



Et nyt dagpengesystem for fremtidens arbejdsmarked

Afrapportering fra arbejdsgruppen om selvstændige i dagpengesystemet

Titel:

Et nyt dagpengesystem for fremtidens arbejdsmarked
- Afrapportering fra arbejdsgruppen om selvstændige i dagpengesystemet

Udgivet af:

Arbejdsgruppen om selvstændige i dagpengesystemet

Foto:

Colourbox.com

ISBN:

87-91892-30-9

Publikationen kan hentes på:

www.bm.dk

Indholdsfortegnelse

Forord

Sammenfatning

Udfordringer	2
Forslag til et nyt dagpengesystem	3
Evaluering	7
Økonomiske konsekvenser	7

KAPITEL 1

Udfordringer

1.1. Enten eller	10
1.2. Store forskelle i krav til beskæftigelse som lønmodtager og selvstændig	11
1.3. Dagpengesystemet understøtter ikke altid mere beskæftigelse	13
1.4. Rettigheder er baseret på subjektive skøn og meget foregår manuelt	14

KAPITEL 2

Nye definitioner i dagpengesystemet

2.1. Indledning	16
2.2. Definitioner baseret på personens aktiviteter	16
2.3. Aktiviteter kan ændre sig over tid	24

KAPITEL 3

Optjening og satsberegning

3.1. Indledning	26
3.2. Ny model for optjening med to optjeningstrin	27
3.3. Beregning af dagpengesats	32
3.4. Genoptjening	35
3.5. Fleksibel genoptjening og karenstage	37

KAPITEL 4

Bibeskæftigelse

4.1. Indledning	38
4.2. Afgrænsning mellem hoved- og bibeskæftigelse	38
4.3. Tidsbegrænsning for dagpenge samtidig med selvstændig bibeskæftigelse	42
4.4. Opstart af selvstændig virksomhed ved siden af dagpenge	46
4.5. Modregning	47

KAPITEL 5

Ophør med drift af selvstændig virksomhed

5.1. Indledning	48
5.2. Ny model for ophør	49
5.3. Nye ophørsformer	50
5.4. Nye jobsøgningsperioder før opstart	56

APPENDIKS 1

Analyse: Længere ledighed blandt selvstændige dagpengemodtagere

Indledning og formål	57
Afgangsstadier og deskriptiv statistik	57
Varighedsanalysen	59

APPENDIKS 2

Beskæftigelsesformer på det danske arbejdsmarked

Sammenfatning	61
Former for beskæftigelse	62
Kombinatører	63
Kontraktforhold	65
A-kassemlemsskab	66
Brug af dagpengesystemet og andre ydelser	68
Uddannelse	69

APPENDIKS 3

Definition af selvstændig erhvervsvirksomhed og lønmodtagere i skattesystemet

Selvstændig virksomhed	71
Lønmodtager	71
Ikke-erhvervsmæssig virksomhed	71

APPENDIKS 4

Liste over aktiviteter, der er fritidsbeskæftigelse

Forord

I februar 2016 nedsatte regeringen en arbejdsgruppe, som skulle se på dagpengesystemet for selvstændige, honorarmodtagere og freelancere. Arbejdsgruppen blev nedsat på baggrund af en anbefaling fra Dagpengekommisionen.

Dagpengekommisionen anbefalede, at arbejdsgruppen skulle se på definitionen af selvstændig virksomhed, selvstændiges optjening af ret til dagpenge, satsberegning, ophørsreglerne og de specifikke og særlige forhold for honorarmodtagere og freelancere.

Arbejdsgruppen for selvstændige i dagpengesystemet har bestået af et embedsmandsudvalg med repræsentanter fra Finansministeriet, Skatteministeriet og Beskæftigelsesministeriet (formand) og en følgegruppe med repræsentanter fra arbejdsmarkedets parter. Repræsentanterne fra arbejdsmarkedets parter har været Ejner K. Holst, LO, Torben D. Jensen, FTF, Jens Mølbach, Akademikerne, Erik Simonsen, DA, Jan Olsen, KL, Rikke Margrethe Friis, Danske Regioner.

Regeringen ønskede, at selvstændige, honorarmodtagere og freelancere i videst mulige omfang skulle være omfattet af dagpengesystemet efter samme principper som de nye regler for lønmodtagere uden at svække de offentlige finanser. Undervejs besluttede regeringen og aftalepartierne bag *Aftale om et tryggere dagpengesystem*, at provenuet fra lovforslaget L 63, der omhandler tidspunkt for skift af dagpengesats for unge under 25 år og ph.d.-studerendes ret til arbejdsløshedsdagpenge, skulle anvendes til de selvstændige i dagpengesystemet.

Embedsudvalget har i et tæt og givtigt samarbejde med følgegruppen udarbejdet en model, hvor dagpengesystemet i højere grad bygger på objektive kriterier. Modellen indebærer, at den hidtidige skelnen mellem lønmodtagere og selvstændige i dagpengesystemet ophæves, så systemet i højere grad kan favne nye beskæftigelsesformer.

Følgegruppen bakker op om den foreslåede model indenfor rammerne af arbejdsgruppens kommissorium og har tilkendegivet, at modellen efter deres vurdering er mere tidsvarende.

København, april 2017



Sammenfatning

Arbejdsgruppen fremlægger en række forslag til et nyt dagpengesystem for selvstændige, honorarmodtagere og freelancere. Forslagene bygger på en målsætning om i videst muligt omfang at videreføre de bærende principper i det nye dagpengesystem for lønmodtagere, så dagpengesystemet for lønmodtagere og selvstændige i langt højere grad harmoniseres. Det er vigtigt, at alle, uanset beskæftigelsesform har samme grundlæggende sikkerhedsnet i forbindelse med tab af arbejdsindkomst.

I det nye dagpengesystem opfattes man ikke længere som enten selvstændig eller lønmodtager. Denne skelnen harmonerer dårligt med et arbejdsmarked, hvor mange har skiftende og sammensatte beskæftigelsesformer, og hvor den teknologiske udvikling med fx smartphones med internetadgang og diverse tjenester har gjort den direkte kontakt mellem mennesker, der udbyder og efterspørger arbejdsopgaver, langt hurtigere og mere omfangsrig.

Samtidig er det ambitionen, at det nye dagpengesystem for selvstændige, honorarmodtagere og freelancere i højere grad skal bygge på objektive, registerbaserede og digitale løsninger, som ikke kræver manuel sagsbehandling. Der er brug for et dagpengesystem med mere gennemsigtighed, så alle ved, hvor de står, og hvordan de er stillet i forhold til at modtage dagpenge, hvis uheldet er ude. Endelig er det ambitionen at ændre systemet, så det i højere grad end i dag understøtter og tilskynder til, at flest muligt vender tilbage til fuld beskæftigelse.

Da Dagpengekommisionen i oktober 2015 fremlagde en række forslag til ændringer af det danske dagpengesystem for lønmodtagere, tilkendegav kommissionen, at dagpengesystemet for selvstændige bør belyses og analyseres grundigt af en arbejdsgruppe. Det særlige regelsæt i dagpengesystemet for selvstændige gør området meget komplekst, og det skal der findes en god løsning på.

I forbindelse med *Aftale om et tryggere dagpengesystem* blev det derfor besluttet at nedsætte en arbejdsgruppe, der bestod af et embedsmandsudvalg med repræsentanter fra Finansministeriet, Skatteministeriet og Beskæftigelsesministeriet (formand) og en følgegruppe med deltagelse af arbejdsmarkedets parter. Regeringen nedsatte arbejdsgruppen i februar 2016, og den fik til opdrag at se på definitionen af selvstændig virksomhed, de specifikke og særlige forhold for honorarmodtagere og freelancere, selvstændig bibeskæftigelse, ophør med selvstændig virksomhed, selvstændiges optjening af ret til dagpenge og beregning af dagpengesats.

Udfordringer

Dagpengesystemet er for alle, der er medlem af en a-kasse, og det er uanset, om man er lønmodtager eller selvstændig. Men lønmodtagere og selvstændige har haft to særskilte regelsæt med det resultat, at man enten betragtes og behandles som lønmodtager eller

som selvstændig i dagpengesystemet, selvom der er andre beskæftigelsesformer, som ikke passer ind i en af de to "kasser".

Der har ikke været en mellemvej – det har været enten eller. Enten hører man til i den ene "kasse" og optjener ret til dagpenge som lønmodtager, eller også hører man til i den anden "kasse" og optjener ret til dagpenge som selvstændig. Det har haft store konsekvenser for mennesker med andre beskæftigelsesformer, og som derfor kan have svært ved at gennemskue, om de har ret til dagpenge eller ej.

Det kan være svært at se logikken i, at to personer, som begge har to job og arbejder lige meget, ikke begge kan få ret til dagpenge, fordi den ene har to lønmodtagerjob, mens den anden driver selvstændig virksomhed og ved siden af er ansat i et lønmodtagerjob. Freelancere anses i dagpengesystemet ofte for at være selvstændigt erhvervsdrivende, selv om de beskattes som lønmodtagere.

De to forskellige regelsæt indebærer også, at der er stor forskel på, hvordan selvstændige, honorarmodtagere og freelancere bliver stillet i forhold til arbejde ved siden af dagpengene, og hvordan lønmodtagere bliver stillet. Kommer man i "lønmodtagerkassen" kan man få supplerende dagpenge i 30 uger, og kommer man i "selvstændigkassen", kan man få dagpenge i 78 uger samtidig med selvstændig bibeskæftigelse, hvor der dog er langt større risiko for, at man slet ikke kan få dagpenge.

Arbejdsgruppen har også haft for øje, at dagpengesystemet for selvstændige ikke altid understøtter tilskyndelse til beskæftigelse. Målet må være, at der altid er tilskyndelse til at arbejde – og mere arbejde frem for lidt.

Et eksempel er opstart af egen virksomhed på dagpenge, som kun er muligt, hvis man ikke forventer, at man kan komme til at leve af virksomheden. Det vil sige, at virksomheden skal drives som bibeskæftigelse. Det giver ikke mening, at der er et stærkere incitament til at arbejde på deltid frem for at opnå fuldtidsbeskæftigelse. Samtidig skal det understreges, at når man får dagpenge, skal der være tale om deltidsbeskæftigelse eller bibeskæftigelse.

Det er desuden kun beskæftigelse fra selvstændig virksomhed, der tæller med, hvis man er defineret som selvstændig, selvom man også har lønmodtagerbeskæftigelse ved siden af. Hvis man først er i havnet i "kassen" med selvstændige, så betyder det intet for ens muligheder for at optjene ret til dagpenge, om man tager et almindeligt lønarbejde. Det incitament skal være stærkere.

Endelig konstaterer arbejdsgruppen, at det er problematisk, at a-kasserne ofte i følge reglerne skal basere deres vurderinger på skøn og i meget ringe grad på objektive og registerbaserede oplysninger. Det svækker både retssikkerheden og skaber stor uklarhed for medlemmerne. Samtidig båndlægger det unødigt mange ressourcer i a-kasserne, som kunne anvendes til at hjælpe deres ledige medlemmer i job.

Forslag til et nyt dagpengesystem

Arbejdsgruppen fremlægger en ny dagpengemodel, der tager hånd om de grundlæggende problemstillinger i det nuværende dagpengesystem. Hovedelementet i den nye

dagpengemodel er, at det ikke længere er personen, som defineres som selvstændig eller lønmodtager, men derimod personens aktiviteter, som det også er tilfældet i skattesystemet. Den nye dagpengemodel læner sig også i langt højere grad op ad skattesystemet.

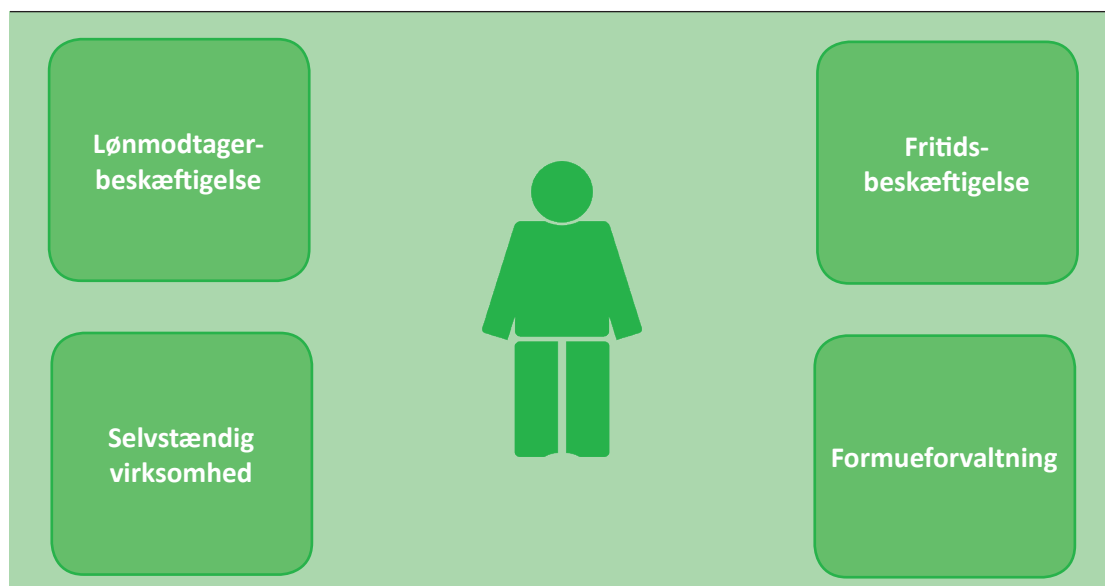
Endeligt er et gennemgående karakteristika, at den nye model er mere objektiv og i højere grad bygger på registeroplysninger og digitale løsninger. Derved bliver det også selve tildelingen af dagpenge og ikke kun kontrollen, der bygger på registeroplysninger. Det nye dagpengessystem skal forholde sig til den virkelighed, som følger af den teknologiske udvikling, så vi også fremover har et fremtidssikret dagpengesystem, som giver trykthed for den enkelte.

Et væsentligt element i et registerbaseret system med digitale løsninger er, at det forbedrer muligheden for at automatisere og digitalisere kontrolindsatsen. Der er med implementeringen af dagpengereformen foretaget en række fundamentale ændringer af kontrolindsatsen for lønmodtagere, som i videst muligt omfang også skal gælde for øvrige grupper.

Nye definitioner med udgangspunkt i den enkeltes aktiviteter

Den skarpe sondring mellem lønmodtagere og selvstændige skal nedbrydes, så alle i dagpengesystemet bliver stillet mere lige. Derfor lægger arbejdsgruppen op til, at dagpengereglerne fremover skal knytte sig til personens aktiviteter, som det også er tilfældet i skattesystemet, og at aktiviteterne i dagpengesystemet i højere grad følger den skattemæssige kategorisering af aktiviteterne, *jf. kapitel 2*.

Figur 1. Aktiviteter i dagpengesystemet



Konkret lægges der op til, at en persons aktiviteter kan inddeles i fire kategorier: Lønmodtageraktiviteter, aktiviteter i selvstændig virksomhed, formueforvaltning og fritidsbeskæftigelse, *jf. figur 1*.

De to væsentligste aktiviteter i relation til dagpengeret er lønmodtageraktiviteter og aktiviteter i form af selvstændig virksomhed. Indkomst fra disse to aktiviteter kan bruges til optjening af ret til dagpenge og satsberegning, og de to aktiviteter skal typisk ophøre, for at man kan få ret til dagpenge.

De nye definitioner betyder, at aktiviteter, der skattemæssigt anses for at være selvstændig erhvervsvirksomhed, som udgangspunkt også anses for at være selvstændig virksomhed i dagpengesystemet. Tilsvarende anses lønmodtagerindkomst i skattesystemet som udgangspunkt for lønmodtageraktiviteter i dagpengesystemet.

De nye definitioner, som arbejdsgruppen lægger op til, påvirker alene dagpengesystemet. De ændrede definitioner påvirker ikke skattesystemet og de ansættelses- og konkurrenceretlige regler.

Samspillet mellem dagpengesystemet og skattesystemet gør det lettere for alle at forstå dagpengereglerne og få overblik over, om man overhovedet har ret til dagpenge. Samtidig sikres det, at det alene er skatteindberettet indkomst, der kan anvendes til at optjene dagpengeret.

Dagpengesystemet bliver også fremover mere robust i forhold til nye og sammensatte beskæftigelsesformer, når der ikke længere er det skarpe skel mellem lønmodtagere og selvstændige.

Ny optjeningsmodel baseret på indtægter

Retten til dagpenge er betinget af, at man opfylder et beskæftigelseskrav, som er baseret på tidligere beskæftigelse. Lønmodtagere kan nemt dokumentere deres beskæftigelse via arbejdsgivers indberetninger om løn og timer til indkomst og kan selv gennemskue, om de opfylder kravet.

Det er sværere og langt mere uigennemskueligt for selvstændige. De skal selv godtgøre, at de har drevet virksomheden i væsentligt omfang i 52 uger inden for de seneste 3 år. Men det er a-kassen, der vurderer det på baggrund af en samlet, skønsmæssig vurdering. En række kriterier er her i spil. Lige fra oplysninger om arten og omfanget af virksomheden, til arbejdsindsats og virksomhedens omsætning og indtjening. Det kræver alt sammen dokumentation i form af fx annoncer med angivelse af åbningstid, momsregnskab, skatteregnskaber, kassekladder samt ordrebøger eller erklæringer fra virksomhedens revisor eller advokat om aktiviteterne i virksomheden.

Det er derfor svært på forhånd at gennemskue, om man overhovedet kan opnå ret til dagpenge, hvis uheldet er ude. Der er også betydeligt potentiale for effektiviseringer, hvis mulighederne for at benytte registerdata i a-kassernes sagsbehandling bliver udnyttet.

På den baggrund foreslår arbejdsgruppen en ny model for optjening af dagpenge, hvor optjeningsgrundlaget som udgangspunkt er en summering af al A-indkomst og B-ind-

komst (hvoraf der skal betales arbejdsmarkedsbidrag), og overskud i selvstændig virksomhed, *jf. kapitel 3*.

Modellen bygger på et indtægtsbaseret – og dermed objektivt – optjeningskrav, hvor reglerne samtidig knyttes til forskellige aktiviteter, og ikke til en fast definition af en person som enten lønmodtager eller selvstændig.

Med den nye model bliver det i højere grad muligt at anerkende, at en person kan have flere typer af beskæftigelse og ikke stilles dårligere i dagpengesystemet på grund af det. Al beskæftigelse tæller fremover med i dagpengesystemet. Det understøtter også, at ledige får et stærkere incitament til arbejde, da al indkomst nu tæller med. Samtidig lægges der op til, at beregningen af dagpengesatsen som udgangspunkt harmoniseres med lønmodtagere, og at satsberegningen tager udgangspunkt i de samme indtægter, som for optjeningsgrundlaget.

Ny digital model for bibeskæftigelse og mere harmonisering med lønmodtagere

Det har afgørende betydning for, hvordan man er stillet i dagpengesystemet, om ens selvstændige virksomhed betragtes som hoved- eller bibeskæftigelse. Derfor skal det være nemmere for den enkelte at gennemskue det, så man ved, om man kan opnå ret til dagpenge eller ej.

Retten til dagpenge samtidig med bibeskæftigelse afhænger i dag af, at man kan sandsynliggøre, at arbejdet med virksomheden til enhver tid kan udføres uden for normal arbejdstid. Der er her tale om en skønsmæssig vurdering, som a-kassen foretager.

Derfor lægger arbejdsgruppen op til at definitionen på bibeskæftigelse ændres, så vurderingen skal ske på baggrund af oplysninger om løntimer, der vedrører lønmodtageraktiviteter i indkomst, *jf. kapitel 4*. Dermed baseres vurderingen på objektive kriterier frem for et konkret skøn.

Samtidig vil arbejdsgruppen med en række forslag sikre, at mulighederne for at have deltidsarbejde og samtidig modtage dagpenge bliver mere ens for alle. Der lægges blandt andet op til, at alle fremover får mulighed for at modtage dagpenge i op til 30 uger samtidig med deltidsbeskæftigelse, som er det antal uger, lønmodtagere kan få i dag. Det skal også ses i forhold til, at mange honorarmodtageres og freelancers indtægt fremover defineres som lønmodtageraktiviteter som følge af de nye definitioner.

Endelig gøres der op med, at det kun er muligt at starte selvstændig virksomhed op på dagpenge, hvis man ikke forventer, at man kan komme til at leve af virksomheden. Dagpengesystemet skal understøtte, at der er en stærk tilskyndelse til at opnå fuldtidsbeskæftigelse – og blive selvforsørgende.

Ny forenklet og digital model for ophør

Lønmodtagere kan i dag nemt dokumentere, at de er ledige og dermed er berettiget til dagpenge – ganske enkelt ved at indhente dokumentation om afskedigelse eller opsigelse fra arbejdsgiveren.

For selvstændige er det langt sværere. De skal selv dokumentere, at de er ophørt med virksomheden – og det kræver, at der er objektive og konstaterbare beviser for, at de ikke længere arbejder i virksomheden, ligesom der skal være stærke beviser for den præcise dato for ophøret.

Arbejdsgruppen vil forenkle reglerne for ophør, så det bliver nemmere og mere overskueligt at dokumentere, at man er ophørt med virksomheden og dermed er ledig og berettiget til dagpenge, *jf. kapitel 5*.

Den nye model kommer til at gælde for både ophør fra hovedbeskæftigelse og bibeskæftigelse og giver mulighed for, at selvstændige på flere nye måder kan dokumentere, at de ikke længere arbejder i virksomheden. Der lægges blandt andet op til, at selvstændig virksomhed kan betragtes som ophørt i dagpengesystemet, hvis virksomheden er afmeldt på *virk.dk*, og man har fremvist ophørsbeviset for a-kassen.

De nye ophørsregler gør det nemmere at ophøre med selvstændig virksomhed og dermed blive dagpengeberettiget. Derfor lægges der op til at indføre en såkaldt jobsøgningsperiode på 6 måneder, før det er muligt at opstarte ny selvstændig virksomhed ved siden af dagpengene. Jobsøgningsperioden gælder kun ved ophør fra hovedbeskæftigelse – ikke fra bibeskæftigelse – og skal sikre, at man ikke umiddelbart efter ophør blot viderefører virksomheden på dagpenge.

Evaluering

Arbejdsgruppen lægger op til, at den nye dagpengemodel skal evalueres 1 til 2 år efter ikrafttræden, og at der i evalueringen skal være fokus på alle hovedelementer i modellen: Nye regler for *optjening og satsberegning*, *bibeskæftigelsesregler*, herunder tidsbegrænsningen samt *ophørsreglerne*.

Hvis evalueringen skal baseres på centrale ledighedsregistre og ikke manuelt indberettede data, er det en forudsætning, at der kommer en bedre registrering af personer med bibeskæftigelse.

Økonomiske konsekvenser

En række af forslagene har økonomiske og beskæftigelsesmæssige virkninger. Det fremgik af kommissoriet for arbejdsgruppens arbejde, at anbefalingerne ikke må indebære højere strukturel ledighed, lavere strukturel beskæftigelse, svækkelse af de strukturelle offentlige finanser eller den finanspolitiske holdbarhed.

Regeringen og aftalepartierne bag *Aftale om et tryggere dagpengesystem* blev undervejs enige om, at provenuet fra lovforslaget L 63, der omhandler tidspunkt for skift af dagpengesats for unge under 25 år og ph.d.-studerendes ret til arbejdsløshedsdagpenge skulle anvendes til de selvstændige i dagpengesystemet. For at sikre en sammenhængende model med en fornuftig balance medfører arbejdsgruppens model samlet set en merudgift på 20 mio. kr. årligt.

Det skønnes, at den nye optjenings- og satsberegningsmodel betyder en merudgift på den strukturelle offentlige saldo på ca. 16 mio. kr., jf. tabel 1.

Samlet skønnes det, at den nye model for bibeskæftigelse betyder en merudgift på den strukturelle offentlige saldo på ca. 2 mio. kr.

Det skønnes, at de forenklede ophørsregler betyder, at flere vil kunne ophøre og dermed blive dagpengeberettiget. Samlet skønnes det at betyde en merudgift på den strukturelle offentlige saldo på ca. 2 mio. kr.

Endeligt skønnes det, at den nye dagpengemodel samlet set medfører en forøgelse af antallet af personer, der har ret til dagpenge med omkring 350 personer årligt, og modellen vurderes at have en stort set neutral beskæftigelseseffekt. Det forventes dog, at den øgede tilskyndelse til varig beskæftigelse kan have nogle yderligere positive effekter, som det ikke er muligt at indregne.

Tabel 1. Konsekvenser af arbejdsgruppens anbefalinger.

	Svækkelse af de offentlige finanser, strukturelt. (mio. kr. PL 2016)
Optjening og sats	
<i>Virkning af mindretilgang ved ny optjeningsregler samt ny satsberegning</i>	
Direkte virkning	- 13
Adfærdsvirkning	- 48
<i>Virkning af estimeret mertilgang ved ny optjeningsregler</i>	
Direkte virkning	15
Adfærdsvirkning	62
I alt	16
Bibeskæftigelse	
Virkning af ændring af bibeskæftigelseskrav	5
Virkning af afkortning af selvstændig bibeskæftigelse fra 78 til 30 uger	-3
I alt	2
Ophør og karens	
<i>Virkning af mertilgang ved forenklede ophørsregler</i>	
Direkte virkning	0
Adfærdsvirkning	1
I alt	2
Samlet økonomi	20

Anm.: Merudgifter er ændringer i den offentlige saldo efter skat og tilbageløb. Eventuelle afvigelse i summerne skyldes afrundinger.

Kilde: Egne beregninger på DREAM-database, dagpengemodellen, lovmodellens datagrundlag, oplysninger om ledige med selvstændig hovedbeskæftigelse indberettet fra a-kasserne samt oplysninger om bibeskæftigelse fra udvalgte a-kasser.

Udfordringer

Dagpengesystemet består i dag af to særskilte regelsæt – et sæt regler for lønmodtagere og et andet regelsæt for selvstændige. Det betyder, at man i dagsystemet enten betragtes som lønmodtager eller som selvstændig. Men som arbejdsmarkedet udvikler sig, kan vi komme i en situation med mange nye beskæftigelsesformer, hvor den skarpe sondring ikke længere giver mening.

Samtidig er der bred enighed om, at dagpengereglerne for selvstændige er komplicerede og svære at gennemskue – både for a-kasserne, de selvstændige og ikke mindst for dem, der hverken er klassiske lønmodtagere eller selvstændige. Desuden viser en analyse, at selvstændige i gennemsnit modtager dagpenge i længere tid end lønmodtagere, *jf. appendiks 1*.

På den baggrund anbefalede Dagpengekommissionen, at der blev nedsat en arbejdsgruppe til at gennemgå det nuværende dagpengesystem for selvstændige. Gennemgangen er nu færdig, og arbejdsgruppen har fundet frem til en række centrale udfordringer, der bør adresseres for at kunne skabe et moderne dagpengesystem.

For det første indebærer den skarpe sondring mellem lønmodtager og selvstændig, at man ikke kan optjene ret til dagpenge som både lønmodtager og selvstændig i de samme perioder. Det er ikke meningsfuldt for alle, og det kan virke urimeligt, at nogen umiddelbart har nemmere adgang til dagpenge end andre. Der er i hvert fald ingen logik i, at to personer, som begge har to job og arbejder lige meget, ikke begge kan få ret til dagpenge, fordi den ene har to lønmodtagerjob, mens den anden arbejder som selvstændig og ved siden af er ansat i et lønmodtagerjob.

Sondringen kan endvidere blive udfordret af den teknologiske udvikling, hvor fx smartphones med internetadgang har medført en række nye platforme, som ændrer det traditionelle match mellem udbud og efterspørgsel på arbejdsmarkedet. Det kan være en app, som langt hurtigere og mere omfangsrigt end tidligere formidler en direkte kontakt mellem mennesker, der udbyder og efterspørger arbejdsopgaver. Det kan i visse tilfælde udfordre de traditionelle rammer, dagpengesystemet er bygget omkring.

Det kan give den enkelte mere fleksibilitet til fx at tilrettelægge arbejdsopgaver på tidspunkter, som passer ind i en travl hverdag. Men det kan også skabe en usikkerhed i forhold til fx pensionsindbetalinger.

For det andet er der stor forskel på, hvordan selvstændige, honorarmodtagere og freelancere bliver stillet i dagpengesystemet. Det gælder fx i forhold til arbejde ved siden af dagpengene. Nogen kan få dagpenge i 78 uger, hvis de har selvstændig bibeskæftigelse, mens lønmodtagere kan få supplerende dagpenge i 30 uger ved deltidsbeskæftigelse. Omvendt kan det være langt sværere at få ret til selvstændig bibeskæftigelse, da det blandt andet kræver, at den ledige skal kunne bevise, at arbejdet kan udføres uden for normal arbejdstid. Lønmodtagere med supplerende dagpenge skal blot have en frigørelsesattest fra arbejdsgiveren. Freelancere med honorarbetaling bliver i dagpengesyste-

met ofte betragtet som selvstændige, selvom de i skattesystemet beskattes som lønmodtagere.

For det tredje understøtter det nuværende regelsæt ikke altid tilskyndelse til at arbejde mere og opnå fuldtidsbeskæftigelse. Det er fx kun beskæftigelse fra selvstændig virksomhed, der tæller med, hvis man er defineret som selvstændig, selvom man også har lønmodtagerbeskæftigelse ved siden af. Og opstart af egen virksomhed på dagpenge er kun muligt, hvis man ikke har ambitioner om, at man med tiden, kan komme til at leve af virksomheden.

Og for det fjerde er de nuværende dagpengeregler for selvstændige i høj grad baseret på skøn og er i meget ringe grad baseret på objektive og registerbaserede oplysninger. Det svækker både retssikkerheden og skaber stor uklarhed for den enkelte. Samtidig båndlægger det unødigt mange ressourcer i a-kasserne.

1.1. Enten eller

Dagpengesystemet modarbejder i dag, at man sammensætter sit arbejdsliv med forskellige typer beskæftigelse. For enten er man lønmodtager, eller også er man selvstændig. Det betyder, at hvis man ønsker dagpenge, når uheldet er ude, og man mister sit job, så er det i udgangspunktet kun beskæftigelse som enten lønmodtager eller selvstændig, der tæller med. Det samme er tilfældet, når dagpengesatsen skal beregnes.

Hvis a-kassen vurderer, at man ved indgangen til dagpengesystemet er selvstændig, kan man typisk kun medtage den selvstændige beskæftigelse – og ovenikøbet kun hovedbeskæftigelse og ikke bibeskæftigelse – i vurderingen af, om man opfylder beskæftigelseskravet. Hvis man derimod bliver karakteriseret som lønmodtager, er det typisk kun lønmodtagerbeskæftigelsen, der tæller med. Det er en særlig udfordring for honorarmodtagere og freelancere, som typisk har flere forskellige indtægtskilder, der kan karakteriseres forskelligt.

Konsekvensen er, at nogen på det danske arbejdsmarked ikke kan gøre brug af deres forsikringsordning og dermed fravælger at forsikre sig. Men det kan også betyde, at nogen simpelthen fravælger nogle af de nye beskæftigelsesformer og holder fast i en mere traditionel beskæftigelsesform for at undgå usikkerhed om økonomien, hvis de mister jobbet. På sigt kan det svække dynamikken på det danske arbejdsmarked og derigennem også vækst og konkurrenceevnen.

Som arbejdsmarkedet er i dag kombinerer en stor del af de beskæftigede allerede flere forskellige indtægtsformer, *jf. appendiks 2*.

Langt de fleste honorarmodtagere kombinerer honorarindkomsten med andre indkomster – primært lønindkomst, *jf. tabel 1.1*. Der er dog også en del honorarmodtagere, der kombinerer indkomsten med overskud af selvstændig virksomhed eller anden indkomst såsom overførsels- eller kapitalindkomst.

Omkring halvdelen af de selvstændige kombinerer overskud fra selvstændig virksomhed med lønindkomst.

Tabel 1.1. Har du indenfor de seneste 12 måneder haft indkomst fra følgende kilder? Illustration af kombinationer af indkomst. Pct.

	Kun løn	Løn + Honorar	Løn + Selvstændig	Løn + Anden indkomst
Personer med lønindkomst	44,8	6,9	4,4	19,1
	Kun honorar	Honorar + Løn	Honorar + Selvstændig	Honorar + Anden indkomst
Personer med honorarindkomst	0,2	6,9	1,8	3,4
	Kun indkomst fra selvstændig virksomhed	Selvstændig + Løn	Selvstændig + Honorar	Selvstændig + Anden indkomst
Personer med indkomst fra selvstændig virksomhed	3,6	4,4	1,8	1,7

Anm.: Der har været mulighed for flere svar. Procenten er beregnet på baggrund af 3.519 svar.
 Kilde: Survey af beskæftigelsesformer på det danske arbejdsmarked.

Eksempel

Bent er folkeskolelærer og arbejder 17 timer om ugen på den kommunale folkeskole. Derudover er han ansat på den lokale ungdomsskole, hvor han arbejder om aftenen og har 10 timer om ugen.

Bent bliver uheldigvis fyret fra begge job næsten samtidigt. Indtægten fra begge job medregnes til opfyldesen af beskæftigelseskravet, og Bent har derfor ret til dagpenge.

Henrik er også folkeskolelærer i 17 timer om ugen, og han underviser også om aftenen i 10 timer om ugen. Henrik får dog et honorar for hvert afholdt aftenkursus. Ligesom Bent mister Henrik begge job på samme tid. A-kassen vurderer, at arbejdet om aftenen er selvstændig bibeskæftigelse, og at de 17 timer om ugen i folkeskolen ikke er nok til at optjene ret til dagpenge.

Henrik arbejder præcist lige så mange timer som Bent og har samme indkomst, men opfylder ikke beskæftigelseskravet og har ikke ret til dagpenge, fordi det ikke er muligt at kombinere selvstændig virksomhed og lønmodtagerbeskæftigelse til optjening.

1.2. Store forskelle i krav til beskæftigelse som lønmodtager og selvstændig

Der er stor forskel på, hvad der skal til, for at lønmodtagere og selvstændige kan opnå ret til dagpenge. Som lønmodtager skal man have tjent godt 218.000 kr. inden for 3 år for at få ret til dagpenge. Er man derimod selvstændig, skal man dokumentere, at man har drevet virksomheden i væsentligt omfang i 52 uger inden for 3 år. Til gengæld er det ikke et krav, at man har tjent penge i virksomheden og på den måde har bidraget til

samfundet i form af skattebetaling. Forskellen kan virke urimelig for lønmodtagere, og for selvstændige kan beskæftigelseskravet virke meget dokumentationstungt.

En anden problemstilling er, at der også er stor forskel på lediges muligheder for at have et deltidsjob og samtidig modtage dagpenge. Hvis jobbet vurderes til at være selvstændig bibeskæftigelse gælder der andre regler og muligheder, end hvis jobbet vurderes til at være lønmodtagerbeskæftigelse – og den forskel kan virke ulogisk og tilfældig.

Med de nuværende dagpengeregler kan man arbejde på deltid som lønmodtager og samtidig modtage supplerende dagpenge i 30 uger inden for 104 uger. Hvis man er bundet af et opsigelsesvarsel i sit deltidsjob, skal man have en frigørelsesattest fra deltidsjobbet, og derudover skal der mindst udbetales dagpenge for 14,8 timer om måneden.

Hvis deltidsbeskæftigelsen derimod er selvstændig bibeskæftigelse, kan man fortsætte med virksomheden i 78 uger med ret til dagpenge. Til gengæld er det baseret på en konkret vurdering og langt sværere at få lov til at fortsætte med sin selvstændige bibeskæftigelse, mens man modtager dagpenge.

Helt generelt er det ikke selvstændig bibeskæftigelse, hvis det er den beskæftigelse, man bruger mest tid på, og som dermed udgør grundlaget for forsørgelsen. Desuden er det et krav, at man kan dokumentere, at bibeskæftigelsen kan udføres uden for normal arbejdstid.

Eksempel

Anne er lige blevet ledig fra et deltidsjob, hvor hun har været ansat som underviser på en skole. Et job hun fik det meste af sin indtægt fra, og som hun også brugte mest arbejdstid på. Indimellem arbejder hun også som tolk, og det både kan og vil hun gerne fortsætte med. Hun får udbetalt honorar, hver gang hun er ude og tolke til et møde. A-kassen vurderer, at jobbet som tolk er selvstændig bibeskæftigelse. Anne kan dermed få lov til at udføre deltidsjobbet som tolk i 78 uger, samtidig med hun modtager dagpenge.

Søren er også lige blevet ledig fra et deltidsjob som underviser på en skole med samme arbejdsomfang som Anne. Søren arbejder også som tolk. Han har et deltidsjob som tolk for kommunen med præcis samme arbejdstid og løn som Anne. Men Søren's deltidsjob er lønmodtagerbeskæftigelse, og Søren modtager A-indkomst. Hvis kommunen vil give Søren en frigørelsesattest, kan han fortsætte med deltidsjobbet i kommunen, samtidig med han modtager supplerende dagpenge i 30 uger.

Anne kan altså arbejde som tolk og samtidig modtage dagpenge i 78 uger, fordi hendes job som tolk er selvstændig bibeskæftigelse, mens Søren kan arbejde som tolk i 30 uger og samtidig modtage supplerende dagpenge, fordi hans job som tolk er lønmodtagerbeskæftigelse.

En tredje problemstilling er, at honorarmodtagere i dag ofte defineres som selvstændige, da a-kassen vurderer, at de udfører arbejdet for egen regning og risiko.

Dermed skal honorarmodtagere opfylde beskæftigelseskravet for selvstændige, men det står i kontrast til, at mange af dem selv oplever, at de langt hen ad vejen har de samme vilkår som lønmodtagere, *jf. tabel 1.2.*

Tabel 1.2. Forhold ved det arbejde, hvor du modtog honorar eller fik betaling for freelancearbejde.

	Arbejdede du under en chef eller leder, som ledede eller kontrollerede dit arbejde?	Havde du ret til løn under ferie eller feriepenge?	Havde du ret til løn under sygdom?
Ja	39	25	19
Nej	56	66	74
Ved ikke	5	9	8
Sum	100	100	100
Procentbase	313	313	313

Procenten er beregnet på baggrund af antallet der har modtaget honorar eller fået betaling for freelancearbejde.
Kilde: Survey af beskæftigelsesformer på det danske arbejdsmarked.

1.3. Dagpengesystemet understøtter ikke altid mere beskæftigelse

Når man modtager dagpenge, er det i dag kun muligt at opstarte en selvstændig virksomhed, hvis det *ikke* er intentionen eller ambitionen at komme til at leve af virksomheden på sigt. Samtidig skal man selv påvise og sandsynliggøre, at virksomheden til enhver tid kan drives uden for normal arbejdstid. Hvis det lykkedes at overbevise a-kassen om det, så kan man til gengæld modtage dagpenge samtidig med bibeskæftigelsen i 78 uger.

I praksis betyder det, at det nuværende dagpengesystem understøtter lange perioder med deltidsbeskæftigelse. Derimod understøtter det ikke, at ledige starter en selvstændig virksomhed, som på sigt bliver det, de skal leve af.

Herudover kan det ikke betale sig at supplere indkomsten med nogle timers lønmodtagerindkomst i forhold til dagpengeretten, hvis man er selvstændig og kan se, at virksomheden er på vej ned ad bakke. Timerne i lønmodtagerbeskæftigelsen kan hverken bruges til at opfylde beskæftigelseskravet eller til at få beregnet en højere dagpengesats, fordi man allerede er defineret som selvstændig i dagpengesystemet.

Det betyder også, at der ikke altid er nogen økonomisk tilskyndelse for selvstændige, honorarmodtagere eller freelancere til at tage kortvarig beskæftigelse. Hvorfor tage et kortvarigt job, når det alligevel ikke tæller med, når tingene skal gøres op? Er man først karakteriseret som selvstændig i dagpengesystemet, tæller et par timers lønmodtagerarbejde ikke med til optjening af ret til dagpenge og til satsberegningen.

Endelig er det i dag kun selvstændig hovedbeskæftigelse, der kan bruges, når a-kassen skal se på, om man opfylder beskæftigelseskravet, og når a-kassen skal beregne ens dagpengesats. Det betyder, at hverken lønmodtagere eller selvstændige har et incitament til at have selvstændig bibeskæftigelse.

1.4. Rettigheder er baseret på subjektive skøn og meget foregår manuelt

Der er flere afgørende forhold i de nuværende dagpengeregler for selvstændige, der beror på skønsmæssige vurderinger i a-kasserne.

Det gælder først og fremmest i forhold til, om man overhovedet har opfyldt beskæftigelseskravet, som kræver at man kan dokumentere, at man har drevet virksomheden i væsentligt omfang i 52 uger inden for 3 år. Men det gælder også i forhold til, om man har drevet selvstændig virksomhed som hoved- eller bibeskæftigelse, hvor der er en række kriterier i spil. Lige fra oplysninger om arten og omfanget af virksomheden, til arbejdsindsats og virksomhedens omsætning og indtjening.

Dokumentationen og oplysningerne er bestemt ikke baseret på registeroplysninger i a-kasserne, hvilket gør alting mere besværligt for alle involverede parter. A-kasserne skal i dag vurdere dokumentation i form af fx annoncer med angivelse af åbningstid, momsregnskab, skatteregnskaber, kassekladder samt ordrebøger eller erklæringer fra virksomhedens revisor eller advokat om aktiviteterne i virksomheden. Det siger sig selv, at det kan effektiviseres, hvis mulighederne for at benytte registerdata i a-kassernes sagsbehandling bliver udnyttet.

Det siger også sig selv, at det kan være mere end svært for selvstændige, honorarmodtagere og freelancere at gennemskue, hvor de overhovedet står i forhold til dagpenge. Kan de overhovedet opnå ret til dagpenge, eller kan de lige så godt melde sig ud af a-kassen, fordi de alligevel aldrig kan optjene ret til dagpenge. Det er nogle af de spørgsmål, som dagpengereglerne i dag kaster af sig.

Samtidig kan de skønsmæssige vurderinger falde meget forskelligt ud fra a-kasse til a-kasse, hvilket svækker retssikkerheden for den enkelte.

Eksempel

Ditte har i mange år drevet et pizzeria, men konkurrence i lokalområdet har tvunget hende til at lukke det. Ditte er usikker på, om hun har ret til dagpenge, for det kommer helt an på, om den tid, hun har brugt på at bage pizzaer, står i et rimeligt forhold til de ikke-indtægtsgivende aktiviteter, og om arbejdet i pizzeriaet kan sidestilles med lønarbejde i over 30 timer om ugen.

Det skal a-kassen nu vurdere. Og for at vurdere det, skønner a-kassen over, hvor mange timer Ditte samlet set har arbejdet i pizzeriaet, og hvor lang tid det tager at lave en pizza. Det betyder, at omsætningen, en gennemsnitspris pr. pizza og skønnet over, hvor lang tid det tager at lave en pizza, bruges til at vurdere den tid Ditte har brugt på indtægtsgivende aktiviteter.

Ditte har de seneste 3 år haft en årlig omsætning på 225.000 kr. Det skønnes, at en pizza koster 54 kr. i gennemsnit, hvilket betyder, at Ditte har bagt omkring 4.200 pizzaer om året. En pizza tager ca. 15 minutter at producere. Det betyder, at a-kassen beregner, at Ditte har brugt knapt 1.050 timer om året på at bage pizza svarende til ca. 20 timer om ugen.

Herefter skal a-kassen så vurdere, om de 20 timer står mål med den samlede tid, som Ditte har arbejdet i pizzeriaet, hvor der indgår fx kundebetjening, regnskab, indkøb og rengøring, og om det samlet set kan godtgøre, om der er et rimeligt forhold mellem indtægts-givende og ikke-indtægtsgivende aktiviteter.

Nye definitioner i dagpengesystemet

2.1. Indledning

Vilkårene i dagpengesystemet for lønmodtagere og selvstændige er i dag meget forskellige, og mange regler knytter sig til selve definitionen som enten lønmodtager eller selvstændig. Det gælder fx, hvad man kan medregne til optjening og satsberegning, og hvilke krav der er til dokumentation af ledighed eller ophør med virksomheden. Det kan dermed få store konsekvenser for den enkelte, om man har status som lønmodtager eller selvstændig i dagpengesystemet.

På den baggrund lægger arbejdsgruppen op til nye definitioner, hvor dagpengereglerne i stedet knytter sig til personens aktiviteter, som det også er tilfældet i skattesystemet. Da en person ikke længere er enten selvstændig eller lønmodtager, bliver dagpengesystemet mere robust overfor en fremtid med nye og sammensatte beskæftigelsesformer.

Det betyder som udgangspunkt, at aktiviteter, der skattemæssigt anses for at være selvstændig erhvervsvirksomhed, også anses for at være selvstændig virksomhed i dagpengesystemet. Tilsvarende anses lønmodtagerindkomst i skattesystemet som udgangspunkt for lønmodtageraktiviteter i dagpengesystemet.

Samspillet mellem dagpengesystemet og skattesystemet gør det meget lettere for ledige at forstå dagpengereglerne og få overblik over, om de overhovedet har ret til dagpenge. Samtidig kan reglerne virke mere rimelige for den enkelte.

2.2. Definitioner baseret på personens aktiviteter

For især honorarmodtagere, men også andre beskæftigelsesformer betyder den skønmæssige vurdering i dagpengesystemet, at de ikke på forhånd ved, om de får status som selvstændig eller som lønmodtager. Udfordringen er, at der fx kan være stor forskel på reglerne om ophør og muligheden for at få dagpenge mellem to job, alt efter om honorarmodtagere får status som lønmodtager eller selvstændig.

Der gælder blandt andet mere omfattende ophørsregler for selvstændige, for at de kan få ret til dagpenge. Det er fx et krav, at man skal afhænde driftsmidler og lokaler m.v. Det kan være vanskeligt at imødekomme, hvis man fx er musiker eller freelancejournalist, fordi det vil kræve, at man skal sælge sit instrument eller sin computer for at få ret til dagpenge i en periode mellem to job. Der stilles ikke samme krav om ophør til lønmodtagere, da det vil være muligt at indhente dokumentation om afskedigelse eller opsigelse fra arbejdsgiveren.

Definitionen af personens status som enten selvstændig eller lønmodtager betyder også, at de personer, der har flere indkomstkilder, ikke kan medregne al beskæftigelse

til optjening og satsberegning. Hvis man fx har selvstændig virksomhed som hovedbeskæftigelse, så kan man som udgangspunkt ikke medregne lønmodtagerindkomst til optjening og satsberegning. Tilsvarende kan en lønmodtager, der også har haft indtægt ved selvstændig virksomhed, ikke medregne indtægten til brug for optjening og satsberegning.

Arbejdsgruppen foreslår derfor, at dagpengesystemet ændres, så reglerne er knyttet op på definitionerne af de aktiviteter, som personen udfører, frem for personens status som enten lønmodtager eller selvstændig.

Endvidere lægger arbejdsgruppen op til, at dagpengesystemet i højere grad følger den skattemæssige kategorisering af aktiviteterne. Hvis en aktivitet skattemæssigt anses for at være selvstændig erhvervsvirksomhed anses aktiviteten som udgangspunkt også for at være selvstændig virksomhed i dagpengesystemet.

Der vil dog være tilfælde, hvor aktiviteter i dagpengesystemet og i skattesystemet ikke vurderes ens. Ikke-erhvervsmæssig virksomhed i skattesystemet betragtes fx ikke nødvendigvis som fritidsbeskæftigelse i dagpengesystemet.

Konkret foreslår arbejdsgruppen, at en persons aktiviteter kan inddeles i fire kategorier:

1. Lønmodtageraktiviteter
2. Aktiviteter i selvstændig virksomhed
3. Formueforvaltning
4. Fritidsbeskæftigelse

De to væsentligste aktiviteter i relation til dagpengeret er lønmodtageraktiviteter og aktiviteter i form af selvstændig virksomhed. Indkomst fra disse to aktiviteter kan bruges til optjening af ret til dagpenge og satsberegning, og de to aktiviteter skal typisk ophøre for at man kan få ret til dagpenge. Hvis en aktivitet – fx i form af bibeskæftigelse – kan fortsætte parallelt med dagpengene, skal der ske fradrag i dagpengene.

I modellen inkluderes kun aktiviteter, der er forbundet med et erhvervsmæssigt element, herunder indtægter (positive eller negative), som fremgår af selvangivelsen/årsopgørelsen, der. Det betyder, at hobbyaktiviteter uden et erhvervsmæssigt element ikke indgår i modellen og har dermed ikke betydning for retten til dagpenge.

De nye definitioner, som arbejdsgruppen lægger op til, påvirker alene dagpengesystemet. De ændrede definitioner påvirker ikke skattesystemet og de ansættelses- og konkurrenceretlige regler. Desuden ændres der ikke ved, i hvilket omfang arbejdsgivere har pligt til at betale dagpengegodtgørelse ved arbejdsophør.

2.2.1. Definitionerne på de fire aktiviteter

Lønmodtageraktiviteter defineres som aktiviteter, hvor:

- Der er sket en udbetaling af indkomst på baggrund af ustøttet beskæftigelse, der er i overensstemmelse med gældende overenskomster eller i øvrigt er udført på almindelige løn- og arbejdsvilkår.
- Der er betalt arbejdsmarkedsbidrag.
- Indtægten beskattes som personlig indkomst (A og B- indkomst), jf. figur 2.1.

En aktivitet defineres som *selvstændig virksomhed*, hvis der er tale om en virksomhed som beskattes som selvstændig erhvervsvirksomhed eller er registreret med et CVR/SE-nummer.

I nogen tilfælde er det alene beskatning, der ligger til grund for definitionen af selvstændig virksomhed. Det skyldes, at virksomheder, som fx er momsfrataget, ikke har krav om CVR-registrering. Det er derfor beskatningen, som afgør om aktiviteten anses for selvstændig virksomhed i dagpengesystemet.

I andre tilfælde er det alene CVR/SE-registreringen, der er grundlaget for definitionen af selvstændig virksomhed. Det hænger sammen med, at nystartede virksomheder ikke har afsluttede årsregnskaber, som viser, at de beskattes som selvstændig virksomhed.

Der vil også være tilfælde, hvor en CVR/SE-registrering ikke er ensbetydende med, at aktiviteten er selvstændig virksomhed. Det er de tilfælde, hvor indkomst ved aktiviteter med et CVR/SE-nummer bliver beskattet som lønmodtager- eller honorarindkomst.

Skattesystemet lægger ikke i samme grad vægt på CVR/SE-nummeret ved vurderingen af, om en aktivitet er selvstændig erhvervsvirksomhed. I de situationer anbefaler arbejdsgruppen, at aktiviteten i dagpengemæssig sammenhæng anses for at være lønmodtageraktivitet. Hvis den enkelte er i tvivl om den skattemæssige kategorisering, er det altid muligt at bede om et bindende svar fra SKAT. Ledige vil i de fleste tilfælde vide, hvordan deres indkomst beskattes, idet de ofte har minimum ét afsluttet årsregnskab.

Hvis en person driver selvstændig virksomhed med et CVR-nummer og samtidig har en anden aktivitet, der ikke vedrører CVR-nummeret, vil aktiviteten ikke nødvendigvis være selvstændig virksomhed, jf. figur 2.1.

Det er et generelt krav for definitionen af en aktivitet som selvstændig virksomhed, at aktiviteten har et erhvervmæssigt formål, og at personen er eller har været personligt beskæftiget med aktiviteten. Derfor vil der være tilfælde, hvor enten virksomheden har et CVR-nummer, eller hvor indkomsten beskattes som selvstændig erhvervsvirksomhed, men hvor der ikke er personligt arbejde forbundet med aktiviteten, jf. figur 2.1. I så fald vil aktiviteten typisk være formueforvaltning.

Figur 2.1. Definition af aktiviteter i dagpengesystemet

Lønmodtager-aktiviteter:	Aktiviteter i selvstændig virksomhed:	Formueforvaltning:	Fritidsbeskæftigelse:
<ul style="list-style-type: none"> • A-indkomst (hvis man ikke har afgørende indflydelse i selskabet) • B-indkomst (indgår ikke i virksomhed) • Medarbejdende ægtefælle med lønaftale 	<p>Personligt beskæftiget med aktiviteten, aktiviteten opfylder ikke definitionen for lønmodtageraktivitet eller formueforvaltning og hvor der er:</p> <ul style="list-style-type: none"> • CVR-nr./SE-nr. • Beskatning som selvstændig erhvervsvirksomhed • A-indkomst fra selskab med afgørende indflydelse • Medarbejdende ægtefælle uden lønaftale • B-indkomst, der indgår i virksomhed 	<ul style="list-style-type: none"> • Ingen eller meget begrænset tid • Intet personligt arbejde 	<ul style="list-style-type: none"> • Aktiviteter, der ikke er omfattet af øvrige definitioner • Aktiviteter på en særlig liste, <i>jf. appendiks</i>

Arbejdsgruppen lægger op til, at afgørende indflydelse defineres ud fra ejerskabet, *jf. boks 2.1.*

Boks 2.1. Nye regler for afgørende indflydelse i et selskab

Der foreligger afgørende indflydelse, hvis pågældende eller dennes ægtefælle alene eller sammen med nærmeste familie er indehaver af:

- Mindst 50 % af selskabskapitalen eller selskabskapitalens stemmeværdi
- En bestemmende andel af selskabets kapital eller af stemmerne i selskabet

Ved nærmeste familie forstås pågældendes eller ægtefællens børn, børnebørn, forældre, bedsteforældre og søskende.

Ovenstående definition af afgørende indflydelse vil således betyde, at hvis en person ejer mindre end 50 pct. af selskabskapitalen eller ikke ejer en bestemmende andel af stemmerne i selskabet, så vil aktiviteten knyttet til selskabet ikke medtages som selvstændig virksomhed for personen i dagpengesystemet. Det gælder fx hvis tre personer ejer lige andele af selskabet.

Det betyder, at hvis én af de tre personer udtræder af selskabet og søger om dagpenge, så vil personen ikke skulle ophøre (dvs. fremvise dokumentation for ændret ejerkreds, jf. kapitel 5), men alene angive på sin ledighedserklæring, at vedkommende er ledig. Eventuel ejerandel af overskud fra selskabet vil ikke kunne medregnes til optjening og satsberegning, hvorimod eventuelt udbetalt A-indkomst vil være lønmodtageraktivitet.

Formueforvaltning er aktiviteter, som personen ikke – eller kun i meget begrænset omfang – bruger tid på, og derfor påvirker aktiviteterne ikke ens dagpenge. Formueforvaltning kan hverken bruges til optjening af ret til dagpenge eller til satsberegningen. Aktiviteterne kan fortsætte hele dagpengeperioden og eventuelle indtægter fradrages ikke i dagpengene.

Formueforvaltning kan fx være køb og salg af aktier, anparter, obligationer og lignende værdipapirer. Det kan også være indtægter fra fast ejendom, fx udlejning af enkeltværelser i ejerens private hus eller af et fritidshus, der også benyttes privat, eller passivt ejerskab af en virksomhed, hvor ejeren ikke har personligt arbejde i virksomheden, eller hvor virksomheden er bortforpagtet.

De nærmere betingelser for definition af formueforvaltning er ikke blevet fastsat i regi af arbejdsgruppen.

Fritidsbeskæftigelse defineres som de aktiviteter, der ikke er omfattet af definitionerne af hverken lønmodtageraktiviteter, aktiviteter fra selvstændig virksomhed eller formueforvaltning. Det indebærer, at aktiviteter, der ikke er registreret med et CVR/SE-nummer, og aktiviteter som hverken beskattes som personlig indkomst eller overskud af selvstændig virksomhed, betragtes som fritidsbeskæftigelse.

Fritidsbeskæftigelse er alene en definition i dagpengereglerne og kan derfor ikke side-stilles med ikke-erhvervsmæssig virksomhed i skattesystemet, jf. *appendiks 3*.

Det følger af definitionen, at fritidsbeskæftigelse er på et meget lavt niveau, idet der er et krav om, at der ikke er en CVR-registrering¹, jf. *boks 2.2*. Hertil kommer, at aktiviteter på en særlig liste, jf. *appendiks 4*, anses for fritidsbeskæftigelse.

Hvis aktiviteterne på den særlige liste opfylder kriterierne for at kunne defineres som selvstændig virksomhed, kan den ledige ved indplacering i dagpengesystemet vælge om:

- Aktiviteten skal være selvstændig virksomhed (kan dermed anvendes til optjening og satsberegning og er omfattet af tidsbegrænsningen)
- Aktiviteten er fritidsbeskæftigelse

Indtægterne fra fritidsbeskæftigelse kan ikke bruges til optjening og satsberegning, og arbejdstimerne modregnes i dagpengene. Fritidsbeskæftigelsen kan fortsætte hele dagpengeperioden.

1) Ifølge gældende regler vil en momspligtig virksomhed med en omsætning over 50.000 kr i løbet af 12 måneder skulle registreres med et CVR-nummer.

Boks 2.2. Eksempler på definition af aktiviteter

Person A har en butik med en lille omsætning. Der ikke er krav om moms- eller CVR-registrering af butikken. Butikken er forbundet med arbejde for person A. Hos SKAT defineres butikken som ikke-erhvervsmæssig virksomhed. I det nye dagpengesystem kan butikken få status som enten selvstændig virksomhed eller fritidsbeskæftigelse.

- Hvis person A vælger at registrere butikken med CVR nummer, kan butikken anses for at være selvstændig virksomhed. Det betyder blandt andet, at indtægten kan bruges til optjening og satsberegning, og at virksomheden er omfattet af reglerne for enten ophør eller bibeskæftigelse.
- Hvis person A ikke CVR-registrerer butikken, vil aktiviteten anses som fritidsbeskæftigelse. Indtægten kan ikke bruges til optjening og satsberegning, og kan fortsætte ved siden af dagpengesystemet. Person A skal dog modregne de timer, der bruges i butikken i dagpengene.

Person B udlejer sin ejendom. Udlejningen selvangives i rubrik 111/112. Definitionen af aktiviteten afhænger af, om der er arbejde forbundet med udlejningen.

- Hvis der er arbejde forbundet med udlejningen for person B, vil aktiviteten have status som selvstændig virksomhed. Indtægten kan bruges til optjening og satsberegning og er omfattet af reglerne for enten bibeskæftigelse eller ophør.
- Hvis der ikke - eller kun i meget begrænset omfang - er arbejde forbundet med udlejningen for person B, vil aktiviteten have status som formueforvaltning. Indtægten kan ikke bruges til optjening og satsberegning, er ikke omfattet af tidsbegrænsning, aktiviteten skal ikke ophøre ved ledighed, og der sker ikke modregning i dagpengene.

Person C opstarter en virksomhed 1. januar. Virksomheden ophører igen 1. oktober samme år, og person C melder sig ledig. Virksomheden er CVR-registreret, og der er arbejde forbundet med den.

- Person C selvangiver overskuddet i rubrik 111/112, men ved ledighedsmelding er årsregnskabet ikke afsluttet. CVR-registreringen betyder, at a-kassen kan finde virksomheden i registrene, så den stadig kan defineres som selvstændig virksomhed og enten ophører eller fortsætter efter reglerne om bibeskæftigelse. Overskuddet indgår ikke til optjening og satsberegning ved indplacering, men vil i stedet kunne medregnes til genoptjening.

Person D er kunsthåndværker og har en moms fritaget virksomhed. Virksomheden er ikke CVR-registreret. Der er arbejde forbundet med virksomheden.

- Person D indtægter beskattes som overskud af virksomheden i rubrik 111/112. Aktiviteten anses for selvstændig virksomhed - også selvom den ikke er CVR-registreret.

Person E er IT-konsulent og ansat som fast konsulent hos en arbejdsgiver. Person E er CVR-registreret med selvstændig virksomhed.

- Hvis person E beskatter indtægten som B-indkomst, og ikke lader den indgå i virksomheden, vil arbejdet anses som lønmodtageraktivitet – også selvom der er CVR-registrering.
- Hvis person E i stedet beskatter sine indtægter som overskud af virksomheden i rubrik 111/112 vil aktiviteten anses for selvstændig virksomhed. Det giver person E mere gunstige fradragsmuligheder i skattesystemet. Samtidig vil person E være omfattet af reglerne for ophør ved ledighed.
- I begge tilfælde vil indtægten tælle med til optjening og satsberegning.

2.2.2. Betydningen af de nye definitioner i dagpengesystemet

De nye definitioner af aktiviteter skal i langt højere grad være objektive og understøttes af oplysninger fra registre. Fx vil oplysninger om selvstændig virksomhed kunne kontrolleres i selvangivelserne gennem oplysninger om erhvervsindkomst i skattesystemet, Det centrale Virksomhedsregister, virk.dk (CVR og SE nr.), eIndkomst og Det Offentlige Ejerregister. Det betyder, at det bliver enklere og nemmere for både personer og a-kasser at gennemskue, hvordan den enkelte stilles i dagpengesystemet.

Det er imidlertid ikke alle oplysninger, der kan hentes fra registre, og derfor skal ledige fortsat i en ledighedserklæring på tro og love angive, om deres forskellige aktiviteter er lønmodtageraktiviteter, aktiviteter ved selvstændig virksomhed, formueforvaltning eller fritidsbeskæftigelse. Herunder skal der oplyses om fordelingen af indtægter på de forskellige aktiviteter og omfanget af arbejde udført i forbindelse med hver af de anførte aktiviteter.

Samtidig betyder de nye definitioner, at det i højere grad er muligt at anvende flere typer af beskæftigelse i dagpengesystemet. Det er ikke længere et spørgsmål om, hvorvidt man har status som enten lønmodtager eller selvstændig. Det giver mulighed for at summere forskellige typer indkomster til optjening og satsberegning – til gavn for særligt honorarmodtagere og personer, der har forskellige typer beskæftigelse.

Det kommer fx til at betyde, at en person, der har haft en aktivitet, der anses for selvstændig virksomhed, ikke på den baggrund afskæres fra at få lønmodtagerbeskæftigelse medregnet til optjening og satsberegning, *jf. kapitel 3*.

Endvidere vil flere honorarmodtageres og freelancers aktiviteter kunne medregnes som lønmodtageraktiviteter, og de får dermed nemmere ved at få dagpenge i perioder mellem forskellige job efter reglerne om supplerende dagpenge. På den måde tilskynder reglerne til, at honorarmodtagere og freelancere tager forskelligt arbejde og får noget beskæftigelse – frem for at være fuldtidsledige.

Det vurderes, at flere personer fremover vil blive indplaceret i dagpengesystemet på baggrund af lønmodtageraktiviteter, da flere aktiviteter vil blive defineret som lønmodtageraktiviteter – fx honorarmodtagere og freelancere.

Da det ikke længere er personen, men aktiviteten der defineres, og selvstændig virksomhed også indgår i optjening- og genoptjeningsgrundlaget, foreslår arbejdsgruppen, at også personer, der driver selvstændig virksomhed, får ret til at blive optaget som deltidsforsikret. Det gælder uanset om den selvstændige virksomhed drives som hoved- eller bibeskæftigelse.

A-kasserne overfører deltidsforsikrede til fuldtidsforsikring, hvis de samlede aktiviteter (lønmotageraktiviteter og aktiviteter i den selvstændige virksomhed) svarer til fuldtidsarbejde (mere end 30 timer om ugen). Overflytningen sker, når der foreligger dokumentation for omfanget af timer i den selvstændige virksomhed (overskud omregnet til timer, når det afsluttede årsregnskab foreligger). Der sker stadig en automatisk overflytning på baggrund af lønmotageraktiviteter.

Anbefalinger

Arbejdsgruppen anbefaler nye definitioner:

- Dagpengereglerne skal knytte sig til aktiviteter frem for en vurdering af personen, hvor man bliver indplaceret i dagpengesystemet som enten lønmotager eller selvstændig.
- Lønmotageraktiviteter er:
 - Aktivitet, hvor der er modtaget ustøttet A-indkomst, som der betales arbejdsmarkedsbidrag af, og der er i overensstemmelse med gældende overenskomster eller i øvrigt er udført på almindelige løn- og arbejdsvilkår.
 - Aktivitet, hvor der er modtaget ustøttet B-indkomst, som der betales arbejdsmarkedsbidrag af, og hvor man på tro og love angiver, at det er personlig indkomst, som ikke indgår i en virksomhed.
 - Aktivitet, hvor der er udbetalt løn som medarbejdende ægtefælle, hvor der er indgået en lønftale efter kildeskatteloven.
 - Aktivitet i et selskab, hvor der modtages løn udbetalt som A-indkomst, og hvor motageren ikke har afgørende indflydelse i selskabet.
- En aktivitet anses som selvstændig virksomhed, hvis personen er personligt beskæftiget med aktiviteten (dvs. formueforvaltning er ikke defineret som en aktivitet i selvstændig virksomhed) og hvor mindst én af følgende betingelser gælder:
 - Aktivitet registreret med CVR/SE nummer (hvis den skattemæssige indkomst selvangives under personlig indkomst, hvoraf der betales arbejdsmarkedsbidrag, defineres aktiviteten dog som lønmotager).
 - Aktivitet, hvor overskud eller underskud beskattes som selvstændig erhvervsaktivitet.
 - Aktivitet i et selskab, hvor der modtages løn udbetalt som A-indkomst, og hvor motageren har afgørende indflydelse i selskabet.

- Aktivitet som medarbejdende ægtefælle uden lønaftale efter kildeskatteloven.
- Aktivitet, hvor der er modtaget ustøttet B-indkomst, der indgår i en virksomhed.
- Afgørende indflydelse defineres ud fra ejerskabet. Der er afgørende indflydelse, hvis personen, dennes ægtefælle eller nærmeste familie ejer mindst 50 pct. eller en bestemmende andel af selskabets kapital eller af stemmerne i selskabet.
- En aktivitet anses som formueforvaltning, hvis der ikke – eller kun i meget begrænset omfang – er personligt arbejde forbundet med aktiviteterne.
- Fritidsbeskæftigelse anses som aktiviteter, der hverken er lønmodtageraktiviteter, selvstændige aktiviteter eller formueforvaltning, samt aktiviteter på en særlig liste. Timer brugt på fritidsbeskæftigelse skal modregnes i udbetalingen af dagpenge.
 - Den særlige liste under fritidsbeskæftigelse, er en revidering af den liste af selvstændige virksomhed, som tidligere var fritaget tidsbegrænsningen, *jf. appendiks 4.*
- Personer, der driver selvstændig virksomhed får ret til at blive optaget som deltidsforsikret.

2.3. Aktiviteter kan ændre sig over tid

Aktiviteter kan ændre sig over tid – både i løbet af optjeningsperioden og i dagpengeperioden – og det kan få konsekvenser for dagpengeretten. Det gælder for det første i forhold til, om aktiviteten skal ophøre for at få ret til dagpenge. For det andet om aktiviteten falder ind under tidsbegrænsningen for bibeskæftigelse, og for det tredje om aktiviteten skal tælle med til optjening, satsberegning og genoptjening.

En fritidsbeskæftigelse kan fx vokse sig større, så der bliver krav om et CVR-nummer, og så vil aktiviteten være selvstændig virksomhed i relation til dagpenge. I perioden, hvor aktiviteten er fritidsbeskæftigelsen, vil den ikke tælle med til optjening og satsberegning. Det sker først, når aktiviteten er skiftet til at være selvstændig virksomhed. Tilsvarende kan bibeskæftigelse i en selvstændig virksomhed i løbet af dagpengeperioden blive til fritidsbeskæftigelse og er dermed ikke længere omfattet af den særlige tidsbegrænsning.

På den baggrund foreslår arbejdsgruppen, at aktiviteter kan skifte definition i løbet af optjeningsperioden. Uden for optjeningsperioden kan aktiviteter løbende skifte i takt med, at væsentlige forhold ændrer sig. Den enkelte ledige har oplysningspligt til a-kassen herom. I de tilfælde, hvor SKAT ændrer definitionen af en aktivitet i skattesystemet med tilbagevirkende kraft, vil definitionsændringen have virkning fra og med tidspunktet for ændringen.

Muligheden for at skifte definition vil sikre, at de aktiviteter, der ligger til grund for optjening og satsberegning i dagpengesystemet, bliver mere retvisende, og det vil samtidig give fleksibilitet i systemet.

Udgangspunktet er altid den aktuelle status for aktiviteten (fx antallet af arbejdstimer og eventuelt CVR-nummer), som ligger til grund for definitionen.

Hvordan den aktuelle status administreres er ikke blevet fastsat i regi af arbejdsgruppen.

Anbefalinger

Arbejdsgruppen anbefaler:

- Aktiviteter kan skifte definition i løbet af optjeningsperioden.
- Uden for optjeningsperioden kan aktiviteter løbende skifte vurdering i takt med, at væsentlige forhold ændrer sig - fx cvr-registrering.

Optjening og satsberegning

3.1. Indledning

Dagpengesystemet er en forsikringsordning, der forsikrer mod indkomsttab, hvis man mister sit arbejde. Man skal have arbejdet i et vist omfang for at få ret til dagpenge. Retten til dagpenge er derfor betinget af, at man opfylder et beskæftigelseskrav, som er baseret på tidligere beskæftigelse.

For selvstændige, der ikke kan dokumentere deres arbejdstimer via lønsedler, indebærer beskæftigelseskravet i det nuværende system, at de skal godtgøre, at de har drevet virksomheden i væsentligt omfang i 52 uger inden for de seneste 3 år. Vurderingen af, om de opfylder beskæftigelseskravet, beror på en samlet, skønsmæssig vurdering, som foretages af a-kassen.

Hvis den selvstændige har en virksomhed som hovedbeskæftigelse og ved siden af har lønmodtagerbeskæftigelse, så tæller lønmodtagerbeskæftigelsen som udgangspunkt ikke med i vurderingen af, om personen opfylder beskæftigelseskravet. Det har særligt konsekvenser for freelancere og personer, som ofte har sammenstykket deres indkomst af fx både løn, honorarer og overskud af virksomhed, og som dermed har svært ved at opfylde beskæftigelseskravet og få ret til dagpenge – på trods af, at de har arbejdet fuldtid.

På den baggrund fremlægger arbejdsgruppen en ny model for optjening af dagpengere, der bygger på indtægtsbaseret indberetninger og dermed objektive optjeningskrav, og som blandt andet imødekommer de mange personer, der i dag har meget forskelligartet beskæftigelse. Samtidig lægger arbejdsgruppen op til, at beregningen af dagpengesatsen som udgangspunkt harmoniseres med beregningen af dagpengesatsen for lønmodtagere.

Arbejdsgruppens model bygger på, at reglerne i dagpengesystemet knyttes til forskellige aktiviteter og ikke til en fast definition af en person som enten lønmodtager eller selvstændig.

Med den nye model bliver det i højere grad muligt at anerkende, at en person kan have flere typer af beskæftigelse og ikke stilles dårligere i dagpengesystemet på grund af det. Al beskæftigelse tæller fremover med i dagpengesystemet. Det betyder fx at en person, der har en aktivitet, der defineres som selvstændig virksomhed, ikke på den baggrund afskæres fra at få lønmodtagerbeskæftigelse medregnet til optjening og beregning af dagpengesats.

Endelig bygger modellen udelukkende på skatteindberettede indtægter og overskud. Derved kommer der en ny tæt sammenhæng mellem den enkeltes skatteindbetalinger og den enkeltes dagpengere.

3.2. Ny model for optjening med to optjeningstrin

Arbejdsgruppen foreslår at erstatte det komplicerede og skønsbaserede system for selvstændige med et mere objektivt system. Dagpengeretten baseres på en model for optjening af dagpengeret, hvor optjeningsgrundlaget er en summering af al A-indkomst og B-indkomst (hvoraf der skal betales arbejdsmarkedsbidrag), og overskud i selvstændig virksomhed, jf. boks 3.1.

Boks 3.1. Definitioner vedr. indkomstgrundlag

Selvstændig virksomhed dækker over både personligt ejede virksomheder og selskaber, hvor ejeren har afgørende indflydelse.

Overskuddet i selvstændig virksomhed dækker derfor over det skattemæssige resultat for den selvstændige virksomhed fra selvangivelsen/årsopgørelsen samt den selvstændiges ejerandel af overskud i selskab, hvor personen har afgørende indflydelse (selskabsskattegrundlaget).

Indkomstgrundlaget vil dække over:

1. Lønmodtagerindkomst fra selvangivelsen/årsopgørelsens rubrik 11 (fratrasket A-indkomst udbetalt fra selskab hvor ejeren har afgørende indflydelse)+12+14+15.
2. Indkomst fra selvstændig virksomhed fra selvangivelsen/årsopgørelsens rubrik 111/112+20+37+ejerandel af selskabsskattegrundlaget (hvis afgørende indflydelse) + A-indkomst udbetalt i selskabet til ejeren med afgørende indflydelse.

Indkomsten fra selvstændig virksomhed indgår, hvis summen er positiv. Ved ændringer i beskatningsreglerne tilpasses rubriknumrene til definitionerne. Rubrik 20 og rubrik 37 inkluderes ikke i alle tilfælde - fx inkluderes indkomst fra fritidsbeskæftigelse og formueforvaltning ikke.

Indkomstgrundlaget vedrører bruttoindberetningen i rubrikkerne. Det betyder, at overskud i rubrik 111 udgør det samlede overskud i virksomheden i året, før der fx fratrækkes overskud, som overføres til virksomhedsordningen.

I A-indkomst indgår eget ATP-bidrag og eget bidrag til arbejdsmarkedspensionsordninger med bortseelsesret.

Et samlet underskud i personens virksomhed skal ikke fratrækkes i A- og B-indkomsten. Der kan dog godt være underskud i en virksomhed, som opvejes af et overskud i en anden virksomhed. Indtægten fra den selvstændige virksomhed indgår således kun, hvis der er et samlet positivt nettooverskud for virksomhederne. Det betyder, at selvstændige ikke længere kan optjene ret til dagpenge uden overskud, som de kan i dag.

I den nye model for optjening fastholdes som udgangspunkt den 3-årige optjeningsperiode. Dog kan virksomheder, som fx rammes af lavkonjunktur, opleve et faldende overskud frem mod lukningen af deres virksomhed, hvorfor de ikke vil kunne optjene

på baggrund af en 3-årig periode. For at imødekomme den udfordring foreslår arbejdsgruppen, at den nye optjeningsmodel indeholder to trin:

Trin 1: Retten til dagpenge er betinget af, at personen har en samlet indtægt på mindst 218.616 kr. (PL16) inden for de seneste 3 år fra selvstændig virksomhed og lønmodtageraktiviteter. Trin 1 opgøres på månedsbasis, og det gælder, at der højst kan medregnes 18.218 kr. (PL16) pr. måned.

Trin 2: Hvis personen ikke opfylder optjeningskravet i trin 1, kan personen optjene alene på baggrund af den selvstændige virksomhed – her er optjeningsperioden 5 år. Indtægten skal være mindst 218.616 kr. (PL16) inden for de seneste 5 år.

Når en person melder sig ledig, vil a-kassen først undersøge, om personen har optjent dagpengeretten i trin 1. Er det ikke tilfældet, har personen mulighed for at optjene på baggrund af trin 2.

For begge trin gælder i lighed med reglerne for lønmodtagere, at optjeningsperioden kan forlænges med perioder, hvor der udbetales sygedagpenge, barseldagpenge, støtte til pasning af handikappet/alvorligt sygt barn/døende nærtstående. Det skønnes, at langt hovedparten – ca. 92 pct. – kommer til at optjene ret til dagpenge efter trin 1 og dermed på baggrund af både lønmodtageraktiviteter og selvstændig virksomhed.

3.2.1. Trin 1 – optjening på baggrund af alle typer af indkomst

I trin 1 er optjeningsperioden for alle typer af indkomst – både fra lønmodtageraktiviteter og selvstændig virksomhed – de seneste 3 år. Der er lagt vægt på, at optjeningsgrundlaget er den mest aktuelle registerbaserede indkomst.

Der er forskellige opdateringsfrekvenser for A-indkomst, B-indkomst, og overskud af virksomheden, ligesom ikke al B-indkomst fremgår af eIndkomst, *jf. boks 3.2*. Det betyder for det første, at det ikke er tilstrækkeligt, at anvende B-indkomst fra eIndkomst, og for det andet at optjeningsperioden for de forskellige indkomster vil være forskudte.

Arbejdsgruppen foreslår derfor, at optjeningsperioden opdeles i fire faser, *jf. figur 3.1*.

Boks 3.2. B-indkomst – alt indberettes ikke til eIndkomst

I eIndkomst indberettes A-indkomst og B-indkomst månedligt og oplysningerne i eIndkomst opdateres månedligt. Det er imidlertid ikke al B-indkomst, som indberettes til eIndkomst:

Er udbetalingen af B-indkomst sket i erhvervsvirksomhed, vil hvervgiver skulle indberette til eIndkomst. Private personer eller foreninger, som ikke driver virksomheder, har derimod ikke pligt til at indberette den udbetalte B-indkomst til eIndkomst.

Al B-indkomst vil derimod fremgå af selvangivelsen/årsopgørelsen, enten på et særskilt felt eller som en del af virksomhedens skattemæssige resultat. B-indkomsten, som indgår i en virksomhed, vil ikke fremgå som B-indkomst på selvangivelsen/årsopgørelsen, men indgå som en del af virksomhedens overskud.

Dog vil B-indkomst fra selvangivelsen/årsopgørelsen først være tilgængelig med mellem ½ og 1½ års forsinkelse, mens B-indkomst fra eIndkomst opdateres månedligt.

Figur 3.1. Trin 1 Forskydning af indkomstår for B-indkomst og overskud af selvstændig virksomhed

Måneder	A1			A2			B												C																	
	3. afsluttede indkomstsår						2. afsluttede indkomstsår						1. afsluttede indkomstsår						Igangværende indkomstsår																	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
A-indkomst fra eIndkomst																																				
B-indkomst fra eIndkomst	-x	-x	-x	-x	-x																				x	x	x	x	x	x						
B-indkomst fra selvangivelse																																				
Overskud fra virksomhed (personligt drevet virksomheder og selskaber)																																				

Periode C er perioden fra seneste afsluttede indkomstsår, til personen bliver ledig. I perioden tages A-indkomst og B-indkomst fra eIndkomst månedligt. Herudover kan personen medregne selvindberettet og dokumenteret B-indkomst for perioden. Det samme gælder i dag for lønmodtagere, dog kun såfremt B-indkomsten er indberetningspligtig. Til optjeningen medtages den månedlige indkomst op til 18.218 kr. (PL16). Det svarer også til reglerne for lønmodtagere.

Periode B er de hele år, hvor der er afsluttede indkomstsår. I perioden tages A-indkomst fra eIndkomst, B-indkomst fra selvangivelsen/årsopgørelsen, og overskud af virksomheden.

B-indkomsten og positivt nettooverskud omregnes til et simpelt månedsgennemsnit som summeres med A-indkomsten i de konkrete måneder. På den måde tælles indkomst op til grænsen på 18.218 kr. pr. måned med. Eksisterer den selvstændige virksomhed ikke i hele det afsluttede indkomstsår, beregnes og fordeles det gennemsnitlige positive nettooverskud for de måneder, hvor virksomheden har eksisteret.

Periode A er det tidligst anvendte indkomstsår. Det positive nettooverskud for hele perioden, hvor der er drevet selvstændige virksomhed, tælles med. Derimod er det ikke al A- og B-indkomst, der skal tælles med i hele perioden. Derfor er perioden delt i to faser: A1 og A2. Hvis det hele tælles med, vil optjeningsperioden for indkomsterne blive længere end 3 år, fordi personen kan medregne A- og B-indkomst fra periode C. A-indkomst tælles med fra periode A2, mens B-indkomst tages fra selvangivelsen/årsopgørelsen for perioden A1 og A2. Hermed kommer der for meget B-indkomst med, og derfor fratrækkes B-indkomst fra eIndkomst for periode A1.

Det betyder, at der i periode A2 summeres månedlig A-indkomst (fra eIndkomst) med simpelt månedligt gennemsnit af B-indkomst og det positive overskud af virksomheden fra selvangivelsen/årsopgørelsen. Der kan medregnes op til 18.218 kr. (PL16) pr. måned.

I periode A1 tages et simpelt månedligt gennemsnit af det positive overskud af virksomheden og B-indkomst fra selvangivelsen/årsopgørelsen og fratrækkes den månedlige B-indkomst fra eIndkomst. Igen kan der medregnes op til 18.218 kr. (PL16) pr. måned.

Endelig summeres indtægten fra alle perioderne for at se om optjeningskravet på de 218.616 kr. (PL16) er opfyldt.

Boks 3.3. Eksempel på optjeningsperioden

Af figur 3.1 fremgår et eksempel, hvor periode C har været 6 måneder.

I periode C bliver følgende medtaget:

- 6 måneders A- og B-indkomst fra eIndkomst.

I periode B bliver følgende medtaget:

- 24 måneders A-indkomst fra eIndkomst
- 24 måneders B-indkomst og positivt nettooverskud af virksomhed fra selvangivelsen/årsopgørelsen.

I periode A bliver følgende medtaget:

- 6 måneders A-indkomst fra eIndkomst (periode A2).
- 12 måneders positivt nettooverskud af virksomheden fra selvangivelse/årsopgørelsen (periode A1 og A2).
- 12 måneders B-indkomst fra selvangivelsen/årsopgørelsen (periode A1 og A2.)² Herfra fratrækkes 6 måneders B-indkomst fra eIndkomst (periode A1).

For at kunne skelne mellem periode B og periode C sikres det, at a-kasserne får oplysninger om senest afsluttede indkomstsår.

3.2.2. Trin 2 - optjening på baggrund af selvstændig virksomhed

Kan en person ikke optjene ret til dagpenge efter trin 1, så har personen i stedet mulighed for at optjene på baggrund af overskud fra selvstændige virksomhed tillagt A-indkomst udbetalt til ejeren med afgørende indflydelse fra selskabet de seneste 5 afsluttede indkomstsår, jf. figur 3.2³. I trin 2 medregnes ikke lønmodtageraktiviteter – dvs. øvrig A- og B-indkomst.

Overstiger overskuddet tillagt A-indkomsten udbetalt til ejeren med afgørende indflydelse fra selskabet 218.616 kr. (PL16) inden for de seneste 5 afsluttede indkomstsår, er dagpengeretten optjent. Underskud i én selvstændig virksomhed modregnes i eventuelle overskud fra personens andre selvstændige virksomheder inden for året. År med negativt skattemæssige resultat fratrækkes ikke på tværs af årene.

2) Hvis det i stedet var B-indkomst fra eIndkomst, der blev medregnet her, vil der være en risiko for, at noget af B-indkomsten ville blive medregnet to gange: dels fra eIndkomst, dels fra resultat af virksomheden.

3) A-indkomst udbetalt fra selskaber med CVR-nummer, hvor den selvstændige har afgørende indflydelse ifølge Det Offentlige Ejerregister. Optjeningsgrundlag:
 $\sum_1^5 (\text{Overskud}_t + \text{Løn udbetalt af selskabet}_t)$ hvor t er afsluttet indkomstsår.

Figur 3.2. Trin 2 Optjening på baggrund af overskud af selvstændig virksomhed og A-indkomst udbetalt til ejeren med afgørende indflydelse fra selskabet i 5 år

	5. afsluttede indkomstår	4. afsluttede indkomstår	3. afsluttede indkomstår	2. afsluttede indkomstår	1. afsluttede indkomstår	Igangværende indkomstår
Måneder	12	12	12	12	12	12
A-indkomst udbetalt fra selskabet	[Red bar]					[Green bar]
Overskud fra virksomhed (personligt drevet virksomheder og selskaber)	[Blue bar]					[Green bar]

Den foreslåede model lægger op til, at der laves en digital løsning, hvor personer med virksomheder drevet på selskabsform kan medregne A-indkomst (hvoraf der betales arbejdsmarkedsbidrag) udbetalt til ejeren med afgørende indflydelse og overskud af selskabet, *jf. boks 3.4.*

Boks 3.4. Digital løsning for selskaber

Overskuddet indgår i selskabet, og selvangives på selskabets selvangivelse. Det beskattes efter selskabsskatteloven. Selskaber kan udbetale løn til ejerne med afgørende indflydelse for det arbejde, de udfører i virksomheden. Det udbetales som A-indkomst. Der betales arbejdsmarkedsbidrag, og det beskattes efter personskattelovens regler.

Selskaber kan identificeres gennem CVR-nummer, og ejerforhold kan identificeres i Det Offentlige Ejerregister. Tidligere ejerforhold i Det Offentlige Ejerregister findes digitalt hos Erhvervsstyrelsen. Der skal laves en løsning, hvor a-kasserne kan rekvirere disse oplysninger tilbage i tid.

3.2.3. Konsekvenser af ny optjeningsmodel

Optjeningen med flere indkomsttyper i trin 1 er en forbedring for de freelancere og honorarmodtagere, som i dag kun har mulighed for at optjene på baggrund af enten selvstændig virksomhed eller lønmodtagerindkomst.

Trin 2 er en forbedring for selvstændige, som har haft betydelige overskud for mere end 3 år tilbage, men som fx grundet en periode med lavkonjunktur har oplevet svigtede resultat og derfor er nødsaget til at lukke. Omvendt får helt klassiske selvstændige vanskeligere ved at optjene på baggrund af skattemæssigt resultat end efter gældende regler, idet der lægges op til, at man ikke længere kan optjene uden overskud.

I trin 1 vil B-indkomst i det meste af optjeningsperioden være et årgennemsnit over B-indkomsten fra selvangivelsen/årsopgørelsen. Det er en fordel for de personer, som har høj indkomst i få måneder, fx sæsonpræget selvstændig virksomhed og konsulenter med store indtægter i enkelte måneder. Fordelen ligger i, at indkomsten spredes ud over 12 måneder, og at mere af deres indkomst kan regnes med, før de rammer månedsloftet. Det vil gælde for alle og er dermed også en fordel for de personer, der tidligere havde ret til dagpenge efter reglerne for lønmodtagere.

Det skønnes, at den nye optjeningsmodel indebærer, at der samlet set vil ske en tilgang til dagpengesystemet på ca. 150 fuldtidspersoner strukturelt – dvs. i en konjunkturneutral situation.

Anbefalinger

Arbejdsgruppen anbefaler en ny model for optjening:

- Optjeningsgrundlaget baseres på en summering af A-indkomst (herunder eget ATP-bidrag og eget bidrag til arbejdsmarkedspensionsordninger med bortseelsesret), B-indkomst (hvoraf der skal betales arbejdsmarkedsbidrag) og et positivt overskud af virksomheden.
- Modellen bygger på to trin, hvor trin 1 anvendes først, og trin 2 kun anvendes, hvis man ikke kan optjene efter trin 1:
 - Trin 1: Retten til dagpenge er betinget af, at man har en samlet indtægt på mindst 218.616 kr. (PL16) inden for de seneste 3 år. Der opgøres på månedsbasis, og det gælder, at der højst kan medregnes 18.218 kr. (PL16) pr. måned. Optjeningsperioden opdeles i fire faser – periodisering af de forskellige indkomsttyper.
 - Trin 2: Det er muligt at optjene alene på baggrund af et samlet overskud i den selvstændige virksomhed tillagt A-indkomst udbetalt til ejer med afgørende indflydelse fra selskabet på mindst 218.616 kr. (PL16) inden for de seneste 5 år.

3.3. Beregning af dagpengesats

Reglerne for beregning af dagpengesatsen tager udgangspunkt i, at man skal have udbetalt dagpenge på grundlag af sin hidtidige arbejdsfortjeneste. Satsen beregnes som 90 pct. af den gennemsnitlige månedlige indtægt op til maksimumssatsen for dagpenge. Der er i dag særlige regler for opgørelsen af indtægtsgrundlaget til beregning af dagpengesatsen for selvstændige. Arbejdsgruppen lægger alene op til, at ændre på opgørelsen af indtægtsgrundlaget.

Arbejdsgruppens nye model for optjening, hvor der ikke længere skelnes mellem, om man er lønmodtager eller selvstændig, giver mulighed for at harmonisere beregningsreglerne med reglerne for lønmodtagere. Det betyder, at alle får mulighed for at få beregnet dagpengesatsen på baggrund af både selvstændig virksomhed og lønmodtageraktiviteter.

Arbejdsgruppen foreslår, at den indtægt, der ligger til grund for opfyldelsen af optjeningskravet, bruges til at beregne dagpengesatsen, som det også er tilfældet for lønmodtagere.

For de personer, der optjener på baggrund af optjeningsmodellens trin 1, betyder det, at satsberegningen tager udgangspunkt i den samlede indtægt de seneste 3 år. Samtidig lægges der op til, at satsberegningen følger de nye regler for lønmodtagere, *jf. Aftale om et trykgere dagpengesystem*, hvor der er tre trin i satsberegningen:

1. De 12 måneder med den bedste indkomst inden for de seneste 24 måneder forud for ledigheden.
2. Hvis der ikke inden for de seneste 24 måneder forud for ledigheden foreligger 12 måneder med indtægt, beregnes satsen på baggrund af gennemsnittet af alle måneder med indkomst inden for 24 måneder.
3. Hvis der i 24 måneders perioden overhovedet ikke foreligger måneder med indtægt udvides beregningsperioden til 36 måneder.

For de personer, som kun kan optjene dagpengere retten på baggrund af optjeningsmodellens trin 2, foreslår arbejdsgruppen, at grundlaget for satsberegningen er:

- Overskud af selvstændig virksomhed og den selvstændige med afgørende indflydelses ejerandel af selskabets overskud (selskabsskattegrundlaget) tillagt
- A-indkomst udbetalt fra selskabet til ejeren med afgørende indflydelse.

Satsen beregnes ud fra gennemsnittet af de 2 år med de højeste indkomster inden for de seneste 5 år. Det svarer i høj grad til de nuværende regler for beregning af dagpengesats for selvstændige.

I begge tilfælde forlænges beregningsperioden automatisk efter samme regler som optjeningsperioden. Satsen genberegnes også ved indplacering i ny dagpengeperiode svarende til de nye regler for lønmodtagere.

Arbejdsgruppen foreslår endvidere, at mindstesatsen afskaffes, som det også er tilfældet for lønmodtagere i det nye dagpengesystem, så der er ensrettede regler for alle. I dag har nogle selvstændige mulighed for at vælge at få udbetalt dagpenge med en mindstesats frem for en individuelt beregnet sats.

Med den nye beregning af dagpengesats, som arbejdsgruppen lægger op til, får alle mulighed for at få beregnet deres dagpengesats på baggrund af forskellige indkomster. Det er en særlig fordel for de freelancere og honorarmodtagere, som tidligere fik beregnet dagpengesatsen som enten selvstændig eller på baggrund af lønmodtagerindkomst. De kan nu medtage mere indkomst til satsberegningen.

Satsberegningen bliver ikke nødvendigvis baseret på den seneste økonomiske aktivitet i virksomheden, idet satsberegningen baseres på afsluttede indkomstsår og ikke igangværende indkomstsår. For personer med et positivt skattemæssigt resultat af virksomheden i det ikke afsluttede indkomstsår op til ledighed, kan det imidlertid være en ulempe. Til gengæld er det en fordel for dem, hvor det går dårligt i virksomheden, og hvor overskuddet er faldende henimod det tidspunkt, hvor virksomheden ophører.

Afskaffelsen af mindstesatsen kan betyde, at nogle personer får en lavere dagpengesats. Fx vil en person, som har optjent ret til dagpenge på baggrund af en høj indtægt (fra aktiviteter i selvstændig virksomhed eller lønmodtageraktiviteter) 3 år tilbage og har haft en smule lønindkomst i de seneste 24 måneder op til ledighed, få beregnet satsen alene på baggrund af indkomsten i disse måneder.

Samlet set skønnes det, at den gennemsnitlige sats for de personer, som med arbejdsgruppens forslag fortsat optjener ret til dagpenge, er 735 kr. i 2015. Det er lavere end deres faktiske sats ved indplacering, som i gennemsnit var 773 kr. i 2015, *jf. tabel 3.1.*

Tabel 3.1. Satsberegning

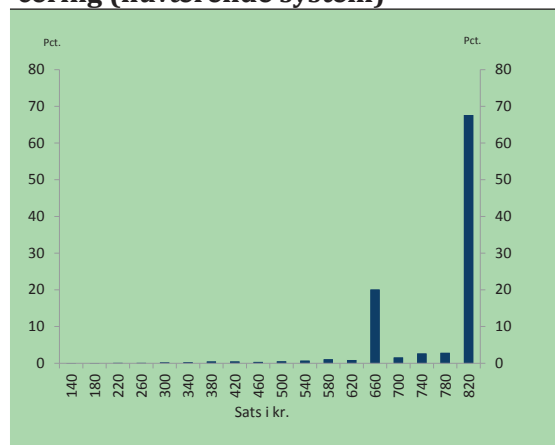
	Sats (kroner)	Std. afvigelse	Minimum	Maksimum
<i>Personer der optjener</i>				
Sats beregnes pba. optjeningsgrundlag (forslag)	735	159	125	827
Sats ved indplacering (faktisk)	773	94	123	827

Anm.: Sats i 2015.

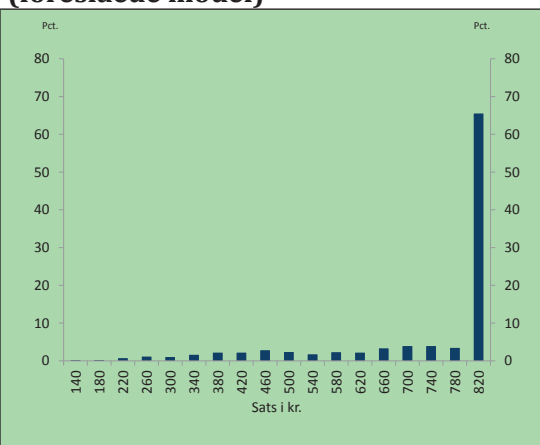
Kilde: Beskæftigelsesministeriet.

Den lavere sats skyldes primært afskaffelsen af mindstesatsen. Blandt de personer, der blev indplaceret i 2015, blev omkring 20 pct. af dem indplaceret med mindstesatsen, *jf. figur 3.1*. Der vil dog fortsat være omkring knap 70 pct., der opnår den maksimale dagpengesats, *jf. figur 3.2*.

Figur 3.1. Spredning af sats ved indplacering (nuværende system)



Figur 3.2. Spredning af sats beregnet (foreslåede model)



Anm.: Sats i 2015.

Kilde: Beskæftigelsesministeriet.

Anbefalinger

Arbejdsgruppen anbefaler:

- Satsberegningen tager udgangspunkt i de samme typer af indtægter, som for optjeningsgrundlaget:
 - Personer, der optjener på baggrund af trin 1, får beregnet sats på det samme indkomstgrundlag, og satsberegningen følger de nye regler for lønmodtagere.
 - Personer, der optjener på baggrund af trin 2, får beregnet sats som gennemsnittet af de 2 år med de højeste indkomster inden for de seneste 5 afsluttede indkomstår forud for ledigheden.
- Mindstesatsen afskaffes.

3.4. Genoptjening

Arbejdsgruppen anbefaler, at genoptjeningsreglerne og omregnings-satsen for genoptjening tager udgangspunkt i den foreslåede model for optjening, hvor man kan optjene på baggrund af trin 1 eller trin 2.

Arbejdsgruppen foreslår på den baggrund, at genoptjeningsreglerne harmoniseres med reglerne for lønmodtagere, hvor udgangspunktet er, at man genoptjener på baggrund af timer og ikke indkomst. Samtidig udvides genoptjeningsreglerne for alle, så der er mulighed for at genoptjene ret til dagpenge på baggrund af både B-indkomst og indkomst fra selvstændig virksomhed, herunder bibeskæftigelse.

Konkret forslås det, at personer, som ikke har opbrugt dagpengeperioden eller har timer på beskæftigelseskontoen efter samme princip som for lønmodtagere, genoptjener retten til dagpenge i timer, og at genoptjeningen sker enten på baggrund af indberettede løntimer eller omregning af indkomst til timer:

- *A-indkomst*: Sker i timer via registrerede løntimer fra eIndkomst. Det samme gør sig gældende for lønmodtagere.
- *B-indkomst*: Omregnes til timer. Det er nyt for personer med selvstændig virksomhed. Opgørelsen af B-indkomst følger reglerne for optjening, dvs. at for afsluttede år, hvor der ligger en selvangivelse/årsopgørelse tages B-indkomsten derfra, mens B-indkomsten tages fra eIndkomst i perioden uden afsluttet indkomstsår. Herudover er der i perioden uden afsluttet indkomstsår mulighed for at selvindberette dokumenteret B-indkomst. Det skal dog sikres, at den samlede B-indkomst, som tidligere er anvendt til optjening, fratrækkes.
- *Overskud*: Virksomhedens overskud (personligt drevet virksomheder og selskaber) omregnes til timer. Det er nyt for personer med selvstændig virksomhed.

Den foreslåede genoptjeningsmodel indebærer, at beskæftigelse fra før sidste indplacering kan tælle med til genoptjening. Det gælder dog kun beskæftigelse i selvstændig virksomhed, der ikke tidligere er indgået til opfyldelsen af tidligere optjeningskrav. Det skyldes, at det igangværende indkomstsår ikke indgår i optjeningen, men først i en eventuel genoptjening, når det er afsluttet.

Modellen betyder, at selvstændig bibeskæftigelse også kan bruges til optjening, hvilket ikke er muligt i dag.

Arbejdsgruppen foreslår derudover, at omregnings-satsen til genoptjening fastsættes på baggrund af indkomstkravet til optjening af dagpenge (mindstelønnen). Hermed sikres det, at der ved selvstændig virksomhed og B-indkomst gælder de samme vilkår for både optjening og genoptjening. Det vil sikre, at der ikke er tilskyndelse til, at blive i systemet, for dermed lettere at kunne optjene en ny dagpengeret. Det vil også sikre, at der er samme genoptjeningskrav uanset om B-indkomsten indgår i en selvstændig virksomhed eller ej.

Der vil derfor også være et månedligt indkomstloft på 18.218 kr. (PL16) ved genoptjening på baggrund af aktiviteter, hvor indtægten omregnes til timer med omregnings-sat-

sen. Efter omregningen af indtægter op til loftet kan timerne summeres med eventuelle løntimer fra eIndkomst.

Det betyder, at omregningssatsen til genoptjening fremover nedreguleres til 113,63 kr. (218.616 kr./1924 timer). Den gældende sats til brug for omregning af indtægt ved både optjening og modregning for lønmodtagere er fastsat på baggrund af timelønnen for faglærte arbejdere og er 225,13 kr. (PL16).

Ændringen af omregningssatsen til genoptjening vil komme til at gælde for alle. Omregningssatsen til genoptjening nedjusteres, hvilket er til fordel for alle med B-indkomst, eller hvor arbejdsgiver ikke har oplyst om løntimer til eIndkomst (ukontrollabelt arbejde). Det betyder, at genoptjeningskravet er fastsat således, at personer med mindstelønninger også kan genoptjene retten til dagpenge på et år.

Omregningssatsen er i dag identisk for både genoptjening og modregning. Arbejdsgruppen foreslår imidlertid, at den nuværende omregningssats til modregning på 225,13 kr. (PL16) fastholdes for at sikre incitament til at arbejde.

Anbefalinger

Arbejdsgruppen anbefaler nye genoptjeningsregler:

- Alle, det vil sige lønmodtagere, selvstændige og personerne med andre beskæftigelsesformer, som ikke har opbrugt deres dagpengeret, genoptjener retten til dagpenge i timer.
- Genoptjeningen sker enten på baggrund af indberettede løntimer eller omregning af indkomst til timer:
 - A-indkomst: sker i timer via registrerede løntimer fra eIndkomst.
 - B-indkomst: omregnes til timer.
 - Overskud: Overskud fra selvstændig virksomhed omregnes til timer.
- Omregningssatsen til genoptjening fastsættes på baggrund af indkomstkravet til optjening af dagpenge (mindstelønnen).
- Månedligt indkomstloft på 18.218 kr. (PL16) ved genoptjening på baggrund af aktiviteter, hvor indtægten omregnes til timer med omregningssatsen.
- Omregningssats til modregning fastholdes på 225,13 kr. (PL16).

3.5. Fleksibel genoptjening og karensdage

Muligheden for fleksibel genoptjening af op til et års ekstra dagpengeret er et af grundelementerne i det nye dagpengesystem for lønmodtagere. Alle ledige i dagpengesystemet, både de der er indplaceret som selvstændige og lønmodtagere, har mulighed for at forlænge dagpengeperioden fleksibelt i forholdet 1:2, så én dags arbejde giver to ekstra dage med dagpenge. Der kan maksimalt optjenes 962 løntimer, som giver ret til en maksimal forlængelse af dagpengeperioden med et år inden for halvandet år.

Den fleksible genoptjening kan alene ske på baggrund af løntimer i eIndkomst (A- og B-indkomst), der er registreret på den enkeltes beskæftigelseskonto efter indplaceringen i dagpengeperioden. B-indkomst omregnes til timer med omregningssatsen. Arbejdsgruppen lægger op til, at det fastholdes, så indkomst fra selvstændig virksomhed ikke kan anvendes til den fleksible genoptjening. Det sikrer, at beskæftigelsen kan henføres til et bestemt tidspunkt, hvilket er vanskeligt at gøre på baggrund af overskud. Dog omregnes B-indkomsten til timer med den foreslåede omregningsats, *jf. afsnit 3.4*.

Selvindberettede timer for arbejde i en selvstændig virksomhed kan ikke bruges til den fleksible genoptjening. Selvindberettede timer ville medføre en længere dagpengeret, som modsat løntimer ikke kan kontrolleres, da der ikke er tale om tredjemandsoplysninger.

I dag bliver alle dagpengemodtagere omfattet af karensdagene, som indgår i det nye dagpengesystem for lønmodtagere.

Det betyder, at ledige, der modtager dagpenge, tildeles en karensdag hver 4. måned, hvor de ikke får udbetalt dagpenge, hvis de inden for en periode på 4 måneder har haft mindre end 20 dages fuldtidsbeskæftigelse. Beskæftigelsen, der tæller med i regnskabet, baseres alene på indberettede løntimer i eIndkomst (A- og B-indkomst). B-indkomst omregnes til timer med omregningssatsen.

Arbejdsgruppen lægger op til, at reglerne for karens fastholdes, så indkomst fra selvstændig virksomhed ikke kan anvendes til at undgå karens. Dog omregnes B-indkomsten med den foreslåede omregningsats, *jf. afsnit 3.4*.

Bibeskæftigelse

4.1. Indledning

Det skal det være betydeligt nemmere for selvstændige på forhånd at vide, om arbejdet i den selvstændige virksomhed betragtes som hoved- eller bibeskæftigelse, og om de selvstændige overhovedet har ret til dagpenge. Begge dele beror i dag på en skønsmæssig vurdering. Derfor lægger arbejdsgruppen blandt andet op til, at definitionen af bibeskæftigelse ændres, så vurderingen baseres på objektive kriterier frem for et konkret skøn.

Samtidig vil arbejdsgruppen med en række forslag sikre, at mulighederne for at have deltidsarbejde og samtidig modtage dagpenge bliver mere ens for lønmodtagere, selvstændige og andre beskæftigelsesformer. I dag er mulighederne meget forskellige. Bibeskæftigelse kan udføres samtidig med dagpengene i op til 78 uger, mens lønmodtagere kan modtage supplerende dagpenge i 30 uger. Derudover er det i dag kun muligt at opstarte selvstændig virksomhed sideløbende med dagpengene, hvis der er tale om bibeskæftigelse, og ikke hvis det er ambitionen, at man skal kunne leve af det på sigt.

I praksis betyder det, at det nuværende dagpengesystem understøtter lange perioder med selvstændig bibeskæftigelse samtidig med dagpenge. Derimod understøtter det ikke, at en person starter en selvstændig virksomhed med henblik på at skulle leve af det. Derudover har lønmodtagere mulighed for at forlænge perioden med supplerende dagpenge – hvorimod selvstændige ikke kan forlænge perioden med selvstændig bibeskæftigelse.

4.2. Afgrænsning mellem hoved- og bibeskæftigelse

Som reglerne er i dag beror vurderingen af, om der er tale om hoved- eller bibeskæftigelse på et konkret skøn. Skønnet er baseret på en række kriterier, der ikke er registerbaserede, og de kan derfor ikke kontrolleres ved offentlige registre. Derudover er der særskilte regler for at omdanne hovedbeskæftigelse til bibeskæftigelse på baggrund af lønmodtagerbeskæftigelse.

Derfor kan det være svært for selvstændige at gennemskue og vide på forhånd, om den selvstændiges beskæftigelse er hoved- eller bibeskæftigelse. Ligesom det kan være svært at få overblik over, hvad der skal til for, og i hvilke tilfælde man har ret til dagpenge samtidig med selvstændig bibeskæftigelse. Retten til dagpenge samtidig med bibeskæftigelse afhænger nemlig af, at man kan sandsynliggøre, at arbejdet med virksomheden til enhver tid kan udføres uden for normal arbejdstid. Der er her tale om en skønsmæssig vurdering, og a-kassen skal i hvert enkelt tilfælde konkret vurdere, om det er sandsynliggjort, at pågældende kan stå fuldt til rådighed.

Arbejdsgruppen anbefaler på den baggrund, at definitionen af bibeskæftigelse ændres, så vurderingen af, om en selvstændig virksomhed er hoved- eller bibeskæftigelse, bygger på registerbaserede oplysninger frem for et konkret skøn, som det er tilfældet i dag.

Konkret forslås det, at vurderingen skal ske på baggrund af oplysninger om løntimer, der vedrører lønmodtageraktiviteter i eIndkomst.

Den selvstændige virksomhed vil ved indplaceringen blive defineret som bibeskæftigelse, hvis en person samtidig med driften af den selvstændige virksomhed har haft væsentlig lønmodtagerbeskæftigelse inden ledighed:

- Mindst 80 løntimer i gennemsnit pr. måned i de seneste 6 måneder inden ledighed. Ved ukontrollabel arbejdstid omregnes indkomsten til arbejdstimer med omregnings-satsen, *jf. afsnit 3.4*.
- Der skal være mindst én løntime i 5 af de seneste 6 måneder inden ledighed.

Løntimerne skal vedrøre lønmodtageraktiviteter, og kravet om 80 løntimer gælder kun ved indplacering. A-indkomst udbetalt fra et CVR-nummer, hvor den selvstændige har afgørende ejerandel, eller B-indkomst, som inkluderes i overskuddet af en virksomhed, tæller ikke med. Selvindberettet dokumenteret B-indkomst, som ikke henføres til selvstændig virksomhed, kan medregnes. Endvidere vil ret til dimittenddagpenge også give ret til, at en eventuel selvstændig bibeskæftigelse, som man har haft under studierne, kan videreføres.

Hvis den selvstændige virksomhed defineres som bibeskæftigelse, har den ledige dermed ret til dagpenge. Forudsætningen er dog, at man anses for at stå fuldt til rådighed for arbejdsmarkedet.

For deltidsforsikrede er løntimekravet på mindst 53 løntimer i gennemsnit pr. måned i de seneste 6 måneder inden ledighed. Det gælder stadig, at der skal være mindst én løntime i 5 af de seneste 6 måneder inden ledighed.

Samtidig foreslås det, at den nuværende betingelse om, at virksomheden til enhver tid kan udføres uden for normal arbejdstid, afskaffes. Som reglerne er i dag, skal den enkelte selv påvise og sandsynliggøre, at virksomheden til enhver tid kan drives uden for normal arbejdstid. Begrebet "uden for normal arbejdstid" understøtter ikke det moderne arbejdsmarked, hvor mange typer af beskæftigelse ikke er bundet af arbejde i dagstimerne.

Hvis retten til dagpenge udelukkende betinges af, at personen kan stå fuldt til rådighed for arbejdsmarkedet, betyder det også, at aktiviteterne i virksomheden ikke må være til hinder for, at personen kan overtage arbejde med dags varsel eller deltage i tilbud og andre aktiviteter. Der skal dog ikke længere ske en særskilt vurdering af, hvornår aktiviteterne i den selvstændige virksomhed kan udføres.

Derfor vil det, som følge af gældende rådighedsregler, forsat ikke være muligt at modtage dagpenge, hvis personen kontraktmæssigt har forpligtet sig til at udføre arbejde, der gør, at den pågældende fx ikke kan overtage arbejde med dags varsel.

Lignende krav om rådighed gælder for lønmodtagere, der arbejder på nedsat tid og samtidig modtager supplerende dagpenge. For at lønmodtagere kan modtage supplerende dagpenge, gælder et krav om, at de kan overtage fuldtidsarbejde med dags varsel. Hvis lønmodtageren i ansættelsen har et opsigelsesvarsel, skal personen have en frigørelsesattest, så personen kan frigøres fra ansættelsen med dags varsel.

4.2.1. Konsekvenser af løntimekravet

Løntimekravet kan være en lempelse eller en stramning – det skal ses i forhold til både definitionen af selvstændige bibeskæftigelse og omdannelsen af hovedbeskæftigelse til bibeskæftigelse.

Samlet set vil den nye afgrænsning mellem hoved- og bibeskæftigelse være en lempelse i forhold til de gældende regler, og det skønnes, at antallet af selvstændige med bibeskæftigelse vil stige med ca. 590 fuldtidspersoner (strukturelt).

Ændring af definitionen af bibeskæftigelse

Om en selvstændig aktivitet er bibeskæftigelse afhænger af, hvor mange løntimer personen har. Det vil afhænge af den konkrete situation, om den nye afgrænsning mellem hoved- og bibeskæftigelse medfører en lempelse eller en skærpelse af de nuværende regler. Nedenfor er skitseret flere scenarier til belysning af, om der er tale om en lempelse eller en stramning.

For personer, der arbejder meget i deres selvstændige virksomhed, og som opfylder løntimekravet, vil det være en entydig lempelse. Hvis de derimod har løntimer, men ikke nok til at opfylde kravet, vil de blive stillet som i dag, *jf. forsimplet fremstilling i tabel 4.1.*

Helt generelt er det kun en stramning personer, som har under 80 timers lønmodtagerbeskæftigelse om måneden, og som desuden arbejder meget lidt i den selvstændige virksomhed (typisk under 30 timer om ugen). For at opnå ret til dagpenge vil deres virksomhed skulle ophøre, og det vil udløse en karenperiode på minimum tre uger, *jf. kapitel 5.*

Personer, der arbejder på fast nedsat tid, kan eventuelt deltidsforsikre sig, idet løntimekravet her er 53 timer.

Tabel 4.1. Forsimplet oversigt over konsekvenser af definitionen af bibeskæftigelse

Gældende regler / forslag til model	80 løntimer eller mere	Mindre end 80 løntimer
Defineres i dag som hovedbeskæftigelse	Lempelse	Uændret
Defineres i dag som bibeskæftigelse	Uændret	Stramning

Anm: Der er tale om en forsimpning, da der i dag er tale om en konkret vurdering af, om der er tale om hoved- eller bibeskæftigelse - en vurdering der bl.a. bygger på omfanget af arbejdet i den selvstændige virksomhed. Belysningen af konsekvenserne vanskeliggøres af, at der ikke er registerbaserede oplysninger om omfanget af arbejdet i selvstændige virksomheder.

Det vil også være en stramning for personer, som har to selvstændige virksomheder men ingen lønmodtagerbeskæftigelse. Det betyder, at de ikke længere vil kunne fortsætte med den ene selvstændige virksomhed som bibeskæftigelse.

Det er vigtigt, at dagpengesystemet er uafhængigt af, hvordan den enkelte vælger at organisere sin virksomhed. Det betyder, at personer, som i dag har én samlet virksomhed, skal have samme rettigheder, som personer, der vælger at opdele sine aktiviteter i flere virksomheder. Det er årsag til, at det ikke er muligt at opfylde bibeskæftigelseskravet på baggrund af anden selvstændig virksomhed.

Omdannelse af hovedbeskæftigelse til bibeskæftigelse

I forhold til de nuværende regler om omdannelse af hovedbeskæftigelse til bibeskæftigelse, vil arbejdsgruppens anbefalinger også få forskellige konsekvenser alt efter, hvor mange løntimer man har, og hvordan de falder.

Med den foreslåede model, stilles der krav om 80 timers beskæftigelse med lønmodtageraktiviteter (løntimer) i gennemsnit pr. måned over 6 måneder ved indplacering. Det vil betyde, at det ikke længere vil være nødvendigt med særlige regler for omdannelse af hovedbeskæftigelse til bibeskæftigelse.

Sammenholdes det foreslåede løntimekrav med de eksisterende regler for omdannelse af hovedbeskæftigelse til bibeskæftigelse, er der tale om en lempelse, idet den selvstændige i dag skal have 1.924 timers beskæftigelse inden for 15 måneder eller 962 timer inden for de seneste 8 måneder.

Til gengæld er kravet om, at personen skal have mindst én løntime i 5 af de seneste 6 måneder inden ledighed en stramning i forhold til de nugældende regler, hvor kravet er, at man skal have 1.924 timer inden for de seneste 15 måneder – man kan derfor i dag godt have flere måneder uden lønmodtagerbeskæftigelse, hvor man fremover kun kan have én måned uden lønindkomst.

Anbefalinger

Arbejdsgruppen anbefaler en ny afgrænsning mellem hoved- og bibeskæftigelse:

- Vurderingen af, om den selvstændige har drevet virksomhed som hoved- eller bibeskæftigelse, skal ske på baggrund af oplysninger om løntimer vedr. lønmodtageraktiviteter i indkomst.
- Den selvstændige anses for at have drevet sin virksomhed som bibeskæftigelse, hvis pågældende har fået indberettet mindst 80 løntimer vedr. lønmodtageraktiviteter til indkomst i gennemsnit pr. måned i de seneste 6 måneder forud for ledigheden. Der skal være mindst én løntime i 5 af de seneste 6 måneder inden ledighed. Kravet om 80 løntimer gælder kun ved indplacering.
- Betingelsen om, at virksomheden til enhver tid kan udføres uden for normal arbejdstid, afskaffes. Den selvstændige skal dog fortsat stå til rådighed for arbejdsmarkedet på fuld tid uden begrænsninger på grund af den selvstændige virksomhed.

4.3. Tidsbegrænsning for dagpenge samtidig med selvstændig bibeskæftigelse

4.3.1. Længden af tidsbegrænsningen

Der er i dag stor forskel på at være lønmodtager og selvstændig i forhold til, hvor længe man kan arbejde deltid og samtidig modtage dagpenge.

Selvstændige har i dag mulighed for at modtage dagpenge i op til 78 uger under opstart af selvstændig bibeskæftigelse. Til trods for de seneste forkortelser af dagpengeperioden, er tidsbegrænsningen ikke blevet forkortet. De 78 uger skal også holdes op imod, at lønmodtagere kan modtage supplerende dagpenge i op til 30 uger.

Arbejdsgruppen anbefaler derfor, at dagpengereglerne for selvstændige og lønmodtagere harmoniseres. Der skal i størst muligt omfang være de samme muligheder for deltidsarbejde ved siden af dagpengene, uanset om arbejdet er selvstændig virksomhed eller lønmodtagerbeskæftigelse.

Konkret foreslås det, at tidsbegrænsningen forkortes fra de 78 uger til 30 uger, som er tidsbegrænsningen for supplerende dagpenge for lønmodtagere.

Endvidere anbefaler arbejdsgruppen, at der forbruges/klippes af tidsbegrænsningen i de måneder omregnet til uger, hvor der er udbetalt dagpenge, og hvor virksomheden ikke er ophørt. Det kan understøttes af registre, og svarer til de gældende regler om opgørelse af forbrug af supplerende dagpenge, dog således at der fremover forbruges i måneder frem for uger, hvis der er tale om selvstændig bibeskæftigelse. Det skyldes, at det ikke kan kontrolleres, i hvilken uge eller måned det selvstændige arbejde vedrører, og det er også en konsekvens af, at dagpenge fra den 1. juli 2017 opgøres og udbetales i måneder.

At der for selvstændig virksomhed forbruges i måneder skal ses i forhold til de nye definitioner af aktiviteter. Mange honorarmodtagere og freelancere vil, hvis de beskattes som lønmodtagere, fremover få defineret deres indtægt som lønmodtageraktiviteter. Personer med selvstændig virksomhed vil derfor ofte være mere klassisk selvstændige. For disse personer, giver det ikke mening, at virksomheden kun drives en uge ad gangen, da fx en hjemmeside ikke lukkes ned og op på ugebasis. Desuden har disse personer stor indflydelse på, hvornår de lægger timer i virksomheden, hvilket betyder, at de i praksis ville kunne placere timerne, så de kan opnå en langt længere periode med deltidsbeskæftigelse end lønmodtagere.

Tidsbegrænsningen på 30 uger vil være en betydelig stramning i forhold til de nuværende 78 uger, men skal ses i sammenhæng med den lempeligere definition af bibeskæftigelse samt muligheden for fleksibel forlængelse af tidsbegrænsningen. Samtidig skal den forkortede tidsbegrænsning være med til at tilskynde, at den ledige arbejder frem mod enten at udvide bibeskæftigelsen eller på anden måde komme tilbage i fuldtidsbeskæftigelse.

Ændringen af tidsbegrænsningen skønnes at afkorte dagpengeperioden svarende til ca. 125 fuldtidspersoner (strukturelt)³, som i dag er indplaceret som bibeskæftigede, og som vælger at fortsætte med selvstændig virksomhed efter de 30 uger inden for 104 uger, hvor dagpengene ophører efter forslaget.

Samtidig skønnes det, at der samlet set vil være ca. 100 fuldtidspersoner (strukturelt)⁴, som stopper med bibeskæftigelsen efter de 30 uger, og derfor ikke længere vil blive modregnet i dagpengene.

Anbefalinger

Arbejdsgruppen anbefaler:

- Længden af tidsbegrænsningen for dagpenge med selvstændig bibeskæftigelse fastsættes til 30 uger.
- Måneder med dagpenge forbruger af tidsbegrænsningen, uanset om der har været fradrag i dagpengene for den selvstændige bibeskæftigelse. Måneder, hvor der ikke udbetales dagpenge, tæller ikke med i tidsbegrænsningen.

4.3.2. Summering af tællere

Der er i dag ikke en kobling mellem tidsbegrænsningen for supplerende dagpenge og tidsbegrænsningen for dagpenge samtidig med selvstændig bibeskæftigelse. Det betyder, at man fx har mulighed for først at modtage supplerende dagpenge i 30 uger som lønmodtager og bagefter have 78 uger med dagpenge samtidig med selvstændig bibeskæftigelse – under forudsætning af at retten til dagpenge ikke er opbrugt.

Arbejdsgruppen foreslår, at forbruget af dagpenge med selvstændig bibeskæftigelse og supplerende dagpenge fremover skal ses under ét med én fælles tæller, så deltidsbeskæftigelse behandles langt mere ens, uanset om det er som lønmodtager eller selvstændig. Konkret foreslås det, at summen af perioder med både supplerende dagpenge og selvstændig bibeskæftigelse, mens der modtages dagpenge, højst må udgøre 30 uger.

Anbefalinger

Arbejdsgruppen anbefaler:

- Fremover er der kun én tæller, så summen af perioder med både supplerende dagpenge og selvstændig bibeskæftigelse, mens der modtages dagpenge, tilsammen ikke må overstige 30 uger inden for 104 uger.

3) De ca. 125 fuldtidspersoner svarer til de 6.470 uger, som ligger mellem 30. og 78. uge.

4) De ca. 100 fuldtidspersoner svarer til de 5.100 uger, som ligger mellem 30. og 78. uge, for de ca. 650 personer, som forventes at ophøre med bibeskæftigelsen og fortsætter med dagpenge på fuldtid efter 30 uger.

4.3.3. Fleksibel forlængelse

Arbejdsgruppens forslag om at forkorte tidsbegrænsningen og summere tællerne indebærer, at reglerne for at modtage dagpenge samtidig med selvstændig bibeskæftigelse strammes. På den baggrund har arbejdsgruppen valgt at se på fleksible genoptjening, som selvstændige ikke har mulighed for i dag.

Med det nye dagpengesystem for lønmodtagere er det muligt fleksibelt at forlænge perioden med supplerende dagpenge med op til 12 uger. Ved udløb af retten til supplerende dagpenge efter 30 uger kan retten forlænges med 4 uger for hver måned, lønmodtageren har haft af mindst 146 timers ustøttet beskæftigelse.

Arbejdsgruppen foreslår derfor, at den fleksible forlængelse af tidsbegrænsningen gælder – uanset om der er tale om supplerende dagpenge eller dagpenge samtidig med selvstændig bibeskæftigelse – netop som følge af, at der kun er én tæller.

Det betyder for det første, at de yderligere 12 uger, der kan forlænges med på baggrund af lønmodtagerbeskæftigelse, enten kan bruges som supplerende dagpenge eller sammen med selvstændig bibeskæftigelse.

Det kan fx være en person, der ikke længere har ret til supplerende dagpenge, og som har arbejdet næsten fuldtid som lønmodtager i en måned. Personen får mulighed for at modtage supplerende dagpenge i yderligere 4 uger, som pågældende kan vælge at bruge på sin selvstændige bibeskæftigelse.

For det andet betyder det, at tidsbegrænsningen kan forlænges fleksibelt på baggrund af selvstændig virksomhed på følgende måde:

- En person, som driver selvstændig virksomhed som bibeskæftigelse samtidig med, at personen modtager dagpenge, vil få forlænget tidsbegrænsningen med 4 uger, hvis personen ikke modtager dagpenge i én måned på et vilkårligt tidspunkt, mens personen fortsat har sin selvstændige virksomhed.
- Der kan i alt forlænges med op til 12 uger, og forlængelsen kan også bruges til supplerende dagpenge.

Det kan fx være en person med selvstændig bibeskæftigelse, som i én måned har mulighed for at få lidt lønmodtagerbeskæftigelse, men ikke nok til at forlænge tidsbegrænsningen fleksibelt. Hvis personen ikke får udbetalt dagpenge i den måned, bliver pågældendes tidsbegrænsning forlænget med 4 uger.

Det er ikke et krav, at personen har lønmodtagerbeskæftigelse i perioden, hvor der ikke modtages dagpenge.

Der kan kun forlænges fleksibelt én gang for den måned, hvor personen er uden dagpenge men stadig driver virksomhed og har tilstrækkelig lønmodtagerbeskæftigelse. Eksempelvis kan en person, der har en selvstændig virksomhed og i én måned har mindst 146 timers beskæftigelse i lønmodtagerbeskæftigelse via lønmodtagerbeskæftigelsen, få forlænget tidsbegrænsningen fleksibelt med 4 uger. Hvis personen i stedet kun har 120 timers lønmodtagerbeskæftigelse, kan vedkommende forlænge fleksibelt på baggrund af den selvstændige virksomhed, hvis der ikke modtages dagpenge i den

pågældende måned. Selvstændig virksomhed kan imidlertid ikke bruges til fleksibel genoptjening af den almindelige dagpengeperiode.

Arbejdsgruppen foreslår endvidere et krav om, at virksomheden ved tidspunktet for forlængelse af tidsbegrænsningen efter 30 uger, skal have haft CVR-nummer i 6 måneder. Det skal sikre, at der ikke oprettes proforma virksomheder uden arbejde/indtægt med det formål at forlænge dagpengeperioden.

Forslaget om fleksibel forlængelse af tidsbegrænsningen på baggrund af selvstændig virksomhed er en lempelse i forhold til i dag, hvor selvstændige slet ikke har den mulighed. Lempelsen betyder, at perioden med ret til dagpenge kan være op til ca. 10 måneder.

Anbefalinger

Arbejdsgruppen anbefaler:

- Den fleksible forlængelse af tidsbegrænsningen for supplerende dagpenge skal også gælde for tidsbegrænsningen for dagpenge samtidig med selvstændig bibeskæftigelse.
- Forlængelsen kan bruges både sammen med deltidsbeskæftigelse som lønmodtager og selvstændig bibeskæftigelse.
- Tidsbegrænsningen kan også forlænges fleksibelt på baggrund af selvstændig virksomhed.
- Virksomheden skal have CVR-nummer i 6 måneder ved tidspunktet for forlængelse, inden den kan anvendes til at forlænge tidsbegrænsningen.

4.3.4. Genoptjening af ny periode med ret til supplerende dagpenge

Som reglerne er i dag, er det muligt at genoptjene retten til supplerende dagpenge ved 6 måneders lønmodtagerbeskæftigelse, eller hvis man har drevet selvstændig virksomhed i væsentligt omfang i mindst 26 uger inden for 12 måneder.

Ifølge *Aftale om supplerende dagpenge og overskydende timer* kan retten til supplerende dagpenge for lønmodtagere fremover genoptjenes løbende. På den baggrund foreslår arbejdsgruppen, at der fremover løbende kan genoptjenes supplerende dagpenge på følgende måder:

- Ved 6 måneders lønmodtagerbeskæftigelse, svarende til 146 timer pr. måned, uden dagpenge.
- Ved en samlet indtægt (A- og B-indkomst samt overskud) i et år på 218.000 kr. uden dagpenge det pågældende år.

Genoptjeningen på baggrund af overskud fra selvstændig virksomhed bygger på en længere periode end, hvis der alene genoptjenes på baggrund af lønmodtagerbeskæftigelse.

Det skyldes, at en periodisering af overskuddet, der opgøres på årsbasis, ikke vil kunne kontrolleres. De supplerende dagpenge kan bruges sideløbende med lønmodtageraktiviteter såvel som selvstændig bibeskæftigelse.

Anbefalinger

Arbejdsgruppen anbefaler:

- Fremover kan der løbende genoptjenes supplerende dagpenge på følgende måder:
 - Ved 6 måneders lønmodtagerbeskæftigelse (svarende til 146 timer pr. måned) uden dagpenge
 - Ved en samlet indtægt (A- og B-indkomst og overskud i selvstændig virksomhed) i et år på 218.000 kr. uden at personen får dagpenge det pågældende år

4.4. Opstart af selvstændig virksomhed ved siden af dagpenge

Det er i dag ikke muligt at starte en selvstændig virksomhed op og samtidig modtage dagpenge, hvis formålet er, at den selvstændige virksomhed skal blive ens hovedbeskæftigelse. Til gengæld er det som nævnt muligt, hvis formålet er, at den selvstændige virksomhed alene skal være ens bibeskæftigelse.

Arbejdsgruppen anbefaler, at det skal være nemmere at starte en selvstændig virksomhed op, mens man modtager dagpenge. Arbejdsgruppen mener, at det er underordnet for dagpengesystemet, om ledige kommer i beskæftigelse i form af selvstændig virksomhed eller som lønmodtager. Målet skal altid være, at systemet understøtter, at ledige kommer i arbejde. Derfor bliver det muligt at opstarte med henblik på, at det bliver personens forsørgelsesgrundlag.

Det forslås derfor, at det også bliver muligt at starte en selvstændig virksomhed op og samtidig modtage dagpenge, når der er en klar forventning om, at virksomheden kan drives på fuldtid i fremtiden. Det forudsætter dog, at den selvstændige sideløbende med virksomheden kan stå fuldt til rådighed for arbejdsmarkedet, herunder tage arbejde med dags varsel.

Forslaget vil ikke stride mod reglerne om erhvervsstøtte, idet der ikke gives tilskud til virksomheden. De udbetalte dagpenge dækker derimod en betaling for de ledige timer, der er uden forbindelse til virksomheden.

Desuden modregnes timer i den nystartede virksomhed i dagpengene på samme måde som i dag, *jf. afsnit 4.5*. Det betyder, at det ikke er muligt, at arbejde fuldtid i en nystartet virksomhed og samtidig modtage dagpenge.

Anbefalinger

Arbejdsgruppen anbefaler:

- Det skal være muligt at starte en selvstændig virksomhed op og samtidig modtage dagpenge, også selvom formålet er, at den selvstændige virksomhed skal blive ens hovedbeskæftigelse.

4.5. Modregning

Den selvstændiges arbejde i bibeskæftigelsen medfører i dag fradrag/modregning i dagpengene for den faktiske tid, som personen har brugt på alt arbejde, der vedrører driften af virksomheden. Den selvstændige skal selv oplyse om den faktiske tid på sit dagpengekort.

Arbejdsgruppen anbefaler, at fradrag i dagpengene – ligesom i dag – skal ske på baggrund af arbejdstimer i virksomheden, som personen oplyser. Det betyder, at indtjeningen i virksomheden, herunder B-indkomst, der indgår i den selvstændige virksomhed, ikke har betydning for fradragets størrelse.

Hvis B-indkomst er uden forbindelse til den selvstændige virksomhed og kan anses for at være indtjent som lønmodtager, sker der modregning på baggrund af selvindberettede timer og på baggrund af indtægten omregnet til timer – med mindre disse timer kan henføres til de selvindberettede timer. Sådan er reglerne også i dag, og personen skal på samme måde som i dag oplyse om den medgåede tid og arbejdsgivers navn på dagpengekortet.

Hvis B-indkomst, der er indtjent i forbindelse med selvstændig virksomhed, skal omregnes – ligesom for lønmodtagere – vil det betyde, at personen udover at oplyse om arbejdstimer i den selvstændige virksomhed også skal oplyse om, hvad timerne i den selvstændige virksomhed er anvendt til, så de relevante timer kan henføres til en konkret B-indkomst. Alternativt vil det betyde, at personen får fradrag to gange for den samme opgave.

Arbejdstimerne i virksomheden kan ikke baseres eller kontrolleres på baggrund af offentlige registre, mens fradraget kan digitaliseres på baggrund af personens oplysninger i a-kassernes sagsbehandlingssystemer.

På den baggrund anbefaler arbejdsgruppen, at fradrag for B-indkomst er uændrede for både lønmodtagere og selvstændig erhvervsdrivende i forhold til i dag.

Anbefalinger

Arbejdsgruppen anbefaler, at reglerne for modregning i dagpengene af bibeskæftigelse i selvstændig virksomhed og B-indkomst ikke ændres. Det betyder, at:

- Selvstændig virksomhed: Modregning sker time-for-time på baggrund af selvindberettede timer.
- B-indkomst som henføres til selvstændig virksomhed: Modregning sker time-for-time på baggrund af selvindberettede timer.
- B-indkomst ved lønmodtagerarbejde: Beløbet omregnes til timer og henføres til de selvindberettede timer.

Ophør med drift af selvstændig virksomhed

5.1. Indledning

En af grundbetingelserne for at få dagpenge er i sagens natur, at man er ledig. Det gælder uanset, om man er lønmodtager eller selvstændig. For lønmodtagere er det nemt at dokumentere, da det vil være muligt at indhente dokumentation om afskedigelse eller opsigelse fra arbejdsgiveren. Men er man selvstændig, skal man selv dokumentere, at man er ophørt med virksomheden – og det er i dag meget omfattende.

Helt generelt skal der være nye og mere enkle regler for at ophøre mere end midlertidigt. I dag er kravene til dokumentation forskellige alt efter konkrete forhold, som virksomhedens art og branche mv.

Ved eksempelvis lukning anses medlemmet i dag for ophørt, når medlemmet har dokumenteret, at virksomhedens lokaler er solgt eller udlejet, at driftsmidler og inventarer er solgt eller afhændet, at eventuelt varelager er solgt eller tilbageleveret til leverandøren, og at andre ydre tegn på drift af virksomhed som fx skiltning, annoncering og hjemmeside er fjernet. Herudover skal virksomhedens og medlemmets status som selvstændig i relation til andre myndigheder som udgangspunkt være bragt til ophør.

Ved udtræden af en virksomhed anses arbejdet i virksomheden i dag for ophørt, når det kan dokumenteres, at personen, som udtræder, er påbegyndt ikke tidsbegrænset lønarbejde på over 30 timer pr. uge, eller personen har fået indberettet mindst 1.924 løntimer inden for de seneste 15 måneder. Personen, som udtræder, anses endvidere som ophørt, hvis den hidtidige arbejdsfunktion falder bort samtidig med personens ophør i virksomheden, eller hvis det personlige arbejde i virksomheden overtages af anden arbejdskraft i virksomheden, fordi der inden for de sidste 3 måneder er opstået et behov for særlige faglige kvalifikationer, eller der er sket ændringer i virksomhedens ejerforhold.

I dag er det muligt at ophøre midlertidigt, hvis virksomheden er udsat for ekstraordinære begivenheder, der ikke kan tilregnes medlemmet, og derfor er midlertidigt afskåret fra at drive selvstændig virksomhed, så det væsentligste indtægtsgrundlag er bortfaldet.

Arbejdsgruppen foreslår, at reglerne for ophør forenkles, så det bliver nemmere og mere overskueligt at dokumentere, at man er ophørt med virksomheden og dermed er ledig. Da den enkelte ofte selv har indflydelse på, hvornår personen vælger at lukke sin virksomhed, vil der være en karens, før man kan få udbetalt dagpenge. Reglerne skal endvidere understøtte en hurtig afvikling af den selvstændige virksomhed.

5.2. Ny model for ophør

Arbejdsgruppen foreslår en ny model for ophør, der kommer til at gælde for både ophør fra hovedbeskæftigelse og bibeskæftigelse. I det nuværende dagpenge-system er der et sæt ophørsregler, hvis virksomheden har været ens hovedbeskæftigelse og et andet sæt regler, hvis virksomheden har været ens bibeskæftigelse. Ophører man fra hovedbeskæftigelse, skal det dokumenteres for a-kassen, at ophøret har fundet sted, og ophører man fra bibeskæftigelse, er en tro og love-erklæring tilstrækkeligt for a-kassen.

Den nye model for ophør giver mulighed for, at selvstændige på flere nye måder kan dokumentere, at de ikke længere arbejder i virksomheden.

Samtidig foreslår arbejdsgruppen, at der indføres nye karenstider ved ophør, da der som udgangspunkt lempes på muligheden for at ophøre med selvstændig virksomhed og dermed blive dagpengeberettiget. Dog indføres der ikke karenstider ved ophør fra bibeskæftigelse, eller for personer, der efter en periode uden dagpenge, igen søger om at få dagpenge (dvs. ikke-nyindplacerede), uanset om de har selvstændig virksomhed eller ej.

Der lægges op til, at man maksimalt kan ophøre én gang indenfor hver dagpengeperiode efter første indplacering. Grænsen er fastsat, fordi det bliver lettere at ophøre. Det sikrer, at man ikke flere gange kan skifte mellem ledighed og have selvstændig virksomhed i ledighedsperioden.

Arbejdsgruppen lægger endvidere op til, at en person, som er ophørt én gang udover ophøret ved indplaceringen, skal genoptjene retten til at ophøre igen. Personen kan derfor først ophøre med en ny selvstændig virksomhed, når personen:

1. har genoptjent retten til dagpenge, og
2. har haft 6 måneders lønarbejde uden dagpenge eller et samlet overskud i ét år på 218.000 kr. uden dagpenge det pågældende år.

Punkt 2 svarer til reglerne for genoptjening af supplerende dagpenge.

Yderligere lægges der op til, at det ikke længere er muligt at ophøre midlertidigt med den selvstændige virksomhed og få dagpenge i perioden.

Anbefalinger

Arbejdsgruppen anbefaler:

- Ophørsregler kommer til at gælde for ophør fra både hoved- og bibeskæftigelse.
- Personer kan maksimalt ophøre én gang indenfor hver dagpengeperiode efter første indplacering.
- Personer, som er ophørt én gang udover ophøret ved indplaceringen, skal genoptjene retten til at ophøre igen. Det sker, når personen har genoptjent retten til dagpenge og opfyldt kriterierne for genoptjening af supplerende dagpenge.
- Personer kan ikke længere ophøre midlertidigt med den selvstændige virksomhed.

5.3. Nye ophørsformer

5.3.1. Ophør via virk.dk

Arbejdsgruppen foreslår, at selvstændig virksomhed kan betragtes som ophørt i dagpengesystemet, hvis virksomheden/selskabet er afmeldt på virk.dk, og man har fremvist ophørsbeviset fra SKAT for a-kassen.

Konkret indebærer det, at når en virksomhed/et selskab vælger at lukke, skal ejeren afmelde virksomheden på virk.dk. Afmeldingen af virksomheden/selskabet indbefatter:

- Afmelding af CVR-nummer.
- At de skattemæssige forpligtigelser er overdraget eller afsluttede.
- At det er oplyst, at pågældende ikke har driftsmidler og varelager eller at driftsmidler og varelager er afskrevet, solgt, overdraget eller hjemtaget.

Afmeldingsformen på virk.dk eksisterer allerede i dag og bruges blandt andet af SKAT i forbindelse med momsafregning.

Boks 5.1. Ophør på virk.dk

For at ophøre via virk.dk skal man fx have afsluttet sit momsregnskab. For at kunne gøre det, skal man bl.a. have afviklet sine driftsmidler og afregnet moms.

Eksempel:

Et rengøringsfirma, der kun har momspligtige aktiviteter, køber en gulvvaskemaskine til 50.000 kr., hvoraf momsen udgør 10.000 kr. Købsmomsen kan fratrækkes i momsregnskabet ved indkøbet. For at få et ophørsbevis skal ejeren af rengøringsfirmaet enten tage gulvvaskemaskinen ud af virksomheden til privat brug, sælge den eller kassere den. Beholder ejeren af firmaet selv maskinen, skal der tilbagebetales for meget fratrukket moms. Denne moms afskrives over fem år med 20 procent om året.

Hvis ejeren efter fire år ønsker et ophørsbevis og vil beholde gulvvaskemaskinen selv, skal ejeren derfor tilbagebetale 1/5 af købsmomsen, svarende til 2.000 kr.

Hvis ejeren i stedet sælger gulvvaskemaskinen for 10.000 kr., er momsen indregnet i salgsbeløbet, og udgør 2.000 kr. Kan den derimod sælges for 30.000 kr. udgør salgsmomsen 6.000 kr. Kasserer maskinen har det ikke momsmæssige konsekvenser.

Når ejeren afmelder virksomheden/selskabet modtages en kvittering fra virk.dk, hvor der fremgår, om ejeren har solgt, overdraget eller hjemtaget driftsmidler og varelager. Afmeldingen overgår herefter til SKAT, som udsteder et ophørsbevis, når afmeldingen er godkendt.

Arbejdsgruppen anbefaler, at der arbejdes på at finde en løsning, hvor a-kassen digitalt kan hente oplysningerne fra kvittering og ophørsbevis direkte fra virk.dk og SKAT.

Ophør via virk.dk betyder, at den ledige ikke længere skal dokumentere for a-kassen, at driftsmidlerne er solgt. Den ledige kan fremover vælge at hjemtage driftsmidlerne ved at afregne momsen. Hvis der er tale om fuldt afskrevne driftsmidler, skal der ikke afregnes moms, og den ledige kan blot ophøre.

Løsningen indebærer, at det bliver meget mere gennemskueligt for de personer, der ophører med selvstændig virksomhed, om de kan få ret til dagpenge.

Ophøret vil i mindre grad end i dag bero på en konkret vurdering af dokumentationen af ophøret.

5.3.2. Ophør på tro og love, men afmeldelse på virk.dk senest efter 6 måneder

Det er imidlertid ikke alle personer, der i forbindelse med ophøret har mulighed for at sælge eller hjemtage driftsmidler og varelager, og som dermed kan ophøre via virk.dk. Der kan fx være tilfælde, hvor salg af driftsmidler tager tid, eller hvor der kan være store tab forbundet med at sælge til markedsprisen på tidspunktet for ophør. Det kan ligeledes være omkostningsfyldt at hjemtage driftsmidler og afregne momsforpligtigheden.

Derfor foreslår arbejdsgruppen, at der samtidig indføres mulighed for, at man kan udfylde en tro- og love-erklæring om, at virksomheden/selskabet er ophørt.

På den måde kan de berørte personer alligevel blive dagpengeberettiget. For ophør på tro- og love vil det gælde:

- At man inden for 6 måneder fra ophørstidspunktet får et ophørsbevis via virk.dk. Hvis det ikke lykkedes, mister man retten til dagpenge. Arbejdsgruppen ligger ikke op til, at der skal være et tilbagebetalingskrav for de dagpenge, man allerede har modtaget.
- At man efter ophøret på tro- og love ikke driver erhvervsvirksomhed udover, hvad der kan anses for afvikling.
- At timer brugt til endelig afvikling skal medføre fradrag i dagpengene efter samme modregningsregler som ved bibeskæftigelse.

Løsningen indebærer, at man i princippet har mulighed for at afvikle sin virksomhed sideløbende med dagpenge i op til 6 måneder (fratrullet karenperioden).

Hvis man mister retten til dagpenge fordi man ikke får et ophørsbevis inden for de 6 måneder, kan man modtage dagpenge igen, når man har fået et ophørsbevis. I så fald behandles perioden indtil man har fået ophørsbeviset som en effektiv karantæne – dvs. der forbruges af dagpengeretten. Hvis man har genoptjent retten til dagpenge kan man indplaceres i en ny periode.

I det der er tale om ophør på tro og love, skal a-kassen i forbindelse med dagpengeudbetalingerne kontrollere for eventuel selvstændig virksomhed via opslag i de offentlige registre (fx momsoplysninger), når oplysningerne er tilgængelige, med henblik på at vurdere, om den ledige uretmæssigt er begyndt eller fortsat med at drive selvstændig virksomhed.

Ophør på tro og love er en lempelse i forhold til gældende regler. Baggrunden er, at den enkelte i et vist omfang selv kan træffe beslutning om, hvornår virksomheden skal ophøre, herunder om personen ønsker at sælge driftsmidler, før personen bliver ledig. For ophør på tro og love vil der derfor være 2 måneders karenstid før modtagelse af dagpenge. Hvis ophørsbeviset udstedes før de 2 måneder, vil der være minimum 3 ugers karenstid før modtagelse af dagpenge. Klip af dagpengeperioden begynder efter karenstiden.

For alle andre former for ophør, vil den ledige have samme karenstid som ved gældende regler. Det vil sige 3 ugers karenstid før modtagelse af dagpenge ved ophør og 1 uges karenstid før modtagelse af dagpenge ved konkurs.

Den længere karenstid før dagpenge ved ophør på tro og love vil tilskynde til, at den ledige vælger at afhænde driftsmidler og ophører med virksomheden.

5.3.3. Ophør ved udtræden af virksomhed med flere ejere

Hvis virksomheden ikke totalophører, fx fordi der er flere ejere, og kun den ene ejer udtræder, er det ikke muligt at få et ophørsbevis via virk.dk.

I stedet foreslår arbejdsgruppen, at den kvittering, som en person får, når der ændres ejerforhold på virk.dk, bruges som dokumentation for ophør, når personen ikke længere er registreret som ejer. Betingelsen er, at man træder helt ud af virksomheden.

5.3.4. Ophør ved udtræden af selskaber med flere ejere

Arbejdsgruppen foreslår, at en person kan ophøre fra et selskab med flere ejere ved at ændre ejerforholdene i Det Offentlige Ejerregister, og at personen betragtes som ophørt, hvis personen ikke længere har afgørende indflydelse i selskabet.

Muligheden for at ophøre via Det Offentlige Ejerregister er både en administrativ forenkling og en lempelse i forhold til gældende regler, da man nu kan ophøre, når man ikke længere har afgørende indflydelse og derved ikke ejer en større procentdel af kapitalen i selskabet. Man kan altså stadig eje en mindre del af en virksomhed, selvom man anses for ophørt.

5.3.5. Ophør ved udtræden af selskaber som eneejer

Hvis en person derimod er eneejer af et selskab, og det ikke overdrages/sælges til andre, foreslår arbejdsgruppen, at personen kan anses for ophørt, hvis personen omdanner selskabet til et holdingselskab (kapitalselskab), og i den forbindelse ændrer formålsparagraffen for selskabet til formueforvaltning.

Personen skal anmelde til Erhvervsstyrelsen, at formålsparagraffen for selskabet ændres til formueforvaltning. Samtidig skal personen på tro og love angive, at der ikke er erhvervsaktivitet i virksomheden. Dette er en lempelse i forhold til gældende regler, hvor det er et krav, at man skal kunne dokumentere, at driftsmidler og varelager er afhændet.

5.3.6. Ophør ved konkurs og tvangsauktion

Arbejdsgruppen anbefaler, at de gældende regler for ophør ved konkurs videreføres. Det betyder, at en person fortsat anses som ophørt, når der er afsagt konkursdekret og senest ugedagen efter, at skifteretten har modtaget konkursbegæringen.

Hvis der fx indgives konkursbegæring mod en person, som skifteretten modtager i uge 42, og skifteretten afsiger konkursdekret i uge 44, anses personen for ophørt fra og med ugedagen efter, at skifteretten har modtaget konkursbegæringen, dvs. mandag i uge 43. Da det er en betingelse, at der afsiges konkursdekret, kan a-kassen dog først træffe afgørelse om ledighedstidspunktet efter dekretets afsigelse i uge 44.

5.3.7. Ophør ved bortforpagtning og udleje

Arbejdsgruppen anbefaler, at de gældende regler for ophør ved bortforpagtning og udleje videreføres.

Det betyder, at selv om en virksomhed ikke endeligt er ophørt, kan en person fortsat blive anset for ophørt mere end midlertidigt, hvis personen dokumenterer, at virksomheden er bortforpagtet eller udlejet ved en skriftlig og gensidig uopsigelig kontrakt. Arbejdsgruppen har ikke besluttet længden af perioden, hvor forpagtningskontrakten skal være gensidig uopsigelig, som i dag er mindst 5 år. Dette vil skulle fastsættes nærmere.

Det er endvidere en betingelse, at personen eller pågældendes ægtefælle ikke i forpagtnings- eller udlejningsperioden er beskæftiget i virksomheden.

5.3.8. Ophør for medarbejdende ægtefæller

Medarbejdende ægtefæller kan i det nuværende system ophøre på tro og love. Den medarbejdende ægtefælle og ægtefællen skal erklære, at den medarbejdende ægtefælle er udtrådt af virksomheden. Det skal også fremgå af erklæringen, at den medarbejdende ægtefælle ikke længere udfører nogen form for opgaver i virksomheden. Den medarbejdende ægtefælle er ophørt, når a-kassen har modtaget erklæringen.

Arbejdsgruppen foreslår, at medarbejdende ægtefæller, som tidligere har fået overført en del af ægtefællens overskud på selvangivelsen, fortsat kan ophøre på tro og love – præcist som det er muligt i dag. Det samme gælder for medarbejdende ægtefæller, som ikke har en lønaftale efter kildeskatteloven.

Medarbejdende ægtefæller, hvor der er indgået lønaftale efter skattelovgivningen, anses efter de nye definitioner, *jf. kapitel 2*, ikke for at drive selvstændig erhvervsvirksomhed, men sidestilles med lønmodtageraktivitet for så vidt angår optjening og satsberegning. Den medarbejdende ægtefælle skal derfor heller ikke ophøre for kunne få ret til dagpenge. I stedet angives det på tro og love på ledigheds erklæringen, at de ikke længere arbejder i ægtefællens virksomhed.

Medarbejdende ægtefæller med lønaftale er dog – ligesom medarbejdende ægtefæller uden lønaftale – omfattet af 3 ugers karenstid, da de i et vist omfang selv bestemmer, hvornår de stopper lønudbetalingen/arbejdet i virksomheden (ophører). Desuden kan

de kun stoppe lønudbetaling/arbejdet i ægtefælles virksomhed én gang udover indplaceringen. Derefter skal retten genoptjenes på samme vilkår som aktiviteter i selvstændig virksomhed.

5.3.9. Ophør for medejende ægtefæller

For medejende ægtefæller, som er anført med en ejerandel af ægtefællens virksomhed på virk.dk, foreslår arbejdsgruppen de samme ophørsregler som ved udtræden af en virksomhed med flere ejere.

Det betyder, at den medejende ægtefælle betragtes som ophørt, hvis ændringen i ejerforhold er blevet indberettet på virk.dk. Kvitteringen for, at personen ikke længere er registret som ejer, bruges som dokumentation for ophør.

Hvis den medejende ægtefælle ikke står registreret med en ejerandel på virk.dk, men derimod står opført i SKATs registre som medhæftende for virksomheden/selskabet, foreslår arbejdsgruppen, at den medhæftende ægtefælle kan udtræde ved en tro- og love-erklæring, som det også er tilfældet for medarbejdende ægtefæller. Det skal også fremgå af erklæringen, at den medhæftende ægtefælle ikke længere udfører nogen form for opgaver i virksomheden. Det vil endvidere være en forudsætning, at registrering i SKATs registre som medhæftende ophører. Ophør ved tro og love er en lempelse i forhold til gældende regler.

Anbefalinger

Arbejdsgruppen anbefaler:

- Der kan ophøres ved at afmelde virksomheden/selskabet på virk.dk og fremvise ophørsbeviset fra SKAT for a-kassen.
- Personer, som ikke umiddelbart kan ophøre på virk.dk, og derfor ikke kan få et ophørsbevis med det samme, kan udfylde en tro- og love erklæring om, at virksomheden/selskabet er ophørt. Efter udfyldelsen af tro og love-erklæringen har personen 6 måneder til at få et ophørsbevis ellers mistes resten af dagpengeperioden. Der er dog ikke et tilbagebetalingskrav. Timer brugt på afvikling af virksomheden medfører fradrag i dagpengene.
- Personer, der udtræder fra en virksomhed med flere ejere, ophører med kvitteringen fra virk.dk for ændrede ejerforhold.
- Personer kan ophøre fra et selskab med flere ejere ved at ændre ejerforholdene i Det Offentlige Ejerregister. Personen er ophørt, hvis personen ikke længere har afgørende indflydelse.
- Personer, som omdanner selskabsformålsparagraf til formueforvaltning og endvidere på tro- og love erklærer, at der ikke er erhvervsaktivitet i virksomheden, anses som ophørt.
- Gældende regler for ophør ved konkurs og tvangsauktion videreføres.
- Gældende regler for ophør ved bortforpagtning og udleje videreføres. Der skal tages særskilt stilling til længden af perioden, hvor forpagtningskontrakten skal være gensidig uopsigelig. Kravet er i dag mindst 5 år.
- Medarbejdende ægtefæller, som har fået overført en del af ægtefællens overskud på selvangivelsen, kan ophøre på tro og love, ligesom gældende regler.
- Medarbejdende ægtefælle med lønftale efter skattelovgivningen, skal ikke ophøre med virksomheden for at blive dagpengeberettiget, da den medarbejdende ægtefælles aktiviteter i virksomheden betragtes som lønmodtageraktiviteter.
- Medejende ægtefæller, som ikke står registreret med en ejerandel på virk.dk, men som står opført i SKATs registre som medhæftende for virksomheden/selskabet, kan udtræde ved en tro og love-erklæring om, at den medhæftende ægtefælle er udtrådt af virksomheden.
- Medejende ægtefæller, som er anført med en ejerandel på virk.dk af ægtefællens virksomhed, ophører ved kvitteringen for ændrede ejerforhold.

5.4. Nye jobsøgningsperioder før opstart

De nye ophørsformer, som arbejdsgruppen lægger op til, betyder, at ophørsreglerne lempes for mange personer. Dagpenge til selvstændige kan imidlertid virke som direkte eller indirekte erhvervsstøtte, hvis den selvstændige ikke er endeligt ophørt med virksomheden, og på den baggrund anbefaler arbejdsgruppen, at der indføres en jobsøgningsperiode efter ophøret, hvor den selvstændige ikke må starte en selvstændig virksomhed ved siden af dagpengene. Det skal sikre, at udbetaling af dagpenge ikke er i strid med EU-reglerne på området for erhvervsstøtte.

Arbejdsgruppen anbefaler dog, at de nye jobsøgningsperioder alene skal gælde ved ophør fra hovedbeskæftigelse og ikke ved ophør fra bibeskæftigelse. De nye jobsøgningsperioder skal heller ikke gælde for personer med bibeskæftigelse, som efter en periode uden dagpenge igen søger om at få dagpenge. De nye jobsøgningsperioder skal endvidere ikke gælde for personer, hvis selvstændige virksomhed går konkurs.

Arbejdsgruppen lægger på den baggrund op til en jobsøgningsperiode på 6 måneder, før det er muligt at opstarte ny selvstændig virksomhed/selskab ved siden af dagpengene. Perioden skal sikre, at den ledige – umiddelbart efter ophør – ikke blot viderefører virksomheden/selskabet sideløbende med dagpenge. Jobsøgningsperioden før opstart af selvstændig virksomhed/selskab ved siden af dagpengene gælder ved alle former for ophør. Ved ophør for medarbejdende ægtefæller (både lønmodtagere og selvstændige) og medejende ægtefæller gælder det endvidere, at genindtræden i ægtefælles virksomhed ved siden af dagpengene først kan ske efter jobsøgningsperioden.

Den foreslåede model betyder, at det vil være lettere at ophøre fremadrettet. Omvendt er jobsøgningsperioden før opstart af virksomhed en stramning i forhold til gældende regler.

Anbefalinger

Arbejdsgruppen anbefaler:

- Der indføres en jobsøgningsperiode på 6 måneder, før det er muligt at opstarte ny selvstændig virksomhed/selskab ved siden af dagpengene.
- Medarbejdende og medejende ægtefæller kan først genindtræde i ægtefælles virksomhed ved siden af dagpengene efter jobsøgningsperioden.

Analyse: Længere ledighed blandt selvstændige dagpengemodtagere

Indledning og formål

Beskrivende statistisk viser, at ledige, der er indplaceret i dagpengesystemet på baggrund af at være selvstændige erhvervsdrivende, er på dagpenge i længere tid end den gennemsnitlige ledige. Tallene peger også i retning af, at ledige, som har været selvstændige, oftere er ældre og i højere grad har en anden etnisk baggrund end dansk - sammenlignet med øvrige dagpengemodtagere.

Ved hjælp af en varighedsanalyse undersøges det, om forskellen i den gennemsnitlige varighed kan forklares på baggrund af sammensætningen i de selvstændiges øvrige karakteristika. Analysen ser på, om det at være selvstændig påvirker sandsynligheden for at forlade dagpenge til lønnet beskæftigelse eller selvforsørgelse⁵.

Analysen finder, at selvstændige i mindre grad afgår fra dagpengesystemet til ordinær beskæftigelse, men at selvstændige i højere grad afgår til selvforsørgelse sammenlignet med de øvrige dagpengemodtagere.

Afgangsstadier og deskriptiv statistik

I løbet af 2012 var der godt 130.000 personer, som tilgik dagpenge i alderen 25-60 år. Af disse var 3.287 selvstændige. Denne population havde godt 219.000 dagpengeforløb, og af disse afgik ca. 57 pct. til lønnet beskæftigelse og ca. 17 pct. til selvforsørgelse, *jf. tabel A.1.1.*

5) Selvforsørgelse indikerer, at personer forsørger sig selv, herunder muligvis drift af selvstændig virksomhed.

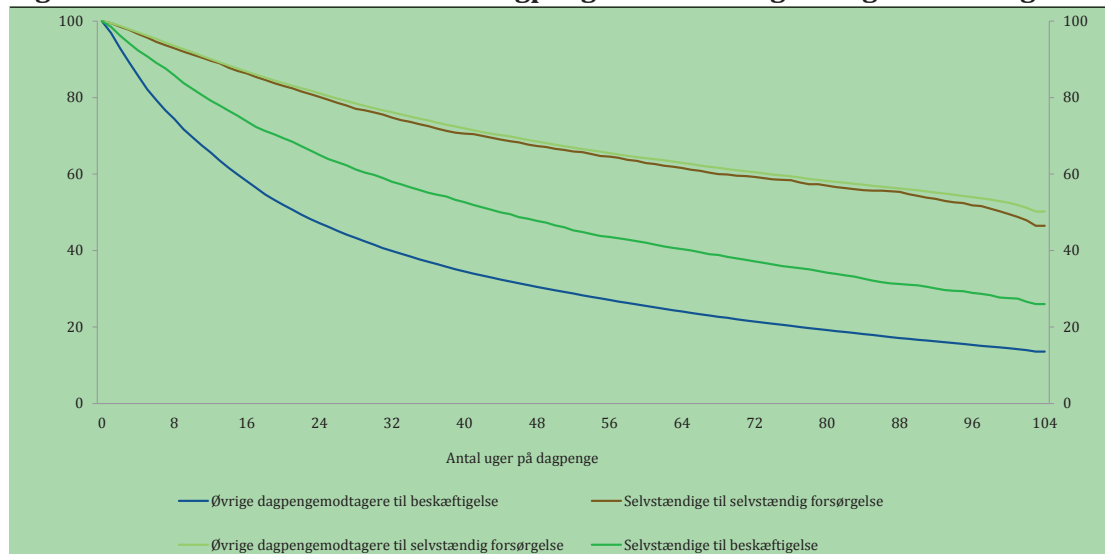
Tabel A.1.1. Afgangsstadier og deskriptiv statistik af dagpengeforløb

	Dagpengemodtagere			
	Hele populationen (2012)		Selvstændige (2012)	
	Antal	Pct.	Antal	Pct.
Personer i alt	130.000	100	3.300	100
Forløb i alt	219.400	100	5.200	100
Afgået til beskæftigelse	125.500	57	2.300	44
Afgang til selvforsørgelse	37.100	17	1.200	23
Afgang til uddannelse (censureret)	4.600	2	100	2
Afgang til andet (censureret)	31.800	14	1.100	31,3
Fortsat på dagpenge (censureret)	20.400	9	500	10
	Gennemsnit		Gennemsnit	
Forløb pr. person	1,7		1,6	
Varighed af forløb	21,7		28,5	

Anm.: Beskæftigelse er defineret ved selvforsørgelse i DREAM koblet med en branchekode i pågældende måned. Uddannelse dækker kun SU. Et dagpengeforløb anses for afsluttet efter fire sammenhængende uger uden dagpenge.
Kilde: Beskæftigelsesministeriet.

Der er forskel i afgangssandsynligheden fra dagpenge til beskæftigelse afhængig af, hvorvidt den ledige er selvstændig eller lønmodtager, jf. figur A.1.1. Afgangsmønsteret viser, at selvstændige - særligt i den tidlige del af dagpengeforløbet - i mindre grad afgår til beskæftigelse end øvrige dagpengemodtagere. Der synes endvidere at være en svag tendens til, at selvstændige afgår hurtigere til selvforsørgelse. Dette vises mere tydeligt i varighedsanalysen.

Figur A.1.1. Overlevelseskurver fra dagpenge til beskæftigelse og selvforsørgelse



Varighedsanalysen

Der anvendes en proportional hazard model til at estimere afgangssandsynligheden fra dagpenge til beskæftigelse og/eller selvforsørgelse, *jf. boks A.1.1*. Der tages højde for en række baggrundskarakteristika, som kan have en påvirkning på afgangssandsynligheden. Modellen undersøger, hvorvidt det at have været selvstændig påvirker sandsynligheden for at afgå fra dagpenge til lønnet beskæftigelse og/eller selvforsørgelse, når der tages højde for, at selvstændige ligeledes har andre karakteristika, der kan være forbundet med lavere afgangssandsynlighed. Analysen tager højde for køn, alder, etnicitet, uddannelse, geografi samt ledighedshistorik.

Boks A.1.1. Metode og fortolkning af estimerede parameter

Complementary log-log specifikation

Modellen er en diskret varighedsmodel, og modelleres med stykvis konstante tidsintervaller. Der anvendes en complementary log-log specifikation.

Fortolkning af resultaterne

I tabel A.1.2 er estimaterne, β_k , opgivet i koefficienter. En negativ koefficient på selvstændige indikerer, at selvstændige har en lavere hazard rate alt andet lige.

Med en omregning, $(\exp(\beta_k)-1)*100$, fortolkes resultaterne som den procentvise ændring af hazard raten.

En koefficient på selvstændige på eksempelvis -0,50 indikerer, at hazard raten for selvstændige er ca. 39 pct. lavere sammenlignet med øvrige dagpengemodtagere.

Der er foretaget tre analyser, der ser på afgang til beskæftigelse, afgang til selvforsørgelse samt afgang til samlet beskæftigelse og selvforsørgelse. Den beskrivende statistik viste, at øvrige dagpengemodtagere oftere forlader dagpenge til lønnet beskæftigelse end selvstændige, mens selvstændige oftere forlader dagpenge til selvstændig forsørgelse.

Analysen viser:

- Selvstændige afgår i mindre grad til beskæftigelse end øvrige dagpengemodtagere. Afgangsraten for selvstændige er ca. 40 pct. lavere end afgangsraten for øvrige dagpengemodtagere.
- Selvstændige afgår i højere grad til selvforsørgelse. Afgangsraten for selvstændige er således ca. 8 pct. højere end afgangsraten for øvrige dagpengemodtagere.
- Der er en negativ sammenhæng mellem alder og sandsynligheden for at afgå til beskæftigelse og selvforsørgelse.
- En dagpengemodtagers højeste gennemførte uddannelse har signifikant betydning for sandsynligheden for at afgå til beskæftigelse eller selvforsørgelse. Personer med erhvervsfaglig uddannelsesbaggrund har større sandsynlighed for at afgå til selvforsørgelse eller beskæftigelse end ufaglærte. Personer med videregående uddannelser

har større sandsynlighed for at afgå til selvforsørgelse end ufaglærte, mens sandsynligheden for at afgå til beskæftigelse er lavere.

Table A.1.2. Estimationsresultater

	Afgang til lønnet beskæftigelse	Afgang til selvforsørgelse	Afgang til beskæftigelse + selvforsørgelse
Registeret som selvstændig			
Selvstændig	-0.497***	0.076**	-0.338***
Baggrundskarakteristika			
Mand	0.298***	0.165***	0.271***
Alder 30 – 34 år	-0.060***	-0.031	-0.053***
Alder 35 – 39 år	-0.018	-0.070***	-0.031***
Alder 40 – 49 år	-0.017	-0.180***	-0.055***
Alder 50 – 60 år	-0.177***	-0.341***	-0.215***
Vestlig indvandrer	-0.367***	0.010	-0.268***
Ikke-vestlig indvandrer	-0.460***	-0.032	-0.342***
Forsørger	0.104***	0.007	0.082***
Besidder min. en gymnasial uddannelse	-0.085***	0.144***	-0.030**
Besidder min. en erhvervsfaglig uddannelse	0.137***	0.086***	0.129***
Besidder min. en kort el. mellemlang uddannelse	-0.081***	0.124***	-0.032***
Besidder en lang uddannelse	-0.133***	0.375***	0.006
Region Sjælland	0.165***	-0.143***	0.085***
Region Syddanmark	0.210***	-0.211***	0.106***
Region Midtjylland	0.206***	-0.161***	0.113***
Region Nordjylland	0.266***	-0.200***	0.156***
Dagpenge X år forud for ledighed			
1 år, 1 - 100 pct.	0.216***	-0.118*	0.157***
2 år, 1 - 100 pct.	0.126***	-0.176***	0.066***
3 år, 1 - 100 pct.	-0.166***	-0.111***	-0.156***
Anden offentlig forsørgelse X år forud for ledighed			
1 år, 1 - 100 pct.	-0.770***	-0.108***	-0.597***
2 år, 1 - 100 pct.	0.008	-0.155***	-0.029
3 år, 1 - 100 pct.	-0.158***	0.053	-0.109***

Anm.: Der anvendes en proportional hazard model med en complementary log-log specifikation. Baseline hazard estimaterne er ikke vist i tabellen, men udviser en aftagende profil over forløbet. Der er kørt forskellige versioner af analysen, hvor der er inkluderet interaktioner mellem selvstændig og aldersvariable. Disse har vist sig ikke at være signifikante, og er derfor udeladt af den endelige analyse. Der er blevet foretaget et sensitivitetstjek af analysens forløbsoptælling, hvor der er anvendt dagpengeanciennitetstælleren som varighed. Analysen er robust overfor dette valg af varighedsopgørelse. *** angiver signifikans på 0,1 pct. niveau, ** angiver signifikans på 1 pct. niveau, * angiver signifikans på 5 pct. niveau. Kilde: Beskæftigelsesministeriet.

Beskæftigelsesformer på det danske arbejdsmarked

Sammenfatning

Som en del af arbejdet i arbejdsgruppen vedr. selvstændige og honorarmodtagere i dagpengesystemet, er der gennemført en survey med henblik på at afdække omfanget af og karakteristika ved forskellige typer af beskæftigelse på det danske arbejdsmarked, herunder freelancearbejde, honorarer og selvstændig virksomhed.

- Baseret på personernes opgivelse af, hvor de har indkomst fra, estimeres det, at ca. 72 pct. af befolkningen i den arbejdsdygtige alder er lønmodtagere, 9 pct. har modtaget honorar eller fået betaling for freelancearbejde, og ca. 9 pct. har haft indtægt fra selvstændig virksomhed. 37 pct. har haft anden indkomst, fx overførselsindkomst eller kapitalindkomst.
- Hvis man ser på, hvor folk har deres primære indtægt, er det for 68 pct. vedkommende indkomst fra lønmodtagerbeskæftigelse, mens 1 pct. har deres primære indkomst fra honorar eller betaling for freelancearbejde, og 5 pct. har deres primære indkomst fra selvstændig virksomhed. Ca. 25 pct. har deres primære indkomst fra andre typer indtægt, herunder overførselsindkomst og kapitalindkomst.
- Det er få personer, som ernærer sig udelukkende som honorarmodtagere eller freelancere. Denne gruppe udgør kun 0,2 pct. af undersøgelsen, hvilket står i kontrast til, at 9 pct. af befolkningen har modtaget honorarer eller betaling for freelancearbejde. Langt de fleste honorarmodtagere kombinerer dermed honorarindkomsten med andre indkomster – primært lønindkomst.
- Blandt de selvstændige er der en større andel end blandt honorarmodtagerne, som har indkomsttypen som eneste indkomst. Det er således ca. 4 pct. ud af de samlede 9 pct. selvstændige, som udelukkende har indkomst i form af overskud fra egen virksomhed. Der er dog også en stor andel (omkring halvdelen) af de selvstændige, som kombinerer overskud fra selvstændig virksomhed med lønindkomst.
- Tilbøjeligheden til at gøre brug af dagpengesystemet er ikke væsentlig forskellig afhængig af, hvilken type indkomst man har haft. Dog er personer med overskud fra selvstændig virksomhed lidt mindre tilbøjelige til at have gjort brug af dagpengesystemet end andre. 10 pct. af de selvstændige har således modtaget dagpenge i perioden 2014-2016 mod 16 pct. af lønmodtagerne og 15 pct. af honorarmodtagerne.

Undersøgelsen er gennemført af Danmarks Statistik i sommeren og efteråret 2016, som en repræsentativ undersøgelse i en stikprøve blandt alle danskere i den arbejdsdygtige alder (18-67 år). Data er indsamlet som en kombination af web- og telefonsurvey. I alt deltog 3.519 personer i undersøgelsen. Undersøgelsen havde en bruttostikprøve på 9.738 personer og en svarprocent på 36 pct. Efterfølgende er data vægtet, så de er

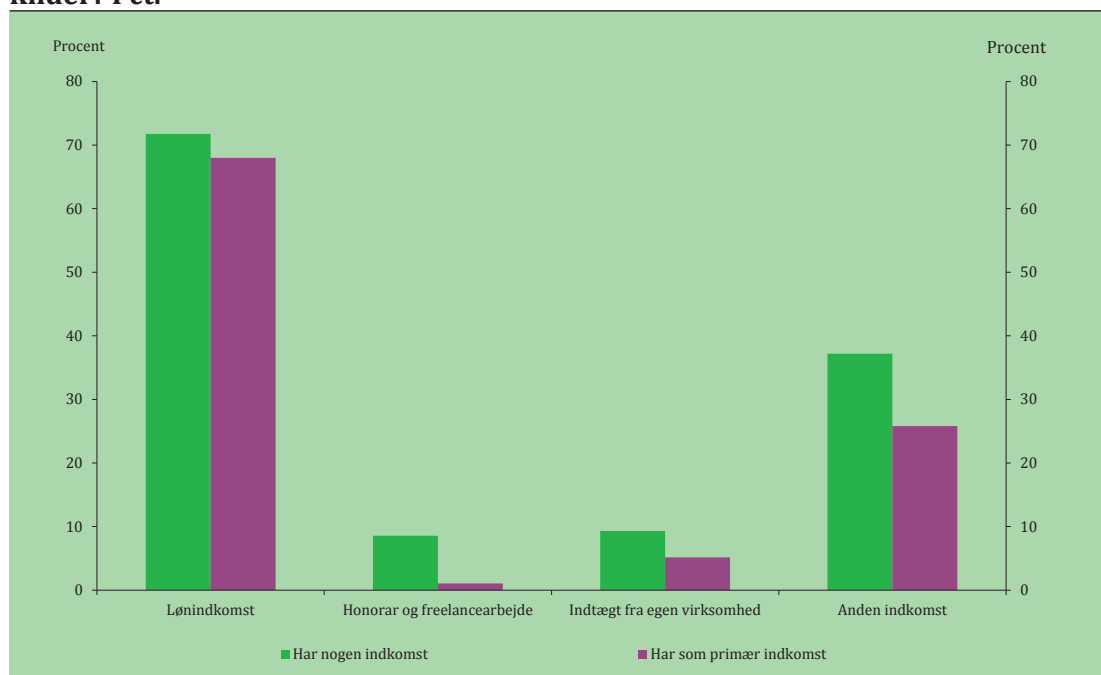
repræsentative i forhold til køn, alder, herkomst, uddannelse og indkomst. Undersøgelses data er efterfølgende koblet til relevante registervariable.

Former for beskæftigelse

I undersøgelsen er de forskellige former for beskæftigelse afdækket ved at spørge til, hvilke kilder personerne har indkomst fra. Der spørges konkret til, om man har lønindkomst fra ansættelse hos en arbejdsgiver (herefter kaldet lønindkomst), om man har modtaget honorar eller betaling for freelancearbejde (herefter kaldet honorarindkomst), om man har haft indtægt fra selvstændig virksomhed (herefter kaldet selvstændig virksomhed), og om man har haft anden indkomst, herunder overførselsindkomst og kapitalindkomst.

Der er ca. 9 pct. af de interviewede, som har modtaget honorar eller fået betaling for freelancearbejde indenfor de seneste 12 mdr., og ca. 9 pct. som har haft indtægt fra selvstændig virksomhed. 72 pct. har haft lønindkomst, *jf. figur A.2.1.*

Figur A.2.1. Har du indenfor de seneste 12 måneder haft indkomst fra følgende kilder? Pct.



Procentbase: 3.519 svar.

Anm. Der har været mulighed for flere svar. Derfor summer kolonnerne "har nogen indkomst" til mere end 100 pct.

Hvis man i stedet ser på, hvor mange personer der har deres primære indtægt fra de forskellige beskæftigelsesformer, tegner der sig et noget andeledes billede. 68 pct. har deres primære indkomst fra lønmodtagerbeskæftigelse, mens blot 1 pct. har deres primære indkomst fra honorar eller betaling for freelancearbejde, og 5 pct. har deres primære indkomst fra selvstændig virksomhed, *jf. figur A.2.1.*

Det vil sige, at ca. halvdelen af de selvstændige og ca. én ud af otte blandt honorarmodtagerne har denne beskæftigelsesform som deres primære indkomstgrundlag.

Kombinatører

En stor del af de beskæftigede kombinerer flere forskellige indtægtsformer. Dette er illustreret nedenfor, hvor der for modtagerne af hver indkomsttype er angivet, hvor mange der har denne indkomsttype som eneste indkomst, og hvor mange der kombinerer, *jf. tabel A.2.1.*

Den største enkeltgruppe i undersøgelsen er de rene lønmodtagere. 45 pct. af alle danskere i den arbejdsdygtige alder har lønindkomst fra et ansættelsesforhold som eneste indkomstgrundlag. Der er dog også en betydelig del af befolkningen, som kombinerer lønindkomst med andre indkomsttyper.

For honorarmodtagerne ses, at det er en meget lille andel af befolkningen, som ernærer sig udelukkende som honorarmodtagere eller freelancere. Denne gruppe udgør kun 0,2 pct. af undersøgelsen, hvilket står i kontrast til, at 9 pct. af befolkningen har modtaget honorarer eller betaling for freelancearbejde. Langt de fleste honorarmodtagere kombinerer således honorarindkomsten med andre indkomster. Dette er primært lønindkomst, men der er også en del honorarmodtagere, som kombinerer med overskud af selvstændig virksomhed eller anden indkomst såsom overførsels- eller kapitalindkomst.

Blandt de selvstændige er der en større andel end blandt honorarmodtagerne, som har indkomsttypen som eneste indkomst. Det er således 3,6 pct. ud af de samlede 9 pct. selvstændige, som udelukkende har indkomst i form af overskud fra egen virksomhed. Der er dog også omkring halvdelen af de selvstændige (4,4 pct. af de 9 pct.), som kombinerer overskud fra selvstændig virksomhed med lønindkomst.

Det kan endvidere bemærkes, at ca. 16 pct. af befolkningen i undersøgelsen angiver at have "anden indkomst", herunder overførselsindkomst eller kapitalindkomst, som eneste indkomsttype (ikke vist i tabellen).

Tabel A.2.1. Har du indenfor de seneste 12 måneder haft indkomst fra følgende kilder? Illustration af kombinationer af indkomst. Pct.

	Kun løn	Løn + Honorar.	Løn + Selvstændig	Løn + Anden indkomst.
Personer med lønindkomst	44,8	6,9	4,4	19,1
	Kun honorar	Honorar + Løn	Honorar + Selvstændig	Honorar + Anden indkomst
Personer med honorarindkomst	0,2	6,9	1,8	3,4
	Kun indkomst fra selvstændig virksomhed	Selvstændig + Løn	Selvstændig + Honorar	Selvstændig + Anden indkomst
Personer med indkomst fra selvstændig virksomhed	3,6	4,4	1,8	1,7

Anm.: Der har været mulighed for flere svar. Procentbase 3.519 svar.

Ud over at afdække, hvor mange personer der modtager hver af indkomsttyperne, er der i surveyen spurgt til den relative indkomstfordeling for de personer, der havde flere typer arbejdsindkomster (dvs. som lønmodtager, honorarmodtager og selvstændig virksomhed). Denne indkomstfordeling giver et indblik i afhængigheden af indkomsttyperne.

Blandt lønmodtagerne er der en stor andel på ca. 80 pct., som har deres hovedudkomme som lønmodtager, idet de har mere end 75 pct. af deres indkomst herfra, *jf. tabel A.2.2.*

Omvendt er det en meget lille gruppe, som har deres hovedudkomme fra honorar og freelancearbejde. Kun 5 pct. har mere end 75 pct. af deres indkomst fra honorar eller freelancearbejde, mens mere end halvdelen af alle honorarmodtagere har under 5 pct. af deres indkomst herfra. Blandt de selvstændige er der en stor gruppe på 48 pct. som har deres hovedudkomme fra selvstændig virksomhed, mens der også er en betydelig andel, som har under 25 pct. af deres indkomst fra selvstændig virksomhed.

Tabel A.2.2. Har du indenfor de seneste 12 måneder haft indkomst fra følgende kilder? Illustration af kombinationer af indkomst. Pct.

	Personer med lønindkomst	Personer med honorarindkomst	Personer med indkomst fra selvstændig virksomhed	Personer med overførsels- og kapitalindkomst
0-5 pct.	1	53	19	8
6-25 pct.	5	32	22	11
26-75 pct.	13	10	11	24
76-100 pct.	81	5	48	57
Total	100	100	100	100
Antal	2.539	294	347	1.137

Anm.: Procentbasen er antallet af personer med den respektive type indkomst. For personer, der kun har opgivet, at de har én type indkomst, er denne indregnet som 100 pct.

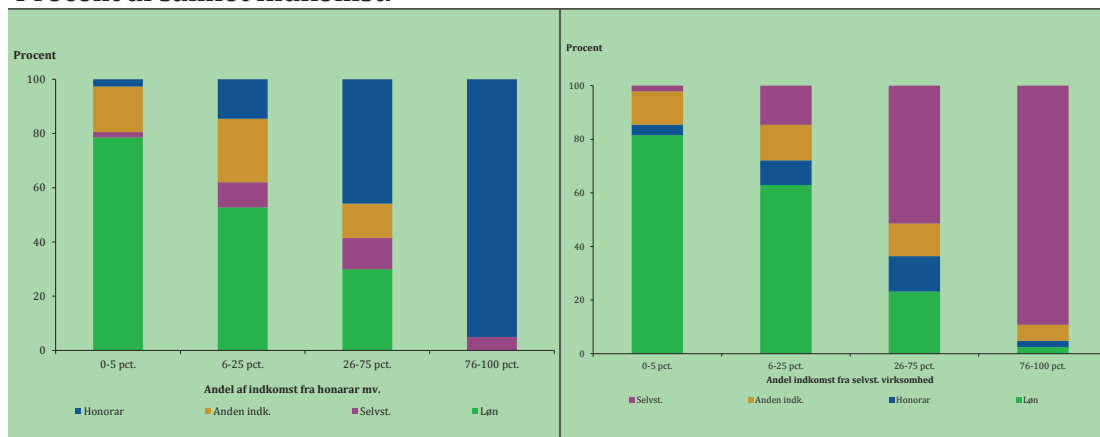
Som en yderligere uddybning af kombinationernes forhold, er der set på den relative fordeling af indkomsttypernes betydning for de personer, der kombinerer honorarindkomst og overskud fra selvstændig virksomhed med andre typer indkomst, *jf. figur A.2.2* nedenfor.

For honorarmodtagerne ses, at honorar typisk optræder som et lille supplement til lønmodtagerindkomst. For de grupper, der har en større andel af deres indkomst fra honorar, er honorarindkomsten i højere grad kombineret med overskud af egen virksomhed og med overførsels- eller kapitalindkomst.

For selvstændige ses et lignende mønster. For personer, der kombinerer indtægt fra egen virksomhed med andre indkomsttyper, er det i langt overvejende lønindkomst, der kombineres med og i mindre omfang honorar-, overførsels- eller kapitalindkomst. Det skal dog her bemærkes, at indtægten fra overskud generelt fylder mere i den samlede indkomst for de selvstændige, end honorarindtægten gør for honorarmodtagerne, og at

der er langt flere, som ernærer sig fuldt ud som selvstændige end som honorarmodtagere, jf. tabel A.2.1 og tabel A.2.2 ovenfor.

Figur A.2.2. Indkomstfordeling for personer med hhv. honorarindkomst og indkomst fra selvstændig virksomhed i kombination med andre indkomsttyper. Procent af samlet indkomst.



Procentbase: Antallet der har indkomst i det givne indkomstinterval, jf. tabel 2.

Anm.: Kun personer med hhv. honorarindkomst og overskud i kombination med andre indkomsttyper.

Kontraktforhold

For de, som har været ansat som lønmodtager og/eller modtaget honorar, er der i surveyen spurgt til deres kontraktforhold, jf. tabel A.2.3 og tabel A.2.4. Langt størstedelen af lønmodtagerne oplyser, at de har en kontrakt, men det kun gør sig gældende for halvdelen af honorarmodtagerne. Dette skal dog formentlig også ses i sammenhæng med, at honorarmodtagernes arbejde for en stor dels vedkommende er af meget begrænset omfang, jf. ovenfor.

For de honorarmodtagere, der har honorar- og freelancebeskæftigelse som hovedindkomst, er andelen, som har kontrakt med opdragsgiveren, højere (ca. 57 pct.). Dette tal er dog noget usikkert på grund af det lille antal personer.

Tabel A.2.3. Havde du en kontrakt med din arbejdsgiver/opdragsgiver?

	Personer med lønindkomst	Personer med honorarindkomst
Ja	92	38
Nej	6	56
Ved ikke	1	6
Sum	100	100
Procentbase	2.576	313

Procentbase: Antallet der har været ansat og modtaget løn fra en arbejdsgiver eller modtaget honorar eller fået betaling for freelancearbejde. Eventuelle afvigelser i summeringen skyldes afrundinger.

Tabel A.2.4. Hvilken type kontrakt havde du for din beskæftigelse eller indkomst?

	Personer med lønindkomst	Personer med honorar/ freelanceindkomst
Fast kontrakt (uden tidsbegrænsning)	83	25
Tidsbegrænset kontrakt (fx vikariat)	14	25
Projektansættelseskontrakt	2	30
Anden kontrakttype	4	26
Procentbase	2.385	124

Anm.: Muligt at vælge flere typer af kontrakter, hvorfor andelen ikke nødvendigvis summer til 100.
Procentbase: Antallet, der svarede ja til at have en kontrakt med arbejdsgiver/opdragsgiver.

De personer, der svarede ja til at have modtaget honorar eller fået betaling for freelancearbejde, er blevet spurgt til deres ret til løn under sygdom og ret til ferie i forhold til deres honorar- eller freelancebeskæftigelse *jf. tabel A.2.5.*

Endvidere er der spurgt til, om de arbejdede under en chef eller leder, som ledede eller kontrollerede arbejdet. Det er værd at bemærke, at en forholdsvis stor andel af honorarmodtagerne oplever, at de har ret til løn under sygdom og ferie, ligesom det er bemærkelsesværdigt, at 39 pct. oplever at arbejde under en chef eller leder, som leder eller kontrollerer arbejdet.

Tabel A.2.5. Hvilken type kontrakt havde du for din beskæftigelse eller indkomst?

	Arbejdede du under en chef eller leder, som ledede eller kontrollerede dit arbejde?	Havde du ret til løn under ferie eller feriepenge?	Havde du ret til løn under sygdom?
Ja	39	25	19
Nej	56	66	74
Ved ikke	5	9	8
Sum	100	100	100
Procentbase	313	313	313

Procentbase: Antallet der har modtaget honorar eller fået betaling for freelancearbejde. Eventuelle afvigelse i summeringen skyldes afrunding.

A-kassemedlemskab

Andelen af personerne med aktuelt medlemskab af en a-kasse er trukket fra DREAM-registret og koblet til survey-data. Det ses, at andelen af a-kassemedlemmer er højere blandt lønmodtagere end blandt honorarmodtagere og selvstændige, *jf. tabel A.2.6.* Selv om honorarmodtagere i vidt omfang kombinerer deres honorarindkomst med lønmodtagerindkomst, er de altså mindre tilbøjelige til at være medlem af en a-kasse end lønmodtagere som helhed.

Tabel A.2.6. A-kassemedlemsskab

	Ja	Nej	I alt	Antal
Lønmodtager	76	24	100	2.579
Honorarmodtager	65	35	100	311
Selvstændig	62	38	100	363

Anm.: Der har været mulighed for at afgive flere svar, så hver person kan have flere indkomsttyper. A-kasseoplysninger er registeroplysninger fra DREAM.

Tabel A.2.7. A-kassemedlemsskab for medlemmer af a-kasse, pct.

	Medlemsandel (1)	Lønmodtagere	Honorarmodtagere	Selvstændige
Akademikernes	10	12	16	12
Byggefagenes a-kasse	1	0	1	0
Børne- og Ungdomspædagoger (BUPL-A)	3	2	1	0
Din Sundhedsfaglige A-kasse (DSA)	4	5	5	2
Det Faglige Hus A-kasse	5	4	3	2
El-faget	1	1	2	0
Fag og Arbejde (FOA)	7	6	3	1
Faglig Fælles a-kasse (3F)	11	10	5	6
Frie Funktionærer (FFA)	1	2	1	1
Funktionærer og Servicefag	1	1	2	1
Funktionærer og Tjenestemænd (FTF-A)	6	7	8	6
Fødevarerforbundet (NNF)	1	1	0	0
Handels- og Kontorfunktionærer (HK)	9	12	9	4
Journalistik, Kommunikation og Sprog	1	1	5	2
Kristelig a-kasse	8	8	4	11
Ledere	5	5	3	5
Lærere (DLF-A)	3	4	5	1
Magistre (MA)	3	4	11	3
Metalarbejdere	3	3	1	1
Min a-kasse	3	3	4	4
Selvstændige (DANA)	1	1	1	8
Selvstændige Erhvervsdrivende (ASE)	7	3	5	28
Socialpædagoger (SLA)	2	1	2	1
Teknikere	1	2	1	0
Økonomer (CA)	3	3	2	2
Antal	2.190.869	2.047	216	228

Anm.: Kun personer der aktuelt er medlem af en a-kasse.

Anm.: Der har været mulighed for at afgive flere svar, så hver person kan have flere indkomsttyper.

Anm.: (1) Kolonnen angiver andel af samlet medlemstal, jf. Danmarks Statistiks opgørelse af forsikringsaktive. På grund af stikprøveusikkerheden stemmer gennemsnittet af kolonne 2 til 4 ikke nødvendigvis med kolonne 1.

A-kasseoplysninger i kolonne 2-4 er registeroplysninger fra DREAM.

A-kassemedlemmerne fordeler sig på a-kasserne som illustreret ovenfor, *jf. tabel A.2.7*. Det skal dog bemærkes, at disse andele for honorarmodtagere og selvstændige er behæftet med betydelig usikkerhed på grund af det lave antal respondenter.

Brug af dagpengesystemet og andre ydelser

Tilbøjeligheden til at gøre brug af dagpengesystemet er ikke væsentlig forskellig afhængig af, hvilken type indkomst man har haft. Dog er personer med overskud fra selvstændig virksomhed lidt mindre tilbøjelige til at gøre brug af dagpengesystemet end andre. 10 pct. af de selvstændige har således modtaget dagpenge i perioden 2014-2016 mod 16 pct. af lønmodtagerne og 15 pct. af honorarmodtagerne, *jf. tabel A.2.8*.

Dette kan også ses som en afspejling af, at tilbøjeligheden til at være medlem af en a-kasse er mindre blandt honorarmodtagere og selvstændige. Igen skal man dog huske, at der - særligt blandt honorarmodtagerne - er mange, som kun har honorar- og freelancearbejde som en begrænset biindtægt til lønindkomst eller anden indkomst.

Tabel A.2.8. Andel personer der har modtaget dagpenge mindst én uge i perioden 2014-2016, separat efter indkomsttype. Pct.

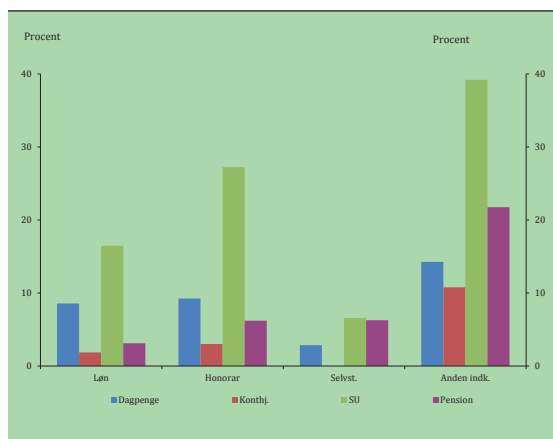
	Har modtaget dagpenge	Har ikke modtaget dagpenge	I alt	Antal
Lønindkomst	16	84	100	2.585
Honorar og freelance	15	85	100	313
Egen virksomhed	10	90	100	368
Andet	19	81	100	1.199

Anm.: Oplysninger om dagpenge er hentet fra DREAM-registeret og dækker perioden fra uge 1 2014 til og med uge 39 2016. Det er muligt at have mere end en indkomsttype.

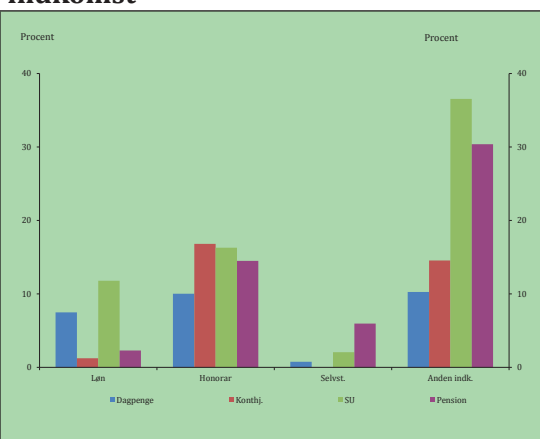
Hvis man ser mere generelt på brugen af offentlige ydelser blandt personer med forskellige indkomsttyper, ses overordnet, at honorarmodtagere er lidt mere tilbøjelige end lønmodtagere til at modtage kontanthjælp, SU eller pension/efterløn i samme år som deres beskæftigelse, mens personer med indkomst fra egen virksomhed generelt er mindre tilbøjelige til at modtage offentlige ydelser end andre, *jf. figur A.2.3 og figur A.2.4*.

Blandt de personer, der har indkomst fra egen virksomhed, ses således, at ca. 2 pct. har modtaget SU og 6 pct. pension eller efterløn, mens gruppen stort set ingen forekomst har af dagpenge og kontanthjælp. Blandt personer med lønindkomst ses tilsvarende, at ca. 7 pct. har modtaget dagpenge, 1 pct. kontanthjælp, 12 pct. SU og 2 pct. pension eller efterløn.

Figur A.2.3. Andel personer der har modtaget ydelse i det seneste år, separat efter indkomsttype, berørte



Figur A.2.4. Andel personer der har modtaget ydelse i det seneste år, separat efter indkomsttype, dominerende indkomst



Anm.: Oplysninger om ydelser er hentet fra DREAM-registeret og dækker perioden fra uge 40 2015 til og med uge 39 2016. Opgørelsen viser, om personen har modtaget ydelser i mindst én uge i perioden. Pension inkluderer efterløn, og kontanthjælp inkluderer alle kontanthjælpslignende ydelser. Det er muligt at have mere end én indkomsttype i figur A.2.3. I figur A.2.4 er det kun muligt at have én indkomsttype. Tallene for honorarmodtagere i figur A.2.4 skal tolkes med forsigtighed, da der kun indgår få personer (n=33).

Uddannelse

Der er forholdsvis mange med honorar- og freelanceindkomst blandt højtuddannede og blandt personer med en gymnasial uddannelse, *jf. tabel A.2.9*.

Den største andel honorarmodtagere findes blandt personer med en forskeruddannelse (23 pct. af disse har indkomst fra honorar- eller freelancebeskæftigelse, om end tallet er usikkert på grund af det lille antal). Blandt personer med lang videregående uddannelse har 17 pct. indkomst fra honorar- eller freelancebeskæftigelse. Indkomst fra egen virksomhed forekommer også forholdsvis hyppigt blandt personer med lange og korte videregående uddannelse (12 pct. har selvstændig virksomhed), men også blandt personer med erhvervsfaglige uddannelser (ligeledes 12 pct.). Blandt personer med grundskole som højeste fuldførte uddannelse er der ca. 5 pct., som har indtægt fra honorar eller freelancebeskæftigelse, og 7 pct. som har indtægt fra egen virksomhed. Det skal dog bemærkes, at der ikke er taget højde for evt. aldersforskelle imellem uddannelsesgrupperne, som også kan påvirke tilbøjeligheden til at have forskellige indkomsttyper.

Table A.2.9. Andel personer med forskellige indkomsttyper, separat efter højest fuldførte uddannelse. Pct.

	Løn	Honorar og freelance	Egen virksomhed	Andet	Antal
Grundskole	60	5	7	51	685
Almengymnasiale uddannelser	74	17	8	66	266
Erhvervsfaglige praktik- og hovedforløb	71	5	12	27	1.050
Korte videregående uddannelser	78	5	12	20	206
Mellemlange videregående uddannelser	84	10	8	21	593
Lange videregående uddannelser	87	17	12	21	377
Bachelor	71	13	4	58	106
Erhvervs-gymnasiale uddannelser	82	15	10	52	95
Forskeruddannelser	99	23	8	3	31
Total	72	9	10	37	3.409

Anm.: Oplysninger om uddannelse er hentet fra Danmarks Statistiks uddannelsesregister. Det er muligt at have mere end en indkomstype.

Definition af selvstændig erhvervsvirksomhed og lønmodtagere i skattesystemet

Selvstændig virksomhed

Skattelovgivningen indeholder ikke en egentlig definition af begrebet selvstændig erhvervsvirksomhed. Der er tale om et konkret skøn i hvert tilfælde.

Selvstændig erhvervsvirksomhed er karakteriseret ved, at der for egen regning og risiko udøves virksomhed af økonomisk karakter med det formål at opnå et overskud.

Virksomheden udøves nogenlunde regelmæssigt og gennem en ikke helt kort periode, og virksomheden må ikke være af underordnet omfang (intensitet og rentabilitet).

Lønmodtager

Skattelovgivningen indeholder ikke en egentlig definition af lønmodtagerbegrebet. Der er tale om et konkret skøn i hvert tilfælde. En lønmodtager er fx karakteriseret ved, at der er en indkomstmottager (lønmodtageren) og en hvervgiver, hvor fx:

- Hvervgiver fastsætter instrukser for arbejdets udførelse.
- Indkomstmottageren har udelukkende eller i overvejende grad samme hvervgiver.
- Der er indgået aftale mellem hvervgiveren og indkomstmottageren om løbende arbejdsydelse.
- Hvervgiveren fastsætter arbejdstiden.
- Indkomstmottageren har ret til opsigelsesvarsel.

Ikke-erhvervsmæssig virksomhed

Afgrænsningen mellem erhvervsmæssig virksomhed og ikke-erhvervsmæssig virksomhed sker ved en samlet, konkret vurdering efter en række kriterier, fx:

- Om der er udsigt til, at virksomheden vil give overskud (blive rentabel).

- Om virksomheden har den fornødne intensitet og seriøsitet.
- Om ejeren har de nødvendige forudsætninger for at drive virksomheden, og om virksomheden har en naturlig sammenhæng med skatteyderens eventuelle øvrige indtægtsgivende erhverv.

Hvis bl.a. ovenstående ikke er gældende, vil der oftest være tale om ikke-erhvervsmæssig virksomhed.

Tabel A.3.1. Beskatning og fradrag.

	Beskatning af lønindkomst	Hobbyvirksomhed/ honorarvirksomhed	Beskatning af selvstændig erhvervsvirksomhed
Beskatning	Beskattes efter personskattelovens regler	Beskattes efter personskattelovens regler	Kan beskattes efter personskattelovens regler eller efter reglerne i virksomhedsskatteloven
Fradrag	Fradrag for visse lønmodtagerudgifter, der overstiger 5.800 kr. (2016)	Fradrag for driftsudgifter. Ikke fradrag for etableringsomkostninger. Dog evt. afskrivningsadgang	Fradrag for driftsudgifter. Ikke fradrag for etableringsomkostninger. Dog evt. afskrivningsadgang
Fradragsværdi	Ligningsmæssigt fradrag	Fradrag i personlig indkomst	Fradrag i personlig indkomst
Underskud	Ikke relevant	Underskud kan fremføres til modregning i senere års indkomst. Underskud kan ikke modregnes i anden indkomst	Underskud ved erhvervsvirksomhed kan modregnes i anden personlig indkomst, fx lønindkomst. Fremførselsadgang
Virksomhedsordning		Kan ikke anvendes	Kan anvendes

Liste over aktiviteter, der er fritidsbeskæftigelse

Listen over aktiviteter, der anses som fritidsbeskæftigelse tager udgangspunkt den eksisterende liste over aktiviteter, der ikke er omfattet af tidsbegrænsningen. Listen er dog forenklet.

Med en ændret definition af, hvad der forstås ved selvstændig virksomhed, vil nogle af aktiviteterne ikke længere blive anset for selvstændig virksomhed, men derimod som fritidsbeskæftigelse. Fritidsbeskæftigelse er ikke omfattet af tidsbegrænsningen, men der sker modregning i dagpengene. Disse behøver derfor ikke længere fremgå af listen. Desuden er kravene til deltidslandbrug forenklet og gjort objektive.

1. Deltidslandbrug, hvis

- personen har sin bopæl på landbruget,
- personen har drevet deltidslandbruget forud for ledigheden,
- deltidslandbruget ikke udvides under ledigheden,
- der som udgangspunkt ikke er ansat arbejdskraft,
- personen har skriftligt på tro og love erklæret at stå fuldt til rådighed for arbejdsmarkedet som lønmodtager, og
- personen har i gennemsnit haft mindst 130 timers lønmodtagerarbejde pr. måned inden for 6 måneder umiddelbart før ledighed eller har en samlet indtægt (A- og B-indkomst og overskud) på 218.000 kr. i det seneste afsluttede indkomstår op til ledighed og ikke har modtaget dagpenge.

2. Drift af én udlejningsejendom med op til 10 lejemål. Personen må kun i mindre omfang personligt udføre administration, små reparationer og viceværtfunktioner.

3. Fredskov på højst 5 hektar. Fredskoven skal ligge på medlemmets faste bopæl eller fritidsbopæl.

4. Egen vindmølle, eget solcelleanlæg eller lignende vedvarende energikilder, når personens arbejde herved er helt ubetydeligt.

5. Biavl med højst 15 bistader.

