

Høringsvar til forslag til lov om ændring af lov om arbejdsløshedsforsikring m.v., lov om en aktiv beskæftigelsesindsats og forskellige andre love (Fleksibelt og indkomstbaseret dagpengesystem, månedsudbetaling af dagpenge m.v.)

Generelle bemærkninger

Dato: 4. marts 2016

I. Et dagpengesystem hvor færre opbruger dagpengeretten

Aftale om et tryggere dagpengesystem styrker – ifølge lovforslaget – incitamentet hos de ledige til at gå i beskæftigelse igennem hele deres dagpengeforløb, og understøtter intentionerne om, at det altid skal kunne betale sig for de ledige at tage alle typer af job, herunder også kortvarige job og job på lavtlønsområdet. Dette forventes – sammen med den fleksible forlængelse af dagpengeretten – at skabe et grundlag for, at færre ledige opbruger deres dagpengeret.

Vi er enige i, at det er vigtigt, at de ledige fortsat har incitament til at gå i beskæftigelse. Vi er samtidig enige i, at færre skal opbruge dagpengeretten.

Derfor er det også positivt, at timer fra beskæftigelse fremover sættes ind på en beskæftigelses-konto, og at timerne i forholdet 1:2 kan konverteres til en forlængelse af dagpengeretten i op til 1 år.

Herudover er det positivt, at forbrug af dagpengeret fremover sker i timer frem for i uger, og at der ikke beregnes en ny – og ofte lavere – sats ved beskæftigelse i kortvarige job på mindre end fuld tid eller på lavtlønsområdet, inde i et dagpengeforløb.

Vi havde gerne set, at de gode intentioner og incitamenterne også var ført over på de ”nye” regler om supplerende dagpenge – men vi må med beklagelse konstatere, at man her har valgt indtil videre at gå den modsatte vej. I de nye regler opgøres forbrug af supplerende dagpenge som hidtil på ugebasis, indtil man har opbrugt 30 uger. Men herefter betragtes det som supplerende dagpenge, hvis man blot har én times beskæftigelse i en kalendermåned, og der vil så ikke være ret til dagpenge overhovedet i den måned. I disse tilfælde er der hverken incitament til eller reel mulighed for at tage kortvarige job, herunder job til en lav løn. Det er ærgerligt – og samtidig kontraproduktivt ift. intentionerne.

Ifølge dagpengekommissionen rammer ca. 3.400 årligt 30-ugerskanten for de supplerende dagpenge. Det fremgår ikke af lovforslaget, hvor mange ledige, der forventes at opbruge retten til de supplerende dagpenge fremover. Det vil imidlertid blive mange flere end i dag, hvis beskæftigelseskontoen virker som tilsigtet så flere får småjob og korte vikariater.

Da begrænsningen i retten til supplerende dagpenge er indført for at sikre, at ingen indretter sig permanent på at have beskæftigelse på fast nedsat tid med supplerende dagpenge, havde det givet god mening at lade medlemmer, som tager de forskellige typer af kortvarige job, de nu engang kan få, gå fri af begrænsningen.

Mere end 70.000 personer har indtil nu opbrugt deres dagpengeret som følge af dagpengereformen fra 2010. Også fremover vil der hvert år være mange, der opbruger retten til dagpenge – dog ifølge dagpengekommisionen og lovforslaget ca. 2000 færre årligt end efter gældende regler. Særligt på grund af den fleksible forlængelse af dagpengeretten og forbruget af dagpenge i timer frem for uger. Det fremgår imidlertid ikke af lovforslaget, hvor mange ledige, der faktisk forventes at opbruge dagpengeretten fra 2017, hvor reglerne i det nye dagpengesystem træder i kraft.

Selv om muligheden for forlænget dagpengeret fører til, at færre vil opbruge dagpengene efter 2 år, er vi bekymrede for, at mange fortsat vil opbruge dagpengeretten i de kommende år. Præmisserne fra 2010-reformen er nemlig stadig de samme. Der er stadig ret til dagpenge i 2 år inden for 3 år, og der skal stadig 1.924 timers beskæftigelse til at genoptjene en ny dagpengeret. Det er en væsentlig forklaring på, at der – også i det nye dagpengesystem – vil være langt flere, der opbruger retten til dagpenge, end de 2000-4000 personer der blev forudsat i dagpengereformen fra 2010.

II. Et mere enkelt, digitalt og registerbaseret dagpengesystem

I årevis er der blevet talt om, at dagpengesystemet er blevet for komplekst og at der er behov for regelforenklinger og administrative lettelser. Der er også i årevis blevet talt om, at der er behov for klare og forståelige regler om, hvilke rettigheder medlemmerne har.

Vi må med beklagelse konstatere, at det nye dagpengesystem ikke er blevet mindre komplekst.

Reglerne bliver ikke mindre komplekse eller mere klare og forståelige i et system, hvor der i forskellige sammenhænge skiftevis opereres med indkomst eller timer, uger og måneder, aconto-månedsudbetalinger med efterreguleringer og særlige regler for supplerende dagpenge, freelancere, atypiske og selvstændige. Særligt måneds-acoutoudbetalingsmodellen vil give mere administration – selv om det modsatte er intentionen. Vi havde derfor gerne set, at man fra politisk hold havde valgt ikke at gå over til den nye månedsudbetalingsmodel – men i stedet havde valgt at bevare den eksisterende ugeudbetalingsmodel.

Vi anerkender, at der ligger en vis forenkling i en større grad af harmonisering mellem forskellige regler. Men vi må samtidig med beklagelse konstatere, at der med forenklingen kun følger stramninger ift. gældende regler

Vi anerkender også, at der ligger en vis forenkling i en mere digital og registerbaseret administration. Men det vil umiddelbart blive svært at omsætte forenklingen til administrative lettelser, bl.a. fordi man har valgt ikke at tilpasse alle regler til det nye system, har valgt ikke at tage forenklingsskridtet ved en registerbaseret administration fuldt ud og hertil har valgt at lægge en lang række nye vejlednings-, validerings-, kontrol- og indberetningsopgaver over på a-kasserne.

Det bliver en stor opgave at implementere, herunder IT-implementere, det nye dagpengesystem ude i a-kasserne – og opgaven vil samlet set være forbundet med store økonomiske omkostninger til omstilling af IT og administration.

Vi må konstatere, at de administrative og økonomiske, herunder IT-økonomiske, omkostninger for a-kasserne ikke er omtalt med ét ord i *aftale om et tryggere dagpengesystem* eller i lovforslaget der udmønter aftalen.

Det er som om, at det bliver lidt for nemt at lægge nye IT/administrative opgaver over på a-kasserne, fx ift. den nye månedsudbetalingsmodel og de ”fælles tællere” – uden at skulle forholde sig til, hvor omfattende eller omkostningsdrivende disse opgaver reelt er.

Vi vil opfordre til, at man lige giver det en tanke – og så i øvrigt holder lidt igen og fremadrettet ser på, hvad der reelt er behov for og hvordan behovet håndteres bedst også set ud fra et administrativt perspektiv i a-kasserne. Vi vil alle gerne have det bedste – ikke det dyreste – dagpengesystem.

Bemærkninger til de enkelte elementer i lovforslaget

I. Beskæftigelseskonto og forlænget dagpengeret

Som noget nyt vil de ledige, der ikke har haft 1.924 timers beskæftigelse, kunne konvertere de timer, de har på deres beskæftigelseskonto, til en forlængelse af dagpengeretten – en forlængelse som de kan bruge af, hvis de ønsker det.

Vi er enige i, at det er positivt, at timerne kan konverteres til en forlængelse.

Vi mener samtidig, at det er vigtigt at have fokus på konsekvenserne af en forlængelse – og på vejledningsaspektet i den forbindelse.

Det er vigtigt, at medlemmerne vejledes om *mulighederne* for genoptjening og forlængelse, herunder om konsekvenserne ift. en eventuel genoptjening ved brug af forlængelsesretten. Den vejledning skal a-kasserne selvfølgelig give medlemmet. Men a-kasserne skal ikke vejlede om, hvad der er *bedst* for medlemmet i en eventuel valgsituation. Det kan de ikke vide.

Vi er bekymrede for, at der bliver tale om et svært valg for nogle medlemmer – for er det bedre at konvertere til en forlængelse her og nu end at ”gemme” timer med henblik på genoptjening af en ny dagpengeret senere, og er det nemmere at komme ind i systemet igen på baggrund af indkomst end timer?

Det er helt centralt, at der bliver tale om et reelt valg for medlemmet.

Af samme grund mener vi, at der er behov for, at man i lov om aktiv socialpolitik eksplicit fastsætter regler om, at det ikke er et krav, at timer på en beskæftigelseskonto skal bruges til en forlængelse af dagpengeretten, inden medlemmet kan opnå ret til kontanthjælp. Et medlem, som har opbrugt sin almindelige dagpengeret, skal således kunne få kontanthjælp efter reglerne herom, indtil medlemmet har timer nok til en genindplacering.

Det er vigtigt, at medlemmet har en vej ind i dagpengesystemet igen. Det bliver sværere at komme ind igen, hvis der i andre systemer og ordninger fastsættes krav om, at alle timer på kontoen skal bruges. For står medlemmet først tilbage med 0 timer på kontoen, så er vejen til en ny dagpengeret meget lang.

Af samme grund mener vi principielt heller ikke, at timer på beskæftigelseskontoen skal bruges, inden medlemmet kan overgå til seniorjob eller kontantydelse.

II. *Optjening og genoptjening af ret til dagpenge*

Der lægges i lovforslaget op til at forenkle reglerne for optjening og genoptjening af ret til dagpenge og reglerne om forlængelsesgrunde mv. for derigennem at kunne digitalisere administrationen og basere den på oplysninger i indkomstregisteret og en række andre registre.

Den form for digital, registerbaseret administration forudsætter, at oplysningerne, særligt i indkomstregisteret, er korrekte og valide.

Vi er bekymrede for, at en digital administration *alene på baggrund af oplysningerne i indkomstregisteret* ikke kommer til at slå igennem i virkeligheden, men at a-kasserne i stedet kommer til at følge op via manuel sagsbehandling i en lang række sager – fx hvor arbejdsgivere ikke har indberettet de fornødne eller korrekte løntime-oplysninger til registeret – for at sikre, at medlemmerne får de dagpenge, de har ret til.

Vi vil derfor opfordre til, at det ved mindre tilretninger i indkomstregisteret sikres, at arbejdsgiverne understøttes i at registrere korrekt, fx ved at lægge nogle valideringer ind, så systemet giver arbejdsgiveren besked eller denne ikke kan komme videre med sin indberetning, hvis et felt, fx med timeoplysninger, enten ikke er udfyldt eller ikke er udfyldt korrekt, fx fordi der er registreret tegn i stedet for tal – eller hvis forholdet mellem timer og indkomst ser ud til at være åbenbart forkert.

I forhold til forlængelse af optjenings- og referenceperioderne har vi svært ved at se, at der er tale om en reel harmonisering og forenkling, særligt når det kommer til reglerne om forlængelse som følge af sygdom. Vi må samtidig konstatere, at der er tale om stramninger ift. gældende regler – stramninger som vil føre til, at det bliver sværere at optjene ret til dagpenge, og at flere vil falde ud af dagpengesystemet, fordi de har opbrugt deres referenceperiode.

Fremover vil perioder med sygdom eller uarbejdsdygtighed af mere end 4 ugers varighed ikke længere kunne forlænge optjeningsperioderne. Kun sygdom *med sygedagpenge* ud over 160,33 timer vil kunne forlænge. Det er uklart, om der lægges op til, at de 160,33 timer skal ligge i én og samme kalendermåned – hvilket i så fald vil være en yderligere stramning.

Da der for ledige medlemmer i de første 2 uger af et sygdomsforløb udbetales dagpenge under sygdom og først herefter udbetales sygedagpenge, vil vi opfordre til, at som minimum også dagpenge under sygdom vil kunne forlænge optjenings- og referenceperioderne.

I forhold til reglerne om ferie ser det ud til, at der lægges op til en udmøntning, som ift. nogle ferie-udbetalings-situationer vil føre til, at det bliver sværere at optjene eller genoptjene retten til dagpenge. Vi vil opfordre til, at det sikres, at reglerne bliver ens for alle, og at optjening hhv. genoptjening på baggrund af ferie ikke bliver sværere for nogle i det nye dagpengesystem.

Særligt om opgørelse af indkomstkravet, når indkomst er belt eller delvist optjent i et andet EU/EØS-land

Det fremgår af forordning 883/04, artikel 62, stk. 1 og 2, at der som grundlag for beregningen af indkomsten kun skal benyttes den løn- eller erhvervsindtægt, som den pågældende har haft under sin seneste lønnede beskæftigelse eller selvstændige virksomhed i medlemslandet.

Som vi umiddelbart ser det, vil nationalt fastsatte regler – som det fremgår af forslaget om beregning og indeksering af indkomst på baggrund af indkomst optjent i et andet EU/EØS-land – derfor kræve ændring af forordningen.

Forslaget til medregning af udenlandsk indtægt optjent i et andet EU/EØS-land til opfyldelse af det nye danske indkomst-optjeningskrav, herunder forslaget om mulig indeksering, hvorved den udenlandske indtægt købekraftskorrigeres til dansk niveau, forekommer administrativt meget tungt.

Vi vil i stedet opfordre til, at der med hjemmel i § 95 i lov om arbejdsløshedsforsikring m.v. bliver fastsat en regel om, at dagpengeretten – *for et medlem, der har været beskæftiget i et andet EØS-land og efter hjemkomsten har haft beskæftigelse i Danmark i mindre end 12 (24 måneder)* – opgøres på baggrund af indkomsten i Danmark og på baggrund af den løn, der i Danmark sædvanligvis ydes for en beskæftigelse, der svarer til eller kan sammenlignes med den, som medlemmet senest har udøvet på et andet EØS-lands område.

Hermed sikres, at vandrede arbejdstagere fra andre EU-lande behandles i overensstemmelse med de grundlæggende principper bag forordning 883/04, særligt artikel 4 om ligebehandling og artikel 5 om ligestilling af ydelser, indtægter, begivenheder og forhold.

III. Dimittender

I lovforslaget lægges der som noget nyt op til at bemyndige ministeren til at fastsætte en række regler efter lovens § 54, stk. 2, om dimittenders ret til dagpenge, herunder bl.a. om i hvilke tilfælde en erhvervmæssig uddannelse kan anses for normeret til og gennemført på mindst 18 måneder og i hvilke tilfælde der kan ske meritoverførsel.

Som led i den nye bemyndigelse vil der bl.a. blive fastsat regler om, at det er et krav, at den studerende har fulgt en fastlagt studieplan for uddannelsen.

Vi forudsætter, at der heri *ikke* ligger, at a-kasserne fremover skal indhente studieplaner og høre alle medlemmer og uddannelsesinstitutioner om, hvorvidt en fastlagt studieplan for hver enkelt studerende er fulgt. I så fald er der tale om en ny administrativ opgave, som vil have store omkostninger og trække mange ressourcer – ikke bare i de a-kasser, der optager mange dimittender, men også ude på uddannelsesinstitutionerne.

Vi ser gerne lovforslaget rettet til eller præciseret på dette punkt.

Der lægges som noget nyt op til at differentiere den faste sats til dimittender alt efter, om medlemmet har forsørgerpligt over for børn eller ej. Herudover lægges der op til at skelne mellem pligt til at forsørge børn, der er bosat inden og uden for EU/EØS og inden for rigsfællesskabet. Dimittender med forsørgerpligt over for børn bosiddende i Grønland eller på Færøerne vil hermed skulle behandles som ikke-forsørgere, indtil børnene bosætter sig i Danmark eller i et EU/EØS-land.

Vi er som udgangspunkt ikke enige i, at der skal ske en differentiering mellem forsørgere og ikke-forsørgere – vi mener, at forsørgerbegrebet er en anomali i dagpengesystemet.

Vi mener herudover ikke, at der inden for forsørgerbegrebets rammer skal skelnes yderligere alt efter hvor de børn, som medlemmet har pligt til at forsørge, bor. I lovforslaget lægges der op til, at a-kasserne skal høre medlemmerne om, hvorvidt de har forsørgerpligt over for børn – og i givet fald få oplysningerne bekræftet ved et opslag i CPR-registeret. Dette må således være tilstrækkeligt ift. fastlæggelsen af satsen.

At a-kasserne herudover hver måned skal høre medlemmerne om, hvor deres børn bor, vil således ikke understøtte, at dagpengene reelt kan udbetales administrativt enkelt i et digitalt og registerbaseret system.

Vi vil derfor opfordre til, at lovforslaget rettes til på dette punkt.

IV. Beregning af dagpengesats og genberegning

I lovforslaget lægges der op til, at beregning og genberegning af en dagpengesats fremover skal ske på baggrund af de 12 bedste måneders indkomst inden for de seneste 24 måneder.

Hvis der ikke er 12 måneder med lønindkomst i 24-månedersperioden, beregnes satsen på baggrund af de måneder, hvor der er indkomst i perioden. Er der ikke indkomst i de seneste 24 måneder, beregnes dagpengene på baggrund af indkomsten i en periode på 36 måneder.

Genindplacering i dagpengesystemet sker ud fra løntimer, som ligger op til 36 måneder tilbage. Hvis en stor del af timerne og dermed indkomsten ligger *mellem* 24 og 36 måneder tilbage, og hvis medlemmet samtidig i de seneste 24 måneder har haft flere måneder med en række småjobs og vikariatet til en lav løn, er det alene disse måneder, satsen beregnes på baggrund af.

I forhold til reglerne om genberegning er vi derfor stærkt bekymrede for, hvor lave dagpengesatser vi fremover vil se i dagpengesystemet. Særligt for medlemmer, som ikke har haft fuldtidsbeskæftigelse eller en god indkomst i de op til 12 måneder, der ligger til grund for en satsberegning, men som har levet op til intentionerne i dagpengesystemet, og taget alle de job, også af kort varighed og på lavtlønsområder, de kunne få. Disse medlemmer vil nemt kunne stå i en situation, hvor de ved genindplacering vil få genberegnet en dagpengesats på baggrund af måneder med nærmest ingen indkomst.

Vi vil opfordre til at afbøde konsekvenserne af de nye beregningsregler ved at sikre, at a-kasserne i almindelige genberegningssituationer altid kan beregne en ny dagpengesats på de 12 bedste måneders indkomst inden for de seneste 36 måneder – frem for de seneste 24 måneder – hvis en genberegnet sats ligger under den tidligere dagpengesats. Og hvis det er det, der skal til, må der i sidste instans fastsættes en ny mindstesats ved genberegning, så det sikres, at ingen står med en dagpengesats i flere år, som man ikke kan leve af i Danmark.

I forhold til dimittenderne forudsætter vi, at der kun sker genberegning i et dagpengeforløb, hvis der er grundlag for at beregne en højere sats end dimittendsatsen.

I lovforslaget lægges der op til at forenkle reglerne for beregning af dagpengesats, herunder afskaffe nogle af de særregler om de lavere 50-pct.-satser til medlemmer, som har gennemført en uddannelse, der berettiger til dimittenddagpengeret.

Det er positivt, at disse særregler afskaffes – og det er med til at forenkle det samlede regelsæt.

Imidlertid undrer vi os over, at man har ønsket at fastholde nogle særregler for en lille gruppe af de helt unge, som enten ikke har en uddannelse – og som alligevel skal hurtigt over i det ordinære uddannelsessystem – eller som deltager i højskole- eller daghøjskoleophold.

Vi undrer os især over, at man vil fastholde særreglen i særreglen om, at et medlem under 25 år i de første 6 måneder af sit ledighedsforløb kan deltage i højskole- eller daghøjskoleophold i 20 timer eller derudover om ugen, men kun med 50 pct. af højeste dagpengesats.

Der er tale om en ganske lille gruppe af de helt unge, herunder også unge med en uddannelse, der som udgangspunkt kun kan gøre brug af reglen, indtil de skal aktiveres – hvilket de skal efter senest 13 ugers ledighed.

Vi vil således opfordre til, at i hvert fald de ganske få, der deltager i højskoleophold, får ret til deres almindelige dagpengesats under opholdet.

V. Udbetaling af dagpenge

I det nye dagpengesystem skal der som noget nyt ske månedsvist acontoudbetaling af dagpenge.

Vi er stærkt bekymrede for, hvordan månedsaconto-modellen vil komme til at fungere i praksis, herunder for hvor meget mere administration den vil give for a-kasserne og deres medlemmer.

Vi mener, at det er uklart, hvad en acontoudbetaling og *afgørelsesgrundlaget* for udbetalingen er. Er det en udbetaling med forbehold, en egentlig acontoudbetaling eller en endelig udbetaling, som der efterfølgende eventuelt skal ske en regulering af? Er det noget forskelligt i forskellige situationer, fx hvor medlemmet *ikke* skal have reguleret udbetalingen senere. Og hvordan er samspillet til sanktions- og refusionsreglerne? Er der forskel på hvilke dele af udbetalingsmånedens man ser på eller er inde i?

Vi forudsætter, at dette drøftes nærmere med a-kasserne i den videre udmøntning.

Vi vil i den forbindelse opfordre til, at der i lovforslaget gives plads til, at månedsaconto-modellen – i samarbejde mellem Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering og a-kasserne – kan udmøntes administrativt så hensigtsmæssigt som muligt.

I lovforslaget lægges der op til en bagatelgrænse på 12 timer. Der sker som udgangspunkt ikke en efterregulering af dagpengeudbetalingen, hvis differencen mellem forventet og faktisk beskæftigelse holder sig under bagatelgrænsen, dvs. er på mindre end 12 timer, svarende til ca. 1.350 kr. (p1 2016).

Umiddelbart ser det ud til, at bagatelgrænsen ikke bare retter sig mod kontrolaspektet – men også mod reguleringen i udbetalingerne.

Konsekvensen af udmøntningen vil være, at et medlem, som *har* oplyst om forventet beskæftigelse, som ikke holder stik, vil få mindre udbetalt end den pågældende har ret til. Hvorimod et medlem, som *ikke har* oplyst om forventet beskæftigelse, vil få udbetalt det, som den pågældende har ret til eller mere.

Det er uklart, om medlemmet altid vil få reguleret en udbetaling og således få de dagpenge den pågældende har ret til – bagatelgrænse eller ej. Dette vil vi bestemt opfordre til at sikre.

En eventuel regulering vil først ske i forbindelse med en efterfølgende udbetaling. Dette vil imidlertid være problematisk for nogle – for ikke alle kan jo vente på at få udbetalt de manglende ca. 1.350 kr. til måneden efter. Hermed lægges der sådan set op til, at medlemmet ”underoplyser” om forventet beskæftigelse for at være sikker på sin dagpengeudbetaling. Samtidig lægges der op til at etablere nogle kontrolmekanismer i systemet med henblik på evt. at sanktionere medlemmer som gentagne gange ”underoplyser” om forventet beskæftigelse. Vi er på den baggrund generelt bekymrede for, at medlemmerne kommer i klemme i det nye aconto- og efterreguleringssystem.

”Underoplyste”-ikke-regulerede løntimer fra beskæftigelse under bagatelgrænsen vil medlemmet i øvrigt ikke kunne medregne til genoptjening eller forlængelse af dagpengeretten. A-kasserne vil som følge heraf skulle føre forskellige timeregnskaber – ét for timer som kan medregnes og ét for timer som ikke kan. Det er ikke hensigtsmæssigt og giver nogle implikationer ift. beskæftigelseskontoen og de ”fælles tællere”. Vi vil derfor foretrække en model, hvor der udbetales aconto for måned 1 og herefter sker en eventuel regulering for måned 2, uden en bagatelgrænse som retter sig mod andet end det kontrolmæssige aspekt. Det sikrer, at alle medlemmer bliver behandlet ens, og at alle løntimer vil kunne medregnes til genoptjening eller forlængelse af dagpengeretten.

Endelig er vi bekymrede for, at kompleksiteten i samspelet mellem reglerne og efterreguleringer i dagpengeudbetalingerne i visse tilfælde vil kunne få udbetalingen i enkelte måneder ned på et niveau, som man reelt ikke kan leve af i Danmark.

Vi vil derfor opfordre til, at man i eksempler for de laveste satser, dvs. 50 pct.- og 71,5-pct.-satserne, forholder sig til, hvor niveauet vil ligge, hvis der i en måned trækkes en karensdag og udbetales 12 timer mindre end der er ret til på grund af ovennævnte bagatelgrænse.

VI. Supplerende dagpenge

I lovforslaget lægges der op til, at forbruget af retten til supplerende dagpenge skal ske i en ugebaseret model – efter stort set samme regler som i dag – mens selve udbetalingen af dagpenge, herunder supplerende dagpenge, som noget nyt skal ske i en månedsbaseret model, jf. ovenfor.

Det er ikke administrativt hensigtsmæssigt eller forenklende at skulle operere med flere forskellige modeller og tællemekanismer samtidigt.

Vi havde derfor gerne set, at man fra politisk hold havde valgt ikke at gå over til den nye månedsudbetalingsmodel – men i stedet havde valgt at bevare den eksisterende ugeudbetalingsmodel.

Vi er stærkt bekymrede for konsekvenserne af den valgte månedsbaserede model – særligt set i forhold til reglerne om begrænsningen i retten til de supplerende dagpenge.

Ifølge dagpengekommissionens egne beregninger opbruger ca. 3.400 medlemmer deres ret til supplerende dagpenge hvert år. De pågældende vil – i den nuværende ugebaserede model – fortsat kunne få udbetalt dagpenge for de uger, hvor de er fuldt ledige, mens de ikke vil kunne få udbetalt dagpenge for uger med delvis beskæftigelse, før der er genoptjent ret til nye 30 uger med supplerende dagpenge.

Som en konsekvens af den månedsbaserede udbetalings-model vil et medlem, som har opbrugt retten til supplerende dagpenge, fremover slet ikke kunne få udbetalt dagpenge i en måned, hvis der i måneden også er beskæftigelse – uanset hvor få timers beskæftigelse, der er tale om. Er der tale om beskæftigelse henover et månedsskifte, er det to måneder medlemmet ikke kan få udbetalt dagpenge i. Hertil kommer, at der lægges op til et hurtigere forbrug af retten til supplerende dagpenge end i dag. Er der ikke tale om fuldtidsbeskæftigelse i en uge, forbruges der af retten. Fx hvis der ligger beskæftigelse mandag-torsdag i uge efterfulgt af en G-dag.

Dette er kontraproduktivt i forhold til intentionerne i *aftale om et tryggere dagpengesystem* om, at de ledige altid skal have et incitament til at gå i beskæftigelse og tage alle typer af job, herunder kortvarige job og job til en lav løn.

Idet der i lovforslaget lægges op til, at alle medlemmer overgår til det nye dagpengesystem med de rettigheder de har pr. 1. juli 2017, vil vi hurtigt se konsekvenserne af ovennævnte.

Et medlem, som har brugt 26 uger af sin ret til supplerende dagpenge d. 1. juli 2017, vil således overgå til det nye system med dette forbrug og vil – med et forbrug på yderligere 4 uger – herefter have opbrugt sin ret til supplerende dagpenge. Og der vil ikke være en 12-ugers forlængelsesregel til at samle op eller ”afbøde” – idet forlængelsesreglen først træder i kraft efter et valg.

Vi vil pege på tre forhold, som vil kunne ”afbøde” konsekvenserne pr. 1. juli 2017:

- Man kan vælge at nulstille alt tidligere forbrug af retten til de supplerende dagpenge, så alle overgår til det nye system d. 1. juli 2017 med en ny begrænset ret på 30 uger inden for 104 uger.
- Man kan vælge at lade forbruget følge de eksisterende regler, så retten ikke forbruges hurtigere end i dag.
- Man kan vælge – for medlemmer, som har opbrugt retten til supplerende dagpenge – at belægge dagpengekortet med 37 timer i de uger, hvor der er beskæftigelse. Hermed vil medlemmet ikke kunne få udbetalt dagpenge for uger, hvori der efter medlemmets egne oplysninger er beskæftigelse, men vil godt kunne få udbetalt dagpenge for uger med fuld ledighed.

Med de nye ”fælles tællere” i dagpengesystemet vil det blive muligt allerede fra d. 1. juli 2017 at se, hvor mange medlemmer der opbruger retten til supplerende dagpenge.

Derfor vil vi opfordre til at følge dette nøje og træffe politisk beslutning om at lempe reglerne, hvis der bliver behov for det.

VII. *Karensdage*

Der lægges i lovforslaget op til, at ledige medlemmer skal have en karensgdag, dvs. en dag med et dagpengetræk, hver 4. måned efter tidspunktet for indplaceringen, medmindre de har haft beskæftigelse i et vist omfang og hermed går fri af karensgdagen.

Umiddelbart ser det ud til, at der med lovforslaget på en række punkter lægges op til den hårdest mulige udmøntning af karensgdagene.

Reglerne om karens, opgørelse og forlængelse af karensperioder mv. er bygget komplekst op – og vil med fordel kunne forenkles, så de bliver nemmere at administrere og forklare for medlemmerne. Fx kunne reglerne bygges op omkring et udgangspunkt om, at man ifalder karens på baggrund af 4 måneder, hvori der er dagpengeudbetalinger, medmindre der ligger en ”karensfritagelsesgrund”, fx deltagelse i et tilbud i den måned hvor medlemmet ellers skulle ifalde karens.

Vi mener ikke, at der skal falde en karens i eller på baggrund af måneder, hvor medlemmet deltager i tilbud – og da slet ikke ved deltagelse i tilbud, hvor medlemmet er fritaget for at stå til rådighed for andet end tilbuddet. En sådan fritagelse kan i dag også ske ift. andre tilbud end tilbud om uddannelsesløft, hvorfor det undrer os, at kun uddannelsesløftet er nævnt.

Ud over at fritage for karens ved deltagelse i tilbud, mener vi, at der skal ske fritagelse ved deltagelse i jobrettet uddannelse.

Særligt ved deltagelse i jobrettet uddannelse, dvs. uddannelse på en positivliste til kompetencer der er behov for, vil det være et problem, hvis det forhold, at der trækkes karensdage under deltagelsen, fører til, at ledige afbryder uddannelsen. Det vil virke kontraproduktivt ift. intentionerne med jobrettet uddannelse. Afbrydelse af et uddannelsesforløb vil i øvrigt i visse situationer give den ledige ret til at tage hele eller dele af uddannelsesforløbet om. Der skal herefter betales for to forløb i stedet for ét – udgifterne vil i så fald langt overstige besparelsen ved karensdagene.

Vi anerkender, at man i udmøntningen har ønsket at sikre en forholdsvis enkel administration af karensdagene – men mener, at samme enkelthed kunne være nået også med en anden og i øvrigt mildere udmøntning af karensdagene.

VIII. *Afkortning af dagpengeretten*

Der lægges i lovforslaget op til at afkorte dagpengeretten med 1 måned for ledige medlemmer, som har ”gjort omfattende brug af dagpengesystemet” ved at modtage dagpenge i 4 år inden for de seneste 8 år. Afkortningen sker for alle, som pr. 1. juli 2017 har mere end 1 måned tilbage af deres dagpengeret eller har mere end 1 måneds dagpengeret på beskæftigelseskontoen. En dagpengeafkortning på 1 måned svarer til ca. 18.000 kr.

Vi mener, at det er problematisk og helt uacceptabelt, at man afkorter dagpengeretten og hermed sanktionerer medlemmerne for at have gjort *for* omfattende brug af dagpengesystemet i henhold til de regler, der har været gældende de seneste 8 år. Der er reelt tale om, at man sanktionerer for noget, der er sket helt efter reglerne tilbage i tid, og som man ikke kan vægre sig mod nu – hvilket er retssikkerhedsmæssigt betænkeligt.

De regler, der har været gældende hidtil, har været politisk bestemt. Frem til d. 1. juli 2010 var der en 4-årig ret til dagpenge – herefter blev retten kortet ned til 2 år. Nu lægges der op til at sanktionere medlemmerne, hvis de *sammenlagt* inden for en periode på de seneste 8 år – hvor vi i øvrigt har haft én af nyere tids værste økonomiske kriser – har gjort brug af en del af den ret, man fra politisk hold selv har bestemt.

Administrativt set er forslaget også problematisk, bl.a. fordi a-kasserne – grundet opbevaringsreglerne – ikke ligger inde med oplysninger om medlemmernes dagpengeforbrug op til 8 år tilbage i tid. Oplysningerne ligger kun i indkomstregisteret. Imidlertid ønsker man ikke *kun* at lægge oplysningerne i dette register til grund for afkortningen – hvilke kan undre, henset til at man i andre sammenhænge i lovforslaget lægger op til kun at administrere ud fra registeroplysninger, og i forhold til de ”fælles tællere” har lagt særlig vægt på, at data selvfølgelig skal opgøres ensartet og på et ensartet datagrundlag.

I stedet lægges der op til en kompleks og administrativ tung opgave med at sammenstykke et medlems dagpengeforbrug, evt. fra medlemskab af forskellige a-kasser, i den dagpengeperiode medlemmet aktuelt er indplaceret i d. 1. juli 2017 ud fra én opgørelsesmetode – og supplere op med det dagpengeforbrug, der er indberettet til indkomstregisteret vedrørende tidligere dagpengeperioder op til 8 år tilbage ud fra en anden opgørelsesmetode.

Potentielt kan dette føre til, at medlemmer – som samlet set over en 8-årig periode har haft *præcis det samme* forbrug af dagpenge – kan blive ramt forskelligt ift. afkortnings-sanktionen alt efter, hvor i perioden dagpengeforbruget ligger og hvilke data og opgørelsesmetoder der ligger til grund. Også dette er retssikkerhedsmæssigt betænkeligt.

Forslaget om dagpengeafkortningen er i såvel tanke som udmøntning urimeligt. Og det er svært at se, at en begrundelse af ren (og beskeden) økonomisk karakter i henhold til den politiske aftale er så bydende nødvendig, at lovgivning bør indføres med tilbagevirkende kraft. Endvidere er det ude af proportioner, at a-kasserne skal bygge dyre og komplekse IT-systemer og tællemekanismer op for de 700 medlemmer, som man forventer vil blive sanktioneret, og herudover skal til at opbevare udbetalingsoplysninger for *alle* medlemmer i langt flere år end efter de almindelige opbevaringsregler.

Vi vil derfor på det bestemteste opfordre til, at man trækker afkortningsforslaget tilbage.

Hvis dette ikke sker vil vi opfordre til, at opgørelsen af dagpengeforbruget 8 år tilbage som minimum baseres alene på oplysninger fra indkomstregisteret – dvs. én opgørelsesmetode – så medlemmer med samme forbrug ikke rammes forskelligt ift. en eventuel afkortning/sanktion.

IX. Gyldige grunde

En række af de gyldige grunde vil fremover blive afskaffet som led i en forenkling.

Vi har umiddelbart svært ved at se behovet for afskaffelsen af de gyldige grunde – ligesom vi har svært ved at se, at der ligger en reel forenkling heri. De gyldige grunde, som man lægger op til at afskaffe, er blevet til, fordi der er et grundlag for dem, og de har således vist deres berettigelse.

Vi ser gerne, at man forholder sig til, hvad der fremover skal ske i situationer, hvor der er behov for at undtage fra reglerne, fordi det vil være åbenbart urimeligt at sanktionere.

Vi vil opfordre til, at der etableres en generel ”undtagelsesregel”, som vil kunne tages i brug i visse, helt særlige, situationer hvor det vil være åbenbart urimeligt at sanktionere – alternativt at man som minimum bemyndiger Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering til som regeludstedende og klagesagsbehandlende myndighed at dispensere fra reglerne, hvis en sådan bemyndigelse da ikke allerede ligger inden for styrelsens kompetence.

I lovforslaget lægges der op til at flytte nogle af de gyldige grunde til andre regelsæt. Dette skal få jobcentrene til at tage højde for reglerne i deres administration.

De gyldige grunde er i dag knyttet op på administrationen i a-kasserne – og er underlagt det klagesystem der gælder ift. a-kasserne. Vi går ud fra, at der i lovforslaget ikke lægges op til at flytte dele af administrationen vedr. sanktioner og gyldige grunde fra a-kasserne til jobcentrene, men at arbejdsdelingen – som den er aftalt senest med beskæftigelsesreformen – fortsat ligger fast. A-kasserne vil således også fremover skulle træffe afgørelse om, hvorvidt et medlem har haft en gyldig grund, herunder også i situationer hvor jobcenteret ikke har taget højde for de gyldige grunde i sin administration.

Flyttes de gyldige grunde, som administreres af a-kasserne, over i de regelsæt, som administreres af jobcentrene, vil reglerne til blive underlagt endnu et klagesystem – og reglerne vil herefter være under behandling i to forskellige anden-instans-klage-systemer på samme tid. Dette er principielt problematisk, da der hermed ikke længere er ét klart og entydigt klagesystem ift. reglerne, og da praksis således vil kunne udvikle sig vidt forskelligt og stille medlemmerne forskelligt i ens situationer – hvilket kan bidrage til at skabe usikkerhed om retstilstanden.

Vi anerkender ønsket om at sikre, at jobcentrene tager højde for de gyldige grunde i deres administration. Men dette vil også kunne sikres ad anden vej end ved at flytte reglerne om de gyldige grunde til andre regelsæt, fx ved indledningsvist at orientere jobcentrene om reglerne og sætte fokus på vigtigheden af, at de opfattes som en professionel samarbejdspartner af arbejdsgiverne. Og derfor skal de selvfølgelig ikke formidle ledige til job, som de har en gyldig grund til ikke at tage.

Vi mener således ikke, at de gyldige grunde skal flyttes til andre regelsæt.

X. *Fælles tællere & Tilsyn/Kontrol*

Vi er enige i intentionerne om, at de ledige – og de aktører der har med dem at gøre – skal have det fornødne overblik over den enkeltes placering i dagpengesystemet, dvs. forbrug af dagpenge og timer på beskæftigelseskontoen.

A-kasserne indberetter gerne relevante data til det fælles datagrundlag (DFDG) med henblik på visning af en række ”fælles tællere” for de ledige og centrale aktører, fx jobcentrene.

Selv om ønskerne til visning er mange – særligt fra centralt hold – vil vi opfordre til at sikre, at udviklingen af de ”fælles tællere” sker i faser og udbygges over tid alt efter behov, når de første erfaringer med visningen og administrationen af de mest centrale ”tællere” er høstet.

Herudover vil vi opfordre til, at ønskerne til data og indberetninger i ”tællesystemerne”, herunder også for medlemmer som ikke aktuelt er ledige og trækker på dagpengesystemet, holdes op mod den EU-forordning om databeskyttelse, som forventes at træde i kraft i 2018. Dette med henblik på at sikre, at der ikke udvikles ”tællere” og udveksles data, som ikke er forenelige med forordningen.

Generelt ift. medlemmer, som ikke er ledige og derfor ikke aktuelt trækker på dagpengesystemet, vil vi opfordre til, at der ikke sker indberetning af data med henblik på visning af vejledende centrale ”tællere”, medmindre medlemmet selv beder om at få vist disse.

Det er ikke nogen lille opgave for a-kasserne at IT-implementere det nye dagpengesystem, herunder etablere de ”fælles tællere” og sikre, at der fremadrettet gennem kontrolmekanismer og tests mv. er sikkerhed for, at systemerne henter, beregner og indberetter data ens og korrekt. Men det er en vigtig opgave, som a-kasserne selvfølgelig vil løfte – præcis som de gør det i dag.

Der er ikke belæg for at sige, at a-kasserne ikke administrerer korrekt i dag. Tværtimod. Derfor kan det undre, at der lægges op til *omfattende* nye kontroller, bl.a. i form af systemtest og systemrevision, fx ved årlige satsreguleringer og ændringer i reglerne mv. Vi vil opfordre til at se på, om der virkelig er behov for alle de nye kontroller og detaljerede krav til test og dokumentation for korrekt administration. Og til at se på det rimelige i, at Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering bevilliges ekstra midler (10 mio. kr. årligt alene i 2016 og 2017) til at løfte opgaver, som man reelt flytter ud til a-kasserne og deres revisorer, uden tanke for de omkostninger der ligger heri for a-kasserne.

Når det nye dagpengesystem er implementeret i overensstemmelse med tællemechanismer, beregningsalgoritmer og testscenarier godkendt af beskæftigelsesministeren forudsætter vi, at a-kassernes udbetalinger må anses for sket med rette – og derfor selvfølgelig vil være refusionsberettigede. Vi vil opfordre til, at dette præciseres i lovforslaget.

Vi anerkender, at der potentielt kan ligge en forenkling ved i den videre IT-implementering at lægge centrale kontroltrin ind i systemerne og administrationen for at forebygge og fange fejludbetalinger. Og at der også kan ligge en administrativ lettelse i at indberette data til DFDG som i dag indberettes via registreringer i forskellige sharepoint-systemer. Dog ligger der også en række nye krav om medlemsvalidering af oplysninger, medlemsindsigelse, høringer, afgørelser og vejledning, test af IT- og indberetningssystemer samt særlig IT-revision mv. som meget vel kan trække den modsatte vej af en forenkling. Og som der ligger en række administrative og økonomiske omkostninger i.

I lovforslaget lægges der op til, at Tilsynsrådet fremover ikke bare skal have kompetence til at rådgive ministeren i spørgsmål om Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekrutterings tilsynsvirksomhed, men også i spørgsmål om a-kassernes kontrolindsats. Herudover lægges der op til, at Tilsynsrådet skal medvirke til at fastlægge kravene til a-kassernes kontroller fremadrettet.

Sidstnævnte mener vi **ikke** er en opgave for Tilsynsrådet. Det er alene en myndighedsopgave at fastlægge krav til a-kassernes kontrol.

Vi vil opfordre til, at tilsynsmodellen og trinene heri løbende drøftes med a-kasserne – så det sikres, at kontroltrinnene lægges ind i systemerne, der hvor det giver bedst mening.

Med det nye dagpengesystem, de ”fælles tællere” og udvidelsen af Tilsynsrådets kompetence vil det kun være naturligt, at AK-Samvirke fremover bliver medlem af Tilsynsrådet. KL er i dag er medlem af rådet for kommunerne, som der også føres tilsyn med, ligesom DA er medlem for arbejdsgiverne som indberetter til indkomstregisteret.

XI. Økonomiske og Administrative konsekvenser for a-kasserne

Vi er klar over, at ministerierne ikke plejer at forholde sig til de økonomiske og administrative konsekvenser af en ny lov for a-kasserne i lovforslag. I et lovforslag som dette undrer det os dog, at konsekvenserne for a-kasserne alligevel ikke er nævnt med ét ord.

De økonomiske omkostninger for a-kasserne til omstilling af IT og administration, kontrol og revision, især i implementeringsfasen, vil være ganske store. Der vil i særlig grad være IT-omkostninger forbundet med tilretning af beregnings- og udbetalingsystemerne og udvikling af de nye ”fælles tællere” som løbende skal opgøres, indberettes og vises for medlemmerne og relevante myndigheder. I forhold til administrationen vil der særligt ift. vejledningen af medlemmerne og nye afgørelser, der skal træffes, være omkostninger forbundet.

Lovforslaget har været forelagt Erhvervsstyrelsens Team Effektiv Regulering, som er kommet frem til, at lovforslagets administrative konsekvenser for erhvervslivet samlet set ligger under 4 mio. kr. årligt.

Vi vil gerne vide, hvorfor Erhvervsstyrelsen – i hvert fald i denne sag – ikke betragter a-kasserne som en del af erhvervslivet og derfor har undladt at foretage en konsekvensvurdering.

XII. Ikrafttrædelse

Implementeringen af det nye dagpengesystem forudsætter, at der sker tilpasninger i en lang række systemer og registre mv., som ejes af forskellige myndigheder, bl.a. SKAT. Som noget nyt skal der hentes data fra registre, der ikke hentes data fra i dag, og der skal hentes nye data fra fx Indkomstregisteret. Data som endnu ikke findes i registeret.

Det er helt afgørende, at der i implementeringsprocessen bliver et godt samspil med myndighederne, herunder SKAT. Tilsvarende er det afgørende, at de fornødne tilpasninger i fx Indkomstregisteret og adgange til ny data/data i nye registre ligger klar i så god tid, at a-kassernes leverandører kan nå at udvikle og teste alle interaktioner med a-kassernes systemer inden ikrafttrædelsen.

Erfaringsmæssigt ved vi, at det er en kompleks opgave at IT-udvikle, teste og fejlrette systemerne – en opgave det i de fleste a-kasser i øvrigt er eksterne leverandører, der står for. Leverandører som også har andre opgaver, og som a-kasserne ikke bare ”disponerer” frit over.

Derfor giver det også god mening, at man i *aftale om et tryggere dagpengesystem* har valgt at sige, at de elementer, der skal ske IT-udvikling af, *tidligst* træder i kraft d. 1. juli 2017. Hermed er der lagt fleksibilitet ind i aftalen ift. ikrafttrædelsen – en fleksibilitet der imidlertid ikke er reflekteret i lovforslaget. Vi vil opfordre til, at der lægges en sådan fleksibilitet ind, skulle det nu vise sig, at der ikke er tilstrækkelig sikkerhed for, at systemerne er klar til d. 1. juli 2017.

A-kasserne og deres leverandører vil selvfølgelig bestrebe sig på at blive klar til tiden – men meget kan ske i en implementeringsproces med mange aktører og store afhængigheder til eksterne systemer, registre mv. Vi vil derfor opfordre til, at de mest kritiske IT-elementer, herunder aconto-udbetalingsmodellen, sættes i kraft efter ministerens nærmere bestemmelse.

XIII. Øvrige bemærkninger

Vi har ved tidligere lejligheder peget på, at der bl.a. på baggrund af Højesterets dom af 5. maj 2014 (ferie- efterlønsagen) er behov for at foretage en præcisering af § 79 i lov om arbejdsløshedsforsikring m.v., så a-kasserne ikke kan miste refusion, medmindre der foreligger en åbenbar fejl fra a-kassens side, samt at der i øvrigt her ikke skelnes mellem, om en ydelse er udbetalt med rette eller med urette.

Vi vil opfordre til, at præciseringen foretages i dette lovforslag – hvor der i forvejen medtages elementer som ligger ud over den politiske aftale.

Endelig vil vi opfordre til, at der også i dette lovforslag fastsættes regler om a-kassernes ret til rente fra staten i de tilfælde, hvor refusion efterbetales til a-kasserne. Reglerne bør fastsættes på samme måde, som når a-kasserne ikke afregner rettidigt, dvs. at der skal ske forrentning for hver påbegyndt måned med 1/12 af den aktuelt gældende morarente.