2008, kunne man som deltidsansat modtage supplerende dagpenge i 52 indenfor 70 uger. Siden 2008 har man kun kunnet modtage dem i 30 uger indenfor 104 uger. Retten til at genoptjene dagpenge kan generhverves med mindst 30 timer i hver uge indenfor 104 uger. Det er både deltidsansatte og nogle typer af bureauvikarer og tidsbegrænset ansatte, der i særligt grad bliver ramt af denne stramning. Stramningen blev indført for at modvirke, hvad VK-regeringen¹³ opfattede som misbrug af systemet for supplerende dagpenge.

Hele systemet med supplerende dagpenge kan med rimelighed siges ikke at være udviklet til atypisk ansatte, omend det også er blevet anvendt af dem. Regelsættet for supplerende dagpenge blev indført i 1970 (Udvalget vedrørende supplerende dagpenge og fejludbetalinger 1986), og det var nok nærmere time-lønnede i tidsbegrænset stillinger i industrien og byggeriet, der har været i tankerne, da systemet blev udviklet, end det var hvad der i rapporten her er kaldt atypisk ansatte. Regelsættet er da også blevet anvendt i større stil inden for industrien og byggeriet i forbindelse med nedgang i ordretilgang og dårligt vejrlig.

For selvstændige uden ansatte (selvbeskæftigede) gør der sig særlige forhold gældende. Som selvstændig er man ikke lønmodtager og kan som hovedregel ikke modtage dagpenge. For at modtage ordinære arbejdsløshedsdagpenge efter en 3-årig karensperiode (i op til 2 år), skal man være a-kasse medlem, kunne

¹³ En analyse fra Beskæftigelsesministeriet fra januar 2008 viste bl.a., at mens ledigheden for dagpengemodtagere generelt var faldet 24 procent fra 1999 til 2006, var den kun reduceret med 19 procent for personer med supplerende dagpenge. Analysen viste også, at kun hver tredje modtager af supplerende dagpenge var aktivt jobsøgende, hvor tallet var otte ud af ti af de fuldt ledige (Beskæftigelsesministeriet & Finansministeriet 2008). Disse tal udtrykte ifølge VK-regeringen misbrug af reglerne for supplerende dagpenge, og lagde vægt herpå i deres argumentation for stramningerne. Socialdemokraterne argumenterede også for stramninger, da de mente, at det var urimeligt, at bl.a. bureauvikarer og tidsbegrænset ansatte på deltid kunne modtage supplerende dagpenge længere end andre, og at grupper med lav ledighedsrisiko have lige så let adgang til supplerende dagpenge som grupper med høj risiko (Børsen 5. januar 2008), men Socialdemokraterne var ikke med i det politiske forlig om en ændring af reglerne for supplerende dagpenge.

demonstrere 52 timers arbejde og den selvstændige virksomhed skal være afviklet (ase.dk). Det er også muligt at modtage supplerende dagpenge som selvstændig, hvis den selvstændige virksomhed er godkendt og er en bibeskæftigelse (reelt maksimalt 10-15 timer om ugen) der ligger udenfor normal arbejdstid, og hvis den pågældende står fuldt til rådighed for arbejdsmarkedet. De supplerende dagpenge kan modtages i maksimalt 78 uger (ase.dk).

Også selvstændige oplever udfordringerne med at reelt at præstere nok timer til at kunne optjene dagpengeretten. Men for de selverhvervende gælder også en række øvrige problemer i forhold til dagpengesystemet. Et er fænomenet 'falske selvstændige', dvs. at nogle af de selverhvervende reelt set er lønmodtagere, men enten tvungent (af den reelle arbejdsgiver) eller frivilligt er registreret som selvstændige med eget firma, og dermed har vanskeligere adgang til at modtage dagpenge. Det kan være vanskeligt at afgøre præcist, hvilke selverhvervende der er 'ægte' selvstændige, og hvilke der er 'falske'. Et andet problem er, at det kan være svært for de selverhvervende at dokumentere, hvor meget de har arbejdet og finde ud af, hvad der tæller med, hvilket er et problem i forhold til supplerende dagpenge.

En væsentlig forudsætning for at modtage dagpenge er naturligvis, at man er forsikret ved at være tilmeldt en a-kasse. Her tegner Scheuers analyse fra 2011 et billede af en begrænset forskel i dækningsgraden, når fuldtidsansatte sammenlignes med deltidsansatte og tidsbegrænset ansatte, men en lidt mere markant forskel, når bureauvikarerne og de opgavebestemt ansatte sammenlignes med de fuldtidsansatte. I tabel 5.2 er suppleret med egne udregninger, der viser en meget markant forskel til de selvstændige uden ansatte.

Tabel 5.2 Ledighedsforsikrede på ansættelsestyper, i procent af alle, 2000-10

	Fuldtid	Del- tid	Tidsbe- grænset	Vikar	Opgave bestemt*	Selvstændige u. ansatte**
2000	89	n.a.	69	73	74	50
2010	91	85	83	75	72	51

Kilder: Scheuer (2011). * Opgavebestemt ansættelse er en særlig form for tidsbegrænset ansættelse. Det særlige ved opgavebestemt ansættelse er, at du fratræder, når opgaven er fuldført. ** Danmarks Statistik særkørsel/egne beregninger.

Selvstændige har i Danmark kunnet forsikre sig mod ledighed siden 1976. De selvstændige er spredt ud over flere a-kasser, og det er i mange af dem et kontroversielt spørgsmål, om de selvstændige skal organiseres i den pågældende a-kasse eller ej (Mailand & Larsen 2011). Dana, ASE og Krifa er de a-kasser, der organiserer flest selvstændige. Dana organiserer kun selvstændige og har 27.000 medlemmer. ASE og Krifa organiserer bl.a. selvstændige og har henholdsvis 147.000 og 103.000 medlemmer (Klos 2014).

5.3 HK-grupperne blandt de atypisk ansatte og dagpenge

Når man inkluderer deltidsansatte i gruppen af atypiske, som tilfældet er i nærværende rapport, kan der argumenteres for, at HK's medlemmer står overfor over gennemsnitslige udfordringer på dagpengeområdet. Tabel 5.3 illustrerer, at mens tidsbegrænsede ansættelser blandt de 'HK-relaterede job' ligger på niveau med resten af arbejdsmarkedet, så er deltidsansatte overpræsenterede.

Det er særligt HK/Handel, der står overfor dagpengeudfordringer, da det er her, der er flest deltidsansatte med kort timetal. Deltidsprocenten som sådan var i 2011 ifølge HK's egne tal på 37 procent på HK/Handels område, men er tæt på 50 procent eller derover i brancherne 'detailhandel m. beklædning og fodtøj', 'tankstationer', 'specialbutikker m. fødevarer'. Højest er deltidsprocenten på 64 i den suverænt største branche 'supermarkeder og varehuse mv.' (HK 2013). En LO-særkørsel fra Danmarks Statistik 2011 viste at i 'handel' (DB07-brancekoden) var 27 procent af de mandlige og 45 procent af de beskæftigede deltidsansatte (LO særkørsel Danmarks Statistik).

Tabel 5.3 Deltids- og tidsbegrænsede ansættelser i Danmark, 2013

	Deltid alle job	Tidsbegrænset alle job	Deltid HK-relateret job	Tidsbegrænset HK-relateret job
Antal, I tusinde	646.600	211.800	62.600	16.000
Procent af alle beskæftigede	24	8	32	8

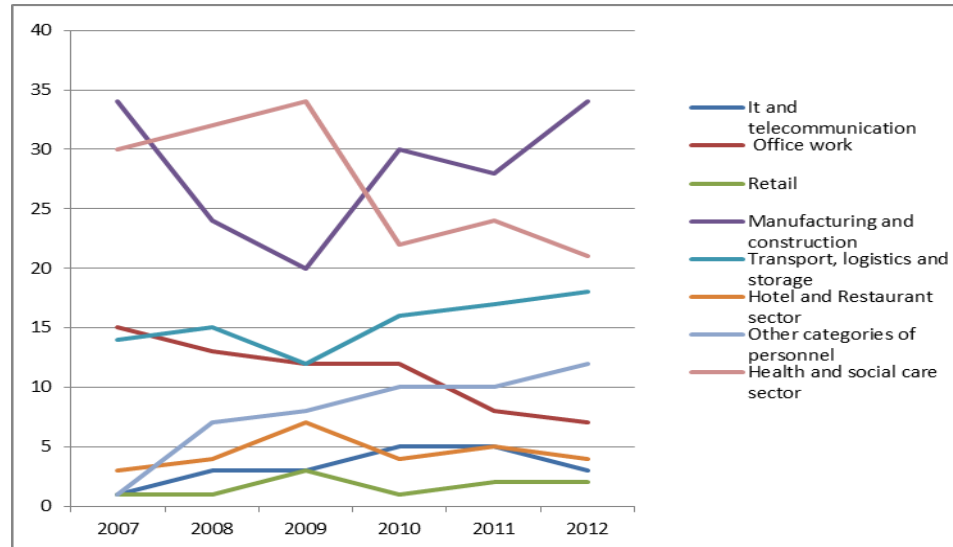
NB! Som HK-relevante jobtyper er udvalgt ISCO08-koderne OC4 (kontorassistenter) og OC5 (service- og salgsarbejde). Kilde: Eurostat.

Udviklingen er i øvrigt gået imod endnu mere deltid over de seneste år i detailhandelen, ligesom den er på arbejdsmarkedet generelt. Således forsvandt der fra 2003-2012 mere end 13.000 fuldtidsstillinger i dagligvarehandlen, mens antallet af deltidsstillinger i samme periode steg med næsten 35.000 (HK 2014). Dog er udviklingen ikke entydig i handelsbranchen overordnet set. Tal fra Dansk Erhverv bekræfter stigningen i dagligvarehandelen, men viser samtidig, at i 12 af 17 delbrancher er andelen af deltidsansatte gået tilbage 2009-13 (Dansk Erhverv særkørsel Danmarks Statistik).

I en flexicurity- og dagpengeoptik er det også relevant at se på, hvorvidt HK's medlemmer er forsikrede. HK's a-kasse har ca. 187.000 medlemmer (Klos 2014). Det er vanskeligt at sige noget præcis om a-kassernes organisationsgrad, men HK's egne tal for fagforeningsmedlemskab tyder på en større forskel mellem fuldtid- og deltidsansatte, end den som Scheuer fandt frem til i sin analyse på tværs af brancher (tabel 5.2). For fagforeningsmedlemskab var

HK's markedsandel på HK/Handels område i 2011 således på 17 procent for fuldtidsansatte og kun 6 procent for deltidsansatte (HK 2013).

Figur 5.2: Andel af vikartimer solgt til virksomheder, i procent af alle, 2007–12



Fra Larsen & Mailand (2014). Kilde: Danmarks Statistik (2014)

Hvor deltidsansatte altså er (endnu) mere udbredte på HK's områder end generelt på arbejdsmarkedet, ser det modsatte ud til at gøre sig gældende for bureauvikarernes vedkommende, hvis figur 5.2 inddrages. De to største HK-relaterede kategorier i tabellen nedenfor er detailhandel (retail) og kontorarbejde (office work), og de ligger begge relativt lavt sammenlignet med andre brancher. For kontorarbejdets vedkommende er der sket en halvering i løbet af fem år.

6. Opsummering og konklusion

Rapporten her har diskuteret dagpengesystemets rolle for den danske flexicurity-model med særligt fokus på, for det første, den betydning krisen og dagpengereformen har haft for modellen og, for det andet, dagpengesystemets rolle for den danske flexicurity model med særligt fokus på atypisk ansatte.

Den danske flexicurity-model er en forestillingsramme om nogle centrale mekanismer på det danske arbejdsmarked. Den foreskriver, at en balance mellem høj numerisk fleksibilitet, generøs arbejdsløshedsunderstøttelse, aktiv arbejdsmarkedspolitik (og i nogle varianter af modellen et veludbygget efteruddannelsessystem) er med til at skabe et mobilt og omstillingsparat arbejdsmarked. Det er vigtigt at være opmærksom på, at ikke alle lønmodtagere er dækket

– eller er dækket lige godt eller på samme måde – af modellen. Flexicurity er i nogle (særligt internationale og europæiske) sammenhænge blevet fremført som den væsentligste forklaring på den positive udvikling af dansk økonomi og beskæftigelse fra midten af 90'erne til slutningen af 00'erne, hvilket nok er en overdrivelse. Men flexicurity kan have været med til at understøtte den positive udvikling.

Dagpengesystemet har teoretisk set både positive og negative effekter for modellen, hvoraf de positive er dem, der har været fremhævet mest i flexicurity-debatten. Hovedeffekten ifølge flexicurity-modellen er tryghed skabt igennem en balance mellem et højt understøttelsesniveau og høj numerisk fleksibilitet, der også øger jobsøgningens kvalitet (match). Desuden kan man forestille sig positive effekter i form af større social lighed og afbødning af for lav efterspørgsel under lavkonjunktur. Men et højt understøttelsesniveau kan også belastte de offentlige finanser og reducere jobsøgningen kvantitativt set. Her spiller det tredje ben i modellen - den aktive arbejdsmarkedspolitik - en væsentlig rolle, idet den via motivationseffekt, vejledning og kontrol skal understøtte jobsøgningen.

Krisen ramte Danmark hårdt, når der måles på den relative stigning i ledigheden, men det er ikke overraskende den lave ansættelsesbeskyttelse taget i betragtning. Mest bekymrende har det været, at det har taget længere tid at vriste sig fri af krisen igen end i flere af vores nabolande. Sammenlignet med andre EU-lande er der dog også positive historier at fortælle om fortsat høj jobskabelse og fortsat høj job-til-jobmobilitet samt relativt lav langtidsledighed.

Mens det kan hævdes, at man fra politisk hold har reageret på krisen og dagpengereformen ved i flere omgange at justere dagpengereformen uden at reformere den, har arbejdsmarkedets parter, arbejdsgivere og lønmodtagere bl.a. reageret ved i en kortere periode at udvide brugen af arbejdsfordelingsordningen og i nogle overenskomster at indføre afskedigelsesgodtgørelser og forskellige former for assistance i afskedigelsesfasen. Mens disse reaktioner har været begrænsede i omfang, har væksten i tillægforsikringer mod ledighed været mere markant.

Der diskuteres fire effekter af krise og dagpengereform, hvoraf nogle handler om flexicurity-modellens funktionsmåde, mens andre er effekter, der rækker ud over modellen selv.

For det første effekten på indkomstsikkerheden, som er en model-intern effekt. Dagpengereformens stramning af reglerne for genoptjening af dagpengere retten og halvering af den maksimale dagpengeperiode har forringet indkomstsikkerheden. Kompensationsgraderne faldt generelt i Danmark kraftigt i midten af 1980'erne som følge af afskaffelsen af dyrtidsreguleringen. Siden er der generelt set sket en fortsat langsom reduktion i kompensationsgraderne, som ikke skyldes dagpengereformen, men kan skyldes, at reguleringen af dagpenge og

social ydelser ikke er fulgt med lønudviklingen. Ses der på forskellene mellem forskellige grupper, er kompensationsgraderne i Danmark fortsat relativt høje for de lavtlønnede, mens de ikke entydigt er det for mellem- og højindkomst-grupperne. For det andet diskuteres fleksibiliteten. Målt som beskyttelsen af tidsubegrænset ansatte er den numeriske fleksibilitet ikke længere særlig høj i Danmark sammenlignet med resten af EU-15, primært fordi et antal af disse lande har reduceret deres ansættelsesbeskyttelse. Den tredje effekt, der diskuteres, er mobiliteten, der fortsat er høj i europæisk sammenhæng, men som tog et dyk efter krisen. For det fjerde diskuteres effekten på jobsøgningens kvantitet og beskæftigelsen af dagpengereformen, hvor analyserne viser henholdsvis en meget lille og en stor effekt. For det femte estimeres effekten på den sociale lighed. Den er overvejende negativ, da mange har mistet dagpengeretten, omend mere end ¼ af de 'udfaldne' er kommet i beskæftigelse igen inden for en relativ kort periode. Endeligt diskuteres flexicurity-modellen i forhold til atypisk ansatte. Flexicurity-modellen er ikke som udgangspunkt udviklet i forhold til atypisk ansatte. Andelen af atypisk ansatte som del af alle beskæftigede er i en europæisk sammenhæng relativt begrænset i Danmark, men andelen af nogle typer af atypisk ansatte er steget i løbet af de seneste 15 år herhjemme. Det gælder for deltidsansatte (herunder marginal deltid), bureauvikarer og selvstændige uden ansatte, mens der er blevet færre tidsbegrænsede ansatte og selvstændige generelt.

Der er positive aspekter ved atypiske ansættelsesformer, men også en række problemer. I forhold til arbejdsløshedsunderstøttelsen er problemet primært optjening og genoptjening af dagpengeretten. Mens andelen af ansatte, der ikke har et fuldtidsjob er steget, er optjening og genoptjening af dagpengeretten blevet vanskeliggjort de seneste syv år - angiveligt for at modvirke misbrug (stramning af reglerne for supplerende dagpenge) og øge jobsøgning og dermed beskæftigelse (stramningen af reglerne for de ordinære arbejdsløshedsdagpengeregler). Stramningerne repræsenterer en svækkelse af indkomstsikkerhedselementet i flexicurity-modellen. De har ramt alle typer af atypisk ansatte, men i særlig grad dem, der i løbet af et år præsterer få arbejdstimer. Derudover knytter der sig til kategorien selvstændige uden ansatte særlige problemer i form af fænomenet 'falske selvstændige' og vanskeligheder ved at dokumenterer præsterede timer.

HK'erne er tilsyneladende underrepræsenteret blandt en af de mindre grupper af atypiske, nemlig bureauvikarerne, men er overrepræsenteret blandt den største gruppe, de deltidsansatte, herunder sandsynligvis også blandt dem på marginal deltid (lavt timeantal). Det er særligt i butikshandelen, der er mange deltidsansatte og mange deltidsansatte med lavt timetal, men der er samtidigt mange på dette område, der reelt har deltidsbeskæftigelsen som bijob.

Tak til Trine P. Larsen og Christian Lyhne Ibsen, begge FAOS, for hjælp til analysen og gode kommentarer til udkast af delrapporterne.

Referencer

- AE (2013): Ulighed: De fattige danskere er blevet fattigere. Indkomster og ulighed i Danmark. 2. september 2013.
- Andersen, J.G. (2014): Krisen uden ende? Forkerte diagnoser og fejlslagen krisepolitik i Danmark. I C. L. Ibsen & L. Høgedahl (red.): *Økonomi og Arbejde i det 21. århundrede. Et festskrift til Flemming Larsen*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Andersen, S. K. (2012): OK 2012: Smalle aftaler med fokus på konkurrenceevne og tryghed. FAOS forskningsnotat nr. 124. FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.
- Andersen, S. K. (2009): Europa på nedsat tid. FAOS årbog 2008. FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.
- Andersen, S. K. & C. L. Ibsen (2014): Vejen ud af krisen. FAOS forskningsnotat nr. 138. FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet, juni 2014
- Andersen, S.K., & O.K. Pedersen (2010): De nordiske landes konkurrencedygtighed – fra flexicurity til mobication. Notat udarbejdet for Nordisk Ministerråd. FAOS forskningsnotat nr. 107. FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.
- Andersen, S. K., M. Mailand & C. L. Ibsen (2012): Den danske model i modvind - debatoplæg udarbejdet for FTF. FAOS forskningsnotat nr. 128. FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.
- Arbejdsmarkedskommissionen (2009): *Velfærd kræver arbejde*. København: Arbejdsmarkedskommissionen.
- Beskæftigelsesministeriet (2009): Beskæftigelsesministerens svar på Arbejdsmarkedsudvalget spørgsmål 144 (alm. del). København: Beskæftigelsesministeriet.
- Beskæftigelsesministeriet (2010): L 222 - Forslag til lov om ændring af lov om arbejdsløshedsforsikring m.v.
- Beskæftigelsesministeriet (2012): Beskæftigelsesudvalget 2011-12, BEU alm. del, endeligt svar på spørgsmål 174. København: Beskæftigelsesministeriet.
- Beskæftigelsesministeriet (2013): Beskæftigelsesindsatsen kostede 11,7 milliarder i 2012. Nyheder.
- Bredgaard, T. (2014): Dagpengesystemet og arbejdsmarkedet. Upubliceret paper.
- Bredgaard, T., F. Larsen, P.K. Madsen & S. Rasmussen (2010): Flexicurity and atypical employment in Denmark. CARMA Research Paper 2009:01. CARMA, Aalborg University.

- Centero (M.): The match quality gains from unemployment incurrence. *Journal of Human Resources* 3:39.
- Clement, S. L. & J. G. Andersen (2006): Ledighed og incitamentseffekter. Hvad ved vi? Centre for Comparative Welfare Politics, Aalborg Universitet.
- Danmarks Statistik (2013): Størst jobmobilitet i den private sektor. Arbejdskraftundersøgelsen, tema, 1. kv. 2013.
- Danmarks Statistik (2015): Offentlige finanser, kvartalsvise regnskaber. Hovedtal.
- Det Økonomiske Råd (2014): Dagpenge. Reform får ledige hurtigere i sving. København: Det Økonomiske Råd formandsskabet.
- Det Økonomiske Råd formandsskabet (2014): *Dansk Økonomi, efterår 2014. Konjunktur vurdering, dagpengesystemet*. København: Det Økonomiske Råd formandsskabet.
- DJØF (2012): Ny analyse: 350.000 nye job er skabt under krisen.
- Due, J. & J. S. Madsen (2010): OK 2010: Vedligeholdelsesforlig med modelperspektiv. FAOS forskningsnotat nr. 108. FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.
- Due, J. , J.S. Madsen & M. Dalskov (2010): *Udviklingen i den faglige organisering: årsager og konsekvenser for den danske model*. LO-dokumentation. København: LO.
- European Commission (2010): *Short time working arrangements as response to cyclical fluctuations*. Occasional Papers 64. Bruxelles: European Commission.
- Eurostat (2013): Labour Force Survey.
- FAOS (2013): Arbejdsfordeling. Arbejdsmarkedsbegreber. www.faos.ku.dk
- Klint, M. P. (2012): Beyond embedded flexibilization: power, institutional change and dualization in the Danish flexicurity system in the 2000s. Paper indsendt til Socio-Economic Review.
- Klos, M. (2013): Private lønsikringer. København: AK-Samvirke.
- Klos, M. (2014): Medlemsudvikling i a-kasserne. 4. kvartal 2014. København: AK-Samvirke.
- Ibsen, C. L., J. Due & J.S. Madsen (2014): *Fald i organisationsgraden igen*. FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.
- Ibsen, C. L. & M. Mailand (2009): *Flexicurity and Collective Bargaining – Balancing Acts across Sectors and Countries*. FAOS forskningsnotat nr. 102. FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.
- Jonassen, A. B. (2014): *Konsekvenser af dagpengeperiodens halvering. En kvantitativ undersøgelse af effekten for de ledige*. København: SFI.
- LO (2015): Satspuljen og konsekvenserne for dagpengene. København: LO.

- LO (2006): *Dagpengesystemet – En analyse af dagpengesystemets dækning*. København: LO.
- Larsen, T. P., J.A. Hansen & N. W. Hansen (2010): Danish flexicurity – a Role model, but what is there to Copy? Paper til IIRA kongres, København, 28. juni-1. juli 2010.
- Madsen, P. K. (under udgivelse): Er dansk flexicurity noget særligt? I Bredgaard, T. & P. K. Madsen (red.): *Dansk flexicurity – Fleksibilitet og sikkerhed på arbejdsmarkedet*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Madsen, P. K. (2014): Danish flexicurity – Still a beautiful swan? Host Country Comments Paper – Denmark. Peer review on adjustments in the Danish flexicurity model in response to the crisis. Copenhagen, 20-21 November 2014.
- Madsen, P. K. (2006): How can it possibly fly?: the paradox of a dynamic labour market in a Scandinavian state. I P. Campbell, Hall, J. A. & Pedersen, O. K. (red.): *National Identity and the Varieties of Capitalism: the Danish experience*. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Mailand; M. (2006): Variationer i den danske flexicurity-model. Artikel i FAOS information nr. 29, juni 2006.
- Mailand, M. (2010): Dagpengesystemet og flexicuritymodellen. FAOS forskningsnotat nr. 114. FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.
- Mailand, M. (2014): Overenskomstforhandlinger under pres - OK2013 i den offentlige sektor. FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.
- OECD (2004): *OECD Employment Outlook 2004*. Paris: OECD.
- OECD (2013): *OECD Employment Outlook 2013*. Paris: OECD.
- OECD (2014a): *Education at a Glance*. Paris: OECD
- OECD (2014b): *OECD Employment Outlook 2014*. Paris: OECD.
- OECD (2015): <http://www.oecd.org/els/benefitsandwagesstatistics.htm>
- STAR (2014): Opdateret og revideret opgørelse over arbejdsmarkedsstatus for personer med opbrugt dagpenge på Jobindsats.dk. 1. oktober 2014. København: Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering.
- Venn, D. (2009): Legislation, Collective Bargaining and Enforcement: Updating OECD Employment Protection Indicators. *OECD Social, Employment and Migration Working Papers* no. 89, OECD Publishing.
- Wilthagen, T. & F. Tros (2004): The concept of 'flexicurity': a new approach to regulating employment and labour markets. *Transfer* 2:4.