

Danske A-kassers bemærkninger til forslag til lov om ændring af lov om arbejdsløshedsforsikring m.v. (Et nyt dagpengesystem for fremtidens arbejdsmarked)

Danske A-kasser takker for at blive hørt om ovennævnte udkast til lovforslag.

Vi er grundlæggende enige i, at der er behov for en opdatering af den del af dagpengesystemet, der handler om de selvstændige. Vi er enige i, at det giver rigtig god mening at give selvstændige og medlemmer med forskellige sammensatte beskæftigelsesformer de samme rettigheder som andre medlemmer i dagpengesystemet. Vi er også enige i, at det er vigtigt, at det bliver nemmere at etablere sig som selvstændig – men også at ophøre med selvstændig virksomhed igen. Og så er vi selvfølgelig enige i intentionerne om at forenkle systemet.

Der er med ovennævnte tale om en helt ny tilgang til selvstændige og medlemmer med sammensatte beskæftigelsesformer. Og om grundlæggende nye definitioner ift. tidligere.

Der er samtidig tale om brug af helt nye data og datakilder i administrationen, ny kompleksitet ved kombinationen af eksisterende regelsæt med nye regelsæt – og tale om endnu en IT-udvikling af systemer, der fortsat er under tilpasning/optimering efter implementeringen af den største omlægning af dagpengesystemet i nyere tid 1. juli 2017.

Der er således – heller ikke her – tale om en lille implementeringsopgave. Tværtimod. Men a-kasserne tager selvfølgelig gerne opgaven på sig.

Generelle bemærkninger vedr. ikrafttræden

Det er vigtigt, at implementeringen af det nye selvstændigsystem bliver en succes.

En forudsætning herfor er imidlertid, at der sikres tilstrækkelig tid til at omsætte politiske intentioner og aftaler til administrerbar virkelighed.

Lovreglerne til det nye dagpengesystem blev vedtaget mere end 1 år forud for reglernes ikrafttræden 1. juli 2017. Også de administrative regler blev udstedt 1 år forud herfor. Ny IT-udvikling kunne ske i systemerne på et kendt og sikkert grundlag – og da der ikke lå andre store opgaver og ventede, kunne alle kræfter sættes ind på at blive klar til 1. juli 2017.

Sådan er det imidlertid ikke helt denne gang.

Lovreglerne til det nye selvstændigsystem vil blive vedtaget ½ år forud for ikrafttræden. De administrative regler ligeså – eller senere.

Ny udvikling af IT-systemerne vil skulle ske i et samspil med mange eksterne aktører og dataejere, som a-kasserne fremover skal hente nye data fra, herunder STAR, SKAT og Erhvervsministeriet mv. – og vil alt andet lige tage tid.

IT-udviklingen vil herudover skulle ske *samtidig* med IT-udviklingen til de sidste, udestående regler i det nye dagpengesystem og *mens* man retter IT-systemerne til for at sikre en mere effektiv administration af det nye dagpengesystem og komme tilbage til en høj automatiseringsgrad.

Endelig ligger der andre store opgaver og venter – som fokus også skal rettes mod – ikke mindst implementeringen af EU's nye dataforordning i foråret 2018 mv.

Danske A-kasser vil på vegne af a-kasserne anbefale, at ikrafttræden af reglerne i det nye selvstændigssystem udsættes, fx til 1. oktober 2018 eller senere, så a-kasserne sikres den fornødne tid til implementeringen.

Danske A-kasser vil ligeledes anbefale, at der sikres *samtidighed* i ikrafttræden af de nye regler om selvstændige og de sidste, udestående regler om supplerende dagpenge, så der ikke skal udvikles ny IT til 1. januar 2018 som umiddelbart herefter helt skal "omudvikles" igen. Sandsynligheden for fejl bliver simpelthen for stor, hvis man skal udvikle på noget, man reelt ikke har set i fuld drift endnu – og fortsat er i gang med at tilrette og optimere på. Og sker der fejl, vil det kunne ramme medlemmerne, hvilket ingen ønsker og ingen, heller ikke a-kasserne, vil finde acceptabelt.

Generelle bemærkninger vedr. adgang til data og nye registre mv.

Det er vigtigt, at a-kasserne får adgang til de forudsatte data ift. det nye selvstændigssystem – og at data er gode nok til, at a-kasserne kan bygge en korrekt og effektiv administration op omkring dem.

Mangler der data, fx om ejerforhold, selskabstyper og formålsparagraffer i Erhvervsministeriets register, om momsindbetalinger eller om lønftaler efter skattelovgivningen for medarbejdende ægtefæller, skal de bygges ind i registrene. Det er vigtigt at komme hurtigt i gang med at få afdækket, om der i eksisterende registre er de forudsatte data – eller om der skal nye data til. Herudover at få afdækket, hvor hurtigt de fornødne adgange til data kan etableres, og få aftalt et fornuftigt forløb omkring implementering, dataaftaler og test. Og endelig at få drøftet, hvordan a-kasserne skal administrere, indtil adgange til nye data er på plads, hvis disse ikke er på plads til ikrafttræden.

Danske A-kasser vil anbefale, at adgang til data fra nye registre sker via DFDG. Hermed sikres, at data er samlet ét sted og hos én dataansvarlig – STAR. Det vil dels lette den IT-mæssige implementering, dels give et bedre overblik over anvendelsen af data. Og det vil endelig sikre STAR nemmere adgang til at følge med i a-kassernes administration, herunder i kontrolmæssig sammenhæng. Hvis dataadgang skal etableres direkte fra de enkelte registre, vil vi anbefale, at de ansvarlige ministerier hurtigt ser på, om der er de tilstrækkelige dataaftaler og webservices. Vi går ud fra, at a-kasserne selvfølgelig ikke skal betale for adgang til nye data.

Danske A-kasser vil endelig anbefale, at man holder lidt igen med at bygge et enormt kontrolapparat op, som der kun kommer ganske, ganske lidt ud af.

Lad os denne gang se nærmere ned i de data, vi skal bygge vores administration op omkring, inden der fastsættes alt for specifikke krav til kontrolopgaven – hellere "bygge op" over tid, frem for at "rulle tilbage". Vi har tidligere set, at man fra centralt hold har bundet sig lovmæssigt op på bestemte krav til, hvor ofte og hvordan der skal ske kontrol – krav som det senere er svært at justere, selv om det viser sig, at kontrolkravene/formen ikke giver mening. Vi vil derfor anbefale brede hjemler her – og fastsættelse af nærmere kontrolkrav i administrative regler på et senere tidspunkt.

Specifikke bemærkninger til enkeltelementer i lovforslaget

Optjening på baggrund af alle typer af indkomst

Fremover bliver det muligt at optjene dagpengeret på baggrund af alle typer af indkomst. Det mener vi grundlæggende er godt. I de almindelige bemærkninger til lovforslaget er der beskrevet et eksempel på forskydning af indkomstår for B-indkomst og overskud af selvstændig virksomhed (p.36).

Danske A-kasser har svært ved at se, hvad der skal ske, hvis man bare rykker en lille smule ved eksemplet. Vi har desuden svært ved at se, hvordan forskellige periodiseringsproblemer skal håndteres. Og endelig har vi svært ved at se, hvordan det forhold, at data vedr. afsluttede indkomstår ofte slet ikke er tilgængelige på det tidspunkt, hvor medlemmerne ledigmelder sig, skal håndteres.

Vi ser derfor et behov for, at STAR/SKAT tegner en række nye og mere "skæve" eksempler op. Vi ser herudover gerne, at det i lovforslaget præciseres, at det ikke er meningen, at medlemmer, der har optjent (dokumenterbare) rettigheder, skal rammes af periodiseringsproblematikker og manglende tilgængelighed i data på det tidspunkt, hvor de melder sig ledige, og at der i udmønningen vil blive taget højde herfor.

Generelt ser vi et problem i, at a-kasserne skal administrere/kontrollere optjente rettigheder på baggrund af forskellige datakilder, som ikke altid stemmer overens – dels indberetninger i Indkomstregisteret, dels (som noget helt nyt) årsopgørelser.

Eksempelvis ser vi et problem i, at et medlems rettelse, fx ved flytning af B-indkomst fra ét indkomstår til et andet, kun slår igennem i årsopgørelsen og ikke i Indkomstregisteret. Når der så skal anvendes oplysninger fra 2 forskellige kilder, der ikke længere er ens, vil det således kunne resultere i, indkomst der efter reglerne tæller dobbelt med og indkomst, der slet ikke tæller med.

Derudover vil det være et større teknisk problem, at indberettet B-indkomst, som a-kasserne har hentet ind i deres systemer fra Indkomstregisteret, og beriget, berigtiget og eventuel anvendt, på et senere individuelt tidspunkt skal sorteres fra igen, når årsopgørelsen kommer.

Vi ser gerne, at det sikres, at der i den videre udmønning kan tages højde for, at det ikke altid er hensigtsmæssigt at basere administration/kontrol på for mange forskellige datakilder, og at data fra nogle kilder, fx medlemmets berigtigede indkomstdata, i visse situationer må tillægges større vægt end data fra andre kilder.

Loft over ukontrollabelt arbejde/aktiviteter ved genoptjening

Fremover lægges der et samlet loft over den indkomst, der kan omregnes og medregnes til genoptjening pr. måned ved ukontrollabelt arbejde. Hermed bliver det sværere at genoptjene en ny dagpengeret, hvis indkomsten ikke er den samme måned for måned.

Det finder vi problematisk.

Hvad der er yderligere problematisk er, at dette – på grund af henvisningen i lovforslaget til efterlønsreglerne – får afledte konsekvenser, så det også bliver sværere at opfylde udskydelsesreglen og optjene skattefri præmie. Sidstnævnte er nu defineret til, at der i hele periode skal være indberettet indkomst hver eneste måned svarende til 160,33 timer, mens en enkelt måneds forskydning i indberetningen vil afskære medlemmet fra at få en præmieportion. Dette resulterer i en urimelig forskelsbehandling af medlemmer med kontrollabelt arbejde og medlemmer med ukontrollabelt arbejde. Og det bryder med princippet om, at al beskæftigelse efter overgang til efterløn, når udskydelsesreglen er opfyldt, kan medgå til optjening af præmie.

Danske A-kasser mener ikke, at et loft for dagpengemodtagere skal ses på månedsbasis men på årsbasis svarende til indkomstloftet. Herudover mener vi ikke, at loftet skal finde anvendelse ift. efterlønsreglerne, dvs. for efterlønsmodtagere.

Selvstændig bibeskæftigelse og supplerende dagpenge

Fremover kombineres og summeres forbrug af måneder med selvstændig bibeskæftigelse med forbrug af uger med supplerende dagpenge – til 30 uger i alt inden for 104 uger.

Danske A-kasser er bekymret for de konsekvenser, det vil kunne få:

- *Flere vil opbruge retten til supplerende dagpenge:*
De 30 uger er hurtigere opbrugt, når man summerer løntimer på mindre end fuld tid i måneden og selvstændig bibeskæftigelse.
- *De medlemmer, der opbruger retten til supplerende dagpenge, vil blive ramt hårdt:*
Når retten er opbrugt, er der fra 1. januar 2018 ingen ret til dagpenge i en måned, hvis der samtidig er løntimer (eller fra 1. juli 2018 selvstændig bibeskæftigelse) i måneden – uanset hvor få timer der er tale om.
- *Medlemmerne vil potentielt blive ramt længe:*
Med en ny 2-årig dagpengeret følger ikke automatisk en ny ret til 30 uger med supplerende dagpenge. Vi vil derfor se situationer, hvor medlemmer, der har opbrugt retten til supplerende dagpenge, "slæber" den opbrugte ret til supplerende dagpenge med sig i årevis og fra dagpengeperiode til dagpengeperiode, og ikke vil kunne tage småjobs eller starte selvstændig bibeskæftigelse.

Vi mener ikke, at ovennævnte giver tryghed for medlemmerne eller skaber et godt fundament for et fleksibelt og velfungerende arbejdsmarked samt for iværksætteri mv.

Vi vil på den baggrund anbefale, at der sker en løbende monitorering af konsekvenserne af ovennævnte, hvilket nemt vil kunne ske gennem a-kassernes indberetning af "tæller-data" til DFDG, og at der sættes hurtigt ind, hvis flere ledige end forventet bliver ramt.

Danske A-kasser vil endelig pege på vigtigheden af, at de principper og metodikker, der finder anvendelse ift. de supplerende dagpenge, og som systemerne nu er udviklet til, også finder anvendelse ift. de nye regler om selvstændig bibeskæftigelse.

Vi ser gerne, at dette præciseres i lovforslaget.

Ift. det mere lovtekniske har vi svært ved at se, at den situation, at et medlem forbruger i hele måneder af retten til supplerende dagpenge ved at have selvstændig bibeskæftigelse, men uden at have haft timer med selvstændig bibeskæftigelse i måneden, kan være omfattet af den rene formulering i lovforslagets § 60, som jo handler om forbrug ved *nedsatte dagpenge*. I disse situationer vil et medlem kunne få udbetalt dagpenge med 160,33 timer for en måned, hvilket ikke er nedsatte dagpenge, og samtidig forbruge af supplerende dagpengeretten.

Ophør én gang inden for hver dagpengeperiode

Umiddelbart er det svært at se, hvad der præcist menes med, at man kan ophøre én gang indenfor hver dagpengeperiode efter første indplacering.

Vi ser gerne dette præciseret i lovforslaget, eventuelt gennem et simpelt eksempel.

Ophør uden ophørsbevis efter 6 måneder

Fremover bliver det muligt at ophøre med sin selvstændige virksomhed på bl.a. tro og love og få dagpenge uden anden dokumentation. Det mener vi grundlæggende er godt. Efter senest 6 måneder skal medlemmet have et såkaldt ophørsbevis. Har medlemmet ikke et ophørsbevis, vil medlemmet ikke kunne få dagpenge. Vi mener sådan set, at det er helt rimeligt, at et medlem efter 6 måneder ikke kan få dagpenge "så længe", dvs. indtil der ligger et ophørsbevis.

Hvad der imidlertid ikke er rimeligt er, at medlemmet forbruger af sin dagpengeperiode "så længe". I dag er det sådan, at udbetaling og forbrug hænger tæt sammen. Er der ikke en udbetaling, er der som udgangspunkt ikke et forbrug. Det er ikke rimeligt, at et medlem kan komme i en situation, hvor medlemmet kommer til at bære risikoen fx for lange sagsbehandlingstider eller IT-problemer i det offentlige eller for manglende dokumentation, herunder fra 3. mand. Men det vil medlemmet kunne til med dette forslag.

A-kasserne er ikke underlagt forvaltningsloven – og har derfor ikke adgang til at rette op på sagsbehandlingen i det offentlige, fx ved at bringe forvaltningsretlige principper i spil, uden klar hjemmel.

Vi vil derfor anbefale, at der etableres en dispensationsadgang, hvor der tages højde for situationer, hvor det ikke er medlemmets forhold, men andres forhold, der bevirker, at der ikke ligger et ophørsbevis efter de 6 måneder. Adgangen vil skulle udmøntes nærmere i de administrative regler og vil selvfølgelig skulle indhegnes, så der alene gives dispensation i de få tilfælde, hvor det er helt åbenbart, at medlemmet ikke skal bære risikoen. Vi går ud fra, at dispensationen gives til at udbetale dagpenge.

Det vil efter vores opfattelse ikke være tilstrækkeligt for a-kasserne at træffe afgørelse om dispensation på grund af fejl efter en eventuel "katteloms-regel", bl.a. fordi eksempelvis lang sagsbehandlingstid eller manglende dokumentation fra 3. mand efter vores opfattelse næppe kan betragtes som egentlige fejl.

Vi går i øvrigt ud fra, at "så længe" med forbrug ved manglende ophørsbevis ikke vil finde anvendelse ift. efterlønsreglerne, da dette vil få store og utilsigtede konsekvenser for medlemmernes præmieoptjening. Det vil "så længe" uden forbrug ikke i samme omfang.

Jobsøgningsperiode

Man har med den nye "jobsøgningsperiode" ønsket at sikre, at et medlem, der er ophørt med en selvstændig virksomhed, ikke starter samme virksomhed op igen eller reelt viderefører virksomheden på dagpenge. Det støtter vi grundlæggende op om.

Vi er dog bekymrede for, om nogle medlemmer kan komme i klemme ift. opstart af en helt ny type virksomhed – og vi er usikre på, om det er meningen at sætte så generelt et stop ind, fx så et medlem, der har haft selvstændig virksomhed som frisør, ikke kan starte ny virksomhed som dagplejemor.

Bortforpagtning

Fremover sættes uopsigelighedsperioden ved bortforpagtning ned fra 5 år til 3 år. Dette kan vi kun støtte op om.

Vi undrer os dog over, at der i det nye selvstændigssystem overhovedet er behov for en "uopsigelighedsperiode". Ved bortforpagtning er der jo ikke længere drift af en virksomhed. Den er "ophørt".

Hvis en "uopsigelighedsperiode" fortsat bevares, ser vi gerne, at kravet om 3 års uopsigelighed kun skal gælde for bortforpagter. Det er ofte meget svært – og i visse brancher næsten umuligt – at få en forpagter til at binde sig for en periode på 3 år. Der kunne evt. fastsættes et mindre krav om uopsigelighed fra forpagters side på fx 1 år.

Karens og forlængelse af dagpengeperioden

Selv om man fremover ønsker at ligestille selvstændige og medlemmer med sammensatte beskæftigelsesformer med andre medlemmer tager man alligevel ikke helt skridtet fuldt ud.

Dette har vi svært ved at se det rimelige i.

Vi mener således, at medlemmerne skal ligestilles også ift. karens og forlængelse af retten til dagpenge via selvstændig virksomhed eller bibeskæftigelse – efter de principper der i øvrigt finder anvendelse her.

Vi anerkender, at der ift. selvstændig virksomhed ikke er samme mulighed for kontrol, men mener samtidig, at det selvfølgelig er muligt at fastsætte betryggende krav til dokumentation for præsterede timer, hvis disse ønskes anvendt til at undgå karens eller til at forlænge dagpengeretten med. Vi går gerne i dialog med STAR herom.

Tællere/Visninger

Fra 1. juli 2017 bliver der indberettet "tæller-data" i stort omfang, bl.a. om de lediges indplacering og indplaceringsgrundlag, sats, dagpengeforbrug, karens, timer til forlængelse af dagpengeretten mv.

De mange indberetninger anvendes i visninger og visualiseringer til de ledige om deres dagpengerettigheder. Ligesom de anvendes til monitorering og kontrol.

A-kasserne kan se mange fordele – ikke mindst for medlemmerne – i at skabe transparens om rettighederne i dagpengesystemet. Men opgaven med at implementere de mange nye indberetninger og ”tæller-data” har vist sig en hel del større end forventet. Noget, der ser meget enkelt ud, er alt andet end enkelt. Og der skal hele tiden findes en balance mellem en korrekt visning og en visning, der giver mening for medlemmerne.

Det er endnu for tidligt at sige noget om, hvorvidt der er kommet den ønskede effekt ud af de mange tællere og visninger.

Derfor vil vi anbefale, at man holder igen med nye indberetninger, visninger og ”tæller-data”, indtil vi har høstet nogle erfaringer med de eksisterende. Særligt ift. de supplerende dagpenge er det vigtigt at sikre den rette balance, så visningen giver mening for medlemmerne.

Vi går ud fra, at nye indberetninger og visninger af ”tæller-data” kun sættes i gang efter nærmere aftale med a-kasserne – for at sikre, at nye tiltag ikke resulterer i et uforholdsmæssigt stort ressourcetræk gennem løbende indberetninger og visninger af data fra ikke-automatiserede/ikke-automatiserbare sager. Men primært for at sikre, at visningerne reelt giver medlemmerne et bedre grundlag at forstå deres dagpengerettigheder ud fra. Ikke det modsatte.

Test og testforløb mv.

Det er selvfølgelig helt centralt, at medlemmerne behandles korrekt og ens i ens situationer og med ens resultater til følge. Dette anerkender vi fuldt ud. Vi anerkender også, at man i STAR er optaget af at kontrollere, at systemer, der tildeler rettigheder til medlemmerne i automatiserede sagsgange, er indrettet rigtigt, fx via tests og revisorgodkendelser mv.

Imidlertid mener vi, at det er vigtigt, at vi bruger den læring, vi har høstet i forbindelse med implementeringen af det nye dagpengesystem pr. 1. juli 2017, til at se på, om der kan tilrettelægges et bedre testforløb, hvor ”timingene” ift. udviklingen af systemerne kan optimeres, så der gives mere tid til kodning.

Det er vores klare opfattelse, at test-afvikling og revisorgodkendelser kan ”times” bedre, fx ved at ligge efter nye reglers ikrafttræden, men *forud for* deres anvendelse – *eller senere*. Det vil i mange situationer give bedst mening. Og det er alle systemer gearret til.

Det er ligeledes vores klare opfattelse, at der kun skal fastsættes krav om revisorgodkendelser, hvor der reelt er behov herfor.

I nogle situationer, fx ved den årlige satsregulering, er der efter vores opfattelse, hverken behov for nye tests eller for revisorgodkendelser. Her tager nye centralt bestemt og ”timede” testforløb og revisorgodkendelser kun tid og fokus fra andre, vigtigere opgaver. A-kasserne har reguleret dagpengesatser i mange år uden fejl. Her er der derfor ikke grund til at tro, at der vil opstå fejl.

Man vil i øvrigt på baggrund af indberettede ”tæller-data” klart kunne se, om der systemmæssigt udbetales med den regulerede sats – og således føre kontrol ad andre, nemmere veje.

Vi vil anbefale, at der i dette lovforslag etableres hjemmel til at fremover tilrettelægge et mere fleksibelt og bedre "timet" testforløb ved implementeringen af nye dagpengeelementer, som fx det nye dagpengesystem for selvstændige.

Sådan sikrer vi os, at tid og ressourcer bruges mest fornuftigt – og at vi implementeringen af politiske intentioner og aftaler bliver en succes.

Med venlig hilsen



Verner Sand Kirk

Direktør