



Høyringsnotat

Forslag om endringar av reglane om ventetid i dagpengeordninga - folketrygdloven § 4-9

Arbeids- og inkluderingsdepartementet foreslår i dette høyringsnotatet å erstatte gjeldande reglar om ventetid på tre dagar innanfor ein referanseperiode på 15 dagar før dagpengeutbetalingane startar, med ei ventetid i form av ein eigenandel som svarar til tre gonger den dagsatsen den enkelte dagpengemottakaren har. Denne eigenandelen blir trekt, i den eller dei første utbetalinga(-ne). Bakgrunnen for endringa er at det etter dei gjeldande reglane kan ta lang tid å få avvikla ventetida dersom dagpengemottakaren tek arbeid eller ikkje fyller vilkåret om å være reell arbeidssøkjjar i deler av referanseperioden. I mange tilfelle fører det til tap av dagpengeretten. I tillegg er reglane kompliserte og vanskelege å forstå for brukarane og krevjande for Arbeids- og velferdsetaten å rettleie om og administrere.

Med denne endringa vil dei som tek eit mellombels arbeid kort tid etter at dagpengane er innvilga, ikkje lenger risikere tap av ytinga som følge av at de må fremme ein ny dagpengesøknad fordi ventetida ikkje er avvikla. Dermed vil det i større grad lønne seg å ta arbeid også i starten av ein dagpengeperiode. Endringa som blir foreslått, inneber i tillegg ei forenkling som vil lette saksbehandlinga. Forslaget legg betre til rette for digitalisering og gjer at færre treng å rette seg til Arbeids- og velferdsetaten med spørsmål og klager.

1. Gjeldande rett

Retten til dagpengar er regulert i folketrygdloven kapittel 4 Dagpengar under arbeidsløyse. Medlemmer av folketrygda som har tapt arbeidsinntekt som følgje av at dei er blitt arbeidslause, og som, som hovudregel opphald seg i Norge, kan få dagpengar etter folketrygdloven §§ 4-1 til 4-2. Etter folketrygdloven § 4-3 må arbeidstida ha blitt redusert med minst 50 prosent samanlikna med arbeidstida før arbeidsløysa. For å få dagpengar må den tidlegare arbeidsinntekta etter folketrygdloven § 4-4, svare til minst 1,5 gongar grunnbeløpet i folketrygda (G) dei siste 12 kalendermånadene før dagpengesøknaden er fremja, eller minst 3 G innanfor de siste 36 kalendermånadene før søknaden. Eit grunnleggjande vilkår for rett til dagpengar er vilkåret om å være «reell arbeidssøker», sjå folketrygdloven § 4-5. Det inneber at ein aktivt må søkje arbeid og være villig og i stand til å ta eitkvart arbeid på heil- eller deltid, kor som helst i landet.

Etter folketrygdloven § 4–9 blir dagpengane først utbetalt når ein arbeidssøkjjar har vore arbeidslaus og meldt til Arbeids- og velferdsetaten som reell arbeidssøkjjar i minst tre av dei siste 15 dagane. Laurdag og søndag blir ikkje rekna med. Alle vilkåra for rett til dagpengar må være oppfylt i ventetida, også kravet om å være reell arbeidssøkjjar. Det betyr at ventedagane ikkje blir avvikla dersom arbeids søkjaren er sjuk, har ferie eller arbeider meir enn 50 prosent av sin vanlege arbeidstid.

Ventetida kan tidlegast starte frå det tidspunktet medlemmen er innvilga dagpengar. Dagpengeperioden¹ startar frå og med dagen etter at ventetida er ferdig avvikla.

Reglane om ventetid gjeld berre ved ein ny søknad om dagpengar. Det vil seie at det ikkje er nokon ny ventetid når stønadsmottakaren tek opp att ei dagpengesak som mellombels har vore stoppa, til dømes på grunn av arbeid, sjukdom eller ferie.²

De som får dagpengar under permitteringar i fiske- og sjømatindustrien, er unntatt frå ventetidsreglane, sjå dagpengeforskrifta § 6-7. Det har samanheng med at det ikkje gjeld nokon lønnsplikt under permittering for desse.

Ventetida er dels meint å vere ein eigenandel for dei som søker om dagpengar, og skal motivere til å komme raskt i nytt arbeid, til dømes søke aktivt etter ny jobb også i ein oppseiingsperiode. Dels har ventetidsreglane ein administrativ grunn: Dersom ein dagpengesøkjjar får så mykje arbeid rett etter at dagpengesøknaden er sendt at ventetida ikkje kan avviklast innanfor referanseperioden på femten dagar, vil dagpengeperioden ikkje kunne starte, og saka vil bli avslutta.

2. Utfordringar i dei gjeldande reglane om ventetid

Mellom 65 og 80 prosent av dei som søker dagpengar, er heilt arbeidslause og vil som regel avvikle ventetida dei tre første dagane frå den datoen dagpengane er innvilga med verknad frå. Sidan dagpengane blir gitt for fem dagar i veka - måndag til og med fredag - kan ventetida berre bli avvikla på desse vekedagane. Til tross for at det i dagpengevedtaket blir opplyst om ventetida på tre dagar, er det mange som ikkje forstår kvifor dei får utbetalt mindre enn full dagpengesats på den første utbetalinga. Dette er relativt enkelt å forklare.

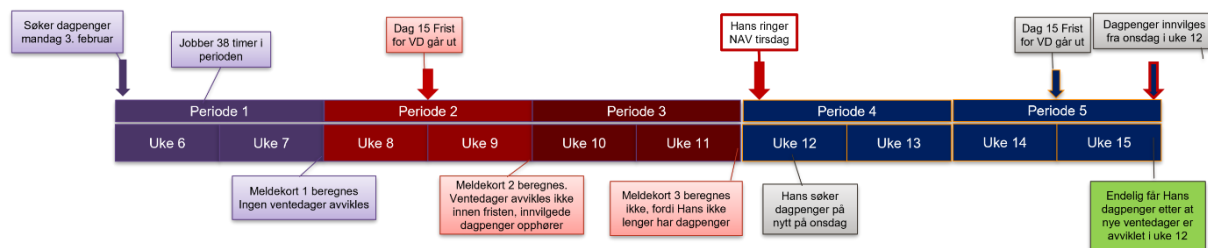
For dagpengesøkjjarar som er delvis arbeidslause, kan dei gjeldande reglane for berekning av ventetida være svært vanskeleg å forstå. Dette skuldast mellom anna at nokre av vilkåra for rett til dagpengar, som til dømes kravet om minst 50 prosent arbeidstidsreduksjon, ikkje blir vurdert *per dag*, men for heile meldeperioden på 14 dagar. I tillegg blir reglane ytterlegare kompliserte av at referanseperioden på 15 dagar for berekning av ventetida ikkje korresponderer med meldeperioden på 14 dagar.

Dagpengesøkjaren må altså ha hatt minst 50 prosent arbeidstidsreduksjon innanfor meldeperioden for å kunne få berekna ventedagane. Har dagpengesøkjaren arbeidet meir enn 50 prosent av sin fastsette vanlege arbeidstid i meldeperioden, blir det ikkje berekna nokon ventedagar. Då blir heller ikkje ventetida avvikla. Det betyr at ventetidsreglane er spesielt utfordrande når det gjeld dei som er delvis arbeidslause eller delvis permitterte.

¹ Den ordinære dagpengeperioden er anten 52 eller 104 veker, jf. folketrygdloven § 4-15. Tidlegare vernepliktige kan få dagpengar etter særlege reglar i inntil 26 veker, jf. folketrygdloven § 4-19.

² Retten til gjenopptak følgjer av folketrygdloven § 4-16.

Illustrasjonen viser kor lang tid det kan ta å avvikle ventetida i dag:



At referanseperioden for avviklinga av ventetida er 15 dagar, inneber at dagpengesøkjjarar som arbeider mykje deltid, treng to meldeperiodar for å avgjere om ventetida blir avvikla, og om dagpengerperioden kan starte.

Fordi meldeperiodane blir berekna på etterskott, tek det litt tid før dagpengesøkjaren forstår at det ikkje er utbetalt noko for denne meldeperioden og at ventetid ikkje er avvikla.

Forutsetninga om minst 50 prosent arbeidstidsreduksjon i løpet av meldeperioden for å kunne få berekna ventedagane, inneber at særleg dei delvis arbeidslause og delvis permitterte dagpengemottakarane kan få problem med å avvikle ventetida. Avviklinga vil vere avhengig av kva for dagar de innanfor dei aktuelle meldeperiodane dei har deltidsarbeid og ikkje, og av kva for ein dag i den første meldeperioden dagpengesaka startar. Dagpengemottakaren kan risikere å ikkje få avvikla nokon ventetid i den aktuelle meldeperioden, sjølv om han eller ho har hatt minst tre dagar heilt utan arbeid i denne meldeperioden. Ein delvis arbeidslaus dagpengemottakar vil då kunne få problem med å avvikle ventetida innanfor de femten verkedagane når dagpengesaka startar seinare enn måndag i veke 1 i meldekortsyklusen.

Dette gir svake insentiv til å ta arbeid i den første tida etter at dagpengane er innvilga. For å sikre at ventetida blir avvikla, slik at utbetalingane kan starte, vil det tvert om lønne seg å *ikkje* ta noko arbeid. Gjeldande reglar er med andre ord innretta slik at det ikkje lønner seg å ta mellombels eller deltidsarbeid i dei første vekene etter at dagpengane er innvilga.

Dagpengerperioden kan tidlegast starte frå dagen etter at ventetida er avslutta, sjå folketrygdloven § 4-9. Når ventetida ikkje blir avvikla innanfor referanseperioden på 15 dagar, vil dagpengesaka heller ikkje bli starta. For å kunne få dagpengar vil ein då måtte sende inn ein ny søknad om dagpengar. Når dagpengesøkjjarane ikkje forstår at ventetida ikkje er avvikla, skjønner dei heller ikkje at dei må sende ein ny søknad om dagpengar. Dermed kan det ta tid før ny søknad blir fremja, også om Arbeids- og velferdsetaten informerer om at ny søknad må fremmes. I og med at dagpengar tidlegast kan bli innvilga frå det tidspunktet ein har søkt om dagpengar, inneber det at mange vil få ein periode heilt utan dagpengar fram til ny søknad er fremja. Det mellombelse økonomiske tapet kan auke med ei lang saksbehandlingstid.

Det er viktig å ha reglar som dagpengemottakarane kan forstå og innrette seg i tillit til. Reglane om ventetid er kompliserte og gjer at unødvendig mange rettar seg til Arbeids- og

velferdsetaten, både for å få hjelp til å forstå reglane og med klager. Når manglande avviking av ventetida fører til at søkjarar må fremje nye søknader, får etaten dessutan ekstra arbeid gjennom å måtte behandle fleire søknader frå dei same søkjarane.

3. Forslag til endringar av ventetidsreglane

3.1 Nærmare om bakgrunnen for reglar om ventetid

Ventetidsreglane kan bidra til at oppsagte skaffar seg nytt arbeid i oppseiingstida og unngår periodar som arbeidslaus. Ventetida kan også bidra til at det ikkje blir starta dagpengesaker og utbetalt dagpengar i dei tilfella kor arbeidssøkjaren kort tid etter arbeidsløysa er tilbake i arbeid. Fordi dagpengesøknadene vil være behandla også i desse sakene, inneber dette likevel ikkje nokon administrativ «gevinst». Dessutan er behandlinga av dei meldekorta som gir grunnlag for kvar enkelt dagpengeutbetaling, i praksis heilt automatisert, dvs. skjer helt utan manuell behandling. Departementet legg dermed til grunn at ventetidsreglane ikkje lenger har nokon vesentleg administrativ grunn.

Ein kan sikre stans av dagpengane som følgje av at dagpengemottakaren kjem i arbeid kort tid etter at dagpengane er innvilga, på anna vis enn gjennom kompliserte ventetidsreglar. Ein kan til dømes ha reglar om at saka blir stansa eller sett inaktiv når ein i løpet av et visst tal veker etter at dagpengane er innvilga, ikkje er utbetalt noko dagpengar og dette skuldast arbeid. Med den teknologien ein har i dag, er det langt betre moglegheiter for å informere den enkelte dagpengemottakaren på ein enkel og effektiv måte, enn det var då ventetidsreglane blei etablert.

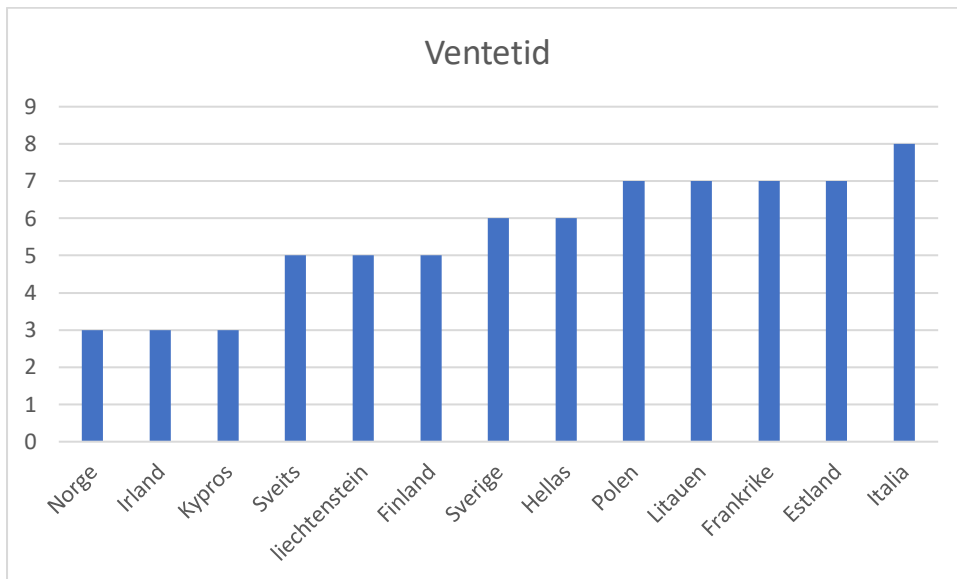
Det er ikkje er urimeleg å ha ein eigenandel for dagpengemottakarar. Ein eigenandel i byrjinga av perioden svekker kompensasjonsgraden i dagpengane, og mest for dei som har dei kortast dagpengeperiodene. Det gjer det noko mindre gunstig å vere arbeidslaus enn om ein ikkje hadde hatt ventedagar. Ein eigenandel i byrjinga av perioden kan dermed oppmuntre til å søkje arbeid. På den andre sida vil ein lågare kompensasjonsgrad også gi noko svakare økonomisk støtte og svekke likviditeten i starten av dagpengeperioden.

Under Covid-19-pandemien ble talet på nye dagpengesøknader mangedobla på svært kort tid. Det ga risiko for vesentleg økt saksbehandlingstid. For å unngå slike uheldige administrative konsekvensar av ventetidsreglane og samtidig betre likviditeten til dei mange som søkte dagpengar, ble ventetidsreglane mellombels oppheva i periodar. Dette frigjorde ressursar og bidrog til raskare saksbehandling. Samtidig blei likviditeten til den enkelte dagpengemottakaren heilt i starten av dagpengeperioden styrka. Situasjonen under pandemien var svært spesiell, og bør i utgangspunktet ikkje gi grunnlag for generelle regelverksendringar.

Det er ikkje uvanleg å ha reglar om ventetid (karenstid) i arbeidsløysetrygda. I EØS-området opplyser 13 av 31 land at dei har reglar om ventetid før ein får innvilga dagpengar, og 18 land opplyser at dei ikkje har reglar om ventetid. Det varierer både kor mange ventedagar dei ulike landa har,³ og korleis ventetida blir berekna. Av dei landa som har reglar om ventetid, er Noreg blant dei tre landa med kortast karenstid.

³ Sveits og Liechtenstein har anten 5, 10, 15 eller 20 ventedagar avhengig av tidlegare inntekt. I figur 1 er dei sett opp med 5 ventedagar

Oversikt over talet på ventedagar for de EU/EFTA-land som har ventetid, per 1.1.2022.



Kilde: www.missoc.org

Etter ei samla vurdering legg Arbeids- og inkluderingsdepartementet til grunn at det framleis bør være ein eigenandel i byrjinga av dagpengeordningen. Departementet har vurdert to ulike innretningar av ventetida.

3.2 Ventetid som tre kalenderdagar utan ein referanseperiode

Ein moglegheit er å endre regelverket slik at ein går bort frå å telle eit fast tal med dagar innanfor ein referanseperiode, og i staden reknar ventetida som dei tre første kalenderdagane etter at dagpengane er innvilga (unntatt laurdag og søndag), dvs. frå verknadstidspunktet. Det inneber samtidig at ventetida blir avvikla utan omsyn til om kravet om å vere reell arbeidssøkjjar og dei andre vilkåra for rett til dagpengar er oppfylt eller ikkje. For dei stønadsmottakarane som i dag treng meir enn tre kalenderdagar på å avvikle ventetida, vil ein slik regelendring innebære at ventetida vil bli avvikla raskare enn i dag.

Ein slik regel vil vere enklare å forstå og gjere det vesentleg enklare for dagpengesøkjaren å kunne forstå frå kva for eit tidspunkt dagpengeperioden og dagpengeutbetalingane startar. Det gjer ordninga meir føreseieleg. Det vil truleg redusere behovet for rettleiing og redusere talet på søkjarar som retter seg til Arbeids- og velferdsetaten med spørsmål og klager. Det vil også føre til færre dagpengesøknadar frå den same dagpengesøkjaren, noko som samla sett vil redusere talet på dagpengesaker.

I tillegg vil ei slik regelendring også kunne sikre at stønadsmottakarane ikkje blir skadelidande som følge av for sein, ny dagpengesøknad, blant annet der dette skuldast lang saksbehandlingstid i Arbeids- og velferdsetaten.

I og med at dagpengeperioden også i ei slik ordning først kan starte dagen etter at ventetida er avslutta, vil dagpengeperioden berre skyvast framover i tid, slik som etter gjeldande reglar.

Ei slik endring vil i hovudsak treffe dei som er delvis arbeidslause eller delvis permitterte. Dette vil vere om lag 25 prosent av dagpengesøkjarane. I tillegg vil endringa også treffe dei

som blir sjuke eller tek ferie rett etter at dei har søkt om dagpengar. Arbeids- og velferdsdirektoratet har ikkje tal på kor stor del desse utgjer, men det er grunn til å tru at delen er heilt marginal.

Den viktigaste innvendinga mot å berekne ventetida uavhengig av om vilkåra for rett til dagpengar er oppfylt i ventetida, er at heilt og delvis arbeidslause vil få ein ulik eigenandel. Dei som har mykje arbeid eller er sjuke eller har anna fråver (ferie m.m.), vil i realiteten ikkje få nokon eigenandel, fordi dei uansett ikkje ville fått dagpengar i dei tre dagane.

Det gir rom for tilpassingar, og kan samtidig virke lite rimeleg. Departementet vil difor ikkje tilrå ei slik løysing.

3.3 Ventetida leggjast om til ein rein eigenandel

Eit alternativ til ventetid med kalenderdagar som teljast etter verknadstidspunktet, er å gjere ventetida om til ein rein eigenandel som blir trekt uavhengig av aktivitet eller status i starten av dagpengeperioden. I staden for å legge inn tre ventedagar før dagpengeutbetalinga startar, kan ein berekna ein eigenandel som blir trekt ved den første dagpengeutbetalinga.

Dagpengane utgjer etter folketrygdloven § 4-12, 2,4 promille av dagpengegrunnlaget⁴ per dag, fem dagar i veka. Dagpengemottakarar som forsørgjer barn under 18 år, får ein høgare sats, med eit barnetillegg som svarer til 35 kr per barn, per dag. Dagpengane kan likevel ikkje overstige 90 prosent av dagpengegrunnlaget, jf. folketrygdloven § 4-12 tredje ledd. Ein rein eigenandel kan setjast til den dagsatsen den enkelte får berekna når dei får innvilga dagpengane, inklusiv eventuelt barnetillegg, multiplisert med tre. Eigenandelen vil då svare tiltre dagar med dagpengar for den enkelte. Det er dagsatsen den første dagen i dagpengeperioden slik den blir berekna etter folketrygdloven § 4-12, som skal leggjast til grunn ved fastsettinga av eigenandelen.

Dagpengemottakarar som mottek andre ytingar frå folketrygda når dei får innvilga dagpengar, og som dagpengane blir samordna mot, bør få den berekna dagsatsen redusert etter reglane i folketrygdloven §§ 4-25 og 4-26. Sidan desse dagpengemottakarane ikkje eigentleg mottek «fulle dagpengar», er det rimeleg at eigenandelen for desse blir berekna til den faktiske dagsatsen deira.

Justeringar av dagsatsen som blir vedteke med verknad frå eit seinare tidspunkt enn den første dagen i dagpengeperioden, skal ikkje føre til endringar av eigenandelen. Å skulle ta omsyn til slike endringar ville komplisere ordninga med eigenandel vesentleg.

Ein ren eigenandel vil treffe alle dagpengemottakarar likt, uavhengig av om dei er heilt eller delvis arbeidslause, er sjuke eller har anna fråver i starten av dagpengeperioden. Med ein rein eigenandel vil de dagpengemottakarane som på denne måten ikkje er reelle arbeidssøklarar dei tre første dagane, ikkje få nokon fordel samanlikna med dei som er heilt arbeidslause. Slik vil ei ordning med ein ren eigenandel motivere betre til arbeid den første delen av dagpengeperioden. Dessutan gjer det ein eigenandel meir rimeleg enn alternativet med å berekne ventetid med tre kalenderdagar, sjå ovanfor pkt. 3.2.

Med ein rein eigenandel vil det ikkje være nokon ventetid som skal forskyve dagpengeperioden, slik som i dag. Dagpengeperioden vil derfor vere sett i gang frå verknadsdatoen. Det bidrar også til ei meir forståeleg og føreseieleg ordning.

Dersom ikkje heile eigenandelen blir dekkja ved utbetalinga på grunnlag av det første meldekortet i dagpengeperioden, vil trekking bli gjort i utbetalingane etter dei påfølgjande meldekorta. I enkelte tilfelle kan det ta lang tid før heile eigenandelen er trekt, til dømes

⁴ Jf. folketrygdloven § 4-11

dersom dagpengane blir reduserte som følgje av samtidig arbeid, sjukdom og anna fråver, eller fordi det samtidig blir utbetalt andre, reduserte ytingar som dagpengane blir samordna mot, jf. folketrygdloven §§ 4-25 og 4-26.

Slike forhold kan føre til lange periodar utan dagpengeutbetalingar. Etter gjeldande reglar om ventetid vil manglande avvikling av ventetida føre til at dagpengesaka ikkje kjem i gang, det vil seie at saka blir stansa før den har starta. Ventetidsreglane fungerer etter gjeldande reglar som ein «automatisk stans» av vedtaket.

Med ein rein eigenandel vil ein slik automatisk stans ikkje skje, sidan dagpengesaka vil vere starta frå og med verknadstidspunktet. For å unngå at ein har for mange slike opne dagpengevedtak kor det ikkje blir utbetalt noko dagpengar, kan det i staden bli fastsett reglar om at saken blir avslutta dersom det ikkje har vore nokon utbetalingar innanfor ein nærmare fastsett periode i starten av dagpengeperioden. Ein slik automatisk stans treng ikkje nødvendigvis å vere knytt til ventetida, og den kan også bli vurdert over ein lengre periode enn dei 15 dagane som følgjer av gjeldande ventetidsreglar. Departementet vil komme tilbake til dette, dersom overgangen til eigenandelen gir ei auke av slike opne vedtak utan utbetalingar.

Det er ein innarbeidd praksis i Arbeids- og velferdsetaten, at dagpengesaker kan bli satt inaktive dersom det på grunn av bl.a. arbeid på meir enn 50 prosent av tidlegare arbeidstid, ikkje blir utbetalt dagpengar i tre påfølgjande meldeperiodar, det vil seie i seks veker. Bakgrunnen er at ein ved arbeid over terskelen på 50 prosent over tid, ikkje lenger reknast som reell arbeidssøkjjar. Ein periode på seks veker må seiest å gi et tilstrekkeleg grunnlag for vurderinga av om ein framleis reknast som reell arbeidssøkjjar. Det kan tilseie at ein dagpengesak utan nokon utbetaling de første seks vekene, bør kunne bli stansa ut ifrå ei tilsvarande vurdering. Departementet legg til grunn at eit heilt eller delvis trekk av eigenandelen etter nye reglar, inneber at det er «utbetalt dagpengar» som minst svarar til trekket, sjølv om trekket har ført til at det ikkje er anvist dagpengar til utbetaling til dagpengemottakaren. Dagpengesaka bør dermed ikkje kunne bli sett «inaktiv» dersom den manglande utbetalinga berre skuldast eigenandelen.

3.4 Forholdet til internasjonale plikter

Noreg har ratifisert den europeiske trygdekodeksen og ein tilleggsprotokoll til denne.⁵ Artikkel 24 (3) og tilleggsprotokollen til denne, set grenser for ventedagar til anten dei tre første dagane i kvart tilfelle av arbeidsløyse eller dei første seks dagane innanfor ein periode på tolv månader. Ein eigenandel i form av tre gangar dagsatsen til den enkelte vil etter departementet si vurdering vere i samsvar med trygdekodeksen og tilleggsprotokollen.

Innføringa av ventedagar i form av ein eigenandel vil gjelde likt for alle som får innvilga dagpengar, utan omsyn til om retten til dagpengar er tent opp etter samanleggingsreglane i trygdeforordninga⁶ eller berre etter nasjonale reglar.

⁵ ETS no 048 - European Code of Social Security, og ETS no_048A - Protocol to the European Code of Social Security

⁶ Europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 883/2004 om koordinering av trygdeordninger

3.5 Oppsummering

Omsynet til både arbeidsinsentiv, forenkling og automatisering taler for at dei gjeldande ventetidsreglane ikkje blir vidareførte. Det er gode argumenter for å ha ein form for eigenandel i dagpengeordninga. Det alternativet som verkar som det enklaste og mest føreseieleg, er å gjere dei gjeldande ventetidsreglane om til ein regel om ein rein eigenandel som blir trekt i den eller dei første dagpengeutbetalingane.

4. Økonomiske og administrative konsekvensar

Ei omlegging av ventetida til ein eigenandel som svarar til tre gangar dagsatsen til den enkelte, vil venteleg ikkje ha konsekvensar for utbetalingane over dagpengekapitelet i statsbudsjettet, kap. 2541 Dagpengar, Post 70 Dagpengar.

Med endringa vil det vere nødvendig å gjere enkelte endringar i IKT-systema til Arbeids- og velferdsetaten.

Departementet legg til grunn at endringa inneber ei vesentleg forenkling av behandlinga av dagpengesakene i Arbeids- og velferdsetaten.

Vedlegg:

Forslag til endring av folketrygdloven § 4-9

§ 4-9. *Ventedager - egenandel*

Etter at dagpengene er innvilget, beregnes det en egenandel på tre ventedager. Egenandelen tilsvarer tre ganger medlemmets dagsats, jf. § 4-12, og går til fradrag i medlemmets første dagpengeutbetalinger.

Medlemmer som får dagsatsen redusert etter §§ 4-25 og 4-26, får beregnet egenandelen etter første ledd på grunnlag av den reduserte dagsatsen.