

Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, star@star.dk
Att. Henrik Loop, hen@star.dk, Anne Marie Ahler-Toftehøj, aat@star.dk

7. marts 2024
Jeres j.nr. 22/01660

SVAR PÅ HØRING VEDR. ÆNDRING AF SAMMENLÆGNINGSREGLEREN

Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering har sendt en ændring af to bekendtgørelser (bekendtgørelse om medlemskab af en a-kasse og bekendtgørelse om indkomst- og beskæftigelseskravet for ret til dagpenge) i høring.

FH, Akademikerne og Danske A-kasser har følgende overordnede bemærkninger til høringen:

Den 1. maj 2023 trådte regler, der udmønter aftalen om en ny reformpakke for dansk økonomi, i kraft. Med aftalen blev dimittendernes dagpengesats sat markant ned efter tre måneders ledighed – det samme blev deres ret til dagpenge, de har nu kun ret til en 1-årig dagpengeperiode.

I forbindelse med aftalens udmøntning og i god tid forud for ikrafttræden af de nye regler rettede Danske A-kasser på vegne af a-kasserne henvendelse til styrelsen for at få præciseret tolkningen af sammenlægningsreglen, dvs. den regel hvorefter et medlem kan sammenlægge måneder med uddannelse med efterfølgende lønarbejde, og dermed opnå ret til dagpenge på ordinære vilkår, dvs. ikke på dimittendvilkår.

Danske A-kasser rettede henvendelse til styrelsen om en præcisering af reglen, for at være sikker på tolkningen, herunder være sikker på, hvornår reglen finder (og ikke finder) anvendelse. I den forbindelse pegede Danske A-kasser på vigtigheden af at få en regelpræcisering, da a-kasserne ville sætte deres systemer op til at håndtere deres dimittend-vejledning og dimittend-administration til den gældende sammenlægningsregel, da reglen kunne vise sig relevant for flere fremover.

Styrelsen – og ministeren – valgte på baggrund af henvendelsen at præcisere reglerne.

Præciseringen skete ved, at styrelsen i § 2 i bekendtgørelse om indkomst- og beskæftigelseskravet for ret til dagpenge præciserede, hvad der forstås ved at opnå ret til dagpenge på baggrund af en uddannelse: "*Medlemmet har opnået ret til og får udbetalt dagpenge på grundlag af gennemført uddannelse efter lovens § 54*". Formuleringen af sammenlægningsreglen i § 4, stk. 5, og § 12, stk. 5, i samme bekendtgørelse blev samtidig ændret fra "*opnår dagpengeret*" til "*har fået udbetalt dagpenge*". De præciserede regler trådte i kraft den 1. maj 2023.

Som følge heraf tilpassede a-kasserne deres administration og it-systemer til de præciserede regler – og bandt dem sammen med de øvrige ændringer, der fulgte med implementeringen af reformpakkeaftalen.

Der var ikke tale om *mindre* tilpasninger. Der var tale om *omfattende* tilpasninger, særligt i it-systemerne, så det blev muligt for a-kasserne at vejlede og administrere reglerne for kommende dimittender korrekt.

Nu trækker man pludselig i land – og vil ændre den præcisering af en gældende regel, som al vejledning og systematik for mindre end 1 år siden blev sat op omkring. Og som a-kasserne dengang betalte millioner af kroner for at implementere korrekt.

Med en tilsyneladende lille ændring af de to bekendtgørelser, som nu er i høring, vil man have a-kasserne til at lave alt om, og *igen* kan a-kasserne betale millioner for at implementere regelændringer.

Det følger af styrelsens høringsbrev, at præciseringen af bekendtgørelserne i 2023 *"har medført en utilsigtet fortolkning af reglerne"*, og at den *"utilsigtede fortolkning har medført, at et dimittendmedlem, der endnu ikke har fået udbetalt dagpenge, kan vælge at ændre sit forsikringsgrundlag og dermed undgå den kortere dagpengeperiode og den nedsatte dagpengesats for dimittender, såfremt de arbejder efter dimission eller har modtaget elevløn. Opdateringerne af bekendtgørelserne indebærer en præcisering af reglerne, så de svarer til hensigten med aftalen."*

FH, Akademikerne og Danske A-kasser mener, at præciseringen af sammenlægningsreglen tilbage i 2023 var meget klar. Vi mener samtidig, at tolkningen af reglen også må have stået styrelsen klar, særlig henset til at Danske A-kasser flere gange har peget på, hvordan reglen efter præciseringen ville blive administreret i a-kasserne.

At man nu vil ændre reglerne, mener vi derfor ikke handler om en utilsigtet fortolkning af reglerne. Ændringen handler om, at man vil være sikker på at ramme det antal dimittender, som man aftalte at ramme med de nye dimittendregler – nu ved at ændre sammenlægningsreglen.

En ændring af sammenlægningsreglen var ikke som sådan en del af aftalen om en ny reformpakke for dansk økonomi. Præciseringen af sammenlægningsreglen blev dog dengang godkendt af aftalepartierne bag reformpakkeaftalen. Men intentionen var ikke at skærpe reglen eller ændre den, men alene at præcisere den på baggrund af ønsket fra Danske A-kasser og a-kasserne.

Når reglen dengang ikke blev ændret/skærpet, men alene præciseret, var det netop fordi man ikke ville ændre eller skærpe reglen.

Det følger nemlig af aftalen, at *"Aftalepartierne noterer sig, at nyuddannede, der opfylder kravene for dagpenge på ordinære vilkår, fx mange elever, der har modtaget løn under uddannelse, fortsat vil kunne få beregnet en individuel sats baseret på deres løn under uddannelse."*

Den ændring, der nu lægges op til, er derfor efter vores opfattelse en skærpelse af aftalen – og altså ikke i tråd med hensigten bag aftalen. Hvori skærpelsen nærmere består er beskrevet nedenfor i vores bemærkninger til de enkelte bekendtgørelser.

Skærpelsen rammer ikke kun de dimittender, der kommer fra en uddannelse med SU. Den rammer også elever og voksenlærlinge, som fremover vil blive dårligere stillet end i dag, da de i nogle tilfælde vil blive afskåret fra at bruge sammenlægningsreglen – dette selv om de har modtaget løn under uddannelsen. Det er næppe heller i tråd med hensigten bag reformpakkeaftalen.

Når styrelsen taler om en "*utilsigtet fortolkning*", må vi gå ud fra, at baggrunden for nu at ændre og skærpe sammenlægningsreglen er en formodning om, at sammenlægningsreglen er blevet brugt i et langt større omfang end forventet, siden de nye dimittendregler trådte i kraft.

Den formodning mener FH, Akademikerne og Danske A-kasser ikke, at der er belæg for. Os bekendt er sammenlægningsreglen kun blevet brugt i et meget begrænset omfang – både før og efter reformpakkeaftalen. Derimod er de almindelige regler om at få dagpenge på ordinære vilkår blevet brugt i større omfang – for det har vist sig, at mange nyuddannede har arbejdet så meget forud for og under deres uddannelse, at de opfylder kravene til at få dagpenge på ordinære vilkår, når de melder sig ledige. Men det ønskede man dengang jo netop ikke at afskære de nyuddannede fra.

Den ændring – og skærpelse – af reglerne, der nu lægges op til, vil få en række konsekvenser for medlemmerne og for a-kasserne. Dels vil den tage rettigheder fra medlemmerne, herunder rettigheder, som de allerede er blevet vejledt om, at de har og har indrettet sig på, dvs. rettigheder til at få dagpenge på ordinære vilkår, som faktisk var en del af reformpakkeaftalen. Dels vil a-kasserne igen skulle betale millioner af kroner for at få lavet it-systemer og arbejds gange om.

Det er simpelthen ikke rimeligt. Og det kan vi ikke tro, at aftalepartierne har sagt ja til.

Ændringen har omfattende konsekvenser og vi vil derfor opfordre til omtanke.

Sagen handler for os ikke kun om regler – den handler også om tillid og ordentlige processer.

Tillid til, at vi kan regne med politiske aftaler, at vi kan regne med, at der er foretaget korrekte økonomiske beregninger af aftalerne, hvor der også er taget højde for samspillet til andre regler m.v., at vi kan regne med, at de regler, der udstedes, ikke bare ændres igen, at vi – når vi specifikt beder om regelpræciseringer og peger på hvorfor disse er vigtige – kan regne med, at det tages alvorligt, så a-kasserne ikke skal bruge millioner og atter millioner på at lave noget om igen. For medlemmernes penge. Penge som var langt bedre brugt på at få ledige i arbejde, end på at ramme nogle få medlemmer, som anvender en gældende regel.

Vi må gå ud fra, at man både fra politisk side og fra Finansministeriets side i forbindelse med reformpakkeaftalens indgåelse må have været opmærksom på, at sammenlægningsreglen kunne blive anvendt i højere grad end hidtil med de nye dimittendregler. Vi må også gå ud fra, at man har taget højde for dette i de økonomiske beregninger for aftalen.

Derfor har vi svært ved at se den gode begrundelse for ændringen.

På den baggrund mener FH, Akademikerne og Danske A-kasser, at regelændringerne skal tages helt af bordet.

Der er intet belæg for at sige, at langt flere bruger sammenlægningsreglen end hidtil – og derfor ingen grund til at foretage ændringer af reglen.

Hvis man alligevel ønsker at ændre reglen, bør det først ske efter en analyse af, om der overhovedet er et problem, og i givet fald, hvordan dette bedst kan løses til mindst mulig gene for medlemmerne, herunder dem som nu har indrettet sig på den vejledning, de har fået, og for a-kasserne. Og selvfølgelig med god tid til implementering.

FH, Akademikerne og Danske A-kassers bemærkninger til de enkelte bekendtgørelser:

Ændring af bekendtgørelse om medlemskab af en a-kasse

1. Genindførelse af en (skærpet) fortrydelsesfrist

I dag kan et medlem, som dimitterer, vælge "sin vej ind i dagpengesystemet". Valget bliver bindende med den første udbetaling, jf. den præcisering af reglerne, der trådte i kraft den 1. maj 2023.

Med den foreslåede ændring i bekendtgørelsens § 5 bliver der indført en ny "fortrydelsesfrist" for et medlem, der efter en gennemført uddannelse vælger enten at blive nyoptaget med dagpengeret som dimittend eller at blive overflyttet med hidtidige rettigheder.

Den nuværende § 5 i bekendtgørelsen stammer fra en tid, hvor dimittendreglerne mest af alt handlede om optagelse. Det handler dimittendreglerne ikke om mere. § 5 stammer også fra en tid, før reglerne om kontingentfritagelse for studerende under 30 år blev indført, og før sammenlægningsreglen fremgik eksplicit af reglerne.

I 2012 blev de særlige regler om at vælge mellem arbejde eller afsluttet uddannelse for at blive *optaget* i en a-kasse afskaffet og § 54 i loven gik fra at være en optagelsesregel til at være en indkomst- og beskæftigelseskravsregel. Før 2012 var der fastsat regler om, at hvis et medlem ønskede at blive overflyttet med nuværende rettigheder, skulle a-kassen have modtaget en ansøgning herom **inden 4 uger efter uddannelsens afslutning**. Medlemmet kunne ændre sin ansøgning – og dermed fortryde sit valg – inden for de 4 uger efter uddannelsens afslutning. Men i 2012 blev reglen om 4-ugersfristen altså afskaffet.

Nu vil man så igen indføre en frist, men ikke en 4-ugersfrist som den, der tidligere var gældende. Den foreslåede fortrydelsesfrist på 2 uger er dermed en væsentlig skærpelse – både i forhold til den nuværende retstilstand, hvor der ikke er en egentlig frist, *men hvor et valg binder ved den første udbetaling*, og i forhold til de tidligere regler, hvor fortrydelsesfristen var på 4 uger.

Hermed bliver det uklart, hvad der sker, hvis et medlem fortryder sit valg, selv om pågældende *har* fået udbetalt dagpenge som fx dimittend på baggrund af det første valg.

2. Statusskift til dimittend

I dag er de fleste dimittender medlemmer af en a-kasse, mens de er studerende, da de kan få kontingentfritagelse under studiet. Og de fagligt afgrænsede a-kasser har ændret deres vedtægter, så også studerende på uddannelser inden for deres faglige områder kan optages i a-kassen.

Det giver derfor ikke længere mening i § 5 at tale om, at et nyuddannet medlem skal vælge mellem at blive *nyoptaget som dimittend* eller *overflyttet med hidtidige rettigheder*. I dag foregår det sådan, at når et medlem afslutter sin uddannelse, skifter medlemmet status til dimittend i den samme a-kasse, som pågældende har været medlem af under studiet. I den forbindelse afslutter a-kassen medlemmets kontingentfritagelse og vejleder medlemmet efter reglerne i vejledningsbekendtgørelsen.

Hvis man vil ændre § 5 i medlemskabsbekendtgørelsen, er det alene sondringen mellem "nyoptagelsen som dimittend" eller "overflytningen med hidtidige rettigheder", der skal ændres til, at man "skifter status til dimittend" – så reglen kan fortolkes i overensstemmelse med øvrige regler på dagpengeområdet og afspejle den virkelighed, der er ude i a-kasserne i dag.

3. Skærpet tolkning af dét at vælge at skifte status til dimittend – og a-kassernes vejledningspligt

FH, Akademikerne og Danske A-kasser kan ikke se, at det fremgår af reglerne, at et medlem, der har valgt at blive "nyoptaget som dimittend", ikke kan opnå ret til dagpenge på baggrund af et almindeligt indkomst- eller beskæftigelseskrav, herunder på baggrund af sammenlægningsreglen eller på baggrund af elevlønnen.

Såfremt dette er styrelsens tolkning, må dette fremgå klart af reglerne, se nedenfor vores bemærkninger til ændring af bekendtgørelse om indkomst- og beskæftigelseskravet for ret til dagpenge. Vi ser det som en skærpende tolkning, som vi ikke kan støtte op om.

En sådan tolkning – sammen med den foreslåede nye fortrydelsesfrist på 2 uger – vil få vidtgående konsekvenser for a-kassernes vejledningsforpligtelse. Efter § 3, stk. 2, i bekendtgørelse om en a-kasses pligt til at vejlede m.v. skal a-kassen vejlede et nyuddannet medlem om forskellen mellem at blive *overflyttet som dimittend* eller "*bevare nuværende rettigheder*". Det følger videre, at a-kassen skal vejlede om størrelsen på dimittendsatsen og medlemmets nuværende rettigheder, herunder især størrelsen på dagpengesatsen og varigheden af dagpengeperioden.

Hvis et medlem kun kan opnå ret til dagpenge på baggrund af et almindeligt indkomst- eller beskæftigelseskrav, herunder på baggrund af sammenlægningsreglen, så længe pågældende ikke har valgt nyoptagelse som dimittend inden for 2 uger, vil vejledningspligten være sværere for a-kasserne at leve op til. Hvordan skal a-kassen kunne vejlede et medlem om fx størrelsen af dagpengesatsen, når medlemmet ikke ved, om pågældende vil få arbejdstimer efter uddannelsen eller ej? Og hvordan skal a-kassen kunne vejlede om størrelsen på dagpengesatsen i den forbindelse? Og hvordan spiller sprogkravet ind på den vejledning, a-kassen skal foretage, da sprogkravet først skal være opfyldt på indplaceringstidspunktet?

Hvis det er tolkningen, er det vores opfattelse, at a-kassens vejledningspligt i forbindelse med, at et nyuddannet medlem retter henvendelse til a-kassen, må ændres.

A-kassen har nemlig ikke mulighed for – på det tidspunkt, hvor der skal vejledes efter reglerne – at vejlede medlemmet i tilstrækkelig grad og på et oplyst grundlag om fx en fremtidig dagpengesats, der kan basere sig på studiejob under uddannelsen suppleret med midlertidigt arbejde efter uddannelsens afslutning.

A-kassen har heller ikke mulighed for at vejlede om, hvorvidt medlemmet vil have ret til dagpenge. Som dimittend skal et medlem opfylde et sprogkrav for ret til dagpenge. Det er uklart, hvilken konsekvens det har, at et medlem ikke opfylder sprogkravet, herunder tilknytningskravet, ved en efterfølgende indplacering, hvis det pågældende medlem har valgt at blive "nyoptaget som dimittend". Kan medlemmet så ikke fortryde valget af dimittendrettigheder, selv om medlemmet kan opfylde retten til dagpenge på ordinære vilkår, fx ved sammenlægningsreglen eller ved at opfylde indkomst- eller beskæftigelseskravet?

4. Skærpet tolkning af "hidtidige rettigheder"

Et nyuddannet medlem, som allerede er indplaceret, vil i dag vælge at blive "overflyttet med hidtidige rettigheder" – og dermed indtræde i en tidligere indplacering.

Vi kan forstå, at det er styrelsens opfattelse, at dét at blive "overflyttet med hidtidige rettigheder" er det samme som ikke at vælge – og hvis et medlem ikke vælger inden for 2 uger, vil medlemmet skulle opfylde et indkomst- eller beskæftigelseskrav for at få ret til dagpenge. Dette er en ændring af den

hittidige tolkning i a-kasserne af, hvad det vil sige at vælge "hittidige rettigheder". Det er a-kassernes opfattelse, at dét at blive "overflyttet med hittidige rettigheder", er det samme som, at man kan se bort fra uddannelsen og indtræde i en tidligere indplacering.

Vi ser det som en skærpende tolkning, som vi ikke kan støtte op om. Hvis styrelsens opfattelse og tolkning fastholdes, mener vi, at dette må fremgå direkte af reglerne.

Ændring af bekendtgørelse om indkomst- og beskæftigelseskravet for ret til dagpenge

1. Skærpelse af sammenlægningsreglen

FH, Akademikerne og Danske A-kasser mener, at den foreslåede formulering om, at anvendelse af sammenlægningsreglen er betinget af, at medlemmet "er blevet overflyttet til en a-kasse med sine hittidige rettigheder" vil resultere i en væsentlig skærpelse af sammenlægningsreglen – også i forhold til den version af sammenlægningsreglen, der var gældende før præciseringen af reglen den 1. maj 2023. Med formuleringen afskæres medlemmer, der efter endt uddannelse hverken vælger at blive "nyoptaget som dimittend" eller vælger at blive "overflyttet med hittidige rettigheder" – fx fordi de har fået arbejde efter uddannelsen – fra helt at anvende reglen.

Vi går ud fra, at en så væsentlig skærpelse ikke er tilsigtet, og at formuleringen skulle være "vendt om" til noget hen ad "og som ikke har valgt at blive nyoptaget med dagpenget efter lovens § 54, jf. § 5, stk. 1, nr. 1, i bekendtgørelse om medlemskab af en a-kasse".

Men også selv om formuleringen vendes om, er der tale om en skærpelse – og ikke kun i forhold til de dimittender, der fx får SU under studiet, men også i forhold til fx voksenlærlinge, der ikke kan bruge deres løn under studiet til at opfylde et almindeligt indkomst- og beskæftigelseskrav.

2. Tvungen genindplacering

Det er uklart, om et medlem, som ikke har valgt at blive "nyoptaget som dimittend" efter § 5, stk. 1, nr. 1, i bekendtgørelse om medlemskab af en a-kasse, men som allerede er indplaceret i en dagpengeperiode, og som får arbejde efter uddannelsens afslutning, skal genindplaceres på baggrund af sammenlægningsreglen, hvis pågældende efterfølgende søger om dagpenge.

Uklarheden opstår, da det følger af ordlyden af § 4, stk. 5, og § 12, stk. 5, i bekendtgørelsen, at et medlem "kan sammenlægge" indkomst med den del af uddannelsen, der ligger forud for lønarbejdet. Der står ikke "skal sammenlægge". [Vores understregning.]

A-kasserne administrerer i dag reglerne efter deres ordlyd, dvs. efter at et medlem *kan* sammenlægge uddannelse med lønarbejde, hvis det er relevant og medlemmet ønsker det.

Det er FH, Akademikerne og Danske A-kassers opfattelse, at en tvungen genindplacering vil være en skærpelse af reglerne – og at der derfor skal en regelændring til, hvis a-kasserne skal administrere anderledes.

Det bemærkes, at det vil være meget svært for a-kasserne at følge op på en sådan tvungen genindplacering, da der som bekendt ikke findes et offentligt register for gennemførte uddannelser. A-kasserne vil alene kunne genindplacere på baggrund af uddannelsen, hvis medlemmet enten har oplyst om uddannelsen, eller hvis der er indberettet løn og arbejdstimer under uddannelsen.

Vi vil på ingen måde kunne støtte op om en tvungen genindplacering – da en sådan bl.a. vil resultere i, at mange nyuddannede, som fx har haft studiearbejde under deres uddannelse, vil ende med at blive

genindplaceret på dette arbejde og dermed få beregnet endog meget lave satser i dagpengesystemet. Det vil fratage disse medlemmer alle incitamentter til at have studiearbejde og/eller et studiemedlemskab af en a-kasse.

3. Indkomst og beskæftigelse som vej ind i dagpengesystemet også for dimittender

Det er også uklart, om et medlem, der har valgt at blive "nyoptaget som dimittend" efter § 5, stk. 1, nr. 1, i bekendtgørelse om medlemskab af en a-kasse, samtidig har afskrevet sig muligheden for at opfylde et almindeligt indkomst- og beskæftigelseskrav.

Sådan tolker vi ikke reglerne – og det er ikke sådan, de administreres i branchen.

Hvis det er sådan, styrelsen tolker reglerne, undrer det os meget, da det *ikke* fremgår af reglerne om indkomst- og beskæftigelseskravet, at indkomst og løntimer, der ligger **forud for** et medlems "nyoptagelse som dimittend" efter § 5 i bekendtgørelse om medlemskab af en a-kasse, *ikke* skulle kunne bruges til at opfylde indkomst- eller beskæftigelseskravet.

Den begrænsning, der følger af loven, jf. § 53, stk. 15, handler alene om, at det kun er indberettede løntimer og indkomst i medlemsperioder, der kan medregnes ved opgørelse af indkomst- og beskæftigelseskravet. I forhold til genoptjening af retten til dagpenge følger det desuden af § 12, stk. 3, i indkomst- og beskæftigelseskravs bekendtgørelsen, at løntimer m.v., der er indberettet forud for en tidligere indplacering, ikke kan medregnes til genoptjeningen af ret til dagpenge.

Men det fremgår ingen steder af reglerne, at et medlem *ikke* kan bruge indberettet indkomst eller løntimer, der ligger **forud for** en "nyoptagelse som dimittend", til at opnå ret til dagpenge.

Efter reglerne er det først, når et medlem bliver indplaceret i en dagpengeperiode (har søgt om og fået udbetalt dagpenge) som dimittend, at indberettet indkomst eller løntimer, der ligger forud for indplaceringen, ikke længere kan bruges til at opnå ret til dagpenge.

FH, Akademikerne og Danske A-kasser vil på ingen måde kunne støtte på om en sådan tolkning. De løntimer og den indkomst, der er erhvervet, skal selvfølgelig være rettighedsgivende. Ellers stiller man medlemmer, der uddanner sig og arbejder samtidigt, ringere end alle andre.

Hvis styrelsen er af en anden opfattelse, må dette fremgå direkte af reglerne. A-kasserne kan ikke give medlemmer afslag på ret til dagpenge uden hjemmel i reglerne.

Ikrafttræden

Det følger af høringen, at bekendtgørelsesændringerne forventes at træde i kraft kort tid efter udløb af høringsfristen.

Det er ikke realistisk, da ændringerne kræver omfattende ændringer i a-kassernes it-systemer og omlægning af administrationen i a-kasserne, herunder ift. vejledningen af nyuddannede medlemmer. Sammenlægningsreglen er i systemerne bygget tæt sammen med alle andre dagpengeretsregler, herunder de nye dimittendregler, og dermed vil ændringerne ikke bare lige kunne ske.

A-kasserne har almindeligvis mindst 3 kalendermåneder – at regne fra ændrede/nye reglers endelige udstedelse – til at implementere reglerne i deres systemer. Det vel at mærke når der er tale om almindelige systemmæssige ændringer. Det er der ikke tale om her.

Da ændringerne ligger ud over det almindelige – og a-kasserne lige om lidt rammer dimittendsæsonen – vil de ikke kunne implementere reglerne på denne side af sommerferien.

Med venlig hilsen



**Danske
A- Kasser**