



3. maj 2017

J.nr. 17/04505

## NOTAT

### **Resume af og kommentarer til høringsvar vedrørende L 205 forslag til lov om ændring af lov om arbejdsløshedsforsikring m.v. ( Midlertidig forhøjelse af timebegrænsning for frivilligt, ulønnet arbejde)**

---

#### **1. Indledning**

Høringsnotatet vedrører forslag til lov om ændring af lov om arbejdsløshedsforsikring m.v. (Midlertidig forhøjelse af timebegrænsning for frivilligt, ulønnet arbejde).

Lovforslaget blev sendt i ekstern høring den 18. april 2017 med høringsfrist den 2. maj 2017, kl. 10.

Lovforslaget betyder, at et ledigt arbejdsløshedskassemedlem - i perioden fra den 5. juni 2017 til den 31. december 2017 – kan udføre frivilligt, ulønnet arbejde i op til 15 timer om ugen uden fradrag i arbejdsløshedsdagpengene. De 15 timer regnes som et gennemsnit over en udbetalingsperiode.

Det foreslås, at modtagere af efterløn og fleksydelse også er omfattet af forslaget.

Lovforslaget har været til høring hos følgende myndigheder, organisationer m.v.:  
Ankestyrelsen, ATP, Arbejdsløsheds-kassen for Selvstændige Erhvervsdrivende (ASE), Beskæftigelsesrådet, Business Danmark, Center for Frivilligt Socialt Arbejde, Danmarks Frie Fagforening, Dansk Socialrådgiverforening, Danske Advokater, Danske A-kasser, Danske Regioner, Datatilsynet, Det Centrale Handicapråd, DGI, Danmarks Idrætsforbund, Det faglige hus, Finanssektorens Arbejdsgiverforening, Foreningen af kommunale social-, sundheds- og arbejdsmarkedschefer i Danmark, Frie Funktionærer, FriSe, Frivilligrådet, Frivilligt Forum, Gartneri-, Land- og Skovbrugets Arbejdsgivere, Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte, Kooperationen, Kristelig Arbejdsgiverforening, Kristelig Fagbevægelse, Landsforeningen af Fleks- og skånejobbere, Rigsrevisionen, Røde Kors, Udbetaling Danmark,

Frikommuner: Fredensborg Kommune, Fredericia Kommune, Gentofte Kommune, Gladsaxe Kommune, Odense Kommune, Odsherred Kommune, Vejle Kommune, Vesthimmerland Kommune, Viborg Kommune.

Der er modtaget høringsvar fra:

Ankestyrelsen, Center for Frivilligt Socialt Arbejde, Danmarks Idrætsforbund, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Firmaidræts Forbund, Danske Handicaporganisationer, Dansk Ungdoms Fællesråd, Datatilsynet, DGI, Finanssektorens Arbejdsgiverforening, Foreningen af kommunale social-, sundheds- og arbejdsmarkedschefer i Danmark, Forhandlingsfællesskabet, Frie Funktionærer, FriSe, FTF, Lederne, LO, Selveje Danmark.

De modtagne høringsvar vedlægges.

Bemærkningerne har ikke givet anledning til ændringer i lovforslaget.

## 2. Generelle bemærkninger til lovforslaget

Ankestyrelsen, Datatilsynet, Foreningen af kommunale social-, sundheds- og arbejdsmarkedschefer i Danmark (FSD), Forhandlingsfællesskabet, har ingen bemærkninger til lovforslaget.

Forhandlingsfællesskabet henviser i øvrigt til høringssvar fra LO, FTF og Akademikerne, samt fra Forhandlingsfællesskabets medlemsorganisationer.

Center for Frivilligt Socialt Arbejde, Finanssektorens Arbejdsgiverforening, Frie Funktionærer, FriSe, Lederne, Selveje Danmark, støtter lovforslaget.

DGI, Danmarks Idrætsforbund, Dansk Firmaidræts Forbund, Danske Handicaporganisationer, Dansk Ungdoms Fællesråd, har forståelse for, at regeringen laver en midlertidig forlængelse af den 2-årige forsøgsordning.

Finanssektorens Arbejdsgiverforening tilkendegiver, at årsagen til deres støtte er, at modtagere af dagpengeydelse med forslaget har mulighed for blandt andet at opbygge kompetencer gennem frivilligt, ulønnet arbejde.

Frie Funktionærer bemærker at frivilligt arbejde giver den ledige bedre mulighed for at finde det næste job via det netværk, der ligger i at komme ud og møde andre mennesker, der vil anbefale dem til jobs. Oveni kommer værdien af at hjælpe til, møde nye mennesker, have noget at se frem til og glæde sig over. Det giver positiv energi til både ledige og efterlønsmodtagere.

FriSe bemærker, at det har stor værdi for den enkelte at yde en frivillig indsats, fordi det giver glæde og livskvalitet at tage et socialt ansvar. Det er en mulighed for at blive del af et værdifuldt fællesskab, at skabe nye relationer og netværk og for at få nye kompetencer og erfaringer. Det kan netop være ekstra værdifuldt for ledige og for nogen en værdifuld mulighed for at opnå bedre sociale færdigheder, få nogle succesoplevelser, et større selvværd samt noget på deres CV, så de står stærkere i forhold til arbejdsmarkedet.

Selveje Danmark finder det vigtigt, at der for de kommende år findes en ordentlig permanent ordning, og ser frem til at se regeringens udspil til en permanent ordning.

LO og FTF støtter ikke lovforslaget, og ser ingen grund til at forlænge forsøgsordningen, når resultaterne af den gennemførte forsøgsordning er negative, og når ministeren samtidig vil komme med nye udspil i foråret 2017.

LO og FTF mener, at de hidtil gældende regler giver særdeles gode muligheder for et frivilligt engagement samtidig med, at man kan være modtager af en offentlig ydelse.

LO og FTF finder, at forslaget har et sympatisk socialpolitisk sigte, idet de frivillige organisationer, som løfter vigtige opgaver, får tilført ekstra ressourcer, men at det er forkert at lade dagpengesystemet være drivende for en god socialpolitik.

DA finder det logisk og hensigtsmæssigt, at dagpengereglerne giver mulighed for, at personer, som er engageret i frivillige ulønnede aktiviteter, kan fortsætte med et sådant engagement i et vist omfang ved overgang til dagpenge eller anden offentlig ydelse.

DA bemærker, at der skal være en grænse for et sådant engagement, når en person samtidig er ydelsesmodtager. En sådan grænse skal sikre, at der er motivation for ydelsesmodtagere til at påtage sig alle typer job på arbejdsmarkedet, og at et frivilligt engagement, som indirekte finansieres gennem offentlige ydelser, ikke har et omfang, så det er konkurrenceforvridende i forhold til tilsvarende aktiviteter hos private virksomheder.

Hertil kommer, at et frivilligt engagement samtidig med, at personen er ydelsesmodtager, ikke bør kunne udvikle sig på en måde, så der reelt er tale om en udvidelse af den offentlige sektor.

DA finder det ligeledes betænkeligt at gøre det til et selvstændigt formål i indretningen af dagpengesystemet, at det skal understøtte det frivillige arbejde.

Kommentar:

Det fremgår af regeringsgrundlaget, at regeringen har taget initiativ til at styrke muligheden for at kunne levere en frivillig indsats i Danmark og også fremadrettet vil arbejde for, at der er de bedst mulige rammer for, at private organisationer og frivillige kan tage et medansvar.

Regeringen har i foråret 2017 igangsat en gennemgang af reglerne om fradrag i arbejdsløshedsdagpenge og efterløn mv. i forbindelse med frivilligt, ulønnet arbejde med henblik på at fastsætte nye regler på området.

Regeringen og forligspartierne (Dansk Folkeparti og Socialdemokratiet) bag dagpengereformen er enige om at genoprette muligheden for, at modtagere af arbejdsløshedsdagpenge, efterløn og fleksydelse kan udføre frivilligt, ulønnet arbejde i 15 timer om ugen uden fradrag indtil en permanent ordning vedrørende regler om fradrag i forbindelse med frivilligt, ulønnet arbejde kan træde i kraft.

## **2.2 Bemærkninger til lovforslagets enkelte elementer**

### **2.2.1. Midlertidig forhøjelse**

Center for Frivilligt Socialt Arbejde foreslår, at perioden hvor den nye ordning er gældende forlænges udover det foreslåede (31. december 2017), idet de er bekymrede for, at de nye permanente regler bliver forsinkede, hvilket vil indebære, at regelgrundlaget vender tilbage til de oprindelige 4 timer.

Kommentar:

Regeringen og forligspartierne (Dansk Folkeparti og Socialdemokratiet) bag dagpengereformen er enige om at genoprette muligheden for, at modtagere af arbejdsløshedsdagpenge, efterløn og fleksydelse kan udføre frivilligt, ulønnet arbejde i 15

timer om ugen uden fradrag. Der er ligeledes enighed om, at genopretningen af denne mulighed skal afløses af en permanent ordning vedrørende frivilligt, ulønnet arbejde. Denne forventes at træde i kraft 1. januar 2018, og der forventes fremsat lovforslag herom i første halvdel af oktober 2017.

## **2.2.2 Evaluering af den 2-årige forsøgsordning**

DGI, Danmarks Idrætsforbund, Dansk Firmaidræts Forbund, Danske Handicaporganisationer, Dansk Ungdoms Fællesråd, understreger, at frivillighed i foreningslivet ikke fortrænger lønnet arbejde. Tværtimod skaber foreningslivet tusindvis af arbejdspladser – ud fra et frivilligt engagement. Endvidere vil de understrege, at der ikke er påvist nogen kausal sammenhæng mellem frivilligt arbejde i foreningslivet og længden af ledighedsperioden jf. Deloitte for BM (2017).

FriSe bemærker, at de ikke oplever problemer med, at de ledige fortrænger eller erstatter lønnet arbejdskraft i foreningerne.

Frie Funktionærer bemærker, at det er særdeles vigtigt, at frivilligt arbejde ikke får den konsekvens, at det fortrænger ansatte i almindelige job, heller ikke i kommuners bestræbelser på at bevare velfærdsordninger på en så billig måde som muligt.

LO og FTF tager til efterretning, at evaluering af forsøgsordningen konkluderer, at de dagpengemodtagere, der har benyttet forsøgsordningen, har fortrængt mellem 15 og 50 effektive årsværk.

LO og FTF bemærker, at de dagpengemodtagere, der har gjort brug af forsøgsordningen, i gennemsnit har en senest sammenhængende dagpengeperiode på 34 uger. For dagpengemodtagere med frivilligt, ulønnet arbejde i mindre end 1 time og mellem 1 og 4 timer om ugen er dagpengeperioden henholdsvis 24 og 32 uger i gennemsnit. Der er derfor indikationer for, at et højere timetal for frivilligt, ulønnet arbejde forlænger dagpengeperioden.

Det er LO og FTF's opfattelse, at der bør være en grænse for, hvor stort et omfang af frivilligt, ulønnet arbejde det skal være muligt at udføre uden fradrag i ydelsen. En sådan grænse skal sikre, at ordinært ansatte ikke fortrænges af frivilligt arbejde og at et frivilligt engagement, som indirekte finansieres gennem offentlige ydelser, ikke har et omfang, så det er konkurrenceforvridende.

DA bemærker, at Deloitte's rapport vedrørende den to-årige forsøgsordning viser, at der er indikation for, at et øget omfang af frivilligt, ulønnet arbejde kan have en forlængende virkning på lediges dagpengeperiode.

Rapporten viser også, at der er noget, der tyder på, at ledige, som forud for ledigheden udfører frivilligt, ulønnet arbejde, øger dette i omfang under ledighedsperioden. DA er derfor betænkelig ved, at en udvidelse, ud over grænsen på 4 timer om ugen af muligheden for at udføre frivilligt, ulønnet arbejde uden fradrag i ydelsen særligt for dagpengemodtagere, vil have som konsekvens, at det bidrager til at begrænse udbuddet af arbejdskraft.

Finanssektorenes Arbejdsgiverforening (FA) vurderer, at den to-årige forsøgsordning, har givet modtagere af dagpenge den fornødne fleksibilitet, uden at gå på kompromis med kravene til dagpengemodtagere.

Evalueringen af ordningen viser, at der muligvis sker fortrængning af ca. maksimalt 15-50 effektive årsværk. Derudover viser evalueringen, at mellem 3-8 pct. af dagpengemodtagerne udfører frivilligt arbejde, samt at ordningen er blevet anvendt i et begrænset omfang.

Kommentar:

Deloitte angiver i evalueringen, at det begrænsede datagrundlag betyder, at det ikke er muligt at gennemføre en decideret fortrængningsanalyse af, hvordan det frivillige, ulønnede arbejde fortrænger lønnet arbejdskraft. På baggrund af det begrænsede omfang af frivilligt, ulønnet arbejde i frivillige organisationer vurderer Deloitte, at fortrængning – i det omfang det finder sted – under alle omstændigheder kun kan have et ligeledes begrænset omfang.

Evalueringen indikerer på baggrund af en række antagelser, at der maksimalt kan ske fortrængning af ca. 15-50 effektive årsværk på grund af forsøgsordningen. Der er dog tale om indikationer og ikke validerede effekter.

## **2.2.4 Sondring mellem aktiviteter og ulønnet arbejde**

DA finder det ikke hensigtsmæssigt at opretholde den nuværende sondring imellem et frivilligt engagement som ”aktiviteter” og et frivilligt engagement som ”ulønnet arbejde”.

DA anbefaler, at der fastsættes en fælles grænse på 15 timer om ugen for det, som efter de gældende regler anses, som henholdsvis ”aktiviteter og ”ulønnet arbejde”. Ved at fjerne denne opdeling af forskellige typer af frivilligt engagement for dagpengemodtagere, vil reglerne efter DA’s vurdering blive både enklere at forstå for ydelsesmodtagerne og at administrere for a-kasserne.

DA finder også, at der er et behov for en klar definition af, hvad der skal forstås som frivilligt, ulønnet arbejde. Efter DA’s opfattelse bør frivilligt, ulønnet arbejde omfatte alle de aktiviteter, som udføres frivilligt og ulønnet, og som har en sådan karakter, at det i andre sammenhænge udbydes som lønnet arbejde.

DA finder, at det fortsat fra første time skal give fradrag i ydelsen at udføre ulønnet primære driftsopgaver eller vedligeholdelsesopgaver i foreninger eller frivillige organisationer.

LO og FTF finder, at der er et behov for en klar definition af, hvad der skal forstås som frivilligt, ulønnet arbejde. Efter LO og FTF’s opfattelse bør frivilligt, ulønnet arbejde omfatte alle de aktiviteter, som udføres frivilligt og ulønnet og som har en sådan karakter, at det i andre sammenhænge udbydes som lønnet arbejde.

LO og FTF finder, at det uden forbehold fra første time bør give fradrag i ydelsen at udføre ulønnede primære driftsopgaver eller vedligeholdelsesopgaver i foreninger eller frivillige organisationer.

Kommentar:

Efter gældende regler følger det, at aktiviteter ikke medfører fradrag. Ved aktiviteter forstås aktiviteter, som et medlem udfører frivilligt og ulønnet for frivillige organisationer, foreninger eller lignende, og som ikke kan udbydes som almindeligt lønarbejde.

Ved frivilligt, ulønnet arbejde forstås arbejde, som et medlem udfører for frivillige organisationer, foreninger eller lignende, og som kan udbydes som almindeligt lønarbejde. Frivilligt, ulønnet arbejde, kan som udgangspunkt i dag udføres uden fradrag i op til 4 timer om ugen. Frivilligt, ulønnet arbejde, der vedrører primær drift og vedligeholdelse, medfører dog med visse undtagelser fradrag fra første time.

Lovforslagets formål er at genoprette muligheden for at udføre frivilligt, ulønnet arbejde uden fradrag i op til 15 timer, indtil de nye permanente regler kan træde i kraft. Lovforslaget ændrer således ikke ved sondring mellem frivillige aktiviteter og frivilligt, ulønnet arbejde. De øvrige regler om fradrag for aktiviteter og frivilligt, ulønnet arbejde, finder fortsat anvendelse.

## 2.2.5 Finansiering

DA bemærker, at regeringen vurderer, at lovforslaget vil indebære, at en del af den tid, ledige i dag anvender på jobsøgning, i stedet vil blive anvendt på frivilligt arbejde, og at lovforslaget vil medføre offentlige merudgifter på ca. 5 mio. kr. i 2017. DA har ikke bemærkninger til regeringens forslag om at finansiere lovforslaget gennem en reduktion af den særlige jobrotationspulje til grupper med videregående uddannelse.

Kommentar:

Den gennemførte evaluering af forsøgsordningen peger på, at dagpengemodtagere, der udfører frivilligt, ulønnet arbejde vil være ledige i længere tid end dagpengemodtagere, der ikke udfører frivilligt arbejde. Resultaterne fra evalueringen er usikre. Det vurderes dog, at muligheden for frivilligt arbejde kan indebære, at en del af den tid, der kunne anvendes til jobsøgning, i stedet anvendes på frivilligt arbejde.

## 2.3 Øvrige bemærkninger

DGI, Danmarks Idrætsforbund, Dansk Firmaidræts Forbund, Danske Handicaporganisationer, Dansk Ungdoms Fællesråd vil gerne understrege, at en midlertidig, eller for den sags skyld permanent, forlængelse af forsøgsordningen ikke løser de grundlæggende problemer, de oplever i foreningslivet ift. at inkludere borgere udenfor arbejdsmarkedet. En række foreningsfrivillige er nemlig blevet trukket i efterløn og dagpenge, fordi A-kasser og Ankestyrelsen fejlagtigt ikke har opfattet arbejdet som frivilligt foreningsarbejde.

De bemærker, at deres medlemmer og frivillige har store problemer med at forstå det nuværende komplekse regelsæt af forskellige grunde. De bemærker, at konse-

kvensen af den nuværende lovgivning er, at gode frivillige kræfter og ressourcer i lokalsamfundet holder sig væk fra foreningslivet på grund af den usikkerhed, som reglerne har skabt.

#### Kommentar

Efter gældende regler har medlemmet mulighed for at klage til Center for Klager for Arbejdsløshedsforsikring (CKA) under Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, når a-kasserne træffer afgørelse om fradrag i ydelsen på grundlag af frivilligt, ulønnet arbejde.

Klager efter CKAs afgørelser kan indbringes for Ankestyrelses Beskæftigelsesudvalg.

Regeringen er i gang med en gennemgang af reglerne, hvorefter der skal tages stilling til en permanent ordning vedrørende regler om fradrag i forbindelse med frivilligt, ulønnet arbejde.

FA foreslår, at der foretages en ny evaluering af ordningen inden for 2- 5 år for blandt andet at undersøge, hvor mange årsværk der fortrænges, og hvor mange dagpengemodtagere der gør brug af muligheden.

Dette kunne ske i forbindelse med etableringen af den permanente ordning.

#### Kommentar:

Regeringen er i gang med en gennemgang af reglerne, hvorefter der skal tages stilling til en permanent ordning vedrørende regler om fradrag i forbindelse med frivilligt, ulønnet arbejde. Der er ikke taget stilling til spørgsmålet om evaluering.

LO og FTF bemærker, at der bør indføres nogle klare retningslinjer for, hvilke organisationer der lever op til kriterierne for at være frivillige organisationer. Samtidig finder LO og FTF, at der skal være konkrete regler for, hvordan det frivillige arbejde udføres på den enkelte institution. Reglerne aftales mellem ledelsen og den frivillige organisering på stedet og er understøttet af en frivillig organisation.

#### Kommentar

Lovforslaget ændrer ikke ved definition om hvad der skal forstås som frivillig organisation, forening eller lignende. Regeringen er i gang med en gennemgang af reglerne, hvorefter der skal tages stilling til en permanent ordning vedrørende regler om fradrag i forbindelse med frivilligt, ulønnet arbejde.