



NOTAT

Sagsnr. 2015 - 3669

Høringsnotat til udkast til lovforslag om ophævelse af barselsudligningsordning for selvstændige

Følgende høringsberettigede organisationer har afgivet høringssvar:

AC, Advokatsamfundet, ATP, Dansk Arbejdsgiverforening (DA), Dansk Journalistforbund (DJ), Danske Fysioterapeuter, Den Danske Dommerforening, Finanssektorens Arbejdsgiverforening (FA), FTF, Håndværksrådet, Ingeniørforeningen (IDA), Institut for Menneskerettigheder (IMR), Kvinderådet, KVINFO, Lederne, LO.

Derudover har følgende organisationer haft lovudkastet i høring, men har ikke afgivet høringssvar:

Arbejdsløshedskassen ASE, Business Danmark, Centralorganisationernes Fællesudvalg, Dansk Artistforbund, Dansk Kvindesamfund, Danske Advokater, Danske Regioner, Det Faglige Hus, Frie Funktionærer, Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte (KTO), Kommunernes Landsforening (KL), Kristelig Arbejdsgiverforening (KA), Kristelig Fagbevægelse (KRIFA), Producentforeningen, Sundhedskartellet.

Organisationernes bemærkninger til lovforslaget:

Generelt

DA og Lederne støtter regeringens lovforslag om ophævelse af barselsudligningsordningen for selvstændigt erhvervsdrivende. **Lederne** deler regeringens vurdering af, at der ikke er en efterspørgsel blandt de selvstændige samt påpeger det problematiske i, at ordningen er obligatorisk.

Advokatsamfundet, ATP, Den Danske Dommerforening og FA har ikke bemærkninger til lovforslaget.

AC, DJ, Danske Fysioterapeuter, FTF, Håndværksrådet, IDA, IMR, Kvinderådet, KVINFO og LO kan ikke støtte regeringens forslag.

AC påpeger, at ordningen er et instrument til ligestilling på arbejdsmarkedet. I den forbindelse bemærker **LO, FTF, AC, IMR, Håndværksrådet KVINFO og Kvinderådet**, at ordningen stimulerer flere kvindelige iværksættere, og at ophævelsen gør det mindre attraktivt for kvinder at blive iværksættere.

LO, FTF, Kvinderådet, KVINFO og Danske Fysioterapeuter deler ikke vurderingen af, at lovforslaget vil have mindre negative ligestillingsmæssige konsekvenser, bl.a. fordi ordningen ikke har haft tid til at få effekt.

LO, FTF, AC, DJ, IMR, Håndværksrådet, IDA og Danske Fysioterapeuter deler ikke vurderingen af manglende efterspørgsel, og henviser blandt andet til de skønnede udbetalinger i afviklingsperioden, en AC-undersøgelse fra 2012 og IMR's kortlægning fra juni 2015 om barsel, der viser, at 49 pct. holder mindre barsel end de ønsker på grund af økonomi.

LO, FTF og Kvinderådet påpeger, at kvinder, hvor faren til barnet er selvstændig, tager længere barsel end de ville have gjort, hvis selvstændiges vilkår havde været bedre.

AC opfordrer regeringen til at fastholde ordningen i 3 år, og evaluere den herefter.

IDA mener, at regeringens beslutning om at afvikle ordningen bør afvente den arbejdsgruppe vedrørende selvstændiges ret til dagpenge, som skal nedsætte som opfølgning på Dagpengekommissionen.

Håndværksrådet minder om, at tidligere beskæftigelsesminister Claus Hjort Frederiksen i forbindelse med etableringen af barselsudligningsordningen på det private arbejdsmarked udtalte, at der skulle findes en løsning for de selvstændigt erhvervsdrivende.

Afgrænsning af målgruppen

IMR og Håndværksrådet er enig i, at målgruppen ikke var hensigtsmæssigt afgrænset, men mener, at regeringen i stedet for at afvikle ordningen skal arbejde for at ændre målgruppen. **IDA, Kvinderådet, LO og FTF** finder ligeledes, at loven bør revideres i stedet for at blive ophævet.

AC påpeger, at regeringen i stedet bør overveje at justere på andre parametre end målgruppen, fx kompensationsperiodens længde eller kroneloftet

DJ bemærker, at man allerede i forbindelse med ordningens vedtagelse gjorde Beskæftigelsesministeriet opmærksom på problemet med afgrænsningen mellem lønmodtagere og selvstændige, og at man først i maj 2015 fra ATP fik en tilkendegivelse af, hvordan målgruppen ville blive afgrænset i udmøntningsbekendtgørelsen

DJ giver desuden tre bud på, hvordan målgruppen kunne ændres: 1) der indføres en bagatelgrænse på 50.000 kr. for honorarmodtagere, som skal kunne få kompensation også selvom de modtager barselsdagpenge som lønmodtagere, 2) honorarmodtager tages helt ud af ordningen, og 3) barselsudligningsordningen for selvstændige lægges sammen med Barsel.dk. Det sidste foreslås også af **Håndværksrådet**.

De økonomiske beregninger og forudsætninger

DJ finder det kritisabelt, at Beskæftigelsesministeriet i lovforslaget henviser til beregninger og analyser, som ministeriet først meget sent udleverer, og at beregningerne efter DJ's mening efterlader en række ubesvarede spørgsmål, herunder hvorfor bidragskredsen afgrænses på indtægt over dagpengemaximum, hvorfor der introduceres en karenperiode, og hvorfor administrationsomkostningerne er meget højere end i Barsel.dk.

DJ, LO og FTF undrer sig over de skønnede administrationsomkostninger ved ordningen, særligt i forhold til administrationsomkostningerne i Barsel.dk.

LO, FTF og KVINFO bemærker, at regeringen burde have arbejdet mere for at finde en alternativ finansieringsmodel.

Ikrafttræden

LO, FTF og AC finder, at ikrafttræden to måneder efter lovforslagets vedtagelse er for kort, og at den burde være ni måneder af hensyn til de familier, som har planlagt at få børn i tillid til, at de kunne få kompensation fra ordningen.

LO og FTF mener desuden, at lovforslagets bestemmelse om, at afbrydelse af orlov medfører tab af ret til yderligere kompensation, ikke er afstemt med, hvordan målgruppen afholder orlov.

Beskæftigelsesministeriets bemærkninger:

Beskæftigelsesministeriet bemærker, at regeringen generelt ønsker at forbedre rammevilkårene for iværksættere, blandt andet gennem skattelettelser og en mindselse af de administrative byrder for selvstændigt erhvervsdrivende i Danmark.

I forhold til selvstændigt erhvervsdrivendes mulighed for at holde barselsorlov bemærkes, at selvstændigt erhvervsdrivende – ligesom lønmodtagere – har ret til barselsdagpenge, når de opfylder beskæftigelseskravet i barselsloven.

En selvstændigt erhvervsdrivende, der har tegnet en frivillig forsikring efter reglerne i sygedagpengeloven, er berettiget til mindst 2/3 af dagpengemaximum, hvis beskæftigelseskravet er opfyldt, uanset om der kan dokumenteres et overskud i virksomheden eller ej.

Selvstændigt erhvervsdrivende har efter de gældende barselsregler mulighed for at holde barselsorlov enten på fuld tid eller på halv tid, og modtage barselsdagpenge for de perioder, hvor de ikke arbejder i deres virksomhed.

For så vidt angår spørgsmålet om efterspørgsel generelt efter ordningen bemærkes, at der i forbindelse med etableringen af barselsudligningsordningen i 2012 - 13 var et stort ønske om, at freelancere skulle kunne deltage i ordningen.

I forbindelse med etableringen af barselsudligningsordningen for selvstændige i 2013 var A-kassen for Selvstændigt Erhvervsdrivende (ASE) skeptisk overfor ordningen. ASE henviste i den forbindelse til forskellige analyser omkring barsel og virksomhedsdrift, som ASE har udført. ASE konkluderede på den baggrund, at der er udbredt skepsis blandt selvstændigt erhvervsdrivende omkring at indføre en obligatorisk barseludligningsordning. Samtidig anførte ASE, at ringe barselvilkår for selvstændige ikke udgør en væsentlig barriere i forhold til unge kvinders tilbøjelighed til at stifte virksomhed, og at andre problemer forbundet med at få børn som selvstændig er mere presserende - fx behovet for mere fleksible regler for selvstændige.

Dette var baggrunden for, at man besluttede at medtage honorarmodtagere med B-indkomst i lovens anvendelsesområde. Det har siden vist sig at være en meget vanskelig gruppe at afgrænse på en hensigtsmæssig måde, jf. bemærkninger herom nedenfor.

Det er Beskæftigelsesministeriets vurdering, at det er en ikke uvæsentlig udfordring for selvstændigt erhvervsdrivende i forbindelse med barselsorlov, at man er væk fra sin virksomhed og sine kunder. Det er en udfordring, som består uafhængigt af en barselsudligningsordning.

I den AC-undersøgelse fra 2012, som DJ henviser til, fremgår det blandt andet, at 45 pct. oplever udfordringen med at finde kunder som en stor eller meget stor barriere for at starte selvstændig virksomhed. 8 pct. nævner barselsvilkår som en stor eller meget stor barriere. Derudover nævner 35 pct. usikkerhed om egen løn og 22 pct. nævner administrative byrder i form af skat og regnskab, som store barrierer.

Afgrænsning af målgruppen

Beskæftigelsesministeriet bemærker, at mulighederne for at målrette ordningen har været undersøgt sammen med ATP. Udgangspunktet for analyserne har været at skabe et så stort sammenfald mellem bidragsydere og kompensationsmodtagere som muligt, herunder at udbetaling af kompensation forudsætter, at der er indbetalt bidrag til ordningen.

På den baggrund har målretningsanalyserne været baseret på en beløbsgrænse for indtægt som selvstændigt erhvervsdrivende på niveau med den maksimale dagpenge-sats på ca. 216.000 kr. årligt for at blive omfattet af ordningen. Dette begrundes med, at ordningen søges målrettet, og at en af forudsætningerne for at få kompensationen er, at den pågældende er berettiget til barselsdagpenge, hvor ét af kravene er en forudgående indtægt som selvstændig på niveau med den maksimale dagpenge-sats eller derover.

Derudover har det vist sig meget vanskeligt at afgrænse gruppen af honorarmodtagere med B-indkomst hensigtsmæssigt. B-indkomst omfatter ifølge oplysninger fra SKAT mange forskellige typer indkomst, herunder: honorarer, stipendier og vederlag udbetalt i aktier/anpartar samt aktiekøbe- eller tegningsret, samt erstatninger med løbende udbetalinger. Der til kommer, at indkomst udbetales som B-indkomst i en række situationer, herunder:

- *Danskerne med arbejdsgiver i udlandet, som skal selvangive lønindtægten som B-indkomst.*
- *Personer arbejdende på ambassader.*
- *Personer med legater, herunder rejslegater og forskningslegater.*

Det er på den baggrund Beskæftigelsesministeriets vurdering, at det er meget vanskeligt at afgrænse honorarmodtagere med B-indkomst på en hensigtsmæssig måde, selv med en relativ høj beløbsgrænse.

Beskæftigelsesministeriet bemærker for så vidt angår indførelsen af en bagatelgrænse, at gruppen af honorarmodtagere er meget sammensat, og at mange heraf

formentlig ikke vil opfatte sig selv som selvstændigt erhvervsdrivende. Det vil også gælde ved en afgrænsning som foreslået af DJ.

Beskæftigelsesministeriet bemærker for så vidt angår forslaget om, at honorarmodtagere skal kunne bidrage og være berettigede til compensation fra ordningen, selvom de modtager barselsdagpenge som lønmodtagere, at dette vil give honorarmodtagere bedre økonomiske vilkår end andre lønmodtagere, der ikke har ret til løn under deres barselsorlov, og derfor alene modtager barselsdagpenge. Dette er efter Beskæftigelsesministeriets vurdering ikke sagligt begrundet.

For så vidt angår forslaget om helt at undtage honorarmodtagere fra ordningen bemærkes, at dette ikke løser problemet med, at der vil være selvstændigt erhvervsdrivende med meget begrænsede indtægter fra selvstændig virksomhed, der vil skulle bidrage til ordningen, og som i vidt omfang ikke vil være berettigede til compensation, fordi deres indtægt ikke overstiger dagpengemaksimum.

Det bemærkes, at muligheden for, at selvstændigt erhvervsdrivende kunne blive tilsluttet Barsel.dk på samme vilkår som de private arbejdsgivere blev drøftet i forbindelse med de politiske forhandlinger i 2012-13.

I modsætning til den udligning af udgifter til løn under barsel mellem private arbejdsgivere i mande- og kvindedominerede brancher, som er selve formålet med Barsel.dk, så vurderes der ikke at være det samme udligningshensyn mellem de enkelte selvstændige eller mellem de enkelte selvstændige og private arbejdsgivere.

Forslaget om at lade en barselsudligning for selvstændigt erhvervsdrivende indgå i Barsel.dk vil efter den målrettede afgrænsning medføre, at de private arbejdsgivere, der finansierer barselsudligning for lønmodtagere, ville finansiere en uforholdsmæssig stor andel af udgifterne til barselsorlov for selvstændigt erhvervsdrivende, hvilket Beskæftigelsesministeriet ikke mener, er sagligt begrundet.

Dertil kommer, at det alene ville være de private arbejdsgivere i Barsel.dk, som vil skulle finansiere udgifterne til selvstændigt erhvervsdrivendes barselsorlov, og ikke private arbejdsgivere i decentrale barselsudligningsordninger. Dette er efter Beskæftigelsesministeriets vurdering heller ikke sagligt begrundet.

Endelig bemærker Beskæftigelsesministeriet, at de selvstændige, der i dag indgår i Barsel.dk som følge af den valgte selskabsform, betragtes som lønmodtagere, og ikke som selvstændigt erhvervsdrivende.

Økonomiske beregninger og forudsætninger

Beskæftigelsesministeriet bemærker, at man skal have indtægt over dagpengemaksimum for at kunne kvalificere sig til at få compensation fra barselsudligningsordningen. Det har hele tiden været en forudsætning i ordningen, da compensationen udgør forskellen mellem dagpengemaksimum og det kroneloft, som er ordningen på ca. 167 kr. i timen.

I forhold til beregningsanalyserne er det nyt, at beløbsgrænsen indgår som en måde at afgrænse persongruppen på, der skal bidrage til ordningen, jf. bemærkningerne ovenfor om afgrænsningen af målgruppen.

Det er netop i målretningsmodellerne forsøgt at skabe en større overensstemmelse mellem bidragsydere og potentielle modtagere fra ordningen. Derfor er der i modelberegningerne introduceret en betingelse om indtægt over dagpengemaksimum for at skulle bidrage til ordningen i målretningsmodellerne.

For så vidt angår karenperioden i den ene af modellerne, bemærkes, at der i denne model er der introduceret et kriterium om, at man skal have bidraget til ordningen året før (en slags karenperiode), for at man skal kunne modtage fra ordningen.

Sammenlignes den eksisterende barselsudligningsordning for selvstændige med Barsel.dk er det ikke rigtigt, at administrationsomkostningerne er forholdsvis høje. I begge ordninger udgør udgifterne hertil årligt 50-60 kr. pr. person. Ved en målrettet ordning, med langt færre omfattede, vil administrationsudgifterne derimod være klart højere pr. person. En del af forklaringen er, at modtagerkredsen er lille i sammenligning med fx Barsel.dk. Det er normalt, at mindre ordninger er relativt dyrere at administrere end større ordninger pga. manglende stordriftsfordele

Ikrafttræden

For så vidt angår spørgsmålet om ikrafttræden er det Beskæftigelsesministeriets vurdering, at et ikrafttrædelsestidspunkt på to måneder efter forventet vedtagelse, er rimelig, og ikke vil kunne rejse spørgsmål om ekspropriation efter grundlovens § 73.

Beskæftigelsesministeriet bemærker i øvrigt, at der er tale om ordning med et forholdsvis begrænset omfang. På baggrund af oplysninger om, hvor mange der modtog barselsdagpenge som selvstændigt erhvervsdrivende i 2014 har ATP skønnet, at der årligt ville være ca. 1.700 personer årligt, der ville modtage kompensation fra ordningen, hvis ordningen fortsatte. Det er i gennemsnit ca. 140 personer om måneden. Ordningens omfang taget i betragtning er der således også et hensyn at tage til administrationsomkostningerne i afviklingsperioden.

For så vidt angår bestemmelsen om, at afbrydelse af orlov medfører, at retten til yderligere kompensation fra barselsudligningsordningen bortfalder bemærkes, at Beskæftigelsesministeriet ud fra en proportionalitetsbetragtning har ønsket at begrænse den periode, hvori ATP skal drifte et system til at administrere ordningen efter, at Folketinget har vedtaget, at ordningen ophæves.

Hvis ikke retten til yderligere kompensation bortfalder ved afbrydelse af orlov, vil de gældende udskydelsesregler i barselsloven indebære, at afviklingsperioden vil kunne udstrækkes til 9 år efter lovens ikrafttrædelse.