

NOTAT

OPHOLDSKRAV FOR RET TIL DAGPENGE

- Det kommende opholdskrav for ret til dagpenge vil ramme mange danske statsborgere – selv om det er 3.-landsborgere kravet skal ramme.
- Opholdskravet vil i en lang årrække afskære danske statsborgere fra at kunne få dagpenge ved ledighed. Også børn og ægtefæller til danske statsborgere vil kunne blive afskåret fra at få dagpenge.
- Man er ikke kun afskåret fra at få dagpenge, men eventuelt også fra at få fx syge- og barseldagpenge, feriedagpenge og efterløn.
- Opholdskravet rammer danske statsborgere; dem der har opholdt sig ude, dem der er ude – og dem der gerne vil rejse ud. Mange har i årevis betalt til en forsikring, som de pludselig ikke længere kan gøre brug af. Konsekvensen er, at de fravælger a-kassemedlemskab – eller værre endnu: Ikke tager ud – fx for at arbejde i udlandet. Eller ikke vender tilbage til Danmark efter et udlandsophold.
- Der findes allerede en række effektive værn i dagpengesystemet, der afskærer borgere fra 3. lande i at "komme ind fra udlandet" og kunne få dagpenge. Det er derfor tvivlsomt hvor mange borgere fra 3. lande, der reelt vil blive ramt. Så hvorfor skal vi egentlig have et opholdskrav i dagpengesystemet?



Baggrund – Skatteaftale den 6. februar 2018

Regeringen indgik den 6. februar 2018 en skatteaftale med Dansk Folkeparti. Skatteaftalen finansieres blandt andet ved, at der indføres en række nye såkaldte "optjeningsprincipper" for flere velfærdsydelser – herunder arbejdsløshedsdagpenge.

Optjeningsprincipperne skal i praksis fungere som værn om velfærdsydelser i Danmark og dermed begrænse udenlandske statsborgeres adgang til disse. Det er særligt borgere fra såkaldte tredjelande, hvis ret til ydelser man ønsker at begrænse, dvs. borgere fra lande uden for EU eller EØS.

Med de nye optjeningsprincipper – som kommer til udtryk via et såkaldt "opholdskrav" – er det imidlertid ikke kun udenlandske statsborgere, man rammer. Også danske statsborgere vil blive ramt.

Danske statsborgere, som har opholdt sig uden for riget, EU- eller EØS-området i sammenlagt mere end 1 år, vil i 7 år være direkte afskåret fra ret til dagpenge. Men konsekvenserne af opholdskravet stopper ikke der. Også retten til fx efterløn, barsels- og sygedagpenge vil de kunne være afskåret fra.

I dette notat beskrives de direkte og indirekte konsekvenser af et kommende opholdskrav for ret til arbejdsløshedsdagpenge for helt almindelige danske statsborgere og deres familier.

Og med notatet følger en opfordring til regeringen og Dansk Folkeparti om at genoverveje denne del af aftalen – og i stedet værne om danskerne ved at sikre dem et fortsat trygt arbejdsløshedsdagpengesystem.

AFTALETEKSTEN

Der indføres et opholdskrav for ret til arbejdsløshedsdagpenge, således at medlemmer af en a-kasse fremover skal have opholdt sig lovligt her i riget eller i et andet EU/EØS-land i sammenlagt 7 år inden for de seneste 8 år for at kunne få ret til arbejdsløshedsdagpenge. Hvis kravet ikke er opfyldt, kan den ledige have ret til integrationsydelse, hvis betingelserne herfor i øvrigt er opfyldt. Personer, der allerede har påbegyndt et dagpengeforløb før ikrafttrædelsestidspunktet, omfattes først, når personen genindplaceres i dagpengesystemet.

Udstationering for en dansk offentlig myndighed eller en dansk virksomhed, ophold i udlandet med henblik på uddannelse eller hyre på et dansk skib, sidestilles med ophold her i landet. (...)

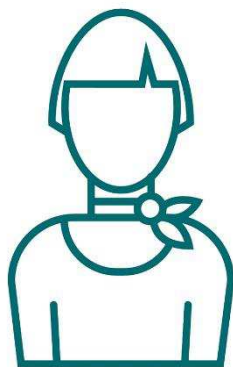
Opholdskravet for ret til dagpenge indfases og er således på 5 ud af 8 år i 2019 og 6 ud af 8 år i 2020. Fra 2021 og frem er opholdskravet 7 ud af 8 år.

Konsekvenser – selv mange år efter et ophold ude

Opholdskravet rammer alle medlemmer af en a-kasse, der vælger at bosætte sig udenfor riget eller EU/EØS-området i sammenlagt mere end 1 år. Da det ikke er juridisk muligt at forskelsbehandle på baggrund af nationalitet, vil også danske statsborgere blive ramt af opholdskravet, hvis de bosætter sig udenfor EU eller EØS. Nogle medlemmer kan undtages fra opholdskravet, fx fordi de er udsendt for en dansk arbejdsgiver, har bosat sig i udlandet med henblik på uddannelse eller har haft hyre på et dansk skib. Men det er langt fra alle, der kan undtages, hvilket eksemplerne i dette notat tydeligt viser.

Med opholdskravet vil medlemmer af en a-kasse, der har opholdt sig udenfor riget, EU eller EØS i sammenlagt mere end 1 år blive ramt af en reel karantæne i dagpengesystemet. Fuldt indfaset er karantænen på 7 år. Karantænen kan ramme et medlem selv rigtig mange år efter, at medlemmet er kommet tilbage til Danmark.

Eksempel 1



Katrine er dansk statsborger – født og opvokset i Danmark. Hun har arbejdet, betalt skat og a-kassemedlemskab i Danmark i 10 år. Pr. 1. januar 2018 får hun arbejde i Australien, hvor hun bor og arbejder i 2 år. Herefter vender hun tilbage til Danmark igen.

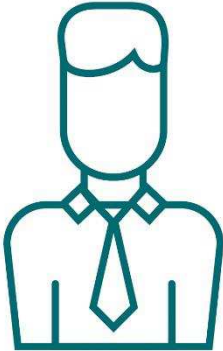
Katrine arbejder, betaler skat og a-kassemedlemskab i yderligere 6 år i Danmark – uden at trække på sin arbejdsløshedsforsikring. Men hvis hun fx mister sit arbejde efter 6 år i Danmark, fordi hendes arbejdsplads går konkurs, er hun ikke berettiget til arbejdsløshedsdagpenge. Hun opfylder ikke opholdskravet, fordi hun inden for de sidste 8 år kun har opholdt sig i Danmark i 6 år.

Først i 2027 vil Katrine igen kunne få ret til dagpenge, som følge af hendes ophold i Australien i 2018 og 2019.

Reglerne gælder med tilbagevirkende kraft

Opholdskravet indføres allerede fra januar 2019. I 2021 vil opholdskravet være fuldt indfaset. Da opholdskravet imidlertid gælder tilbage i tid, vil det reelt ramme med tilbagevirkende kraft og få konsekvenser for danske statsborgere, der har boet i udlandet, men siden er vendt tilbage til Danmark igen.

Eksempel 2



Andreas er dansk statsborger. Han har arbejdet i USA i 2013-2017. Den 1. januar 2018 vender Andreas tilbage til Danmark, hvor han arbejder. Andreas er medlem af en a-kasse.

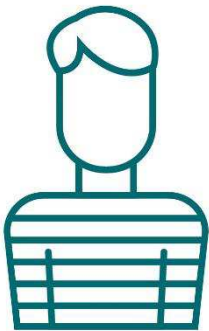
Andreas vil – når opholdskravet træder i kraft 1. januar 2019 – først være dagpengeberettiget igen i 2025. Dette er en direkte konsekvens af opholdskravet. Først efter en årrække har Andreas opholdt sig længe nok i Danmark til at opfylde opholdskravet – selv om Andreas' udenlandshold ligger tilbage fra før skatteaftalen fra februar måned 2018.

Andreas har ikke haft mulighed for at indrette sig på det nye opholdskrav – eller undgå det.

Reglerne gælder også børn der midlertidigt er udrejst med deres forældre

Det nye opholdskrav vil kunne ramme hele familier – ikke bare det medlem, der har opholdt sig i udlandet, men også medlemmets ægtefælle og de børn der er fulgt med til udlandet.

Eksempel 3



Birgitte og Jens rejser til Canada i januar 2014, hvor de begge skal arbejde for en canadisk virksomhed. De tager deres 16-årige søn Jonas med. Familien flytter tilbage til Danmark ved udgangen af 2017 – og Jonas starter på en uddannelse umiddelbart efter hjemkomsten.

Efter endt uddannelse i januar 2020 søger Jonas om optagelse som dimittend i en a-kasse og beder om dagpenge. Også hans medstuderende søger om optagelse og beder om dagpenge. Det får de. Jonas kan imidlertid ikke få dagpenge – for han opfylder ikke opholdskravet. Jonas får arbejde i en branche, hvor det er meget almindeligt, at man af og til bliver hjemsendt på grund af materialemangel og vejrlig. Jonas' kolleger er medlem af en a-kasse og kan få dagpenge i disse situationer – men det kan Jonas ikke. Han har derfor valgt medlemskabet fra.

Jonas vil først kunne få ret til dagpenge igen i 2024 – og han melder sig derfor tidligst ind i en a-kasse i 2023.

Pas på med genindplacering

Det nye opholdskrav vil ikke gælde medlemmer, der allerede er indplaceret i dagpengesystemet ved reglernes ikrafttræden. Men det vil gælde i det øjeblik disse medlemmer genindplaceres. I dag kan man som medlem ikke vælge, om man vil genindplaceres. Så medmindre reglerne ændres, vil man kunne stå i en situation, hvor man mister dagpengeretten i det øjeblik, hvor man haft arbejde nok til at få en ny dagpengeret.

Det er uvist, om man fremover vil kunne vælge en genindplacering fra – og fortsætte med at få dagpenge i sin eksisterende indplacering så længe som muligt. Men selv hvis man indfører en sådan valgfrihed, giver den kun medlemmet ret til fortsatte dagpenge i en periode. Dagpengeretten opbruges jo på et tidspunkt. Og så er der ikke længere ret til dagpenge på grund af opholdskravet.

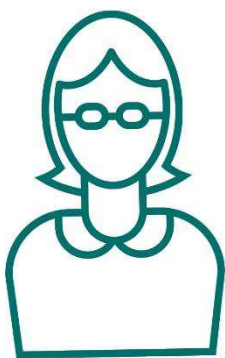
Afledte konsekvenser – manglende ret til andre ydelser

Den mest direkte konsekvens af opholdskravet er, at man ikke har ret til arbejdsløshedsdagpenge. Men det er ikke kun dagpengeretten, man kan miste som følge af det nye opholdskrav. Retten til en række andre ydelser forudsætter i visse tilfælde, at man er dagpengeberettiget. Og er man ikke det, vil også retten til disse ydelser kunne blive berørt af opholdskravet. Det gælder fx retten til efterløn og til feriedagpenge. Men også retten til syge- og barseldagpenge – eller for arbejdsgiverne; retten til refusion for disse ydelser.

Efterløn

Retten til efterløn er betinget af en lang periode med medlemskab af en dansk a-kasse og indbetaling af efterlønsbidrag i op til 30 år. Et af kravene til at få udstedt efterlønsbevis eller overgå til efterløn er, at man har dagpengeret. Det vil i dag sige, at man skal opfylde et indkomst- eller beskæftigelseskrav – dvs. et krav om at have arbejdet i mindst 1 år på fuld tid indenfor de seneste 3 år op til overgangen. Fremover vil man også skulle opfylde et opholdskrav – det vil ikke alle medlemmer kunne.

Eksempel 4



Margit har arbejdet som sundhedsplejerske på et børnehjem i Tanzania fra 2013-2017. I 2018 vender Margit tilbage til Danmark, hvor hun fortsætter med at arbejde som sundhedsplejerske.

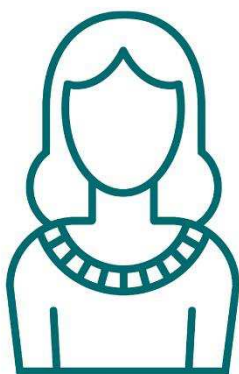
Margit har været medlem af en a-kasse i hele sit arbejdsliv og indbetalt efterlønsbidrag. I januar 2020 fylder Margit 63 år og ønsker at gå på efterløn. Men da hun kun har opholdt sig i Danmark i 3 ud af de sidste 8 år, er hun ikke dagpengeberettiget på dette tidspunkt – og derfor kan hun ikke gå på efterløn. I januar 2024 fylder Margit 67 år. Hun når dermed sin folkepensionsalder, inden hun bliver dagpengeberettiget igen.

Dermed har Margit helt mistet muligheden for at gå på efterløn – på trods af, at hun hele sit liv har arbejdet, været medlem af en a-kasse og indbetalt til efterlønsordningen.

Barselsdagpenge

Retten til barselsdagpenge kan blive berørt af det nye opholdskrav, hvis man ikke opfylder det almindelige krav for ret til barselsdagpenge. I dag har man ret til barselsdagpenge, hvis man opfylder et krav om arbejde i mindst 160 timer fordelt på de seneste fire hele måneder før orloven eller drift af selvstændig virksomhed i 6 måneder indenfor de seneste 12 måneder. Opfylder man ikke disse krav, har man kun ret til barselsdagpenge, hvis man er berettiget til arbejdsløshedsdagpenge ved ledighed. Men det er man ikke, hvis man ikke opfylder opholdskravet.

Eksempel 5



Maries mand arbejder i Shanghai for en kinesisk virksomhed i årene 2018-2020. Marie har været udrejst sammen med sin mand.

Marie er nu gravid med sit første barn og familien vælger derfor at tage tilbage til Danmark fra årsskiftet 2019/2020. Marie har haft fuldtidsarbejde i Danmark i en årrække, inden hun rejste ud med sin mand, og har været medlem af en a-kasse, også i de 2 år, hvor hun har været i udlandet.

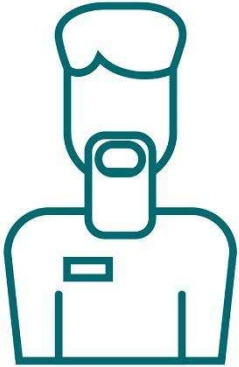
Marie er ikke berettiget til barselsdagpenge, fordi hun ikke opfylder kravet om arbejde i barselsreglerne.

Havde det ikke været for opholdskravet, ville Marie – som reglerne er i dag – have været dagpengeberettiget og dermed haft ret til barselsdagpenge. Men med opholdskravet er det ikke længere tilfældet.

Sygedagpenge

Ret til sygedagpenge forudsætter fremover, at man har været i arbejde i mindst 240 timer inden for de seneste seks afsluttede kalendermåneder forud for første sygefraværsdag og i mindst fem af disse måneder har været i arbejde i mindst 40 timer i hver måned – eller ville være berettiget til arbejdsløshedsdagpenge ved ledighed. Derfor vil opholdskravet også kunne få konsekvenser for danske statsborgere der bliver syge. Har man et arbejde, er en sygdomsperiode ofte uproblematisk – for mange har ret til fuld løn under sygdom allerede fra 1. dag i arbejdet. Her bliver det arbejdsgiverne, der rammes af konsekvenserne af, at der eventuelt ikke er ret til sygedagpenge, særligt ved længerevarende sygdom – for så er der heller ikke ret til sygedagpengerefusion.

Eksempel 6



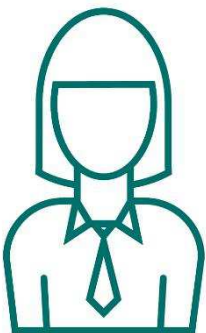
Jesper arbejder på et projekt i Brasilien i knap 2 år i 2017-2019. Ved årsskiftet 2019/20 vender Jesper tilbage til Danmark. Pr. 1. februar 2020 får han arbejde. Jesper har allerede planlagt en skiferie i midten af februar måned 2020 – og tager afsted efter aftale med sin nye arbejdsgiver. Under ferien brækker han imidlertid benet og må sygemelde sig i mindst 12 uger. Jesper har heldigvis ret til fuld løn under sygdom.

Men Jespers arbejdsgiver har ikke ret til sygedagpengerefusion. For Jesper har ikke arbejdet længe nok til at opfylde kravet om arbejde i sygedagpengeloven. Og selv om han har været medlem af en a-kasse hele sit arbejdsliv, er han ikke dagpengeberettiget ved ledighed, for han opfylder ikke opholdskravet.

Feriedagpenge

Ret til feriedagpenge opnås på baggrund af udbetalte arbejdsløshedsdagpenge og barselsdagpenge. Feriedagpengene er en erstatningsydelse for manglende optjening af ret til feriepenge efter ferieloven. Feriedagpengene skal sikre, at man – selv om man har haft en ledigheds- eller barselsperiode – alligevel kan holde op til 5 ugers ferie om året. Det er dog et krav, at man har almindelig ret til dagpenge for at kunne holde ferie med feriedagpenge. Det vil man imidlertid kun have, hvis man opfylder opholdskravet.

Eksempel 7



Louise vælger efter at have afsluttet sin uddannelse til sygeplejerske i 2016 at rejse jorden rundt med sin kæreste i næsten 2 år. Da de kommer tilbage til Danmark, bliver Louise ansat som sygeplejerske i et vikariat 1. januar 2018. Da vikariatet stopper ved udgangen af april måned er Louise gravid og kan ikke få nyt arbejde inden sin barsel. Hun holder derfor al sin optjente ferie i maj måned.

I juni måned 2019 går Louise på barsel i et år med barselsdagpenge.

Når Louise skal afholde ferie i sommeren 2020, vil hun have optjent ret til feriedagpenge på baggrund af de udbetalte barselsdagpenge – men hun vil ikke have ret til at få feriedagpengene udbetalt, da hun ikke opfylder opholdskravet.

Hvor mange danske statsborgere bliver ramt?

Det er umuligt at opgøre præcist, hvor mange danske statsborgere, der bliver ramt af opholdskravet, men det er muligt at indkredse, hvor mange der er i risikogruppen for at blive ramt.

I årene 2013-2017 er der i gennemsnit hvert år udrejst omkring 5.500 danske statsborgere i alderen 20-69 år til lande udenfor EU- og EØS-området. Nogle af disse vil være undtaget opholdskravet, fx fordi de er udrejst med henblik på uddannelse eller er udstationeret/udsendt for en dansk arbejdsgiver mv. Men blandt de 5.500 danske statsborgere vil der også være en del, der ikke er undtaget – og derfor mister retten til arbejdsløshedsdagpenge i en årrække, når de vender tilbage til Danmark igen.

Hvis man ser på danske statsborgere, der indvandrede til Danmark, er det omkring 5.100 danske statsborgere i alderen 20-69 år, der er indvandret hvert år i årene 2013-2017. Blandt disse 5.100 vil nogle være undtaget for opholdskravet, men en del vil være omfattet.

Tallene kommer fra Danmarks Statistik.

Eksempel 8 - Magistrenes a-kasse



tænk større

Magistrenes a-kasse (MA) har i februar måned 2018 undersøgt konsekvenserne af opholdskravet for deres medlemmer. Undersøgelsen blev foretaget blandt mere end 10.000 af a-kassens medlemmer.

På baggrund af undersøgelsen skønner MA, at omkring 3.000 af deres medlemmer bosat uden for EU eller EØS-området vil blive berørt af opholdskravet, når det er fuldt indfaset i 2021.

Samtidig viser undersøgelsen, at omkring 70% af a-kassens medlemmer i større eller mindre grad vil undlade at søge arbejde mv. udenfor EU- eller EØS-området som direkte følge af det nye opholdskrav.

Økonomiske konsekvenser

Mange a-kasser har medlemmer, der er bekymrede over det kommende opholdskrav – og utrygge ved, om de bliver ramt af det nye krav efter et ophold i udlandet, der måske ligger år tilbage.

Af et svar til Folketingets Beskæftigelsesudvalg fremgår det, at opholdskravet årligt vil berøre ca. 4.500 personer, heraf ca. 1.750 danske statsborgere og ca. 2.750 tredjelandsborgere. Omregnet til fuldtidspersoner svarer dette til ca. 1.500 fuldtidspersoner fordelt på ca. 500 danskere og ca. 1.000 tredjelandsborgere.

Det er tal, vi ikke umiddelbart kan genkende – og som vi ikke har set noget belæg for.

Det er ikke tredjelandsborgere, der er flest af i arbejdsløshedsforsikringssystemet – det er helt almindelige danskere. Det er derfor svært at se, at ”hele” 2.750 tredjelandsborgere skulle blive ramt årligt – tallet må være meget lavere end det. Det er lige så svært at se, at ”kun” 1.750 danskere skulle blive ramt – tallet må være meget højere.

I tallene er der alene taget højde for de medlemmer, der bliver direkte ramt – men ikke for de mange der bliver ramt indirekte eller simpelthen bare ramt af, at de pludselig står uden det potentielle sikkerhedsnet, det ligger i at have en forsikring mod arbejdsløshed via medlemskab af en a-kasse og vide, at man er dækket nogenlunde ind økonomisk, hvis man skulle få brug for det.

Af skatteaftalen af 6. februar 2018 fremgår det, at indførelsen af opholdskravet samlet set forventes at indebære et provenu efter tilbageløb på ca. 100 millioner kroner i 2019 stigende til 200 millioner kroner fra 2021 og frem.

En konsekvens af opholdskravet vil være, at der er medlemmer der melder sig ud af a-kassen. Står man over for at udrejse, vil man melde sig ud på dét tidspunkt. Man vil ikke bevare sit medlemskab af a-kassen. Det vil man heller ikke, mens man opholder sig i udlandet, hvilket de fleste ellers vælger i dag. Og endelig vil man – når man kommer tilbage – ikke melde sig ind i en a-kasse igen. I hvert fald ikke de første 6 år.

Det er svært at se, om de økonomiske konsekvenser af manglende medlemskab af en a-kasse og dermed manglende indbetaling af medlemsbidrag til staten er indregnet i provenuet.

Hvis de 1.750 danskere, der årligt bliver berørt, vælger at melde sig ud af deres a-kasse, mens de opholder sig uden for riget, EU- eller EØS-området, og først melder sig ind igen efter 6 år i Danmark, dvs. i 7 år i alt, vil staten miste mere end 50 mio. kr. i medlemsbidrag fra disse medlemmer. Hvis også ikke-berørte danskere vælger enten at melde sig ud af en a-kasse – eller ikke melde sig ind – på grund af opholdskravet, vil staten miste langt mere end det.

Det er de konsekvenser, der kan gøres direkte op økonomisk. Hvad der imidlertid ikke kan gøres op er, hvad vi alle mister, hvis opholdskravet er med til at afholde nogle fra at rejse ud, fx for at arbejde og få ny viden og globale kompetencer. Eller værre endnu: Hvad vi mister, hvis opholdskravet er med til at afholde danske statsborgere, som dem vi har beskrevet i eksemplerne ovenfor, fra faktisk at tage tilbage til Danmark igen.

Er der overhovedet behov for yderligere ”værn”?

Det er vigtigt, at der værnes om danske velfærdsydelse. Det anerkender alle. Presset på det danske velfærdssystem bliver for stort, hvis man har mulighed for fx at komme til Danmark som tredjelandsborger og uden videre få ret til forskellige velfærdsydelser. Sådan har det i sin tid været ift. kontanthjælpssystemet – hvilket der efterfølgende er sat ind over for ved at indføre et opholdskrav i dette system og en integrationsydelse for dem, der ikke opfylder kravet.

Uanset om man er dansk statsborger, EU/EØS-borger eller tredjelandsborger skal der noget til for at få adgang til arbejdsløshedsdagpenge.

Der er bl.a. krav om mindst 1 års medlemskab af en a-kasse og mindst 12 måneder med indkomst eller løntimer svarende til arbejde på fuld tid – og indkomsten/timerne skal komme fra et ansættelsesforhold, hvor arbejdet er udført på normale løn- og arbejdsvilkår.

Man kan kun overføre arbejds- og forsikringsperioder fra andre EU- eller EØS-lande, og dét kun hvis der tidligere har været medlemskab af dansk a-kasse eller efter krav om minimum 296 timers dansk arbejde.

Borgere fra tredjelande har derfor som udgangspunkt ikke uden videre adgang til arbejdsløshedsdagpenge – som det fx er tilfældet i andre systemer, herunder kontanthjælpssystemet. Og den adgang, de har, skal de – som alle andre – arbejde og betale for at få, hvilket kræver lovligt ophold og som udgangspunkt også arbejdstilladelse i Danmark. Hermed adskiller arbejdsløshedsforsikringssystemet sig fra andre systemer.

Arbejdsløshedsdagpengesystemet adskiller sig herudover fra andre systemer ved, at retten til ydelser er begrænset til 2 år. Retten kan forlænges med op til 1 år, men kun hvis man har haft arbejde i perioden. Man kan dermed ikke få arbejdsløshedsdagpenge i en meget lang årrække – som det fx er tilfældet i kontanthjælpssystemet.

Da arbejdsløshedsdagpengesystemet har sine egne indbyggede værns-mekanismer – fx ved at det ikke giver nogen adgang til ydelser, uden at de har bidraget gennem arbejde og betaling af medlemsbidrag til den danske stat – og da retten er begrænset til 2 år, er det vanskeligt at se behovet for et opholdskrav.

Lige nu er der ikke noget der indikerer, at der ift. tredjelandsborgere sker omfattende og utilsigtet brug af arbejdsløshedsdagpengesystemet, og at der derfor er behov for et yderligere ”optjeningsprincip” i form af et opholdskrav.

Hvis man senere – og på et fyldestgørende og objektivt datagrundlag – kan konstatere, at der faktisk sker omfattende og utilsigtet brug, er der ikke noget i vejen for, at man indfører nye værn, fx via et opholdskrav.