

**Høringsnotat om regulering av søknadstidspunkt,
opptjeningstid mv. i forskrift om dagpenger under
arbeidsløshet**

Utsendt 29. april 2019

Høringsfrist 13. juni 2019

Regulering av søknadstidspunkt, opptjeningstid mv. i forskrift om dagpenger under arbeidsløshet

Innhold

1. Innledning.....	3
2. Endringer som følge av at opptjeningsperioden forskyves	3
2.1 Nytt kapittel 3 A om søknadstidspunkt og opptjeningstid	3
2.1.1 Søknadstidspunkt	3
2.1.2 Siste avsluttede kalendermåned	4
2.2 Endringer i dagpengeforskriften kapittel 13	5
3. Endringer i dagpengeforskriften kapittel 11	5
4. Administrative og økonomiske konsekvenser.....	6
Utkast til endringsforskrift	7

1. Innledning

Med virkning fra og med 1. juli 2019 endres perioden for opptjening av minsteinntekt og beregningsgrunnlaget for dagpenger. Det vises til Prop. 12 L (2018-2019), der det argumenteres for at opptjeningsperioden bør ligge så tett opp til søknadstidspunktet som mulig. Mens det til nå har vært inntekt det siste avsluttede eller tre avsluttede, hele kalenderårene som har gitt opptjening, vil det nå være inntekten helt frem til søknadstidspunktet som skal legges til grunn.

I praksis vil Arbeids- og velferdsetaten ikke alltid ha tilgjengelige inntektsopplysninger fra den siste forutgående kalendermåneden før søknadstidspunktet. Det er derfor behov for å regulere nærmere i dagpengeforskriften (forskrift 16. september 1998 nr. 890) hva som skal regnes som siste avsluttede kalendermåned. I tillegg har praksis vist at det ikke har vært helt klart hva som skal regnes som "søknadstidspunkt". Opptjeningsperioden blir nå knyttet direkte til søknadstidspunktet. Det gjør at det er nødvendig å definere dette tidspunktet helt klart. Forslag til forskriftsregulering på disse punktene er vurdert i pkt. 2.1 nedenfor.

Forskyvningen av opptjeningsperioden innebærer også at det er nødvendig å justere i dagpengeforskriften kapittel 13, som gjelder særlige regler som følger av EU-trygdeforordningen 883/2004. Dette er omtalt nærmere i pkt. 2.2 nedenfor.

I tillegg til de nevnte endringene som følger av forskyvningen av opptjeningsperioden for dagpenger, foreslår departementet visse begrensede endringer i regelverket for fastsettelse av vanlig arbeidstid i dagpengeforskriften kapittel 11. Vi foreslår at perioder der en dagpengesøker mottar ytelser etter folketrygdloven kapittel 9 ved barns eller andre nærstående sykdom, eller ytelser som trer i stedet for arbeidsinntekt, skal regnes som perioder med arbeid ved fastsettelse av vanlig arbeidstid. Dette er omtalt nærmere i pkt. 3 nedenfor.

Utkast til endringer i dagpengeforskriften følger vedlagt. Planlagt ikrafttredelse er 1. juli 2019.

2. Endringer som følge av at opptjeningsperioden forskyves

2.1 Nytt kapittel 3 A om søknadstidspunkt og opptjeningstid

2.1.1 Søknadstidspunkt

For å motta ytelser etter folketrygdloven er det en forutsetning at man har søkt om vedkommende ytelse. Det fremgår av folketrygdloven § 22-13 første ledd. Dagpenger kan ifølge folketrygdloven § 22-13 jf. § 4-9, ikke innvilges fra et tidligere tidspunkt enn fra søknadstidspunktet. Ofte faller tidspunktet for registrering som arbeidssøker sammen med søknadstidspunktet, men ikke alltid. Det er ikke tilstrekkelig å registrere seg som arbeidssøker – man må spesifikt ha søkt om dagpenger. Mange søker også dagpenger før de materielle vilkårene for ytelsen er oppfylt. For eksempel er det vanlig å søke før utløpet av oppsigelsestiden, altså før man er blitt arbeidsløs. I praksis er det ikke uvanlig at "søknadstidspunktet" er regnet som et annet tidspunkt enn det faktiske søknadstidspunktet – dvs. både som registreringstidspunktet og som virkningstidspunktet.

Når opptjeningstiden for minsteinntekten nå skal beregnes fra et tidspunkt som ligger tettere opp til søknadstidspunktet (jf. nedenfor), er det viktig at det ikke reises tvil om hvilket tidspunkt det siktes til. På bakgrunn av dette foreslår departementet at dette blir presisert i forskrift.

Det foreslås at søknadstidspunktet settes til det tidspunktet søker har registrert søknad om dagpenger elektronisk i Arbeids- og velferdsetatens datasystemer, eller det tidspunktet søknad på papir er levert til Arbeids- og velferdsetaten. Dette er tidspunktet det i praksis vil være lett å fastslå.

2.1.2 Siste avsluttede kalendermåned

Mens det til nå har vært inntekt det siste avsluttede eller tre avsluttede, hele kalenderårene som har gitt opptjening, vil det fra 1. juli 2019 være inntekten helt frem til søknadstidspunktet som skal legges til grunn, jf. lov 20. desember 2018 nr. 98. Det vises til Prop. 12 L (2018-2019), der det på bakgrunn av forsikringshensyn argumenteres for at opptjeningsperioden bør ligge så tett opp til søknadstidspunktet som mulig, slik at dagpengene kompenserer for det mest aktuelle inntektstapet og ikke et inntektstap som ligger langt tilbake i tid. Etter lovendringen fremgår det at det er inntekten de siste 12 eller 36 *avsluttede* kalendermånedene forut for søknadstidspunktet som skal legges til grunn, jf. folketrygdloven § 4-4 (kravet om minsteinntekt) og § 4-11 (dagpengegrunnlaget).

En regel som går ut på at den siste hele, avsluttede kalendermåned før søknadstidspunktet skal legges til grunn, innebærer at opptjeningsperioden legges tettest mulig opp til søknadstidspunktet og støtter dermed godt opp under formålet med endringen.

I noen tilfeller vil det imidlertid ikke være mulig å legge inntekten den siste kalendermåned før søknad til grunn. Arbeids- og velferdsetaten får automatisk overført inntektsopplysninger fra a-ordningen. Etter a-opplysningsforskriften § 2-1 (forskrift av 24. juni 2014 nr. 857), plikter arbeidsgivere å rapportere om inntektsopplysninger til a-ordningen innen den 5. i måneden etter den kalendermåned opplysningene gjelder (ev. første virkedag etter den 5., hvis den 5. faller på en helligdag). Arbeids- og velferdsetaten vil dermed ikke ha tilgjengelige inntektsopplysninger for den sist avsluttede kalendermåned før søknaden, før tidligst mellom 6. og 8. i måneden etter den måneden rapporteringen gjelder. Når det søkes om dagpenger de første dagene av en måned, vil det dermed ikke være mulig å behandle søknaden før inntektsopplysningene foreligger, dvs. etter om lag en uke. Arbeids- og velferdsetaten opplyser at de fleste dagpengesøknader fremmes i starten av en måned. Det har sammenheng med at oppsigelsestiden i de fleste arbeidsforhold utløper ved månedsslutt. Dersom sist avsluttede kalendermåned før søknad legges til grunn, vil saksbehandlingstiden øke i de fleste sakene, noe som igjen vil føre til at svært mange må vente lenger på sin første dagpengeutbetaling. Alternativt vil det øke sannsynligheten for at Arbeids- og velferdsetaten gjør uriktige vedtak som vil måtte endres etter at riktige inntektsopplysninger foreligger. Begge alternativer er lite heldig for søkerne og administrativt belastende for etaten. Det er derfor behov for en nærmere regulering av hvilket tidspunkt opptjeningsperioden på 12 (ev. 36) måneder skal regnes fra.

Et alternativ er at inntekt til og med den *nest*-siste hele, avsluttede kalendermåned før søknadstidspunktet legges til grunn. Med en slik regel vil inntektsopplysningene som legges til grunn, være langt mer fullstendige enn om siste kalendermåned legges til grunn. Dermed vil det være mindre risiko for feil og omgjøringer.

På den annen side vil søkere ikke få lagt all inntekt helt frem til søknadstidspunktet til grunn. Det harmonerer i mindre grad med formålet med å legge opptjeningen nærmest mulig søknadstidspunktet. Dessuten vil det være en utfordring å forklare en slik regel for søkere som får avslag som følge av manglende oppfyllelse av minsteinntehtskravet fordi de ikke har fått med all inntekt helt frem til søknadstidspunktet.

Et alternativ er å legge til grunn den inntekten som sist er rapportert til a-ordningen, men likevel ikke gå lenger tilbake enn til nest-siste måned før søknadstidspunktet. Med en slik løsning vil den siste kalendermåned tas med i opptjeningen dersom man søker *etter* den 5. i måneden og arbeidsgiver har rapportert som forutsatt. Søker man *før* siste måned er rapportert, vil man få med all inntekt frem til og med nest-siste måned før søknad.

Denne løsningen ivaretar hensynet til at inntekt så tett opp til søknadstidspunktet som mulig, skal legges til grunn, på en måte som ikke unødig forsinker saksbehandlingen. En innvending mot løsningen er at søker forutsettes å kjenne til på hvilket tidspunkt det vil være mest gunstig å søke dagpenger, for å få lagt til grunn den inntekten som gir best uttelling. I noen grad vil dette gjelde uansett hvilket tidspunkt som legges til grunn. Det vil dessuten være mulig å gi informasjon om "gunstigst mulig søknadstidspunkt" i søknadsdialogen mellom Arbeids- og velferdsetaten og dagpengesøkeren. Departementet mener derfor at denne løsningen best ivaretar både hensynet til rask saksbehandling og formålet med lovendringen.

Det vises til utkastet til endringsforskrift.

2.2 Endringer i dagpengeforskriften kapittel 13

Dagpengeforskriften kapittel 13 inneholder særregler som følger av og tydeliggjør bestemmelser i Europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 883/2004 om koordinering av trygdeytelser, på dagpengeområdet. Blant annet er det gitt regler om opptjeningsperiode for minsteinntekt og dagpengegrunnlag, se §§ 13-5 og 13-8. Som følge av at opptjeningsperioden forskyves i de generelle reglene jf. ovenfor, må opptjeningsperioden forskyves tilsvarende også etter disse reglene.

Det vises til utkast til endringsforskrift.

3. Endringer i dagpengeforskriften kapittel 11

Dagpengeforskriften kapittel 11 gir regler om hva som skal anses som en persons vanlige arbeidstid. Som vanlig arbeidstid forstås den arbeidstiden en dagpengesøker hadde før ledigheten eller før arbeidstiden ble redusert, jf. folketrygdloven § 4-3 andre ledd andre punktum. Vanlig arbeidstid legges til grunn for beregning av kravet til arbeidstidsreduksjon som vilkår for å få dagpenger, jf. folketrygdloven § 4-3 andre ledd, og ved avkortning (gradering) av dagpenger etter folketrygdloven § 4-13, jf. dagpengeforskriften § 11-1 første ledd. Vanlig arbeidstid skal gi uttrykk for søkerens faktiske arbeidslivstilknytning forut for arbeidstidsreduksjonen, jf. dagpengeforskriften § 11-1 andre ledd.

Dagpengeforskriften § 11-2 fjerde ledd første punktum sidestiller perioder med sykepenger etter folketrygdloven kapittel 8 og rett til foreldrepenger etter kapittel 14, med perioder med arbeid. Dagpengesøkeren får da godskrevet tilsvarende arbeidstid som medlemmet hadde i arbeidsforhold forut for sykmeldings- eller permisjonsperioden. Departementet foreslår at også perioder med ytelser etter folketrygdloven kapittel 9 (stønad ved barns og andre nærstående sykdom) regnes som perioder med arbeid. Ytelser etter kapittel 9 gis kun til personer som har vært i arbeid umiddelbart før stønadsperioden, og bør dermed kunne likestilles med sykepenger. Vedkommende vil da få lagt til grunn arbeidstiden han eller hun hadde i det arbeidet som ga grunnlag for ytelsen.

Departementet foreslår også at perioder der dagpengesøkeren har mottatt andre ytelser som trer i stedet for arbeidsinntekt, skal regnes som perioder med arbeid. Sluttvederlag som skattemessig behandles som arbeidsinntekt, er eksempel på en slik ytelse. Søkeren får da lagt til grunn arbeidstiden han eller hun hadde i det arbeidet som ga grunnlag for ytelsen. I perioder der en person får slike ytelser, har vedkommende på grunn av inntekten ikke krav på dagpenger. Praxis har vist at søkere som har mottatt slike lønns substitutter og ikke vært i arbeid, kan få fastsatt lav vanlig arbeidstid. Lav vanlig arbeidstid innebærer at en dagpengemottaker i dagpengeperioden kan arbeide få timer før dagpengene bortfaller helt i en meldeperiode. Departementet finner det lite rimelig, og heller ikke i tråd med prinsippet om at vanlig arbeidstid skal gi uttrykk for søkerens faktiske arbeidslivstilknytning før arbeidstidsreduksjonen, dersom perioder med lønns substitutter skal gi utslag i lavt fastsatt vanlig arbeidstid.

4. Administrative og økonomiske konsekvenser

Forskyvningen i opptjeningsperioden for dagpenger antas ikke å ha konsekvenser for dagpengeutbetalingene, se Prop. 1 S (2018-2019) Arbeids- og sosialdepartementet.

Endringene i regelverket for fastsetting av vanlig arbeidstid og om hvordan opptjeningsperiode for minsteinntekt og dagpengegrunnlag skal fastsettes etter trygdeforordningen antas å ha minimale økonomiske og administrative konsekvenser.

Utkast til endringsforskrift

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

Fastsatt av Arbeids- og sosialdepartementet xxxx. 2019 med hjemmel i lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd §§ 4-4 femte ledd og 4-3 fjerde ledd.

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

I

Nytt kapittel 3A skal lyde:

Kapittel 3 A Søknadstidspunkt, opptjeningsstid mv.

§ 3 A-1 *Søknadstidspunkt*

Søknad om dagpenger anses som fremmet på det tidspunktet medlemmet enten

- a) har registrert en søknad i Arbeids- og velferdsetatens elektroniske register, eller
- b) har levert en søknad på papir til Arbeids- og velferdsetaten.

§ 3 A-2 *Siste avsluttede kalendermåned*

Som sist avsluttede kalendermåned før søknad om dagpenger er fremmet, jf. folketrygdloven §§ 4-4 og 4-11, regnes kalendermånedene forut for siste pliktige rapporteringsdato i medhold av a-opplysningsloven § 4, jf. a-opplysningsforskriften § 2-1.

§ 11-2 fjerde ledd skal lyde:

Perioder med rett til sykepenger etter folketrygdloven kapittel 8, *rett til stønad ved barns og andre nærstående sykdom etter folketrygdloven kapittel 9* og rett til ytelser ved svangerskap, fødsel og adopsjon etter folketrygdloven kapittel 14 regnes som perioder med arbeid, med tilsvarende arbeidstid som medlemmet hadde i arbeidsforhold forut for sykmeldings- eller permisjonsperioden. *Det samme gjelder perioder medlemmet mottar ytelse fra arbeidsgiver som trer i stedet for arbeidsinntekt, jf. folketrygdloven § 4-3 første ledd tredje punktum.* Uker med avtjent verneplikt regnes som 37,5 timer arbeid per uke.

§ 13-5 annet ledd skal lyde:

Kvalifikasjonskravet anses oppfylt når det kan dokumenteres at søkeren har hatt arbeid eller likestilte perioder tilsvarende fulltid i minst 16 uker *i løpet av de siste 12 avsluttede kalendermånedene* eller 32 uker i løpet av de 36 siste avsluttede kalendermånedene før søknad om dagpenger settes frem. *Arbeidsinntekt jf. folketrygdloven § 4-4, kan omregnes til uker og legges til ukene etter første punktum.*

§ 13-8 første ledd skal lyde:

Dersom stønadsperioden fastsettes ut fra arbeids- og trygdeperioder fra et annet EØS-land eller Sveits, ytes hele eller graderte dagpenger i en full stønadsperiode på til sammen 104 uker til medlemmer som har hatt arbeid og likestilte perioder tilsvarende fulltid i minst 21 uker *i løpet av de siste 12 avsluttede kalendermånedene* eller i gjennomsnitt av de 36 siste avsluttede *kalendermånedene* før søknad om dagpenger settes frem.

II

Forskriften trer i kraft [1. juli 2019]