

NOTAT



Oktober 2017

J.nr. 17/11922

Resume af og kommentarer til høringssvar vedrørende forslag til lov om ændring af lov om arbejdsløshedsforsikring m.v. og lov om fleksydelse (Nye regler om fradrag for frivilligt, ulønnet arbejde for dagpengemodtagere m.v.)

1. Indledning

Høringsnotatet vedrører forslag til lov om ændring af lov om arbejdsløshedsforsikring m.v. og lov om fleksydelse (Nye regler om fradrag for frivilligt, ulønnet arbejde for dagpengemodtagere m.v.)

Lovforslaget blev sendt i ekstern høring den 4. september 2017 med høringsfrist den 2. oktober 2017, kl. 12.

Med lovforslaget præciseres det, at ministeren kan fastsætte nærmere regler om, hvilken betydning frivilligt, ulønnet arbejde har for størrelsen af dagpenge, efterløn og fleksydelse, mens de nærmere regler som følge af aftalen om nye regler om fradrag for frivilligt arbejde i øvrigt fastsættes i nærmere relevante bekendtgørelser og vejledninger.

Lovforslaget har været til høring hos følgende myndigheder, organisationer m.v.:
Ankestyrelsen, ATP, ASE, Beskæftigelsesrådet, Business Danmark, Center for Frivilligt Socialt Arbejde, Danmarks Frie Fagforening, Dansk Socialrådgiverforening, Danske Advokater, Danske A-kasser, Dansk Erhverv, Dansk Fitness og Helseorganisation, Danske Regioner, Datatilsynet, Det Centrale Handicapråd, DGI, Danmarks Idrætsforbund, Det faglige hus, Finanssektorens Arbejdsgiverforening, Foreningen af kommunale social-, sundhedsog arbejdsmarkedschefer i Danmark, Fredensborg Kommune, Fredericia Kommune, Frie Funktionærer, FriSe, Frivilligrådet, Frivilligt Forum, Gartneri-, Land- og Skovbrugets Arbejdsgivere, Gentofte Kommune, Gladsaxe Kommune, Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte, Kooperationen, Kristelig Arbejdsgiverforening, Kristelig Fagbevægelse, Landsforeningen af Fleks- og skånejobbere, Landbrug og Fødevarer, Odense Kommune, Odsherred Kommune, Rigsrevisionen, Røde Kors, Udbetaling Danmark, Vejle Kommune, Vesthimmerland Kommune og Viborg Kommune.

Der er modtaget høringssvar fra:

Akademikerne, Ankestyrelsen, ASE, ATP, DA, Danske Regioner, Danske A-kasser (DAK), Dansk Fitness og Helse Organisation (DFHO), Datatilsynet, DGI og DIF, Finanssektorens Arbejdsgiverforening, Forhandlingsfællesskabet, Frie Funktionærer, Frivilligrådet og Center for Frivilligt Socialt Arbejde (CFSA), KL, Landbrug og Fødevarer, Lederne, LO, Odense kommune, Rigsrevisionen, Røde Kors.

De modtagne høringssvar vedlægges.

Bemærkningerne har givet anledning til visse ændringer/præciseringer i lovforslaget, som er nævnt under de respektive kommentarer.

2. Generelle bemærkninger til lovforslaget

Ankestyrelsen, ATP, Danske Regioner, Datatilsynet, Odense kommune og Rigsrevisionen har ingen bemærkninger til lovforslaget.

ASE, Akademikerne, Center for Frivilligt Socialt Arbejde og Frivilligrådet, Dansk Fitness og Helseorganisation, DGI og DIF, Frie Funktionærer, KL, Landbrug og Fødevarer, Lederne, Odense kommune og Røde Kors støtter lovforslaget.

Ankestyrelsen har noteret sig, at et a-kassemedlem som hovedregel fortsat ikke kan udføre frivilligt, ulønnet arbejde, uden at der skal ske fradrag for alle arbejdstimer samt, at frivilligt, ulønnet arbejde fortsat defineres som arbejde, der kan udbydes som almindeligt arbejde. Derudover konstateres det, at der som undtagelse kan udføres frivilligt, ulønnet arbejde i en frivillig organisation mv. samt, at definitionen på en frivillig organisation, forening eller lignende ændres, således at kredsen bliver bredere

ASE ser positivt på de foreslåede ændringer, herunder at medlemmerne må udføre frivilligt, ulønnet arbejde i flere timer.

Akademikerne finder det generelt set positivt, at personer, som modtager dagpenge, efterløn, fleksydelse eller ledighedsydelse mv., har mulighed for at yde en frivillig indsats uden at der bliver foretaget fradrag i ydelsen. Det gælder dog kun så længe den frivillige indsats ikke erstatter lønnet arbejdskraft, ikke udføres på det almindelige arbejdsmarked og ikke forlænger ledighedsperioden.

CFSA og Frivilligrådet mener, at lovforslaget overordnet bidrager positivt til, at det er lettere for mennesker på dagpenge, efterløn, fleks- og ledighedsydelse at udføre frivilligt, ulønnet arbejde.

DA finder det logisk, at dagpengereglerne giver mulighed for, at personer, som har et frivilligt ulønnet engagement, kan fortsætte med et sådant engagement i et vist omfang ved overgang til dagpenge eller anden offentlig ydelse.

Det er ligeledes DA's vurdering, 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.

DAK konstaterer, at man med den indgåede aftale primært ønsker at ændre reglerne, så der indføres en højere og differentieret timebegrænsning afhængigt af ydelsestype og en ændret definition af begrebet frivillig organisation, forening eller lignende, så

definitionen flugter med den, der gælder på det sociale område. DAK har ingen bemærkninger til, at de nærmere regler herom fastsættes administrativt.

DFHO støtter formålet med lovforslaget, at ledige og personer, der har trukket sig tilbage fra arbejdsmarkedet, skal have mulighed for at bidrage til samfundet.

DGI og DIF kvitterer for de foreslåede ændringer, da det frivillige foreningsliv ikke kan fungere og eksistere uden en indsats fra de mange ulønnede, frivillige personer, som løser en hel række af forskellige arbejdsopgaver i deres foreninger.

Finanssektorens Arbejdsgiverforening bemærker, at de er enige i det overordnede ønske om en balance mellem de arbejdsmarkedspolitiske hensyn samt ønsket om, at give brede muligheder for, at frivillige bidrager til fællesskabet.

Forhandlingsfællesskabet finder det som udgangspunkt hensigtsmæssigt, at der kan udføres frivilligt, ulønnet arbejde uden fradrag i dagpenge og efterløn, så længe den frivillig indsats ikke erstatter lønnet arbejdskraft, ikke udføres på det almindelige arbejdsmarked og ikke forlænger dagpengeperioden. Det er her afgørende, at det frivillige arbejde er et supplement til det fagprofessionelle og ikke forlænger ledighedsperioden.

Frie Funktionærer er enige i behovet for en permanent ordning for reglerne om fradrag for timer, som dagpengemodtagere, efterlønsmodtagere og tilsvarende yder i frivilligt, ulønnet arbejde.

KL bemærker, at det gælder om at finde den rette balance mellem hensynet til det frivillige arbejde, som løser mange vigtige opgaver i samfundet og har betydning for sammenhængskraften i Danmark, og hensynet til at sikre, at det frivillige, ulønnede arbejde ikke bidrager til at forlænge ledighedsperioden, eller fortrænger ordinær arbejdskraft fra arbejdsmarkedet.

KL bemærker i øvrigt, at ønsket om at finde denne balance præger det udarbejdede udkast til lovforslag.

Lederne vurderer, at muligheden for at fortsætte et frivilligt, ulønnet arbejde, når man overgår til dagpenge, giver mulighed for, at den ledige fastholder en tilknytning til omverdenen, som kan medvirke til, at den enkelte ledige hurtigere kan komme i arbejde igen.

Røde Kors udtrykker, at alle barrierer for den frivillige indsats bør fjernes. Røde Kors finder det positivt, at dette forslag er en forbedring af de nuværende regler, men de ser dog fortsat en række udfordringer ved reglerne, som de er fremsat i lovforslaget.

Derudover støtter Røde Kors op om, at aftalen udmøntes nærmere i bekendtgørelse og vejledning og opfordrer til, at vejledningen særligt med brug af eksempler gør klart, hvor grænserne mellem de forskellige typer frivillige går.

LO er bekymret for, om ændringen af loven kan lede til fortrængning af ordinært, lønnet arbejde til fordel for frivilligt arbejde. LO er ikke overbevist om, at den rette balance er opnået, selvom lovudkastet forsøger at tage hånd om problemet.

Finanssektorens Arbejdsgiverforening gør opmærksom på, at visse brancher og virksomheder har tilkendegivet problemer med at få dækket deres behov for arbejdskraft, og at lovændringen isoleret set vil medvirke til at reducere udbuddet af arbejdskraft.

Kommentar:

Regeringen (Venstre, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti) samt Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti og Radikale Venstre er enige om, at regler om fradrag på dagpenge- og efterlønsområdet ikke skal være til hinder for, at ledige og personer, der har trukket sig tilbage fra arbejdsmarkedet, har mulighed for at bidrage positivt til samfundet.

Partierne er også enige om, at reglerne skal afspejle en balance i forhold til arbejdsmarkedspolitiske hensyn og samtidigt give brede muligheder for, at det frivillige Danmark bidrager til fællesskabet.

På den baggrund har aftalepartierne indgået aftale om nye regler om fradrag i forbindelse med frivilligt, ulønnet arbejde.

Partierne er derudover blevet enige om, at de nye regler skal evalueres efter to år på baggrund af en monitorering af omfanget af frivilligt, ulønnet arbejde på dagpenge og efterløn, som iværksættes med aftalen. Evalueringen skal belyse omfanget af eventuel fortrængning af ordinær, lønnet arbejdskraft og eventuel forlængelse af ledighedsperioden. Aftaleparterne mødes igen for at drøfte evalueringen, herunder behovet for eventuelle justeringer af reglerne. Aftaleparterne har derefter forpligtet sig til at finde en politisk løsning, såfremt evalueringen mod forventning viser en u hensigtsmæssig udvikling.

2.2 Bemærkninger til lovforslagets enkelte elementer

2.2.1 Frivillig organisation, forening eller lignende

2.2.1.1. Kravet om at den frivillige indsats er en betydningsfuld del af organisationens grundlag. Mindstekravet er, at bestyrelsen yder en ulønnet frivillig indsats

DAK bemærker, at der i den tidligere gældende vejledning til serviceloven bl.a. står, at ”Den frivillige indsats er betydningsfuld del af organisationens grundlag. Mindstekravet er, at bestyrelsen yder en ulønnet, frivillig indsats”. DAK bemærker, at dette kan fortolkes som en indskrænkning, hvilket strider imod hensigten med lovforslaget ved at give brede muligheder for, at det frivillige Danmark bidrager til fællesskabet. DAK ser frem til, at dette kriterie uddybes nærmere i de kommende administrative fastsatte regler og vejledninger.

CFSA og Frivilligrådet finder det positivt, at man søger at ensarte definitionen på en frivillig organisation, forening eller lignende med lovgivningen på socialområdet. De bemærker dog, at det formulerede mindstekrav vedrørende den frivillige indsats, hvorefter ”den frivillige indsats er en betydningsfuld del af organisationens grundlag.

Mindstekravet er, at bestyrelsen yder en ulønnet frivillig indsats”, kan betyde, at nogle organisationer ikke vil blive betragtet som frivillige, idet bestyrelsen er lønnet.

CFSA og Frivilligrådet foreslår, at man sletter kravet eller, at betydningen af formuleringen ”en betydningsfuld del” defineres klarere, med henblik på at sikre en ensartet implementering.

DGI og DIF er usikre på, hvad der menes med ”Mindstekravet er, at bestyrelsen yder en ulønnet, frivillig indsats”, og spørger om dette medfører, at såfremt der i en bestyrelse f.eks. er en honoreret/lønnet formand, så vil en frivillig, ulønnet person på dagpenge/efterløn ikke kunne udføre opgaver for organisationen/foreningen uden fradrag for den første time.

DGI og DIF fremhæver, at der i deres bestyrelser er personer, der modtager honorar for deres bestyrelsesarbejde. Det er tilsvarende tilfældet i nogle af DGI’s landsdelsforeninger og DIF’s specialforbund, ligesom det ikke kan udelukkes, at der i ganske få af de meget store medlemsforeninger under DGI/DIF findes eksempler på, at f.eks. formanden er lønnet.

DGI og DIF understreger, at såfremt dette skulle betyde, at der dermed ikke uden fradrag kan udføres frivilligt, ulønnet arbejde for de nævnte organisationer mv., så vil det fremover ikke være muligt at afholde f.eks. DGI’s landsstævne, EM- og WM-mesterskaber, som DIF’s specialforbund er værter for samt i øvrigt mange andre store stævner og konkurrencer – såvel nationalt som lokalt. Dette skyldes, at sådanne store begivenheder og events på ingen måde kan gennemføres uden en hel skare af ulønnede, frivillige hjælpere.

LO foreslår, at der i forhold til mindstekravet om, at bestyrelsen yder en ulønnet, frivillig indsats præciseres, hvilke krav der stilles til omfanget af bestyrelsens frivillige indsats, kan det fx blot være få timer om ugen – og om bestyrelsen må aflønnes/honoreres ud over den frivillige indsats.

Herudover foreslår LO præciseret, at kravet om bestyrelsens frivillige indsats skal fremgå af foreningens vedtægt.

Kommentar:

Med lovforslaget præciseres det, at ministeren kan fastsætte nærmere regler om, hvilken betydning frivilligt, ulønnet arbejde har for størrelsen af dagpenge, efterløn og fleksydelse, mens aftalen i øvrigt fastsættes i nærmere relevante bekendtgørelser og vejledninger.

Det vil således her blive fastlagt, hvad der forstås med dette mindstekrav. Disse administrative forskrifter vil – ligesom lovforslaget – blive sendt i høring. De ovenstående synspunkter vil blive taget i betragtning under udarbejdelsen af disse.

2.2.1.2. Et eventuelt overskud skal ikke længere gå til almennyttigt formål

Akademikerne finder, at der er en vis usikkerhed omkring den tænkte ændring af definitionen på ”en frivillig organisation, forening eller lignende”. Når man her ta-

ler om ”udvidede” muligheder i forhold til de gældende regler, savner de en nærmere præcisering af disse muligheder.

Akademikerne bemærker, at det fremgår af den politiske aftale, som ligger til grund for lovforslaget, at man fjerner kravet om, at et evt. overskud skal gå til almennyttige formål. Dette krav har hidtil bevirket, at fx idrætsforeninger ikke altid har været omfattet af definitionen. Det understreges, at der allerede i den gældende vejledning til udbetalingsbekendtgørelsen er en rimelig ”bred” angivelse af mulige organisationer, der kan være omfattet.

Akademikerne ser frem til, at der i den kommende vejledning til de nye regler kommer nogle helt klare eksempler på, hvilke typer organisationer og foreninger det vil blive tilladt at arbejde i inden for 10/44 timers reglen, samt eksempler, der illustrerer grænsefladerne mellem frivillige organisationer, foreninger og selvstændig virksomhed.

ASE ser positivt på, at definitionen på en frivillig organisation, forening og lignende ændres, så der ikke længere er krav om, at et evt. overskud skal gå til et almennyttigt formål.

DFHO er utilfreds med, at den nye definition indebærer, at kravet om, at et eventuelt overskud skal bruges til almennyttige formål ophæves. DFHOs opfattelse er, at det vil skabe en meget alvorlig risiko for, at privatejede fitnesscentre bliver udsat for yderligere konkurrenceforvridning fra foreningsdrevne fitnesscentre.

DFHO henviser til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen rapport ”Fører støtte til fitness og dans til forvridning af konkurrencen?” af november 2015, hvoraf det fremgår, at der er risiko for konkurrenceforvridning mellem fitnessforeninger og kommercielle fitnesscentre i Danmark.

DFHO mener, at den gældende definition allerede giver muligheder for at ledige og personer, der har trukket sig tilbage fra arbejdsmarkedet kan bidrage til samfundet.

DGI og DIF konstaterer med tilfredshed, at det nu foreslås at ændre (tydeliggøre) den gældende definition på, hvad der skal forstås ved en frivillig organisation, forening eller lignende. DGI og DIF bemærker, at de i lovforslaget oplistede kendetegn på, hvad der forstås ved en frivillig forening alle er nogen, som DGI og DIF’s medlemsforeninger opfylder.

DGI og DIF udtrykker særlig tilfredshed med, at kravet om et evt. overskud ikke må udbetales til medlemmerne, men skal bruges til almennyttige formål ophæves, da amatøridrætsforeninger i flere tidligere tilfælde, ikke blev anset som at have et almennyttigt formål, og dermed ikke blev anset som frivillige foreninger efter arbejdsloshedsloven.

Kommentar:

Med aftalen ønsker aftalepartierne *at styrke ”det frivillige Danmark”*. Aftalepartierne ønsker herunder at give ledige og personer, der har trukket sig tilbage fra arbejdsmarkedet, mulighed for at bidrage positivt til samfundet.

Formålet er at finde en fornuftig balance mellem hensynet til ikke at fortrænge lønnet arbejdskraft og hensynet til at sikre, at ledige kan bidrage aktivt i det frivillige Danmark.

Den gældende definition om hvornår der er tale om en frivillig organisation, forening eller lignende, indeholder et krav om, at et eventuelt overskud ikke må udbetales til medlemmerne, men skal bruges til almennyttige formål.

Almennyttige formål er hidtil blevet fortolket således, at foreningens formål ikke er blevet betragtet som almennyttig, i det omfang foreningen har anvendt evt. overskud til vedligeholdelse af faciliteter og indkøb af nye driftsmidler.

Det betyder, at visse foreninger, som investerer deres overskud i foreningens drift, kan risikere ikke at blive betragtet som en frivillig forening.

Aftalepartierne er derfor blevet enige om, at den nye definition skal have en bredere vinkel, hvor det fastsættes, at foreningens primære formål ikke skal være at skabe overskud (organisationen skal være »nonprofit«), og et evt. overskud må ikke udloddes til »ejerne«, fx foreningens medlemmer, men skal investeres i opfyldelse af organisationens mål. Dette vil medføre, at foreninger, der bruger sine midler til at investere i foreningen, også kan blive betragtet som frivillige foreninger på dagpenge- og efterlønsområdet.

2.2.1.3. Kravet om, at det frivillige, ulønnede arbejde ikke må have forbindelse med privat erhvervsvirksomhed, ophæves

Landbrug og Fødevarer noterer, at lovforslaget har særlig betydning for den fortsatte gennemførelse af Madskoler, der er et vigtigt og sundhedsfremmende initiativ for børn. Navnlig den eksplicit nævnte mulighed for, at en frivillig organisation, forening eller lignende kan opnå støtte fra en privat erhvervsorganisation (under visse forudsætninger) er vigtig for gennemførelsen af Madskolerne.

Landbrug og Fødevarer bakker op om de foreslåede ændringer, der tydeligt legitimerer og eksemplificerer, at en privat erhvervsvirksomhed kan yde støtte til den frivillige organisation, forening eller lignende i form af kontant donation, naturalydelser, og andre effekter – herunder hjælp til markedsføring, sædvanlig administration mv. uden herved at betragte den frivillige organisation, forening eller lignende som en privat erhvervsvirksomhed.

Der opfordres til, at denne præcisering i forslagets forarbejder medtages direkte i den kommende bekendtgørelse, der udmønter lovændringerne fremfor blot i en kommende vejledning, der pr. definition kun er vejledende.

LO foreslår det præciseret, om aftaletekstens ordlyd om støtte fra en privat erhvervsvirksomhed og lovforslagets bemærkninger om ophævelse af forbindelsen til en privat erhvervsvirksomhed medfører, at det er helt uden betydning, om en forenings 'virksomhed' udbydes i konkurrence med en privat erhvervsvirksomhed, hvis blot definitionen og kendetegnene for en frivillig organisation, forening mv. er opfyldt.

Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg og Center for Klager om Arbejdsløshedsforsikring har i flere afgørelser efter de nugældende regler blandt flere forhold begrundet afslag på deltagelse i frivilligt, ulønnet arbejde i Forenings Fitness og Firmaidræt med, at foreningerne netop udbød deres virksomhed i konkurrence med private erhvervsvirksomheder, og at samme arbejde i disse virksomheder var lønnet.

Herudover foreslår LO, at det præciseres, om støtte fra en privat erhvervsvirksomhed også kan være at stille lokaler vederlagsfrit til rådighed for den frivillige organisation, forening mv.

LO foreslår det præciseret, om en frivillig organisation, forening mv. må reklamere for eller på anden vis indgå i et bytteforhold (noget for noget) i forhold til den eller de private erhvervsvirksomhed(er), der støtter foreningen.

Odense Kommune finder det positivt, at man ensarter definitionen af, hvad der forstås ved en frivillig forening, idet det vil gøre vejledningen af borgerne og foreningerne mv. lettere.

Kommentar:

Med lovforslaget præciseres det, at ministeren kan fastsætte nærmere regler om, hvilken betydning frivilligt, ulønnet arbejde har for størrelsen af dagpenge, mens aftalen i øvrigt fastsættes i nærmere relevante bekendtgørelser og vejledninger.

Beskæftigelsesministeriet har noteret disse bemærkninger som vil indgå i overvejelserne i forbindelse med udarbejdelse af de administrative forskrifter.

Det bemærkes, at formålet med den nye definition er, at reglerne om fradrag i forbindelse med frivilligt, ulønnet arbejde ikke er til hinder for, at frivillige foreninger kan få støtte af private virksomheder til foreningens formål, så længe den frivillige organisation mv. er non-profit.

Det vil styrke det frivillige Danmark, hvis der bliver mulighed for at udføre frivilligt, ulønnet arbejde i en frivillig forening, selv om denne indgår i et samarbejde med private erhvervsvirksomheder om et fælles mål. Der skal stadig være tale om et mål, der ikke har til hensigt at opnå overskud (non-profit).

Derudover findes det hensigtsmæssigt at harmonisere begrebet om, hvad der forstås som frivillig organisation, forening eller lignende på dagpenge- og efterlønsområdet med et allerede eksisterende begreb på et andet ressortområde, i dette tilfælde fra Børne- og Socialministeriet.

DAK bemærker, at der i lovforslagets bemærkninger henvises til ”den gældende definition af en frivillig forening fra Børne- og Socialministeriets vejledning til serviceloven”, men at definitionen findes i den nu ophævede vejledning nr. 12 af 15. februar 2011 om servicelovens formål og generelle bestemmelser i loven. Definitionen indgår, derimod ikke umiddelbart i den nye vejledning nr. 9347 af 28. marts 2017. DAK bemærker, at der er behov for en konkret henvisning i lovforslagets bemærkninger til, hvor man kan finde definitionen af begrebet frivillig organisation, forening eller lignende under serviceloven.

Kommentar:

Det fremgår af aftalen, at den gældende definition af frivillig organisation, forening eller lignende ændres, så den flugter med definitionen på det sociale område.

Det fremgår endvidere af lovforslagets bemærkninger, at "Med inspiration fra den gældende definition af en frivillig forening fra Børne- og Socialministeriets vejledning til serviceloven foreslås det, at definitionen ændres administrativt."

Børne- og Socialministeriet har oplyst, at ministeriet er i gang med at udarbejde en særskilt vejledning på frivilligområdet, hvorfor definitionen ikke længere kan findes i vejledning nr. 9347 af 28. marts 2017. Den foreslåede definition vil indgå i den kommende vejledning. Det forventes, at denne vejledning offentliggøres primo 2018.

Lovforslaget bliver rettet således, at der ikke længere er en henvisning til serviceloven men til det sociale område, som er hensigten i aftalen. Den nærmere henvisning vil blive tilføjet administrativt, når Børne- og Socialministeriet offentliggør den pågældende vejledning.

CFSA og Frivilligrådet fremfører, at det af lovforslaget fremgår at "der skal fortsat være fradrag fra første time for frivilligt, ulønnet arbejde, der udføres i private eller kommunale virksomheder." Idet det er vigtigt at skabe klarhed om, hvorvidt regionale institutioner (fx hospitaler) og statsinstitutioner også indgår i definitionen foreslår CFSA og Frivilligrådet, at det vil være mere dækkende at tale om "private eller offentlige virksomheder."

LO foreslår, at man i indledningen ændrer sætningen "Der skal fortsat være fradrag fra første time for frivilligt, ulønnet arbejde, der udføres i private eller kommunale virksomheder".

LO foreslår, at det præciseres, om der i ordlyden i private eller kommunale virksomheder, menes for private eller kommunale virksomheder, dvs. at den frivillige ikke må være rekrutteret af den private eller kommunale virksomhed.

Kommentar:

Reglerne om fradrag i forbindelse med frivilligt, ulønnet arbejde gælder alene for arbejde, der udføres i frivillige organisationer, foreninger eller lignende. Det er således ikke muligt at udføre frivilligt, ulønnet arbejde uden fradrag i private og offentlige, herunder kommunale, regionale eller statslige virksomheder.

Det vil blive præciseret i bemærkningerne til lovforslaget og vejledningen til de nye regler, at det er tale om private og offentlige, herunder kommunale, regionale eller statslige virksomheder.

LO fremhæver, at det fremgår af lovforslaget, at dagpengemodtagere og efterlønne-re ikke kan udføre ulønnet, frivilligt arbejde i kommuner og virksomheder uden fradrag i ydelser. LO læser dog udkastet som, at de godt kan udføre ulønnet, frivilligt arbejde i form af for eksempel ældrepleje i en frivillig organisation, der har en aftale med kommunen om at løse opgaver, selvom arbejdet efter sin art normalt medfører indtægt.

LO's bekymring forstærkes af, at der under 2.1.1.1 Frivillig organisation, forening eller lignende blandt de nævnte eksempler på foreninger, hvor der kan udføres frivilligt, ulønnet arbejde står *"i forbindelse med kommunalt ældrearbejde."* Vi foreslår, at *"i forbindelse med kommunalt ældrearbejde"* fjernes fra teksten.

Kommentar:

LO henviser til pkt. 2.1.1.1. i lovforslaget, som handler om gældende ret. Det fremgår således, at den gældende vejledning *på området, at "aktiviteter og frivilligt, ulønnet arbejde* kan også udføres inden for kirkelige foreninger, kollektive eller kulturelle foreninger, sportsforeninger, beboerforeninger eller i forbindelse med *kommunalt ældrearbejde"*. Det fremgår således af lovforslaget en gengivelse af gældende ret, som ikke kan fjernes.

Det bemærkes, at der med aftalen ikke ændres ved, at aktiviteter der ikke kan udbydes som almindeligt lønarbejde, ikke medfører fradrag. Men muligheden for at udføre frivilligt, ulønnet arbejde, dvs. arbejde der kan udbydes som almindeligt lønarbejde, uden fradrag, gælder udelukkende, såfremt det frivilligt, ulønnet arbejde foregår i en frivillig organisation, forening eller lignende.

2.2.2. Sondring mellem aktiviteter og frivilligt, ulønnet arbejde, herunder opgaver vedrørende primær drift og vedligeholdelse

CFSA og Frivilligrådet understreger, at sondringen mellem frivillig aktivitet og frivilligt, ulønnet arbejde i den gældende lovgivning giver anledning til en del usikkerhed blandt dagpenge- og efterlønsmodtagere. Der udtrykkes derfor et ønske om, at der i en kommende vejledning gøres mere ud af at beskrive afgrænsningen mellem de to begreber – gerne med konkrete eksempler fra den frivillige verden.

CFSA og Frivilligrådet mener, at formuleringen med at opgaver med karakter af primær drift eller vedligeholdelse må udføres uden fradrag i ydelsen, hvis der er tale om "mindre frivillige foreninger" vil medføre betydelig usikkerhed og forskel i tolkningen blandt a-kasserne, samt at det kan medføre uhensigtsmæssige forskelle mellem foreninger afhængig af deres organisering (fx hvorvidt en landsorganisation og dens lokalforeninger har et fælles eller en række separate CPR-numre). CFSA og Frivilligrådet foreslår derfor, at det overvejes, om afgrænsningen ikke i stedet bør gå på indholdet i de "mindre opgaver med karakter af primær drift og vedligeholdelse", som nævnes i forslaget.

DA foreslår, at det i lovforslagets bemærkninger fastsættes, hvordan "mindre frivillige organisationer" nærmere skal forstås og afgrænses. Der bør efter DA's vurdering være tale om helt små organisationer og foreninger, da netop opgaver med karakter af primær drift normalt udbydes som almindeligt lønarbejde og i øvrigt efter lovforslaget (for større organisationer eller foreninger) fastholdes som arbejde, der giver fradrag for første time.

DGI og DIF er betænkelige ved, at man i lovforslaget fastholder den nævnte sontring i mellem fritidsaktiviteter, frivilligt, ulønnet arbejde som kan udføres inden for timebegrænsningen, og frivilligt, ulønnet arbejde, der vedrører primær drift eller vedligeholdelse.

DGI og DIF frygter, at det (stadig) vil være meget vanskeligt for A-kassernes sagsbehandlere at afgøre, hvorvidt en konkret type arbejdsopgave/funktion i en idrætsforening hører hjemme i den ene eller anden kategori. Dette skyldes, at der udføres mange forskellige slags ulønnede arbejdsopgaver i en amatøridrætsforening, og disse arbejdsopgaver og funktioner er alle vigtige for, at foreningen kan fungere.

DGI og DIF anbefaler, at der i den nye vejledning, som skal udarbejdes i tilknytning til lovændringerne, medtages så mange konkrete eksempler som muligt på, hvornår en arbejdsopgave/funktion hører hjemme i den ene eller anden af de tre nævnte kategorier.

Landbrug og Fødevarer bemærker, at sondringen mellem aktiviteter, der ikke kan udbydes som almindeligt lønarbejde og frivilligt, ulønnet arbejde, der kan udbydes som almindeligt lønarbejde opretholdes selvom sondringen ikke i alle tilfælde er meget klar.

Røde Kors finder, at der fortsat vil være udfordringer ved den uklare skelnen mellem frivillig aktivitet, frivilligt ulønnet arbejde og opgaver af drifts- eller vedligeholdelsesmæssig karakter. Det foreslås, at man ophæver denne skelnen for at lette overskueligheden for de frivillige.

Det understreges, at denne skelnen mellem de forskellige typer af frivillig indsats er vanskelig at vurdere i praksis, og alene dette kan afskrække nogle ledige fra at blive frivillige, samt at der kan forekomme forskellige fortolkninger hos a-kasserne.

Kommentar:

Det fremgår af aftalen, at *forskellen mellem "aktiviteter" og "frivilligt, ulønnet arbejde"* og sondringen mellem frivilligt ulønnet arbejde, der må betegnes som primær drift og vedligeholdelse på den ene side og øvrige opgaver på den anden side fastholdes.

Det skal være muligt at udføre mindre opgaver med karakter af primær drift og vedligeholdelse uden fradrag i ydelsen, så længe der er tale om mindre frivillige foreninger, hvor det ikke er sædvanligt at ansætte lønnet arbejdskraft til denne form for arbejde i foreningen, og hvor arbejdet ikke tidligere har været udført af lønnet arbejdskraft. Der henvises til aftalens bilag om eksempler.

Aftalepartierne er derudover blevet enige om, at der udarbejdes en vejledning om de nye regler for fradrag for frivilligt, ulønnet arbejde, som der tillige skal være enighed om mellem aftaleparterne, inden lovens vedtagelse.

Den nærmere udmøntning af de relevante administrative forskrifter, herunder bekendtgørelse og vejledning, er under udarbejdelse. Beskæftigelsesministeriet har noteret synspunkterne.

2.2.3. Timebegrænsning

Akademikerne gør opmærksom på, at lovforslaget i realiteten kommer til at betyde dårligere vilkår for dagpengemodtagere, der udfører frivilligt arbejde, selv om der formelt set er tale om en udvidelse af timebegrænsningen. Dette skyldes, at selv om den ”oprindelige” regel går på 4 timer pr. uge, så har den forsøgsordning, der har været gældende siden marts 2015, givet en ret til at arbejde op til 15 timer pr. uge. De medlemmer, der således har fået tilladelse til frivilligt arbejde op til 15 timer pr. uge, vil selvfølgelig opfatte ændringen til 10 timer pr. uge pr. 1. januar 2018 som en forringelse.

Kommentar:

Frem til 23. marts 2015 var udgangspunktet, at et medlem kunne udføre frivilligt, ulønnet arbejde, i op til 4 timer om ugen uden fradrag i dagpengene eller efterløn.

Som en del af et forsøg, der var en del af et udspil fra den daværende regering (Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre) "Lettere at være frivillig" fra den 8. oktober 2014, blev det muligt for et medlem i perioden fra den 23. marts 2015 til den 20. marts 2017 at udføre frivilligt, ulønnet arbejde, som ikke vedrørte primær drift og vedligeholdelse, i op til 15 timer om ugen, uden at det medførte fradrag i arbejdsløshedsdagpengene. Det samme var gældende for efterløn.

Regeringen (Venstre, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti) igangsatte i foråret 2017 en gennemgang af reglerne om fradrag i forbindelse med frivilligt, ulønnet arbejde med henblik på at fastsætte nye regler på området, og i den forbindelse blev forsøgsordningen forlænget til 31. december 2017.

Med aftalen er der blevet enighed om, at hhv. modtagere af dagpenge/efterløn- som udgangspunkt- kan udføre frivilligt, ulønnet arbejde i op til 44/65 timer om måneden uden fradrag. Det er således en forhøjelse i forhold til retstilstanden før forsøgsordningen trådte i kraft.

Lederne støtter, at timetallet forhøjes, og er enige i, at forhøjelsen sikrer en balance, så frivilligt, ulønnet arbejde på offentlige ydelser ikke får et omfang, som er konkurrenceforvridende i forhold til private virksomheder, og særligt i forhold til dagpengemodtagere ikke indebærer en begrænsning i udbuddet af arbejdskraft.

DA ser intet behov for at udvide den hidtidige grænse på 4 timer om ugen for frivilligt, ulønnet arbejde uden fradrag i ydelsen. Det gælder særligt for dagpengemodtagere, hvor en øget adgang til at udføre frivilligt arbejde uden fradrag i dagpengene indeholder risiko for at udbuddet af arbejdskraft begrænses.

Frie Funktionærer appellerer til, at det indgår i overvejelserne, at den planlagte timebegrænsning på op til 44 timer for én måned for dagpengemodtagere udgår, så den enkelte ledige kan fortsætte eller påbegynde frivilligt, ulønnet arbejde, så længe aktiviteten konkret vurderes til, at den ikke er begrænsende i den lediges job-søgningsaktiviteter og rådighed for arbejdsmarkedet i øvrigt.

KL peger på, at fokus ikke bør være antallet af timer til frivilligt, ulønnet arbejde, men på, at de ledige skal være til rådighed for arbejdsmarkedet, og at frivilligt, ulønnet arbejde ikke må konflikte med det. KL understreger, at det vil være hensigtsmæssigt, hvis det frivillige arbejde kan indgå som et aktivt redskab i beskæfti-

gelsesindsatsen for den ledige med fokus på at udvikle faglige og personlige kompetencer, der kan sættes i spil på arbejdsmarkedet.

KL understreger, at hensynet til ikke at forlænge ledighedsperioden ikke gælder i forhold til efterlønsmodtagere, og finder det derfor unødvendigt at fastsætte et loft over antal timer til denne gruppe.

Røde Kors mener, at der ikke bør være en timegrænse for, hvor mange timer frivillige må udføre frivilligt, ulønnet arbejde. Det understreges ift. dagpengemodtagere, at pligten til at stå til rådighed for arbejdsmarkedet naturligvis går forud for ethvert frivilligt engagement.

Røde Kors finder dog, at en timegrænse på 10 timer ugentligt for frivilligt, ulønnet arbejde er lav, og set i forhold til dette, kan det forringe lediges muligheder for at bidrage til at hjælpe svage og udsatte grupper i vores samfund og samtidig forbedre eget netværk og CV.

Røde Kors kan ikke genkende det billede, der tegnes af risikoen for at frivillige fortrænger lønnede job. Det er deres erfaring, at mange af deres frivillige, særligt gruppen på efterløn, engagerer sig mange timer ugentligt, uden at der er tale om arbejdsfortrængning.

Røde Kors henviser til den evaluering, der blev udarbejdet i forbindelse med forsøgsordningen med udvidet adgang til frivilligt, ulønnet arbejde i frivillige organisationer og pointerer, at det af denne rapport fremgår, at fortrængningseffekten af lediges frivillige, ulønnede arbejde forventes at være meget lav. Røde Kors mener derfor, at timegrænsen for frivilligt, ulønnet arbejde for personer på efterløn bør være højere end 15 timer ugentligt.

Kommentar:

Baggrunden for fradragsreglerne er bl.a. at man ikke skal kunne udføre arbejde på dagpenge, som andre får løn for, og således medvirke til, at mindske udbuddet af lønnet arbejde. Timebegrænsningen sammen med de øvrige regler om fradrag i forhold til frivilligt, ulønnet arbejde er således et sæt regler, der afspejler dette hensyn.

Formålet med lovforslaget er at finde en balance således, at modtagere af dagpenge og efterløn kan være en del af fællesskabet og bidrage til samfundet og samtidigt have et værn mod fortrængning. Derfor foreslås det at fastholde en timebegrænsning, men at denne forhøjes lidt, så der gives en højere fleksibilitet til, at disse personer kan bidrage aktivt i det frivillige Danmark.

Det bemærkes endvidere, at reglerne om fradrag i forbindelse med frivilligt, ulønnet arbejde, ikke ændrer på, at dagpengemodtagere skal stå til rådighed for arbejdsmarkedet.

CFSA og Frivilligrådet vil gerne have fastslået, hvorvidt modtagere af dagpenge, efterløn og kompensation efter seniorjob frit kan placere deres frivillige arbejde inden for en måned, eller om det vil få negativ betydning for deres ydelse, hvis alle timer fx

afvikles inden for en enkelt uge. De foreslår, at timetallet opgøres pr. måned med fri mulighed for at lægge timerne i de enkelte uger.

Landbrug og Fødevarer bemærker, at det tilladte timetal for frivilligt, ulønnet arbejde i forhold til dagpengemodtagere opjusteres til 10 timer/ugentligt uden fradrag, og at det over en månedlig periode kan udgøre 44 timer. Landbrug og Fødevarer lægger til grund, at det ugentlige tilladte timetal for frivilligt, ulønnet arbejde opgørelse kan variere, idet antallet af timer kumuleret over en given måned dog ikke må overstige 44 timer.

Kommentar:

Timer med frivilligt, ulønnet arbejde behandles i forhold til dagpenge- og efterlønsreglerne på samme måde som al anden beskæftigelse. Det betyder, at disse timer skal angives på ydelseskortet på den dag, hvor pågældende har udført det frivillige ulønnede arbejde.

Det vil således ikke have betydning for ydelsen i hvilke uger, inden for den pågældende måned, ydelsesmodtageren arbejder, samt hvor mange timer, der arbejdes, såfremt timebegrænsning ikke overskrides. En dagpengemodtager vil således fx godt kunne arbejde 20 timer i den første uge i en måned, 10 timer i den næste uge og 14 timer i den fjerde uge i en måned uden, at det vil medføre fradrag. Det er en betingelse, at man står fuldt til rådighed for arbejdsmarkedet og således ikke er bundet af det frivillige arbejde.

Det vil blive præciseret i bemærkninger til lovforslaget og i vejledning til de nye regler.

DAK foreslår, at det i lovforslagets bemærkninger beskrives, hvad den nærmere baggrund og begrundelse er for, at der som noget nyt, skal gælde forskellige timebegrænsninger, afhængigt af de forskellige ydelser, dvs. dagpenge/kompensation til seniorjobbere, efterløn og fleksydelse/ ledighedsydelse.

Kommentar:

Med aftalen er der enighed om, at dagpengemodtagere kan udføre frivilligt, ulønnet arbejde i en frivillig organisation 10 timer om ugen/44 om måneden uden fradrag i ydelsen, mens efterlønsmodtagere må udføre arbejdet 15 timer om ugen/65 om måneden uden fradrag i ydelsen. Modtagere af kompensation efter seniorjob, som vedrører personer, der fortsat står til rådighed for arbejde, skal fortsat følge reglerne på dagpengeområdet og således være omfattet af de nye lempeligere regler.

Det er i øvrigt aftalt, at personer, der modtager fleksydelse og ledighedsydelse, kan udføre frivilligt arbejde uden begrænsning i en frivillig organisation.

Aftalepartierne er blevet enige om forskellige timebegrænsninger for at finde en balance mellem muligheden for at bidrage til samfundet og risikoen for fortrængning af arbejde. Der henvises til lovforslagets indledning, hvor aftalen gengives.

2.2.4. Evaluering af de nye regler

CFSA og Frivilligrådet ser positivt på, at der er aftalt en evaluering, og mener, at evalueringen bør bl.a. indeholde en undersøgelse af, om loven implementeres ensartet på tværs af landets a-kasser, samt hvorvidt et lavere timetal for modtagere af dagpenge er en begrænsning for denne gruppes deltagelse i de frivillige fællesskaber. Evalueringen bør, udover fortrængning, desuden afdække barrierer for, at mennesker på de omfattede ydelser, engagerer sig frivilligt, idet det vil være uhensigtsmæssigt at reducere effekten af lovforslaget alene til at handle om fortrængning.

Ligeledes anbefales det, at der inddrages kompetent viden – Frivilligrådet og Center for Frivilligt og Socialt Arbejde - i den planlagte evaluering af ordningen.

DA har noteret sig, at forligspartierne har aftalt, at de nye regler skal evalueres efter 2 år, og at aftaleparterne har forpligtet sig til at finde en politisk løsning, hvis der viser sig en uhensigtsmæssig udvikling efter de nye reglers ikrafttræden.

Lederne finder det hensigtsmæssigt, at forligspartierne har aftalt, at de nye regler skal evalueres efter to år, og at man har forpligtet sig til at finde en politisk løsning, såfremt evalueringen mod forventning viser en uhensigtsmæssig udvikling efter reglernes ikrafttræden.

Kommentar:

Det fremgår af aftalen, at de nye regler skal evalueres efter to år på baggrund af en monitorering af omfanget af frivilligt, ulønnet arbejde på dagpenge og efterløn, som iværksættes med aftalen.

Evalueringen skal belyse omfanget af eventuel fortrængning af ordinær, lønnet arbejdskraft og eventuel forlængelse af ledighedsperioden. Aftaleparterne mødes igen for at drøfte evalueringen, herunder behovet for eventuelle justeringer af reglerne. Aftaleparterne forpligter sig til at finde en politisk løsning, såfremt evalueringen mod forventning viser en uhensigtsmæssig udvikling efter reglernes ikrafttræden.

Den nærmere udmøntning af evaluering indenfor rammen af den politiske aftale er ikke fastlagt på nuværende tidspunkt. Beskæftigelsesministeriet har noteret de ovenstående synspunkter.

