



NOTAT

Resumé og kommentarer til høringssvar vedrørende forslag til lov om ændring af arbejdsløshedsforsikring m.v., (Tidspunkt for skift af dagpengesats for unge under 25 år og ph.d.-studerendes ret til arbejdsløshedsdagpenge)

21. oktober 2016

J.nr. 2016-6051

1. Indledning

Et udkast af forslag til lov om ændring af arbejdsløshedsforsikring m.v., (Tidspunkt for skift af dagpengesats for unge under 25 år og ph.d.-studerendes ret til arbejdsløshedsdagpenge) blev tirsdag den 4. oktober 2016 sendt i høring til de myndigheder og organisationer m.v., der fremgår af bilag 1, med frist for svar torsdag den 20. oktober 2016.

Fra de organisationer m.v., lovforslaget er sendt i høring til, er der modtaget høringssvar fra: LO, FTF, Akademikerne (AC), AK-Samvirke Aalborg Universitet, Ankestyrelsen, Danske Universiteter, Datatilsynet, Finanssektorens Arbejdsgiverforening (FA), Krifa, RKU - Rektorkollegiet for de kunstneriske og kulturelle uddannelser, Rigsrevisionen, Aalborg Universitet

De modtagne høringssvar vedlægges.

Nedenfor gennemgås de indkomne høringssvar opdelt efter lovudkastets 2 delelementer med Beskæftigelsesministeriets kommentar hertil.

Ankestyrelsen, Datatilsynet, Finanssektorens Arbejdsgiverforening (FA) og Rigsrevisionen har ikke haft bemærkninger til udkastet til lovforslag.

2. Tidspunktet for skift af dagpengesats for unge under 25 år

LO, AC, FTF og Ak-Samvirke bakker op om forslaget om, at tidspunktet for skift af sats efter ungereglene sker fra den 1. i den måned, der følger efter den måned, hvori forhold som betinger et sats-skifte, indtræder. Det gør systemet enklere og medfører en afbureaukratisering.

LO peger desuden på, at tidspunktet for satskifte efter udløbet af de 3.848 ydelsestimer i dagpengeperioden (lovens § 52 a, stk. 2) ikke fremgår af lovudkastet. Skiftet er aktuelt, hvis medlemmet har ret til en fleksibel forlængelse af dagpengeperioden.

LO foreslår, at satskiftet efter udløbet af de 3.848 ydelsestimer sker fra den dag, medlemmet indplaceres i den forlængende dagpengeperiode.

Satskiftet, når medlemmet opfylder beskæftigelseskravet på 3.848 løntimer, efter at medlemmet er overgået til 50 pct.-satsen, jf. lovens § 52 a, stk. 2, 2. pkt., er ikke nævnt i lovudkastet.

Kommentar:

Det fremgår af § 1, nr. 1, i lovudkastet, at "skift af ydelsessats efter bl.a. stk. 2, 1. pkt..... sker fra den 1. i den efterfølgende måned.". Dette omfatter sprogligt også skift af sats efter udløb af 3.848 ydelsestimer og efterfølgende overgang til forlængelse af dagpengeperioden. Dette forhold er præciseret i bemærkningerne til lovforslaget.

Lovtekst og bemærkninger er desuden tilrettet således, at der også henvises til lovens § 52 a, stk. 2, 2. pkt.

LO peger videre på, at retten til at deltage i højskole- og daghøjskoleforløb i 20 timer eller derover kun gælder, så længe medlemmet er under 25 år. LO finder, at ret og ydelse bør følges ad, og foreslår derfor, at man skal kunne deltage i forløbet, indtil der sker et skift fra 50 pct.-satsen til individuel sats, dvs. indtil den 1. i måneden efter det fyldte 25. år.

Kommentar:

Lovforslaget handler alene om tidspunktet for skift af sats under deltagelse i højskole- og daghøjskoleforløb. Det ligger uden for rammerne af lovforslaget at udvide perioden for ret til deltagelse i disse forløb.

Krifa udtrykker tilfredshed med dette punkt i lovforslaget og har ikke yderligere bemærkninger.

3. Ph.d.-studerendes ret til arbejdsløshedsdagpenge

FTF kan ikke tilslutte sig, at der laves en særregel, der fratager ph.d.-studerende dagpengereetten, hvis de ikke har færdiggjort deres afhandling, og hvis ansættelsen ved universitet er ophørt.

FTF finder ikke, at regeringen har seriøse argumenter for at fratage ph.d.-studerende dagpengere i henhold til § 62 a og b. Til gengæld estimerer Regeringen uden nærmere begrundelse, at der kan opnås en besparelse på 21,5 mio. i 2017 og 41,7 mio. kr. i hvert af årene 2018, 2019 og 2020.

FTF gør opmærksom på, at dagpengekommissionen ikke pegede på, at der var et problem med ph.d.-studerendes dagpengere i tilfælde af manglende færdiggørelse af studiet. Det indgik heller ikke i dagpengeaftalen i oktober 2016 og december 2016.

Efter dagpengereformen bør der være ro om dagpengesystemet og FTF foreslår derfor, at lovforslagets § 1 pkt. 3 udgår af lovforslaget, og at beskæftigelsesministeren beder uddannelses- og forskningsministeren om at lægge en plan for, hvordan ph.d.-studerende kan færdiggøre deres studium på 3 år.

Kommentar:

Det er regeringens opfattelse, at det aldrig har været meningen med dagpengesystemet, at dette skal virke som en uddannelsesstøtte- eller forskerstøtteordning. Brugen af muligheden er efter regeringens opfattelse ikke forenelig med formålet med lovgivningen. Der er således ikke overensstemmelse mellem dagpengelovgiv-

ningen på den ene side eller SU-lovgivningen og reglerne om ph.d.-ansættelser på den anden side. Det bemærkes, at det fortsat vil være muligt at færdiggøre en uddannelse med dagpenge efter lovens § 62 b forudsat, at betingelserne i øvrigt er opfyldt. Dette er præciseret i bemærkningerne.

Akademikerne (AC) og AK-Samvirke henviser til, at der med den politiske aftale om et nyt dagpengesystem og baseret på Dagpengekommissionens anbefalinger var enighed om at skabe ro om dagpengesystemet. AC ser med bekymring på, at man skaber ny uro og usikkerhed om dagpengesystemet med regeringens forslag, med den konsekvens, at flere vælger dagpengesystemet fra. AK-Samvirke henviser videre til de yderligere forslag på dagpengeområdet, som regeringen har fremsat i forbindelse med Finansloven for 2017 og Helhedsplan – For et stærkere Danmark.

Kommentar:

Det er rigtigt, at der med Aftale om et tryggere dagpengesystem er skabt ro om dagpengesystemet. Men det må ikke være sådan, at der ikke kan gennemføres initiativer, som tjener et sagligt og fornuftigt formål. Og det mener regeringen, der er tale om i dette tilfælde.

AC og AK-Samvirke peger på, at det daværende Arbejdsdirektorat (i dag Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering) i 2006 traf afgørelse om, at medlemmer, der er ansat som lønnede ph.d.-stipendiater, betragtes som ph.d.-studerende fra den dag, hvor de ikke længere modtager løn – og at de herefter som studerende kan få dagpenge samtidig med, at de gennemfører deres ph.d.-studium på deltid. Det anføres, at der vel har været en fornuftig arbejdsmarkedspolitisk begrundelse for Arbejdsdirektoratets praksisændring i 2006, som vel også er gældende i dag?

AK-Samvirke anerkender imidlertid, at en ændring af den hidtidige praksis sker via lovgivning.

Kommentar:

Det er rigtigt, at ph.d.-studerendes adgang til dagpenge baseres på den omtalte praksis samt desuden som følge af, at ph.d.-uddannelsen i 1998 er gået fra at være en SU-berettigende uddannelse til at være en egentlig ansættelse, da ph.d.-studerende, som får bevilget stipendium til gennemførelse af ph.d.-studiet ved et universitet, ansættes som ph.d.-stipendiater.

Som det fremgår af de almindelige bemærkninger til lovforslaget, er der i dag ikke samspil mellem intentionerne bag dagpengelovgivningens regler om ret til arbejdsløshedsdagpenge under uddannelse i visse situationer og SU-lovgivningen samt reglerne om ansættelse af ph.d.-stipendiater.

Som anført ovenfor i kommentarer til FTF om baggrunden for lovforslaget er det regeringens opfattelse, at ph.d.-studerendes brug af muligheden for at modtage arbejdsløshedsdagpenge samtidig med færdiggørelse af en ph.d.-uddannelse har nået et omfang, som ikke er foreneligt med formålet med lovgivningen. Det er således regeringens opfattelse, at det aldrig har været meningen med dagpengesystemet, at dette skal virke som en uddannelsesstøtte- eller forskerstøtteordning.

Der er således tale om en samlet vurdering af situationen, herunder også de hensyn, som i sin tid lå bag den omtalte praksis, som nu ændres ved en lovændring, hvilket netop er den lovtekniske rigtige måde at gøre op med en praksis på.

AC og AK-Samvirke tvivler på, at der med forslaget er tale om så stor en besparelse, og anmoder om, at få de beregningstekniske forudsætninger nærmere beskrevet. Det er rigtigt, at der er en forskel mellem tilgangen af lønnede ansatte til ph.d.-stipendiater og tildelte ph.d.-grader 3 år efter. Men at hele forskellen er begrundet i, at ph.d.-studerende forlænger studiet på dagpenge, vil de gerne se dokumentation for. Forskellen kan også være begrundet i ”4+4”-ordninger, at nogle er faldet fra studiet undervejs eller har forlænget studiet af andre grunde, fx barsel, og at der ofte går 3 måneder mellem man afleverer ph.d.-projektet og får det godkendt, hvor ph.d.-stipendiaterne er jobsøgende, og nogle af dem hæver dagpenge i denne periode.

Aarhus universitet (AU) kan ikke genkende den beskrevne situation i lovudkastet. Det fremhæves, at hvis der opstår problemer med progressionen på universitet, kan den ph.d.-studerende søge om forlængelse, som i givet fald er fuldt finansieret. Alternativt udskrives den studerende, og der er dermed ikke tale om en fortsættelse af uddannelsen, selvom muligheden for at indlevere afhandlingen senere bibeholdes. AU er derfor tvivlende overfor skønnet om, at 550 ph.d.-studerende årligt modtager arbejdsløshedsdagpenge. AU anbefaler derfor en nærmere gennemgang af talgrundlaget herunder sikring af, at der ikke medregnes ph.d.-studerende med ret til dagpenge på dimittendvilkår efter indleveret afhandling og dermed ophør af studieaktivitet. Der peges på, at der er en stigende tilgang til ph.d.-studiet, hvilket kan forklare stigningen i antallet af ph.d.-studerende, der modtager dagpenge.

Aalborg Universitet kan ligeledes heller ikke genkende det talmæssige grundlag for lovudkastet.

Københavns Universitet (KU) peger på, at en stigende tilgang til ph.d.-studiet kan forklare stigningen i antallet af ph.d.-studerende, der modtager dagpenge og tilføjer, at der ikke forholdsmæssigt er færre, der gennemfører uddannelsen under ansættelsen.

Kommentar:

Målgruppen er fundet ved at sammenkøre uddannelses- og dagpengeoplysninger. På denne baggrund er det belyst, om der er et tidsmæssigt sammenfald mellem perioder, hvor personer er indskrevet som ph.d. studerende, og perioder, hvor de modtager dagpenge. Det er valgt alene at medregne personer, der har modtaget dagpenge og været ph.d. studerende samtidigt i mindst 3 måneder. På denne måde er der set bort fra personer, der modtager dagpenge i perioden efter, de har afleveret deres afhandling og frem til bedømmelsen. På denne baggrund skønnes det, at der er ca. 550 personer, der vil blive berørt af forslaget. Skønnet fastholdes dermed.

AC savner en god begrundelse for, at bestemmelserne i § 62 a i lov om arbejdsløshedsforsikring med det nye forslag ikke anvendes diskriminerende overfor enkelte grupper på arbejdsmarkedet.

Kommentar:

Det er Beskæftigelsesministeriets vurdering, at det ved lov er muligt at fastlægges, hvilke typer uddannelse det er muligt at deltage i, men der modtages dagpenge. Der er således tale om, at der lovgivningsmæssigt gennemføres nogle begrænsninger, som Folketinget forholder sig til.

AK-Samvirke peger på, at det bør være et generelt princip, at besparelser – der måtte findes i dagpengesystemet – tilfalder dagpengesystemet igen og dermed bliver inden for dagpengesystemet.

Kommentar:

Det er regeringens opfattelse, at der ikke kan opstilles et sådant generelt princip.

Danske Universiteter har modtaget svar fra Københavns-, Aarhus-, Syddansk- og Aalborg Universiteter. Syddansk Universitet har ikke bemærkninger til lovudkastet.

Københavns Universitet (KU) kan ikke tilslutte sig forslaget om at ophæve ph.d.-studerendes ret til arbejdsløshedsdagpenge. KU ser ikke reale grunde der nødvendiggør, at ph.d.-studerende skal udelukkes for den kreds af studerende, der fortsat har ret til arbejdsløshedsdagpenge efter § 62 a, stk. 2, og således får deres uddannelse finansieret af dagpengesystemet. En ph.d.-uddannelse er en betydelig samfundsmæssig og økonomisk investering, og der er derfor en betydelig interesse i, at der fortsat er mulighed for at afslutte ph.d.-uddannelsen som et dagpengeberettiget deltidsstudie.

Danmarks Tekniske Universitet (DTU) Peger på, at de fleste ph.d.-studerende afleverer deres afhandling inden for fristen på 3 år. Hvis der er behov for forlængelse, ansættes de pågældende som videnskabelige assistenter på DTU, eller den studerende vil arbejde videre med afhandlingen under ansættelse i en virksomhed eller i en dagpengeperiode. Normalt drejer det sig om et par måneder. Afskaffes muligheden for dagpenge, vil DTU afbryde ph.d.-studiet, da pågældende ellers vil være uden forsørgelsesgrundlag. Dermed risikerer den ph.d.-studerende aldrig at få færdiggjort sin afhandling og dermed blive dårligere stillet på arbejdsmarkedet, end hvis pågældende har en ph.d.-grad. Det anbefales derfor, at loven ikke ændres.

RKU - Rektorkollegiet for de kunstneriske og kulturelle uddannelser gør indsigelse mod forslaget om helt at ophæve ph.d.-studerendes ret til dagpenge. RKU forslår i stedet, at dagpengesystemet giver mulighed for, at den Ph.d.-studerende får ret til supplerende dagpenge i op til 6 måneder. Med en kombination af arbejde på deltid og supplerende dagpenge efter gældende regler vil den ph.d.-studerende dermed kunne forblive indskrevet og færdiggøre sin afhandling.

RKU redegør nærmere for brugen af muligheden for dagpenge under ph.d.-forløb, og peger på, at lovforslaget kan få flere u hensigtsmæssige konsekvenser - sænket faglig standard, ph.d.-studerende, der giver op, institutionen opgiver projektet, merudgifter for institutionen og den ph.d.-studerende. Der peges igen på, at adgang til supplerende dagpenge, jf. ovenfor, vil forbedre vilkårene for at afslutte ph.d.-forløbet.

AUPA (Aarhus Universitets ph.d.-forening) peger på en lang række årsager til, at den ph.d.-studerende ikke kan færdiggøre studiet inden for tidsrammen, og at det kan være meget svært at opfylde kravene til ph.d.-programmet inden for bekendtgørelsens rammer. Der peges på, at en mangel på sikkerhedsnet for forsinkede ph.d.-studerende betyder, at nogle ikke bliver færdige. Det er spild af dyr uddannelse. AUPA medgiver, at der kan tænkes i en udnyttelse af dagpengereglerne for at forlænge ph.d.-forløbet

AUPA foreslår, at udsætte effektueringsdatoen til januar 2018 under hensyntagen til de studerende, som måtte have en forventning om at kunne færdiggøre ph.d.-forløbet på dagpenge.

Kommentar:

Der henvises til det ovenfor til FTF anførte om baggrunden for lovforslaget. I forhold til RKUs forslag om forbedret adgang til supplerende dagpenge for ph.d.-studerende bemærkes, at reglerne om supplerende dagpenge forudsætter, at dagpengebetingelserne i øvrigt er opfyldt.

Det betyder bl.a., at det således ikke vil være muligt at modtage supplerende dagpenge i et ansættelsesforhold, hvor ph.d.-uddannelsen færdiggøres, hvis forslaget om, at der ikke kan udbetales dagpenge til personer, der er omfattet af en ph.d.-uddannelse omfattet af lov om universiteter og lov om videregående kunstneriske uddannelsesinstitutioner, gennemføres, og pågældende fortsat er indskrevet ved uddannelsesinstitutionen.

Hvis pågældende ikke er indskrevet ved uddannelsesinstitutionen, har pågældende mulighed for at færdiggøre sin ph.d.-uddannelse i sin fritid samtidig med modtagelse af dagpenge. Det er en vigtig forudsætning, at pågældende står fuldt ud til rådighed for arbejdsmarkedet, og kan møde i et forløb med dags varsel.

En imødekommelse af RKUs forslag vil være i modstrid med regeringens intentioner om, at ph.d.-studerende ikke skal have ret til dagpenge i forbindelse med gennemførelsen af et ph.d.-forløb. En gennemførelse af RKUs forslag vil kræve en radikalt anderledes ordning om supplerende dagpenge til ph.d.-studerende, og RKUs forslag ligger således uden for rammerne af nærværende lovforslag.

Det fremhæves i den sammenhæng, at der med gennemførelsen af dagpengereformen er enighed mellem aftalepartierne om, at reglerne om supplerende dagpenge - efter et fremtidigt folketingsvalg - giver ret til 30 ugers supplerende dagpenge inden for 104 uger, at genoptjeningen heraf kan ske løbende i perioden med supplerende dagpenge, at genoptjening forudsætter 6 måneders fuldtidsarbejde inden for de sidste 12 måneder og at perioden med supplerende dagpenge kan forlænges med op til 12, hvis pågældende har haft arbejde.