

Høringsnotat - endringer i dagpengeforskriften § 3-1 og ny § 6-9

Departementet foreslår i høringsnotatet endringer i bestemmelsen i dagpengeforskriften som omhandler inntekter opptjent gjennom deltakelse i arbeidsmarkedstiltak, samt en ny bestemmelse som omhandler dagpengerettigheter for permitterte deltakere i arbeidsmarkedstiltaket "varig lønnstilskudd".

1. Forslag om endringer i dagpengeforskriften § 3-1

1.1 Innledning

Dagpengeforskriften (forskrift 16. september 1998 nr. 890 om dagpenger under arbeidsløshet) § 3-1 regulerer hvilke inntekter fra arbeidsmarkedstiltak som skal telle med i minsteinntektskravet for dagpenger etter folketrygdloven § 4-4 første ledd. Bestemmelsen inneholder en liste over arbeidsmarkedstiltak der lønnen ikke skal telle med i minsteinntektskravet. Alle arbeidsmarkedstiltakene på denne listen, med unntak av ett, har opphørt å eksistere eller er videreført i en annen form og med andre betegnelser. Bestemmelsen gir derfor liten veiledning for personer som deltar på arbeidsmarkedstiltak og for saksbehandlere i arbeids- og velferdsetaten. Departementet foreslår derfor å endre forskriften med utgangspunkt i de nåværende arbeidsmarkedstiltakene, slik disse fremgår av forskrift om arbeidsmarkedstiltak av 11. desember 2015 nr. 1598.

1.2 Gjeldende rett

Folketrygdloven oppstiller i § 4-4 som ett av flere vilkår for rett til dagpenger, et krav til minsteinntekt. Bestemmelsen regulerer hvilke inntekter som inngår i minsteinntektskravet, og fastsetter i tredje ledd at inntekt fra deltakelse i arbeidsmarkedstiltak ikke regnes med i vurderingen av om kravet er oppfylt. Bestemmelsen gir videre departementet hjemmel til å fastsette i forskrift hva som skal regnes som arbeidsmarkedstiltak i bestemmelsens forstand.

Bestemmelsen ble tatt inn i daværende folketrygdlov i 1996, se Ot.prp. nr. 35 (1995-96). Lønn for deltakelse på visse sysselsettingstiltak talte inntil da med i kravet til minsteinntekt. Bestemmelsen ble tatt inn fordi det ble ansett som uheldig at personer uten tidligere arbeidslivstilknytning fikk dagpengerettigheter gjennom at de deltok på sysselsettingstiltak, noe som brøt med prinsippet om at dagpenger skulle erstatte bortfalt arbeidsinntekt. Dagpengemottakeres deltakelse på sysselsettingstiltak med lønn ga dessuten nye dagpengerettigheter, noe som kunne føre til svært lange dagpengeperioder og kjeding av dagpengeperioder. I tillegg ble det ansett som urimelig at arbeidsløs ungdom som fikk tiltaksplass, fikk dagpengerettigheter, mens de som av ressurs hensyn ikke fikk, sto uten slike rettigheter.

Nærmere bestemmelser om hva som regnes som arbeidsmarkedstiltak i folketrygdloven § 4-4 tredje ledds forstand, er gitt i dagpengeforskriften § 3-1. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

§ 3-1. (Lønn i arbeidsmarkedstiltak som ikke skal regnes med i kravet til minsteinntekt)

Lønn fra arbeidsgiver til deltaker i følgende arbeidsmarkedstiltak skal ikke regnes med ved vurderingen av om kravet i folketrygdløven § 4-4 første ledd er oppfylt:

Arbeidspraksis

Midlertidige sysselsettingstiltak

Kompetanse, arbeidstrening og jobbskaping for arbeidsledige (KAJA)

Vikarplass for arbeidsledige

Sysselsettingstiltak for yrkeshemmede i offentlig virksomhet

Arbeidstreningssgrupper

Integreringstilskudd

Arbeid med bistand

Arbeidsforberedende trening

Hospitering.

De nåværende arbeidsmarkedstiltakene er definert og regulert i tiltaksforskriften (forskrift av 11. desember 2015 nr. 1598). Dagens arbeidsmarkedstiltak har betegnelsene avklaring, arbeidstrening, oppfølging, mentor, funksjonsassistanse i arbeidslivet, opplæring, bedriftsintern opplæring, midlertidig lønnstilskudd, varig lønnstilskudd, inkluderingstilskudd, arbeidsrettet rehabilitering, arbeidsforberedende trening og varig tilrettelagt arbeid.

Av tiltakene som er listet opp i dagpengeforskriften § 3-1, er det kun arbeidsforberedende trening som har samme betegnelse i gjeldende tiltaksforskrift. Slik tiltaket "arbeidsforberedende trening" i dag er innrettet, utbetales det ikke lønn fra arbeidsgiver til deltaker i tiltaket, slik at tiltaket dermed uansett ikke kan utløse rett til dagpenger.

1.3 Bakgrunn for endringsforslaget

Tidligere hadde man en rekke arbeidsmarkedstiltak som ble brukt for å sysselsette personer som sto uten jobb. Deltakerne på disse tiltakene hadde ikke ordinære stillinger i virksomhetene, men fikk likevel lønn i tiltaksperioden. I dag har vi ikke denne typen sysselsettingstiltak. I de arbeidsmarkedstiltakene der deltakeren i dag får lønn som en del av tiltaket, er de ansatt i en ordinær stilling og får lønn fra arbeidsgiver som en ordinær ansatt. I noen tiltak kan tiltaksdeltakeren ha et ansettelsesforhold i det ordinære arbeidsmarkedet som ikke er en del av selve arbeidsmarkedstiltaket. Vedkommendes lønnsinntekt fra dette ansettelsesforholdet vil da være helt uavhengig av tiltaket, og denne inntekten vil derfor inngå som vanlig arbeidsinntekt i minsteinntektsberegningen.

For flere av arbeidsmarkedstiltakene er det imidlertid slik at deltakerne ikke har noe ansettelsesforhold, for eksempel arbeidstrening eller opplæring. De mottar da ikke lønn under tiltaksdeltakelsen, men en livsoppholdsyttelse (f.eks. arbeidsavklaringspenger, dagpenger eller tiltakspenger), som uansett ikke gir dagpengerrettigheter fordi det ikke er tale om arbeidsinntekt.

Bestemmelsen i folketrygdloven § 4-4 tredje ledd retter seg etter dette mot varianter av tiltakslønn der lønnen stammer fra tiltaket som sådan, som lønn fra de tidligere tiltakene sysselsetting i offentlig virksomhet og KAJA. Ved utformingen av ny § 3-1 i dagpengeforskriften må det tas utgangspunkt i hvilke av dagens arbeidsmarkedstiltak som gir denne type inntekter. Utformingen av gjeldende § 3-1 gir begrenset veiledning, ikke bare fordi tiltakene ikke lenger eksisterer eller har andre betegnelser, men også fordi bestemmelsen inneholder diverse tiltak der deltakeren ikke mottok noen form for lønn fra arbeidsgiver. Ved utformingen av en ny bestemmelse har departementet derfor tatt utgangspunkt i hvilke av dagens arbeidsmarkedstiltak som genererer slik tiltakslønn som folketrygdloven § 4-4 tredje ledd tar sikte på å unnta, uavhengig av hvilke tiltak som er listet opp i den gjeldende forskriftsbestemmelsen.

1.4 Dagens arbeidsmarkedstiltak – tiltaksinntekter og dagpengerett

En gjennomgang av dagens tiltaksportefølje viser at arbeidsmarkedstiltakene i all hovedsak ikke genererer lønn. De av dagens arbeidsmarkedstiltak som genererer lønn som en direkte følge av tiltaksdeltakelsen, er midlertidig lønnstilskudd, varig lønnstilskudd og varig tilrettelagt arbeid.

Midlertidig lønnstilskudd reguleres i tiltaksforskriften kapittel 9, og skal bidra til at tiltaksdeltakere kan bli fast ansatt i ordinære virksomheter. Deltakerne skal utføre ordinære arbeidsoppgaver. Tilskuddet kan maksimalt gis i ett år, men for personer med nedsatt arbeidsevne kan tilskuddet gis i inntil tre år. Tilskuddet er midlertidig og har karakter av rekrutteringsbistand. Departementet mener derfor at inntekter opptjent gjennom midlertidig lønnstilskudd bør inngå i minsteinntektskravet for dagpenger, ettersom deltakerne er ansatt i en helt ordinær jobb i ordinært arbeidsliv. Det er også forutsatt i forarbeidene at inntekt fra det daværende formidlingstiltaket "lønnstilskudd", som også var et midlertidig lønnstilskudd, skulle gi opptjening til dagpenger, se Ot.prp. nr. 35 (1995-96) s. 28.

Når det gjelder tiltaket "varig lønnstilskudd", se tiltaksforskriften kap. 10, har deltakerne på dette tiltaket varig og vesentlig nedsatt arbeidsevne og det skal være vurdert at overgang til uføretrygd er et alternativ. Arbeidsgiver mottar derfor et varig tilskudd som følge av deltakernes lavere produktivitet. Deltakerne i tiltaket er ansatt som arbeidstakere i regulære stillinger på ordinære lønns- og arbeidsvilkår, og oppfyller kravene som ellers stilles til å delta i norsk arbeidsliv. Departementet mener derfor at inntekt opptjent gjennom dette tiltaket bør inngå i minsteinntektskravet for dagpenger. Dette er i tråd med Arbeids- og velferdsetatens gjeldende praksis, der inntekt opptjent gjennom varig lønnstilskudd innrapporteres som ordinær arbeidsinntekt og dermed gir opptjening av rett til dagpenger.

Departementet vil imidlertid presisere at det for denne gruppen vil måtte vurderes i den enkelte sak hvorvidt en tiltaksdeltaker med varig lønnstilskudd kan anses for å være reell arbeidssøker i folketrygdlovens forstand, noe som er et vilkår for en eventuell rett til dagpenger. Som reell arbeidssøker regnes den som er arbeidsfør, villig til å ta ethvert

arbeid som er lønnet etter tariff eller sedvane, og til å ta arbeid hvor som helst i Norge. En person som er vurdert å ha en varig og vesentlig nedsatt arbeidsevne og har fått et varig lønnstilskudd som alternativ til uføretrygd, vil ikke nødvendigvis kunne anses som reell arbeidssøker etter folketrygdloven § 4-5.

Deltakere i tiltaket "varig tilrettelagt arbeid" er personer som mottar, eller i nær fremtid ventes å få innvilget, uføretrygd, og som har behov for spesiell tilrettelegging og tett oppfølging. Deltakeren skal være fast ansatt i virksomheten, men er ikke ansatt på normale lønns- og arbeidsvilkår. De fleste mottar etter avtale en bonuslønn på opptil 1G fra arbeidsgiver i tillegg til uføretrygden, jf. tiltaksforskriften § 14-7. Lønnsinntekt fra "varig tilrettelagt arbeid" blir etter Arbeids- og velferdsdirektoratets gjeldende praksis medregnet i kravet til minsteinntekt, ettersom dette tiltaket ikke er nevnt i listen i dagpengeforskriften § 3-1.

Departementet mener at en eventuell bonuslønn ikke bør telle med i minsteinntektskravet, ettersom denne fremstår som en lønn fra et sysselsettingstiltak, og kommer i tillegg til uføretrygden. Bonuslønnen er etter departements oppfatning en tiltakslønn av den art som folketrygdloven § 4-4 tredje ledd retter seg mot.

Departementet antar for øvrig at det for deltakerne i tiltaket vil ha begrenset betydning dersom bonuslønnen unntas fra minsteinntektskravet, i og med at retten til dagpenger etter folketrygdloven § 4-24 andre ledd bokstav c faller bort når en person mottar full uføretrygd. I tillegg vil bonuslønnen normalt ikke være i en størrelsesorden som oppfyller kravet til minsteinntekt for dagpengerett i folketrygdloven. På samme måte som deltakere med varig lønnstilskudd, vil normalt heller ikke personer som deltar i varig tilrettelagt arbeid kunne anses for å være reelle arbeidssøkere etter folketrygdloven § 4-5 og vil dermed uansett ikke fylle vilkårene for å kunne få dagpenger. Til forskjell fra deltakere med varig lønnstilskudd, har deltakerne i varig tilrettelagt arbeid full uføretrygd og er dermed vurdert å ikke ha noen restarbeidsevne.

1.5 Departementets vurdering og forslag

Departementet er av den oppfatning at selv om dagens arbeidsmarkedstiltak i all hovedsak ikke gir deltakerne inntekter av den art som folketrygdloven § 4-4 tredje ledd tar sikte på, gir bestemmelsen uttrykk for et prinsipp som er viktig å beholde dersom arbeidsmarkedstiltakene på et senere tidspunkt skulle endre karakter med større innslag av rene sysselsettingstiltak og kunstig skapte stillinger.

For å tilpasse dagpengeforskriften § 3-1 til nåværende tiltaksforskrift, foreslår departementet at gjeldende liste av tiltak strykes. Første ledd første punktum beholdes uendret, og tiltaket varig tilrettelagt arbeid føres opp i annet punktum, ettersom dette er det eneste av dagens arbeidsmarkedstiltak som genererer ren tiltakslønn. Listen kan suppleres ved forskriftsendring ved eventuelle senere endringer i tiltaksstrukturen.

1.6 Administrative og økonomiske konsekvenser

Departementet antar at forskriftsendringen vil gi svært lave eller ingen merutgifter over dagpengebudsjettet, og begrensede administrative konsekvenser. En eventuell bonuslønn inntjent gjennom varig tilrettelagt arbeid må til forskjell fra i dag innberettes som tiltaksinntekt.

2. Forslag om å unnta personer i ordningen med varig lønnstilskudd fra kravet i folketrygdloven § 4-5 om å være arbeidsfør for å anses som reell arbeidssøker ved permitteringer

2.1 Innledning

Varig lønnstilskudd skal bidra til at deltakerne kan skaffe seg eller beholde ordinært arbeid, samt motvirke overgang til uføretrygd. Personer som er ansatt med arbeidsmarkedstiltaket varig lønnstilskudd vil, som ovenfor nevnt, ikke nødvendigvis anses som reelle arbeidssøkere etter folketrygdloven § 4-5. Dermed vil de ved en eventuell permittering i virksomheten der de er ansatt, ikke ha krav på dagpenger, og risikerer å stå uten rett til livsopphold. Personer med varig nedsatt arbeidsevne kan da se seg tjent med å søke om uføretrygd fremfor å fortsette i arbeid med varig lønnstilskudd. Arbeids- og velferdsetaten ønsker å øke bruken av varig lønnstilskudd for å gjøre det mer attraktivt for arbeidsgivere å ansette og beholde utsatte grupper av arbeidssøkere. For å forhindre overgang til uføretrygd for denne gruppen, foreslår departementet å lage en særregel for personer med varig lønnstilskudd slik at disse unntas fra kravet til arbeidsførhet i folketrygdloven § 4-5.

2.2 Gjeldende rett

Det er en grunnleggende forutsetning for å retten til dagpenger at dagpengesøkeren er reell arbeidssøker, jf. folketrygdloven § 4-5. I dette vilkåret ligger det blant annet et krav om å være arbeidsfør. Dersom alder eller tungtveiende sosiale hensyn knyttet til bl.a. helse tilsier det, kan en person etter annet ledd regnes som reell arbeidssøker selv om vedkommende bare søker deltidsarbeid.

I rundskriv til folketrygdloven § 4-5 har Arbeids- og velferdsdirektoratet utarbeidet nærmere retningslinjer om forståelsen av begrepet "reell arbeidssøker". I henhold til retningslinjene anses en person som arbeidsfør dersom vedkommende har en arbeidsevne som tilsvarer minst 50 prosent av fulltidsarbeid. Personer med gradert uføretrygd må ha en arbeidsevne på minst 30 prosent av fulltidsarbeid.

For personer med lønnstilskudd kan arbeidsgiver motta inntil 75 prosent av lønnskostnadene i lønnstilskudd det første året, jf. tiltaksforskriften § 10-7 annet ledd. Personer med varig lønnstilskudd vil derfor ha minst 25 prosent arbeidsevne i den aktuelle jobben. Fra og med det andre året vedkommende er ansatt, mottar arbeidsgiver 67 prosent av refusjonsgrunnlaget. Dette innebærer at arbeidstakeren vil ha minst 33 prosents arbeidsevne i den aktuelle jobben. Det er imidlertid ikke gitt at arbeidsevnen vil

være den samme i enhver type stilling. I og med at disse personene ikke har en uføregrad, må kravet til å være reell arbeidssøker vurderes konkret i den enkelte sak. Dersom en slik vurdering munner ut i at en person ikke anses som reell arbeidssøker, har vedkommende ikke dagpengerettigheter ved en eventuell permittering.

2.3 Departementets vurdering og forslag

Permitterte arbeidstakere med varig lønnstilskudd har et arbeidsforhold de kan komme tilbake til. Departementet ser behovet for midlertidig inntektssikring i form av dagpenger under permittering for denne gruppen. Departementet foreslår derfor at det innføres en særregel om at permitterte personer med varig lønnstilskudd kan unntas fra kravet om arbeidsførhet i folketrygdloven § 4-5, slik at de kan motta dagpenger under permitteringen. I tillegg til å sikre livsopphold under permitteringen, vil en slik bestemmelse også motvirke at personer som er aktuelle for uføretrygd, velger å søke uføretrygd fremfor arbeid med varig lønnstilskudd.

Folketrygdloven § 4-7 siste ledd gir departementet hjemmel til å gi forskrifter om dagpenger til permitterte. I siste punktum heter det at bestemmelser fastsatt i forskrift kan avvike fra folketrygdlovens bestemmelser. Bestemmelsen gir dermed departementet hjemmel til å fravike kravet i folketrygdloven § 4-5 om å være arbeidsfør for å anses som reell arbeidssøker. Departementet foreslår at en unntaksbestemmelse tas inn i dagpengeforskriften kapittel 6 om permitterte, og inntas som ny § 6-9.

2.5 Administrative og økonomiske konsekvenser

Departementet anslår at forskriftsendringen vil gi merutgifter over kap. 2541 på tilnærmet 1 million kroner, og at forslaget vil ha begrensede administrative konsekvenser. Departementet antar at endringen ikke vil føre til innsparinger på tiltaksbudsjettet, ettersom tilskudd til tiltaksarrangøren kun utbetales for faktisk deltakelse, og blir stoppet når en deltaker blir permittert.

3. Ikraftreden

Forskriftsendringene antas å tre i kraft 1. juli 2019.

Utkast til forskrift om endring av forskrift 16. september 1998 nr. 890 om dagpenger under arbeidsløshet

Fastsatt med hjemmel i lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd §§ 4-4 tredje ledd og 4-7 tredje ledd.

I.

I forskrift 16. september 1998 nr. 890 om dagpenger under arbeidsløshet gjøres følgende endringer:

§ 3-1 skal lyde:

§ 3-1 (lønn i arbeidsmarkedstiltak som ikke skal regnes med i kravet til minsteinntekt)

Lønn fra arbeidsgiver til deltaker i følgende arbeidsmarkedstiltak skal ikke regnes med ved vurderingen av om kravet i folketrygdloven § 4-4 første ledd er oppfylt:

Varig tilrettelagt arbeid.

Ny § 6-9 skal lyde:

§ 6-9 (unntak fra kravet i folketrygdloven § 4-5 om å være arbeidsfør for permitterte deltakere i arbeidsmarkedstiltaket varig lønnstilskudd)

For medlemmer som deltar i arbeidsmarkedstiltaket varig lønnstilskudd etter forskrift 11. desember 2015 nr. 1598 om arbeidsmarkedstiltak kapittel 10, og som permitteres fra sin stilling, gjelder ikke kravet i folketrygdloven § 4-5 om å være arbeidsfør for å kunne anses som reell arbeidssøker.

II.

Forskriften trer i kraft XXXX.