Handbogsret 2

Betænkning
fra

Udvalget om reform af reglerne om arbejdsløshedsforsikring af selvstændige erhvervsdrivende

et. 2
DET JURIDISKE
LABORATORIUM
VED
KØBENHAVNS UNIVERSITET

BETÆNKNING NR. 1149

SEPTEMBER 1988

DET JURIDISKE
LABORATORIUM
VED
KØBENHAVNS UNIVERSITET

trykt på genbrugspapir

ISBN 87-503-7499-0
Stougaard Jensen/København
Af 05-430-bet.

INDHOLDSFORTEGNELSE

Kapitel 1 Side

INDLEDNING

1. Udvalgets kommissorium.....
2. Udvalgets sammensætning.....8
3. Redegørelse for udvalgsarbejdet og resume af betænkningens indhold.....9

Kapitel 2

ANALYSE AF MEDLEMSKREDSEN

1. Indledning.....15
2. Analysens grundlag.....15
3. Udviklingen i antal medlemmer i ASE og DANA.....15
4. Antal medlemmer fordelt på alder.....16
5. Antal medlemmer fordelt på erhvervsgrupper.....18
6. Antallet af ledige medlemmer fordelt på alder og erhverv.....19
7. Antal medarbejdende ægtefæller fordelt på alder og erhverv.....21
8. Antal efterlønsmodtagere fordelt på alder og erhverv.....24
9. Antal ledige lønmodtagere omfattet af det skærpede arbejdskrav.....25
10. Medlemsanciennitet ved ledighedens indtræden.....26
11. Dagpengesatsen.....26

Kapitel 3 Side

GÆLDENDE REGLER

1. Trier-udvalget og 1976-loven 27

2. Administrative forskrifter indtil 1985 29

3. Regel saneringsprojekt et 31

4. Regler/praksis ved reformudvalgets nedsættelse 32

4.1. Personkredsen 32
4.2. Betingelser for optagelse 33
4.3. Bevarelse af medlemskab 34
4.4. Ret til dagpenge 34
4.4.1. Ventetid 34
4.4.2. Arbejdsbetingelser 34
4.4.3. Ledighed 35
4.4.4. Bibeskæftigelse ved selvstændig virksomhed 36
4.4.5. Supplerende dagpenge 36
4.4.6. Fyldestgørende grund til arbejdsophør 37
4.5. Beregning af dagpenge 37
4.6. Feriedagpenge 39
4.7. Efterløn 40
4.8. Delpension. Samspillet mellem reglerne om arbejdsløsheds-forsikring og delpension 43
4.9. Iværksætterydelse 44

5. Reglerne i Sverige 46

Kapitel 4

DRØFTELSE AF PRINCIPPER OG BEGREBER

1. Forsikringsprincippet 55

2. Forsikringskategorier 57

3. Individual princippet 60

4. Parallelitet 64

Side

5. Selvstændig erhvervsdrivende 65

6. Midlertidighedsbegrebet 68

7. Ledighedsbegrebet 69

8. Rådighedsbegrebet 70

9. Grundsætningen om, at dagpenge ikke kan udbetales, når ledigheden skyldes medlemmets egne forhold (fyldestgørende grund til arbejdsophør) 72

10. Efterlønsordningen som arbejdsmarkedspolitisk foranstaltning for selvstændige erhvervsdrivende 73

11. Dokumentations- og kontrolmuligheder 7k

Kapitel 5

DRØFTELSE AF FORSLAG

1. Indledning .....

2. Udøvelse af selvstændig erhvervsvirksomhed som forsikrings-grundlag 80

2.1. Forslag til generel definition af udøvelse af selvstændig erhvervsvirksomhed 80

2.2. Forslag vedrørende påbegyndelsestidspunktet for udøvelse af selvstændig erhvervsvirksomhed 86

2.3. Forslag til ændring af § 41, stk. 1, nr. 3 d) 88

2.4. Forslag vedrørende medarbejdende ægtefæller 89

2.5. Forslag vedrørende medlemmer, der er beskæftiget i samleverens virksomhed 93

2.6. Forslag vedrørende medlemmer, der er beskæftiget i det selskab, hvori de er kapitalindehavere 99

2.7. Forslag vedrørende administrerende direktører 104

2.8. Bestyrelsesmedlemmer, der ikke ejer kapital i selskabet 106

2.9. Forslag vedrørende medlemmer, der har freelance-beskæftigelse 107

3. Forslag vedrørende bibeskæftigelse 111

Side

4. Forslag vedrørende forsikringskategorier 116

4.1. Forslag vedrørende deltidsforsikring 116

4.2. Forslag vedrørende kombinationsforsikring (for medlemmer, der sideløbende har lønarbejde og selvstændig virksomhed) 120

4.3. Forslag vedrørende gradueret forsikring 128

5. Forslag vedrørende ophør med drift af selvstændig virksomhed 130

5.1. Forslag vedrørende ophør mere end midlertidigt, jf. arbejdsløshedsforsikringslovens § 57, stk. 3 130

5.2. Forslag vedrørende dagpenge under midlertidigt ophør 137

6. Forslag vedrørende beregning af dagpenge 148

7. Forslag vedrørende efterløn 160

8. Forslag vedrørende fyldestgørende grund til arbejdsophør (karantæne ved selvforskyldt ledighed) efter arbejdsløshedsforsikringslovens § 63, stk. 1, nr. 2 163

9. Forslag vedrørende feriedagpenge 171

Kapitel 6

UDVALGETS MODELFORSLAG

1. Indledning 173

2. Direktoratets og departementets modelforslag 174

3. ASE's modelforslag 187

4. DANA's modelforslag 194

Betænkningen indeholder til sidst som bilag en detaljeret oversigt vedrørende samtlige de drøftede forslag.

Kapitel 1

INDLEDNING

1. Udvalgets kommissorium

Udvalget blev nedsat af arbejdsministeren den 18. august 1987 med følgende kommissorium:

"Reglerne om arbejdsløshedsforsikring for selvstændige erhvervsdrivende blev indført i 1976 som en nydannelse.

Det var ved nydannelsen tilstræbt, at reglerne i videst muligt omfang svarede til reglerne for lønmodtagere, selv om lønmodtageres og selvstændige erhvervsdrivendes forhold og forsikringssystemets kontrolmuligheder over for de to grupper er vidt forskellige.

Reglerne for selvstændige erhvervsdrivende har givet en række problemer i praksis. Disse problemer er blevet forstærket ved en række ændringer i arbejdsløshedsforsikringslovgivningen og en stærkt stigende tilgang til arbejdsløshedskasserne for selvstændige erhvervdrivende.

På denne baggrund, udviklingen i øvrigt og erfaringerne fra Direktoratet for Arbejdsløshedsforsikringens igangværende regelsaneringsarbejde, er der fundet behov for en nyvurdering af principperne i arbejdsløshedsforsikringslovens regler for selvstændige erhvervsdrivende.

Udvalget anmodes derfor om at komme med forslag til en model for arbejdsløshedsforsikring af og efterløn til selvstændige erhvervsdrivende, der i højere grad end den gældende ordning tager hensyn til selvstændige erhvervsdrivendes særlige forhold. Det skal i denne forbindelse overvejes, om der bør udarbejdes et særskilt afsnit i arbejdsløshedsforsikringsloven om selvstændige erhvervsdrivende.

Modellen skal udformes således, at der ikke bliver tale om en erhvervsstøtteordning.

Udvalgets model bør udmøntes i et lovforslag.

Udvalget anmodes om at afgive betænkning inden 1. juni 1988."

Fristen for afgivelse af betænkning er senere blevet forlænget til den 15. september 1988.

2. Udvalgets sammensætning

Udvalget fik følgende sammensætning:

Formand:

Kontorchef Birger Stein.

Medlemmer:

Udpeget af Arbejdsløshedskassen for Selvstændige Erhvervdrivende (ASE):

Direktør Preben Nielsen.
Advokat, dr. jur. Jørgen Hansen.

Udpeget af Danske Næringsdrivendes Arbejdsløshedskasse (DANA):

Direktør Niels Jørgen Christensen.

Formand Erling Vittrup.

Udpeget af Arbejdsløshedskassernes Samvirke:

Forretningsfører Carl Stisen.

Udpeget af arbejdsministeriet:

Fuldmægtig Inge Christoffersen.

Udpeget af Direktoratet for Arbejdsløshedsforsikringen:

Kontorchef Vibeke Dalbro,
Fuldmægtig Karen Morsbøl.

Formand i DANA, Erling Vittrup, blev den 22. januar 1988 afløst af næstformand (nu formand) Tage Andresen.

Sekretariatschef i ASE, Ines Wandel, indtrådte den 15. april 1988 i stedet for afdøde advokat, dr. jur. Jørgen Hansen.

Kontorchef Steen Sahl Christensen, DANA, og fuldmægtig Michael Berg, ASE, har deltaget i enkelte af møderne.

Udvalgets sekretariat har haft følgende sammensætning:

Direktoratet for Arbejdsløshedsforsikringen:

Fuldmægtig Lone Helder (sekretariatsleder).
Fuldmægtig Karen Hellen Andersson.
Fuldmægtig Vibeke Rathje.
Fuldmægtig Merete Leerbeck.
Fuldmægtig Svend Christian Thomsen.
Sekretær Søren Balslev.

Arbejdsministeriet:

Fuldmægtig Hanne Rathsach.

3. Redegørelse for udvalgsarbejdet og oversigt over betænkningens indhold

3.1. Efter kommissoriet har det påhvilet udvalget at komme med forslag til en model for arbejdsløshedsforsikring af og efterløn til selvstændige, der i højere grad end den gældende ordning tager hensyn til selvstændige erhvervsdrivendes særlige forhold. Udvalget har derfor fundet det nødvendigt med en generel drøftelse af principperne bag de gældende regler for selvstændige erhvervsdrivende, inden der blev taget fat på selve forslagsfasen.

3.2. I **kap.** 2 er der med udgangspunkt i talmateriale fra ASE og DANA foretaget en analyse af udviklingen i medlemskredsens antal og sammensætning.

Den historiske udvikling og forskellene mellem reglerne for lønmodtagere og selvstændige erhvervsdrivende er nærmere beskrevet i **kap.** 3.

Udvalget har endvidere indhentet oplysninger om arbejdsløshedsforsikringssystemerne i andre lande. Herunder er særligt gennemgået ordningen for selvstændige erhvervsdrivende i Sverige, der i flere henseender har lighedspunkter med det danske system.

1.3.3.

3.3. Principperne for arbejdsløshedsforsikring af selvstændige erhvervsdrivende og udvalgets drøftelser heraf er gennemgået i **kap.** 4.

Der har i udvalget været enighed om, at det overordnede forsikringsprincip skal bevares, medens der har været uenighed om rækkevidden af princippet.

Udvalget har i tilknytning hertil drøftet udvikling af bedre forsikringsmuligheder for deltidsarbejdende selvstændige erhvervsdrivende, herunder forsikring af samtidig deltids lønarbejde og deltids selvstændig virksomhed.

På baggrund af folketingets beslutning af 14. maj 1987 har udvalget endvidere drøftet betydningen af individualprincippet i arbejdsløshedsforsikringssystemet. Udvalget kan tilslutte sig, at individualprincippet finder anvendelse i størst muligt omfang, men finder, at der ved udarbejdelse af detailforslag bør foretages en afvejning af konsekvenserne og behovet for eventuelle modifikationer i særlige tilfælde.

Den overvejende del af udvalget har ikke fundet, at der bør udarbejdes et særskilt afsnit i arbejdsløshedsforsikringsloven om selvstændige erhvervsdrivende.

Under udvalgets drøftelser heraf har det synspunkt været fremført, at samme regelsæt i videst muligt omfang skal finde anvendelse for både lønmodtagere og selvstændige.

Et andet synspunkt har været, at parallelitetsbetragtningen ikke må udgøre en hindring for udarbejdelse af regler, der tager hensyn til de selvstændiges særlige vilkår.

Lovens begreb "udøvelse af selvstændig erhvervsvirksomhed" har været genstand for indgående drøftelser i udvalget.

Udvalget nedsatte i den forbindelse en arbejdsgruppe. Arbejdsgruppen skulle særligt undersøge mulighederne for en afgrænsning af de medlemmer, der på grund af deres beskæftigelsesvilkår vanskeligt kan rubriceres som enten lønmodtagere eller selvstændige erhvervsdrivende. Repræsentanter for Journalisternes Arbejdsløshedskasse og Reprofagets Arbejdsløshedskasse har deltaget i dette arbejde.

Arbejdsgruppen har holdt 6 møder og afsluttede sit arbejde med en rapport den 28. juli 1988.

Begrebet "udøvelse af selvstændig erhvervsvirksomhed" har en særskilt betydning i relation til arbejdsløshedsforsikringsloven. Dette får især konsekvenser ved optagelse i forsikringen og dagpengerettens indtræden, hvorfor det er udvalgets opfattelse, at begrebet bør søges afgrænset mere klart.

Udvalget har samtidig peget på, at optagelsesbestemmelsen i arbejdsløshedsforsikringslovens § 41, stk. 1, nr. 3 d, generelt er for upræcis.

Udvalget har lagt vægt på, at forsikringen ikke må have karakter af en erhvervsstøtteordning, hvorfor udvalget har fundet, at det fortsat må være en betingelse for optagelse i forsikringen, at selvstændig virksomhed udøves mere end midlertidigt, og at selvstændige alene kan opnå dagpengeret, når de ophører mere end midlertidigt med drift af selvstændig virksomhed.

For så vidt angår det særlige ledighedsbegreb for selvstændige har der været enighed om, at videre regeldannelse på dette område som udgangspunkt måtte afvente erfaringerne med direktoratets nye ophørsbekendtgørelse (bekendtgørelse nr. 272 af 25. april 1988). Der har i udvalget været udtrykt generel tilfredshed med de nye regler, der giver en bedre retsstilling for medlemmerne og et lettere administrerbart regelsæt at arbejde med for kasserne.

I afsnittet om rådighedsbegrebet gennemgås begrebets sammenhæng med ledighedsbegrebet og de særlige konsekvenser, som samspillet herimellem kan få for selvstændige.

Udvalget har fundet, at der som udgangspunkt må gælde samme rådighedsbegreb for ledige selvstændige som for ledige lønmodtagere, men at det ved regeldannelsen samtidig vil være ønskeligt at undgå samspilsproblemer.

For så vidt angår betydningen af karantænereglen i arbejdsløshedsforsikringslovens § 63, stk. 1, nr. 2, har der i udvalget været enighed om, at reglen oprindelig er udarbejdet uden hensyntagen til selvstændige erhvervsdrivendes særlige forhold.

Udvalget har fundet det afgørende at lægge til grund, at selvstændige erhvervsdrivende ikke har samme dokumentationsmuligheder som lønmodtagere. Systemet skal derfor passe på ikke at gå for vidt i sine dokumentationskrav, således at det bliver ulige sværere for selvstændige at opnå ret til samme ydelser som lønmodtagere.

Der har i udvalget særligt været peget på, at kontrollen i øget omfang kunne ske efterfølgende via rådighedsreglerne.

3.4. Kap. 5 indeholder en gennemgang af de forslag, der har været drøftet i udvalget i forlængelse af udvalgets principdrøftelser.

Repræsentanterne for ASE, DANA og Arbejdsløshedskassernes Samvirke har fundet, at det gældende system i princippet burde opretholdes, og at opgaven måtte bestå

1.3.5.

i at foreslå justeringer/ændringer af de gældende regler, således at reglerne for selvstændige erhvervsdrivende i øget omfang kom til at svare til reglerne for lønmodtagere.

Direktoratets og departementets repræsentanter har også ønsket at drøfte mere vidtgående ændringer, der primært tager hensyn til de selvstændige erhvervsdrivendes særlige forhold.

Der har i udvalget været enighed om behovet for klare og let administrerbare regler.

Udvalget har drøftet såvel forslag til væsentlige ændringer af systemet som forslag til ændringer inden for rammerne af det gældende system.

Det har også haft betydning for karakteren af de fremsatte forslag, at direktoratet gennem et igangværende regelsaneringsprojekt har udsendt nye regler på væsentlige områder, der har løst en række af problemerne for de selvstændige erhvervsdrivende. Udvalget har således anvendt relativt meget tid på at drøfte de regelområder, der ikke har været behandlet i direktoratets regelsaneringsprojekt.

Dette gælder specielt indkredsningen af begrebet udøvelse af selvstændig erhvervsvirksomhed og betydningen heraf for en række særgrupper.

Blandt de forslag til mere væsentlige ændringer, der ikke er blevet medtaget i udvalgets modelforslag (kap. 6) kan nævnes:

deltidsforsikring for selvstændige

gradueret forsikring med 3 forsikringskategorier

faste dagpengesatser, hvis størrelse afhænger af varigheden af medlemmets drift af selvstændig virksomhed kombineret med medlemsancienniteten.

Som bilag til betænkningen er der udarbejdet et katalog over samtlige forslag i kap. 5.

3.5. Udvalgets forslag til ændring af reglerne for arbejdsløshedsforsikring af selvstændige erhvervsdrivende fremgår af **kap.** 6.

Det har ikke været muligt at opnå enighed i udvalget om én, sammenhængende model, hvorfor der ikke er udarbejdet et lovforslag. Repræsentanterne for direktoratet og departementet, repræsentanterne for ASE og repræsentanterne for DANA har udarbejdet hver sin model, som har det tilfælles, at de stort set holder sig inden for det

gældende systems rammer. Som det fremgår af modellerne, har der dog været hel eller delvis enighed om en lang række af forslagene.

Modellerne indeholder bl.a. forslag om:

- indskærpelse af, at kun væsentlig, selvstændig erhvervsudøvelse kan accepteres som forsikringsgrundlag og til optjening af arbejdskravet
- klarere afgrænsning af begrebet udøvelse af selvstændig erhvervsvirksomhed
- ophævelse af det skærpede arbejdskrav for medlemmer, der driver selvstændig virksomhed som bibeskæftigelse
- forsøg på at opbygge en kombineret forsikring for personer, der har valgt at basere deres indtægt på delvis lønarbejde og delvis selvstændig virksomhed
- lettere adgang til at opnå dagpengeret og til at gå på efterløn ved ophør med arbejde i ægtefælles virksomhed
- indførelse af begrænset adgang til at modtage dagpenge under midlertidigt ophør af selvstændig virksomhed
- fastsættelse af generel mindstesats ved beregning af dagpenge og efterløn for selvstændige erhvervsdrivende
- øget incitament - gennem beregningsreglerne - for igangsættere til at påbegynde en virksomhed og til at undlade at ophøre i utide
- ophævelse af reglerne om selvforskyldt arbejdsophør (karantæneregler) for selvstændige erhvervsdrivende (finansieres gennem et større krav til medlemsanciennitet).

Det er udvalgets opfattelse, at forslagene vil løse en væsentlig del af de selvstændige erhvervsdrivendes problemer, og at forslagene dermed opfylder kommissoriets krav om en model, der i højere grad end den gældende ordning tager hensyn til de selvstændige erhvervsdrivendes særlige forhold.

Repræsentanten for Arbejdsløshedskassernes Samvirke har ikke kunnet tilslutte sig en sammenhængende model, hvorfor bemærkningerne til de enkelte forslag alene fremgår af kap. 5.

Udvalget har holdt i alt 19 møder.

1.3.5.

Med afgivelse af denne betænkning anser udvalget sit arbejde for afsluttet.

København, september 1988

Tage Andresen	Niels Jørgen Christensen	Inge Christoffersen
Vibeke Dalbro	Karen Morsbøl	Preben Nielsen
Birger Stein	Carl Stisen	Ines Wandel

Karen Hellen Andersson
Søren Balslev
Lone Helder (sekretariatsleder)
Merete Leerbeck
Vibeke Rathje
Hanne Rathsach
Svend Christian Thomsen

Kapitel 2

ANALYSE AF MEDLEMSKREDSEN

1. Indledning

Grundlaget for analysen er statistiske oplysninger fra ASE og DANA om udviklingen af antal medlemmer, aldersmæssig fordeling, erhvervsgrupper, antal ledige samt oplysninger om medarbejdende ægtefæller, efterlønsmodtagere og dagpengesatsen.

Talmaterialet er opgjort pr. . april 1988.

Det bemærkes, at der ved det statistiske materiale fra ASE og DANA er anvendt forskellige udgangspunkter for datagrundlaget, hvorfor det har været nødvendigt at opstille tabeller for henholdsvis ASE og DANA, der ikke på alle punkter er umiddelbart sammenlignelige og derved behæfter analysen med nogen usikkerhed.

I pkt. 9 belyses kort forholdene omkring medlemmer af lønmodtagerkasserne, der har selvstændig virksomhed som bibeskæftigelse, på baggrund af oplysninger fra Arbejdsløshedskassernes Samvirke.

2. Analysens grundlag

Analysen omfatter 148.067 personer, der er medlemmer af ASE eller DANA, hvoraf 7.256 (4,9%) er ledige og 6.405 (4,3%) er efterlønsmodtagere.

3. Udviklingen i antal medlemmer i arbejdsløshedskasserne for selvstændige erhvervsdrivende

Tabel 1: Antal medlemmer fordelt på ASE og DANA pr. 31. december 1977 - 1. april 1988

År	ASE	DANA	I alt	Årlig stigning
Pr. 31.12.77	19.180	4.727	23.907	
- 31.12.78	32.506	6.750	39.256	15.349
- 31.12.79	43.208	8.422	51.630	12.374
- 31.12.80	55.486	12.518	68.004	16.374
- 31.12.81	71.229	17.802	89.031	21.027
- 31.12.82	83.659	24.766	108.425	19.394
- 31.12.83	87.623	29.428	117.051	8.626
- 31.12.84	90.334	34.775	125.109	8.056
- 31.12.85	95.312	36.333	131.645	6.536
- 31.12.86	103.062	36.904	139.966	8.321
- 31.12.87	110.417	35.998	146.415	6.449
- 01.04.88	112.287	35.780	148.067	

2.4.

Tabel 1 viser, at der har været en markant stigning i antallet af selvstændige erhvervsdrivende, der har ladet sig arbejdsløshedsforsikre, siden der blev etableret arbejdsløshedsforsikring for selvstændige erhvervsdrivende i 1976.

Udviklingen i medlemsantallet overgår således langt forventningerne i bemærkningerne til lovforslaget om indførelse af arbejdsløshedsforsikring for selvstændige erhvervsdrivende vedrørende de økonomiske og administrative konsekvenser, hvor der med udgangspunkt i svenske erfaringer om medlemstilslutning - som kun med betydelige forbehold kan overføres til danske forhold - blev anslået et samlet medlemstal efter nogle års forløb på ca. 10.000.

Medlemsudviklingen skal ses i sammenhæng med, at Danmarks Statistik for 1986 har opgjort antallet af selvstændige erhvervsdrivende til i alt 287.932. Sondringen mellem selvstændige og lønmodtagere har her været et spørgsmål om, hvilken indkomstart der er den største.

4. Antal medlemmer fordelt på alder

Tabel 2a: Medlemsfordeling på alder, ASE

Alder/år	Antal
Under 25 år	1295
25 - 30 år	6467
31 - 35 år	9145
36 - 40 år	13445
41 - 45 år	18442
46 - 50 år	18907
51 - 55 år	19328
56 - 59 år	11371
60 -	13887
1 alt	**112287**

Tabel 2b; Medlemsfordeling på alder, DANA

Alder/år	Antal
18 - 22 år	94
23 - 27 år	790
28 - 32 år	2007
33 - 37 år	3085
38 - 42 år	4893
43 - 47 år	6433
48 - 52 år	6521
53 - 57 år	5884
58 - 62 år	3724
63 -	2349
I alt	35780

Tabellerne 2a og 2b viser, at aldersgruppen omkring de 40-55 årige udgør den største medlemsgruppe. Det kan dog ikke af materialet udledes, om dette f.eks. skyldes, at medlemmerne først etablerer sig som selvstændige i denne alder, eller om dette skyldes, at medlemmerne først ønsker at forsikre sig mod arbejdsløshed - eventuelt med henblik på efterløn - i denne alder.

ASE har oplyst, at der kan spores en tendens til, at også de yngre aldersgrupper lader sig forsikre, hvilket kan have sammenhæng med den større udbredelse af arbejdsløshedsforsikringen for selvstændige og den generelle økonomiske udvikling i samfundet for selvstændige erhvervsdrivende.

2.5.

5. Antal medlemmer fordelt på erhvervsgrupper

Tabel 3a: Medlemsfordeling på erhvervsgrupper/sektioner, ASE

	Erhvervsgruppe	Antal
Sektion 1:	Butikshandelens Fællesråd	20840
Sektion 2:	Håndværksrådet	36897
Sektion 3:	Landboforeninger	18045
Sektion 4:	Dansk Fiskeriforening	2297
Sektion 5:	Benzinforhandlere	1560
Sektion 6:	Liberale Erhverv	10118
Sektion 7:	Øvrige Selvstændige	22529
	I alt	112287

Tabel 3b: Medlemsfordeling på erhvervsgrupper, DANA

	Erhvervsgruppe	Antal
0.		309
1.	Landbrug - Fiskeri - Skovbrug	4208
2.	Varia (Opsamlingsgruppe)	417
3.	Fremstillingsvirksomhed - Forarbejdning	5058
4.	Hotel - Restauration	3402
5.	Bygge- & anlægsvirksomhed	5350
6.	Handel - Omsætning	8795
7.	Transport	3339
8.	Liberale erhverv	2326
9.	Service	2576
	1 alt	35780

Det fremgår af tabel 3a og 3b, at de to største grupper af medlemmer er fordelt på erhvervsgrupperne håndværk/byggeri & anlægsvirksomhed og butikshandel/handel-omsætning.

Det kan dog ikke af materialet udledes, hvorvidt disse erhvervsgrupper lader sig arbejdsløshedsforsikre i større omfang end andre erhvervsgrupper, idet der ikke indgår materiale vedrørende det samlede antal personer, der driver selvstændig virksomhed inden for de pågældende erhvervsgrupper. Endvidere kan det ikke udledes, hvorvidt bestemte

erhvervsgrupper lader sig forsikre, f.eks. fordi dette er mere udbredt blandt disse erhvervsgrupper, eller fordi specielle erhvervsgrupper løber større risiko for arbejdsløshed.

6. Antallet af ledige medlemmer fordelt på alder OR erhverv

Den totale ledighedsprocent udgør for henholdsvis ASE og DANA 4,7% og 5,6%. Det procentvise antal ledige er således nogenlunde lige stort hos de 2 kasser. Til sammenligning bemærkes det, at 9% (sæsonkorrigeret 8,5%) af den samlede arbejdstyrke var ledige i april måned 1988.

Tabel fra: Antal ledige medlemmer fordelt på alder, ASE

Alder/år	Antal	Ledige (%)
Under 25 år	1295	58 (4,5)
25 - 30 år	6467	234 (3,6)
31 - 35 år	9145	312 (3,4)
36 - 40 år	13445	367 (2,7)
41 - 45 år	18442	473 (2,6)
46 - 50 år	18907	598 (3,2)
51 - 55 år	19328	854 (4,4)
56 - 60 år	11371	1127 (9,9)
60 - 67 år	13887	1231 (8,9)
I alt	112287	5254 (4,7)

Tabel 4b: Antal ledige medlemmer fordelt på alder, DANA

Alder/år	Antal	Dagpenge (%)
18 - 22 år	94	4 (4,3)
23 - 27 år	790	50 (6,3)
28 - 32 år	2007	124 (6,2)
33 - 37 år	3085	131 (4,3)
38 - 42 år	4893	178 (3,6)
43 - 47 år	6433	238 (3,7)
48 - 52 år	6521	260 (4,0)
53 - 57 år	5884	328 (5,6)
58 - 62 år	3724	391 (10,5)
63 -	2349	298 (12,7)
Total antal	35780	2002 (5,6)

2.6.

Ud fra tabellerne 4a og 4b kan det ret klart konstateres, at det er medlemsgruppen fra ca. 55 år og opefter, der har den største ledighedsprocent. Ledighedsprocenten her er ca. dobbelt så høj som den totale ledighedsprocent og op til 4 gange så høj i forhold til de mindst ledige grupper.

Årsagen til dette kan ikke aflæses af tabellerne 4a og 4b. Dog må det antages, at alder er en vigtig faktor i forbindelse med virksomhedsophør. Om dette så skyldes svigtende helbred, den samfundsmæssige og teknologiske udvikling eller et ældre håndværks uddøen kan ikke afgøres.

Medens gruppen fra ca. 36 år til 50 år har en lav ledighedsprocent, er der en svag tendens til, at de helt unge, under 25 år, er mere ledige. Måske skyldes denne tendens, at der er tale om medlemmer, der befinder sig i en opstartsfase, og at det ikke lykkes for alle at etablere en rentabel virksomhed.

Tabel 5a: Antal ledige medlemmer fordelt på erhvervsgrupper/sektioner, ASE

	Erhvervsgrupper	Antal	Ledige	(%)
Nr. I	Butikshandel	20840	1508	(7,2)
- 2	Håndværksrådet	36897	1077	(2,9)
- 3	Landboforeninger	18045	854	(4,7)
- 4	Fiskeriforening	2297	74	(3,2)
- 5	Benzinforhandlerne	1560	87	(5,6)
- 6	Liberale erhverv	10118	325	(3,2)
- 7	Øvrige selvstændige	22529	1329	(5,9)
	I alt	112287	5254	(4,7)

Tabel 5b: Antal af ledige medlemmer fordelt på erhvervsgrupper, DANA

	Erhvervsgrupper	Antal	Dagpenge	(%)
Nr. 0		309	122	(39,5)
1	Landbrug/fiskeri/skovbrug	4208	195	(4,6)
2	Varia (opsamlingsgruppe)	417	21	(5,0)
- 3	Fremstilling/forarbejdning	5058	211	(4,2)
4	Hotel/restauration	3402	327	(9,6)
- 5	Bygge + anlæg	5350	155	(2,9)
- 6	Handel/omsætning	8795	614	(7,0)
- 7	Transport	3339	101	(3,0)
- 8	Liberale erhverv	2326	126	(5,4)
- 9	Service	2576	130	(5,0)
	I alt	35780	2002	(5,6)

Det fremgår af tabellerne 5a og 5b, at der er størst ledighed indenfor butikshandel, handel/omsætning og hotel/restaurationsbranchen.

Derimod er ledighedsprocenten inden for erhvervsgrupperne landbrug og fiskeri lig med eller under den totale ledighedsprocent.

Det kan ikke af tabellerne 5a og 5b aflæses, om årsagen til den ret lave ledighedsprocent skyldes, at landbrugere og fiskere gennemgående ikke er ledige eller om det skyldes, at disse gruppers mulighed for at ophøre endeligt med virksomheden er begrænsede.

Håndværksområdet/bygge og anlægsvirksomhed har en ledighedsprocent på lidt under halvdelen af den totale ledighedsprocent. Der er altså meget lidt ledighed inden for disse områder.

Sammenfattende om tabellerne 4a og 4b og 5a og 5b kan det siges, at den gruppe der har størst risiko for at blive ledige, er medlemsgruppen over *55* år, der driver butikshandel eller hotel og restauration, medens håndværkere over 30 år gennemgående er i beskæftigelse.

7. Antal medarbejdende ægtefæller fordelt på alder og erhverv

Af ASE's 112287 medlemmer er der 25877 medarbejdende ægtefæller, svarende til 23%.

Af DANA's 35780 medlemmer er der 5762 medarbejdende ægtefæller, svarende til 16%.

Tabel 6: Antal medarbejdende ægtefæller fordelt på alder, heraf ledige og efterlønsmodtagere, ASE

Alder/år	Antal	Ledige	(%)	Efterløn	(%)
Under 25 år	135	12	(8,9)	0	
25 - 30 år	818	49	(6,0)	0	
31 - 35 år	1470	66	(4,5)	0	
36 - 40 år	2722	109	(4,0)	0	
41 - 45 år	4442	131	(2,9)	0	
46 - 50 år	5122	229	(4,5)	0	
51 - *55* år	5252	404	(7,7)	0	
56 - 60 år	2812	478	(17,0)	0	
61 - 67 år	3104	423	(13,6)	1356	(43,7)
I alt	25877	1901	(7,3)	1356	(5,2)

Tabel 7: Antal medarbejdende ægtefæller fordelt på erhvervsgrupper/sektioner, heraf ledige OR efterlønsmodtagere, ASE

Erhvervsgruppe	Antal	Ledige	(%)	Efterløn	(%)
Nr. I. Butikshandel	6440	538	(8,*)	638	(9,9)
Nr. 2. Håndværksrådet	7101	397	(5,6)	32*	(*,6)
Nr. 3. Landboforeninger	52*2	*16	(7,9)	119	(2,3)
Nr. *. Fiskeriforening	1*2	7	(*,9)	6	(*,2)
Nr. 5. Benzinforhandlere	633	*7	(7,*)	25	(3,9)
Nr. 6. Liberale erhverv	1713	107	(6,2)	*70*	(*,1)
Nr. 7. Øvrige selvstændige	*606	389	(8,*)	17*	(3,8)
I alt	25877	1901	(7,3)	1356	(5,2)

Tabel 6 viser, at aldersgruppen omkring de 40-55 årige udgør den største medlemsgruppe, jf. tilsvarende tabellerne 2a og 2b.

Det fremgår endvidere af tabel 6, at ledighedsprocenten er størst for medlemmer over 50 år (endda meget stor for de 56-59 årige) samt for medlemmer under 25 år. Altså det samme mønster som i tabellerne *a og *b bare i mere udpræget grad.

Ledighedsprocenten er gennemgående større for de medarbejdende ægtefæller end for den samlede medlemsgruppe. Dette kunne tyde på, at det er den medarbejdende ægtefælle, der først må ophøre, medens indehaveren fortsætter virksomheden.

Ifølge tabel 7 er ledighedsprocenten igen størst inden for butikshandel.

Overraskende er det derimod, at ledighedsprocenten inden for erhvervsgruppen landbrug her er væsentlig højere end for det samlede antal medlemmer, jf. tabellerne 5a og 5b. Det må konkluderes, at der ved landbrugsvirksomheder er en klar tendens til, at kun den ene ægtefælle ophører, medens den anden fortsætter.

Tabel 8. Antal medarbejdende ægtefæller fordelt på alder OR erhvervsgrupper, DANA

Erhvervsgruppe a) / Alder/født	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	I alt
Før 1925	1	41	0	63	16	34	151	17	18	17	358
1926 - 1930	1	111	2	76	26	78	224	53	31	24	626
1931 - 1935	2	248	2	144	46	133	326	66	55	56	1078
1936 - 1940	2	197	2	190	70	186	416	103	63	65	1294
1941 - 1945	3	129	3	176	69	175	417	86	69	49	1176
1946 - 1950	2	55	1	138	58	102	233	55	40	30	714
1951 - 1955	1	34	1	52	30	57	102	28	20	18	343
1956 - 1960	0	16	1	21	19	25	41	14	4	4	145
1961 - 1965	0	1	0	5	4	4	9	1	0	2	26
1966 - 1970	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	2
I alt	12	832	12	866	339	794	1919	423	300	265	5762

a) Erhvervsgrupper

Nr. 0

1 Landbrug - fiskeri - skovbrug
2 Varia (opsamlingsgruppe)
3 Fremstillingsvirksomhed- forarbejdning
k Hotel - Restauration
5 Bygge- og anlægsvirksomhed
6 Handel - omsætning
7 Transport
8 Liberale erhverv
9 Service

Tabellen viser, inden for hvilke områder og aldersgrupper, der er flest medarbejdende ægtefæller.

Det fremgår, at der er flest medarbejdende ægtefæller inden for aldersgruppen 40-55 årige, jf. tabel 6.

Det kan nok endvidere udledes, at der især er mange medarbejdende ægtefæller inden for erhvervsgruppen handel og omsætning.

8. Anted efterlønsmodtagere fordelt på alder OR erhverv

Tabel 9a: Antal efterlønsmodtagere fordelt på alder, ASE

Alder/år	Antal	Efterløn	(%)
Fyldt 60	2298	234	(10,2)
61	2222	415	(18,7)
62	2115	673	(31,8)
63	2140	930	(43,5)
64	2012	993	(49,4)
65	1813	1079	(59,5)
66	1287	908	(70,6)
I alt	13887	5232	(37,7)

Tabel 9b: Antal efterlønsmodtagere fordelt på alder, DANA

Alder/år	Antal	Efterløn	(%)
58 - 62 år	3724	215	(5,8)
63 -	2349	958	(40,8)
I alt	6073	1173	(19,3)

Tabellerne 9a og 9b kunne tyde på, at medlemmerne ikke overgår til efterløn fra det tidligst mulige tidspunkt. Det kan ikke af tabellerne aflæses, om dette skyldes, at medlemmerne ikke ønsker at overgå til efterløn, eller om medlemmerne er forhindrede heri på grund af manglende anciennitet eller manglende erhvervsophør.

Tabellerne viser endvidere, at antallet af efterlønsmodtagere er støt stigende indtil det 65. år.

Tabel 10a: Antal efterlønsmodtagere fordelt på erhvervsgrupper/sektioner, ASE

	Erhvervsgrupper	Antal	Efterløn	(%)
Nr. 1	Butikshandel	20840	1669	(8,0)
- 2	Håndværksrådet	36897	1664	(4,5)
- 3	Landboforeninger	18045	519	(2,9)
- 4	Fiskeriforening	2297	92	(4,0)
- 5	Benzinforhandlere	1560	89	(5,7)
- 6	Liberale erhverv	10118	320	(3,2)
- 7	Øvrige Selvstændige	22529	879	(3,9)
	I alt	112287	5232	(4,7)

Tabel 10b; Antal efterlønsmodtagere fordelt på erhvervsgrupper, DANA

		Erhvervsgrupper	Antal	Efterløn	(%)
Nr.	0		309	35	(11,3)
-	1	Landbrug/fiskeri/skovbrug	4208	69	(1,6)
	2	Varia (opsamlingsgruppe)	417	*70*	(16,8)
-	3	Fremstilling/forarbejdning	5058	142	(2,8)
-	4	Hotel/restauration	3402	275	(8,0)
-	5	Bygge + anlæg	5350	114	(2,1)
-	6	Handel/omsætning	8795	281	(3,2)
-	7	Transport	3339	103	(3,1)
-	8	Liberale erhverv	2326	42	(1,9)
-	9	Service	2576	41	(1,6)
		I alt	35780	1173	(3,3)

Tabellerne 10a og 10b viser, at det især er medlemmerne inden for erhvervsgrupperne butikshandel og hotel-/restaurationsvirksomhed, der overgår til efterløn.

Derimod overgår meget få personer inden for landbrugsvirksomhed til efterløn.

Det kan ikke af tabellerne aflæses, om dette skyldes, at landbrugere ikke ønsker at overgå til efterløn, eller om det skyldes, at denne gruppe er forhindret deri på grund af manglende virksomhedsophør.

9. Antal ledige lønmodtagere omfattet af det skærpede arbejdskrav

Arbejdsløshedskassernes Samvirke har på baggrund af en rundspørge i arbejdsløshedskasserne vedrørende antallet af ledige under det skærpede arbejdskrav fået oplyst, at der p.t. (den 23. februar 1988) er ca. 2000 ledige, der er omfattet af det skærpede arbejdskrav.

Det anslås dog, at det egentlige tal er ca. 2500, da enkelte kasser ikke har besvaret henvendelsen.

Det anslås endvidere, at fordelingen af medlemmer med bierhverv ved selvstændig virksomhed er den samme for beskæftigede og ledige medlemmer. Der er således ca. *30000* medlemmer i alt i lønmodtagerkasserne, der har bierhverv ved selvstændig virksomhed. Dette svarer til ca. *2%* af det samlede antal medlemmer i arbejdsløshedskasser for lønmodtagere (ca. 1.8 mill.).

10. Medlemsanciennitet ved ledighedens indtræden

ASE har udarbejdet følgende statistik over medlemsancienniteten ved ledighedens indtræden:

Medlemsanciennitet / År	1 år	1 - 1 1/2 år	mere end 1 1/2 år	I alt
1984	244	647	2993	3884
1985	180	483	3131	3794
1986	165	474	3059	3698
1987	135	491	3287	3913

11. Dagpengesatsen

Nedenfor er beregnet den gennemsnitlige dagpengesats (hele kroner) for henholdsvis ASE og DANA i 1986 og 1988. Til sammenligning vises den maksimale dagpengesats og den gennemsnitlige dagpengesats beregnet for samtlige arbejdsløshedskasser. Endelig anføres den maksimale dagpengesats efter 4. juli 1988 og de to kassers beregning af den gennemsnitlige dagpengesats derefter:

	Uge 20 1986	Uge 7 1988	Medio 1988
Gennemsnitlig dagpengesats i ASE	285	313	ca. 347
Gennemsnitlig dagpengesats i DANA	282	300	ca. 338
Gennemsnitlig dagpengesats i alle kasserne	316	345	
Maksimal dagpengesats	342	354	389

ASE har fremlagt en undersøgelse over satsstørrelserne til de ledige medlemmer i uge 27 i 1988, og DANA har fremlagt en tilsvarende undersøgelse pr. 19. august 1988. Ingen af undersøgelserne viser, hvor mange medlemmer, der ikke fik eller begærede dagpenge på grund af et negativt eller manglende beregningsgrundlag:

Sats/kr.	Medlemmer i ASE	og i DANA
0 - 50	4	4
51 - 100	30	23
101 - 150	100	47
151 - 200	189	159
201 - 250	316	249
251 - 300	437	302
301 - max. sats (389)	4553	2307

Kapitel 3

GÆLDENDE REGLER

1. Trier-udvalget OR 1976-loven

Arbejdsministeren nedsatte i efteråret 1975 et udvalg, som bl.a. fik til opgave at behandle spørgsmålet om en arbejdsløshedsforsikringsordning for selvstændige med henblik på fremsættelse af lovforslag i folketingssamlingen 1975/1976. Udvalget afgav under ledelse af afdelingschef Adam Trier, Sikringsstyrelsen, en foreløbig redegørelse i april 1976.

På denne baggrund blev der ved lov nr. 311 af 10. juni 1976 givet mulighed for, at selvstændige erhvervsdrivende kunne forsikre sig efter samme principper som lønmodtagere og i alt væsentligt på samme vilkår. Der henvises herom til kap. 4 om principperne.

Ved 1976-loven blev kun enkelte særregler for selvstændige anset for påkrævede.

Medens lønmodtagerne normalt kunne opnå ret til dagpenge efter 6 måneders medlemskab, blev ventetiden for selvstændige efter arbejdsløshedsforsikringslovens § 53, stk. 2, fastsat til 12 måneder. Som begrundelse blev det i bemærkningerne anført, at den selvstændige i højere grad er i stand til selv at vælge, hvornår han vil ophøre med sin virksomhed og melde sig ledig.

I lovens § *57,* stk. 2, (nu stk. 3) blev det endvidere præciseret, at en selvstændig kan betragtes som ledig, når hans personlige arbejde i virksomheden er ophørt mere end midlertidigt. Ledighedsbegrebet er nærmere beskrevet i kap. 4 om principperne.

De øvrige lovændringer var væsentligst konsekvenser af selve det forhold, at de selvstændige blev omfattet af forsikringen, og af retten til overflytning mellem lønmodtagerkasser og kasser for selvstændige.

Lovforslaget byggede i øvrigt på Trier-udvalgets foreløbige redegørelse, hvori følgende hovedtræk er anført:

at grundlaget for optagelse i forsikringen er beskæftigelse som selvstændig af mere end midlertidig karakter,

at betingelserne for dagpengerettens indtræden er, at pågældende dels har gennemgået en ventetid, der forudsættes at blive af samme omfang som for lønmodtagere med lange opsigelsesvarsler, dels har haft beskæftigelse (som selvstændig elier lønmodtager) i mindst 26 uger inden for 3 år,

3.1.

at "ledighed" for en selvstændig erhvervsdrivende foreligger, når pågældendes personlige arbejde i virksomheden er ophørt,

at dagpenge til den enkelte - inden for gældende maksimum - forudsættes beregnet på grundlag af et eller flere forudgående års indtægt,

at de for lønmodtagere gældende regler om begrænsning i dagpengeretten ved arbejdsophør, der ikke er fyldestgørende begrundet, finder tilsvarende anvendelse på selvstændige,

at medlemsbidrag til forsikringen ydes efter samme regler som for lønmodtagere,

at der forudsættes at være adgang til at overgå til deltidsforsikring efter indtrådt ledighed, og

at der forudsættes at være adgang til overflytning, såvel fra en lønmodtagerkasse til en kasse for selvstændige, som omvendt.

Der blev herefter oprettet og anerkendt (pr. 1. januar 1977) 2 arbejdsløshedskasser for selvstændige erhvervsdrivende: Arbejdsløshedskassen for Selvstændige Erhvervsdrivende (ASE) og Danske Næringsdrivendes Arbejdsløshedskasse (DANA).

Kasserne er ikke fagligt afgrænsede.

I forbindelse med udvalgsarbejdet og lovens vedtagelse blev der ført indgående drøftelser omkring personkredsen, dvs. spørgsmålet om afgrænsningen af begrebet selvstændig erhvervsdrivende.

Det blev tilkendegivet, at adgangen til optagelse i forsikringen principielt står åben for alle, der udøver selvstændig erhvervsvirksomhed uden hensyn til virksomhedens art.

Det er således uden betydning, om der er tale om fremstillingsvirksomhed, servicevirksomhed, detailhandel eller anden form for virksomhed.

Det er endvidere uden betydning, om den selvstændiges indtjening ved virksomheden er særlig høj, eller om virksomheden eventuelt er tabgivende, ligesom det er uden betydning for retten til optagelse, om den selvstændige står som ejer af eventuelle bygninger og driftsmidler, eller om pågældende driver virksomheden som forpagter.

Det er derimod afgørende for optagelse i forsikringen, om den optagelsessøgende - alene eller sammen med andre - udøver selvstændig erhvervsvirksomhed, dvs. ved personligt arbejde i væsentlig grad deltager i driften af virksomheden. Uenigheden var særligt rettet imod de medarbejdende ægtefæller og visse grupper af virksomhedsledere, herunder personer, der driver virksomhed gennem et selskab. Disse spørgsmål var endnu ikke endeligt afklarede ved lovens vedtagelse.

2. Administrative forskrifter indtil 1983

Det var ved 1976-lovens vedtagelse generelt forudsat, at reglerne i den gældende lov om arbejdsløshedsforsikring med hensyn til vilkår for optagelse, dagpengeret mv. skulle finde anvendelse på selvstændige, medmindre særlige forhold kunne begrunde afvigelser herfra. Regelsættet gælder således som udgangspunkt både for lønmodtagere og selvstændige.

I cirkulære af 19. april 1977 blev der givet regler om overflytning mellem anerkendte arbejdsløshedskasser, herunder arbejdsløshedskasser for selvstændige erhvervsdrivende. Ved overflytning fra en lønmodtagerkasser til en kasse for selvstændige talte den i lønmodtagerkassen tilbagelagte ventetid, jf. arbejdsløshedsforsikringslovens § 53, dobbelt, medens ventetid i en arbejdsløshedskasse for selvstændige ved overflytning til en lønmodtagerkasse talte med halvdelen.

Med cirkulære af 27. april 1977 blev der givet regler om fremgangsmåden ved beregning af arbejdsfortjenesten for selvstændige erhvervsdrivende. For lønmodtagere har det vedvarende været arbejdsfortjenesten umiddelbart før ledighedens indtræden, som danner grundlag for dagpengeberegningen, hvorimod reglerne for de selvstændige skulle tage hensyn til, at opgivelsen af en selvstændig virksomhed ofte vil være en følge af, at virksomheden igennem længere tid har givet et stadig ringere afkast. Den selvstændige fik derfor som beregningsgrundlag mulighed for at vælge arbejdsfortjenesten i de 2 bedste af de seneste 5 år. Arbejdsfortjenesten - den dagpengegivende erhvervsindtægt - skulle opgøres på et af direktoratet godkendt skema efter de gældende regler om beregning af henlæggelse til investeringsfond. Fremgangsmåden er siden blevet væsentligt præciseret og er i sin nugældende form beskrevet under gennemgangen af de gældende regler i pkt. 4.5.

Med cirkulære af 9. maj 1977 udsendte direktoratet vejledende retningslinier om medlemskab mv. for ansatte, der har anparter (aktier) i virksomheden. Cirkulæret fastslog den hovedregel, at et medlem, der er beskæftiget i et selskab, hvoraf pågældende er ejer/medejer, ikke kan betragtes som lønarbejder i arbejdsløshedsforsikringslovens betydning - uanset pågældendes formelle status som lønmodtager i selskabet. Det vil dog samtidig være en forudsætning, at pågældende gennem sin kapitalindehavelse har afgørende indflydelse på virksomhedens drift, f.eks. som følge af kapitalandelens størrelse eller som følge af et personligt samvirke mellem kapitalindehaverne (dvs. alternativt til interessentskab). Cirkulæret er viderebearbejdet under regelsaneringen, jf. pkt. 4.1.

Med cirkulære af 22. juni 1977 blev det fastslået, at et medlem, der arbejder i ægtefællens virksomhed, ikke kan anses for lønarbejder i relation til arbejdsløshedsforsik-

ringsloven. Dette vil som udgangspunkt også gælde, selvom virksomheden drives i kompagniskab med andre.

Ved lov nr. 509 af 3. december 1980 blev arbejdsløshedsforsikringslovens § 53 ændret således, at dagpengeretten for alle medlemmer indtræder efter 1 års medlemskab af en anerkendt arbejdsløshedskasse. Der stilles herefter sammen krav om medlemsanciennitet for henholdsvis lønmodtagere og selvstændige som betingelse for ret til dagpenge.

Først ved cirkulære af 12. maj 1981 fik direktoratet præciseret de skridt, der skal foretages og dokumenteres med henblik på en konstatering af det mere end midlertidige ophør efter lovens § 57, stk. 3 (tidligere stk. 2). Som det ofte er tilfældet ved regulering af nye områder og på grund af de kontrolmæssige vanskeligheder, var cirkulærets vejledning præget af stor forsigtighed, som udmøntede sig i et krav om, at enhver tilknytning til virksomheden skulle være fuldstændig ophørt og dokumenteret i videst muligt omfang. Særlige problemer knyttede sig til en fastlæggelse af det midlertidige contra det endelige ophør - ikke mindst hvor virksomheden var etableret uden særlige fysiske rammer eller med særlige driftsmidler. Cirkulæret tog derfor også stilling til, om det forhold, at et medlem efter en ledighedsperiode på ny etablerer sig som selvstændig erhvervsdrivende, reelt burde betragtes som en videreførelse af den tidligere virksomhed - og eventuelt med den følge, at der blev rejst krav om tilbagebetaling af de udbetalte dagpenge. For "ikke fysiske" virksomheder opstillede man en hovedregel om, at genetablering af en ny virksomhed af samme art inden 18 måneder fra det seneste ophør skulle betragtes som en videreførelse. Reglerne er væsentligt ændrede under regelsaneringen, jf. pkt. 4.4.3.

Endelig blev der den 28. december 1982 udsendt den første bekendtgørelse vedrørende retten til dagpenge for medlemmer, som under ledighed har bibeskæftigelse ved selvstændig virksomhed. Området havde hidtil i nogen grad været reguleret gennem cirkulaere af 20. november 1970 om selvstændig virksomheds betydning for medlemsretten samt om, i hvilket omfang indtægter og beskæftigelse under arbejdsløshed har indflydelse på retten til dagpenge. Denne problemstilling blev imidlertid sat i et noget ændret perspektiv efter etablering af forsikringsmulighed for selvstændige erhvervsdrivende, og der havde frem til 1982 udviklet sig en meget restriktiv praksis, hvorefter adgangen til at udøve selvstændig virksomhed som bibeskæftigelse under ledighed (med ret til at modtage supplerende dagpenge) blev begrænset til de former for virksomhed, hvor det var muligt med en vis sikkerhed at konstatere indsatsens omfang, samtidig med, at også virksomhedens faktiske omfang gjorde, at medlemmet kunne antages at bevare en naturlig tilskyndelse til at stille sin arbejdskraft til rådighed for lønarbejde i normalt omfang. Efter den ny bekendtgørelse blev sondringen mellem selvstændig virksomhed

som hoved- eller bibeskæftigelse gjort til et spørgsmål om medlemmets ret til dagpenge ud fra en konkret rådighedsvurdering med udgangspunkt i medlemmets egen erklæring på tro og love. Dagpengeretten var i øvrigt - som i dag - begrænset gennem et skærpet krav til aktualiteten af medlemmets seneste lønarbejde med en undtagelsesmulighed for mindre jordbrugere (grundværdi mindre end 68.000 kr. ifølge 17. almindelige vurdering). Bekendtgørelsen med vejledning bar i øvrigt stærkt præg af, at direktoratet havde problemer med at få formaliseret og kommunikeret en rivende udvikling i regeldannelsen (praksis). Man benyttede derfor bekendtgørelsen til samtidig at meddele sig omkring bl.a. overflytningsspørgsmål og regler om ægtefællers ophør med udøvelse af selvstændig virksomhed som hovedbeskæftigelse. Derimod havde bekendtgørelsen ingen ophørsregel for så vidt angik det egentlige tema, nemlig bibeskæftigelse ved selvstændig virksomhed.

3. Regelsaneringsprojektet

Som det fremgår af ovenstående kronologiske gennemgang af særregler for selvstændige erhvervsdrivende, var behovet for en systematisk regelsanering stadigt stigende, og reglerne for selvstændige fik da også en høj prioritering i det regelsaneringsprojekt, som blev planlagt i efteråret 1985. Arbejdet skulle gennemføres i etaper og forventedes at strække sig over flere år. Opgaven omfattede dels selve formen for regeludstedelsen, dels fastsættelsen af regler på områder, der alene var reguleret af den administrative praksis eller af mindre klare vejledende retningslinier. Det blev derfor den overordnede målsætning, at reglerne skulle samles i en række bekendtgørelser med tilhørende vejledninger, at regelsættet skulle gøres lettere tilgængeligt, og at der gennem fastsættelsen af regler på ikke-regeldækkede områder skulle sikres en ensartet praksis og et bedre grundlag for direktoratets tilsynsvirksomhed. Som et særligt, afledet problem skulle der ved lovændringer indsættes en række bemyndigelsesbestemmelser, således at direktoratet kunne få mulighed for den fornødne regelfastsættelse, jf. således i dag § 41 (optagelse), § 55 (arbejdskravet) og § *57,* stk. 3 (ophør med selvstændig virksomhed).

ASE, DANA og i vidt omfang Arbejdsløshedskassernes Samvirke har lige fra planlægningsfasen deltaget i regelsaneringen. På baggrund af en samlet oversigt over de problemer og forslag, som skulle indgå i arbejdet med reglerne for selvstændige, blev der opstillet følgende prioritering:

1. Der udarbejdes en bekendtgørelse om beregning (midlertidig revision).
2. Sideløbende med 1 udarbejdes der et nyt cirkulære om aktier/anparter.
3. Sideløbende med 1 arbejdes der med direktoratets planer om at fjerne begrebet "medarbejdende ægtefælle" i regelsættet.

3.4.1.

4. Revidering af bekendtgørelsen om bibeskæftigelse ved selvstændig virksomhed.

5. Sideløbende med 4 udarbejdes en bekendtgørelse om ophør af selvstændig virksomhed.

6. Der udarbejdes en bekendtgørelse om optagelse (afgrænsning af selvstændige over for lønmodtagere), hvor cirkulæret om aktier/anparter indarbejdes.

7. Sideløbende med 6 udarbejdes en særskilt bekendtgørelse om selvforskyldt ophør for selvstændige.

8. Endelig revidering af bekendtgørelsen om beregning, hvori indarbejdes eventuelle ændringer som følge af skattereformen.

Under direktoratets afsluttende arbejde med 4 og 5 kom arbejdsministerens beslutning om at nedsætte reformudvalget. Direktoratet udsatte derfor punkterne 6-8.

4. Regler/praksis ved reformudvalgets nedsættelse

På baggrund af den kronologiske udvikling af særregler for selvstændige frem til regelsaneringens påbegyndelse i 1985 og som et væsentligt resultat af den hidtil gennemførte del af regelsaneringsplanen beskrives systematisk i det følgende gældende regler og praksis vedrørende selvstændige erhvervsdrivende. Beskrivelsen omfatter såvel særregler for selvstændige som regler, der er fælles for lønmodtagere og selvstændige, herunder reglerne om efterløn, delpension og iværksætterydelse.

4.1. Personkredsen

Som nævnt under punkt 3 om regelsaneringsprojektet er der endnu ikke i bekendtgørelse fastsat regler med henblik på en nærmere afgrænsning af, hvem der kan anses for selvstændig erhvervsdrivende. Der henvises derfor fortsat til forarbejderne til 1976-loven.

Dog har direktoratet med cirkulære af 9. juli 1986 udsendt reviderede retningslinier vedrørende medlemskab mv. for ansatte, der har anparter (aktier) i virksomheden. Cirkulæret ændrer principielt ikke på den tidligere beskrevne hovedregel, men der er nu tillige givet mere detaljerede regler for den situation, hvor kapitalen er fordelt på flere personer med henholdsvis lige og/eller ulige andele. Cirkulæret er nærmere beskrevet under kap. 5, pkt. 2.6.

Visse traditionelle lønmodtagergrupper har gennem de seneste år givet anledning til stadigt stigende problemer både i henseende til afgrænsningen over for selvstændig virksomhed og - afledet heraf - til de dokumentationskrav, som er fastsat for lønmodta-

gerne. Endvidere har spørgsmålet om samlevendes sidestilling med ægtefæller været genstand for løbende overvejelser. Direktoratet har derfor i mangel af en optagelsesbekendtgørelse set sig nødsaget til - som en midlertidig foranstaltning - at udsende div. vejledende retningslinier:

Cirkulære af 16. april 1986 om dagpengeret for medlemmer, der driver selvstændig virksomhed ved fiskeri.

Cirkulære af 5. december 1985 om retningslinier for kassernes administration af sager vedrørende medlemmer, der er beskæftiget i samlevers virksomhed, med senere revidering i B-vejledning af 30. marts 1988.

B-vejledning af 4. maj 1988 med retningslinier om musikeres og artisters forsikringsmæssige status - lønmodtagere/selvstændige?

Der henvises i denne forbindelse til kap. 5, pkt. *2.5.* om samlevende og pkt. 2.9. om freelance beskæftigede.

4.2. Betingelser for optagelse

Optagelsesbetingelserne er fælles for lønmodtagere og selvstændige. Optagelse i forsikringen kan således kun ske, når den selvstændige

1) har bopæl i riget, bortset fra Færøerne og Grønland,

2) er mellem 16 og 65 år og

3) udøver selvstændig virksomhed af mere end midlertidig karakter, jf. lovens § 41.

Påbegyndelsen af en selvstændig virksomhed, der på forhånd må antages at blive kortvarig, berettiger således ikke til optagelse.

Efter de gældende regler har selvstændige erhvervsdrivende ikke adgang til deltidsforsikring.

Arbejdsløshedskasserne for selvstændige erhvervsdrivende har siden 30. juni 1986 kun haft én medlemskategori, jf. direktoratets cirkulære af 23. juni 1986 om ligestilling af medarbejdende ægtefæller med indehavere.

Medlemmer, der som hovedbeskæftigelse deltager i driften af en virksomhed, der helt eller delvis ejes/kontrolleres af medlemmets ægtefælle, skal herefter optages i en arbejdsløshedskasse for selvstændige med forsikringsmæssig status som selvstændig. Ægtefæller er hermed stillet som to interessenter, der hver ejer halvdelen.

3.4.4.2.

4.3. Bevarelse af medlemskabet

Som det er tilfældet for lønmodtagere, jf. lovens § 43, stk. 1, skal selvstændige være erhvervsaktive for at bevare medlemskab af forsikringen, dvs. enten være i beskæftigelse som selvstændige erhvervsdrivende eller, efter ophør af den selvstændige virksomhed, være arbejdssøgende til beskæftigelse som lønmodtagere eller eventuelt påtænke at påbegynde ny selvstændig virksomhed.

En selvstændig, der opgiver sin virksomhed, og som derefter varigt ikke ønsker at påtage sig anden beskæftigelse, hverken som lønmodtager eller selvstændig, må derfor udtræde af kassen.

Det vil endvidere være en betingelse for bevarelse af medlemskabet, at den selvstændige - ligesom lønmodtageren - har sit væsentligste livsophold ved erhvervsarbejde.

4.4. Ret til dagpenge

4.4.1. Ventetid

Der er i dag i lovens § 53 fastsat et fælles karenskrav for lønmodtagere og selvstændige erhvervsdrivende, hvorefter ret til dagpenge opnås efter 1 års medlemskab af en anerkendt arbejdsløshedskasse.

4.4.2. Arbejdsbetingelser

Efter lovens § *55* er dagpengeretten betinget af, at medlemmet forud for hver udbetaling af dagpenge har haft arbejde, der sammenlagt svarer til mindst 26 ugers fuldtidsbeskæftigelse inden for de seneste 3 år. Kun arbejde i medlemsperioder medregnes.

Arbejdskravet kan opfyldes såvel ved lønarbejde som ved selvstændig virksomhed. Ved beregningen af arbejdskravet kan dog ikke medtages bibeskæftigelse ved selvstændig virksomhed.

Hvis medlemmets dagpengeret er bortfaldet som følge af arbejdskravet, gøres generhvervelsen betinget af et skærpet arbejdskrav, hvorved arbejdet i det nævnte omfang skal være præsteret inden for de seneste 18 måneder.

Fuld arbejdstid for en selvstændig erhvervsdrivende - herunder en medarbejdende ægtefælle - beregnes altid som den almindeligt gældende arbejdstid for lønmodtagere (offentlige ansatte) på arbejdsmarkedet.

4.4.3. Ledighed

Udbetaling af dagpenge til den selvstændige er betinget af, at den pågældende er "ledig" og har tilmeldt sig arbejdsformidlingen som arbejdssøgende til lønarbejde, jf. lovens § 57. Dette svarer til reglerne for lønmodtagere.

Ved affattelsen af § *57,* stk. 3, er det imidlertid præciseret, at det ikke alene er en nødvendig, men også en tilstrækkelig betingelse for, at en selvstændig kan betragtes som ledig, at hans personlige arbejde i virksomheden er ophørt. Det kan således ikke uden videre kræves, at virksomheden som sådan er ophørt, idet personlig udtræden kan tænkes, selv om virksomheden videreføres, f.eks. af et konkursbo.

Herudover er det udtrykkeligt tilkendegivet, at ophøret af pågældendes beskæftigelse i virksomheden skal være af mere end midlertidig karakter. Denne begrænsning er indsat for at hindre, at dagpengene kommer til at virke som støtte for virksomheden. Arbejdsophør som følge af sæsonmæssig eller anden midlertidig lukning af virksomheden medfører derfor ikke, at den erhvervsdrivende kan betragtes som ledig, og der vil ikke kunne udbetales dagpenge under sådanne midlertidige lukninger.

For at undgå, at en selvstændig erhvervsdrivende kan melde sig ledig og oppebære dagpenge ved midlertidigt ophør med driften af en virksomhed, har direktoratet med bekendtgørelse nr. 272 af 25. april 1988 fastholdt, at medlemmet skal fremlægge dokumentation for såvel ophøret som ophørstidspunktet. Det er herved afgørende, hvornår medlemmet er afskåret fra fortsat at drive virksomheden. Bekendtgørelsen anviser kun eksempler på afviklingsforanstaltninger, som typisk vil kunne dokumenteres, idet man dog har præciseret, at medlemmet som hovedregel skal være afmeldt offentlige registre som selvstændig erhvervsdrivende.

Ophørsbekendtgørelsen har som overordnet sigte, at spørgsmålet om ophør skal kunne afklares, når medlemmet melder sig ledig. Reglerne i 1981-cirkulæret om genoptagelse er derfor bortfaldet tillige med sondringen mellem fysisk og ikke-fysisk virksomhed.

Der er i bekendtgørelsen fastsat nye regler for, hvornår et medlem kan anses for ophørt i tilfælde, hvor virksomheden fortsættes af ægtefællen eller medejer.

Endelig har bekendtgørelsen overtaget reglen fra den tidligere bibeskæftigelsesbekendtgørelse (1982) om, at en selvstændig hovedbeskæftigelse ikke kan reduceres til en bibeskæftigelse, der er forenelig med dagpengeret. Reglen er dog nu ændret fra en absolut regel til en hovedregel, idet man samtidig har fastsat klare regler om omfanget af det lønarbejde, hvorved medlemmet kan føre bevis for sin fulde rådighed for arbejdsmarkedet som lønmodtager, og for at den selvstændige virksomhed dermed har antaget karakter af bibeskæftigelse.

3.4.4.5.

Ophørsbekendtgørelsen er endvidere omtalt under kap. 5, pkt. 5.1.

4.4.4. Bibeskæftigelse ved selvstændig virksomhed

Med bekendtgørelse nr. 260 af 28. april 1988 blev der med virkning fra 1. juni 1988 indført nye regler om retten til arbejdsløshedsdagpenge for medlemmer, som under ledighed har bibeskæftigelse ved selvstændig virksomhed.

I den tidligere bekendtgørelse fra 1982 var bibeskæftigelsesbegrebet som nævnt defineret gennem rådighedsforpligtelsen som et spørgsmål om medlemmets dagpengeret. Efter den nye bekendtgørelse er det begrebsmæssigt alene afgørende, om den selvstændige virksomhed er forenelig med lønarbejde i normalt omfang. Begrebets løsrivelse fra dagpengeretten har til følge, at spørgsmålet om medlemmets fortsatte ret til medlemskab af en arbejdsløshedskasse for lønmodtagere - modsat tidligere - kan vurderes uafhængigt af dagpengeretten. Bekendtgørelsen indeholder i denne forbindelse endvidere en afgrænsning af den erhvervsmæssige bibeskæftigelse over for mere hobbybetonede aktiviteter.

Retten til dagpenge hviler efter den nye bekendtgørelse fortsat på en rådighedvurdering med udgangspunkt i medlemmets egne oplysninger. Det er dog nu nærmere præciseret, hvilke momenter der skal indgå i kassernes vurdering af, om virksomheden til enhver tid kan udføres uden for normal arbejdstid.

Dagpengeretten er fortsat af kontrolmæssige hensyn begrænset gennem et skærpet arbejdskrav, der for fuldtidsforsikrede omfatter 26 ugers hovedbeskæftigelse (for deltidsforsikrede 17 uger) inden for de seneste 18 måneder. Mindre jordbrugere har fortsat som de eneste mulighed for at blive fritaget herfor.

Udøvelse af selvstændig erhvervsvirksomhed som bibeskæftigelse medfører fradrag i dagpengene for de timer, som medlemmet på sine dagpengekort opgiver at have anvendt på virksomheden. Fradraget skal altid ske på grundlag af et faktisk timetal, fordi indtægtsforholdene normalt ikke er egnede til en vurdering af den medgåede arbejdstid.

Der er i bekendtgørelsen indsat en ny ophørsbestemmelse parallel til den tro og love-erklæring, som danner grundlag for anerkendelsen af dagpengeret.

Endelig er den nye bekendtgørelse blevet begrænset til kun at indeholde regler om bibeskæftigelse.

4.4.5. Supplerende dagpenge

Der er ikke mulighed for at oppebære dagpenge efter arbejdsløshedsforsikringslovens § 59 under udøvelse af selvstændig virksomhed. Spørgsmålet er nærmere omtalt i kap. 5, pkt. 4. om forsikringskategorier.

4.4.6. Fyldestgørende grund til arbejdsophør

Ifølge bemærkningerne til 1976-loven finder reglerne i lovens § 63, stk. 1, nr. 2, om arbejdsophør, der ikke er fyldestgørende begrundet, principielt anvendelse på selvstændige.

Man var dog samtidig opmærksom på, at den praksis, der har dannet sig med hensyn til, hvornår lønmodtageres arbejdsophør kan anses for fyldestgørende begrundet, efter sagens natur ikke uden videre kan overføres på de selvstændige, og at det derfor måtte forudses, at der på dette område ville udvikle sig en praksis, der bygger på de særlige forhold, der gør sig gældende for selvstændige.

Da den selvstændige erhvervsdrivende som hovedregel selv har indflydelse på virksomhedens tilrettelæggelse og drift, er der på dette område anlagt en restriktiv praksis, som er nærmere beskrevet i kap. 5, pkt. 8.

Arbejdsophør uden fyldestgørende grund medfører, at medlemmet mister retten til dagpenge i 5 uger.

4.5. Beregning af dagpenge

Reglerne i lovens kapitel 9 om beregning af dagpenge mv. er fælles for lønmodtagere og selvstændige.

Det følger heraf, at dagpenge til selvstændige ikke kan fastsættes til et højere beløb end reglerne i lovens § 47 berettiger til, *at_* dagpengene skal være ens for alle kassens medlemmer, og at bestemmelsen i lovens § 51 om dagpengenes størrelse i forhold til medlemmets hidtidige arbejdsfortjeneste (det individuelle maksimum) også er gældende for de selvstændige erhvervsdrivende.

Reglerne for fremgangsmåden ved beregning af arbejdsfortjenesten er senest fastsat i direktoratets bekendtgørelse nr. 371 af 10. juni 1986, der er udarbejdet på grundlag af 1977- cirkulæret med senere praksis, dog med den ændring, der følger af den samtidige ligestilling i henseende til arbejdsløshedsforsikringsloven af ægtefæller, der i fælleskab driver selvstændig virksomhed.

Hovedprincippet i beregningsreglerne er således også for selvstændige, at medlemmet skal have udbetalt dagpenge på grundlag af den hidtidige arbejdsfortjeneste.

Det er dog nødvendigt at fastsætte særlige beregningsregler for selvstændige. Dette gælder med hensyn til beregningsperioden, bl.a. fordi overskuddet i mange virksomheder som tidligere nævnt er faldende henimod det tidspunkt, hvor virksomheden ophører.

3.4.5.

Endvidere gælder det med hensyn til beregningsgrundlaget for at sikre, at grundlaget bliver udtryk for medlemmets hidtidige arbejdsfortjeneste.

For selvstændige erhvervsdrivende beregnes dagpengene fortsat på grundlag af arbejdsfortjenesten i de 2 bedste, hele regnskabsår, der er afsluttet inden for de seneste 5 år. Ved et helt regnskabsår forstås virksomhedens regnskabsperiode, der normalt omfatter 12 måneder. En virksomheds første regnskabsperiode kan omfatte et kortere eller længere tidsrum. Et regnskabsår på mindre end 26 uger kan ikke indgå i beregningen.

Har der ikke været drevet selvstændig virksomhed i mindst 2 sammenhængende, hele regnskabsår umiddelbart forud for ledigheden, kan denne periode som hovedregel ikke danne grundlag for beregningen. Der skal i stedet anvendes det senest forudgående beregningsgrundlag, der kan være baseret på tidligere selvstændig virksomhed eller tidligere lønmodtagerbeskæftigelse. Afslutning af en erhvervsmæssig uddannelse, der giver grundlag for optagelse, sidestilles hermed.

Er der i forbindelse med det forudgående beregningsgrundlag blevet udbetalt dagpenge, skal denne dagpengesats anvendes.

Er de nærmere betingelser for anvendelse af forudgående beregningsgrundlag ikke opfyldt, kan den seneste, selvstændige virksomhed dog anvendes, hvis den har været udøvet uafbrudt i mindst 26 uger.

Beregningsreglerne indebærer bl.a., at selvstændige kan drive virksomhed i op til 2 hele regnskabsår uden at miste retten til at få lagt en tidligere lønindtægt til grund for dagpengeberegningen.

En person, som ønsker at påbegynde en selvstændig erhvervsvirksomhed, har således en vis periode til at vurdere, om virksomheden kan fortsætte, uden at pågældende derved forringer sin dagpengemaessige stilling.

Årsindtægtens beregning ved selvstændig virksomhed sker med udgangspunkt i medlemmets skattepligtige, almindelige indkomst. Da der i den skattepligtige indkomst kan forekomme udgifter og indtægter, der ikke er udtryk for arbejdsfortjeneste ved selvstændig virksomhed, reguleres der for de poster, der er virksomhedens drift uvedkommende.

Som hovedregel anvendes fortsat de principper, der gælder for opgørelsen af overskud efter lov om investeringsfonds, jf. lovbekendtgørelse nr. 422 af 15. august 1984. Renteindtægter og udgifter til finansiering af selve driften og forrentning af virksomhedens egenkapital indgår ikke i beregningsgrundlaget.

Har ægtefæller sammen drevet selvstændig virksomhed som hovederhverv i et regnskabsår, tages udgangspunkt i ægtefællernes samlede skattepligtige almindelige indkomst.

Har virksomheden været drevet i interessentskabsform, anvendes samme fremgangsmåde ved beregningen, hvilket vil sige, at der ved opgørelsen tages udgangspunkt i interessentens (medlemmets) skattepligtige indkomst.

Har virksomheden været drevet i selskabsform (aktie- eller anpartsselskab), foretages reguleringen med udgangspunkt i selskabets skattepligtige indkomst. Medlemmets og eventuel ægtefælles andel af selskabets regulerede resultat tillægges ydelser, der er modtaget fra selskabet i form af f.eks. gage, bestyrelseshonorar og andre skattepligtige ydelser så som fri bil og telefon.

For ægtefæller, der sammen har drevet selvstændig virksomhed som hovederhverv, udgør beregningsgrundlaget for hver af ægtefællerne 50% af den samlede årsindtægt.

Har den ene ægtefælle kun deltaget i driften i en del af det valgte regnskabsår, udgør beregningsgrundlaget for hver af ægtefællerne en forholdsmæssig andel af den samlede årsindtægt.

Medlemmet skal som nævnt foretage opgørelsen af den dagpengegivende erhvervsindtægt på et af direktoratet godkendt beregningsbilag til ledighedserklæringen. På grund af de selvstændige erhvervsdrivendes ofte komplicerede regnskabsforhold stilles der krav om, at opgørelsen af den dagpengegivende erhvervsindtægt skal attesteres af en statsautoriseret eller registreret revisor.

Kassen vil dog - under eget ansvar - i særlige tilfælde kunne godkende anden form for attestation, såfremt der herved opnås samme sikkerhed for et korrekt beregningsgrundlag.

4.6. Feriedagpenge

Retten til feriedagpenge efter lovens § 75 h er bl.a. betinget af, at medlemmet på ferietidspunktet er enten ledig eller i arbejde som lønmodtager, uden at have optjent fuld ret til feriegodtgørelse eller løn under ferie i det følgende ferieår.

Medlemmer af arbejdsløshedskasser for selvstændige erhvervsdrivende kan således kun få feriedagpenge ved ledighed, jf. lovens § *57*, stk. 3, som tidligere beskrevet.

Reglen i § 75 h indebærer dog samtidig, at medlemmer, der i optjeningsåret drev selvstændig virksomhed, og som på ferietidspunktet er ophørt hermed mere end midlertidigt, er berettigede til feriedagpenge uden fradrag på grund af beskæftigelsen i optjeningsåret.

3.4.7.3.

4.7. Efterløn

4.7.1. Efterlønsordningen

Arbejdsløshedsforsikringen blev 1. januar 1979 udvidet med en særlige arbejdsmarkedspolitisk foranstaltning, efterlønsordningen, der har to formål:

at skabe en omfordeling af arbejdet, ved at ældre søger ud af arbejdsmarkedet og giver mulighed for, at yngre ledige kan få beskæftigelse,

at gøre det muligt for fysisk eller psykisk nedslidte medlemmer at forlade arbejdsmarkedet nogle år før pensionsalderen, uden at indtægtsnedgangen bliver for brat.

Reglerne om efterløn findes i arbejdsløshedsforsikringslovens kapitel 11 a (§§ 75 a - 75 g) og i bestemmelser, der er fastsat i medfør heraf.

Lovens efterlønsbestemmelser skelner ikke mellem lønmodtagere og selvstændige erhvervsdrivende, men i de administrativt fastsatte regler om fremgangsmåden ved beregning af arbejdsfortjenesten er der for selvstændige erhvervsdrivende henvist til de særlige regler, som gælder ved beregningen af arbejdsløshedsdagpenge.

På grund af efterlønsordningens stærke tilknytning til dagpengesystemet (se nedenfor pkt. 4.7.3.) har reglerne om ophør af selvstændig virksomhed og om, hvornår en selvstændig erhvervsdrivende anses for ledig, ligeledes afgørende betydning for selvstændiges ret til efterløn.

4.7.2. Personkredsen

Efterlønsordningen er åben for ældre medlemmer af statsanerkendte arbejdsløshedskasser.

4.7.3. Betingelser

Det er en betingelse for at overgå til efterløn, at medlemmet forlader arbejdslivet, enten fra beskæftigelse eller fra ledighed.

Selvstændige erhvervsdrivende vil således først kunne overgå til efterløn, når de er endeligt ophørt med den selvstændige virksomhed. De særlige regler herom (jf. lovens § 57, stk. 3) indebærer bl.a., at virksomheden skal være lukket, solgt eller bortforpagtet uopsigeligt for mindst 5 år, at avertering skal være ophørt osv. Det er således ikke muligt at videreføre en del af den selvstændige virksomhed som bierhverv, jf. dog nedenfor om mindre jordbrugere.

Det er endvidere en betingelse, at medlemmet retter henvendelse om efterløn til sin arbejdsløshedskasse, idet efterløn kun udbetales efter begæring.

Aldersbetingelserne er således, at man kan få udbetalt efterløn for en periode, fra man er fyldt 60 år og indtil udgangen af måneden, hvori man fylder 67 år.

Som hovedregel skal man have en medlemsanciennitet på mindst 10 år (sammenlagt) inden for de sidste 15 år. Der er gjort undtagelse for medlemmer, der inden 6. maj 1980 er fyldt 50 år, og som har bevaret medlemskabet fra denne dato.

På overgangstidspunktet skal man være dagpengeberettiget. Dette betyder bl.a., at man skal være "til rådighed for arbejdsmarkedet", og at man skal opfylde betingelsen om 26 ugers arbejde inden for de sidste 3 år.

Det er endelig en betingelse, at man har bopæl i Danmark.

4.7.4. Social pension

Hvis man modtager en dansk (eller udenlandsk) social pension, kan man ikke få efterløn.

Personer, der modtager invaliditetsydelse, kan dog frasige sig retten hertil og vælge efterlønnen.

Derimod har det ingen betydning for retten til efterløn, at ægtefællen modtager social pension.

4.7.5. Overgang fra delpension til efterløn

I direktoratets bekendtgørelse nr. 868 af 12. december 1986 er der fastsat særlige regler for overgang og ret til efterløn for medlemmer, der modtager delpension. Reglerne er beskrevet i pkt. 4.8.

4.7.6. Ophør af retten til efterløn

En efterlønsmodtager kan vælge at udtræde af ordningen og vende tilbage til arbejdsmarkedet.

Retten til efterløn kan også ophøre, ved at medlemmet udelukkes på grund af overtrædelse af reglen om 200 timers arbejde (se nedenfor pkt. 4.7.7.) eller på grund af svig over for arbejdsløshedskassen, jf. lovens § 87, stk. 1.

Hvis man først er udtrådt eller udelukket af efterlønsordningen, har man ingen mulighed for at vende tilbage til ordningen igen.

4.7.7. Arbejde i efterlønsperioden

De først 5 uger efter overgangen til efterløn må man ikke have erhvervsarbejde.

3.4.7.7.

Herefter må man højst have arbejde, som sammenlagt udgør 200 timer i et kalenderår.

Overtrædelse af disse regler medfører, at man udelukkes af efterlønsordningen. Hvis ganske særlige omstændigheder taler for det, kan direktøren for arbejdsløshedsforsikringen dog give tilladelse til, at man fortsat kan få efterløn.

Hvis den medgåede tid ikke - eller kun vanskeligt - kan opgøres, eller hvis der er oplyst en særlig høj indtægt i forhold til den angivne arbejdsindsats, skal indtægten omregnes til arbejdstimer. Dette sker ved, at arbejdsindkomsten deles med den gældende omregningssats.

Ved bedømmelse af, hvad der skal forstås ved erhvervsarbejde, følges de samme regler, som gælder ved udbetaling af nedsatte arbejdsløshedsdagpenge, men indtægten af de 200 timers arbejde skal ikke modregnes i efterlønnen.

Det arbejde, der er omfattet af 200-timers-reglen, er således både arbejde for andre og for én selv. Arbejde i ægtefællens virksomhed skal også medregnes.

I tilfælde, hvor ægtefæller sammen har drevet selvstændig virksomhed, indebærer de særlige regler om ledighed og ophør af selvstændig virksomhed, at den ene ægtefælle som hovedregel ikke vil kunne overgå til efterløn, hvis den anden ægtefælle fortsætter virksomheden.

Da det er en betingelse for overgang til efterløn og for at forblive i efterlønsordningen, at man har forladt arbejdslivet, vil fortsat udøvelse af egentlig selvstændig virksomhed, herunder også som bibeskæftigelse, ikke kunne opretholdes i efterlønsperioden.

Reglen er i praksis administreret således, at den ikke er til hinder for fortsat drift af et mindre jordbrug uden eller med et meget beskedent dyrehold, hvis medlemmets arbejdsindsats er begrænset til højst 200 timer årligt.

Hvis der derimod drives specialproduktion på landejendommen, for eksempel i form af kalveopdræt, svineavl, hønseri, gartneri mv., er der tale om udøvelse af egentlig selvstændig virksomhed, der hindrer modtagelse af efterløn.

Det afgørende for, om et medlem, der er jordbruger, kan overgå til og forblive i efterlønsordningen, er altså arbejdsindsatsens tidsmæssige omfang. Ved vurderingen heraf har man i praksis lagt en vis vægt på den beløbsgrænse, som er afgørende for, om jordbrugere er omfattet af det skærpede arbejdskrav i reglerne om retten til dagpenge for medlemmer, der har bibeskæftigelse ved selvstændig virksomhed. Medlemmer, der er omfattet af det skærpede arbejdskrav, vil således efter praksis ikke have mulighed for at overgå til efterløn med uændret videreførelse af landbruget.

4.7.8. Reglerne om udbetaling og midlertidig standsning af efterløn OR reglerne om indtægter i efterlønsperioden rejser ingen problemstillinger af særskilt relevans for selvstændige erhvervsdrivende og vil derfor ikke blive nærmere beskrevet.

4.7.9. Efterlønnens størrelse

Ved overgangen til efterløn svarer efterlønnen som hovedregel til den dagpengesats, som medlemmet ville være berettiget til (efterlønnens højeste sats).

For at få udbetalt "fuldtidsefterløn" skal man dog have været fuldtidsforsikret sammenlagt i mindst *5* år inden for de sidste 10 år - deraf mindst 26 uger umiddelbart inden overgangen til efterløn.

Højeste sats udbetales, så længe medlemmet ville have været berettiget til udbetaling af arbejdsløshedsdagpenge (så længe "26- ugers-reglen" er opfyldt).

Derefter udbetales efterlønnen højst med en sats svarende til 80 pct. af dagpengenes maksimum (laveste sats).

Fremgangsmåden ved beregning af den daglige arbejdsfortjeneste i forbindelse med overgang til efterløn er som nævnt den samme, som anvendes, når dagpengene skal beregnes, jf. direktoratets bekendtgørelse nr. 771 af 19. november 1986.

4.8. Delpension

Samspillet mellem regler om arbejdsløshedsforsikringen og delpension

I forbindelse med indførelse af delpensionsordningen den 1. januar 1987 til personer mellem 60 og 67 år, er der - ud over bestemmelserne i arbejdsløshedsforsikringslovens § 68, stk. 1, i kapitel 11 a om efterløn og i direktoratets bekendtgørelse nr. 868 af 12. december 1986 om overgang og ret til efterløn for medlemmer, der modtager delpension - givet vejledende retningslinier for samspillet i øvrigt mellem delpension og arbejdsløshedsforsikringsloven.

Ifølge lovens § 68, stk. 1, betragtes et medlem, der overgår til delpension som lønmodtager, som deltidsforsikret.

Medlemmer af arbejdsløshedskasser for selvstændige kan dog ikke betragtes som deltidsforsikrede, og medlemmerne bevarer deres status som fuldtidsforsikrede efter overgang til delpension.

Dette skyldes bl.a., at der ikke stilles krav til omfanget af arbejdet i den selvstændige virksomhed som betingelse for medlemskab af en arbejdsløshedkasse, men at det alene

er en forudsætning, at pågældende ved sit personlige arbejde i væsentligt omfang udøver selvstændig virksomhed.

På samme måde kan et medlem, der i skattemæssig henseende er medarbejdende ægtefælle, bevare sit medlemskab som fuldtidsforsikret og modtage delpension, der er betinget af dette arbejde.

Et medlem, der modtager delpension som lønmodtager, og som bliver ledig fra sit deltidsarbejde, har, sideløbende med delpensionen, ret til dagpenge efter reglerne for deltjdsforsikrede.

Når den selvstændiges personlige arbejde i virksomheden er ophørt mere end midlertidigt, mister medlemmet retten til delpension ved udgangen af den måned, hvori ophøret er sket. Som konsekvens af sin status har medlemmet derefter ret til dagpenge som fuldtidsforsikret, og dagpengene beregnes efter de almindelige regler for selvstændige erhvervsdrivende.

Forudsat visse betingelser er opfyldt, har såvel deltidsforsikrede lønmodtagere som selvstændige - der overgår fra delpension til efterløn - ret til efterløn som fuldtidsforsikrede.

For lønmodtagere beregnes efterlønnen på grundlag af arbejdet i delpensionsperioden omregnet til medlemmets arbejdstid inden overgangen til delpension.

For selvstændige erhvervsdrivende beregnes efterlønnen på grundlag af indtægten forud for delpensionsperioden efter de almindelige regler om beregning af arbejdsfortjenesten for henholdsvis selvstændige erhvervsdrivende eller lønmodtagere, afhængig af medlemmets beskæftigelse som hovederhverv umiddelbart forud for delpensionsperioden.

4.9. Iværksætterydelse

Med virkning fra 1. juli 1985 blev ved lov nr. 291 af 21. juni 1985 (lov om ændring af lov om arbejdstilbud til ledige) indført adgang til at modtage iværksætterydelse for ledige medlemmer over 25 år, såfremt pågældende etablerer og driver selvstændig virksomhed.

De nærmere regler er fastsat i Arbejdsministeriets bekendtgørelse nr. 356 af 23. juli 1985.

For at kunne modtage iværksætterydelse er det bl.a. en betingelse, at den ledige har afsluttet første arbejdstilbud og opfylder arbejdskravet i lovens § *55* (§ 72) på ansøg-

ningstidspunktet. Den ledige skal endvidere være under 60 år, når virksomheden påbegyndes.

Virksomheden dokumenteres ved fremlæggelse af anmeldelse til momsregistrering eller af andet skriftligt bevis for, at virksomheden etableres og drives som hovederhverv. På samme måde føres kontrol med, at der i ydelsesperioden fortsat drives selvstændig virksomhed.

Ydelsen svarer til 50 % af dagpengenes højste beløb efter lovens § 47.

Hvis en modtager af iværksætterydelse samtidig har andet arbejde eller indtægt fra andet arbejde, nedsættes iværksætterydelsen efter samme regler om fradrag som i §§ 58, 59, stk. 1 og 3, og 73, stk. 1, i arbejdsløshedsforsikringsloven.

Iværksætterydelsen udbetales, så længe den ledige driver selvstændig virksomhed, dog højst 3 år og 6 måneder, og ikke mere end 1 år efter det tidspunkt, hvor arbejdskravet i §§ *55* eller 72 ikke længere er opfyldt. Dette gælder, uanset om den pågældende har selvstændig bibeskæftigelse og i dagpengemæssige henseende ville være underlagt et skærpet arbejdskrav.

Ydelsen kan bevilges til en selvstændig virksomhed, der er påbegyndt som bibeskæftigelse, og som gøres til hovedbeskæftigelse.

Ydelsen kan endvidere bevilges ved overtagelse eller indtræden i en allerede etableret virksomhed, herunder ægtefællens virksomhed, ligesom ydelsen kan fås under skift til ny virksomhed, hvis der ikke er mere end 1 måned mellem ophøret af den gamle virksomhed og påbegyndelsen af den nye virksomhed.

Endelig er der mulighed for efter ansøgning at skifte fra iværksætterydelse til uddannelsesydelse eller omvendt.

Ved ophør med iværksætterydelse har den ledige ret til dagpenge efter gældende regler uden eventuel karantæne som følge af ophøret. Perioden tæller som ledighed ved beregning af arbejdskravet i §§ *55* og 72, dog tæller arbejdstimer, for hvilke der er sket fradrag i ydelsesperioden, som arbejde.

En ledig, der får udbetalt iværksætterydelse, skal overflyttes til en arbejdsløshedskasse for selvstændige erhvervsdrivende som fuldtidsforsikret.

Efter ydelsesperiodens ophør er der mulighed for tilbageflytning til den tidligere arbejdsløshedskasse.

3.5.1.

5. Reglerne i Sverige

5.1. Generelt

Sverige indførte som det første af de nordiske lande en ordning, hvorefter selvstændige erhvervsdrivende kan blive forsikret mod tab af arbejde. Ved indførelsen af den danske arbejdsløshedsforsikring for selvstændige indgik erfaringerne fra det svenske system i forberedelsesarbejdet, og udviklingen i Sverige har derfor siden været fulgt ved udarbejdelse af de danske regler.

Arbejdsløshedsforsikringen administreres af anerkendte arbejdsløshedskasser, der er opdelt efter faglige områder. Arbejdsløshedskasserne virker som selvstændige juridiske personer, og det er frivilligt, om den optagelsessøgende samtidig vil være medlem af en fagforening.

Uden for arbejdsløshedsforsikringssystemets regi findes den særlige svenske KAS ordning (kontant arbejdsmarkedsstøtte). Ordningen administreres af de svenske "länsarbetsnämnderna". Udbetalingen af KAS sker gennem försäkringskassorna med p.t. 149 kr. om dagen. Ydelsen kan udbetales til personer, der ikke er medlemmer af en arbejdsløshedskasse eller medlemmer, som ikke opfylder betingelserne for udbetaling af arbejdsløshedsdagpenge. Det er dog en betingelse, at ydelsesmodtageren har en vis tilknytning til arbejdsmarkedet - som hovedregel gennem opfyldelsen af et arbejdskrav.

Pr. 31. december 1987 var der oprettet følgende 5 statsanerkendte arbejdsløshedskasser for selvstændige med et samlet medlemstal på 66.303:

Småföretagarnas Erkända Arbetslöshetskassa (29.253)
Köpmännens Erkända Arbetslöshetskassa (23.361)
Handelsrepresentantarnas Erkända Arbetslöshetskassa (7576)
Sveriges Fiskares Erkända Arbetslöshetskassa (3104)
Petroleumshandlarnas Arbetslöshetskassa (3009)

Det fremgår af forarbejderne til arbejdsløshedsforsikringsordningen for selvstændige erhvervsdrivende i Sverige, at ordningen ikke må fungere som støtte til mindre rentable virksomheder. På den anden side må ordningen dog ej heller afholde medlemmer fra at påbegynde egen virksomhed.

Grundprincippet i den svenske ordning er, at der bør være ligestilling mellem reglerne for lønmodtagere og selvstændige. Der har dog i praksis vist sig et behov for at kunne fastslå medlemmets status, særligt ved bedømmelse af retten til medlemskabet af en arbejdsløshedskasse og ved prøvelsen af dagpengeretten. Beskrivelsen nedenfor er derfor særligt koncentreret om betingelserne ved optagelse, ledighed og beregning.

5.2. Optagelse

Udgangspunktet ved vurderingen af, om et medlem er selvstændig erhvervsdrivende, er, hvorvidt medlemmet selv, uden mulighed for kontrol fra arbejdsløshedskassens side, kan bestemme over perioder med arbejde og perioder med ledighed.

I praksis har der således udviklet sig en række holdepunkter for, hvornår medlemmet kan betragtes som selvstændig. Opregningen af holdepunkterne er ikke udtømmende og holdepunkterne indgår i en samlet konkret bedømmelse af de enkelte tilfælde.

Der sondres overordnet mellem ansøgere, der udfører arbejde for en andens regning, uden at der foreligger en egentlig ansættelsesaftale (freelance, konsulenter o.l.) og ansøgere, der helt eller delvist ejer den virksomhed, i hvilken arbejdet udføres.

5.2.1. Ansøgere som udfører arbejde for en andens resning, uden at der foreligger en ansættelsesaftale

Hvis mindst 2 af nedenstående faktorer foreligger, betragtes en ansøger normalt som selvstændig.

1. Ansøgeren har ladet indregistrere en virksomhed.
2. Ansøgeren selvangiver sin indkomst fra selvstændig virksomhed.
3. Ansøgeren henviser til et arbejds(giver)bevis underskrevet af ham selv eller til et bevis, som i øvrigt bygger på hans egne oplysninger.

k. Ansøgeren er momspligtig.

Foreligger kun én af ovenstående faktorer, foretages der en yderligere undersøgelse, hvori der kan indgå en række indicier, som mere eller mindre taler for selvstændig virksomhed. Værdien af de enkelte indicier/holdepunkter tillægges i praksis forskellig værdi afhængig af, hvilken virksomhed der er tale om.

Som eksempel på indicier, der indgår i vurderingen, kan nævnes, at ansøgeren er B-skattepligtig, at ansøgeren har særskilte virksomhedslokaler, og/eller at indkomsten, der ligger til grund for indbetalinger efter sygedagpengelovgivningen og pensionslovgivningsregler, hidrører fra andet erhvervsarbejde end egentlig ansættelse.

Som yderligere eksempler kan nævnes,

at ansøgeren påtager sig arbejde på entreprisevilkår, eller giver tilbud på og påtager sig at udføre begrænsede arbejdsopgaver til en fast pris,

at ansøgeren arbejder selvstændigt uden kontrol af arbejdstiden eller ledelse i øvrigt fra hvervgiveren,

3.5.3.

at ansøgeren har haft flere hvervgivere og ingen langvarig tilknytning til en enkelt hvervgiver,

at ansøgeren ikke behøver at udføre arbejdet selv, men kan ansætte en anden i sit sted,

at ansøgeren kan påtage sig arbejde for mere end én hvervgiver samtidig, og

at ansøgeren med hensyn til uddannelse og/eller specielle kundskaber indtager en selvstændig stilling i forhold til hvervgiveren.

5.2.2. Ejere/medejere i virksomheder, hvor ejeren udfører arbejde

Som eksempler på virksomhedsformer kan nævnes aktieselskaber, "handelsselskaber", kommanditselskaber og økonomiske foreninger.

Ved vurderingen af, om en medejer, der arbejder i virksomheden, er selvstændig i arbejdsløshedsforsikringslovens betydning, tillægges graden af pågældendes indflydelse i virksomheden særlig vægt.

Madejere, der har en afgørende indflydelse i virksomheden, betragtes således altid som selvstændige erhvervsdrivende. Hvis f.eks. 2 personer hver ejer halvdelen af virksomheden og har samme indflydelse over denne, anses begge for at være selvstændige.

I tilfælde hvor medejerskabet er fordelt således, at ingen ejer alene gennem sit medejerskab kan bestemme over de øvrige, betragtes medejerne som lønmodtagere, bortset fra de medejere som har en afgørende indflydelse på virksomheden.

Der indgår følgende momenter i afvejningen af, hvornår der foreligger en afgørende indflydelse på virksomheden: Kapitalandelens størrelse, tegningsretten og deltagelse i virksomhedens ledelse gennem medlemskab af bestyrelse, direktion eller "VD" (administrerende direktør).

Såfremt medlemmet er ansat i et aktieselskab, i hvilket han selv eller hans familie ejer hovedparten af aktierne, betragtes medlemmet også som selvstændig.

5.3. Medlems- og arbejdskravet

For selvstændige gælder en ventetid på mindst 24 måneder før retten til dagpenge indtræder.

Arbejdskravet anses for opfyldt, når der umiddelbart før ledighedens indtræden er udført erhvervsarbejde i mindst 75 dage inden for en periode på 12 måneder. Det

udførte arbejde skal være fordelt på mindst 5 kalendermåneder, og i arbejdskravet medregnes alene dage, hvor der er udført mindst 3 timers arbejde. Bibeskæftigelse. udført sideløbende med fuldtidsarbejde medregnes ikke.

5.4. Ledighedsbegrebet

En selvstændig anses først for ledig, når det personlige arbejde i virksomheden er ophørt mere end midlertidigt.

Medlemmet skal som hovedregel have afviklet virksomhedens lokaler og driftsmateriel og have foretaget afmeldelse fra diverse virksomhedsregistre. Det er dog ikke et absolut krav for dagpengerettens indtræden, at afmeldelse foretages. Hvis det kan konstateres, at der ikke er aktivitet i virksomheden, og at dette ikke er tilfældigt, kan der udbetales dagpenge. Medlemmet skal være til rådighed for arbejdsmarkedet både som lønmodtagere og selvstændig.

Det fremgår af forarbejderne til loven (proposition 1983/84: 126) bl.a., at medlemmer, som af formelle grunde er registrerede, men som rent faktisk ikke deltager i driften af en virksomhed, vil være berettigede til arbejdsløshedsdagpenge ved tab af arbejde, som er udført uden for virksomheden.

Særligt kan det nævnes, at medlemmer, der har kombineret en deltidsbeskæftigelse som lønmodtager med et begrænset engagement i en virksomhed, bør have ret til arbejdsløshedsdagpenge for det indkomstbortfald, som opstår når ansættelsen ophører. Det forudsættes, at beskæftigelsen i virksomheden ikke forøges under ledigheden fra lønmodtagerarbejdet.

Det udtales videre i forarbejderne, at betingelsen for, at der kan udbetales dagpenge, er, at deltagelsen i virksomheden skal have været begrænset såvel i forhold til lønmodtagerbeskæftigelsen som bedømt for sig selv. Som vejledende retningslinie gælder det derfor, at lønmodtagerbeskæftigelsen skal have haft et omfang af mindst 17 timer og deltagelsen i virksomheden højst 10 timer i gennemsnit om ugen. Desuden må den gennemsnitlige indkomst (før skat) pr. uge fra virksomheden ikke overstige 3 gange det højeste beløb, der kan udbetales i arbejdsløshedsdagpenge.

Endelig kræves, at deltagelsen i virksomheden almindeligvis har været udført sideløbende med lønmodtagerbeskæftigelsen.

Medlemmer, der har kombineret deltidsansættelse som lønmodtager med arbejde i egen virksomhed, og som er ledige fra lønmodtagerarbejdet, skal normalt være til rådighed for arbejde i samme omfang som det arbejde, de havde før ledigheden indtrådte.

3.5.6.

5.5. Beregning

Arbejdsløshedsdagpengenes størrelse fastsættes af de enkelte kassers generalforsamling.

Den svenske rigsdag træffer dog beslutning om et mindste og højeste dagpengebeløb, indenfor hvilke arbejdsløshedsdagpenge skal fastsættes. Det højeste dagpengebeløb udgør for tiden 425 kr., og det laveste dagpengebeløb udgør 149 kr., svarende til den særlige KAS-ydelse. Der udbetales arbejdsløshedsdagpenge for 5 dage pr. uge.

Fra den 1. januar 1989 udgør det højeste dagpengebeløb 450 kr. Beløbet forhøjes derefter årligt i takt med lønudviklingen for industriarbejdere.

Dagpengene kan ikke udbetales med et beløb, der er højere end 91,7% af medlemmets dagsfortjeneste (90% fra 1. januar 1989).

Selvstændiges dagsfortjeneste beregnes til 1/260 af årsindkomsten. Årsindkomsten beregnes af det bedste af de beløb, der er opgivet til beskatning af virksomheden inden for de seneste 3 år (grundlaget for kommunal beskatning). Hvis indkomsten i afviklingsåret er selvangivet til skattemyndighederne, skal dagsfortjenesten beregnes på grundlag af denne indkomst, hvis det er til fordel for medlemmet. I sådanne tilfælde skal indkomsten reguleres med den del, som hidrører fra afviklingen af driftsmaterielet. Ved beregningen af dagsfortjenesten skal indkomståret deles med så stor en del af tallet 260, som modsvarer den tid, hvor virksomheden har været drevet i forhold til hele året. Beregningen kan dog tidligst ske fra den dag, hvor medlemmet har anmeldt afviklingsårets indkomst til arbejdsløshedskassen.

5.6. Dagpengerettens længde OR karenstid

Dagpengeretten indtræder først, når medlemmet har været ledig i 5 dage. Karenstiden, der gælder for alle arbejdsløshedskassemedlemmer, indebærer, at dagpenge ikke kan udbetales, før den forsikrede i en sammenhængende periode på 5 uger har været arbejdsløs i 5 dage. Karenstiden afskaffes fra og med 1989.

Arbejdsløshedsdagpengene kan højst udbetales i 300 dage (60 uger) fra det tidspunkt, hvor karenstiden er gennemgået. Hvis medlemmet er fyldt 55 år, inden dagpengeperioden udløber, forlænges denne til 450 dage.

For langtidsledige gælder der regler om tilbud om "beredskabsarbete", hvorved der bliver mulighed for at optjene ret til en ny dagpengeperiode.

5.7. De svenske refiler om dagpenge til selvstændige erhvervsdrivende, som midlertidigt ophører med udøvelse af selvstændig virksomhed

I Sverige er der for enkelte grupper af selvstændige erhvervsdrivende mulighed for at modtage dagpenge ved midlertidigt ophør med udøvelse af selvstændig virksomhed. Disse ordninger, der er forskellige, findes i Köpmännens Erkända Arbetslöshetskassa, Småföretagarnas Erkända Arbetslöshetskassa og Sveriges Fiskares Erkända Arbetslöshetskassa.

De 3 ordninger er nærmere beskrevet nedenfor.

5.7.1. Köpmännens Erkända Arbetslöshetskassa

Ca. 21.000 af medlemmerne er kollektivt tilsluttet kassen via medlemskab af en erhvervsorganisation. Det er kun disse 21.000 medlemmer, der har ret til dagpenge ved midlertidigt ophør.

Medlemmet skal oplyse årsagen til ophøret, og det vil på den baggrund blive vurderet, om der er tale om et støtteberettiget, midlertidigt ophør. Ved etablering af ordningen om midlertidigt ophør i 1973 blev der alene talt om force-majeure lignende forhold, og dette er en forudsætning for støtten.

Der gælder en karenstid på 5 dage fordelt over maksimalt 5 uger.

For at få dagpenge skal medlemmet skriftligt erklære, at han ophører med at drive virksomhed i mindst 3 måneder, og at ophøret ikke har sæsonmæssig karakter. Medlemmet vil herefter kunne få dagpenge efter de almindelige regler, dvs. i op til 300 dage (5 dage = 1 uge).

Efter en gang at have modtaget dagpenge under midlertidigt ophør kan medlemmet først igen få dagpenge under endeligt ophør af virksomheden. Medlemmet vil dog senere i forbindelse med eventuel ny virksomhed igen kunne modtage dagpenge ved midlertidigt ophør.

Kassen har oplyst, at ordningen ikke giver administrative problemer. Der er kun et fåtal af sager - ca. 10-15 i alt. Arbetsmarknadsstyrelsen har dog skriftligt oplyst, at der er ca. 10 sager om året.

Beregningen af dagpenge sker efter de almindelige regler, dvs. det bedste af de seneste 3 skatteår (grundlaget for kommunal beskatning).

Finansieringen af den særlige ordning sker som en del af hele systemet uden særligt bidrag.

3.5.7.3.

5.7.2. Småföretagarnas Erkända Arbetslöshetskassa

Ca. *7.000* af medlemmerne er kollektivt tilsluttede vognmænd og entreprenører. Det er kun disse ca. 7.000, der har ret til dagpenge ved midlertidigt ophør.

Ifølge kassens vedtægter indtræder retten til dagpenge efter en ventetid på 12 måneder for kollektivt tilsluttede medlemmer.

Dagpengeretten ved midlertidigt ophør er begrænset til perioden oktober - maj.

Der gælder en karenstid på 10 dage inden for maksimalt 10 uger. Ny karenstid indtræder først, når der har været udbetalt dagpenge i 300 dage.

Det er ifølge vedtægten en betingelse, at virksomheden midlertidigt er helt ophørt, og at medlemmet selv har arbejdet som chauffør i en af sine biler umiddelbart før arbejdsledigheden.

Disse betingelser er dog blevet ændret/præciseret ved et protokollat til vedtægten, hvorefter ordningen alene omfatter selvstændige, der ejer højst 3 vogne.

Der er endvidere åbnet mulighed for, at medlemmet under det midlertidige ophør ikke behøver at ophøre helt. Efter protokollatet gælder dette i "särskilda omständigheter", men i praksis kræves alene, at der er arbejde. Ved arbejde fradrages der det dobbelte af den anvendte tid i dagpengene.

Der stilles ikke særlige krav til årsagen til det midlertidige ophør, idet der er fuld kontrol med arbejdet, der udbydes af lastbilcentraler/økonomiske foreninger for vognmænd.

Kontrollen udføres af cheftjenestemænd ved centralerne/foreningerne, og der er ifølge det oplyste ikke problemer hermed.

Beregningen af dagpenge sker efter de almindelige regler, dvs. det bedste af de 3 seneste skatteår (grundlaget for kommunal beskatning).

Ifølge vedtægterne betales der et højere medlemskontingent for de kollektivt tilsluttede medlemmer på grund af den udvidede dagpengeret.

Finansieringen af den særlige ordning sker i øvrigt som en del af hele systemet.

5.7.3. Sveriges Fiskares Erkända Arbetslöshetskassa

Der er alene mulighed for at kunne få dagpenge under midlertidig ledighed. Ved endeligt ophør henvises medlemmerne til den særlige svenske ordning uden for kasseregie, KAS.

Ifølge vedtægten ydes der dagpenge, når fiskeri er umuligt som følge af

vejret

- ishindring
- maskin- eller bådhaveri (også ved havne i udlandet)

udskiftning af motor eller snorgrej

- mangel på brændstof som følge af importbesvær.

Der kan i disse tilfælde udbetales dagpenge i op til 300 dage.

Ved ishindring kan der dog højst udbetales dagpenge i 65 dage pr. kalenderår og i alt i 175 dage inden for en løbende 3-års-periode.

Der gælder en karenstid på 5 dage inden for 5 uger. Ny karenstid indtræder først, når der har været udbetalt dagpenge i 300 dage.

Udover de nævnte ophørstyper i vedtægten er der efter aftale mellem kassen og den svenske arbetsmarknadsstyrelse yderligere givet dagpenge under midlertidigt ophør

ved algeforgiftning med ret til dagpenge i op til 30 dage

ved forurening på grund af sennepsgas med ret til dagpenge i op til 5 dage til rensning af båden

til ålegarnsfiskere i op til 20 dage pr. kalenderår.

Kontrollen foretages dels ved medlemmets tro og love-erklæring dels ved en særlig blanket, som udfyldes af kassens "intygsgivare".

"Intygsgivare" er repræsenteret i alle havne i Sverige og i enkelte havne i udlandet, bl.a. flere i danske havne. De må ikke aktuelt være fiskere. Der er f.eks. tale om lodser og pensionerede fiskere. De aflønnes af den lokale forening. Kassen afholder kurser for dem.

Ifølge kassen er der ikke kontrolproblemer. "Intygsgivare" vurderer vejr- og isforhold dels ud fra selve vejret dels ud fra, om nogle skibe er sejlet ud. Endvidere forhindrer de kollegiale forhold, at der snydes.

Beregningen af dagpenge sker på baggrund af den nettoindkomst, som medlemmet har haft ved fiskeriet - dog mindst det beløb, der kan udbetales af KAS.

Med hensyn til finansieringen er kassen omfattet af den generelle ordning.

Kapitel fr

DRØFTELSE AF PRINCIPPER OG BEGREBER

1. Forsikringsprincippet

1.1. Indledning

Arbejdsløshedsforsikringen adskiller sig fra en privat forsikringsordning - medlemmernes gensidige sikring af hinanden - derved, at staten siden 1967 fuldt ud har båret det økonomiske ansvar for forsikringen gennem en refusionsordning, hvorefter kasserne indbetaler de i loven fikserede medlemsbidrag til statskassen, der som modstykke refunderer kasserne alle udgifter til dagpenge.

Medlemsbidraget er således uafhængigt af ledigheden i såvel den enkelte kasse som i samfundet som helhed. Med statens overtagelse af ansvaret fulgte krav om en ensartet administration af arbejdsløshedskasserne.

1.2. Etablering af forsikringsmulighed for selvstændige erhvervsdrivende

Selvstændige erhvervsdrivende fik pr. 1. juli 1976 mulighed for at forsikre sig mod arbejdsløshed efter samme principper som lønmodtagere og i alt væsentligt på samme vilkår.

Interesserede kredse af selvstændige erhvervsdrivende kan således i henhold til arbejdsløshedsforsikringslovens § 30 tage initiativ til oprettelse af en eller flere arbejdsløshedskasser, der på samme vilkår som lønmodtagerkasser kan opnå statsanerkendelse med deraf følgende ret til statsrefusion af dagpengeudgifterne.

At vilkårene er de samme som for lønmodtagerkasser vil først og fremmest sige, at kassen skal have mindst 5000 medlemmer. Herudover gælder, at kassens vedtægt skal udarbejdes i overensstemmelse med standardvedtægten for statsanerkendte arbejdsløshedskasser, og at kassens virksomhed sker under statens tilsyn.

1.3. Forsikringsydelsen - Indkomstbortfaldsprincippet

Arbejdsløshedsdagpengene udbetales som erstatning for en mistet arbejdsindtægt, der skyldes mangel på arbejde. Forsikringen yder derimod ikke erstatning for mistet arbejdsindtægt, der skyldes andre forhold, f.eks. helbredsmæssige, uddannelsesmæssige eller personlige forhold.

4.1.3.

Arbejdsløshedsdagpengene er en frivillig korttidssikring med det erklærede sigte at opretholde medlemmernes hidtidige leveniveau inden for rimelige grænser. Ydelsesperioden begrænses gennem krav om en vis aktuel tilknytning til arbejdsmarkedet.

Reglerne om fremgangsmåden ved beregningen af arbejdsløshedsdagpengene skal derfor uden hensyn til medlemmets formue sikre den størst mulige dækning af det individuelle indkomsttab. Der gælder dog efter arbejdsløshedsforsikringslovens §§ 47 og *51* både et generelt og et individuelt maksimum.

Som en undtagelse fra princippet om, at dagpengeberegningen sker på grundlag af medlemmets hidtidige arbejdsfortjeneste, har der siden 1976 været en fast, ensartet dagpengesats for alle nyuddannede (dimittendsatsen). Frem til 1986 udgjorde denne særlige sats 9/10 af den mellem arbejdsmarkedets hovedorganisationer aftalte mindste arbejdsfortjeneste inden for normallønsområdet. Beregningen skete således på basis af den forventede fremtidige aflønning. Dimittendsatsen er i dag normeret til 80% af dagpengenes generelle maksimum.

Forsikrings- eller erstatningssynspunktet fremføres typisk i forbindelse med krav om en mindste eller fuld dækning under arbejdsløshed. Synspunktet ses bl.a begrundet med, at arbejdsløshed udover et vist lavere ledighedsniveau har en sådan sammenhæng med den førte økonomiske politik, at arbejdsløshed kan betragtes som skabt af samfundet, der derfor har erstatningspligt over for de arbejdsløse. Det er i denne forbindelse videre anført, at velstandsudviklingen har medført tendens til forøget sårbarhed, fordi mange i dag disponerer i forventning om at kunne opretholde den sædvanlige indkomst, jf. efterspørgslen på langvarige forbrugsgoder, stigningen i kredit- og afbetalingshandel o.l. Sidstnævnte synspunkt taler ikke så meget for sikring af levestandarden over et vist absolut niveau, men i højere grad for en sikring imod en relativ forringelse af den enkeltes sædvanlige leveniveau.

Der kan rejses spørgsmål ved, om selvstændige erhvervsdrivende har samme interesse som lønmodtagere i en dækning efter et indkomstbortfaldsprincip. Arbejdsløshedsforsikringen for lønmodtagere virker i praksis som en erstatning for tabt arbejdsfortjeneste, hvorimod den selvstændiges reelle indkomsttab ofte fremtræder som et mere diffust begreb som følge af, at der normalt ikke er umiddelbar sammenhæng mellem arbejde og indtægt. Det kan derfor også være vanskeligt for den selvstændige selv at vurdere, om der i årets løb hæves af virksomhedens overskud, eller om det i virkeligheden er lån til privat forbrug. Og samtidig er et enkelt - eller 2, 3.... års underskud ikke nødvendigvis udtryk for, at der ikke på lidt længere sigt ville kunne oparbejdes en bæredygtig virksomhed.

I reglerne om fremgangsmåden ved beregning af arbejdsfortjenesten for selvstændige erhvervsdrivende har man navnlig forsøgt at imødegå disse problemer ved at fastsætte indtægten som et gennemsnit af de 2 bedste regnskabsår, der er afsluttet inden for de seneste 5 år. Der er i denne forbindelse fastsat særregler i tilfælde, hvor et medlem kun har drevet selvstændig virksomhed en kortere periode.

Konklusion

Der har i udvalget været enighed om at bevare forsikringsprincippet, idet der dog har været delte meninger om, hvorvidt det er stridende med dette princip at fremsætte forslag om en mindste dagpengesats for selvstændige erhvervsdrivende.

2. Forsikringskategorier

2.1. Indledning

Frem til 1970 kunne en person, som ikke havde arbejde i fuld normal arbejdstid, principielt ikke optages som nydende medlem i arbejdsløshedsforsikringen. Et medlem, som i en ledighedssituation vægrede sig ved at overtage anvist arbejde under henvisning **til,** at pågældende ikke ønskede eller evnede at have arbejde i fagets fulde arbejdstid, måtte derfor udtræde af kassen eller lade sig overføre til det dagældende bidragsydende medlemskab. Situationen var tilsvarende, hvis et medlem overtog deltidsarbejde uden samtidig at være tilmeldt arbejdsformidlingen som arbejdssøgende til arbejde på fuld tid.

Den beskrevne retstilstand harmonerede i vidt omfang med de overenskomster, som var indgået mellem arbejdsmarkedets parter, idet der i overenskomsterne sædvanligvis var optaget bestemmelse om, at den normale ugentlige arbejdstid var 42 1/2 time. Bestemmelsen blev af parterne forstået således, at den ikke i sig selv gav mulighed for ansættelse på kortere ugentlig arbejdstid, idet dette måtte forudsætte en udtrykkelig overenskomstmæssig bestemmelse.

2.2. Indførelse af en deltidsforsikringsordning for lønmodtagere

Udvalget af 1964 om arbejdsløshedsforsikringen konstaterede under sit lovforberedende arbejde i betænkning nr. 551/1970, at bestemmelser, som muliggør ansættelse med kortere ugentlig arbejdstid - betegnet som deltids- eller korttidsarbejde - nu forekom i en række overenskomster. På grundlag heraf og af de statistiske oplysninger, som forelå om beskæftigelse på deltid, var det udvalgets opfattelse, at deltidsarbejde nu var så almindeligt forekommende, at deltidsarbejdende burde have mulighed for gennem medlemskab i arbejdsløshedsforsikringen at sikre sig økonomisk bistand under ledighed.

4.2.2.

På denne baggrund blev ved lov nr. 114 af 24. marts 1970 indført den deltidsforsikringsordning, som stort set fortsat er gældende for lønmodtagere:

1) Hver kasse træffer ved særlig bestemmelse i vedtægten afgørelse om, hvorvidt deltidsarbejdende skal kunne optages i kassen. Det forudsættes, at der efter de overenskomster om løn- og arbejdsvilkår, som gælder for kassens faglige område, er en sådan mulighed for arbejde på deltid, og at deltidsarbejde inden for faget tillige har en sådan faktisk udbredelse, at der kan anvises ledige medlemmer arbejde af denne art.

2) I kasser, som giver deltidsarbejdende adgang til medlemskab, får det enkelte medlem ret til at vælge, om han eller hun ønsker at stå til rådighed for arbejdsmarkedet i fuld sædvanlig arbejdstid eller kun på deltid.

3) Deltidsarbejde defineres i loven som arbejde, hvis varighed pr. uge er mindst 15 og højst 30 timer, eller som har en sådan varighed, beregnet i gennemsnit for en måned.

   Har et medlem arbejde i over 30 timer pr. uge, har vedkommende ikke ret til at få "deltidsforsikredes" særlige retsstilling, bl.a. retten til at afslå at overtage anvist arbejde i videre omfang end deltidsarbejde.

4) Kassen fastsætter for deltidsforsikrede medlemmer en særlig dagpengesats, som højst må udgøre 2/3 af den dagpengesats, som fastsættes for kassens øvrige medlemmer. Endvidere fastsættes et særligt medlemsbidrag, som svarer til den lavere dagpengesats.

5) Det forskellige medlemsbidrag for de 2 medlemskategorier nødvendiggør, at kassens medlemmer til stadighed er registreret som hørende til enten den ene eller den anden gruppe. Dette sker gennem anmeldelser, som medlemmerne afgiver til kassen.

   Der gælder ingen pligt for medlemmerne til at anmelde deltidsarbejde.

   Får et deltidsforsikret medlem derimod arbejde, som i omfang overstiger deltidsarbejde, indebærer dette, at medlemmet har pligt til at anmelde til kassen, når vedkommende har haft sådant arbejde i en sammenhængende periode på 13 uger.

   Medlemmet betragtes herefter fra arbejdets begyndelse som fuldtidsforsikret. For et medlem, som er i arbejde, medfører anmeldelsen alene, at medlemsbidraget forøges fra det, som gælder for deltidsforsikrede, til det, som gælder for kassens øvrige medlemmer.

6) Omfanget af det forudgående erhvervsarbejde, der er et vilkår for retten til dagpenge, skal for deltidsforsikrede medlemmer svare til arbejde i fagets fulde, sæd-

vanlige arbejdstid i mindst 17 uger inden for de seneste 3 år, dvs. ca. 2/3 af det arbejdskrav, der stilles for fuldtidsforsikrede medlemmer.

7) Der har vedvarende været fastsat diverse særregler omkring beregningen af supplerende dagpenge til deltidsforsikrede. Dette begrundes i, at det for medlemmer med arbejde mellem 15 og 30 timer ugentlig ikke er muligt at fastslå nogen fuld sædvanlig arbejdstid eller nogen sædvanlig uge- eller månedsløn, som det ledige medlems arbejdstid eller indtægt kan sættes i forhold til.

2.3. Selvstændige erhvervsdrivende

Kasserne for selvstændige havde frem til 1. januar 1987 principiel mulighed for at indføre en deltidsforsikringsordning.

Trier-udvalget har dog i sin 2. redegørelse af april 1976 udtalt, at status som deltidsarbejdende som hovedregel må være udelukket på grund af vanskelighederne ved at fastslå hvor lang tid, der anvendes på virksomhedsudøvelsen, og at det derfor må påregnes, at deltidsreglerne i almindelighed ikke vil finde anvendelse i kasser for selvstændige - dog med undtagelse af medarbejdende ægtefæller.

Trier-udvalget pegede samtidig på behovet for at tillade, at en selvstændig ved ledighed efter virksomhedens afvikling overgår til deltidsforsikring, således at pågældende alene er arbejdssøgende til deltidsarbejde (inden for lønmodtagerområdet).

De 2 arbejdsløshedskasser for selvstændige erhvervsdrivende har nu begge i deres vedtægter bestemmelse om, at kun fuldtidsarbejdende kan optages.

Ved lov nr. 832 af 9. december 1986, der trådte i kraft den 1. januar 1987, blev indsat en ny bestemmelse i § 68 om, at et medlem af en arbejdsløshedskasse for selvstændige erhvervsdrivende ikke kan betragtes som deltidsforsikret. Det er i bemærkningerne til lovforslaget anført bl.a., at det vil give store administrative og kontrolmæssige problemer at gøre selvstændiges forhold i arbejdsløshedsforsikringssystemet afhængig af tidsmæssige kriterier.

Konklusion

Der har i udvalget været fremført forskellige ideer til fremme af bedre forsikringsmuligheder for deltidsarbejdende selvstændige erhvervsdrivende. Særligt har man fremhævet relationen til reglerne om bibeskæftigelse ved selvstændig virksomhed. Man har endvidere focuseret på det behov, der kunne være for en kombineret/samtidig forsikring af deltids lønarbejde og deltids selvstændig virksomhed, f.eks. den medarbejdende ægtefælle, som har 20 timers kontorarbejde i den selvstændige virksomhed suppleret med 20 timers kontorarbejde inden for HK's område.

4.3.2.

Udvalget har dog samtidig fremført, at vanskelighederne med at opgøre og kontrollere tidsforbruget i en selvstændig virksomhed gør det betænkeligt at indføre regler baseret på faste timegrænser, også når henses til den forskellighed, som er indeholdt i det at være selvstændig erhvervsdrivende. Vanskelighederne bliver særligt udtalte ved overgangen fra en forsikringskategori til en anden.

Der henvises i øvrigt til kap. 5, pkt. 3, om bibeskæftigelse og til pkt. 4, om forsikringskategorier.

3. Indi vidualprincippet

3.1. Indledning

Arbejdsløshedsforsikringen bygger som altovervejende hovedregel på et individualprincip, idet den enkelte person bliver behandlet i systemet ud fra sine egne forhold.

Princippet gælder ikke for personer, der arbejder i ægtefællens virksomhed (medarbejdende ægtefæller), hvor pågældende - uanset manglende medejerskab - bliver anset som selvstændig erhvervsdrivende alene på grund af tilknytningen til ægtefællen.

Endvidere gælder princippet ikke for personer, der arbejder i samleverens virksomhed uden ansættelse på lønmodtagervilkår og uden at være medejere af virksomheden. Disse personer sidestilles efter gældende praksis og med tvivlsom lovhjemmel med medarbejdende ægtefæller og anses derfor for selvstændige erhvervsdrivende. Sidestillingen sker alene på grund af tilknytningen til samleveren.

3.2. Folketingsbeslutning af lfr. maj 1987

Regeringen blev ved folketingsbeslutning af \k. maj 1987 opfordret til at udarbejde en plan over en gradvis, men målrettet gennemførelse af regler om ægtefællers og samlevendes selvstændighed og ligestilling (individualprincippet) i sociallovgivningen og på alle andre lovgivningsområder på grundlag af betænkning nr. 1087 fra socialministeriets udvalg vedrørende ligebehandling mellem samliv med og uden ægteskab.

I betænkning nr. 1087 fandt socialministeriets udvalg, at forskellene mellem samliv med og uden ægteskab inden for den sociale lovgivning er uholdbare.

En ligebehandling af samliv med og uden ægteskab vil kunne ske ved enten individualprincippet eller husstandsprincippet.

Samliv uden for ægteskab er beskrevet som: 2 personer af hvert sit køn, der lever sammen uden at være gift, selv om muligheden foreligger.

Individualprincippet vil ifølge betænkningen indebære, at alle uanset civilstand betragtes som enlige. Hver enkelt person skal betragtes ud fra sine egne økonomiske forhold, uanset eventuel tilknytning til en ægtefælle eller en husstand.

Husstandsprincippet vil indbære, at samlevende uden ægteskab betragtes som gifte. Ydelser skal således tildeles under hensyn til den enkeltes tilknytning til en anden person eller en husstand.

Socialministerets udvalg fandt, at der ikke er en entydig løsning på, hvorledes et samliv uden ægteskab skal ligebehandles med et samliv med ægteskab. En gennemførelse af individualprincippet vil efter udvalgets opfattelse give store merudgifter, men vil til gengæld være i overensstemmelse med den almindelige udvikling i samfundet. Husstandsprincippet vil efter udvalgets opfattelse give besparelser, men vil samtidig give betydelige administrative problemer.

3.3. Medarbejdende ægtefæller i arbejdsløshedsforsikringssystemet

Medarbejdende ægtefæller havde tidligere en særlig status i arbejdsløshedsforsikringssystemet. Dette gav sig udslag i, at der var fastsat lavere medlemsbidrag og lavere maksimalt dagpengebeløb for denne gruppe. Ved beregningen af dagpenge blev der taget udgangspunkt i kildeskattelovens regler om overførsel af overskud til medarbejdende ægtefæller.

Ved direktoratets cirkulære af 23. juni 1986 blev der gennemført en ligestilling mellem ægtefællerne. Medarbejdende ægtefællers særlige status blev ophævet, og de optages nu som selvstændige erhvervsdrivende med samme status, maksimale dagpengebeløb og medlemsbidrag som den indehavende ægtefælle og andre selvstændige erhvervsdrivende. Ved beregning af dagpenge udgør beregningsgrundlaget for hver af ægtefællerne 50 % af den samlede årsindtægt.

Medens der således er gennemført en ligestilling mellem ægtefællerne indbyrdes, gælder der fortsat særregler for ægtefællerne i forhold til andre selvstændige erhvervsdrivende. Dette gælder specielt ved reglerne om ophør, hvorefter en ægtefælle ikke uden videre kan anses for ledig ved ophør med det personlige arbejde i virksomheden, hvis den anden ægtefælle driver virksomheden videre. Ægteskabet kan også medføre en særlig retsstilling efter reglerne om selvforskyldt arbejdsophør.

Ægtefællerne har i realiteten en retsstilling i systemet, der svarer til 2 indehavere af et interessentskab, hvor begge ejer halvdelen. Da dette gælder, uanset om virksomheden formelt kun ejes af den ene af ægtefællerne - og eventuelt som dennes særeje, behand-

les den medarbejdende ægtefælle under hensyn til pågældendes tilknytning til ægtefællen (husstandsprincippet).

En konsekvent gennemførelse af individualprincippet vil med uændrede optagelseskriterier i arbejdsløshedsforsikringslovens § 41 bl.a. medføre, at den medarbejdende ægtefælle får

status som selvstændig erhvervsdrivende i tilfælde, hvor pågældende er medejer af virksomheden, f.eks. gennem interessentskabskontrakt, eller

status som lønmodtager i tilfælde, hvor pågældende er ansat i ægtefællens virksomhed på sædvanlige lønmodtagervilkår.

Såfremt pågældende hverken er medejer af eller ansat i virksomheden, vil der næppe være hjemmel til at optage pågældende i en arbejdsløshedskasse, jf. nedenfor om tilsvarende gruppe af samlevere.

En status som lønmodtager vil indebære følgende fordele for medlemmet

mulighed for at modtage supplerende dagpenge (dog kun i forhold til den aftalte arbejdstid),

mulighed for at modtage feriedagpenge under ansættelsen,

lempeligere betingelser for at blive anset for ledig,

bedre mulighed for at undgå karantæne for selvforskyldt arbejdsophør og

mulighed for et bedre beregningsgrundlag.

En indførelse af individualprincippet vil derfor kunne medføre øgede udgifter til arbejdsløshedsforsikringssystemet, specielt under hensyn til de ringe kontrolmuligheder, der gælder for denne gruppe.

3.4. Samlevere i arbejdsløshedsforsikringssystemet

Samlevere blev tidligere sidestillet med medarbejdende ægtefæller i arbejdsløshedsforsikringssystemet.

Efter at det var slået fast, at der ikke var hjemmel i arbejdsløshedsforsikringsloven til en sådan sidestilling, udsendte direktoratet et cirkulære af 5. december 1985, hvorefter personer, der var ansat i samleverens virksomhed på sædvanlige lønmodtagervilkår uden at være medejere, skulle anses for lønmodtagere. I alle andre tilfælde skulle pågældende anses for selvstændig erhvervsdrivende.

Sidstnævnte er næppe helt i overensstemmelse med arbejdsløshedsforsikringsloven, da det indebærer, at en person, der er beskæftiget i samlevers virksomhed uden løn og uden at være medejer, anses for at være selvstændig erhvervsdrivende.

Med sidstnævnte modifikation gælder individualprincippet for samlevere.

Såfremt samlevere skal sidestilles med medarbejdende ægtefæller uden en generel gennemførelse af individualprincippet, vil det kræve en lovændring om indførelse af husstandsprincippet for samlevere.

Det vil næppe være muligt at formulere en klar afgrænsning af samlevere, således at afgrænsningsproblemer og urimelige eller tilfældige afgørelser undgås.

Til gengæld ville det medføre en besparelse som følge af, at selvstændige erhvervsdrivende har begrænset mulighed - i forhold til lønmodtagere - for at modtage ydelser i systemet.

Konklusion

Der har i udvalget været principiel enighed om, at individualprincippet i størst muligt omfang bør finde anvendelse, men at man under udarbejdelsen af detailforslag bør foretage en afvejning af konsekvenserne og behovet for modifikationer set i relation til kontrol- og misbrugsproblematikken.

Drøftelsen har vedrørende de medarbejdende ægtefæller givet anledning til fornyet undersøgelse af betydningen af særeje ctr. fælleseje, ligesom man har henledt opmærksomheden på relationen til de skattemæssige regler, f.eks. et medlem, som i overensstemmelse med individualprincippet måtte blive anset for lønmodtager i relation til arbejdsløshedsforsikringen, men som skattemæssigt fortsat kunne få overført andel i virksomhedens overskud.

Vedrørende samleverafsnittet har der være overvejende enighed om, at lovhjemmelen til at betragte medlemmer beskæftiget i samlevers virksomhed uden løn og uden medejerskab som selvstændige erhvervsdrivende må anses for tvivlsom.

Flere medlemmet har ud fra en regelforenklingsbetragtning gjort gældende, at samlevere ikke burde optræde som et begreb i arbejdsløshedsforsikringssystemet, men at samlevere må være omfattet enten af regiene for selvstændige eller lønmodtagerreglerne.

Repræsentanterne for de selvstændige kasser har dog i denne forbindelse udtrykt stor betænkelighed ved at fratage en eksisterende medlemsgruppe deres rettigheder.

Der henvises til detailforslagene under kap. 5, pkt. 2.4. og *5.*

4. Parallelitet

4.1. Forsikring med udgangspunkt i gældende refiler for lønmodtagere

Ved overvejelserne af, hvorledes man skulle gennemføre en arbejdsløshedsforsikringsordning for selvstændige erhvervsdrivende, blev der lagt vægt på, at de selvstændige i videst muligt omfang skulle sidestilles med lønmodtagerne, og ordningen blev som nævnt etableret med udgangspunkt i de samme principper, som var gældende for lønmodtagerne og i alt væsentligt på samme vilkår.

4.2. Forsikring med udgangspunkt i de selvstændiges særlige erhvervsvilkår

Der rejses jævnligt det spørgsmål, om regler fastsat med udgangspunkt i lønmodtagernes situation kan være tilstrækkeligt dækkende også i de selvstændiges situation. De forskelle, der er i erhvervsvilkårene for de to grupper, medfører, at de samme regler kan give forskellige resultater. Der henvises i denne forbindelse normalt til, at det at være selvstændig indebærer, at man i højere grad end i andre arbejdsforhold selv kan bestemme og tilrettelægge sin tilværelse. Til gengæld må den selvstændige i højere grad selv bære ansvaret for og konsekvenserne af opståede situationer, der har forbindelse med erhvervet.

Såvel med den gældende bekendtgørelse om fremgangsmåden ved beregning af den hidtidige arbejdsfortjeneste som med den nye bekendtgørelse om ophør med selvstændig virksomhed som hovedbeskæftigelse har man tilstræbt en regulering, som i højere grad tager hensyn til de særlige forhold, som gør sig gældende for selvstændige erhvervsdrivende.

Endvidere blev der i september 1987 udarbejdet en rapport om mulighederne for at udbetale dagpenge til selvstændige erhvervsdrivende, der midlertidigt må indstille drift af virksomheden. Rapporten indgår efter ønske fra arbejdsministeren i reformudvalgets arbejde.

Konklusion

Der har i udvalget været enighed mellem repræsentanterne for ASE, DANA og Arbejdsløshedskassernes Samvirke om, at samme regelsæt i videst muligt omfang skal finde anvendelse på både lønmodtagere og selvstændige.

Direktoratets og departementets repræsentanter har derimod fundet det relevant at overveje regler, der i højere grad tilgodeser de selvstændiges særlige vilkår, men dog således, at reglerne fortsat kan "arbejde sammen" med lønmodtagerreglerne.

Disse repræsentanter har advaret imod, at paralleliteten gøres til et mål i sig selv.

Repræsentanterne for ASE, DANA og Arbejdsløshedskassernes Samvirke har ikke anset det for hensigtsmæssigt at indføje et særskilt kapitel om selvstændige i arbejdsløshedsforsikringsloven.

Direktoratets og departementets repræsentanter har derimod ment, at en kapitelopdeling ville være hensigtsmæssig, såfremt udvalgets arbejde måtte vise sig at resultere i flere særregler for de selvstændige.

5. Selvstændig erhvervsdrivende

5.1. Personkredsens afgrænsning over for lønmodtagerbegrebet

Begrebet selvstændig erhvervsdrivende er nævnt, men ikke nærmere defineret i arbejdsløshedsforsikringsloven. Begrebet har en betydning, der er forskellig fra den begrebsfastsættelse, som foreligger i andre sammenhænge, som f.eks. afgifts- og skattelovgivningen, næringslovgivningen, selskabslovgivningen mv.

Ved forsikringens etablering blev der alene truffet den overordnede beslutning, at begrebet i relation til arbejdsløshedsforsikringloven også skulle omfatte den medarbejdende ægtefælle. Man sigtede ikke hermed til det skattetekniske begreb, men til den situation, at der foreligger et samvirke om den selvstændige virksomhed. Det var i øvrigt opfattelsen, at afgrænsningen over for lønmodtagerbegrebet måtte bygge på den foreliggende praksis.

Med tiden har der dog i forskellige sammenhænge vist sig behov for en vis begrebsfastsættelse, som er kommet til udtryk i diverse cirkulærer og vejledninger til bekendtgørelser.

Det synspunkt har været fremme, at der ikke er behov for en skarp sondring mellem lønmodtagerbegrebet og begrebet selvstændig erhvervsdrivende, idet begge begreber er indeholdt i det afgørende og overordnede begreb "erhvervsarbejde".

Sondringen har dog betydning, for så vidt som de gældende regler for medlems- og dagpengeret for selvstændige erhvervsdrivende på visse punkter afviger fra reglerne for lønmodtagere. De afvigende regler er begrundet i de særlige vilkår, hvorunder selvstændig virksomhed udøves, set i relation til de hensyn, der danner baggrund for arbejdsløshedsforsikringslovens generelle regler.

Således synes det i praksis vedrørende grænseområdet mellem selvstændig virksomhed og lønarbejde at have været vejledende, i hvilken grad de generelle hensyn - herunder

særligt kontrolhensyn - taler for at bedømme forholdet som selvstændig virksomhed i relation til arbejdsløshedsforsikringloven.

Sådanne hensyn gør det dog ikke altid nødvendigt at henføre diverse særgrupper under reglerne for selvstændige erhvervsdrivende, fordi der også i kraft af arbejdsløshedsforsikringslovens almindeligt gældende regler er mulighed for at fastsætte delvise, men ofte tilstrækkelige begrænsninger i dagpengeretten, f.eks. ved delvis eller midlertidig ledighed fra "lønarbejde" i en virksomhed, som medlemmet er medejer af.

Konklusion

Der har i udvalget været enighed om, at begrebet selvstændig erhvervsvirksomhed bør søges afgrænset mere klart - gerne i en bekendtgørelse om optagelse. Der bør herunder tages stilling til de få grupper (freelance beskæftigede, aktie-/anpartshavere, samlevende mv.), der udgør de egentlige grænseområder.

Enkelte medlemmer har endvidere peget på, at det også for medlemmerne kan være af en vis betydning at få en afklaret medlemsstatus på optagelsestidspunktet, idet de dermed får principiel mulighed for at sætte sig ind i de til enhver tid gældende vilkår for dagpengerettens indtræden og beregningen af dagpenge.

Der henvises til forslagene under kap. 5. pkt. 2.

5.2. Personkredsens afgrænsning i øvrigt

Ret til optagelse som medlem har efter arbejdsløshedsforsikringslovens § 41, stk. 1, nr. 3 d, personer, som "mere end midlertidigt udøver selvstændig erhvervsvirksomhed".

For fuldtidsforsikrede lønmodtagere er optagelseskravet fastsat til "mere end 300 timers beskæftigelse inden for 10 uger".

Det blev ved etableringen af en forsikringsordning for selvstændige erhvervsdrivende tilkendegivet i de almindelige bemærkninger til lovforslaget, at betingelserne for optagelse i en arbejdsløshedskasse for selvstændige principielt skal være de samme som for lønmodtagere, d.v.s. med hensyn til bopæl, alder og tilhørsforhold til kassens faglige område, dokumenteret ved en vis virksomhed eller uddannelse.

Man var forberedt på, at det - navnlig i begyndelsen - kunne være noget mere kompliceret at bedømme, om kravet om en vis virksomhed er opfyldt for en, der søger optagelse som selvstændig, end for en lønmodtager. Det blev herved forudsat, at den pågældende

ikke blot var ejer af en virksomhed, men ved personligt arbejde i væsentlig grad tog del i driften.

Det blev i denne forbindelse endvidere tilkendegivet, at man ikke - som for lønmodtagere - kunne lægge vægt på, om den selvstændiges faktiske indtjening var høj eller måske i en periode negativ. Heller ikke spørgsmålet, om den selvstændige var ejer eller forpagter af bygninger og driftsmidler, kunne være afgørende.

Man udtrykte forhåbning om, at det i praksis dog næppe ville være uoverkommeligt for de brancheorienterede kasser at foretage denne vurdering.

Det foreligger i dag fra de to selvstændige kasser oplyst, at en person som hovedregel optages på grundlag af pågældendes egen erklæring om, at den selvstændige virksomhed udøves som hovederhverv. Eventuelle fejl o.l. kan normalt først konstateres, når der indgives begæring om dagpengeudbetaling.

Afgrænsningen giver særlig anledning til problemer ved sondringen mellem passivt og aktivt erhverv, herunder deltagelse i selskaber og interessentskaber, der pr. definition er erhvervsdrivende. Under denne problemstilling henhører også spørgsmålet om, hvilke aktiviteter der har erhvervsmæssig karakter ctr. f.eks. privat formueforvaltning.

Spørgsmålet om en virksomheds erhvervsmæssige karakter har endvidere særskilt betydning i relation til de gældende regler om retten til dagpenge for medlemmer, der under ledighed har bibeskæftigelse ved selvstændig virksomhed, da bibeskæftigelsen som udgangspunkt har den særlige virkning, at medlemmet skal opfylde arbejdskravet i arbejdsløshedsforsikringslovens §§ *55* og 72 inden for de seneste 18 måneder. Undtaget i denne henseende er bl.a. hobbybetonet virksomhed, enkeltstående arbejdsforhold af selvstændig karakter og uregelmæssig og tilfældig virksomhed.

Konklusion

Der har i udvalget været enighed om, at arbejdsløshedsforsikringslovens § 41, stk. 1, nr. 3 d, er for upræcis, og at det bør fremgå af loven, at der skal være udøvet selvstændig erhvervsvirksomhed i væsentligt omfang. Der er samtidig givet udtryk for, at det afgørende er, at der ikke bliver udbetalt dagpenge på grundlag af uvæsentlig erhvervsudøvelse, hvorfor en tilsvarende præcisering i arbejdsløshedsforsikringslovens § *55* er nødvendig.

6. Midlertidighedsbegrebet

Begrebet indgår dels i optagelsesbetingelserne, jf. § fri, stk. 1, nr. 3 d, "som mere end midlertidigt udøver selvstændig erhvervsvirksomhed" - dels i betingelserne for retten til dagpenge, jf. § 57, stk. 3, "en selvstændig erhvervsdrivende anses for ledig, når hans personlige arbejde i virksomheden er ophørt mere end midlertidigt."

6.1. Optagelse

I optagelsessituationen modsvares begrebet af et krav til fuldtidsforsikrede lønmodtagere om over 300 timers beskæftigelse inden for 10 uger. Begrebet skal således sikre, at påbegyndelse af en selvstændig virksomhed, der på forhånd må antages at blive ganske kortvarig, ikke kan danne grundlag for optagelse.

Begrebet synes i praksis ikke at have givet anledning til særlige vanskeligheder. Dette kunne dog til dels skyldes, at eventuelle problemer først afdækkes i forbindelse med senere ledighed, jf. også pkt. 5.2. Her kommer spørgsmålet normalt til at dreje sig om, hvorvidt arbejdskravet i lovens § *55* (26 ugers fuldtidsarbejde) kan antages at være opfyldt.

6.2. Ledighed

I ledighedssituationen har man begrebsmæssigt heller ikke tilsigtet nogen forskel mellem lønmodtagere og selvstændige erhvervsdrivende. Begrebet fungerer her tidsubestemt og retter sig primært mod medlemmets intentioner om eventuel fortsættelse af virksomheden. Arbejdsophør som følge af sæsonmæssig eller anden midlertidig lukning af virksomheden skal herefter ikke kunne medføre, at den erhvervsdrivende kan betragtes som ledig og opnå ret til dagpenge. Begrænsningen anses nødvendig for at hindre, at dagpengene kommer til at fungere som virksomhedsstøtte.

Begrebet kan i denne situation gøre det vanskeligt at foretage en endelig bedømmelse af retten til dagpenge på det erklærede ledighedstidspunkt. Der har i direktoratets tidligere cirkulære af 12. maj 1981 været gjort et enkelt - og ikke særligt vellykket - forsøg på at tidsbestemme begrebet. Med direktoratets nye bekendtgørelse om ophør af selvstændig virksomhed som hovedbeskæftigelse har man igen indskrænket sig til at løse problemet gennem en fastsættelse af kravene til ophørsdokumentationen, idet man har anset det for afgørende, at spørgsmålet om ophør "mere end midlertidigt" skal kunne afklares, når den selvstændige melder sig ledig, således at der ikke af denne grund opstår spørgsmål om tilbagebetaling af dagpenge, hvis medlemmet senere påbegynder ny virksomhed.

For så vidt lønmodtagere under visse betingelser har mulighed for at modtage supplerende dagpenge, blev der i september 1987 udarbejdet en rapport om mulighederne for at udbetale dagpenge til selvstændige erhvervsdrivende, der midlertidigt må indstille drift af virksomhed af årsager, som den selvstændige ikke selv er skyld i. Rapporten indgår som nævnt i udvalgets videre arbejde.

Konklusion

Der har i udvalget været givet udtryk for, at midlertidighedsbegrebet fortsat må tillægges bred betydning, da forsikringen ikke er en erhvervsstøtteordning.

Samtidig har der dog i udvalget - bortset fra repræsentanten for Arbejdsløshedskassernes Samvirke - været enighed om at arbejde videre med mulighederne for i ganske særlige situationer at udbetale dagpenge til selvstændige, der midlertidigt må indstille virksomhedsdriften, jf. under kap. 5, pkt. 5.2.

7. Ledighedsbegrebet

Udbetaling af dagpenge til den selvstændige vil ligesom for lønmodtagere være betinget af, at den pågældende er ledig og tilmeldt arbejdsformidlingen som arbejdssøgende til lønarbejde.

Det er med formuleringen af arbejdsløshedsforsikringslovens § 57, stk. 3, samtidig præciseret, at en selvstændig kan betagtes som ledig, når hans personlige arbejde i virksomheden er ophørt. Det kan herefter ikke kræves, at virksomheden som sådan er ophørt, idet personlig udtræden kan tænkes, selv om virksomheden videreføres. Formuleringen indebærer dog på den anden side også, at ledighed normalt ikke kan anses at foreligge, så længe den pågældende tager del i afviklingen af virksomheden.

Der henvises endvidere til beskrivelsen under pkt. 6.2. om midlertidighedsbegrebet som en del af ledighedsbegrebet.

Medens der således ikke er nogen begrebsmæssig forskel mellem selvstændiges og lønmodtageres ledighed, er der i praksis ofte specielle vanskeligheder med at konstatere, hvornår ledigheden er indtrådt for en selvstændig.

Udgangspunktet er som for lønmodtagere den selvstændiges "ledighedserklæring". Men hvor en lønmodtagers oplysning om ledigheden sædvanligvis lader sig enkelt og entydigt kontrollere gennem oplysninger fra arbejdsgiveren, må man ved selvstændig

virksomhed opstille mere differentierede dokumentationskrav alt afhængig af virksomhedens art og ophørsmåden. Direktoratets bekendtgørelse nr. 272 af *25.* april 1988 - med tilhørende vejledning - om ophør med udøvelse af selvstændig virksomhed som hovedbeskæftigelse er på dette punkt bygget op omkring en række eksempler på foranstaltninger i forbindelse med afvikling af selvstændig virksomhed, som lader sig konstatere objektivt (afhændelse af virksomheden eller af bygninger, maskiner, varelager mv. og afmelding til offentlige registre o.l.).

Reglerne afspejler på dette område den velkendte konflikt mellem behovet for konkrete vurderinger contra behovet for administrativ enkelhed og gennemskuelighed og dermed igen en kortere sagsbehandlingstid. Den forskellighed, som er kendetegnet for selvstændig virksomhedsudøvelse, giver fortsat debat omkring en afvejning og justering af de modstridende hensyn.

Konklusion

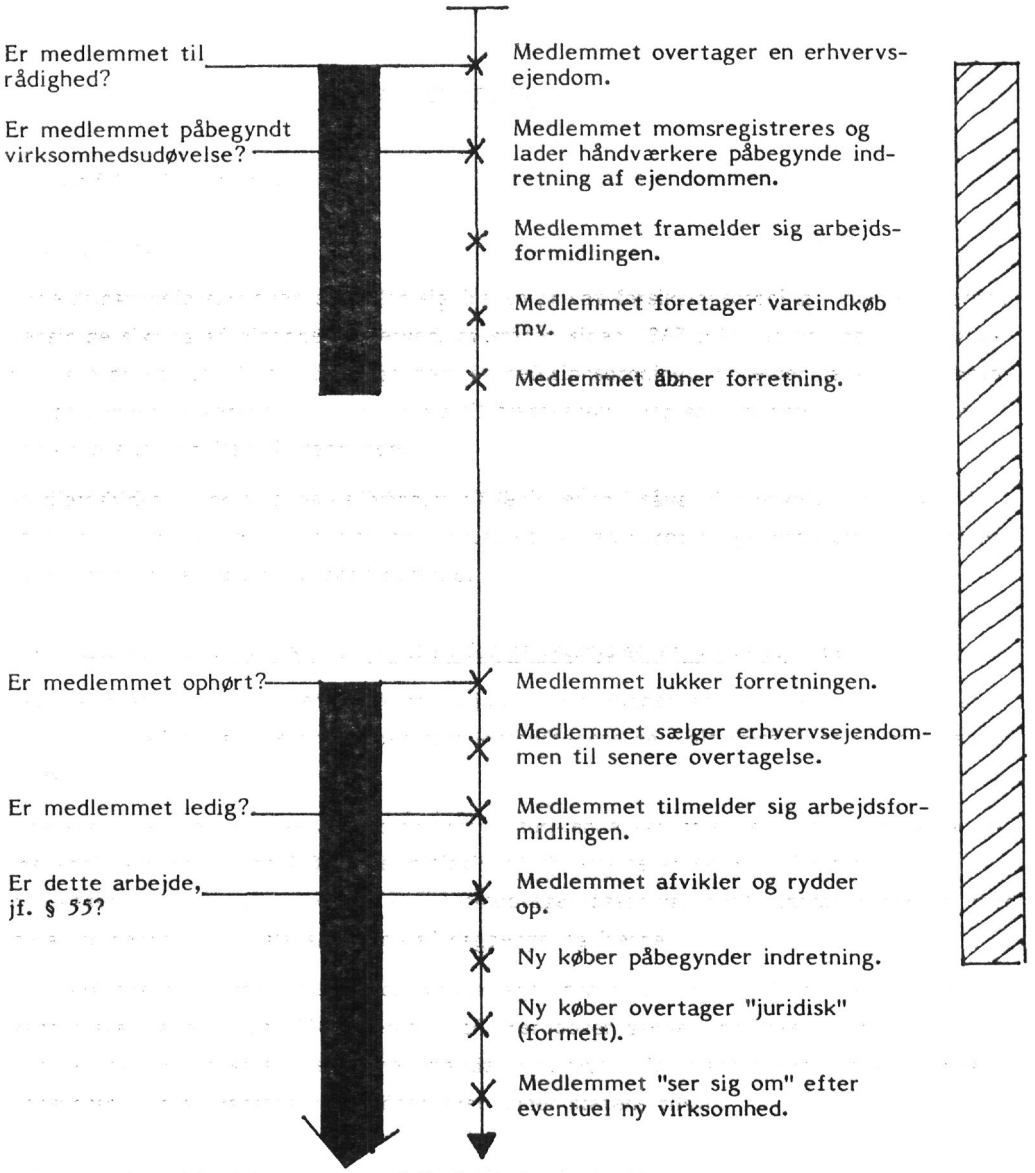
Der har i udvalget været enighed om, at videre regeldannelse som udgangspunkt bør afvente erfaringerne med den nye ophørsbekendtgørelse for selvstændige.

Vedrørende enkelte detaljer i den nye ophørsbekendtgørelse henvises til gennemgangen under kap. *5,* pkt. 5.1.

t. Rådighedsbegrebet

8.1. Samspil med andre begreber

Begrebet har for den selvstændige erhvervsdrivende nøje sammenhæng med fastlæggelsen af ledighedsbegrebet som beskrevet ovenfor, fordi der normalt vil være visse forberedelses- og afviklingsaktiviteter forbundet med henholdsvis påbegyndelse og ophør af en selvstændig erhvervsvirksomhed. I det omfang sådanne aktiviteter medregnes som erhvervsudøvelse/arbejde, vil rådighedsbegrebet ikke have nogen særskilt betydning for den selvstændige. Problemstillingen er meget kompleks og kan illustreres som følger:



Signatur:

Perioden, hvor der typisk opstår spørgsmål om hvilke aktiviteter, der skal anses som selvstændig erhvervsudøvelse/arbejde og således medregnes til arbejdskravet. Normalt vil der dog ikke være tvivl fra åbning til lukning.

Perioden, hvor spørgsmål om ophør, ledighed og rådighed typisk må overvejes.

4.9.

Som illustrationen viser, vil den selvstændige gennem et uheldigt samspil imellem begreberne kunne havne i en situation, hvor pågældende anses for ophørt med udøvelsen af selvstændig virksomhed, uden at pågældende dermed anses for ledig og til rådighed for arbejdsmarkedet - og altså opnår ret til dagpenge - og uden at den hermed forbundne hindring kan medregnes som arbejde i relation til lovens generelle arbejdskrav.

8.2. Fagområdet for en selvstændig erhvervsdrivende

Rådighedsbegrebet indebærer endvidere, at den selvstændige under ledighed skal stille sin arbejdskraft til rådighed for arbejdsmarkedet i fuldt normalt omfang som lønmodtager.

Konklusion

Der har været enighed i udvalget om at undgå "mellemperioder" i videst muligt omfang ved regeldannelsen.

Udvalget har endvidere været enige om, at der som udgangspunkt må gælde samme rådighedsbegreb for ledige selvstændige som for ledige lønmodtagere. Dette indebærer efter udvalgets opfattelse, at den selvstændige skal være til rådighed enten inden for den faglige branche, hvor medlemmet har været beskæftiget i den selvstændige virksomhed, eller som ufaglært.

9. Grundsætningen om, at dagpenge ikke kan udbetales, når ledigheden skyldes medlemmets egne forhold. (Fyldestgørende grund til arbejdsophøret)

Efter arbejdsløshedforsikringslovens § 63, stk. 1, nr. 2, må dagpenge ikke udbetales til et medlem, som uden fyldestgørende grund forlader sit arbejde, eller hvis ledighed skyldes utilbørlig adfærd på arbejdspladsen. Uberettiget arbejdsophør medfører efter direktoratets bekendtgørelse nr. 719 af 22. december 1982, at medlemmet mister retten til dagpenge i 5 uger fra datoen for arbejdsophøret.

Det er det enkelte medlem, som har bevisbyrden for, at et arbejdsophør er fyldestgørende begrundet. Dagpenge vil således kun kunne udbetales til medlemmer, som uden egen skyld er blevet ledige.

Udøvelse af selvstændig virksomhed har som forventet vist sig at volde særlige problemer ved vurderingen af skyldeiementet i ophørssituationen. Som et særligt moment har det været drøftet, i hvilket omfang det vil være rimeligt at lade den selvstændige bære risikoen for uklarhederne omkring årsag og virkning. Der henvises i denne forbindelse til, at det at være selvstændig erhvervsdrivende er forbundet med en vis mere

eller mindre udstrakt grad af handlefrihed, og at man med et sådant erhvervsvalg samtidig har måttet indstille sig på en ikke ubetydelig risiko.

Der henvises til den detaljerede gennemgang af problemstillingen og forslag til løsningsmodeller under kap. 5, pkt. 8.

Konklusion

Udvalget har fundet, at arbejdsløshedsforsikringslovens § 63, stk. 1, nr. 2, og den hertil hørende bekendtgørelse er udarbejdet uden hensyntagen til selvstændige erhvervsdrivendes særlige forhold, og at formålet med bestemmelsen ikke har den samme relevans for selvstændige som for lønmodtagere.

10. Efterlønsordningen, som arbejdsmarkedspolitisk foranstaltning for selvstændige erhvervsdrivende

Ordningen blev pr. 1. juli 1979 etableret med det erklærede formål at sikre en bedre fordeling af det eksisterende arbejde, således at flere kom i arbejde, og således at arbejdsstyrken fik en bedre aldersmæssig sammensætning.

Arbejdsløshedsforsikringssystemets personkreds blev gennem efterlønsordningen udvidet med en gruppe, der ikke længere tilhører arbejdsmarkedet. Ordningen blev givet som et tilbud til alle 60 årige med mindst 5 års medlemsanciennitet i en anerkendt arbejdsløshedskasse. Tilbuddet omfattede både ledige medlemmer og medlemmer i beskæftigelse.

Efterlønsordningens karakter af arbejdsmarkedspolitisk foranstaltning gav anledning til forsøg på diverse skøn over beskæftigelsesvirkningen. Der indgik ikke i de grundliggende forudsætninger nogen sondring mellem lønmodtagere og selvstændige erhvervsdrivende, ligesom der ikke blev foretaget nogen beregninger af, hvorledes ordningens indførelse måtte formodes at påvirke de 50-60 åriges indmeldelse i forsikringen, jf. i denne forbindelse særligt, at arbejdsløshedskasserne for selvstændige var nyetablerede.

Konklusion

Der har i udvalget været enighed om, at ordningen har vist sig at være både attraktiv og relevant for de selvstændige, og at selvstændige fortsat bør kunne gå på efterløn.

Fra flere sider er der peget på behovet for særlige kontrolforanstaltninger ved selvstændiges overgang til efterløn, såfremt kravene til dagpengeretten for selvstændige bliver svækkede.

11. Dokumentations- OR kontrolmuligheder

11.1. Generelt

Arbejdsløshedsforsikringssystemet er gennem de senere år overgået fra et generelt tro- og loveprincip til en stadig stigende anvendelse af samtidigt krav om dokumentation for rigtigheden af de afgivne oplysninger.

Systemet betjener sig endvidere af diverse arbejdskravsbestemmelser og beregningsregler, som udover deres tekniske betydning tillige indeholder "selvkontrollerende" elementer.

11.2. Tredjemandserklæring

Med hjemmel i § 57, stk. 6, i arbejdsløshedsforsikringslaven har arbejdsministeriet i bekendtgørelse nr. 612 af 18. december 1985 fastsat nærmere regler om den arbejdsgiverdokumentation, der skal foreligge, før udbetaling af arbejdsløshedsdagpenge og efterløn kan påbegyndes. Dokumentationen omfatter arbejdets omfang (§§ 55 og 72), indtjeningens størrelse og årsagen til arbejdsophøret. Arbejdsgiverne er under bødestraf forpligtede til at afgive de i bekendtgørelsen omhandlede oplysninger.

Spørgsmålet om "identitet", dvs. hvilke tredjemænd, der kan afgive den fornødne dokumentation, er ikke nærmere beskrevet, men skal ses i sammenhæng dels med reglerne om afgrænsningen mellem lønmodtagere og selvstændige erhvervsdrivende dels med reglerne om rådighed.

Der kan i sagens natur ikke stilles krav om tilsvarende dokumentation for den selvstændiges arbejde og indtjening.

Der vil normalt ikke blive rejst spørgsmål om omfanget af den selvstændiges arbejdsindsats, hvis virksomheden er drevet som hovedbeskæftigelse. Arbejdet regnes i så fald som fuld arbejdstid, jf. den almindeligt gældende arbejdstid for lønmodtagere (offentligt ansatte) på arbejdsmarkedet.

Vedrørende spørgsmålet om årsagen til arbejdsophøret henvises til pkt. 9 ovenfor.

Det er derimod den selvstændiges eget ansvar at tilvejebringe den fornødne dokumentation af tidspunktet for virksomhedens ophør og indtjeningens størrelse. Også denne dokumentation sker så vidt muligt gennem erklæringer fra tredjemænd i deres egenskab dels af offentlig registreringsmyndighed (toldvæsenet, SE-registeret, Erhvervs- og Selskabsstyrelsen), dels af personer med anerkendt regnskabsekspertise (kravet om at opgørelsesskemaet som hovedregel skal være attesteret af statsanerkendt eller registreret revisor).

Tilsvarende vil tilsynets efterfølgende kontrolvirksomhed også være baseret på oplysninger fra andre offentlige myndigheder, jf. som følger:

Erhvervs- og Selskabsstyrelsen (f.eks. oprettelsesdato, afmeldingsdato, navne på selskabets stiftere, navne på selskabets tegningsberettigede, navne på selskabets direktion).

SE-registeret (indeholdelsespligt, ansatte).

Dommerkontoret (f.eks. tinglysning).

Fiskerikontrollen (fritids- eller erhvervsfiskeri).

Folkeregisteret (navn, adresse, cpr.nr.).

Lønmodtagernes Garantifond (anmeldte forhold overfor garantifonden, udbetaling til medlem/arbejdsløshedskasse, udbetalingsperiode).

Politimesteren (udstedelse af spiritus-bevilling).

Skattevæsenet (indtægts- og erhvervsforhold, herunder fradrag og afskrivninger, registrering som medarbejdende ægtefælle, indehavelse af aktier/anparter og regnskaber).

Skibsregisteret (f.eks. registrering af erhvervsfartøjer).

Social- og sundhedsforvaltningen (f.eks. perioder for udbetaling af sygedagpenge og sociale pensioner).

Teknisk forvaltning (byggetilladelse, erhvervsejendomme).

Toldvæsenet (f.eks. momsregistrering, momsafregning).

Uddannelsesinstitution (f.eks. tilmeldingsdato, afslutningsdato, uddannelsens art).

11.3. Beregning af supplerende dagpenge. Omregning af indtægten

Efter direktoratets bekendtgørelse nr. 646 af 21. december 1983 om retten til dagpenge for et medlem, som opnår arbejde af kortere varighed end fuld tid. . . . medfører udført arbejde i en ledighedsperiode som hovedregel fradrag i forhold til den medgåede tid til arbejdets udførelse.

Har arbejdet en sådan karakter, at den medgåede tid ikke eller kun vanskeligt lader sig kontrollere, sker fradraget i almindelighed efter forholdet mellem indtægtens størrelse og den gældende omregningssats. Såfremt der med indtægtens størrelse har været forbundet dokumenterede, nødvendige udgifter, der godkendes som fradragsberettigede af skattemyndighederne, foretages fradrag af disse, således at kun medlem-

mets nettoindtægt påvirker dagpengeberegningen, idet der dog altid som minimum skal fradrages det faktiske antal timer.

Ifølge direktoratets bekendtgørelse nr. *57* af 1. marts 1982 om arbejde og indtægters betydning for arbejdsløshedsdagpengenes størrelse skal der efter ovenstående regler ske fradrag for enhver form for arbejde, lønarbejde, arbejde som selvstændig erhvervsdrivende, arbejde i ægtefællens virksomhed, forskningsarbejde osv. Selvstændig virksomhed vil således efter disse regler typisk medføre fradrag ud fra en omregning af indtjeningen. Reglerne anvendes kun ved selvstændig virksomhed, der ikke er omfattet af direktoratets bekendtgørelse om bibeskæftigelse ved selvstændig virksomhed.

Anderledes forholder det sig derimod med den selvstændige virksomhed, der er omfattet af direktoratets bekendtgørelse om bibeskæftigelse ved selvstændig virksomhed.

Fradraget skal herefter uanset karakteren af den selvstændige virksomhed altid finde sted på grundlag af et faktisk timetal, idet det her erkendes, at indtægtsforholdene almindeligvis ikke er egnede til en vurdering af, hvilken tid der har været forbundet med virksomhedsudøvelsen.

Den samme ukontrollable arbejdstid synes således at have medført to modsatrettede beregningsregler!

11.4. Varighedsbegrænsninger i dagpengeudbetalingen (arbejdskrav)

Retten til dagpenge er begrænset gennem krav til omfanget af medlemmets forudgående erhvervsarbejde. Det er hermed formålet at sikre, at dagpenge kun udbetales til personer med en vis aktuel tilknytning til arbejdsmarkedet. Arbejdsløshedsforsikringsloven stiller således generelt et løbende krav om 26 ugers (for deltidsforsikrede 17 ugers) arbejde på fuld tid inden for de seneste 3 år.

Bibeskæftigelse ved selvstændig virksomhed har dog den særlige virkning, at ovennævnte arbejdskrav skal være opfyldt inden for 18 måneder. Derigennem anses medlemmet for at have dokumenteret sin fortsatte tilknytning til arbejdsmarkedet efter påbegyndelsen af selvstændig virksomhed. Dette særlige arbejdskrav er dels blevet betegnet som en kontrolforanstaltning, dels som en særlig fradragsregel som følge af, at det ikke er muligt at kontrollere den arbejdsindsats, som er forbundet med virksomhedsudøvelsen.

Beregningen af, om det særlige arbejdskrav er opfyldt, foretages efter reglerne om beregning af det generelle arbejdskrav. Det følger heraf, at der til opfyldelsen kan medregnes ethvert lønarbejde op til det for faget gældende normaltimetal pr. uge, men kun selvstændig virksomhed i det omfang den udøves som hovedbeskæftigelse.

11.5. Rådighed

Det er efter arbejdsløshedsforsikringslovens § 62 en betingelse for udbetaling af arbejdsløshedsdagpenge, at medlemmet er til rådighed for arbejdsmarkedet og bl.a. herunder selv udfolder bestræbelser for at få arbejde.

Et ledigt medlem forudsættes som udgangspunkt at stå til rådighed for arbejdsmarkedet i tilstrækkeligt omfang, således at medlemmets forhold kun undersøges nærmere, hvis der opstår tvivl.

Der består således ikke nogen pligt for arbejdsløshedskasserne til en regelmæssig kontrol af eksempelvis medlemmets arbejdssøgning. Arbejdsløshedskasserne skal efter de gældende regler i direktoratets bekendtgørelse nr. 182 af 29. april 1982 med vejledning alene være opmærksomme på forhold - eksempelvis bibeskæftigelse ved selvstændig virksomhed - der kan give anledning til tvivl om medlemmernes rådighed og til i givet fald at foretage nærmere undersøgelser. Hvis kassen ikke straks på grundlag af sine undersøgelser og medlemmets oplysninger kan afgøre rådighedsspørgsmålet, kan kassen meddele medlemmet, at sagen vil blive taget op igen efter en frist på ikke over 3 måneder, og at dagpengeretten vil bortfalde, hvis der ikke på det tidspunkt kan fremskaffes dokumentation for rådigheden.

11.6. Bevisbyrden

Det er som udgangspunkt medlemmet, der skal bevise, at han eller hun opfylder betingelserne for retten til dagpenge efter arbejdsløshedsforsikringslovens kapitel 10. Beviset tilvejebringes normalt dels gennem medlemmets oplysninger på ledighedserklæringen med diverse bilag, dels gennem indhentelse af arbejdsgiverdokumentation o.l. Processen - herunder kassens anfægtelse af medlemmets oplysninger - er bl.a. beskrevet i vejledningen til direktoratets nyeste bekendtgørelse om retten til dagpenge for medlemmer, der under ledighed har bibeskæftigelse ved selvstændig virksomhed.

Ofte vil der dog vise sig behov for at opstille supplerende bevis- eller formodningsregler, enten fordi det kan være vanskeligt at komme til klarhed omkring sagens faktiske omstændigheder, jf. eksempelvis spørgsmålet om fyldestgørende grund til arbejdsophør, eller fordi sagens problemstilling beror på en stærkt skønspræget vurdering, jf. eksempelvis spørgsmålet, om et medlem er undergivet reglerne for lønmodtagere eller selvstændige erhvervsdrivende. Mængden af skønsmæssige vurderinger og de begrænsede dokumentations- og kontrolmuligheder kan især for selvstændige erhvervsdrivende gøre bevisbyrdespørgsmålet til en afgørende faktor i regeldannelsen.

4.11.6.

Det er derfor vigtigt, at regelsættet konkretiserer bevistemaet alt afhængig af medlemmets faktiske muligheder, og at se "bevisbyrden" som et spørgsmål om den grad af bevis (eller af tvivl), som kan accepteres.

Konklusion

Udvalget har fundet det afgørende at lægge til grund, at selvstændige ikke har samme dokumentationsmuligheder som lønmodtagere. Systemet skal derfor passe på ikke at gå for vidt i sine dokumentationskrav, således at det bliver ulige sværere for den selvstændige at opnå ret til samme ydelser som lønmodtageren.

Der har i udvalget særligt været peget på, at kontrollen i øget omfang kunne ske efterfølgende via rådighedsreglerne.

Udvalget har generelt været imod at anvende omregning i forbindelse med selvstændig virksomhedsudøvelse.

Kapitel 5

DRØFTELSE AF FORSLAG

1. Indledning

Drøftelsen af principper og begreber og gennemgangen af de gældende regler har vist, at der var en forskellig holdning i udvalget til, hvordan opgaven skulle gribes an.

Repræsentanterne for ASE, DANA og Arbejdsløshedskassernes Samvirke fandt, at selvstændige erhvervsdrivende så vidt muligt skulle behandles efter samme regler som lønmodtagere, hvilket også var målsætningen ved etablering af arbejdsløshedsforsikring for selvstændige erhvervsdrivende i 1976. De fandt derfor, at den gældende ordning i princippet burde opretholdes, og at opgaven måtte bestå i at foreslå justeringer/ændringer af de gældende regler, så reglerne - med behørig hensyntagen til selvstændige erhvervsdrivendes særlige forhold - i øget omfang kom til at svare til reglerne for lønmodtagere.

Direktoratets og departementets repræsentanter ønskede derimod at drøfte mere vidtgående ændringer, hvor der primært blev taget udgangspunkt i de selvstændige erhvervsdrivendes særlige forhold - men således, at reglerne fortsat kunne "arbejde sammen" med reglerne for lønmodtagere af hensyn til de mange overflytninger af medlemmer mellem lønmodtagerkasser og kasser for selvstændige.

Denne forskel i udvalgsmedlemmernes indfaldsvinkel til arbejdet har medført, at der primært har været drøftet forslag, der tager udgangspunkt i det gældende system.

Der har i udvalget været enighed om samtidig at tilgodese behovet for klare og let administrerbare regler.

Som det fremgår af kap. 3 har direktoratet som led i et igangværende regelsaneringsprojekt udsendt nye regler for selvstændige erhvervsdrivende på en række områder. Dette projekt er ført videre under udvalgets arbejde, hvor det senest har resulteret i nye regler pr. 1. juni 1988 om, hvornår en selvstændig erhvervsdrivende anses for at være ledig, og regler om dagpengeret for medlemmer, der under ledighed udøver selvstændig virksomhed som bibeskæftigelse. Disse ændringer har løst en række af problemerne for selvstændige erhvervsdrivende på de pågældende områder, hvilket har haft betydning for karakteren af de under udvalgsarbejdet fremsatte forslag.

Nærværende kapitel indeholder en gennemgang af de forslag, der har været drøftet i udvalget, og udvalgets bemærkninger til forslagene.

Forslagene har været drøftet enkeltvis, således at udvalgets bemærkninger knytter sig til det enkelte forslag isoleret set. Da mange af forslagene har været alternative, har udvalgsmedlemmerne kunnet støtte flere forslag inden for samme område - i flere tilfælde med en angivelse af prioritering.

5.2.1.1.

Udvalgets forslag til en sammenhængende model fremgår derimod af kap. 6.

Udvalget har anvendt relativt meget tid på at drøfte de regelområder, der ikke har været behandlet i direktoratets regelsaneringsprojekt. Dette gælder specielt indkredsningen af begrebet udøvelse af selvstændig erhvervsvirksomhed.

Forslagene er opdelt i følgende emneområder:

Begrebet udøvelse af selvstændig erhvervsvirksomhed som forsikringsgrundlag (pkt. 2)

Bibeskæftigelse (pkt. 3)

Forsikringskategorier (pkt. 4)

Ophør af selvstændig virksomhed (pkt. *5)*

Beregning af dagpenge (pkt. 6)

Efterløn (pkt. 7)

Fyldestgørende grund til arbejdsophør (pkt. 8)

Feriedagpenge (pkt. 9).

Som bilag 1 til betænkningen er der udarbejdet et katalog over samtlige, drøftede forslag.

2. Udøvelse af selvstændig erhvervsvirksomhed som forsikringsgrundlag

2.1. Forslag til en generel definition af begrebet udøvelse af selvstændig erhvervsvirksomhed

2.1.1. Gældende regler

Ifølge arbejdsløshedsforsikringslovens § 41, stk. 1, nr. 3 d, har en person, der mere end midlertidigt udøver selvstændig erhvervsvirksomhed, ret til optagelse.

Det er forudsat, at der er tale om hovedbeskæftigelse. Det fremgår således af forarbejderne til bestemmelsen, at det forudsættes, at den pågældende mere end midlertidigt ikke blot ejer en virksomhed, men ved personligt arbejde i væsentlig grad tager del i driften. Der stilles ikke krav om et bestemt mindste timetal for beskæftigelsen.

Der er ikke fastsat regler med henblik på en nærmere afgrænsning af kriterierne i arbejdsløshedsforsikringslovens § 41, stk. 1, nr. 3 d, og der er heller ikke i øvrigt givet regler for, hvornår der foreligger udøvelse af selvstændig erhvervsvirksomhed.

Det blev i forbindelse med indførelsen af arbejdsløshedsforsikring for selvstændige erhvervsdrivende i 1976 tilkendegivet, at adgangen principielt står åben for alle, der udøver selvstændig erhvervsvirksomhed, uden hensyn til virksomhedens art, indtjening og om den selvstændige står som ejer eller driver virksomheden som forpagter.

En nærmere afgrænsning til lønmodtagerbegrebet er bl.a. indeholdt i:

Trier-udvalgets redegørelse af oktober 1975

cirkulære af 12. november 1977 vedrørende optagelse af administrerende direktører m v.

cirkulære af 23. juni 1986 om ligestilling af medarbejdende ægtefæller med indehavere

cirkulære af 9. juli 1986 vedrørende medlemskab mv. for ansatte, der har aktier/anparter i virksomheden

B-vejledning af 30. marts 1988 vedrørende medlemmer, der er eller har været beskæftiget i samlevers virksomhed

vejledning til bekendtgørelse nr. 260 af 28. april 1988 om retten til dagpenge for medlemmer, der under ledighed har bibeskæftigelse ved selvstændig virksomhed

vejledning til bekendtgørelse nr. 451 af 11. oktober 1985 om beregning af arbejdskravet

B-vejledning af *k.* maj 1988 om musikeres og artisters forsikringsmæssige status som lønmodtagere eller selvstændige

udkast til optagelsesbekendtgørelse for lønmodtagere.

2.1.2. Baggrund

Ud fra en retssikkerhedsbetragtning bør det enkelte medlem kunne kræve sin forsikringsstatus afklaret allerede på optagelsestidspunktet, således at medlemmet har mulighed for at gøre sig bekendt med de relevante betingelser for dagpengeudbetaling under eventuel ledighed, idet vilkårene for henholdsvis selvstændige og lønmodtagere er væsentligt forskellige.

De gældende regler om optagelse for selvstændige giver ofte problemer, bl.a. i tilfælde, hvor medlemmet er ansat i en virksomhed, som medlemmet, medlemmets ægtefælle eller medlemmets nærmeste familie ejer helt eller delvist.

5.2.1.3.

Herudover er der bl.a. problemer med afgrænsning af, hvornår der er tale om en erhvervsvirksomhed, f.eks. afgrænsningen over for fritidsaktivitet og formueadministration.

Udvalget har derfor drøftet, om der i regelform kunne udarbejdes en generel definition af begrebet selvstændig virksomhed og samtidig fastsættes særregler for medlemsgrupper, der ikke fuldt ud kan henføres under den generelle definition.

De drøftede forslag lægger op til såvel en indsnævring som en udvidelse af det selvstændighedsbegreb, som i dag er fastlagt gennem praksis.

I forbindelse med overvejelserne om behov for en indsnævring/udvidelse af begrebet har udvalget drøftet det hensigtmæssige i, at personer, der ejer aktier og anparter i virksomheden, anses for selvstændige erhvervsdrivende efter arbejdsløshedsforsikringsloven, medens samme personer i en del tilfælde betragtes som lønmodtagere efter anden lovgivning, f.eks. efter sygedagpenge- og skattereglerne.

Udvalget har herudover drøftet afgrænsningen for bl.a. samlevere, direktører og freelance-beskæftigede med henblik på at lette administrationen af sagerne vedrørende disse grupper.

2.1.3. Forslag

Den optagelsessøgende skal

a) ved personligt arbejde i væsentligt omfang

b) alene eller sammen med andre

c) for egen eller ægtefælles regning og risiko

d) regelmæssigt og mere end midlertidigt

e) udøve erhvervsvirksomhed med det formål at opnå økonomisk udbytte.

Ad a) Personligt arbejde i væsentligt omfang

Kravet om personligt arbejde skal ses på baggrund af, at formålet er en forsikring for tab af arbejde. Kriteriet medfører, at det formelle ejerskab uden arbejdsfunktioner, f.eks. privat investering i aktier, ikke er omfattet.

Kriteriet er en forudsætning for, at f.eks. forpagtere og andre, der - uden at være ejere - reelt er dem, der forestår driften, kan forsikres som selvstændige.

Kriteriet forudsætter, at de nødvendige driftsdispositioner, der følger af ejerforholdet, karakteriseres som arbejde. Der tages dog ikke samtidig stilling til, om sådant arbejde skal anses for hovedbeskæftigelse, bibeskæftigelse eller blot sporadisk arbejde. Dette afgøres ud fra div. supplerende kriterier. Eksempelvis anses landmænd, der anvender maskinstation og bestyrer, for selvstændige i modsætning til landmænd, der bortforpagter virksomheden.

Omfanget af det personlige arbejde er endvidere afgørende for, om en udlejningsvirksomhed kan udgøre et forsikringsgrundlag som selvstændig erhvervsdrivende.

Kravet om, at deltagelsen skal være <u>væsentlig</u>, skyldes først og fremmest, at kun selvstændig virksomhed, der udøves som hovedbeskæftigelse, kan være forsikringsgrundlag.

Ad b) <u>Alene eller sammen med andre</u>

Kriteriet medfører, at begrebet selvstændig erhvervsdrivende også omfatter interessenter, aktie- og anpartshavere mv.

Der henvises til forslaget under pkt. 2.6. vedrørende optagelse af medlemmer, der har aktier eller anparter i virksomheden.

Ad c) <u>For egen eller ægtefællens regning og/eller risiko</u>

Kriteriet medfører, at begrebet også omfatter drift af virksomhed ved forpagtning, ved visse franchiseaftalte driftsformer og tilsvarende drift af virksomheder, hvor pågældende ikke formelt ejer virksomheden, men er den, der reelt udøver virksomheden og bærer risikoen for virksomhedens drift. Det er således den pågældendes handlefrihed i relation til virksomhedens drift, der er afgørende for, at pågældende anses for at udøve selvstændig virksomhed.

Ægtefællekriteriet medfører, at også det medlem, der alene eller i fællesskab med ægtefællen driver selvstændig virksomhed for ægtefællens regning og risiko, anses for selvstændig. Dette skyldes, at begge i kraft af det personlige samvirke ved virksomhedens drift i almindelighed anses for at have et økonomisk interessefællesskab i virksomheden.

I den forbindelse bemærkes, at et medlems formelle ejerskab er uden betydning, hvis pågældende ikke reelt udfører beskæftigelse i virksomheden. Hvis virksomheden drives af ægtefællen alene, anses medlemmet ikke for at udøve selvstændig erhvervsvirksomhed.

5.2.1.3.

Det administrative arbejde, der følger af ejerskabet, - og som ellers medfører, at et medlem anses for at udøve selvstændig virksomhed, eventuelt i et begrænset omfang - anses i disse tilfælde for varetaget af ægtefællen.

Ægtefællernes valg af formuefællesskab eller særeje er uden betydning for medlemmet i relation til arbejdsløshedsforsikringsloven.

Ad d) Regelmæssigt og mere end midlertidigt

Kriteriet regelmæssigt medfører, at også drift af selvstændig virksomhed med arbejdsfrie perioder som et tilbagevendende element er omfattet af bestemmelsen. Kriteriet mere end midlertidigt er fastsat i arbejdsløshedsforsikringslovens § 41, stk. 1, og forudsætter kontinuitet i virksomhedsudøvelsen. Kriteriet medfører bl.a., at en tilfældig eller kortvarig arbejdsindsats i ægtefællens virksomhed ikke anses for udøvelse af selvstændig virksomhed, ligesom et enkeltstående, kortvarigt arbejdsforhold, der har karakter af selvstændig virksomhed uden indledning til en varigere virksomhedsudøvelse, heller ikke anses for selvstændig virksomhed.

Kriteriet skal sikre, at der er tale om kontinuerlig udøvelse af virksomheden over en vis periode. Derimod er medlemmets aktuelle virksomhedsudøvelse på optagelsestidspunktet ikke af afgørende betydning for så vidt angår den tidsmæssige udstrækning. Kriteriet anses for opfyldt også i medlemmets afviklingsperiode, forudsat at afviklingsforanstaltningerne har karakter af virksomhedsudøvelse, og at virksomheden i øvrigt har været drevet mere end midlertidigt.

Ad e) Udøve erhvervsvirksomhed med det formål at opnå økonomisk udbytte

Det personlige arbejde skal ses i et erhvervsmæssigt perspektiv, og den aktuelle indtjening er derfor uden betydning. Kriteriet medfører, at fritidsaktiviteter og hobbyprægede produktioner undtages, ligesom også rene sameje-arrangementer uden egentligt driftsfællesskab ikke anses for udøvelse af selvstændig virksomhed. Det afgørende er, at virksomheden har til formål at opnå økonomisk udbytte.

Kriteriet erhvervsvirksomhed medfører, at egentlig finansieringsvirksomhed, der udøves som næring, samt formueforvaltning i aktiv, erhvervsmæssig form anses for selvstændig erhvervsvirksomhed, medens passiv formueforvaltning undtages fra begrebet i det omfang, virksomhedsformen i øvrigt ikke i relation til arbejdsløshedsforsikringslovens øvrige regler kan anses for selvstændig virksomhed.

Dette medfører, at formueforvaltning, der udøves gennem en juridisk driftskonstruktion (selskab, interessentskab mv.), får til følge, at medlemmet bærer bevisbyrden for, at udøvelsen ikke er erhvervsmæssig.

Spørgsmålet om, hvorvidt en udlejningsvirksomhed (fast ejendom) kan danne forsikringsgrundlag som selvstændig erhvervsdrivende, afgøres derfor i lighed med andre erhvervsvirksomheder ud fra de øvrige kriterier, hvor særlig væsentlighedskriteriet til medlemmets personlige arbejde er afgørende.

Kriterierne i relation til anden lovgivning

Ad personligt arbejde i væsentligt omfang

Ifølge virksomhedsskatteloven er det uden betydning, om skatteyder deltager aktivt i driften, idet alene ejerforholdet er afgørende. Ifølge samme lov anses også udlejning (såvel af fast ejendom som af driftsmidler) som hovedregel for selvstændig erhvervsvirksomhed.

Da dagpenge erstatter tabt arbejde, er virksomhedsskattelovens sondring ikke anvendelig.

Ad regelmæssigt og mere end midlertidigt

Skattereglerne anvender kriteriet "nogenlunde regelmæssigt og gennem en ikke helt kort periode".

Ad udøve erhvervsvirksomhed med det formål at opnå økonomisk udbytte

Kriteriet svarer stort set til det, der anvendes i skattemæssig henseende, og den pågældendes skattemæssige dispositioner indgår i tvivlstilfælde ofte ved afgørelse af, hvorvidt pågældende er selvstændig eller lønmodtager i relation til forsikringssystemet.

2.1.4. Udvalgets bemærkninger

Der har i udvalget været enighed om, at der er behov for en mere klar afgrænsning af begrebet selvstændig erhvervsudøvelse, og at dette bør ske i en bekendtgørelse om optagelse. Der bør herunder tages stilling til de få grupper, der som freelance-beskæftigede, aktie-/anpartshavere, samlevende mv. udgør de egentlige grænseområder.

Enkelte medlemmer har peget på, at en afklaret medlemsstatus på optagelsestidspunktet kan være af mindre betydning for medlemmerne, idet forholdene ofte har ændret sig på det tidspunkt, hvor medlemmet begærer dagpenge.

5.2.2.1.

For så vidt angår de enkelte elementer i den foreslåede definition har det bl.a. været fremført, at kriteriet "personligt arbejde" er afgørende for at sondre mellem det blotte ejerskab og ejerskab kombineret med deltagelse i driften, og at væsentlighedskriteriet til omfanget af medlemmets personlige arbejde er afgørende for, om virksomheden kan udgøre medlemmets forsikringsgrundlag. Såfremt virksomheden drives som interessentskab eller enkeltmandsvirksomhed, må medlemmet dog altid anses for at deltage ved personligt arbejde, omend i et ringe omfang, f.eks. ved sin deltagelse i beslutningsprocessen. Spørgsmålet om, hvorvidt også væsentlighedskriteriet er opfyldt, således at deltagelsen er tilstrækkeligt til at udgøre et forsikringsgrundlag, må afgøres ud fra sondringen mellem hovedbeskæftigelse, bibeskæftigelse eller selvstændig virksomhed af sporadisk og uvæsentlig karakter.

Et udvalgsmedlem har under drøftelserne foreslået, at en definition af selvstændighedsbegrebet helt undlades, da definitionen ikke bærer nogen retsvirkning, at optagelsen alene betinges af, at pågældende har sit udkomme ved erhvervsarbejde, at pågældende selv kan afgøre spørgsmålet om, i hvilken kasse optagelsen skal ske, og at problemerne ved ledighed og ved beregningen løses for sig på grundlag af faktum, idet alene misbrugssituationer kan kræve forskellige regler, som da må formuleres.

Repræsentanten for Arbejdsløshedskassernes Samvirke har hertil gjort gældende, at udvalget ikke har til opgave at ændre hele strukturen i arbejdsløshedsforsikringen, men alene skal se på de selvstændige erhvervsdrivendes forhold, at de pågældende efter forslaget kan optræde i alle kasser, hvilket vil skabe forvirring og administrativ usikkerhed i de enkelte kasser, at en beskrivelse af tilhørsforholdet er nødvendig, og at begrebet selvstændig erhvervsvirksomhed derfor bør søges nærmere defineret.

Det alternative forslag blev herefter ikke fastholdt.

2.2. Forslag om regler vedrørende påbegyndelsestidspunktet for udøvelse af selvstændig erhvervsvirksomhed

2.2.1. Gældende regler

Ifølge arbejdsløshedsforsikringslovens § 41, stk. 1, nr. 3 d, er en person, der mere end midlertidigt udøver selvstændig virksomhed, berettiget til optagelse i en anerkendt arbejdsløshedskasse. Der henvises til udvalgets forslag vedrørende optagelse i kap. 5, pkt. 2.3. om indføjelse af, at der skal være tale om erhvervsudøvelse "i væsentligt omfang".

Ifølge arbejdsløshedsforsikringslovens § *kl* skal medlemmer, der tager arbejde uden for kassens område, lade sig overflytte til en anden kasse eller udtræde af kassen.

Der er ikke, som for lønmodtagere, fastsat nærmere dokumentationskrav **til,** om betingelsen for at blive optaget i eller overflyttet til en arbejdsløshedskasse for selvstændige erhvervsdrivende er opfyldt. Arbejdsløshedskasserne administrerer i dag som hovedregel på grundlag af medlemmets egen erklæring om at være påbegyndt fra en given dato. Som det er illustreret i kap. 4, pkt. 8. om rådighedsbegrebets samspil med andre begreber, kan der være forskellig opfattelse af, hvornår virksomhedsudøvelsen skal anses for påbegyndt: Overtagelsesdatoen? - momsregistreringsdatoen? - åbningsdatoen? m.m.

Der ses ikke i de svenske regler at være udarbejdet særlige bestemmelser vedrørende påbegyndelsestidspunktet. Der stilles dog visse dokumentationskrav til optagelsen, og vurderingen foretages på grundlag af en række prioriterede enkeltmomenter. Der henvises til kap. 3, pkt. 5.3.

2.2.2. Baggrund

I forbindelse med en gennemførelse af udvalgets forslag om, at optagelse som selvstændig erhvervsdrivende betinges af, at erhvervsudøvelsen skal ske i væsentligt omfang, og i forbindelse med udarbejdelsen af en optagelsesbekendtgørelse, vil behovet for at få fastsat nærmere retningslinier for en tilnærmelsesvis fiksering af påbegyndelsestidspunktet blive yderligere aktualiseret.

Behovet for nærmere retningslinier skal endvidere ses på baggrund af, at et medlems rettigheder ifølge arbejdsløshedsforsikringsloven er baseret på og betinget af medlemsancienniteten.

Som objektive momenter, der eventuelt kunne tillægges betydning, kan nævnes momsregistrering og bevægelser på momskontoen, registrering af virksomheden hos offentlige myndigheder mv. Der kan i den forbindelse henvises til nogle af de offentlige myndigheder, der er nævnt under dokumentationsmuligheder i kap. 4, pkt. 11. Der kan endvidere lægges vægt på, om der er indgået juridisk bindende aftaler om køb af ejendom eller leje af erhvervslokaler o.l. konstaterbare faktorer.

2.2.3. Forslag 1

Der udarbejdes nærmere retningslinier for en (tilnærmelsesvis) fiksering af påbegyndelsestidspunktet for udøvelse af selvstændig erhvervsvirksomhed ved optagelse i og overflytning til en arbejdsløshedskasse for selvstændige erhvervsdrivende.

5.2.3.2.

Udvalgets bemærkninger

Der har i udvalget været enighed om det hensigtmæssige i, at der udarbejdes nærmere retningslinier, således at påbegyndelsestidspunktet for udøvelse af selvstændig erhvervsvirksomhed kan fastlægges i relation til optagelse i og overflytning til en arbejdsløshedskasse for selvstændige erhvervsdrivende samt til beregning af arbejdskravet i § *55.* Vedrørende samspillet med rådighedsreglerne henvises til udvalgets bemærkninger nedenfor under forslag 2.

2.2.4. Forslag 2

Ledige medlemmer skal ikke miste dagpengeretten ved ny- eller genetablering af selvstændig virksomhed.

Forslaget er stillet af ASE med følgende motivation:

> "Et medlem, der tager et konkret skridt til at etablere en ny virksomhed, f.eks. ved at skrive under på en købe- eller lejeaftale, mister retten til dagpenge, idet han ikke kan anses for at stå til rådighed for arbejdsmarkedet, selvom han først får rådighed over lokaler og driftsmidler på et senere tidspunkt. Dog bevares dagpengeretten til overtagelsesdagen, hvis der er tale om en igangværende virksomhed.
>
> Praksis bør ændres, således at en ledig, der påbegynder selvstændig erhvervsvirksomhed,kan indgå aftaler om senere overtagelse af lokaler, driftmidler, varer m.m. uden at miste dagpengeretten, ligesom en ledig kan indgå en aftale om senere tiltrædelse af et lønmodtagerarbejde uden konsekvenser for dagpengeretten, førend arbejdet påbegyndes."

Udvalgets bemærkninger

Der har i udvalget været enighed om, at ikke enhver form for etableringsforanstaltning bør anses for en retlig eller faktisk hindring for et ledigt medlems dagpengeret i relation til rådighedsreglerne, og at det ville være ønskeligt med en højere grad af fleksibilitet i forhold til den hidtidige praksis.

2.3. Forslag til ændring af arbejdsløshedsforsikringslovens § fri, stk. l, nr. 3 d

2.3.1. Gældende regler

Som anført under pkt. 2.1.1. fremgår det ikke af lovens § 41, men alene af forarbejderne, at der skal være tale om væsentlig deltagelse i driften.

2.3.2. Baggrund

Under udvalgets drøftelser af behovet for en generel definition af begrebet selvstændig

erhvervsudøvelse i relation til arbejdsløshedsforsikringsloven var der enighed om, at væsentlighedskriteriet var af en så afgørende betydning, at dette bør indføjes i lovens § 41, stk. i, nr. 3 d.

Væsentlighedskravet skal sikre, at arbejdet ved den selvstændige virksomhed har et sådant omfang, at det kan sidestilles med en hovedbeskæftigelse.

Kravet skal endvidere ses på baggrund af, at den nugældende formulering af arbejdsløshedsforsikringslovens § 41 ikke giver kasserne anledning til ved optagelsen at undersøge, om pågældende driver selvstændig virksomhed "i væsentligt omfang" eller "mere end midlertidig". Som hovedregel sker optagelse på grundlag af pågældendes egen erklæring
om, at den selvstændige virksomhed udøves som hovederhverv. Eventuelle fejl o.l. konstateres normalt først, når der indgives begæring om dagpengeudbetaling.

2.3.3. Forslaget

I arbejdsløshedsforsikringslovens § 41, stk. 1, nr. 3 d, indføjes:

"i væsentligt omfang".

2.3.4. Udvalgets bemærkninger

Der har i udvalget været enighed om det hensigtsmæssige i tilføjelsen. Udvalget har endvidere fundet, at der bør ske en tilsvarende præcisering vedrørende arbejdet i henhold til arbejdsløshedsforsikringslovens § *55,* således at der foretages en vurdering af arbejdets omfang ved afgørelsen af, om arbejdskravet er opfyldt.

2.4. Forslag vedrørende medarbejdende ægtefæller

2.4.1. Gældende regler

Et medlems deltagelse - som hovedbeskæftigelse - i driften af en virksomhed, der helt eller delvis ejes/kontrolleres af medlemmets ægtefælle, giver ret til optagelse i en arbejdsløshedskasse for selvstændige. Reglen fremgår af direktoratets cirkulære af 23. juni 1986 om ligestilling af medarbejdende ægtefæller med indehavere.

Der er ikke i lov eller bekendtgørelsesform nærmere regelgivet for optagelsen af denne medlemsgruppe, der må anses for omfattet af den generelle definition ovenfor under pkt. 2.1.3.

5.2.4.2.

2.4.2. Baggrund

Reglen bygger på en ligestilling af ægtefællerne, der på grund af det personlige samvirke og økonomiske fællesskab betragtes som lige interesserede i virksomheden. Der er dog ikke herved taget klar stilling til, om cirkulæret kun skal omfatte de medlemmer, der indgår i den egentlige drift af ægtefællens selvstændige virksomhed.

Det forhold, at virksomheden drives i kompagniskab med andre, således at ægtefællen ikke er enerådende med hensyn til drift, administration mv., medfører ikke i sig selv, at medlemmets forhold kan bedømmes, som om ægtefællen ikke drev selvstændig virksomhed. Dette beror på en konkret vurdering. Forhold som medlemmets tilslutning til ATP mv. tillægges ikke særlig betydning, fordi de omhandlede ordninger kan etableres uden en forudgående vurdering og godkendelse af det enkelte arbejdsforhold.

Hertil kommer, at et medlems beskæftigelse i ægtefællens personligt drevne virksomhed i skattemæssig henseende alene accepteres som "medarbejdende", og at egentlige lønaftaler mellem ægtefællerne vedrørende ansættelsesforhold som udgangspunkt ikke anerkendes af skattemyndighederne.

Udvalget har drøftet, om der er behov for en modifikation af reglen om fuldstændig ligestilling af ægtefællerne i henseende til status i arbejdsløshedsforsikringsloven, særligt med henblik på tilfælde, hvor der ikke foreligger et egentligt personligt samvirke om virksomhedens drift, f.eks. hvis ægtefællen til indehaveren af en virksomhed med et større antal ansatte er ansat på sædvanlige lønmodtagervilkår i en underordnet stilling i virksomheden. Tilsvarende gør sig gældende for den lønmodtager, som under ansættelsen indgår ægteskab med virksomhedens indehaver og derefter i øvrigt fortsætter sit lønarbejde på uændrede vilkår.

Det er heroverfor blevet fremført, at medlemmet fortsat bør anses for at have en afgørende indflydelse på egne ansættelses- og/eller beskæftigelsesvilkår, og at dette moment alene kan anses for svækket i tilfælde af, at ægtefællerne driver virksomheden i kompagniskab med andre uden for den nærmeste kreds.

På baggrund af folketingsbeslutning af 14. maj 1987 om individualprincippet, jf. kap. 4, pkt. 3.2., har udvalget drøftet betydningen af en konsekvent gennemførelse af individualprincippet. Udvalget har i den forbindelse konstateret, at uændrede optagelseskriterier i arbejdsløshedsforsikringslovens § 41 ved indførelse af princippet vil medføre, at den medarbejdende ægtefælle får

status som selvstændig erhvervsdrivende i tilfælde, hvor pågældende er medejer af virksomheden, f.eks. gennem interessentskabskontrakt, eller

status som lønmodtager i tilfælde, hvor pågældende er ansat i ægtefællens virksomhed på sædvanlige lønmodtagervilkår.

Såfremt pågældende hverken er medejer af eller ansat i virksomheden, vil der ved en konsekvent gennemførelse af princippet ikke være hjemmel til at optage pågældende i en arbejdsløshedskasse, jf. pkt. 2.5. om tilsvarende gruppe af samlevere.

Medlemmets status som lønmodtager vil indebære følgende fordele for medlemmet:

mulighed for at modtage supplerende dagpenge,
mulighed for at modtage feriedagpenge under ansættelsen,
lempeligere betingelser for at blive anset for ledig,
bedre mulighed for at undgå karantæne for selvforskyldt arbejdsophør, samt
mulighed for et bedre beregningsgrundlag.

Medlemmets statusændring til lønmodtager kan dog betyde en forringelse i relation til arbejdsløshedsforsikringslovens § *55*, idet der da kun vil kunne medregnes det faktiske timetal.

Medlemmets status som selvstændig vil ved en total gennemførelse af individualprincippet bl.a. medføre, at overdragelse til ægtefællen må accepteres som ophørsårsag.

En indførelse af individualprincippet vil derfor medføre øgede udgifter til arbejdsløshedsforsikringssystemet, specielt under hensyn til de ringe kontrolmuligheder der gælder for denne gruppe.

I forbindelse med drøftelsen af individualprincippet har udvalget endvidere overvejet betydningen af, at virksomheden alene tilhører ægtefællens bodel i relation til medlemmets status som medarbejdende ægtefælle.

Udvalget finder, at ægtefællernes valg af formueordning er uden betydning for pågældendes status i relation til arbejdsløshedsforsikringsloven.

2.4.3. Tre alternative forslag

Forslag 1

Medlemmets status afgøres alene ud fra individualprincippet.

Udvalgets bemærkninger

Repræsentanterne for ASE, DANA og Arbejdsløshedskassernes Samvirke har - især på

5.2.4.3.

baggrund af interessefællesskabet - været imod en total gennemførelse af individualprincippet. Som begrundelse er der henvist til kontrolproblemerne og dermed risikoen for misbrug. Endvidere findes det at være meget betænkeligt, at en medarbejdende ægtefælle vil kunne opnå ret til supplerende dagpenge. Derimod måtte det efter de pågældendes opfattelse gøres lettere for den medarbejdende ægtefælle at udtræde af virksomheden.

Direktoratets og departementets repræsentanter har henvist til, at der er andre muligheder for at imødegå misbrug, bl.a. ved anvendelse af rådighedsreglerne, men de har været betænkelige ved princippet af kontrolmæssige og økonomiske grunde.

Forslag 2

En medarbejdende ægtefælle, der som én blandt mange er ansat på sædvanlige lønvilkår i en underordnet stilling i et aktie- eller anpartsselskab, der kun delvis ejes af ægtefællen (og nærmeste familie), anses som lønmodtager.

Såfremt reglen også skal omfatte

medlemmer ansat i ægtefællens delvist ejede interessentskab, og
medlemmer ansat som én blandt mange i ægtefællens personligt drevne virksomhed,

bør der dog regelgives herom i et særskilt afsnit.

I sidstnævnte tilfælde skal det endvidere vurderes, om der bør gælde særlige betingelser for at acceptere udtræden af virksomheden (rådighedsspørgsmålet), og på hvilket grundlag en lønmodtagerberegning skal foretages, såfremt der alene er overført beløb til medarbejdende ægtefælle.

Udvalgets bemærkninger

Repræsentanterne for ASE og DANA er ikke enige i, at en medarbejdende ægtefælle skal kunne optages som lønmodtager, uanset om pågældende er beskæftiget i en underordnet stilling.

Repræsentanten for Arbejdsløshedskassernes Samvirke kan gå ind for forslaget, såfremt der klart er tale om et lønmodtagerforhold i en helt underordnet beskæftigelse.

Direktoratets og departementets repræsentanter har fundet, at forslaget, der stort set svarer til gældende praksis, kunne være rimeligt.

Forslag 3

Beskæftigelse i væsentligt omfang i den af ægtefællen drevne selvstændige erhvervsvirksomhed medfører status som selvstændig.

Udvalgets bemærkninger

Repræsentanterne for ASE og DANA har været enige i forslaget.

Repræsentanten for Arbejdsløshedskassernes Samvirke har principielt været enig i forslaget, men ville gerne bevare muligheden for at undtage tilfælde, hvor reglen kommer til at virke urimelig.

Direktoratets og departementets repræsentanter har fundet, at forslaget vil medføre en administativ lettelse i optagelsessituationen.

2.5. Medlemmer, der er beskæftiget i samleverens virksomhed

2.5.1. Gældende regler

Arbejdsløshedsforsikringsloven indeholder ikke særlige bestemmelser for personer, der er beskæftiget i samleverens virksomhed.

Efter tidligere praksis blev de sidestillet med medarbejdende ægtefæller på grund af den fælles interesse i virksomhedens økonomiske udbytte. Den fælles interesse kommer tydeligst til udtryk i mindre virksomheder uden andre beskæftigede end indehaveren og samleveren, hvor virksomheden udgør forsikringsgrundlaget for begge, og hvor samleveren i lighed med ægtefællen må anses for at have en afgørende indflydelse på egne beskæftigelsesvilkår.

I 1985 blev praksis ændret, idet der ikke længere fandtes at være hjemmel til at sidestille samlevere med ægtefæller. Denne ændrede holdning blev fulgt op af direktoratet ved cirkulære af 5. december 1985 om administration af sager vedrørende medlemmer, der er beskæftiget i samlevers virksomhed. Cirkulæret er afløst af en B-vejledning af 30. marts 1988.

Ifølge vejledningen skal en person, der er beskæftiget i samleverens virksomhed, optages i en kasse for lønmodtagere, hvis beskæftigelsen kan anerkendes som lønarbejde. Er dette ikke tilfældet, optages pågældende i en kasse for selvstændige erhvervsdrivende, hvis beskæftigelsen er pågældendes hovedbeskæftigelse.

5.2.5.2.

Individualprincippet er hermed indført bortset fra, at personer, der er beskæftiget i samleverens virksomhed uden at være lønmodtagere og uden at være medejere, fortsat anses for at være selvstændige i arbejdsløshedsforsikringslovens forstand.

Anses medlemmet for at være lønmodtager, skal der ved ledighed foretages en konkret rådighedsvurdering.

Ved fuld ledighed vil der som udgangspunkt ikke være tvivl om rådigheden, hvis medlemmet ophører af grunde, der efter reglerne om ophør med udøvelse af selvstændig virksomhed kan accepteres ved ægtefælleudtræden.

Ved delvis eller midlertidig ledighed er der en formodning for, at medlemmet ikke opfylder rådighedsbetingelserne på grund af den fortsatte, nære tilknytning til virksomheden.

Ved ledighed for en samlevende, der er optaget i en arbejdsløshedskasse for selvstændige erhvervsdrivende som indehaver, anvendes de gældende regler for selvstændige erhvervsdrivende.

2.5.2. Baggrund

Samlevere behandles delvist efter individualprincippet, medens medarbejdende ægtefæller behandles efter husstandsprincippet. Udvalget har derfor drøftet, om der er grundlag for denne forskel, eller om retstilstanden bør være uafhængig af, om der er indgået ægteskab.

Samliv i ægteskabslignende forhold (ugifte samlevendes forhold) må antages at være en stabil, veletableret samlivsform, som af større befolkningsgrupper er valgt som et alternativ til ægteskabet.

Ugifte samlevendes forhold i arbejdsløshedsforsikringen tiltrækker sig opmærksomhed, fordi en person, der er beskæftiget i sin samlevers virksomhed, på den ene side kan opfylde de formelle betingelser for at blive anset for lønmodtager i relation til arbejdsløshedsforsikringsloven, men på den anden side kan have et sådant økonomisk og personligt fællesskab med samleveren, at de samme hensyn, der fører til at anse medarbejdende ægtefæller for selvstændige erhvervsdrivende, her gør sig gældende med samme styrke.

Dette moment er særligt fremtrædende ved de traditionelle "mand og kone virksomheder", hvor virksomhedens drift ofte er betinget af, at begge deltager.

De gældende vejledende retningslinier af 30. marts 1988 må vedrørende optagelse betegnes som et kompromis mellem de ovennævnte forhold og den manglende hjemmel til at sidestille samlevende med ægtefæller. Det har medført, at spørgsmålet om dagpengeretten ved ledighed som lønmodtager fra samleverens virksomhed - via rådighedsreglerne - næsten giver samme resultat som for ægtefæller efter reglerne om ledighed efter ophør med deltagelse i ægtefællens selvstændige virksomhed, jf. arbejdsløshedsforsikringslovens § *57,* stk. 3, med tilhørende bekendtgørelse (nr. 272 af 25. april 1988).

Vejledningen af 30. marts 1988 tilstræber således via rådighedsreglerne at undgå urimeligheder vedrørende medlemsgrupper, hvor de samme hensyn gør sig gældende.

Imidlertid indeholder den gældende rådighedsbekendtgørelse ikke en hjemmel til generelt at nære tvivl om rådigheden for medlemmer, der bliver ledige som lønmodtagere fra samleverens virksomhed, da bekendtgørelsen generelt lægger op til konkrete vurderinger.

Behovet for regler vedrørende samlevende i relation til arbejdsløshedsforsikringsloven er således stort.

En sidestilling af samlevende med ægtefæller ville være den mest konsekvente løsning. Dette er i dag sket i direktoratets bekendtgørelse nr. 213 af 18. april 1986 vedrørende selvforskyldt arbejdsophør (voldsramte).

I arbejdsløshedsforsikringslovens kap. 4 (§§ 12-19) om mobilitetsfremmende ydelser er ægtefæller og ugifte samlevende allerede ligestillede. Der anvendes i loven et <u>forsørgerbegreb</u>, og personkredsen omfatter forsørgeren og forsørgerens familiemedlemmer. I det til kapitlet knyttede cirkulære (nr. 172 af 18. juli 1973) defineres forsørgere som "personer, som på hjemstedet gennem nogen tid (i almindelighed mindst 1/2 år) har boet sammen med en eller flere af vedkommende økonomisk afhængige personer".

Ved vurdering af samleveres status i arbejdsløshedsforsikringen har udvalget set på konkursloven og skattelovgivningen.

<u>Konkurslovens</u> § 2, nr. 1, definerer bl.a. nærtstående som: "personer, der har stået hinanden særligt nær".

Der er herved tænkt på varige samlivsforhold. Begrebet omfatter derudover personer, der ikke lever sammen, men som tænker på eller har besluttet at indgå ægteskab.

Efter konkurslovens § 95, stk. 2, jf. § 2, vil samlevere mv. kunne nægtes privilegium, såfremt samleveren har haft en fordel i løn eller vederlag, der åbenbart overstiger, hvad der under hensyn til det udførte arbejde, virksomhedens indtægter og omstændig-

5.2.5.3.

hederne i øvrigt må anses for rimeligt. I rimelighedsbedømmelsen indgår løn- og arbejdsvilkår, ydelse af henstand og eventuel økonomisk interesse i virksomhedens drift.

Hvis samleveren må anses for at have indvilget i at lade sin løn stå som et foreløbigt tilskud til driftskapitalen, eller der af andre grunde ikke udbetales løn til samleveren, vil samleveren heller ikke kunne opnå lønprivilegium efter konkurslovens § 95, stk. 2.

Udvalget har således kunnet konstatere en høj grad af overensstemmelse mellem de momenter, som tillægges betydning efter konkursloven, og de momenter, som efter direktoratets vejledning af 30. marts 1988 er afgørende ved vurderingen af samleverens lønmodtagerstatus.

Efter skattereglerne kan samleveren ikke i lighed med den medarbejdende ægtefælle få overført beløb af virksomhedens overskud. Derimod kan lønudgiften til samlevende afholdes i virksomhedens regnskab.

Det er efter udvalgets opfattelse tvivlsomt, om der er hjemmel i arbejdsløshedsforsikringslovens § 41 til at optage personer, der er beskæftiget i samleverens virksomhed uden at være ansat som lønmodtager og uden at være medejer af virksomheden.

Under forhandlingerne med kasserne i forbindelse med udsendelsen af B-vejledningen af 30. marts 1988 foreslog direktoratet, at der blev regelgivet om, at også samlevende skal opfylde arbejdsløshedsforsikringslovens almindelige betingelser for at kunne anses for enten lønmodtagere eller selvstændige. Arbejdsløshedskasserne for selvstændige ville i så fald ikke kunne optage en samlever, blot fordi den pågældende ikke opfylder betingelserne for at blive anset som lønmodtager. Omlægningen måtte eventuelt ske med en overgangsperiode til afklaring af disse medlemmers status.

Arbejdsministeriet var enig i direktoratets synspunkter vedrørende optagelsesbetingelser, men fandt det rigtigt at stille den endelige løsning i bero på «udvalgets drøftelser bl.a. af individualprincippet.

Der henvises til drøftelserne i kap. 4, pkt. 3. om individualprincippet.

2.5.3. 3 alternative forslag

Forslag 1 - Samlevere sidestilles med ægtefæller (husstandsprincippet)

Der etableres en særlig hjemmel i arbejdsløshedsforsikringsloven eller i optagelsesbekendtgørelsen til at sidestille en person, beskæftiget i samleverens virksomhed, med en ægtefælle.

Disse medlemmer anses for selvstændige erhvervsdrivende i det omfang, en ægtefælle i øvrigt anses for selvstændig. Bopælskriteriet anvendes som det objektivt konstaterbare moment. I den forbindelse henvises dels til andre lovgivningsområder, f.eks. reglerne om arveafgift, boligsikring og andre sociale ydelser, der lægger bopælsattest fra folkeregisteret til grund for reglernes anvendelse, dels til arbejdsløshedsforsikringslovens §§ 12-19, som omtalt under pkt. 2.5.2.

Forslaget indebærer en fuldstændig sidestilling, således at optagelse, ledighed, dagpengeret og beregning skal ske efter de for selvstændige gældende regler.

Hermed opnås, at der ud over lovændringen ikke skal regelfastsættes særligt for denne gruppe. Dette medfører, at den udvikling, der løbende sker vedrørende ægtefælleregler-ne, automatisk overføres til samlevende, f.eks. den igangværende tendens til at statuere lønmodtagerstatus og dagpengeret ved underordnet ansættelse i ægtefællens virksomhed med mange ansatte, jf. pkt. 2.4.3.

Forslaget vil kræve en lovændring.

Udvalgets bemærkninger

Repræsentanterne for ASE og DANA kan støtte forslaget. De har anført, at der gælder det samme interessefællesskab mellem samlevere som mellem ægtefæller, og at forslaget i øvrigt er i takt med den tendens, der er i lovgivningen på en række andre områder til at sidestille samlevere med ægtefæller.

De øvrige medlemmer af udvalget var betænkelige på grund af problemerne med at opstille en klar definition af samleverbegrebet, folketingsbeslutningen om individualprincippet og det anderledes sigte med de regelområder, hvor samlevere sidestilles med ægtefæller ud fra et bopæls- eller hustandsprincip.

Direktoratets og departementets repræsentanter har dog peget på, at forslaget vil løse de gældende problemer med samleveres dagpengeret.

Forslag 2 - Samlivsdokumentation baseret på erklæring

Repræsentanterne for ASE har forslået samlevere defineret således:

> "2 ugifte mennesker, der kunne indgå ægteskab, hvis de ville, har fælles bopæl, og som selv erklærer, at de lever sammen i et ægteskabslignende forhold."

De medlemmer, der ifølge definitionen er samlevere, forsikres som selvstændige erhvervsdrivende og følger de regler, der gælder for ægtefæller, der i fællesskab driver

selvstændig virksomhed. Det skyides, at samlevere, der opfatter sig som "papirløse ægtefæller", begge vil have en tilknytning og økonomisk interesse i virksomheden på linie med ægtefæller, der sammen driver selvstændig virksomhed. Den ene samlevers eventuelle ansættelse som lønmodtager i den anden samlevers virksomhed tillægges derfor ingen betydning.

Medlemmer, der har fælles bopæl, men erklærer ikke at være samlevere, skal aldrig sidestilles med ægtefæller. Hvis de begge arbejder i en i fællesskab ejet virksomhed, skal de behandles efter de almindelige regler for interessenter. Hvis den ene er ansat i den andens virksomhed, kan den ansatte forsikres som lønmodtager, hvis de almindelige forsikringsbetingelser for lønmodtagere er opfyldt.

Forslagets fordele:

1. Sondringen mellem samlevere og ikke-samlevere bygger på en erklæring fra medlemmerne og en let fremskaffelig dokumentation fra folkeregisteret. Der er således tale om en regel, der er nem at administrere.
2. Det er kun medlemmer, der selv har erklæret at leve i ægteskabslignende forhold, der bliver ligestillet med ægtefæller. Det er forståeligt for medlemmerne.
3. Arbejdsløshedsforsikringen skånes for at skulle "dømme" medlemmer til at være samlevere.

Egentlige samlevere vil i en vis udstrækning kunne misbruge systemet ved at erklære, at de ikke lever i et ægteskabslignende forhold, hvorefter den ene samlever får bedre muligheder for at gå på dagpenge.

Misbrugsmuligheden bliver i dag imødegået ved at "dømme" medlemmerne til at være samlevere. Disse tvivlsomme og for arbejdsløshedsforsikringens omdømme belastende afgørelser kan ikke retfærdiggøres af de få misbrugstilfælde, der trods alt vil være tale om.

Udvalgets bemærkninger

Repræsentanterne for DANA har været enige i forslaget med den af ASE givne begrundelse.

Udvalgets øvrige medlemmer har ikke anset det for hensigtsmæssigt, at status som selvstændig eller lønmodtager overlades til pågældendes frie valg og baseres på en erklæring, der ikke kan bekræftes af andre myndigheder.

Forslag 3 - Total gennemførelse af individualprincippet for så vidt angår status

Vejledningen af 30. marts 1988 indsættes i en bekendtgørelse med den ændring, at samlevere, der hverken er lønmodtagere eller medejere, ikke kan være medlemmer af en arbejdsløshedskasse.

Der laves en overgangsordning for de medlemmer, der herefter ikke kan blive i systemet.

Udvalgets bemærkninger

Repræsentanterne for direktoratet, departementet og Arbejdsløshedskassernes Samvirke har peget på, at en løsning som den foreslåede vil være en total gennemførelse af individualprincippet vedrørende status og en logisk konsekvens af, at det næppe er muligt at definere begrebet samlevere på tilfredsstillende måde. Endvidere vil forslaget give samlevere et incitament til at få afklaret forholdene i god tid ved enten at opnå lønmodtagerstatus eller at blive medejere, således at medlemmerne ikke står helt uden rettigheder i tilfælde af eventuel samlivsophævelse.

Direktoratets og departementets repræsentanter har dog peget på, at forslaget ikke i sig selv løser de gældende problemer med spørgsmålet om samleveres dagpengeret (rådighedsspørgsmålet).

Repræsentanterne for ASE og DANA har udtalt sig imod forslaget på grund af konsekvenserne for de samlevere, der hverken er lønmodtagere eller medejere.

Direktoratets repræsentanter har bemærket, at der er et udtalt behov for klare regler vedrørende optagelse af personer beskæftiget i samleverens virksomhed og vedrørende deres dagpengeret.

2.6. Medlemmer, der er beskæftiget i det selskab, hvori de er kapitalindehavere

2.6.1. Gældende regler

Der er udsendt vejledende retningslinier i cirkulære af 9. juli 1986.

Efter disse retningslinier anses et medlem som selvstændig erhvervsdrivende, hvis medlemmet og/eller dennes ægtefælle har en direkte eller indirekte afgørende indflydelse på et selskab, i hvilket medlemmet er ansat.

Hvis mindst *50%* af selskabskapitalen er koncentreret omkring medlemmet og/eller dennes ægtefælle og eventuelt den nærmeste familie, anses medlemmet for selvstændig erhvervsdrivende.

5.2.6.2.

Ved nærmeste familie forstås medlemmets ægtefælle, børn, søskende og forældre samt ægtefællens forældre.

Hvis andelen er mindre end 50%, vil afgørelsen være skønsmæssig under hensyn til antallet af kapitalindehavere og kapitalens fordeling.

Ved "skævdeling" af kapitalen vil den ansatte hovedaktionær som hovedregel blive anset for selvstændig erhvervsdrivende. For de øvrige aktionærer foretages en skønsmæssig afvejning under hensyn til indflydelse ved kapitalens stemmeværdi, omsættelighed, medlemskab af bestyrelse/direktion og virksomhedens størrelse og organisation. Det tillægges endvidere betydning, om den nærmeste familie ligeledes er indehavere af kapital i selskabet.

Ved "ligedeling" af kapitalen, og når der foreligger et personligt, driftsmæssigt samvirke mellem kapitalhaverne (dvs. etableret som et alternativ til et interessentskab), er antallet af kapitalindehavere afgørende. Ved til og med 10 kapitalindehavere anses medlemmet som hovedregel for selvstændig erhvervsdrivende. Ved 11-19 kapitalindehavere anses medlemmet ofte for selvstændig erhvervsdrivende, men konkrete omstændigheder kan dog begrunde, at medlemmet anerkendes som lønmodtager. Ved 20 kapitalindehavere eller mere anses medlemmet for lønmodtager.

2.6.2. Baggrund

Et medlem, der er kapitalindehaver i et selskab, hvori medlemmet selv er beskæftiget, vil kunne være ansat på helt almindelige lønmodtagervilkår.

Det forhold, at den selvstændige virksomhed udøves gennem et selskab, indebærer, at medlemmets risiko er begrænset til aktie- eller anpartsdelen. Betingelsen i den generelle definition af begrebet udøvelse af selvstændig erhvervsvirksomhed - jf. pkt. 2.1.3. - om, at virksomheden udøves for egen eller ægtefællens regning og risiko, er derfor kun delvist opfyldt.

Det retlige udgangspunkt er, at både fysiske og juridiske personer er selvstændige retssubjekter. Efter ovennævnte cirkulære kan et medlem dog identificeres med et selskab, ægtefæller kan identificeres med hinanden, og ægtefællerne kan identificeres med den nærmeste familie.

Udvalget har undersøgt andre områder, hvor de nævnte problemstillinger forekommer:

Konkursloven

Efter konkurslovens § 95, stk. 2, har skifteretten fri adgang til at nægte en skyldners

nærtstående lønprivilegium, såfremt dette - bl.a. under hensyn til løn- og arbejdsvilkår samt til eventuel økonomisk interesse i virksomhedens drift - ikke findes rimeligt begrundet. Disse kriterier svarer til de vejledende retningslinier i cirkulæret af 9. juli 1986 om afgørende indflydelse på egne ansættelsesvilkår ved kapitalbesiddelse, hvis der med økonomisk interesse menes kapitalindehavelse.

Efter konkurslovens § 2, nr. 1, defineres nærtstående fysiske personer som ægtefæller, slægtninge i op- og nedstigende linier, søskende, de nævnte personers ægtefæller og andre personer, der har stået hinanden særlig nær. Denne definition er således betydeligt mere omfattende end i de vejledende retningslinier i cirkulæret af 9. juli 1986- Definitionen indeholder endvidere en lovhjemmel til at omfatte samlivsforhold.

Ifølge konkurslovens § 2, nr. 2-4, er det afgørende for, om der er tale om nærtstående med henblik på lønprivilegium og udvidet omstødelsesadgang, at der foreligger et interessefællesskab, bl.a. ved en direkte eller indirekte besiddelse af en væsentlig del af selskabskapitalen. Ved en kapitalbesiddelse på mindst *50%* har retspraksis lagt vægt på en række af de enkeltmomenter, der også fremgår af cirkulæret af 9. juli 1986, herunder kapitalens fordeling, f.eks. med en enkelt hovedaktionær. Det er endvidere tillagt betydning, at kapitalindehaveren i kraft af sin position som bestyrelsesformand havde mulighed for at øve indflydelse på selskabets drift.

Aktieavanceskatteloven

Ifølge § 4, stk. 1, i lov om beskatning af fortjeneste ved afståelse af aktier mv. er det hovedreglen, at aktier, der ikke er omfattet af lovens § *k*, stk. 2, og stk. 3, efter 3 års ejertid kan sælges skattefrit.

Efter lovens § 4, stk. 2, finder der beskatning sted ved salg af aktier efter 3 års ejertid, når den skattepligtige afstår aktier i et selskab, hvori den pågældende på noget tidspunkt inden for de seneste 5 år forud for aktieafståelsen har ejet 25% eller mere af aktiekapitalen eller rådet over mere end *50%* af stemmeværdien.

Det følger af lovens § 4, stk. 3, at der ved afgørelse af, om der har foreligget 25% eller mere af aktiekapitalen, eller om der er rådet over mere end 50% af stemmeværdien, medregnes aktier, der samtidig tilhørte den skattepligtiges ægtefælle, forældre, bedsteforældre, børn og børnebørn og disses ægtefæller eller dødsboer efter nævnte personer samt sted- og adoptivbørn. Denne personkreds er således betydelig mere omfattende end nærmeste familie i cirkulæret af 9. juli 1986.

5.2.6.4.

Selskabsskatteloven og ligningsloven

Til den skattepligtige indkomst medregnes efter selskabsskattelovens § 13, stk. 1, nr. 2, - som en undtagelse - ikke udbytte, hvis det udbyttemodtagende selskab - moderselskabet - har ejet mindst 25% af selskabskapitalen i det udbyttegivende selskab - datterselskabet.

Samme 25%'s kriterium er anvendt i ligningslovens § 16 B, stk. 2, jf. stk. 1, ved medregning af afståelsessummen i en aktionær/andelshavers skattepligtige indkomst.

2.6.3. Forslag

1. Et medlem, der har en direkte eller inddirekte afgørende indflydelse på det selskab, i hvilket medlemmet er ansat, anses for selvstændig erhvervsdrivende.

2. Der fastsættes faste kriterier for, hvornår et medlem anses for at have en afgørende indflydelse på selskabet f.eks.:

medlemmet eller dennes ægtefælle ejer mindst 25% af selskabskapitalen eller råder over mindst 50% af kapitalens stemmeværdi, eller er medlem af selskabets bestyrelse/direktion

ved afgørelsen af, om et medlem har en afgørende indflydelse ved kapitalindehavelse, stemmeværdi eller som medlem af bestyrelse/direktion i selskabet, medregnes medlemmets nærmeste.

3. Ved medlemmets nærmeste forstås medlemmets ægtefælle, børn, børnebørn, forældre, bedsteforældre og søskende samt medlemmets ægtefælles børn, forældre og søskende.

k. De samme kriterier lægges til grund ved afgørelsen af, om et medlem har en afgørende indflydelse gennem selskabskonstruktioner på det selskab, i hvilket medlemmet er ansat.

5. Endvidere anses et medlem, der ikke opfylder kriterierne under 2, for at have en afgørende indflydelse på selskabet som kapitalindehaver, hvis selskabskapitalen i det væsentlige er ligeligt fordelt mellem indtil 20 kapitalindehavere, og der foreligger et personligt, driftsmæssigt samvirke mellem disse (dvs. selskabet er oprettet som et alternativ til et interessentskab).

2.6.4. Udvalgets bemærkninger

Ad 1. Overordnet kriterium

Der er i udvalget enighed om, at et medlem, der har en indirekte eller direkte afgørerr

de indflydelse på det selskab, i hvilket medlemmet er ansat, også vil have samme indflydelse på sine egne ansættelsesvilkår og virksomhedens drift, og derfor må anses for selvstændig erhvervsdrivende.

Det er udvalgets opfattelse, at kriteriet er egnet til at indgå i en kommende optagelsesbekendtgørelse.

Ad 2. Faste kriterier ved kapital og stemmeværdi mv.

Direktoratets og departementets repræsentanter har peget på behovet for faste kriterier ved en kapitalindehavelse på under *50%*, idet de gældende skønsmæssige afvejninger må anses for komplicerede. Administrative, regeltekniske og retssikkerhedsmæssige synspunkter taler således for mere enkle og ufravigelige regler i bekendtgørelsesform, og det er fremhævet, at nævnte kriterier er i overensstemmelse med anden lovgivning, hvor man har undladt at fastsætte skønsmæssige regler.

Repræsentanterne for ASE, DANA og Arbejdsløshedskassernes Samvirke har ikke fundet, at de gældende retningslinier giver væsentlige administrative vanskeligheder i kassernes daglige arbejde. Der bør i øvrigt på grund af de mangeartede konstruktionsmuligheder overlades arbejdsløshedskasserne et vist skøn. Udvalgsmedlemmerne har videre peget på, at hensynene bag ved konkursloven er kreditorbeskyttelse, og at der bag ved skattelovgivningen ligger statslige, fiskale hensyn. Disse udvalgsmedlemmer har derfor ikke kunnet anbefale forslaget om faste procentgrænser mv.

Ad 3. Nærmeste familie

Direktoratets repræsentanter i udvalget har henvist til, at personkredsen "nærmeste" i både konkurslovens § 2, stk. 1, og aktieavanceskattelovens § 4, bl.a. af omgåelses- og misbrugshensyn er betydeligt mere omfattende både for så vidt angår medlemmets som dennes ægtefælles nærmeste.

Udvalgets øvrige repræsentanter har henholdt sig til det ovenfor (ad 2) anførte, og har ikke ment, at der er behov for en yderligere udvidelse af personkredsen.

Ad *k*. Indflydelse via selskabskonstruktioner

Der har i udvalget været enighed om, at de samme kriterier, som gælder for identifikation mellem fysiske personer og mellem fysiske og juridiske personer, også bør være gældende vedrørende en tilsvarende indflydelse på ét selskab, der har en afgørende indflydelse på et andet selskab, hvori medlemmet er ansat, og at dette bør fremgå af en kommende optagelsesbekendtgørelse.

5.2.7.2.

Ad 5. Faste kriterier ved personligt samvirke mellem kapitalindehavere

Direktoratets og departementets repræsentanter har af de tilsvarende grunde som ved ad 2 argumenteret for, at der også vedrørende "ligedeling" burde ske en fiksering af værdierne.

Udvalgets øvrige medlemmer har ikke fundet dette hensigtsmæssigt, jf. disse medlemmers synpunkter under ad 2.

2.7. Administrerende direktører

2.7.1. Gældende regler

I cirkulære af 12. oktober 1977 vedrørende optagelse af administrerende direktører mv. i en statsanerkendt arbejdsløshedskasse har direktoratet i anledning af en konkret forespørgsel meddelt, at ingeniører, der er administrerende direktører eller dermed ligestillede ledergrupper, der ikke tillige i kraft af ejerskab har væsentlig indflydelse på virksomhedens drift, optages som medlemmer i Ingeniørernes Arbejdsløshedskasse (lønmodtagerkasse). Direktoratet tilføjede dog, at man under hensyn til de særlige forhold, der gør sig gældende for disse grupper, ikke fandt på forhånd at burde afskære den enkelte fra i stedet at søge optagelse i en arbejdsløshedskasse for selvstændige, såfremt den pågældende måtte foretrække dette.

I praksis har arbejdsløshedskasserne for selvstændige optaget direktører o.l., som har ønsket det, men har i øvrigt behandlet dem efter reglerne for lønmodtagere. Der er i dag hjemmel til at optage denne ledergruppe i vedtægterne for begge arbejdsløshedskasser for selvstændige erhvervsdrivende.

2.7.2. Baggrund

De omhandlede direktører o.l. vil i kraft af deres selvstændige ledelsesbeføjelser på flere punkter kunne sammenlignes med en selvstændig erhvervsdrivende og vil ofte blive personificeret med virksomheden/selskabet. De adskiller sig dog typisk fra den generelle definition af selvstændighedsbegrebet, jf. pkt. 2.1., ved ikke som ejer eller kapitalindehaver at besidde et eget driftsgrundlag for virksomhedsudøvelsen eller et tilsvarende selvstændigt grundlag, f.eks. ved en forpagtning.

Det er endvidere karakteristisk, at en direktør o.l. ikke arbejder for egen regning og risiko på samme måde som en selvstændig erhvervsdrivende, at en administrerende direktør er underordnet virksomhedens bestyrelse og dennes strategi for virksomheden, og at bestyrelsen kan fritage direktøren for hans forpligtelser og beføjelser over for virksomheden med øjeblikkelig varsel.

På den anden side anses administrerende direktører o.l. ikke for omfattet af hverken tjenestebegrebet i ferieloven og funktionærloven eller af konkurslovens lønprivilegium, jf. konkurslovens § 95, stk. 1, nr. 1. Dette skyldes, at der til stillingen er knyttet vitale selvstændige ledelsesbeføjelser i økonomisk, organisatorisk og personalepolitisk henseende.

Der synes også i retspraksis at være en tendens til at nægte en direktør lønprivilegium, alene fordi direktøren er anmeldt til Erhvervs- og Selskabsstyrelsen som medlem af direktionen, medmindre det godtgøres, at der er foretaget indskrænkninger i ledelsesbeføjelserne.

En række momenter kan dog trække i modsat retning, herunder at en konkurs ikke nødvendigvis skyldes direktørens uheldige ledelse, at lønnen kan have samme betydning for direktøren som for de ansatte i øvrigt, og at det også for direktøren kan være vanskeligt at finde anden passende beskæftigelse.

2.7.3. 3 alternative forslag vedrørende administrerende direktører

Forslag 1. En administrerende direktør o.l., der ikke ved kapitalindehavelse har en afgørende indflydelse på virksomheden/selskabet, hvori direktøren er beskæftiget, anses for lønmodtager og optages i en arbejdsløshedskasse for lønmodtagere.

Forslag 2. En tilsvarende direktør, der er anmeldt til Erhvervs- og Selskabsstyrelsen som medlem af direktionen, optages i en arbejdsløshedskasse for selvstændige. Hvis direktøren ikke er anmeldt til Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, optages pågældende i en arbejdsløshedskasse for lønmodtagere.

Forslag 3. En tilsvarende administrerende direktør anses som lønmodtager, men kan vælge, om han vil optages i en arbejdsløshedskasse for lønmodtagere eller selvstændige erhvervsdrivende.

2.7.4. Udvalgets bemærkninger

Ad 1. Direktører kan kun optages i lønmodtagerkasser.

Forslaget er fremsat af direktoratets repræsentanter og begrundes med, at det er udtryk for konsekvens, at lønmodtagere optages og administreres i arbejdsløshedskasser for lønmodtagere, fordi kriterierne for at blive anset for selvstændig ikke er opfyldt, og idet kun reglerne for lønmodtagere kan anvendes ved ledighed og dagpengeberegning. Forslaget støttes af repræsentanten for Arbejdsløshedskassernes Samvirke.

5.2.8.

Repræsentanterne for ASE og DANA er enige i, at direktører har dagpengeret efter reglerne for lønmodtagere, men har afvist forslaget med nedennævnte begrundelse (ad 3.).

Ad 2. En direktør, der er anmeldt til Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, skal optages i en kasse for selvstændige.

Forslaget er fremsat af repræsentanten for departementet og er begrundet med, at der er tale om et objektivt kriterium, som er enkelt at administrere og i overensstemmelse med tendensen i retspraksis. Pågældende vil i øvrigt som andre direktører være omfattet af lønmodtagerreglerne.

Ad 3. Direktører kan vælge at stå i en kasse for selvstændige, men anses for lønmodtagere.

Forslaget er stillet af repræsentanterne for ASE og DANA. Det begrundes med, at en direktør, der føler sig som selvstændig, vil have sit naturlige kassetilhørsforhold i en arbejdsløshedskasse for selvstændige. Det er yderligere påpeget, at direktører, som på arbejdsgiverens vegne er virksomhedens forhandler over for lønmodtagere, kan have en legitim interesse i at stå i en anden arbejdsløshedskasse. Det anføres, at forslaget er i overensstemmelse med kassernes vedtægter, som er godkendt af direktoratet, og at ordningen ikke har givet anledning til administrative problemer.

2.8. Bestyrelsesmedlemmer, der ikke ejer kapital i selskabet

Der er ikke fastsat regler eller retningslinier for bestyrelsesmedlemmer, der ikke er indehavere af kapital i selskabet.

Denne gruppe bestyrelsesmedlemmer kan have en mere eller mindre væsentlig indflydelse på selskabet, men adskiller sig bl.a. fra den generelle definition af selvstændig erhvervsvirksomhed, idet beskæftigelsen ikke udføres for pågældendes egen regning og risiko.

Udvalget har drøftet retsstillingen for

a. medarbejdervalgte bestyrelsesmedlemmer,

b. bestyrelsesmedlemmer, der i øvrigt udfører typisk lønmodtagerarbejde i en virksomhed, der domineres af én hovedaktionær, og

c. arbejdende, honorerede bestyrelsesformænd, der ikke er indehavere af kapital i selskabet.

Ad a. Udvalget har ikke fundet, at der kan rejses indvendinger mod, at medarbejdervalgte bestyrelsesmedlemmer har status som lønmodtagere i arbejdsløshedsforsikringen. Udvalget har lagt vægt på, at de ikke er kapitalindehavere i selskabet, og at hvervet som bestyrelsesmedlem udspringer af pågældendes tilknytning til virksomheden som lønmodtager og er betinget af pågældendes fortsatte ansættelse i virksomheden.

Ad b. Udvalget har heller ikke fundet, at der kan rejses principielle indvendinger mod at anse de bestyrelsesmedlemmer som lønmodtagere, der er ansat som sådan på sædvanlige overenskomstvilkår i virksomheden, og hvor bestyrelsen reelt dominieres af én hovedaktionær.

Det forudsættes dog, at der foreligger en fyldestgørende dokumentation for pågældendes lønmodtagerbeskæftigelse og den ringe indflydelse i bestyrelsen.

Ad c. For så vidt angår en arbejdende, honoreret bestyrelsesformand, der ikke er ansat som lønmodtager i selskabet, har udvalget fundet, at der skal gælde det samme som for en administrerende direktør, jf. pkt. 2.7.

2.9. Forslag vedrørende medlemmer, der har freelance-beskæftigelse

2.9.1. Gældende regler

Medlemmer, der har freelance-beskæftigelse enten som lønarbejde eller selvstændig virksomhed, har ret til arbejdsløshedsdagpenge efter de almindelige regler.

I direktoratets vejledning af 4. maj 1988 er der fastsat vejledende retningslinier om musikeres og artisters forsikringsmæssige status.

Vejledningen er udarbejdet for at støtte administrationen vedrørende disse medlemsgrupper. Det skal navnlig fremhæves, at vejledningens retningslinier til brug for sondringen mellem status som lønmodtager eller selvstændig i vidt omfang tager udgangspunkt i de skattemæssige fradragsregler. Det fremgår af vejledningen, at der er tale om en midlertidig løsning.

2.9.2. Baggrund

Freelance-beskæftigelse er særligt udtalt indenfor Tjenernes, Musikernes og Artisternes Arbejdsløshedskasse, Journalisternes Arbejdsløshedskasse, Reprofagets Arbejdsløshedskasse og Akademikernes Arbejdsløshedskasse, men også i andre arbejdsløshedskasser er der en del medlemmer, der sideløbende har lønarbejde og selvstændig virksomhed, der begge udspringer af de pågældendes uddannelse.

5.2.9.3.

Tjenernes, Musikernes og Artisternes Arbejdsløshedskasse har administrative problemer med manglende arbejdsgiverdokumentation vedrørende enkeltarrangementer, og med at disse ikke umiddelbart fremtræder som normale lønmodtagerforhold. Der er desuden problemer med musikgrupper, der optræder sammen, og som over for skattemyndighederne har udarbejdet regnskaber som for selvstændige erhvervsdrivende, der driver virksomhed i interessentskabsform.

Journalisternes Arbejdsløshedskasse og Reprofagets Arbejdsløshedskasse har problemer med, at arbejdstiden for freelance-beskæftigelse ofte er ukontrollabel.

Med henblik på at undersøge muligheden for at løse nogle af de problemer, de ovennævnte arbejdsløshedskasser har med freelance-beskæftigede vedrørende afgrænsningen mellem lønarbejde og selvstændig virksomhed, har der under udvalget været nedsat en arbejdsgruppe.

Arbejdsgruppen bestod af repræsentanter for ASE, DANA, Journalisternes Arbejdsløshedskasse, Reprofagets Arbejdsløshedskasse, Arbejdsløshedskassernes Samvirke og direktoratet.

Udvalget finder som arbejdsgruppen, at det ikke er muligt at definere begrebet freelance således, at der herigennem kan foretages en afgrænsning mellem lønarbejde og selvstændig virksomhed.

Arbejdsgruppen har endvidere arbejdet med den brede definition af begrebet selvstændig virksomhed, jf. kap. 5, pkt. 2.1. Arbejdsgruppen har fundet, at den brede definition vil være anvendelig som vejledende udgangspunkt for sondringen mellem lønarbejde og selvstændig virksomhed. Definitionen vil dog på grund af den brede formulering næppe kunne reducere afgrænsningsproblemerne væsentligt.

Arbejdsgruppen har endelig drøftet kriterierne for, hvornår der foreligger lønarbejde efter vejledningen til bekendtgørelsen vedrørende arbejdsløshedsforsikringslovens § 55 (nr. 633 af 17. september 1987). Ofte opfylder de pågældende medlemsgrupper ikke de momenter, der taler for lønarbejde. Derimod vil grupperne ofte opfylde de kriterier, der taler imod, at arbejdet kan karakteriseres som lønarbejde.

2.9.3. Forslag 1

Udvalget har taget arbejdsgruppens konklusioner til efterretning, men finder, at der i forbindelse med en optagelsesbekendtgørelse for selvstændige erhvervsdrivende bør søges opstillet særlige vejledende retningslinier for freelance-beskæftigede.

2.9.4. Forslag 2

Repræsentanterne for direktoratet har bemærket, at der fra de berørte lønmodtagerkassers side synes at kunne spores en vis betænkelighed ved at søge opstillet mere klare retningslinier, hvis dette kan medføre, at grupper af medlemmer skal overflyttes til kasserne for selvstændige på grundlag af beskæftigelse, som hidtil er blevet anset for lønarbejde.

Udvalget har ment, at der bør overvejes en ændring af vedtægterne i de kasser, hvor freelanceproblemet traditionelt er mest udtalt, således at et medlem, der ikke klart fremtræder som selvstændig, kan bevare tilknytningen til arbejdsløshedskassen inden for det faglige område, hvor den pågældende pr. tradition hører til. Udvalget finder imidlertid, at dette spørgsmål bør henvises til det af Landsarbejdsnævnet nedsatte udvalg vedrørende revision af standardvedtægten. Problemet synes specielt at vedrøre Journalisternes Arbejdsløshedskasse, Reprofagets Arbejdsløshedskasse og Tjenernes, Musikernes og Artisternes Arbejdsløshedskasse.

2.9.5. Forslag 3

En del af problemerne med freelance-beskæftigede medlemmer opstår ved beregningen af arbejdskravet (§§ 55 og 72) samt det særlige arbejdskrav vedrørende bibeskæftigelse, idet alene selvstændig virksomhed, der udføres som hovedbeskæftigelse, kan indgå i beregningen. Dette er specielt et stort problem for medlemsgrupper i lønmodtagerkasser, der inden for samme faglige område har erhvervsarbejde, der sædvanligvis/traditionelt udføres som sideløbende eller vekslende lønarbejde og selvstændig virksomhed.

Arbejdsgruppen har derfor fremsat et forslag vedrørende beregningen af arbejdskravet i arbejdsløshedsforsikringslovens §§ 55 og 72 samt det særlige arbejdskrav vedrørende bibeskæftigelse. Forslaget kunne eventuelt som en forsøgsordning begrænses til funktionærkasserne og eventuelt enkelte andre kasser.

Efter forslaget kan medlemmer, der inden for samme faglige område har erhvervsarbejde, der sædvanligvis eller traditionelt udføres sideløbende eller vekslende som lønarbejde og selvstændig virksomhed som bibeskæftigelse med eller uden dagpengeret, under ledighed fra lønmodtagerarbejdet i en forsøgsperiode medregne timer ved bibeskæftigelsen til opfyldelse af arbejdskravet. Det er en forudsætning, at den selvstændige virksomhed udføres for en hvervgiver.

Der kan kun medregnes timer i perioder, hvor medlemmet er dagpengeberettiget, herunder opfylder arbejdskravet. Ordningen vil altså alene kunne anvendes til at forlænge falddatoen.

5.2.9.5.

Det er endvidere en betingelse, at timerne har været påført dagpengekortene. Der bør i sådanne perioder også kunne medregnes timer i uger, hvor medlemmet ikke får dagpenge alene på grund af reglerne om mindsteudbetaling af dagpenge.

Senest efter 12 måneders ledighed skal der foretages en rådighedsvurdering. Direktoratets repræsentanter i arbejdsgruppen har fundet, at dette ikke er tilstrækkeligt, fordi der vil blive mulighed for at opfylde arbejdskravet alene på grundlag af bibeskæftigelsen. Det vil derfor være nødvendigt med rådighedsvurderinger med kortere intervaller.

Modellen kan formentlig gennemføres administrativt i henhold til arbejdsløshedsforsikringslovens § 58, stk. 1, nr. 2, litra b), jf. § *55*.

Forslaget kan illustreres med følgende eksempler:

Eksempel 1

En medlem har lønarbejde på fuld tid sideløbende med konsulentbeskæftigelse for en kommune ca. 15 timer ugentlig med diverse opgaver efter regning.

Ved ledighed fra lønarbejdet vil medlemmets dagpengeret efter de gældende regler ophøre efter et år på grund af det særlige arbejdskrav. Efter forslaget har medlemmet mulighed for løbende at opfylde arbejdskravet ved hjælp af timerne fra bibeskæftigelsen.

Eksempel 2

Et medlem bliver ledig fra lønarbejde og opfylder på ledighedstidspunktet det særlige arbejdskrav et år frem i tiden. Medlemmet får 12 timers lønarbejde om ugen som sproglærer og har derudover for et forlag oversættelsesopgaver, der udføres som bibeskæftigelse ved selvstændig virksomhed i et omfang på ca. 300 timer årligt.

Lønarbejdet alene er ikke tilstrækkeligt til, at medlemmet kan opfylde det særlige arbejdskrav. Medregnes bibeskæftigelsen, kan medlemmet løbende opfylde arbejdskravet.

Udvalgets bemærkninger

Der har været enighed i udvalget om, at arbejdsgruppens forslag vil være administrerbart, men at det ville være betænkeligt med den forslåede begrænsning såvel kassemæssigt som med hensyn til fagområde.

Der har endvidere været enighed om, at det væsentligste kontrolproblem ved forslaget er, at arbejdskravet vil kunne opfyldes løbende alene ved hjælp af timerne ved bibeskæftigelse.

Der henvises i øvrigt til udvalgets drøftelse af et tilsvarende - men mere bredt - forslag under pkt. 3 om bibeskæftigelse ved selvstændig virksomhed.

Det påpeges fra direktoratets side, at de almindelige regler om bibeskæftigelse fortsat bør finde anvendelse også for disse arbejdsløshedskassers medlemmer, når den selvstændige virksomhed ikke ligger inden for medlemmets faglige område som lønmodtager, eller for virksomheder, hvor der ikke er en egentlig, direkte hvervgiver.

Direktoratets repræsentanter har endvidere peget på, at det kunne overvejes at stille yderligere krav til rådighedsvurderinger i tilfælde, hvor den foreslåede ordning medfører, at medlemmet løbende opfylder arbejdskravet.

Udvalget anbefaler i øvrigt, at der arbejdes videre med forslaget.

3. Bibeskæftigelse

3.1. Gældende regler

Ifølge arbejdsløshedsforsikringslovens § 58, stk. 1, nr. 2b kan direktøren for arbejdsløshedsforsikringen fastsætte regler om dagpengeretten for et medlem, som under ledighed har bibeskæftigelse ved selvstændig virksomhed.

Området har siden 1. juni 1988 været reguleret ved direktoratets bekendtgørelse nr. 260 af 28. april 1988, som blev udsendt som led i direktoratets regelsaneringsprojekt.

Formålet med bekendtgørelsen er at fastsætte de nærmere betingelser for dagpengeretten for medlemmer, der har selvstændig virksomhed som bibeskæftigelse.

Bibeskæftigelse ved selvstændig virksomhed har den særlige virkning, at medlemmet skal opfylde arbejdskravet i arbejdsløshedsforsikringslovens §§ *55* og 72 inden for de seneste 18 måneder.

Det har derfor været væsentligt at få afgrænset den personkreds, der er omfattet af bekendtgørelsen, der i § 1 indeholder

dels en "nedre" afgrænsning af de selvstændige aktiviteter,
dels en generel definition af begrebet "bibeskæftigelse".

Selv om der i henhold til § 1 foreligger selvstændig virksomhed som bibeskæftigelse, er dette ikke automatisk forbundet med retten til dagpenge. Hertil kræves efter bekendtgørelsens § 2, at virksomhedens tilrettelæggelse mv. afgiver en rimelig sikkerhed for, at medlemmet faktisk er og kan være fuldt, normalt til rådighed for arbejdsmarkedet som lønmodtager.

5.3.2.1.

Medlemmet skal løbende på sine dagpengekort opgive de timer, der anvendes på den selvstændige bibeskæftigelse, således at der kan foretages fradrag herfor i dagpengene.

Fradraget skal uanset karakteren af den selvstændige virksomhed altid finde sted på grundlag af et faktisk timetal, idet indtægtsforholdene almindeligvis ikke er egnede til en vurdering af, hvilken tid der har været forbundet med virksomhedsudøvelsen. Vanskeligheden ved at knytte vurderingen af arbejdets omfang sammen med indtægtsopgørelsen kan f.eks. være begrundet i en række regnskabstekniske forhold, i virksomhedens sæsonbetonede karakter eller i det forhold, at arbejdets udførelse ikke umiddelbart har tilknytning til den opnåede indtægt.

Ved beregningen af om det skærpede arbejdskrav (og det almindelige arbejdskrav i arbejdsløshedsforsikringslovens § 55) er opfyldt, medtages ikke medlemmets bibeskæftigelse i den selvstændige virksomhed.

Et medlem anses for ophørt med udøvelsen af selvstændig bibeskæftigelse, når medlemmet på tro og love har erklæret at være ophørt. Der kan således ikke ved ophør med selvstændig bibeskæftigelse stilles de samme restriktive betingelser og dokumentationskrav som ved ophør med hovedbeskæftigelse ved selvstændig virksomhed.

3.2. Baggrund

3.2.1. Personkredsen

Reglerne om bibeskæftigelse ved selvstændig virksomhed omfatter medlemmer af såvel arbejdsløshedskasserne for selvstændige som lønmodtagerkasserne. Der synes dog at være en klar tendens til, at lønmodtagerne i væsentligt større omfang end de selvstændige har bibeskæftigelse sideløbende med deres hovederhverv og forsikringsgrundlag. Dette skyldes formentlig, at den selvstændige ikke i samme grad som lønmodtageren er tilbøjelig til at opdele døgnet i arbejdstid og fritid. Derved får medlemmet også vanskeligt ved at sandsynliggøre, at en selvstændig aktivitet er en bibeskæftigelse i forhold til medlemmets øvrige erhvervsvirksomhed. Regnskabsmæssigt vil de selvstændige aktiviteter også typisk være sammenblandede. Jordbrug er den hyppigst forekommende bibeskæftigelse blandt selvstændige erhvervsdrivende med hovedbeskæftigelse inden for andre brancher.

Der er således tale om en bekendtgørelse, der primært administreres af lønmodtagerkasser.

Der henvises i denne forbindelse også til pkt. 2.8. om freelance-beskæftigede og til pkt. 4.2. om kombinationsforsikring. Begge steder er beskrevet medlemmer med

erhverv, der i større eller mindre grad er sammensat af både lønarbejde og arbejde af selvstændig karakter.

Med indsættelsen af en "nedre grænse" i den ny bibeskæftigelsesbekendtgørelse har man tilstræbt en afgrænsning dels mellem selvstændig virksomhed af erhvervsmæssig karakter og fritidsaktiviteter (som ikke har til formål at opnå økonomisk udbytte), dels mellem aktiv erhvervsudøvelse (personligt arbejde) og formelt ejerskab/formuepleje og endelig mellem vedvarende (kontinuerlig) virksomhed og virksomhed af sporadisk, tilfældig eller korterevarende karakter.

Reglerne om selvstændig bibeskæftigelse indebærer således fortsat, at enhver form for erhvervsmæssig aktivitet - lige fra det hobbybetonede erhverv med få timers ugentligt beskæftigelse og op til egentlige tiltag til en (senere) selvstændig hovedbeskæftigelse - stilles lige i relation til dagpengeretten, og dette uanset om medlemmet måtte have haft sin hobby sideløbende med lønarbejde igennem en længere årrække, eller om virksomheden påbegyndes under ledighed.

3.2.2. Det skærpede arbejdskrav

Baggrunden for bekendtgørelsens bestemmelse om et skærpet arbejdskrav er især kontrolmæssige hensyn samt en noget omdiskuteret formodning om, at de pågældende medlemmers tilskyndelse til selv at søge arbejde vil være begrænset i forhold til andre. Som en slags supplerende kontrolforanstaltning er reglens funktion således at dokumentere medlemmets fortsatte tilknytning til arbejdsmarkedet. Dette er blevet anset for påkrævet i disse situationer, hvor der ikke er nogen udenforstående trediemand, der kan afgive den fornødne dokumentation for, i hvilket omfang medlemmet arbejder i den selvstændige virksomhed. Opmærksomheden henledes i denne forbindelse på, at hjemmelen i arbejdsløshedsforsikringslovens § 58 i sin tid blev givet med henblik på udstedelse af fradragsregler.

For at ligestille alle medlemmer, der har selvstændig virksomhed som bibeskæftigelse, skal medlemmer, der påbegynder bibeskæftigelse under ledighed, først opfylde det skærpede arbejdskrav et år efter påbegyndelsen.

Eneste undtagelse for det skærpede arbejdskrav er fastsat for mindre jordbrugere, dvs. p.t. med en kontant grundværdi ifølge 18. almindelige vurdering på mindre end 72.000 kr. Det anføres, at kontrolhensynene ikke gør sig gældende med samme styrke for denne gruppe.

Bibeskæftigelsen kan ikke medregnes til opfyldelse af arbejdskravet.

5.3.3.

3.2.3. Retten til efterløn

Efter reglerne i arbejdsløshedsforsikringslovens §§ 75 a og 75 c er det en betingelse for overgang til efterløn og for at forblive i efterlønsordningen, at medlemmet har forladt arbejdslivet. Medlemmet kan derfor ikke fortsætte udøvelsen af vedvarende (kontinuerlig) selvstændig virksomhed - heller ikke som bibeskæftigelse.

Reglerne er i praksis administreret således, at de ikke er til hinder for fortsat drift af et mindre jordbrug uden eller med et meget beskedent dyrehold, hvis medlemmets arbejdsindsats er begrænset til højst 200 timer årligt. Bl.a. under hensyn til vanskeligheden ved kontrollen af medlemmets arbejdsindsats har man i praksis lagt en vis vægt på den beløbsgrænse, som er afgørende for, om jordbrugere er omfattet af det skærpede arbejdskrav, der skal være opfyldt før udbetalingen af arbejdsløshedsdagpenge til medlemmer, der har bibeskæftigelse ved selvstændig virksomhed. Medlemmer, der er omfattet af det skærpede arbejdskrav, vil således efter praksis ikke have mulighed for at overgå til efterløn med uændret videreførelse af landbruget.

3.2.4. Retten til arbejdstilbud

Medlemmer, der skal opfylde det skærpede arbejdskrav, vil, når dagpengeretten ophører, ikke have krav på at modtage et arbejdstilbud, da de ikke vil have det fornødne antal ledige timer.

3.3. Forslag 1

Det særlige arbejdskrav ophæves og erstattes med en ordning, hvorefter dagpengeretten for medlemmer med selvstændig bibeskæftigelse betinges af, at medlemmet med faste intervaller/løbende skal indlevere en erklæring om, på hvilken måde og i hvilket omfang medlemmet har ansøgt om lønarbejde.

Medlemmet skal indlevere sin erklæring på en af direktøren for arbejdsløshedsforsikringen udfærdiget blanket. Blanketten udleveres til medlemmet straks ved dennes oplysning om udøvelse af selvstændig bibeskæftigelse, og medlemmet anses dermed fra dette tidspunkt for omfattet af den skærpede kontrol.

Medlemmet skal i overensstemmelse med den gældende rådighedsbekendtgørelse søge arbejde på den måde og i det omfang, som er almindeligt inden for medlemmets sædvanlige fagområde.

På dette grundlag påhviler det kassen at vurdere, hvorvidt medlemmet fortsat kan antages at være aktivt arbejdssøgende, jf. reglerne i rådighedsbekendtgørelsen med vejledning.

im

Såfremt medlemmet på en erklæring angiver ringe eller manglende jobsøgningsaktivitet, skal kassen indhente en supplerende forklaring fra medlemmet til sikring af, at pågældende har udnyttet de foreliggende muligheder for lønarbejde, medmindre kassen ud fra sit eventuelle lokalkendskab skønner dette overflødigt.

Opmærksomheden henledes på, at effekten af det skærpede arbejdskrav ofte er et (formelt) virksomhedsophør som alternativ til et stop for dagpengeudbetalingen. Da ophøret som nævnt kan ske gennem en erklæring på tro og love, er kontrolelementet hermed svækket væsentligt.

Forslaget forfølger i stedet direkte kravet om, at medlemmet skal være aktivt arbejdssøgende og til rådighed for arbejdsmarkedet som en betingelse for dagpengeretten. "Jobsøgningserklæringen" skal således ses som en styrkelse af fundamentet for den almindelige rådighedsvurdering.

Afskaffelsen af det skærpede arbejdskrav indebærer, at medlemmer med bibeskæftigelse ved selvstændig virksomhed bevarer retten til et arbejdstilbud, og at der ikke bliver et incitament til at ophøre med virksomheden efter 1 års ledighed.

"Jobsøgningserklæringen" forudsætter dog, at kasserne løbende må påtage sig en aktiv rådighedsvurdering.

I forhold til medlemmerne indføres der i givet fald et nyt kontrolelement, men da elementet bygger på det almindelige rådighedsbegreb, vil medlemmerne formentlig opleve en "jobsøgningserklæring" som noget mere naturligt og rimeligt end et skærpet arbejdskrav, og ordningen kan i bedste fald virke direkte ansporende på medlemmerne.

Indførelsen af en "jobsøgningserklæring" vil underbygge ophørsreglen i den nye bekendtgørelse (tro og love), således at der ikke ved ophør med selvstændig bibeskæftigelse bliver behov for de samme restriktive regler, som gør sig gældende ved ophør med selvstændig hovedbeskæftigelse.

Udvalgets bemærkninger

Repræsentanterne for direktoratet, departementet, ASE og DANA har været positive med hensyn til forslagets sigte, ophævelsen af det særlige arbejdskrav. Repræsentanterne har dog samtidig udtrykt betænkelighed vedrørende kontrollen, og de har derfor fundet, at en eventuel ophævelse bør erstattes af skærpet rådighedskontrol. Det præciseres, at der ikke hermed er taget stilling til fremgangsmåden ved den skærpede rådighedskontrol.

Repræsentanten for Arbejdsløshedskassernes Samvirke har under ingen omstændigheder kunnet acceptere et forslag om ændring af en administrativ fast regel, hvorefter

5.4.1.1.

der uden større komplikationer kan udbetales dagpenge i en rimelig lang periode, til en skønsmæssig rådighedsvurdering efter kort tids ledighed.

På forslag fra repræsentanten for Arbejdsløshedskassernes Samvirke har der i udvalget været enighed om at henvise forslaget til det videre arbejde med en kombineret forsikringsmulighed.

3.4. Forslag 2

Der indføres en ret for medlemmerne til at medregne bibeskæftigelse ved selvstændig virksomhed ved opgørelsen af, om arbejdskravet er opfyldt (§§ 55 og 72).

Der henvises i øvrigt til gennemgangen af forslag 3 under pkt. 4.2. om kombinationsforsikring.

Udvalgets bemærkninger

Direktoratets og departementets repræsentanter har fundet, at det er ulogisk, at bibeskæftigelse skal medføre fradrag i dagpengene uden at kunne tælle med til arbejdskravet. Dette giver medlemmerne et incitament til at oplyse for få timer. Sammen med det skærpede arbejdskrav giver det endvidere et incitament til at undlade at oplyse om beskæftigelsen. Forslaget vil dog give store kontrolproblemer, specielt fordi det vil kunne medføre, at arbejdskravet kan opfyldes alene gennem bibeskæftigelsen. Forslaget bør derfor ikke fremmes, før der på anden måde vil kunne sikres en effektiv kontrol.

Der har i udvalget været enighed om at anbefale, at forslaget inddrages i det videre arbejde med en kombinationsforsikring, jf. pkt. 4.2.

4. Forsikringskategorier

4.1. Deltidsforsikring

4.1.1. Gældende regler

Lønmodtagere, som ikke ønsker eller evner at have arbejde i fagets fulde, sædvanlige arbejdstid, har efter de gældende regler mulighed for at blive deltidsforsikrede medlemmer i en lønmodtagerkasse.

Selvstændige kan derimod alene optages i en arbejdsløshedskasse for selvstændige erhvervsdrivende med status som fuldtidsforsikrede medlemmer, jf. arbejdsløshedsforsikringslovens § 41 sammenholdt med § 68.

4.1.2. Baggrund

Den omstændighed, at selvstændige ikke kan forsikres for tab af deltidsarbejde, har i praksis medført, at der i visse tilfælde udbetales en forsikringsydelse, som ikke står i rimeligt forhold til omfanget af den udførte beskæftigelse i virksomheden eller størrelsen af det betalte medlemskontingent.

Som en yderligere konsekvens af selvstændiges status som fuldtidsforsikrede medlemmer medregnes arbejdstiden til opfyldelse af arbejdskravet i arbejdsløshedsforsikringslovens § *55* altid som fuldtidsbeskæftigelse (p.t. 38 timer pr. uge), uanset at den reelle arbejdstid kan være betydeligt lavere.

Set i relation til reglerne om delpension bibeholder selvstændige på delpension deres status som fuldtidsforsikrede med de heraf afledte følger for beregningen af arbejdskravet, selv om det er en betingelse for at modtage delpension, at der ikke udføres beskæftigelse i virksomheden med mere end 19 1/2 time ugentlig.

Mindre selvstændige erhvervsdrivende, der ikke driver virksomhed som fuldtidsbeskæftigelse, og som samtidig har nogle få timers arbejde som lønmodtagere, kan formentlig se en fordel i at blive omfattet af en ordning, der bedre tilgodeser deres behov for at sikre sig økonomisk mod tab af deltidsarbejde ved den selvstændige virksomhed.

Tilsvarende vil der angiveligt være et behov for deltidsforsikring hos medlemmer, der forsøger at oparbejde en virksomhed som hovedbeskæftigelse eller medlemmer, der udelukkende har valgt at drive selvstændig virksomhed som deltidsbeskæftigelse, f.eks. en del medarbejdende ægtefæller. I denne forbindelse bemærkes, at det ofte forekommer, at en medarbejdende ægtefælle kun arbejder i et omfang, der efter lønmodtagerreglerne ville berettige til optagelse som deltidsforsikret.

4.1.3. Forslag

Der indføres en deltidsforsikring for selvstændige.

Ved udarbejdelsen af en deltidsforsikringsmodel må det tilstræbes, at det nugældende regelsæt for selvstændige i videst muligt omfang opretholdes, ligesom der må være parallelitet til de gældende regler om deltidsforsikring for lønmodtagere.

Dette indebærer, at varigheden af den selvstændiges erhvervsudøvelse må være mindst 15 timer og højst 30 timer om ugen, eller tilsvarende beregnet i gennemsnit for en måned. Reglerne for lønmodtagere, der under ledighed har bibeskæftigelse ved selvstændig virksomhed, finder herefter fortsat anvendelse.

En deltidsforsikringsmodel, der bygger på disse forudsætninger, vil i relation til optagelses- og dagpengebetingelserne i øvrigt blive beskrevet nærmere nedenfor.

5.4.1.3.3.

4.1.3.1. Optagelse

Optagelse i en arbejdsløshedskasse med status som deltidsforsikret selvstændig bør kunne finde sted, hvis medlemmet erklærer på tro og love, at han mere end midlertidigt driver selvstændig virksomhed i mindst 15 og højst 30 timer ugentligt.

I tilfælde, hvor betingelserne for at blive deltidsforsikret i såvel en lønmodtagerkasse som i en kasse for selvstændige er opfyldte, bør medlemmet selv kunne vælge.

Hvis medlemmet derimod udelukkende driver selvstændig virksomhed, skal pågældende optages i en kasse for selvstændige.

4.1.3.2. Ændring af forsikringskategori

4.1.3.2.1. Ændring fra deltids- til fuldtidsforsikret medlemskab

I lighed med reglerne for lønmodtagere vil en deltidsforsikret selvstændig være forpligtet til at oplyse over for arbejdsløshedskassen, at han ikke længere opfylder betingelserne for at forblive deltidsforsikret medlem.

På grund af vanskelighederne med at kontrollere den faktiske arbejdstid for selvstændige bør retten til dagpenge som fuldtidsforsikret selvstændig først indtræde efter en venteperiode på f.eks. 12 måneder, svarende til reglerne i arbejdsløshedsforsikringslovens § 53.

4.1.3.2.2. Ændring fra fuldtids- til deltidsforsikret medlemskab

Medlemmer, der ikke længere arbejder på fuld tid, bør kunne vælge, om de ønsker at forblive fuldtidsforsikrede, eller om de ønsker at overgå til at blive deltidsforsikrede.

4.1.3.3. Ledighed og ophør

Ledigheden for deltidsforsikrede selvstændige vil kunne anses for indtrådt, når de gældende regler for ophør med selvstændig virksomhed som hovedbeskæftigelse er opfyldt.

For medlemmer, der udelukkende driver selvstændig virksomhed som deltidsarbejde, indebærer dette, at der vil kunne udbetales dagpenge i tilfælde af fuld ledighed.

Såfremt medlemmet driver selvstændig virksomhed som deltidsarbejde, og herudover har lønmodtagerarbejde på deltid, vil det være afgørende, om medlemmet er deltidsforsikret i en kasse for selvstændige og ophører med den selvstændige virksomhed, eller om medlemmet er deltidsforsikret i en kasse for lønmodtagere og ophører med lønarbejdet.

I førstnævnte tilfælde vil medlemmet kunne anses for ledig efter de betingelser, der gælder ved ophør med selvstændig virksomhed som hovedbeskæftigelse, og medlemmet kan herefter modtage dagpenge som deltidsforsikret medlem med fradrag for timer ved lønarbejde.

Et deltidsforsikret medlem i en kasse for lønmodtagere, der ophører med lønarbejdet, vil derimod være omfattet af betingelserne i direktoratets bekendtgørelse om retten til arbejdsløshedsdagpenge for medlemmer, som under ledighed har bibeskæftigelse ved selvstændig virksomhed.

4.1.3.4. Rådighed

Indførelse af en deltidsforsikring for selvstændige indebærer fortsat, at et medlem skal være til rådighed for arbejdsmarkedet i lighed med de regler, der gælder for deltidsforsikrede lønmodtagere, hvorfor medlemmet i princippet er forpligtet til at stå til rådighed for arbejdsmarkedet på lige fod med fuldtidsforsikrede medlemmer, dog med den undtagelse, at den gennemsnitlige arbejdstid er begrænset til og med 6 timer i døgnet, og med en varighed på til og med 30 timer pr. uge, beregnet i gennemsnit for en måned.

4. 1-3-5. Arbejdskravet

Forud for hver dagpengeudbetaling skal medlemmet have drevet selvstændig virksomhed i mindst 26 uger inden for de seneste 3 år.

4.1.3.6. Bibeskæftigelse

Der vil i givet fald være behov for en tilpasning af reglerne vedrørende konvertering af hoved- til bibeskæftigelse.

4.1.3.7. Beregning

Dagpengeberegningen for deltidsforsikrede selvstændige vil kunne foretages på grundlag af de gældende regler for fuldtidsforsikrede selvstændige. Dagpengesatsen vil dog, i lighed med de gældende regler for deltidsforsikrede lønmodtagere, ikke kunne udgøre mere end 2/3 af den maksimale dagpengesats.

Udvalgets bemærkninger

Direktoratets og departementets repræsentanter har anbefalet, at der indføres en deltidsforsikring for selvstændige erhvervsdrivende dels af hensyn til delpensionsordningen, dels af hensyn til de tilfælde, hvor det er uomtvistet, at der arbejdes i mindre

end 30 timer om ugen. Dette vil samtidig indebære en ligestilling med lønmodtagerreglerne og en styrkelse af forsikringsprincippet, da de pågældende får mulighed for at forsikre sig i en kategori, der svarer til beskæftigelsens og indtjeningens størrelse.

Repræsentanterne for ASE, DANA og Arbejdsløshedskassernes Samvirke har ikke kunnet tilslutte sig forslaget med den begrundelse, at behovet er begrænset i forhold til de ændringer, forslaget vil medføre, at forslaget vil give dokumentationsproblemer, og at behovet for forslaget vil blive reduceret yderligere, såfremt udvalgets forslag om en skærpelse af optagelseskriterierne i arbejdsløshedsforsikringslovens § 41 bliver gennemført.

k.2. Kombinationsforsikring (forsikring for medlemmer, der sideløbende har lønarbejde og selvstændig virksomhed)

4.2.1. Gældende regler

Personer, der sideløbende har lønarbejde og selvstændig virksomhed, kan ikke forsikre sig mod tabet af begge beskæftigelser.

Pågældende vil således kunne optages i en arbejdsløshedskasse for lønmodtagere, såfremt lønarbejdets omfang og aktualitet opfylder betingelserne herfor.

Alternativt vil pågældende kunne optages i en arbejdsløshedskasse for selvstændige, hvis der udøves selvstændig virksomhed i væsentligt omfang.

Der er dog mulighed for i et vist omfang at kombinere lønarbejde og selvstændig virksomhed, idet en selvstændig erhvervsdrivende og en lønmodtager under ledighed kan modtage dagpenge sideløbende med beskæftigelse som henholdsvis lønmodtager eller selvstændig.

De væsentligste regler herom er fastsat i bekendtgørelse nr. 57 af 1. marts 1982 (om arbejdes og indtægters betydning for arbejdsløshedsdagpengenes størrelse), bekendtgørelse nr. 646 af 21. december 1983 (om retten til arbejdsløshedsdagpenge for et medlem, som opnår arbejde af kortere varighed end fuld tid eller er ledig på grund af vejrlig eller som følge af arbejdsfordeling) samt bekendtgørelse nr. 260 af 28. april 1988 (om retten til arbejdsløshedsdagpenge for medlemmer, som under ledighed har bibeskæftigelse ved selvstændig virksomhed).

En selvstændig erhvervsdrivende anses først for ledig, når det personlige arbejde i virksomheden er ophørt mere end midlertidigt. Under ledighed kan medlemmet udføre beskæftigelse som lønmodtager med den konsekvens, at beskæftigelsen medfører fradrag

i dagpengene. Dagpengene bortfalder først helt, når medlemmet arbejder 30 timer eller derover. Når lønarbejdet er af et vist omfang, kan medlemmet ikke bibeholde sit medlemskab af en arbejdsløshedskasse for selvstændige. Ved beregningen af dagpengesats kan kun indtjening som selvstændig indgå i beregningsgrundlaget, jf. bekendtgørelse nr. 371 af 10. juni 1986 (om beregning af dagpenge og efterløn for selvstændige erhvervsdrivende). Der er i denne bekendtgørelse en enkelt undtagelsesbestemmelse, hvorefter også lønindkomst kan medregnes i beregningsgrundlaget. Det kan dog kun lade sig gøre i helt ekstraordinære tilfælde.

En lønmodtager kan under hel eller delvis ledighed fra lønarbejdet udføre beskæftigelse som selvstændig erhvervsdrivende med ret til dagpenge, når beskæftigelsen som selvstændig holdes inden for rammerne af bibeskæftigelsebekendtgørelsen. Dette betyder bl.a., at arbejdet som selvstændig skal have et begrænset omfang og altid være foreneligt med lønarbejde, således at medlemmet er til rådighed for arbejdsmarkedet som enten fuldtids- eller deltidsforsikret. Medlemmet vil endvidere være omfattet af et skærpet arbejdskrav, idet kravet om 26 (for deltidsforsikrede 17) ugers arbejde skal være opfyldt inden for de seneste 18 måneder. Med hensyn til beregningen af dagpengesats vil en lønmodtager aldrig kunne medtage indtjening som selvstændig i beregningsgrundlaget, jf. bekendtgørelse nr. 685 af 8. oktober 1986 (om beregning af dagpenge og efterløn for lønmodtagere).

Beskæftigelsen ved den selvstændige virksomhed vil endvidere ikke kunne medtages ved beregningen af arbejdskravet.

Retsstillingen er således forskellig alt efter, om medlemmet har status som lønmodtager eller som selvstændig.

Endvidere bliver lønarbejde og selvstændig virksomhed under ledighed behandlet forskelligt.

For det første medregnes lønarbejde altid ved opgørelse af arbejdskravet (uanset om den ledige har status som selvstændig eller lønmodtager), medens bibeskæftigelse ved selvstændig virksomhed ikke medregnes til arbejdskravet.

For det andet vil en ledig, der udøver selvstændig virksomhed som bibeskæftigelse, være omfattet af et skærpet arbejdskrav, hvilket ikke er tilfældet, når en ledig får lønarbejde.

4.2.2. Baggrund

De gældende regler er primært baseret på personer, der enten har lønarbejde eller selvstændig virksomhed som deres eneste beskæftigelse.

5.4.2.2.

I det omfang, der accepteres dagpengeret for medlemmer, der har såvel lønarbejde som selvstændig virksomhed, er reglerne baseret på, at medlemmet har enten lønarbejdet eller den selvstændige virksomhed som sit hovederhverv. For disse grupper er problemerne:

kun indtægter fra hovederhvervet indgår ved beregningen af dagpenge. (Dette får ofte ikke betydning, da indtægten fra hovederhvervet vil være nok til at få højeste dagpengebeløb)

for medlemmer med lønmodtagerstatus medregnes bibeskæftigelse ved selvstændig virksomhed ikke til arbejdskravet, og der gælder et skærpet arbejdskrav (disse problemer er beskrevet nærmere i pkt. 3.).

De største problemer opstår for personer, der har valgt at arbejde med stort set lige dele lønarbejde og selvstændig virksomhed.

Det kan være personer, der udfører begge beskæftigelser inden for deres erhverv eller deres uddannelse, og således at det kan være ret tilfældigt, hvad der er udført som lønarbejde eller efter regning. Denne gruppe er nærmere beskrevet i pkt. 2.8. vedrørende freelance-beskæftigede.

Det kan også dreje sig om personer, der har en klar opdeling af lønarbejdet og den selvstændige virksomhed og ofte således, at de 2 beskæftigelser vedrører forskellige erhverv.

Personer, der har valgt at arbejde med lige dele lønarbejde og selvstændig virksomhed, må i dag vælge, om de vil lade sig forsikre i en lønmodtagerkasse, hvor de ofte kun vil kunne optages som deltidsforsikrede, eller i en kasse for selvstændige erhvervsdrivende.

De kan altså kun forsikre sig mod tab af den ene del af deres samlede indtjening i modsætning til en lønmodtager med 2 ansættelsesforhold, der kan forsikre sig mod tabet af begge indtægter.

Har medlemmet valgt at blive optaget i en lønmodtagerkasse, vil den selvstændige virksomhed - på grund af rådighedsforpligtelsen - kunne forhindre medlemmet i at få dagpenge under ledighed fra lønarbejdet.

Har medlemmet valgt en arbejdsløshedskasse for selvstændige, vil der aldrig kunne udbetales dagpenge ved ledighed fra lønarbejdet.

Udvalget finder på denne baggrund, at de gældende regler er utilfredsstillende for personer, der har valgt at basere deres arbejde og indtægt på stort set lige dele lønarbejde og selvstændig virksomhed. Reglerne kan lægge en dæmper på initiativer til at

opstarte mindre selvstændig virksomhed, ligesom de kan lægge en dæmper på ønsker om at udvide en ellers bæredygtig, mindre selvstændig virksomhed.

Det ideelle ville efter udvalgets opfattelse være, at der blev givet denne gruppe et forsikringstilbud, der giver samme goder som for de rene lønmodtagere og rene selvstændige. Udvalgets meget omfattende drøftelser af mulighederne herfor har vist, at dette ikke vil kunne ske inden for de eksisterende rammer, jf. forslag 1.

Problemernes omfang bliver dog mindre, hvis der vælges mindre ambitiøse ordninger, jf. forslag 2 og 3.

Det bemærkes, at udvalget har forudsat, at der fortsat vil være særlige regler for ledige, der driver selvstændig virksomhed som bibeskæftigelse.

4.2.3. 3 alternative forslag

Forslag 1

Der indføres en særlig forsikringskategori for medlemmer, der i væsentligt omfang har såvel lønarbejde som selvstændig virksomhed.

De nærmere betingelser er følgende:

Optagelse

En person, der opfylder betingelserne for optagelse i en lønmodtagerkasse som deltidsforsikret og samtidig udøver selvstændig virksomhed i ikke-uvæsentligt omfang, kan optages som fuldtidsforsikret medlem i "kombinationsforsikringen".

Det er en betingelse, at begge beskæftigelser udøves stort set sideløbende.

Medlemmet vil til enhver tid kunne forlade kombinationsforsikringen til fordel for de eksisterende forsikringskategorier.

Det væsentligste problem er, at en deltidsforsikret lønmodtager gennem den selvstændige virksomhed, der er svært kontrollerbar, vil kunne overgå til fuldtidsforsikring, medens der for en ren lønmodtager er stillet ret strenge betingelser for overgang til fuldtidsforsikring i arbejdsløshedsforsikringslovens § 68, stk. 3.

Det kunne derfor overvejes at stille krav om, at den selvstændige virksomhed har været udøvet i et vist tidsrum, f.eks. 1 år, før den kan danne grundlag for fuldtidsforsikring inden for den kombinerede ordning.

Det må endvidere være en forudsætning, at betingelserne i arbejdsløshedsforsikrings-

lovens § 68, stk. 3, skal være opfyldt, før et medlem kan overgå fra kombinationsforsikringen til en ren lønmodtagerstatus som fuldtidsforsikret.

Ledighed og ophør

Forslaget tager udgangspunkt i, at medlemmet i en kombinationsforsikring som fuldtidsbeskæftiget kan anses for ledig enten som lønmodtager, hvis medlemmet ophører med denne del af forsikringsgrundlaget, eller som ledig vedrørende den selvstændige virksomhed, hvis medlemmet ophører hermed. I disse tilfælde vil medlemmet kunne modtage dagpenge for den ophørte beskæftigelse på 19 timer.

Medlemmet vil endvidere blive anset for ledig i de tilfælde, hvor begge beskæftigelser successivt eller samtidigt falder bort. I sådanne tilfælde vil medlemmet kunne modtage fulde dagpenge.

Der er således foretaget en gennemsnitlig fiksering af den ugentlige arbejdstid til 19 timers lønarbejde og 19 timers selvstændige virksomhed.

Dette skyldes, at arbejdstiden for selvstændige vanskeligt lader sig kontrollere, og svarer til, at arbejdstiden vedrørende selvstændig virksomhed som hovedbeskæftigelse efter gældende regler også fikseres, uanset om den faktiske arbejdstid har været højere eller lavere. Lønmodtagere kan ligeledes efter gældende regler ikke forsikres for mere end 38 timer ugentligt.

Følgende ledighedssituationer er relevante:

a. Medlemmet ophører som selvstændig, men fortsætter sit "deltidsarbejde" som lønmodtager

Medlemmet vil blive anset for ledig og ophørt efter de betingelser, som gælder ved ophør med selvstændig virksomhed som hovedbeskæftigelse, med fradrag for de timer, hvormed lønarbejdet måtte overstige 19 timer.

b. Medlemmet ophører helt med deltidsarbejdet som lønmodtager, men fortsætter som selvstændig i kombinationsforsikringen

Medlemmet anses for ledig vedrørende forsikringsgrundlaget som "deltidsarbejdende" lønmodtager. Medlemmet kan modtage dagpenge for 19 timer med fradrag for de timer, hvormed den selvstændige virksomhed måtte overstige 19 timer. Af kontrolmæssige hensyn begrænses dagpengeretten af et skærpet arbejdskrav, som det kendes fra reglerne om bibeskæftigelse ved selvstændig virksomhed. Udvalget forudser her store proble-

mer med opgørelsen af fradraget for timerne ved selvstændig virksomhed. Af kontrolmæssige grunde kunne det overvejes at stille krav om dokumentation for virksomhedens omfang - eventuelt suppleret med dokumentation for jobsøgningsaktiviteten.

c. Medlemmet ophører kun delvist med lønmodtagerarbejdet OR fortsætter som selvstændig

Situationen giver ikke adgang til dagpenge på grund af forsikringens reelle, arbejdsmæssige fleksibilitet.

Repræsentanten fra Arbejdsløshedskassernes Samvirke har bemærket, at der heri ligger et indirekte forbud mod at påtage sig lønarbejde.

d. Medlemmet ophører med begge beskæftigelser samtidigt

I denne teoretiske situation vil medlemmet blive anset for ledig vedrørende begge forsikringsgrundlag og dagpengeberettiget for 38 timer.

Rådighed

Udgangspunktet er som nævnt, at der er tale om en fuldtidsforsikring, og der burde derfor stilles krav om fuld normal rådighed som en betingelse for retten til dagpenge under ledighed.

Et sådant krav støder imidlertid på problemer på grund af det dobbelte forsikringsgrundlag.

Ved delvist ophør (som selvstændig eller lønmodtager) under kombinationsforsikringen kunne der derfor indføres en varighedsbegrænsning (skærpet arbejdskrav) som alternativ til den fulde rådighedsforpligtelse.

Medlemmerne skal hermed kun stå til fuld rådighed i det omfang, dette er foreneligt med det fortsatte forsikringsgrundlag.

En anden mulighed ved delvis ledighed kunne være at anvende rådighedsreglerne for deltidsforsikrede.

Arbejdskravet

Det forudsættes, at medlemmet forud for hver dagpengeudbetaling har drevet selvstændig virksomhed i mindst 26 uger inden for de seneste 3 år (18 måneder).

Endvidere forudsættes det, at medlemmet har har haft lønarbejde, svarende til 13 ugers (evt. 17 ugers) fuldtidsarbejde.

5.4.2.3.

Medlemmets selvstændige virksomhed medregnes således i kombinationsforsikringen til opfyldelse af arbejdskravet som delvis hovedbeskæftigelse.

Beregning af dagpengesats

Ved ledighed alene fra lønarbejdet sker beregningen efter de gældende regler for lønmodtagere - dog således at der maksimalt kan medregnes indtægt fra 19 timer om ugen i beregningsperioden.

Ved ophør alene af den selvstændige virksomhed udbetales en fast sats på halvdelen af dimittendsatsen for fuldtidsforsikrede.

Ved ophør af begge beskæftigelser indgår den fulde lønindtægt efter de gældende regler i beregningsgrundlaget. Den herved fremkomne sats suppleres med halvdelen af dimittendsatsen for fuldtidsforsikrede indtil højeste dagpengebeløb.

Udvalgets bemærkninger

Der har været enighed i udvalget om, at der er behov for yderligere drøftelser af konsekvenserne mv., før der kan tages stilling til, om en sådan nyordning kan gennemføres, og at modellen forinden bør søges forenklet, så den bliver lettere at administrere for kasserne. Der har endvidere været enighed om, at det er betænkeligt at indføre et lempeligere rådighedskrav ved delvis ledighed, specielt hvis der måtte blive tale om en generel ordning.

Repræsentanterne for ASE, DANA og Arbejdsløshedskassernes Samvirke har principielt været imod den forudsatte fiksering af lønarbejdet og den selvstændige virksomhed. Endvidere har de været imod graduering af rådigheden og de foreslåede faste satser ved ophør af den selvstændige virksomhed.

Forslag 2

Som forslag 1, men uden fiksering.

1 stedet for at fiksere lønarbejdet og den selvstændige virksomhed kunne der vælges en løsning, der tager udgangspunkt i de kontrollerbare timer, dvs. løntimerne.

Ved ledighed alene fra lønarbejdet må udgangspunktet være, at medlemmet kan få supplerende dagpenge for det tabte lønarbejde med fradrag af timer ved den selvstændige virksomhed og eventuelt med et skærpet arbejdskrav. Det er her bl.a. et problem, at løntimerne kan variere. Det kunne derfor vælges at tage de gennemsnitlige løntimer over en vis periode.

Ved ledighed fra den selvstændige virksomhed, men med fortsat lønarbejde, udbetales supplerende dagpenge med fradrag af løntimerne.

Ved ophør af begge beskæftigelser udbetales fulde dagpenge.

For så vidt angår arbejdskravet vil en manglende fiksering også forudsætte, at der tages udgangspunkt i løntimerne.

Det forudsættes, at der aldrig kan tælles mere end 38 timer pr. uge med til arbejdskravet.

Der stilles krav om, at medlemmets lønarbejde opfylder arbejdskravet for deltidsforsikrede, og at medlemmet dokumenterer, at der i ikke uvæsentligt omfang har været drevet selvstændig virksomhed i 26 uger.

Udvalgets bemærkninger

Udvalget har fundet, at forslag 2 løser betænkelighederne ved fikseringen i forslag 1. Til gengæld medfører den manglende fiksering en række problemer, der bør undersøges nærmere.

Forslag 3

I stedet for etablering en af ny forsikringskategori begrænses ændringerne til i et vist omfang at medregne såvel lønarbejde som selvstændig virksomhed ved opgørelsen af, om arbejdskravet er opfyldt (§§ 55 og 72), og ved beregning af dagpenge/efterløn (§ 51).

Vedrørende opgørelse af arbejdskravet

For medlemmer af kasser for selvstændige vil det ikke være relevant at medregne lønarbejde til arbejdskravet, da selvstændige anses for fuldt ud at opfylde arbejdskravet alene gennem den selvstændige virksomhed.

For medlemmer af lønmodtagerkasser er det derimod et problem, at beskæftigede timer ved selvstændig virksomhed ikke kan medtælles til opfyldelse af arbejdskravet.

Dette giver specielt anledning til forundring hos medlemmer under ledighed, da timerne ved selvstændig virksomhed skal påføres dagpengekortene og medfører fradrag i dagpengene.

På grund af rådighedsforpligtelsen vil forslaget alene berøre lønmodtagere, der har bibeskæftigelse ved selvstændig virksomhed. Der henvises derfor til pkt. 3 med udvalgets bemærkninger.

5.4.3.1.

Vedrørende beregning af dagpenge/efterløn

Det vil være relevant for medlemmer i såvel lønmodtagerkasser som kasser for selvstændige at kunne medregne arbejdsindtægt i beregningsgrundlaget fra såvel lønarbejde som selvstændig virksomhed.

Udvalget har afgrænset drøftelserne til selvstændige erhvervsdrivende, hvor der har været enighed om at anbefale, at der bliver mulighed for at medregne lønindtægt, der har forbindelse med den selvstændige virksomhed, jf. forslagene vedrørende beregningsreglerne, pkt. 6.

4.2.4. Udvalgets konklusion

Udvalget har forsøgt at opstille en model til en kombinationsforsikring, der ville løse urimelighederne for de medlemmer, der har valgt at basere deres indtægt på stort set lige dele lønarbejde og selvstændig virksomhed.

Den opstillede model vil efter udvalgets opfattelse blive for vanskelig at administrere og må i givet fald først forenkles. Problemet i denne forbindelse er, at regelsættet er så komplekst og på enkelte områder lettere usammenhængende, at udvalget ikke har haft den fornødne tid til at arbejde med modellen.

Udvalget har med undtagelse af repræsentanten for Arbejdsløshedskassernes Samvirke været enige i sigtet og anbefalet, at der nedsættes en arbejdsgruppe, der får den fornødne tid til at foretage yderligere undersøgelser af behov, regler og konsekvenser med henblik på at udarbejde en mere enkel model.

4.3. Gradueret forsikring

4.3.1. Baggrund

Arbejdsløshedsforsikringssystemet blev i sin tid opbygget for lønmodtagere, hvilket afspejler sig i det omfattende regelsæt.

Ved indførelsen af arbejdsløshedsforsikring for selvstændige erhvervsdrivende tilstræbte man en ordning, der så vidt muligt skulle svare til reglerne for lønmodtagere. Erfaringerne har vist, at dette ikke har kunnet gennemføres i fuldt omfang, og at den tilstræbte parallelitet ikke fuldt ud tilgodeser de selvstændiges behov.

Det har derfor været fremført i udvalget, at det kunne være relevant at overveje, om der kan opbygges et særskilt system for selvstændige, der er administrativt enkelt og tilgodeser de selvstændiges forhold, men således at systemet fortsat kan "arbejde sammen" med lønmodtagerreglerne af hensyn til de mange medlemmer, der hvert

år bliver overflyttet mellem lønmodtagerkasserne og kasserne for selvstændige.

4.3.2. Forslag

Selvstændige erhvervsdrivende kan optages i en af følgende kategorier, der svarer til medlemmets beskæftigelse ved virksomheden og dermed medlemmets behov:

	Beskæftigelsens omfang:
Kategori 1:	for selvstændig virksomhed i begrænset omfang
Kategori 2:	for selvstændig virksomhed i større, men ikke fuldt omfang
Kategori 3:	for selvstændig virksomhed i fuldt omfang

Det forudsættes, at medlemmet ved optagelsen alene driver selvstændig virksomhed eller i hvert fald har så lidt sideløbende lønarbejde, at dette ikke vil kunne give ret til optagelse i en lønmodtagerkasse.

Ved skift af kategori bør retten til at modtage dagpenge fra en højere kategori først indtræde efter en vis periode i den højere kategori.

Den graduerede ordning giver mulighed for at fastsætte mere fleksible krav til dokumentationen for ophør af selvstændig virksomhed, f.eks. følgende ordning:

ved ledighed fra kategori 3 skal medlemmet opfylde de gældende betingelser.
ved ledighed fra kategori 2 fastsættes lempeligere regler for ægtefælleudtræden.
ved ledighed fra kategori 1 er medlemmets tro- og loveerklæring med en begrundelse for ophøret tilstrækkelig.

For så vidt angår medlemmets rådighedsforpligtelse giver gradueringen mulighed for at anvende de gældende krav til fuldtidsforsikrede for ledige fra kategori 3, medens kravene til deltidsforsikrede kunne anvendes for ledige fra kategori 1 og 2, der herved får begrænset deres rådighedsforpligtelse til mindst 30 timer ugentligt.

Med hensyn til dagpengenes størrelse foreslås der en fast sats inden for hver kategori.

Tilsvarende fastsættes et medlemsbidrag for hver enkelt kategori.

Ordningen vil kunne etableres med satsstørrelser og medlemsbidrag, der gør den udgiftsneutral i forhold til i dag.

4.3.3. Udvalgets bemærkninger

Repræsentanterne for ASE, DANA og Arbejdsløshedskassernes Samvirke har været imod forslaget. Dette begrundes med, at ordningen er for skematisk opbygget, at forslaget indebærer indførelse af en deltidsforsikringsordning, at forslaget findes at

5.5.1.1.

stride mod forsikringsprincippet på grund af de faste satser, og at ordningen må forventes generelt at skabe store administrative problemer - særligt ved overflytning dels mellem forsikringskategorierne indbyrdes, dels fra den graduerede forsikring og til lønmodtagerkasserne.

Direktoratets og departementets repræsentanter har ment, at den skitserede model i forslaget på lidt længere sigt rummer mulighed for at opbygge et administrativt enkelt system, der tilgodeser de selvstændige erhvervsdrivendes forhold.

5. Ophør med drift af selvstændig virksomhed

5.1. Ophør mere end midlertidigt, jf. arbejdsløshedsforsikringslovens *i 57*, stk. 3

5.1.1. Gældende regler og problemer

De nærmere regler om, hvornår en selvstændig erhvervsdrivende kan anses for at være mere end midlertidig ophørt med sit personlige arbejde i virksomheden, er under udvalgets arbejde blevet ændret ved direktoratets bekendtgørelse nr. 272 af 25. april 1988 om ophør med udøvelse af selvstændig virksomhed som hovedbeskæftigelse.

Bekendtgørelsen, der er udarbejdet som et led i direktoratets regelsaneringsarbejde og i tæt samarbejde med ASE og DANA samt Arbejdsløshedskassernes Samvirke, trådte i kraft den 1. juni 1988.

Af reglerne fremgår nu klart bl.a.,

- at ophørsspørgsmålet skal kunne afklares, når medlemmet melder sig ledig og uafhængigt af, om medlemmet genetablerer sig på et senere tidspunkt,
- at godkendelse af ophøret og tidspunktet herfor forudsætter, at der fremlægges dokumentation og
- at medlemmet skal være afskåret fra fortsat at drive virksomheden.

I bekendtgørelsen er der fastsat præcise og udvidede regler for, hvornår et medlem kan anses for ophørt i tilfælde, hvor virksomheden fortsættes af ægtefællen eller medejere. Udover den situation, hvor medlemmet er påbegyndt lønarbejde på over 30 timer i gennemsnit pr. uge, anses medlemmets personlige arbejde for ophørt

- ved mere end midlertidigt bortfald af medlemmets arbejdsfunktion,
- når arbejdet er overtaget af anden arbejdskraft end ægtefællen, og dette er særligt begrundet i virksomhedens forhold, og
- ved samlivsophævelse i forbindelse med begæring om separation/skilsmisse.

Herudover er fastsat præcise regler for, hvornår en tidligere hovedbeskæftigelse kan anses for at være ændret til medlemmets bibeskæftigelse, med klare krav til lønarbejdets omfang og varighed, der er forskellige, afhængig af om der er sket en samtidig, væsentlig driftsomlægning i virksomheden.

I vejledning til bekendtgørelsen er det nærmere beskrevet, hvilken betydning en afviklingsperiode kan have for anerkendelse af ophør, henholdsvis opfyldelse af rådighedsforpligtelsen.

Der har i udvalget været udtrykt generel tilfredshed med de nye regler, der giver en bedre retsstilling for medlemmerne og et lettere administrerbart regelsæt at arbejde med for kasserne.

Udvalget har specielt udtrykt tilfredshed med, at reglerne giver medlemmerne mulighed for at blive anset for ophørt fra et tidligere tidspunkt end f.eks. overdragelsetidspunktet, forudsat der fremlægges dokumentation for, at medlemmet er afskåret fra fortsat at drive virksomheden, og at kassen anser det for tilstrækkeligt godtgjort, at kriteriet er opfyldt.

Dog har repræsentanterne for kasserne såvel under udarbejdelsen af ophørsbekendtgørelsen som under udvalgets arbejde udtrykt ønske om enkelte ændringer.

5.1.2. Forslag 1 - Generel lempelse af dokumentationskravene ved overdragelse og lukning

Repræsentanterne for ASE og DANA har fremsat ønske om, at ophør anerkendes ved medlemmets erklæring om, dels at der er tale om ophør, dels at medlemmet er til fuld rådighed, såfremt medlemmet samtidig dokumenterer, at der ikke længere er mulighed for at drive virksomheden. Medlemmets fortsatte ejerskab er da uden betydning, og alene afviklingsaktiviteternes omfang er afgørende for, om der kan udbetales dagpenge.

Ønsket begrundes med, at der bør lægges større vægt på de reelle forhold end på formaliteter, f.eks. i tilfælde af uafviklede driftsmidler, og at præcise dokumentationskrav ofte forlænger sagsbehandlingstiden væsentligt.

Udvalgets bemærkninger

Direktoratets repræsentanter har påpeget, at det generelle dokumentationskrav i § 1 i den nye bekendtgørelse i de konkrete tilfælde vil afhænge af virksomhedens art mv. Der stilles således ikke krav om, at der skal dokumenteres mere, end virksomhedens karakter giver mulighed for.

5.5AA.

Ophørskriteriet "afskåret fra at drive" giver kasserne mulighed for at lægge medlemmets tro og love-erklæring til grund i særlige tilfælde, hvor der ikke er ydre forhold, der kan dokumentere ophøret.

Der har endvidere været henvist til, at de nugældende dokumentationskrav og en eventuel lempelse heraf skal vurderes i sammenhæng med ophævelsen af den tidligere gældende regel, hvorefter et medlem, der genoptog en ikke-fysisk virksomhed inden for 18 måneder, ikke ansås for ophørt mere end midlertidigt.

Der har herefter været enighed om, at der ikke er behov for at svække dokumentationskravene, men at man må afvente praksis efter de nye regler.

5.1.3. Forslag 2 - Lempelse af periodekravet ved ophør begrundet i bortforpagtning

Forslag og baggrund

Repræsentanterne for ASE, DANA og Arbejdsløshedskassernes Samvirke har foreslået, at kravet om 5 års gensidig uopsigelighed lempes, dels ved kun at skulle gælde for bortforpagter, medens kravet skal begrænses til 1 år for forpagteren, dels ved en adgang for kasserne til at dispensere konkret fra kravet.

Forslaget begrundes med, at der er ikke er behov for at stille samme krav til forpagteren som til bortforpagteren, ligesom det anses for urealistisk inden for mange brancher at kræve 5 års uopsigelighed fra forpagters side. Endvidere er der i relation til bortforpagteren behov for at kunne dispensere fra 5-års-kravet i tilfælde, hvor det er umuligt at opnå en sådan aftale.

Udvalgets bemærkninger

Direktoratets og departementets repræsentanter har henvist til, at ophør ved bortforpagtning er en undtagelse fra de almindelige ophørssituationer som overdragelse eller lukning, idet bortforpagter som ejer af virksomheden fortsat har en særlig økonomisk interesse, der alene begrænses af en aftale om brugsretten. Der er derfor behov for særlige krav til denne aftales længde for at sikre, at der er tale om en mere end midlertidig ordning.

Endelig henvises til den branchevise dispensationsadgang i de nye regler.

5.1.4. Forslag vedrørende udvidelse og lempelse af reglerne for ægtefælleudtræden

Baggrund

Repræsentanterne for ASE og DANA har givet udtryk for, at der er behov for en yder-

ligere lempelse af reglerne om, hvornår en ægtefælle kan anses for ophørt/udtrådt af den tidligere i fællesskab drevne virksomhed, der fortsættes af ægtefællen. Kasserne finder, at kravene til ophørets karakter stadig er for restriktive, selv om der med de nye regler er sket en opblødning. Der henvises i den forbindelse til, at socialministeriets betænkning nr. 1103 peger på behovet for regler, der medfører, at der kun undtagelsesvis gives afslag på dagpenge, uanset at ægtefællen fortsætter virksomheden. Endvidere er der henvist til folketingets beslutning om fremme af individualprincippet.

Repræsentanten for Arbejdsløshedskassernes Samvirke finder, at det bør gøres lettere for den medarbejdende ægtefælle at blive anset for udtrådt af virksomheden, specielt i tilfælde hvor pågældende er påbegyndt lønarbejde.

Direktoratet har som udgangspunkt for drøftelserne henvist til den nye bekendtgørelses udvidede muligheder for at blive anset for ledig ved ægtefælleudtræden.

5.1.4.1. Forslag 3 - Medlemmet anses for ophørt som selvstændig erhvervsdrivende på grund af overgang til efterløn

Hvis det dokumenteres, at der bliver ansat anden arbejdskraft til erstatning for den udtrædende ægtefælle, skal den udtrædende ægtefælle kunne overgå til efterløn.

Dette vil være en udvidelse af de gældende regler, hvorefter der alene anerkendes tilfælde, hvor arbejdet er overtaget af andre end ægtefællen på grund af enten behovet for særlige, faglige kvalifikationer eller ændrede ejerforhold.

For at sikre, at der ikke er tale om en kortvarig "proformasubstitution", vil der være behov for at kontrollere, at substitutionen er varig, eksempelvis med en tro og love erklæring én gang om året.

Det skal efter forslaget være muligt uden konsekvenser for efterlønnen at afskedige den person, der har overtaget arbejdet, hvis en af de øvrige muligheder for ægtefælleudtræden i de gældende regler er opfyldt, f.eks. bortfald af arbejdsfunktionen. En sådan afskedigelse skal dog indrapporteres til medlemmets arbejdsløshedskasse.

Efter forslaget kan medlemmet ikke benytte nogen af arbejdstimerne under 200-timersreglen til at arbejde i virksomheden. Kun aktiviteter, der ikke betragtes som arbejde i relation til 200-timers-reglen, kan udføres i virksomheden.

I ekstraordinære situationer vil det dog kunne accepteres, at den udtrådte ægtefælle hjælper til i helt korte perioder. Medlemmet kan således ikke deltage i virksomheden som mere eller mindre fast afløser i tilfælde af sygdom, ferie eller anden frihed.

5.5.1.4.3.

Udvalgets bemærkninger

Udvalget har kunnet anbefale forslaget, idet repræsentanten for Arbejdsløshedskassernes Samvirke dog har taget forbehold.

Det har for direktoratets og departementets repræsentanter været særligt afgørende, at substitutionen skal følges op med efterfølgende kontrol af medlemmets reelle arbejdsophør. Dette er nødvendigt, fordi der i efterlønsperioden ikke stilles krav om rådighed og på grund af ydelsesperiodens længde.

5.1.4.2. Forslag 4 - Medlemmet anses for ophørt på grund af lav indtjening i virksomheden, der fortsættes af ægtefællen

Forslaget er fremsat af ASE og DANA, der finder, at en ægtefælle bør kunne udtræde med dagpengeret alene under henvisning til, at indtægten fra virksomheden ikke kan dække to beskedne arbejdsindtægter. Forslaget begrundes med, at det ofte vil være for vanskeligt for små virksomheder at opfylde kravene til dokumentation i de nye regler.

Udvalgets bemærkninger

ASE og DANA har anbefalet forslaget.

Udvalgets øvrige medlemmer har henvist til, at der allerede ved udarbejdelsen af de nye regler blev peget på vanskelighederne såvel ved administration som ved kontrol af en sådan skønsmæssig udtrædelsesmulighed. De har endvidere peget på de udvidede muligheder - også for denne gruppe - for af anden årsag at udtræde, f.eks. ved lønarbejde, eller når medlemmets hidtidige arbejdsfunktioner er bortfaldet. Denne del af udvalget finder det endvidere principielt uhensigtsmæssigt, at indtægtens størrelse i sig selv skal kunne sandsynliggøre et reelt ophør.

5.1.4.3. Forslag 5 - Samlivsophævelse som ophørsårsag anses for dokumenteret ved folkeregisterudskrift, eventuelt vedlagt erklæring fra ægtefællen, der fortsætter virksomheden

Et medlem anses for ophørt som selvstændig erhvervsdrivende, når pågældende i forbindelse med samlivsophævelse er udtrådt af virksomheden, der fortsættes af ægtefællen.

Samlivsophøret dokumenteres ved folkeregisterets erklæring om fraflytning og ved erklæring fra ægtefællen om medlemmets arbejdsophør i virksomheden. I tilfælde, hvor ægtefællen ikke er villig til at skrive en sådan erklæring, vil en advokat eller en revisor med kendskab til forholdene ofte kunne bekræfte, at medlemmet er ophørt med at arbejde i virksomheden.

Som begrundelse for forslaget har repræsentanterne for de to kasser for selvstændige henvist til, at kravet efter de gældende regler om separationsbegæring som "mindstekravet" ikke giver sikkerhed for, at den ledigmeldte er ophørt med at arbejde i virksomheden, og at der kan spekuleres i skilsmisser, når dette er fordelagtigt, f.eks. med hensyn til skat og pensioner.

Den udtrædende ægtefælle kan dokumentere fraflytning og ændring af skattemæsssig status, hvilket må anses for tilstrækkelig dokumentation for, at medlemmet reelt er udtrådt af virksomheden.

Udvalgets bemærkninger

Direktoratets repræsentanter har anført, at det ved den blotte samlivsophævelse er tvivlsomt, om der bliver tale om et mere end midlertidigt ophør med det personlige arbejde i virksomheden, da mange samlivsophævelser viser sig at være kortvarige. Separations- eller skilsmissebegæring understreger derimod det mere varige og velovervejede.

Drøftelserne i udvalget har resulteret i, at der kunne opnås enighed om at anbefale forslaget, såfremt der fastsættes følgende betingelser:

medlemmet erklærer at være ophørt mere end midlertidigt i virksomheden i forbindelse med samlivsophævelse,

dette attesteres af ægtefællen eller medlemmets advokat/revisor,

der fremlægges dokumentation fra folkeregisteret for fraflytning,

kassen meddeler medlemmet, at dagpengeretten vil bortfalde efter 3 måneder, medmindre medlemmet senest på dette tidspunkt enten har dokumenteret ophøret yderligere ved begæring om separation/skilsmisse eller ved en af de andre udtrædelsesgrunde i de gældende regler eller på anden måde kan dokumentere at være til rådighed for arbejdsmarkedet.

Det præciseres, at medlemmet ikke vil kunne overgå til efterløn, så længe medlemmet kun har opnået en midlertidig ret til dagpenge.

5.1.4.4. Forslag 6 - Ophørt ved påbegyndelse af deltids-lønarbejde

Ved udarbejdelse af de gældende ophørsregler foreslog Arbejdsløshedskassernes Samvirke, at et medlem ved deltidsarbejde som lønmodtager (15-30 timer ugentlig) burde kunne anses for ophørt i ægtefællens virksomhed.

5.5.1.4.5.

Udvalgets bemærkninger

Repræsentanterne for direktoratet og departementet har fundet, at påbegyndelse af lønarbejde på ned til 15 timer ugentlig ikke kan tjene som dokumentation for, at et medlem er ophørt med at deltage i driften af en ægtefælles virksomhed.

Repræsentanterne for ASE og DANA har ment, at det gældende 30-timers-krav vil medføre helt urimelige afgørelser, men de var samtidig enige med direktoratets og departementets repræsentanter i, at 15 timer er for lidt.

5.1.4.5. Forslag 7 - § 5 i ophørsbekendtgørelsen (ændring fra hoved- til bibeskæftigelse) ophæves og erstattes af et skærpet arbejdskrav

Forslaget er fremsat af Arbejdsløshedskassernes Samvirke.

Forslaget indebærer, at medlemmet efter overflytningen til en lønmodtagerkasse tidligst vil kunne opnå ret til dagpenge, når medlemmet opfylder det skærpede arbejdskrav, og at kun lønarbejdstimer, der er præsteret efter overflytning til en arbejdsløshedskasse for lønmodtagere, vil kunne medregnes til arbejdskravets opfyldelse.

Der henvises endvidere til, at medlemmet herudover skal opfylde rådighedsbetingelserne efter en konkret vurdering.

Udvalgets bemærkninger

Direktoratets repræsentanter har været positive over for forslagets teknisk/administrative opbygning, og de har anset det for hensigtsmæssigt, at "lønarbejde" tillægges samme betydning som ved opgørelsen efter arbejdsløshedsforsikringslovens § *55.*

Direktoratets repræsentanter har dog ikke kunnet akceptere et forslag, hvorefter arbejdskravet skal kunne opfyldes ved lønarbejde med et ugentligt gennemsnit på ned til ca. 13 timer. De har derfor peget på muligheden af at forkorte den periode, hvori der - afhængig af en eventuel samtidig virksomhedsomlægning - skal være præsteret lønarbejde.

Der var enighed i udvalget om forslagets sigte.

(Der er efterfølgende opnået enighed om et mere konkret forslag, der er indeholdt i kap. 6, pkt. 2, forslag 13 i direktoratets modelforslag.)

5.1.5. Forslag 8 - Afviklingsperioden anses for arbejde, uanset om medlemmet er ophørt som selvstændig erhvervsdrivende

I forbindelse med drøftelserne af principperne (ledigheds- og rådighedsbegrebet) er der udtrykt enighed om, at det bør tilstræbes, at der ved regeldannelsen undgås "mellemperioder".

"Mellemperioder" opstår bl.a., når medlemmet foretager afviklingsforanstaltninger efter det tidspunkt, hvor medlemmet anses for ophørt, jf. reglerne om overdragelse eller lukning, og disse foranstaltninger ikke er forenelige med rådighedsbetingelsen. Ifølge de gældende regler anses medlemmet for ophørt, når afviklingen er så vidt fremskreden, at de resterende foranstaltninger ikke har karakter af virksomhedsudøvelse.

I forbindelse hermed har DANA foreslået, at afviklingsperioder sidestilles med arbejde, såfremt aktiviteterne medfører, at rådighedsbetingelserne ikke er opfyldt.

Forslaget medfører, at der ikke i en afviklingssituation opstår "mellemperioder", der hverken tæller som arbejde i relation til f.eks. § *55* eller kan anses for ledighedsperiode med dagpengeret.

Udvalgets bemærkninger

Repræsentanterne for ASE og DANA har anbefalet, at enhver beskæftigelse medregnes ved opgørelsen af arbejdskravet, indtil ledigheden reelt er indtrådt, hvorved "mellemperioder" undgås.

Udvalgets øvrige medlemmer har fundet, at afviklingsperioder efter ophør kan være arbejde og i så fald skal regnes som arbejde, jf. arbejdsløshedsforsikringslovens § *55,* men at rådighedsreglerne skal anvendes i øvrige afviklingssituationer. Disse medlemmer finder, at der også i afviklingsperioder forud for et dokumenteret ophør vil kunne forekomme en periode, der ikke vil kunne medregnes som arbejde. I modsat fald ville der kunne spekuleres i at udskyde "ophørsdatoen".

5.2. Dagpenge under midlertidigt ophør

5.2.1. Gældende regler

En selvstændig erhvervsdrivende anses først for ledig, når hans personlige arbejde i virksomheden er ophørt mere end midlertidigt, jf. arbejdsløshedsforsikringslovens § *57,* stk. 3.

5.5.2.2.

En lønmodtager har derimod i et vist omfang adgang til at modtage dagpenge under delvis eller midlertidig ledighed og ved hjemsendelse.

En lønmodtager kan modtage supplerende dagpenge, når den faktiske, ugentlige arbejdstid er mindre end det timetal, medlemmet er forsikret for, og medlemmet er tilmeldt arbejdsformidlingen som arbejdssøgende.

En fuldtidsforsikret lønmodtager, som arbejder på nedsat tid i et ansættelsesforhold, hvor arbejdsgiveren har krav på et opsigelsesvarsel, kan dog kun modtage supplerende dagpenge, hvis der foreligger en erklæring ("frigørelsesattest") fra arbejdsgiveren om, at denne er villig til at se bort fra medlemmets opsigelsesvarsel, hvis medlemmet kan få andet arbejde med en længere arbejdstid.

En deltidsforsikret lønmodtager har som hovedregel ret til at modtage supplerende dagpenge uden krav om frigørelsesattest.

Indstilles arbejdet - eller kommer det ikke i gang - som følge af vejrlig eller materialemangel, kan der under visse betingelser udbetales dagpenge, og medlemmet er fritaget for fremmøde på arbejdsformidlingen i de første 3 dage.

Det er en betingelse for udbetaling af dagpenge, at fremmøde finder sted senest på den 4. ledige dag i en sammenhængende hjernsendelsesperiode, medmindre medlemmet i forvejen er tilmeldt arbejdsformidlingen.

En af betingelserne for udbetaling af dagpenge i disse tilfælde er, at arbejdsgiveren attesterer, at der ikke har kunnet arbejdes de pågældende dage.

Der er under visse betingelser mulighed for at modtage supplerende dagpenge for lønmodtagere, der er omfattet af arbejdsfordelingsordninger.

5.2.2. Baggrund

Efter de gældende regler kan lønmodtagere således under visse betingelser modtage dagpenge under midlertidig ledighed, mens selvstændige ikke har samme mulighed, uanset om samme forhold er årsag til den midlertidige ledighed.

Arbejdsministeren nedsatte i 1987 en arbejdsgruppe, der skulle se på det generelle spørgsmål om midlertidigt ophør af selvstændig virksomhed. Arbejdsgruppen afleverede en rapport i september 1987, der indeholdt 4 alternative modeller til at udbetale dagpenge til selvstændige erhvervsdrivende, der midlertidigt må indstille drift af virksomhed. På baggrund af rapporten blev der udarbejdet et lovforslag, der som en midlertidig ordning skulle løse de særlige problemer for fiskeskippere, der midlertidigt er afskåret fra at udøve selvstændig virksomhed på grund af ishindringer. Lovforslaget blev fremsat i folketinget ultimo 1987, men bortfaldt som følge af folketingsvalget i maj 1988.

Endvidere er der peget på problemstillingen i Socialministeriets betænkning nr. 1103.

Det forekommer specielt relevant at overveje en ordning med en tilnærmelse til reglerne for lønmodtagere i tilfælde, hvor samme forhold kan være årsag til ledighed. Ansatte fiskere kan f.eks. få dagpenge ved ledighed på grund af ishindringer, hvorimod fiskeskipperen ikke gives en tilsvarende mulighed. Endvidere har visse grupper af selvstændige et særligt behov for at kunne modtage dagpenge under midlertidig ledighed, f.eks. landmænd, hvis besætning har fået mund- og klovsyge.

Drift af selvstændig virksomhed er normalt forbundet med en vis økonomisk risiko, og det er derfor ikke hensigten, at en eventuel dagpengeudbetaling under midlertidig ledighed skal have karakter af direkte virksomhedsstøtte.

Derimod kan der forekomme helt ekstraordinære forhold, som det kunne være rimeligt at lade den selvstændige forsikre sig imod.

5.2.3. Forslag

Udvalget har drøftet de alternative modeller i ovennævnte rapport. Der var enighed om, at den bredeste af modellerne var den mest relevante, og at alene denne skulle drøftes mere indgående.

Dagpenge skal efter forslaget kunne udbetales til selvstændige erhvervsdrivende under midlertidigt ophør, når følgende kriterier er opfyldt:

a) Den selvstændige er midlertidigt afskåret fra at udøve selvstændig virksomhed.

b) Dette skyldes, at virksomheden er udsat for ekstraordinære begivenheder, der ikke kan tilregnes medlemmet.

c) Medlemmets væsentligste indtægtsgrundlag er bortfaldet under det midlertidige ophør.

Der fastsættes nærmere regler om ventetid, ydelsesperiode, dagpengesats mv.

Ad a) - "midlertidigt afskåret"

Ophøret skal være begrænset, og den selvstændige skal være afskåret fra at udøve virksomheden.

Dette indebærer, at medlemmet midlertidigt ikke har mulighed for at opretholde den hidtidige drift af virksomheden, og at der heller ikke er mulighed for umiddelbart at omlægge virksomhedens drift.

5.5.2.3.

Under det midlertidige driftsstop har medlemmet - med bevarelsen af dagpengeretten - dog mulighed for at udføre funktioner såsom: almindeligt tilsyn med virksomheden, småreparationer, oprydning, administrativt arbejde i forbindelse med indbetalinger af virksomhedens tilgodehavender og udbetalinger af løn, afdrag og andre forfaldne fordringer.

Arbejdet i virksomheden må aldrig have et større omfang, end at medlemmet kan være fuldt til rådighed for arbejdsmarkedet. Arbejdet skal ligeledes være af en sådan karakter, at det altid kan udføres på sådanne tidspunkter, at medlemmet heller ikke i denne henseende er begrænset i sin rådighed, jf. i øvrigt de almindeligt gældende rådighedsregler.

Arbejdet, som medlemmet således udfører i virksomheden, skal påføres dagpengekortene og vil medføre fradrag i dagpengene - eventuelt efter særlige regler.

Arbejde, som er udført i virksomheden og påført dagpengekortene, vil i en eventuel senere ledighedsperiode kunne medregnes i arbejdskravet, jf. arbejdsløshedsforsikringslovens § 55. Herudover medregnes den midlertidige ophørsperiode ikke i arbejdskravet.

Ad b) - "ekstraordinære begivenheder"

De begivenheder, der kan udløse ret til dagpenge, skal ligge uden for den almindelige erhvervsrisiko for den pågældende virksomhed. Det, som har forårsaget driftsstoppet, må således ikke være sædvanligt og påregneligt for virksomheden. Begivenheden skal endvidere være indtrådt, uden at begivenheden kan tilregnes medlemmet. Medlemmet må således ikke - umiddelbart - have kunnet afværge begivenheden, og driftsstoppet må ikke være indtruffet på grund af medlemmets manglende overholdelse af gældende forskrifter.

At den indtrådte begivenhed skal ligge uden for den almindelige erhvervsrisiko, betyder, at der skal være tale om noget usædvanligt og ikke hyppigt forekommende både for erhvervet som sådant og for den konkrete virksomhed. F.eks. vil dårligt vejr med storm og regn ikke være usædvanligt for virksomheder i Danmark, selv om en del erhvervsdrivende derved vil kunne blive genereret eller ligefrem afskåret fra at drive deres virksomheder. Derimod har udvalget fundet, at en isvinter vil kunne være en ekstraordinær begivenhed, som kan udløse en dagpengeudbetaling til de medlemmer, der berøres af ishindringerne.

Endvidere vil et driftsstop som følge af brand, maskinskade og udefrakommende årsager som vejarbejder, svigtende strømtilførsel og skader forvoldt af tredjemand kunne være ekstraordinære begivenheder.

Det er dog en betingelse» at medlemmet har været uden indflydelse på driftsstoppets indtræden. Heri ligger ikke et krav om, at medlemmet skal kunne forudse og i forbindelse hermed umiddelbart forebygge skader på virksomheden som følge af ekstraordinære vejrforhold som stormflod, orkaner, tøbrud og lignende.

Driftsstop som følge af offentlige myndigheders indgriben på grund af medlemmets forsømmelighed/lovovertrædelse vil ikke kunne begrunde en dagpengeudbetaling.

Derimod vil generelle, ekstraordinære forbud fra myndighedernes side - uden medlemmets egen skyld - som forårsager, at udøvelsen af virksomheden forhindres i en periode, kunne udløse dagpenge. Som eksempel kan nævnes fiskeforbud på grund af algeforurening og tilfælde, hvor en virksomhed lukkes midlertidigt på grund af asbestfare.

Der har i udvalget ikke været enighed om, hvorvidt kvotestop inden for fiskerierhvervet er en ekstraordinær begivenhed, der kan udløse dagpenge.

Repræsentanterne for ASE og DANA har været af den opfattelse, at fastsættelse af fiskekvoter er en offentlig regulering af ekstraordinær karakter, og at der inden for stærkt regulerede erhverv, hvor den selvstændige ikke har mulighed for at indrette sig efter forholdene, med mellemrum vil optræde ekstraordinære erhvervshindringer. Endelig er der peget på, at mandskab på fartøjer sædvanligvis vil kunne få dagpenge ved midlertidig ledighed på grund af kvotestop.

Direktoratets repræsentanter har hertil fremført, at fastsættelse af fiskekvoter er en generel regulering af fiskerierhvervet. Selv om fiskerne ikke på forhånd kender en eventuel kvotes indhold og omfang, ved de, at reguleringer anvendes, og de har mulighed for at tage højde herfor ved at sikre sig en stor omstillingsparathed til andet fiskeri.

Ad c) - "bortfald af væsentligste indtægtsgrundlag"

Virksomhedens (og dermed medlemmets) væsentligste indtægtsgrundlag skal være bortfaldet. Herved forstås, at den funktion, som er virksomhedens væsentligste (eller eneste) indtægtskilde, er helt eller delvis afbrudt. Det er dog kun den væsentligste del af det aktuelle indtægtsgrundlag, der skal være bortfaldet. Løbende indtægter fra kundeleverancer og ekspederede ordrer vil ikke forhindre en dagpengeudbetaling.

Ved vurderingen af, om betingelsen er opfyldt, er det afgørende, hvorledes virksomheden er organiseret, og hvilke øvrige indtægtsmuligheder virksomheden har, som ikke er berørt af driftsstoppet, jf. de forskellige situationer nedenfor i punkterne c 1-3:

5.5.2.3.

c 1. Virksomhedens aktiviteter er totalt stoppet

Betingelsen om, at virksomhedens væsentligste indtægtsgrundlag skal være bortfaldet, vil ikke give anledning til tvivl eller administrative problemer, såfremt virksomheden i en periode er totalt uden mulighed for aktivitet, uden at der er mulighed for indtægtserhvervelser. F.eks. vil en fiskeskipper, der på grund af ishindringer ikke kan fiske, både være afskåret fra at udøve sit erhverv og samtidig ikke have nogen indtægtsmulighed fra erhvervet.

c 2. Virksomhedens aktivitets-/indtægtsmulighed er kun delvis stoppet

c 2.1. Afhændelse af varelager

- Produktionsvirksomheder

Det vil blive administrativt besværligt at vurdere, om betingelserne er opfyldt i tilfælde, hvor virksomheden er af en sådan karakter, at indtægterne - i det mindste i en periode - kan fortsætte ved hel eller delvis afhændelse af f.eks. et varelager.

Hvis virksomhedens produktion er standset, medens lageret er intakt - eventuelt et overfyldt lager til lang tids salg - er der ingen tvivl om, at virksomheden er afskåret midlertidigt fra fremtidig produktion. Indtægterne kan imidlertid fortsætte, indtil hele varelageret er afhændet.

Udvalget finder, at det som hovedregel bør være en betingelse, at medlemmets varelager er bortsolgt, før der kan udbetales dagpenge midlertidigt. Undtaget herfra vil dog være tilfælde, hvor medlemmet som en følge af virksomhedens midlertidige ophør, er afskåret fra at sælge varelageret, f.eks. hvor virksomheden er lukket på grund af sundhedsmæssige forhold.

Det bør i disse situationer som udgangspunkt være uden betydning, om den fortsatte virksomhedsudøvelse (varelagersalget) anføres at blive varetaget af en ægtefælle eller en interessent, idet indtægten indgår i virksomheden som sådan, hvoraf medlemmet har krav på sin andel. Det afgørende bliver dog, om den fortsatte aktivitet medfører, at medlemmets væsentligste indtægtsgrundlag er fjernet.

Repræsentanterne for ASE og DANA har fundet, at der også bør gøres undtagelse fra kravet om bortsalg af varelageret i tilfælde, hvor varelageret alene består af ukurante varer, eller hvor de varer, der indgår i varelageret, hverken af medlemmets virksomhed eller af andre virksomheder normalt bliver solgt i den pågældende periode.

Den øvrige del af udvalget har hertil peget på de helt utilstrækkelige kontrolmuligheder, en sådan udvidelse ville medføre. Endvidere kunne det give medlemmerne et incitament til at undlade eventuel mulighed for at opnå en indtjening.

- Handelsvirksomheder

Det følger af kriterie a ovenfor, at medlemmet midlertidigt skal være afskåret fra at drive handelsvirksomhed.

Handelsvirksomheden skal være lukket, og medlemmet skal være afskåret fra at sælge af varelageret.

c 2.2. Virksomhedens hovedaktivitet er stoppet - biaktivitet fortsættes

I tilfælde hvor en virksomhed er opbygget af to helt selvstændige virksomheder, men hvor den ene har en økonomisk set større betydning i forhold til den anden (f.eks. krovirksomhed og kiosk), vil et midlertidigt ophør med hovedaktiviteten kun kunne udløse dagpenge,

> såfremt arbejdet med den anden virksomhed har været - og er - baseret på anden arbejdskraft, herunder medlemmets ægtefælles eller interessents arbejdskraft, og
>
> såfremt denne virksomheds indtægtsgrundlag ligger åbenbart under den anden, hvorved forstås, at omsætning og/eller overskud aldrig må overstige *1/k* af hovedvirksomhedens.

c 2.3. Virksomhedens aktivitetsmulighed er kun begrænset

Såfremt en virksomhed har mulighed for at opretholde funktioner som tilbudsgivning, indkøb, kundebesøg, reparationer o.l., og hvor det kun er en del af virksomheden, der er umuliggjort, selv om det er den væsentligste (f.eks. lastvogn brudt sammen, kontorlokaler brændt o.l.), er det afgørende, om det er medlemmets arbejdsfunktion, der midlertidigt er bortfaldet, samt om virksomhedens aktuelle og væsentligste indtægtsgrundlag også er totalt bortfaldet, jf. ovenfor.

c 3. Retningslinier for, hvornår der kan udbetales dagpenge under midlertidig ledighed

Det er hovedreglen, at der udbetales dagpenge til selvstændige erhvervsdrivende, hvis virksomhed og indtægtsgrundlag midlertidigt er totalt stoppet. Endvidere skal der også kunne udbetales dagpenge til selvstændige erhvervsdrivende, uanset om en ægtefælle eller interessent fortsætter en underordnet virksomhed, der er af økonomisk mindre betydning.

5.5.2.3.

Derimod kan der ikke udbetales dagpenge til selvstændige, hvis virksomheden - uanset et driftsstop i en eller anden hovedaktivitet - fortsat har mulighed for/eller faktisk har løbende indtægter fra øvrige aktiviteter. Dette gælder, uanset om det kan dokumenteres, at medlemmet rent faktisk ikke har mulighed for at udføre arbejde i virksomheden. Det er her afgørende, at medlemmet har indtægtsmulighed fra virksomheden - også uanset, om denne i en periode er begrænset.

Øvrige dagpengebetingelser

Det er en betingelse, at den selvstændige ikke modtager andre ydelser til dækning af den tabte indtjening under det midlertidige ophør. Udvalget har her specielt tænkt på driftstabsforsikringer.

Der har i udvalget været enighed om, at den selvstændige skal opfylde de almindelige betingelser for en dagpengeudbetaling, bl.a. anciennitetskravet i arbejdsløshedsforsikringslovens § 53 og arbejdskravet i lovens § *55*.

Der er endvidere enighed om, at den selvstændige under det midlertidige ophør skal være til rådighed for arbejdsmarkedet og tilmeldt arbejdsformidlingen som ledig og arbejdssøgende.

Ventetid

Der fastsættes en ventetid på 1 uge (7 kalenderdage).

Udbetaling af dagpenge kan først finde sted efter udløbet af venteperioden, og den selvstændige skal først tilmelde sig arbejdsformidlingen som aktivt arbejdssøgende ved venteperiodens udløb.

Venteperioden gælder dog kun én gang ved hver ophørsbegivenhed. Et kortvarigt - forgæves - forsøg på genoptagelse af virksomheden medfører således ikke en ny venteperiode.

Et enkelt udvalgsmedlem har foreslået, at der på grund af de store kontrolproblemer indføres en længere ventetid end 7 dage, f.eks. 14 dage.

Dagpengeudbetalingens varighed

Der kan modtages dagpenge i op til 13 uger under et midlertidigt ophør.

Varer ophøret længere tid, må den selvstændige ophøre endeligt for fortsat at kunne få dagpenge.

En kortvarig afbrydelse af ophøret medfører ikke, at der starter en ny 13-ugers-periode. 13-ugers-grænsen er knyttet til den begivenhed, der begrundede ophøret.

Dagpengesats

Dagpenge udbetales med den sats, som medlemmet senest har fået udbetalt inden for de seneste 2 år. Satsen tillægges eventuelle efterfølgende reguleringer. I øvrige tilfælde anvendes dimittendsatsen for fuldtidsforsikrede.

Administration

Administrationen af ordningen henlægges til arbejdsløshedskasserne for selvstændige erhvervsdrivende. Ordningen omfatter således kun medlemmer, der driver selvstændig virksomhed som hovedbeskæftigelse.

Sameje

Ved interessentskaber og ægtefælledrevne virksomheder skal der foretages en selvstændig vurdering af, om hver interessent/ægtefælle opfylder betingelserne.

Feriedagpenge

Der bør ikke kunne udbetales feriedagpenge til medlemmer, som er midlertidigt ophørte med udøvelse af selvstændig virksomhed.

Arbejdskravet

Perioder, hvori medlemmet har modtaget dagpenge under midlertidigt ophør med udøvelse af selvstændig virksomhed, kan under en eventuel senere ledighed ikke medregnes i arbejdskravet, bortset fra de timer, som medlemmet faktisk har været beskæftiget i virksomheden under det midlertidige ophør, og som er påført dagpengekortene under det midlertidige ophør efter venteperiodens udløb.

Ophørets indvirkning på beregningsgrundlaget

Der har i udvalget været enighed om, at et regnskabsår, hvori medlemmet har været midlertidigt ledig, kan indgå som beregningsgrundlag.

Repæsentanterne for Arbejdsløshedskassernes Samvirke, direktoratet og departementet har fundet, at regnskabsåret bør indgå i beregningen som et fuldt år, uden at der foretages reguleringer for den midlertidige afbrydelse af driften. Dette er efter disse repræsentanters opfattelse en nødvendig konsekvens af, at det alene kræves, at det

væsentligste indtægtsgrundlag er bortfaldet. De udbetalte dagpenge i perioden skal fradrages i beregningsgrundlaget.

Repræsentanterne for ASE og DANA har derimod foreslået, at der foretages en forholdsvis forhøjelse af regnskabsårets beregningsgrundlag, svarende til det midlertidige ophør i regnskabsåret, da en periode hvor medlemmet i det væsentligste er ledig ellers ville indgå i driftsresultatet. Herved ville situationen blive behandlet efter samme regler, som gælder i dag for ægtefælledrevne virksomheder, hvor ægtefællen kun har deltaget i driften i en del af et regnskabsår.

Det midlertidige ophørs indvirkning på de gældende ophørsregler

Såfremt det midlertidige ophør overgår til et endeligt ophør, regnes ophørsdatoen fra den dag, medlemmet meldte sig midlertidig ledig, uanset at det endelige ophør først blev konstateret på et senere tidspunkt.

Kontrol

Der har i udvalget været enighed om, at der må indføres kontrol med, om forsikringsbegivenheden er indtrådt og med den midlertidige ledighedsperiode.

Som et - præventivt - led i denne kontrol skal medlemmet efter venteperiodens udløb være tilmeldt arbejdsformidlingen som aktivt arbejdssøgende til fuldtidsbeskæftigelse som lønmodtager.

Det vil endvidere være nødvendigt, at der kun udbetales dagpenge i tilfælde, hvor medlemmet kan dokumentere forsikringsbegivenhedens indtræden og dens længde.

For fiskeskippere har fiskeriministeriet tilbudt, at Fiskerikontrollen kan være behjælpelig med kontrollen. I denne forbindelse vil der efter udvalgets opfattelse eventuelt også kunne ydes bistand fra de lokale havnefogeder.

Generelt har det været udvalgets opfattelse, at ASE og DANA må påtage sig ansvaret for, at dokumentationskravet er opfyldt, inden for de gældende ansvarsregler. Medlemmernes tro og love-oplysninger bør derfor suppleres med oplysninger fra f.eks. medlemmets advokat og/eller revisor, ligesom kasserne bør kunne indhente oplysninger fra andre offentlige myndigheder. Repræsentanterne for ASE og DANA har oplyst, at kasserne - om nødvendigt - er indstillede på at foretage besigtigelsesforretninger.

5.2.4. EF-regler og andre regelsæt

Forsikringstilsynet har udtalt, at forslaget efter forsikringstilsynets opfattelse ikke vil være omfattet af hverken lov om forsikringsvirksomhed eller 1. skadesforsikringsdirektiv (73/239/EØF).

5.2.5. Udvalgets bemærkninger

Der har i udvalget været enighed om, at forslaget vil mindske forskellen mellem reglerne for lønmodtagere og reglerne for selvstændige, og at forslaget på grund af de skrappe betingelser vil få en meget begrænset rækkevidde. Forslaget vil endvidere primært være relevant for visse erhvervsgrupper, ligesom det ventes primært at være relevant for mindre selvstændige erhvervsdrivende.

Forslaget forventes at medføre et begrænset merarbejde i kasserne, specielt fordi afgrænsningen skal afhænge af, hvad der er ekstraordinært for den enkelte virksomhed.

Repræsentanten for Arbejdsløshedskassernes Samvirke har ment, at ordningen er direkte erhvervsstøtte, og at kontrolmulighederne er helt utilstrækkelige. Endvidere har han peget på, at det ikke er muligt at konstatere, om stoppet medfører en lavere indtjening på lidt længere sigt, og at forslaget - på grund af beløbets størrelse - næppe vil kunne forhindre et endeligt ophør i tilfælde, hvor det midlertidige stop giver virksomheden økonomiske problemer.

De øvrige medlemmer af udvalget finder, at forslaget vil være en hjælp for de pågældende til dækning af det aktuelle, daglige forbrug, og at forslaget på grund af de skrappe betingelser ikke kan karakteriseres som erhvervsstøtte i større omfang end de tilsvarende muligheder for dagpenge under delvist og midlertidigt ophør for lønmodtagere.

Repræsentanterne for direktoratet og departementet har dog udtrykt en vis betænkelighed ved de begrænsede kontrolmuligheder, hvorfor der peges på muligheden af at stille krav om en vis længde af ophøret, f.eks. 14 dage, før der kan udbetales dagpenge. Disse repræsentanter har endvidere henledt opmærksomheden på, at der i juni 1988 er nedsat en arbejdsgruppe vedrørende udbetaling af arbejdsløshedsdagpenge ved hjemsendelser inden for bygge- og anlægsområdet. Fra samme side har der endeligt været peget på, at kravet om, at de almindelige rådighedsregler skal finde anvendelse, vil medføre, at ordningen formentlig kun vil få et meget begrænset anvendelsesområde.

Der har i udvalget været enighed om, at forslaget vil kræve en lovændring, og at dette bør ske ved en bemyndigelsesbestemmelse, hvorefter direktoratet kan fastsætte de nærmere regler. Efter udvalgets opfattelse vil det være nødvendigt med en snæver beskrivelse i vejledningsform af de situationer, der kan være omfattet af forslaget, således at skønsområdet reduceres mest muligt.

5.6.1.

6. Beregning al dagpenge

6.1. Gældende regler og problemer

Regler om fremgangsmåden ved beregning af arbejdsfortjenesten for selvstændige erhvervsdrivende er fastsat i direktoratets bekendtgørelse nr. 371 af 10. juni 1986.

Udgangspunktet er, at dagpenge beregnes på grundlag af arbejdsfortjenesten i de 2 bedste, hele regnskabsår, der er afsluttet inden for de seneste 5 år.

Perioder med drift af selvstændig virksomhed på mindre end 2 sammenhængende, hele regnskabsår umiddelbart forud for ledigheden kan som hovedregel ikke danne grundlag for beregningen. 1 stedet anvendes det senest forudgående beregningsgrundlag, der kan være en forud anvendt dagpengesats, indtjeningen ved tidligere selvstændig virksomhed, indtjeningen ved tidligere lønmodtagerbeskæftigelse eller afslutning af en erhvervsmæssig, optagelsesberettigende uddannelse, der sidestilles hermed.

Udgangspunktet for beregningsgrundlaget er medlemmets skattepligtige, almindelige indkomst, der reguleres for de poster, der er virksomhedens drift uvedkommende.

Har virksomheden været drevet i selskabsform (aktie- eller anpartsselskab), foretages reguleringen med udgangspunkt i selskabets skattepligtige indkomst. Hertil lægges ydelser fra selskabet i form af f.eks. gage, bestyrelseshonorar og andre skattepligtige ydelser.

Dagpengeberegningen foretages af kassen på grundlag af medlemmets opgørelse af den dagpengegivende erhvervsindtægt og på et særligt beregningsbilag. På grund af de selvstændige erhvervsdrivendes ofte komplicerede regnskabsforhold - og som den eneste kontrolmulighed - stilles der krav om, at en statsautoriseret eller registreret revisor skal attestere, at opgørelsen er udarbejdet på grundlag af den seneste årsopgørelse, evt. selvangivelse.

I særlige tilfælde vil kassen dog kunne godkende anden form for attestation.

Der henvises herudover til beskrivelsen af de gældende regler i kap. 3, pkt. *k.5.*

Under udvalgets arbejde har kasserne for de selvstændige henvist til, at beregningsreglerne fortsat giver anledning til problemer. Dette synspunkt er endvidere i et vist omfang gjort gældende i Socialministeriets betænkning nr. 1103 om mindre selvstændige erhvervsdrivende. Der er særligt peget på, at opgørelsen af beregningsgrundlaget og revisorattestationskravet ofte medfører forsinkelse af dagpengeberegningen - i visse tilfælde på flere måneder - og kan være til hinder for en beregning, hvis medlemmets økonomiske situation ikke muliggør revisorudgifter.

Attestationskravet medfører endvidere problemer, når en arbejdsløshedskasse (2) skal foretage udbetaling på grundlag af et opgørelsesskema, som tidligere - uden behørig revisorattestation - er godkendt og har ligget til grund for dagpengeudbetaling i en anden arbejdsløshedskasse (1). Problemet optræder som oftest i forholdet mellem en kasse for selvstændige (1) og en lønmodtagerkasse (2), og det hænger sammen med, at kassen (1) efter beregningsbekendtgørelsen i særlige tilfælde vil kunne godkende anden form for attestation, såfremt der herved opnås samme sikkerhed for et korrekt beregningsgrundlag. Dispensationsmuligheden er imidlertid ikke fulgt op af retningslinier for, hvad der skal forstås ved "særlige tilfælde", eller hvilke krav der stilles til "samme sikkerhed". Herved bliver det senere vanskeligt for den udbetalende - og ansvarlige - kasse nr. 2 at efterprøve skønnet i kasse nr. 1.

2-års-reglen, der er grænsen for beregning på grundlag af tidligere indtjening, kan virke som en tilskyndelse for nyetablerede selvstændige til at lukke virksomheden, inden der er forløbet 2 regnskabsår.

Endvidere er der peget på, at beregningsreglerne ofte resulterer i meget lave dagpengesatser, eller at der slet ikke kan udbetales dagpenge. Dette er tilfældet, når en selvstændig i en længere periode har søgt at fortsætte en underskudsgivende virksomhed, eller når en iværksætter efter få år ophører af økonomiske grunde.

Udvalget har på grundlag heraf drøftet mulighederne enten for at overgå til et ændret beregningssystem, der ikke er baseret på indtjening ved virksomheden (pkt. 6.2.), eller for et ændret beregningsgrundlag (pkt. 6.4.), hvor det på anden måde sikres, at grundlaget svarer til medlemmets reelle, hidtidige arbejdsfortjeneste, eller for at indføre en generel mindstesats, (pkt. 6.3.1. og 6.3.2.).

Repræsentanterne for ASE og DANA har peget på, at indtægterne for de enkelte beregningsår, der kan være 4-5 år gamle, bør opreguleres, således at beregningens udgangspunkt er "nutidige kroner", svarende til sygedagpengereglerne (pkt. 6.5.1.).

For så vidt angår beregningsgrundlagets enkelte poster, har kasserne for de selvstændige ønsket, at også indtægter ved lønarbejde og ved selvstændig bibeskæftigelse medregnes ud fra et total-arbejdssynspunkt (pkt. 6.5.3.).

6.2. Forslag 1 - Nyt beregningssystem, baseret på forudgående arbejde

6.2.1. Baggrund

Ved etablering af forsikringssystemet for selvstændige blev det tilkendegivet, at de dagældende regler om vilkår for optagelse, dagpengeret mv. burde finde anvendelse på selvstændige, medmindre særlige forhold motiverede afvigelser herfra.

5.6.2.2.

Som anført under drøftelsen af principperne i kapitel 4, kan der stilles spørgsmål ved, om selvstændige erhvervsdrivende har samme interesse som lønmodtagere i en dækning efter et indkomstbortfaldsprincip, idet den selvstændiges reelle indkomsttab - i modsætning til lønmodtagere - ofte fremtræder som et mere diffust begreb som følge af, at der ofte ikke er den fornødne sammenhæng mellem arbejdets udførelse og den opnåede indtægt. Under hensyntagen hertil samt til udvalgets enighed om at bevare forsikringsprincippet har udvalget drøftet forslag til en model til et helt ændret beregningssystem.

Modellen er baseret på, at forsikringsgrundlaget er medlemmets arbejde ved selvstændig virksomhed. Dette medfører, at der kan udbetales faste satser uden en egentlig dagpengeberegning.

Medlemmets beskæftigelse/aktivitet ved selvstændig virksomhed tillægges dermed afgørende betydning som et udtryk for medlemmets forventede, fremtidige indtjeningsmulighed jf. princippet, der ligger til grund for anvendelsen af dimittendsats for nyuddannede lønmodtagere. Kriteriet "forventet, fremtidig indtjeningsmulighed" skal endvidere ses på baggrund af, at arbejdstiden i den nu ophørte virksomhed ikke lader sig kontrollere og dermed ikke taler for fastholdelse af medlemmets forudgående indtjening som beregningsgrundlag. Den faktiske indtjening ved virksomheden får dermed ikke længere nogen reel betydning for dagpengebeløbets størrelse.

6.2.2. Forslag

Der udbetales faste satser, hvor størrelsen afhænger af den periode, hvori medlemmet har arbejdet ved udøvelse af en selvstændig virksomhed, som har været medlemmets forsikringsgrundlag.

. a) Virksomhed drevet i mere end 5 år

Der udbetales maksimal dagpengesats til medlemmer, der umiddelbart forud for ledigheden har drevet selvstændig virksomhed som hovedbeskæftigelse i mere end 5 kalenderår.

b) Virksomhed drevet i 3-5 år

Der udbetales dimittendsats til medlemmer, der umiddelbart forud for ledigheden har drevet selvstændig virksomhed i mellem 3 og 5 år.

c) Virksomhed drevet i mindre end 3 år

Har medlemmet forud haft et beregningsgrundlag ved lønarbejde, anvendes dette.

Er dette ikke tilfældet, men har medlemmet inden for de seneste 5 år fået udbetalt dagpenge som selvstændig, anvendes den senest, udbetalte dagpengesats.

I øvrige tilfælde anvendes dimittendsatsen for deltidsforsikrede, hvis virksomheden har været drevet i mindst 26 uger.

Det forudsættes, at medlemmet skal dokumentere, at forsikringsgrundlaget, dvs. arbejde ved selvstændig virksomhed, er opfyldt både for så vidt angår medlemsperiode og aktivitet i virksomheden. Dokumentationen kan ske ved fremlæggelse af f.eks. moms- og/eller drifts- eller skatteregnskab.

Det kan overvejes, om modellen skal anvendes ved beregning af efterløn, eller om kravene i givet fald skal skærpes.

6.2.3. Udvalgets bemærkninger

Repræsentanterne for ASE, DANA og Arbejdsløshedskassernes Samvirke er principielt imod en model med faste satser, som man anser for at være i strid med forsikringsprincippet.

Departementets og direktoratets repræsentanter finder, at modellen ville være en gennemgribende regelforenkling med væsentlige administrative fordele, og at modellen tilgodeser de medlemmer, der har "holdt ud" ud over det tidspunkt, hvor virksomheden efter de gældende regler ofte resulterer i en lav dagpengesats. Modellen giver endvidere iværksættere et incitament til ikke at holde op for hurtigt. Modellen forudsætter dog opstramning af øvrige regler, f.eks. om optagelse, jf. kapitel 5, pkt. 2.1. Der er betænkelighed ved merudgifterne, der eventuelt kan finansieres gennem højere medlemsbidrag for selvstændige. Endvidere er der betænkelighed ved, at satsernes størrelse i mange tilfælde vil give en overdækning. Dette problem ville blive mindre ved lavere satser.

6.3. Forslag 2 - Generel mindstesats

6.3.1. Baggrund

Repræsentanterne for DANA har udtrykt ønske om, at der indføres en mindstesats - eventuelt svarende til dimittendsatsen - for såvel dagpenge som efterløn. Dette er ligeledes anbefalet i Socialministeriets betænkning nr. 1103.

En del selvstændige erhvervsdrivende får efter de gældende regler en meget lav dagpengesats eller en sats på 0 kr. Det kan dreje sig om selvstændige, der har fortsat

virksomheden trods et meget ringe afkast i flere år, elier nyetablerede, der må lukke virksomheden efter nogle års forløb med et lavt eller negativt beregningsgrundlag.

Kassen har henvist til, at lønmodtagerne som følge af overenskomst- eller markedsfastsatte lønninger reelt er sikret en minimumsats af ikke ubetydelig størrelse ved fuldtidsarbejde, og at en mindstesats derfor ikke reelt vil være en tilsidesættelse af forsikringsprincippet, men snarere må anses for en tilnærmelse til lønmodtagernes retsstilling på området.

6.3.2. Forslag

Der fastsættes en generel mindstesats for selvstændige, der ophører efter at have drevet selvstændig virksomhed i mindst 3 fulde regnskabsår.

Reglen forudsætter, at pågældende har været forsikret i mindst 3 år umiddelbart forud for ledigheden, og at der fremlægges dokumentation for, at der reelt har været tale om egentlig drift af virksomheden.

Satsen, der kan være dimittendsatsen for fuldtids- eller deltidsforsikrede, udbetales, så snart ophørsbetingelserne er dokumenterede. Fremlægger medlemmet inden et halvt år efter ledigheden en revisorattesteret opgørelse, foretages en beregning efter de gældende regler. Giver denne en højere sats, ændres satsen med tilbagevirkende kraft.

Samtidig ændres de gældende beregningsregler, således at der ved drift af virksomhed i mindre end 3 regnskabsår primært skal ske udbetaling efter senest forudgående beregningsgrundlag.

Ud over mindstesatsens fordel for de medlemmer, der har "holdt for længe ud", løses hermed også problemet vedrørende attestationskravet for en væsentlig del af de medlemmer, der ikke har råd til at afholde revisorudgifter ved ledighed.

Samtidig undgår medlemmerne den ventetid, som den tidskrævende beregning altid medfører, idet der udbetales et a contobeløb, indtil beregning er foretaget.

Forslaget indebærer endvidere, at medlemmet ikke er afskåret fra at opnå en berettiget højere sats, såfremt beregningsskemaet indsendes inden for en vis tid efter ophørstidspunktet.

For kasserne vil forslaget medføre en mindre administrativ lettelse, da de slipper for at skulle foretage beregninger i tilfælde, hvor det er klart for medlemmet, at en beregning efter de gældende regler vil give en lavere sats end mindstesatsen.

Der vil være en risiko for at der udbetales en ydelse, som virksomheden - forsikringsgrundlaget - aldrig har kunnet danne basis for.

Denne ulempe svækkes ved krav om dokumentation for virksomhedsudøvelsen allerede som grundlag for optagelse og beregning af arbejdskravet.

6.3.3. Udvalgets bemærkninger

Repræsentanten for Arbejdsløshedskassernes Samvirke har generelt været imod faste satser, herunder en mindstesats, og har henvist til, at dimittendsatsen kun kan opnås efter gennemførelse af en form for autoriseret uddannelse, ligesom dimittendsynspunktet ikke gælder for selvstændige, der måske netop er ophørt, fordi medlemmet ikke kan klare sig som selvstændig. Endvidere har han peget på, at også en del ledige lønmodtagere får beregnet en lavere dagpengesats.

Repræsentanterne for ASE har ligeledes været imod en generel mindstesats og har bl.a. henvist til, at de nye beregningsregler i et vist omfang tilgodeser den nyetablerede selvstændige. Repræsentanterne har endvidere bemærket, at faste satser ikke bør være et incitament til at lukke en virksomhed.

Repræsentanterne for DANA, direktoratet og departementet har fundet, at forslaget løser de væsentligste af problemerne med de gældende beregningsregler. Såfremt problemerne skal løses i fuldt omfang, vil det kræve, at der også fastsættes en mindstesats for medlemmer, der har drevet selvstændig virksomhed i mindre end 3 år.

DANA er positive over for en mindstesats svarende til dimittendsatsen for fuldtidsforsikrede.

6.4. Forslag 3-5 om ændret beregningsgrundlag

6.4.1. Baggrund

Det nugældende udgangspunkt for beregningen af dagpenge til selvstændige erhvervsdrivende medfører, at der skal foretages flere regnemanøvrer dels ved tillæg af allerede foretagne fradrag, dels ved fradrag af poster, der er virksomheden uvedkommende. Denne metode må anses for bagvendt og mindre forståelig for medlemmerne. Under arbejdet i 1986 med den gældende bekendtgørelse blev der givet udtryk for ønsket om at undersøge mulighederne for at anvende et bedre udtryk for medlemmets indtjeningsevne ved virksomheden. F.eks. kunne der tages udgangspunkt i virksomhedens omsætning og/eller virksomhedens driftsregnskab.

Det videre arbejde hermed måtte imidlertid afvente erfaringerne med virksomhedsskatteordningen, der antages at ville kræve yderligere revision både af selve opgørel-

sesmetoden og af de enkelte elementer i beregningsgrundlaget. Dette skal ses på baggrund af, at skattereformen sondrer mellem personlig indkomst og kapitalindkomst.

Der er på nuværende tidspunkt intet erfaringsgrundlag vedrørende skattereformen.

De ret komplicerede beregningsregler for selvstændige har efter bekendtgørelsens ikrafttræden kun givet anledning til få klagesager, som formentlig kan reduceres ved yderligere information om reglerne.

Da kasserne imidlertid anser reglerne for tidskrævende og omkostningsfyldte for medlemmerne, har udvalget drøftet muligheden for at anvende et andet beregningsgrundlag.

I den forbindelse er det foreslået, at beregningen foretages direkte på grundlag af medlemmets skattemæssige overskud ved selvstændig virksomhed, og således at kravet om revisorattestation frafaldes. Der er dog ikke drøftet, hvorledes det sikres, at skattemyndigheden har foretaget en ligning af udgangspunktet for beregningen. (Forslag 3, pkt. 6.4.2.).

Endvidere er det foreslået at anvende virksomhedens resultatopgørelse før eller efter renter mv., baseret på virksomhedens omsætning og dokumenteret ved virksomhedens skattemæssige regnskab. Dette anvendes både for personlige virksomheder og virksomheder, der er drevet i selskabsform. (Forslag 5, pkt. 6.4.4.).

6.4.2. Forslag 3 - Virksomhedens skattemæssige overskud

Som beregningsgrundlag anvendes virksomhedens skattemæssige overskud, som det fremgår af skattevæsenets **årsopgørelser,** henholdsvis selskabsskatteopgørelsen.

Medlemmet opnår en tidsmæssig besparelse og undgår yderligere eller helt nye udgifter til revisorbistand og attestation. Arbejdsløshedskasserne skal selv sikre, at beregningsgrundlaget er udarbejdet på grundlag af det vedlagte materiale.

Medlemsundersøgelse

ASE har til brug for udvalget foretaget en undersøgelse af konsekvenserne af forslaget.

Undersøgelsen er foretaget på baggrund af 95 sager, og den foretagne beregning er sammenholdt med en beregning efter gældende regler.

Undersøgelsen har vist, at det vil være nødvendigt at kræve et revisorattesteret opgørelsesskema i tilfælde, hvor virksomheden har været drevet i selskabsform.

Resultatet af undersøgelsen blev, at forslaget vil medføre en nedsættelse af den gennemsnitlige dagpengesats til selvstændige med 2,49%. De væsentligste afvigelser i

den udbetalte sats skyldes manglende medregning af investeringsfondshenlæggelser (• 1,28%), af sygedagpenge (• 0,77%) og positiv medregning af overskud fra bierhverv og passive investeringer (+ 0,27%).

Undersøgelsen har tillige vist, at medlemmerne i 42% af sagerne ville have modtaget maksimale dagpenge efter forslaget, og at dagpengesatsen i yderligere 18% af sagerne blev den samme, som efter de gældende regler.

Udvalgets bemærkninger

Repræsentanterne for ASE og DANA har på baggrund af undersøgelsens resultat ikke kunnet anbefale forslaget.

Udvalgets øvrige medlemmer har fundet, at modellen er administrativ enkel, og at det umiddelbart forekommer rimeligt at anvende det samme udgangspunkt, som er tilkendegivet over for anden myndighed.

Imidlertid er såvel selvangivelse som årsopgørelse alene et udtryk for medlemmets opfattelse af situationen. Da årsopgørelserne ikke er endelige, men kan ændres flere gange, og da en egentlig ligning ofte sker med en vis forsinkelse og samlet over flere år, ligger der heri ikke nogen reel dokumentation eller kontrol.

Såfremt forslaget gennemføres, har der været peget på muligheden af at korrigere årsopgørelsen for 2-3 af de poster, der har givet den største afvigelse i undersøgelsen.

6.4.3. Forslag 4 - Valgmulighed mellem 2 alternative beregningsgrundlag

Ved ledighed fra en enkeltmandsvirksomhed giver forslaget medlemmet mulighed for som beregningsgrundlag at anvende enten

1° indtægten opgjort på et revisorattesteret opgørelsesskema efter de gældende regler, eller

2 det skattemæssige overskud ved virksomheden, som fremgår af skattevæsenets årsopgørelser.

Ved 2° vil der ofte være tale om medlemmets opfattelse af virksomhedens skattepligtige forhold, da der ikke foretages en ligning hvert år.

Modellen forudsætter, at medlemmet ikke efterfølgende kan ændre sit valg, idet den administrative forenkling da ikke opnås.

Medlemmet får ved sin valgfrihed mulighed for at få foretaget en beregning, der såvel tidsmæssigt som økonomisk tilgodeser medlemmets behov.

5.6.4.4.

Medlemmet kan via 1 vælge at få beregnet efter de gældende regler, såfremt medlemmet anser dette for det mest fordelagtige på trods af ulemperne i form af længere sagsbehandlingstid og kravet om revisorattestation.

Ved 2 skal medlemmet blot aflevere kopier af de seneste årsopgørelser for de år, der skal lægges til grund for dagpengeberegningen, samt erklære, at det kun er indtægter fra hovederhvervet, der indgår i det skattemæssige overskud.

Endelig har forslaget den fordel, at kasserne med det samme kan iværksætte udbetalingen i tilfælde, hvor det ligger klart, at det på grundlag af årsopgørelsen er muligt at udbetale maksimumsats. Dette vil i henhold til ovennævnte undersøgelse være tilfældet i ca. 40% af sagerne.

Udvalgets bemærkninger

Repræsentanterne for ASE har været positive over for forslaget. Repræsentanten for Arbejdsløshedskassernes Samvirke har ikke principielle betænkeligheder ved en ordning baseret på valgmulighed.

Udvalgets øvrige medlemmer har principielt været betænkelige ved en ordning med valgmulighed, bl.a. på grund af den usikkerhed, der da vil være om retstilstanden.

6.4.4. Forslag 5 - Selskabets driftsøkonomiske regnskab og - for personligt drevne virksomheder - virksomhedens regnskab

Forslaget medfører, at der altid tages udgangspunkt i virksomhedens regnskab, dvs. i selskabets driftsøkonomiske regnskab eller - for personligt drevne virksomheder - i virksomhedens regnskab. Dette udgangspunkt tillægges eventuelt medlemmets lønindtægter fra selskabet.

Forslaget skal ses på baggrund af de formkrav, der stilles til virksomhedernes regnskaber.

Som følge af de fastsatte krav til opstillingen af årsregnskaber for såvel selskaber som personligt drevne virksomheder, må de særlige virksomhedsskemaer formodes i sig selv at kunne danne et helt ensartet udgangspunkt for beregningen.

Forslaget lader sig kun detailbeskrive med fornøden teknisk assistance fra revisorer. Der opnås et administrativt forståeligt og mere enkelt udgangspunkt for medlemmets beregningsgrundlag.

Regnskabet og årsopgørelsen vil sammen med kopi af selskabets/medlemmets selvangivelse umiddelbart - sammen med et udfyldt beregningsskema - kunne lægges til grund for kassens beregning af dagpenge.

Ordningen kræver således ikke obligatorisk revisorattestation eller revisormedvirken. De tiltagende krav til virksomhedernes standardiserede regnskabsform og indførelsen af virksomhedsskatteordningen medfører, at stadig flere regnskaber fremtræder efter den foreskrevne opstilling.

Forslaget medfører dog en øget administrativ indsats fra kasserne, herunder en vis regnskabsmæssig forståelse, idet beregningen skal foretages på grundlag af kassernes egen kontrol af de modtagne oplysninger.

Udvalgets bemærkninger

Udvalget har ment, at virksomhedens resultatopgørelse synes at give et mere sandt udtryk for virksomhedens drift end de gældende regler, men at forslaget alene er interessant, såfremt det løser det tidsmæssige problem og kan gennemføres på en administrativ enkel måde.

6.5. Forslag til mindre ændringer i de gældende beregningsregler

6.5.1. Forslag 6 - Regulering af indtægten vedrørende de enkelte beregningsår

Baggrund

Repræsentanterne for ASE og DANA har foreslået, at dagpengegrundlaget pristalsreguleres, således at de selvstændige erhvervsdrivende har mulighed for at opnå et rimeligt beregningsgrundlag.

Forslaget skal ses på baggrund af, at selvstændige ofte i længere tid fortsætter virksomheden, selv om denne går dårligt, og derfor ved ophør må gå flere år tilbage for at pege på et år, der er blot nogenlunde som beregningsgrundlag.

Samme synspunkt er gjort gældende i Socialministeriets betænkning nr. 1103 om mindre selvstændige erhvervsdrivende.

Det bemærkes, at der efter de gældende regler foretages en regulering i tilfælde, hvor der anvendes et tidligere beregningsgrundlag.

Udvalgets bemærkninger

Repræsentanterne for ASE, DANA og Arbejdsløshedskassernes Samvirke har peget på, at en regulering i lighed med reguleringen ved sygedagpengeberegning kunne være rimelig, men at dette i givet fald burde ske også for de lønmodtagere, der må gå tilbage i tiden for at få et anvendeligt beregningsgrundlag.

5.6.5.2.

Departementets og direktoratets repræsentanter har ikke kunnet tilslutte sig forslaget, fordi selvstændige i modsætning til lønmodtagere har mulighed for at vælge et beregningsgrundlag inden for de seneste 5 år.

6.5.2. Forslag 7 - Udvidelse af poster, der tillægges beregningsgrundlaget

Medregning af lønindtægter

Har et medlem haft lønmodtagerarbejde o.l. sideløbende med drift af selvstændig virksomhed, kan indkomster fra lønmodtagerarbejdet kun indgå i beregningsgrundlaget, hvis en af nedenstående betingelser er opfyldt:

1° Det er åbenbart, at medlemmets selvstændige virksomhed har været en væsentlig forudsætning for overtagelsen af lønmodtagerarbejdet.

2° Lønmodtagerarbejdet er udført inden for det faglige område, som knytter sig til virksomhedens branche.

3° Driften af virksomheden er muliggjort af, at medlemmet har påtaget sig lønmodtagerarbejdet.

Ad 1°. Forslaget dækker de indkomster, der allerede nu kan medtages, når driften af virksomheden har været en betingelse for opnåelse af indkomsten, f.eks. tipsforhandleres provision.

Forslaget vil endvidere omfatte tilfælde, hvor der er klar sammenhæng mellem driften af virksomheden og lønmodtagerindkomsten, men hvor det er svært at godtgøre, at virksomheden har været en betingelse for opnåelsen af indkomsten, f.eks. kørelæreres vederlag for motorundervisning og håndværksmestres vederlag som vurderingsmænd.

Ad 2°. Forslaget indebærer, at lønindtægter fra arbejde inden for det fag/den branche, som medlemmets virksomhed også hører til, kan indgå i beregningsgrundlaget, f.eks. et medlem, der har en landbrugsvirksomhed og herunder har indtægt ved landbrugsarbejde fra andre landbrugsvirksomheder.

Ad 3 . Svarer til gældende regel.

Udvalgets bemærkninger

Repræsentanterne for ASE og DANA har anbefalet forslaget.

Direktoratets og departementets repræsentanter har kun kunnet anbefale pkt. 1° og 3°. For så vidt angår pkt. 2° må forslaget forudsætte, at der indføres en tilsvarende

ordning for lønmodtagere med bibeskæftigelse. Endvidere harmonerer pkt. 2° ikke med, at selvstændige anses for at arbejde på fuld tid ved den selvstændige virksomhed.

Direktoratets repræsentanter har foreslået, at det overvejes - eventuelt i forbindelse med justering for virksomhedsskatteordningen - om der er behov for ændringer for så vidt angår de enkelte poster, der indgår i beregningsgrundlaget, herunder indflydelsen af renteudgifterne såvel vedrørende virksomhedens driftsbygninger som øvrige driftskonti, jf. virksomhedsskatteordningens opdeling.

6.5.3. Forslag 8 - Anvendelse af lønindtægt som beregningsgrundlag, når lønarbejdet forekommer inden for 5-års-perioden

Repræsentanterne for ASE har fremsat forslag om, at den periode, hvori beregningsgrundlaget skal ligge, fortsat er de seneste 5 år, men at medlemmet inden for disse 5 år altid skal kunne bruge et eventuelt lønarbejde som beregningsgrundlag.

Udvalgets bemærkninger

Repræsentanterne for Arbejdsløshedskassernes Samvirke, direktoratet og departementet har fundet forslaget fundamentalt i strid med principperne i det gældende system. Der er endvidere blevet peget på, at lønmodtagere i givet fald også burde kunne gå 5 år tilbage.

6.5.4. Forslag 9 - Ændring af mindstekravet for virksomhedens driftsperiode til 3 år

Det foreslås, at ændre grænsen for, hvornår beregningen skal baseres på den ophørte virksomhed, fra 2 år til 3 hele regnskabsår.

Forslaget skal mindske risikoen for, at beregningsreglerne virker som en tilskyndelse til en for tidlig virksomhedslukning med det formål at kunne sikre sig et eventuelt gunstigere beregningsgrundlag.

Ved at sætte grænsen til 3 år er der fortsat taget et vist hensyn til aktualitetsprincippet.

Udvalgets bemærkninger

Der har været enighed i udvalget om at anbefale forslaget, der kan gennemføres isoleret eller sammen med de forslag, der tager udgangspunkt i de gældende regler.

5.7.2.

7. Efterløn

7.1. Gældende regler

Gældende regler og praksis for efterlønsordningen er beskrevet i kap. 3, pkt. 4.7. Det fremgår heraf, at lovens efterlønsbestemmelser ikke skelner mellem lønmodtagere og selvstændige erhvervsdrivende. Endvidere er efterlønsordningens stærke tilknytning til dagpengesystemet fremhævet.

Retten til efterløn er blandt andet betinget af, at medlemmet har forladt arbejdslivet og ved overgangen til efterløn opfylder betingelserne for ret til dagpenge.

Det er en betingelse for at bevare retten til efterløn, at medlemmet ikke arbejder i de første 5 uger efter overgangen, og at medlemmet i efterlønsperioden i øvrigt ikke arbejder i mere end 200 timer inden for et kalenderår.

Det fremgår af lovreglerne, at selvstændig virksomhed, der er medlemmets hovedbeskæftigelse, skal være endeligt ophørt efter dagpengereglerne, inden overgang til efterløn kan finde sted.

Efter gældende praksis skal endvidere bibeskæftigelse, der på dagpengeområdet ville medføre skærpet arbejdskrav, være ophørt.

Adgangen til 200 timers arbejde giver efter praksis ikke ret til udøvelse af vedvarende (kontinuerlig) selvstændig virksomhed i efterlønsperioden, men alene til udførelse af konkrete, enkeltstående arbejdsopgaver. Egentlig deltagelse i en virksomhed, der drives af ægtefællen, kan således heller ikke finde sted.

7.2. Baggrund

Der har i udvalget kun været fremsat få ønsker om ændringer på efterlønsområdet.

ASE og DANA har fremsat ønske om en ændring af ophørsreglerne, således at overgang til efterløn accepteres som særlig ophørsgrund for et medlem, der har drevet selvstændig virksomhed sammen med ægtefællen. Der er herved henvist til bemærkningerne i Socialministeriets betænkning nr. 1103, hvor det anføres, at det er et problem for mange mindre selvstændige, at den ene ægtefælle ikke kan gå på efterløn, hvis den anden fortsætter med at drive virksomheden. Problemet trænger sig især på hos ægtefæller med stor aldersforskel, og hvor den ene ægtefælle således endnu ikke opfylder aldersbetingelsen for at kunne få efterløn. Forslaget herom er refereret og kommenteret foran i pkt. 5.1.4.1. om ophør mere end midlertidigt.

For så vidt angår spørgsmålet om arbejde i efterlønsperioden har ASE og DANA ønsket

praksis ændret, således at der gives tilladelse til udøvelse af kontinuerlig selvstændig virksomhed inden for 200-timers-begrænsningen.

Den gældende praksis er begrundet med, at egentlig udøvelse af selvstændig virksomhed (kontinuerligt) ikke er forenelig med kravet om, at medlemmet skal have forladt arbejdslivet, selv om beskæftigelsen skal begrænses til 200 timer årligt. Der peges herved også på, at der sjældent vil være mulighed for at kontrollere overholdelse af tidsbegrænsningen. Kontrolproblemet kan ikke som ved lønmodtagerarbejde løses ved en regel om omregning af indtægten til arbejdstimer, idet indtægten ved selvstændig virksomhed ikke giver nogen målestok for arbejdsindsatsen.

Udvalget har drøftet spørgsmålet om, hvorvidt det skal være muligt at overgå til efterløn med bevarelse af en hidtidig bibeskæftigelse ved selvstændig virksomhed. Forslaget har nær tilknytning til forslaget om arbejde i efterlønsperioden, idet dets gennemførelse vil medføre adgang til kontinuerlig virksomhed i efterlønsperioden.

Under udvalgets drøftelser af bortforpagtning, jf. pkt. 5.I.3., som ophørsgrund har man drøftet de særlige problemer, der rejser sig i forbindelse med overgang til efterløn.

Direktoratets repræsentanter har peget på, at der for at undgå omgåelse af ophørsreg-1erne kunne være behov for en stramning af reglerne, f.eks. således at bortforpagtning til nærmeste pårørende ikke anerkendes, især hvis medlemmet bliver boende i den bolig, der er tilknyttet den bortforpagtede virksomhed.

Direktoratets repræsentanter har endvidere givet udtryk for, at det ved overgang til efterløn vil være særligt betænkeligt at lempe kravene til forpagtningsperiodens længde. Dette hænger sammen med, at det er en betingelse for at overgå til efterløn, at man har forladt arbejdslivet (mere end midlertidigt), hvorfor der ikke bør kunne rejses tvivl om, at bortforpagtningen reelt indebærer, at medlemmet er ophørt med at drive selvstændig virksomhed.

Repræsentanten for Arbejdsløshedskassernes Samvirke har tilsluttet sig det synspunkt, at man ved bortforpagtning i forbindelse med overgang til efterløn bør være tilbageholdende med at dispensere fra hovedreglen. Repræsentanterne for ASE og DANA har ment, at der bør være samme mulighed for at dispensere fra hovedreglen i forbindelse med overgang til efterløn som i andre tilfælde.

7.3. Forslag - Kontinuerlig selvstændig virksomhed, herunder hidtidig bibeskæftigelse, tillades inden for 200-timers-begrænsningen

Repræsentanterne for ASE og DANA har foreslået, at kontinuerlig selvstændig virksomhed tillades i efterlønsperioden inden for 200-timers-begrænsningen. I forbindelse her-

med er det foreslået, at overgang til efterløn kan finde sted, uden at der stilles krav om, at selvstændig virksomhed, der har været medlemmets bibeskæftigelse, skal være ophørt.

Forslagsstillerne har henvist til, at den lovhjemlede ret til at arbejde i efterlønsperioden ikke bør indskrænkes på grund af kontrolproblemer.

I relation til bevarelse af hidtidig bibeskæftigelse har det været anført, at medlemmet har dokumenteret at have forladt arbejdslivet ved at opgive den beskæftigelse, der var forsikringsgrundlaget.

Der har i udvalget været enighed om, at der - hvis forslaget gennemføres - ikke skal kunne arbejdes ved selvstændig virksomhed i videre omfang end ved lønmodtagerarbejde, hvorfor 200-timers-begrænsningen opretholdes.

Forslaget om bevarelse af hidtidig bibeskæftigelse kræver lovændring, da det er i strid med forbudet mod arbejde i de første 5 uger efter overgang til efterløn, jf. lovens § 75 c.

Det har ikke under udvalgsarbejdet været nærmere drøftet, hvordan kontrolproblemerne i givet fald skal løses.

For de fleste lønmodtagere volder opgørelse af timetallet i relation til 200-timers-reglen ingen problemer, idet timer med beskæftigelse - der f.eks. kan kontrolleres ved lønseddel eller erklæring fra arbejdsgiveren - lægges til grund.

Hvis den medgåede tid ikke eller kun vanskeligt kan kontrolleres, eller hvis der er opnået en usædvanlig høj indtægt i forhold til de angivne timer, beregnes arbejdstiden efter de gældende regler ved omregning af indtægten til timer gennem deling med omregningssatsen.

Ved kontinuerlig selvstændig virksomhed er der ingen mulighed for tilsvarende kontrol af arbejdsindsatsens omfang, og da der ikke nødvendigvis er sammenhæng mellem arbejdstidsforbruget og det økonomiske udbytte, eller dette først opnås på et senere tidspunkt, er omregning af indtægten ikke en brugbar målestok for arbejdstiden.

Udvalgets bemærkninger

Repræsentanterne for ASE og DANA har anbefalet forslaget med den givne begrundelse. De har yderligere givet udtryk for, at de ikke finder det væsentligt, om virksomheden ville give ret til dagpenge efter reglerne om bibeskæftigelse ved selvstændig virksomhed. Det væsentlige bør være, om medlemmets arbejde i virksomheden kan udføres inden for 200-timers-reglens rammer.

Repræsentanterne for direktoratet, departementet og Arbejdsløshedskassernes Samvirke har fremhævet kontrolproblemet og fastholdt, at kontinuerlig selvstændig virksomhed - uanset omfanget - ikke er forenelig med efterlønsordningens hovedbetingelse: medlemmet skal have forladt arbejdslivet. De har herved henvist til, at selv en større virksomhed kan drives med begrænset personlig arbejdsindsats gennem ansættelse af den fornødne medhjælp, ligesom det ved nogle typer virksomhed vil være muligt at opnå en meget høj indtægt ved få arbejdstimer, f.eks. drift af et større antal vindmøller. I sådanne tilfælde vil det være urimeligt, at medlemmet skal have mulighed for at overgå til eller bevare retten til efterløn.

Direktoratets og departementets repræsentanter har endvidere peget på, at behovet for de ønskede ændringer må være begrænset efter gennemførelse af delpensionsordningen, der giver mulighed for udøvelse af kontinuerlig selvstændig virksomhed på deltid.

Direktoratets repræsentanter har endvidere anført, at enhver aktivitet, der ifølge efterlønsreglerne må betragtes som erhvervsarbejde, må være udelukket, hvis den udøves i en virksomhed, der har været medlemmets forsikringsgrundlag.

Repræsentanterne for ASE og DANA og Arbejdsløshedskassernes Samvirke har i den forbindelse bemærket, at en arbejdsindsats, der ikke kan anses for selvstændig virksomhedsudøvelse, også må kunne accepteres i den virksomhed, der har været medlemmets forsikringsgrundiag, f.eks. tilfældig telefonpasning i en virksomhed, der videreføres af medlemmets ægtefælle.

8. Fyldestgørende grund til arbejdsophør (karantæne ved selvforskyldt ledighed) efter arbejdsløshedsforsikringslovens S 63, stk. 1, nr. 2

8.1. Gældende regler og baggrund

8.1.1. Generelt

Efter arbejdsløshedsforsikringslovens § 63, stk. 1, nr. 2, må dagpenge ikke udbetales til et medlem, som uden fyldestgørende grund forlader sit arbejde, eller hvis ledighed skyldes utilbørlig adfærd på arbejdspladsen.

Det er det enkelte medlem, som har bevisbyrden for, at et arbejdsophør er fyldestgørende begrundet. Dagpenge vil således kun kunne udbetales til medlemmer, som uden egen skyld er blevet ledige.

Der tages ved bedømmelsen udgangspunkt i årsagen til medlemmets ledighed. Imidlertid kan det i disse sager være særdeles vanskeligt at opnå den fornødne klarhed over fak-

tum, hvilket har affødt et forholdsvis stort antal supplerende bevis- eller formodningsregler, som er beskrevet i direktoratets seneste bekendtgørelse nr. 719 af 22. december 1982, jf. særligt dennes § 6, og nedenfor under afsnit 8.2.2. og 8.2.3.

Det følger heraf, at § 63, stk. 1, nr. 2, fortolkes indskrænkende med hensyn til, hvilke grunde der anerkendes som fyldestgørende grund til arbejdsophør.

Retsvirkningen af, at dagpenge ikke må udbetales efter § 63, stk. 1, nr. 2, er efter de i bekendtgørelsen fastsatte regler, at medlemmet mister retten til dagpenge i 5 uger fra datoen for arbejdsophøret. I gentagelsestilfælde inden for 12 måneder kan medlemmet først genindtræde i dagpengeretten efter at have præsteret 5 ugers arbejde på fuld sædvanlig arbejdstid.

8.1.2. Særligt om lønmodtagere

Bedømmelsen af, om medlemmet som lønmodtager har haft fyldestgørende grund til arbejdsophør, knytter sig naturligt til de almindelige arbejdsretlige principper, herunder også en arbejdsretlig forudsætning om, at uoverensstemmelser mellem arbejdsgiver og arbejdstager bør forhandles gennem faglig organisation/tillidsmand, førend et ophør kan anerkendes som fyldestgørende.

Med udgangspunkt i, at kun forhold af arbejdsmarkedsmæssig betydning tages i betragtning, vil det være undtagelsen, at personlige forhold kan påberåbes som fyldestgørende grund. Tilsvarende gælder for medlemmets økonomiske forhold. Medlemmets ønske om et andet arbejdsindhold, anden arbejdstid eller andre arbejdsvilkår kan derfor ikke danne fyldestgørende grund for et arbejdsophør.

8.1.3. Særligt om selvstændige erhvervsdrivende

I Trier-udvalgets redegørelse af april 1976 blev det forventet, at der på dette område ville udvikle sig en praksis, der bygger på de særlige forhold, der gør sig gældende for selvstændige, herunder den omstændighed, at der ikke i forbindelse med den selvstændiges arbejdsophør er mulighed for at belyse årsagen til ophøret ved henvendelse til en arbejdsgiverpart, som tilfældet er for lønmodtagere. En anvendelse af lovens grundsætning om, at dagpenge ikke kan udbetales, når ledigheden skyldes medlemmets egne forhold, kunne føre til, at man specielt for selvstændige tog udgangspunkt i en formodning om, at sådanne udelukkelsesbegrundende omstændigheder foreligger, medmindre den selvstændige godtgør, at ledigheden er fyldestgørende begrundet. Ved bedømmelsen af dette spørgsmål kunne det være naturligt at lægge vægt på virksomhedens indtjening. Har indtjeningen over en kortere eller længere periode været så ringe, at den ikke har kun-

net give indehaveren et rimeligt udkomme, kan ophøret almindeligvis betragtes som fyldestgørende begrundet.

Ved indførelsen af arbejdsløshedsforsikringen for selvstændige erhvervsdrivende blev det i bemærkningerne til lovforslaget nævnt, at § 63, stk. 1, nr. 2, principielt uden videre finder anvendelse på ledige selvstændige, men at den praksis, der har dannet sig i så henseende for lønmodtagernes vedkommende, ikke uden videre lader sig overføre.

I direktoratets bekendtgørelse vedrørende disse regler har man tilsvarende indskrænket sig til at udtale, at reglerne om, hvorvidt et medlem selv har været årsag til ledigheden, i princippet også finder anvendelse for selvstændige erhvervsdrivende.

Endelig forudsætter anvendelsen af § 63, stk. 1, nr. 2, på selvstændige, at § 57, stk. 3, hvorefter det personlige arbejde i virksomheden skal være ophørt mere end midlertidigt, er opfyldt.

Det er umiddelbart indlysende, at ledighed, der kan henføres til den individuelle arbejdsrets regulering af forholdet mellem arbejdstager og arbejdsgiver, er uden selvstændig betydning for vurderingen af ophørsgrunde for selvstændige.

Derimod vil der i vidt omfang være sammenfald mellem de personlige og økonomiske forhold for lønmodtagere og selvstændige, der henholdsvis anerkendes og forkastes som fyldestgørende grunde. For eksempel gør de samme overvejelser vedrørende helbredsmæssige årsager sig gældende, herunder eventuelle rådighedsspørgsmål som konsekvens deraf. Ønsker om andre arbejdsvilkår, andet arbejdsindhold og navnlig påberåbelse af urimelig stor arbejdsbyrde anerkendes ikke som fyldestgørende grunde. For så vidt angår arbejdstiden for selvstændige, forkastes anbringender om en arbejdsuge på f.eks. 60 timer som gyldig grund. Dette sker bl.a. under henvisning til, at en selvstændig selv kan tilrettelægge sin arbejdstid, og at en selvstændig i relation til arbejdsløshedsforsikringen bedømmes ud fra en 38-timers arbejdsuge på lige fod med lønmodtagere.

Ophør med selvstændig virksomhed for at overtage andet varigt arbejde som selvstændig eller som lønmodtager kan på samme måde som for lønmodtagere være en fyldestgørende grund til arbejdsophør. For begge grupper gælder det, at dagpenge som hovedregel ikke vil kunne udbetales i en mellemperiode ud fra rådighedsbetragtninger.

Der kan endvidere nævnes andre tilfælde, hvor det er muligt at analogisere mellem lønmodtagere og selvstændige. En lønmodtager vil ikke have en fyldestgørende grund til et arbejdsophør, hvis han mister sin erhvervsmulighed på grund af strafbart forhold, f.eks. frakendelse af kørekort. På samme måde vil en selvstændig, der må ophøre, fordi han efter overtrædelse af offentlige forskrifter mister sit næringsbrev eller bevilling, ikke blive anset for at have haft en fyldestgørende grund til arbejdsophør.

5.8.1.4.

Direktoratet har i overensstemmelse med Trier-udvalgets bemærkninger forsøgt at udvikle en særlig praksis med udgangspunkt i virksomhedens indtjening. Bedømmelsen er sket under hensyntagen til bl.a. følgende momenter:

a) virksomhedens generelle indtjeningsniveau sammenholdt med dagpengeniveauet,

b) spørgsmål om en vedvarende og væsentlig indtjeningsnedgang (omsætning/overskud),

c) betydningen af erhvervsmæssige/private renteudgifter,

d) betydningen af akutte likviditetsvanskeligheder.

Ved denne praksis har man bevæget sig væk fra det retlige udgangspunkt om tilregnelse/egen skyld og over imod et mere objektivt vurderingsgrundlag.

Bedømmelsen forudsætter normalt gennemgang af virksomhedens seneste årsregnskaber.

Direktoratet har i enkelte tilfælde anset det for godtgjort, at ekstraordinære, udefrakommende omstændigheder har tvunget en selvstændig erhvervsdrivende til at ophøre med en i øvrigt rentabel virksomhed. Det er herved afgørende, at forholdet ikke kan tilregnes medlemmet, men netop på grund af den selvstændiges handlefrihed har man ved bedømmelsen overvejet, i hvilken grad sådanne forhold bør henhøre under den selvstændiges egen risiko. Således har direktoratet ikke hidtil anset lovmæssige krav om f.eks. miljøinvesteringer for fyldestgørende grund til arbejdsophør.

Praksis rummer endvidere mange sager i situationer, hvor medlemmet har drevet virksomhed i fællesskab med ægtefælle og/eller andre, og hvor det er ægtefællen eller en kompagnon, som med eller uden personligt fyldestgørende begrundelse foranlediger til et fælles arbejdsophør. Også disse situationer har direktoratet typisk henført under den selvstændiges egen risiko.

8.1.4. Undersøgelse af ASE's og DANA's administration af § 63, stk. 1, nr. 2

En undersøgelse i de to arbejdsløshedskasser for selvstændige erhvervsdrivende viser, at der gives karantæne efter arbejdsløshedsforsikringslovens § 63, stk. 1, nr. 2, i ca. 15-20% af sager om ledighed ved ophør med udøvelse af selvstændig virksomhed.

Ca. 50% af karantænerne gives, fordi de af medlemmet oplyste personlige forhold som begrundelse for ophøret ikke er anset for fyldestgørende. Det drejer sig om begrundelser vedrørende generationsskifte, arbejdsbyrden, for lang arbejdsdag, ønske om anden beskæftigelse, overdragelse, alder og uoverensstemmelser med medejer.

Ca. 40% af karantænerne gives, fordi en påberåbt økonomisk årsag til ophøret ikke er anset for en fyldestgørende grund.

De resterende karantæner gives f.eks., fordi ophør på grund af miljøkrav ikke anses for fyldestgørende.

8.1.5. Direktoratets administration

En del af klagesagerne i direktoratet vedrørende karantæne til selvstændige erhvervsdrivende efter arbejdsløshedsforsikringslovens § 63, stk. 1, nr. 2, kræver typisk indhentelse af oplysninger fra skatte- og toldvæsen for at få udviklingen i virksomhedens økonomi belyst, når medlemmet oplyser, at årsagen til virksomhedsophøret er økonomiske forhold (indtjening, rentebyrder og/eller likviditetsvanskeligheder). Sagerne giver - bortset fra sager vedrørende indtjeningens størrelse - sjældent anledning til komplicerede overvejelser. Der er imidlertid mange klagesager på dette område. Af denne grund og under hensyn til direktoratets øvrige opgaver, kan der gå 3-4 måneder i gennemsnit med sagernes behandling, hvilket udvalget finder utilfredsstillende.

8.2. Forslag 1 - Aldrig karantæne, men senere indtræden af dagpengeret

Selvstændige erhvervsdrivende anses ikke for omfattet af arbejdsløshedsforsikringslovens § 63, stk. 1, nr. 2, og mister således ikke retten til dagpenge (karantæne) uanset årsagen til virksomhedsophøret. Til gengæld indtræder dagpengeretten generelt først efter 1 1/2 års medlemskab af en arbejdsløshedskasse for selvstændige erhvervsdrivende.

Forslaget medfører, at selvstændige erhvervsdrivende ikke mister dagpengeretten, uanset årsagen til virksomhedsophøret.

De omfattes dermed heller ikke af gentagelsesvirkningen, der medfører, at dagpengeretten bortfalder og først genindtræder, når medlemmet har præsteret 5 ugers arbejde.

Da forslaget således isoleret set vil indebære en væsentlig forskelsbehandling af lønmodtagere og selvstændige, er det gjort betinget af, at dagpengeretten først indtræder efter 1 1/2 års medlemskab af en arbejdsløshedskasse for selvstændige erhvervsdrivende, i modsætning til de gældende regler, hvorefter der for både lønmodtagere og selvstændige alene kræves 1 års anciennitet i en arbejdsløshedskasse.

Forslaget begrundes med, at § 63, stk. 1, nr. 2, oprindelig alene var henvendt til lønmodtagere, og at det for selvstændige ofte ikke på samme måde som for lønmodtagere er muligt at afgøre, hvorvidt ophøret kan tilregnes medlemmet.

Forslaget vil medføre en administrativ forenkling.

Forslaget vil kræve en særlig lovhjemmel til at undtage selvstændige erhvervsdrivende fra et være omfattet af arbejdsløshedsforsikringslovens § 63, stk. 1, nr. 2.

5.8.3.

Det vil desuden være nødvendigt med en ændring af § 53, stk. 1, hvis selvstændiges dagpengeret først skal indtræde efter 1 1/2 års medlemsanciennitet.

Udvalgets bemærkninger

Forslaget er blevet fremsat af direktoratets repræsentanter i udvalget, der har peget på, at forslaget vil betyde en væsentlig administrativ forenkling.

Repræsentanterne for DANA har støttet forslaget.

Repræsentanterne for departementet har endvidere støttet forslaget, men har taget forbehold, hvis staten herved påføres merudgifter.

Repræsentanten for Arbejdsløshedskassernes Samvirke har principielt været enig i forslaget.

Repræsentanterne for ASE har ikke ment at kunne støtte forslaget på grund af kravet om forlænget medlemsanciennitet, da det vil indebære et brud på forudsætningen om, at lønmodtagere og selvstændige så vidt muligt skal behandles ens i arbejdsløshedsforsikringen.

8.3. Forslag 2 - Altid karantæne

En selvstændig erhvervsdrivende mister altid dagpengeretten i 5 uger ved virksomhedsophør, men der bliver til gengæld ikke tale om særlige gentagelsesvirkninger.

Forslaget vil i realiteten betyde indførelse af obligatorisk karenstid for selvstændige erhvervsdrivende.

Forslaget vil medføre administrativ forenkling.

Som yderligere begrundelse for forslaget anføres, at den gældende praksis omkring arbejdsløshedsforsikringslovens § 63, stk. 1, nr. 2, allerede er meget restriktiv.

Endvidere kan det anføres, at en selvstændig erhvervsdrivende på grund af sin handlefrihed må bære en vis selvrisiko for uklarheder og dokumentationsvanskeligheder omkring årsag og virkning ved ophør med drift af selvstændig virkomhed.

Forslaget vil medføre en mindre gunstig retsstilling for selvstændige i forhold til lønmodtagere, og det kan derfor overvejes, om en eventuel besparelse ved gennemførelse af forslaget kan bruges til at kompensere i andre henseender.

Forslaget vil kræve en særskilt hjemmel.

Udvalgets bemærkninger

Forslaget er fremsat af direktoratets repræsentanter i udvalget, der har anført, at forslaget vil medføre en væsentlig administrativ forenkling.

Forslaget kan ikke støttes af repræsentanten for Arbejdsløshedskassernes Samvirke, der har anført, at der skal være en mulighed for, at dagpengeretten indtræder fra ledighedens start. Af samme grund har repræsentanterne for ASE og DANA ikke kunnet støtte forslaget.

Repræsentanterne for departementet har ikke afvist, at der eventuelt altid gives karantæne til selvstændige, men har fundet, at denne periode i givet fald alene bør være på to uger. Dette er blevet støttet af en af direktoratets repræsentanter.

8.4. Forslag 3 - Lempelse af gældende praksis

Praksis vedrørende vurdering af, om der foreligger en fyldestgørende grund til ophør med selvstændig virksomhed, lempes på følgende områder:

a. Svigtende indtægt

Medlemmet har en fyldestgørende grund til at ophøre, hvis det kan godtgøres, at virksomhedens regulerede indkomst (svarende til, hvad der lægges til grund for en dagpengeberegning) fradraget renteudgifter ligger under den gennemsnitlige indtægt på landsplan for en ikke-faglært arbejder. Hvis ægtefæller driver virksomhed i fællesskab, er karantænegrænsen for deres samlede indtægt det dobbelte.

b. Dystre økonomiske fremtidsudsigter

Hvis et medlem kan godtgøre, at virksomheden fremover vil give et direkte underskud, f.eks. ved redegørelser fra bank og revisor, bør det anses for en fyldestgørende grund til ophør.

c. Miljøkrav og andre krav ifølge lovgivning

Hvis et medlem kan godtgøre, at miljøkrav og andre krav ifølge lovgivning afgørende forringer de økonomiske forudsætninger for virksomheden, kan medlemmet ophøre uden karantæne. (Som et minimum bør det anerkendes, at i tilfælde, hvor ny lovgivning afgørende forringer de økonomiske forudsætninger for en bestående virksomhed, anses ophøret for fyldestgørende begrundet).

d. Ophørsgrunde, der ikke direkte vedrører driften

I tilfælde, hvor et medlem må ophøre med sin virksomhed på grund af voldelige overgreb, trusler på livet samt tyverier og hærværk af ekstraordinært stort omfang, anses ophøret for fyldestgørende begrundet.

5.8.5.

e. Uoverensstemmelse med kompagnon

Når det kan dokumenteres, at kompagnoners uenighed om den fortsatte drift er af en sådan karakter, at en afbrydelse af samarbejdet er nødvendig, bør der ikke gives karantæne. Det tjener intet formål gennem karantæneregler at fastholde medlemmer i et kompagniskab, som vil give usunde virksomheder, der ofte på længere sigt vil føre til ledighed for alle medejere og eventuelle ansatte.

Udvalgets bemærkninger

Forslaget er fremsat af repræsentanterne for ASE og fremgår endvidere delvist af Socialministeriets betænkning nr. 1103 fra udvalget om mindre selvstændiges erhvervsdrivende og den sociale lovgivning.

Repræsentanterne for DANA er enige i forslaget, såfremt forslag 1 ikke bliver gennemført.

Departementet har endvidere kunnet støtte forslaget, men med forbehold vedrørende de merudgifter forslagets eventuelle gennemførelse vil påføre staten.

Repræsentanterne for direktoratet har generelt henvist **til,** at forslaget ikke indebærer nogen administrativ forenkling, idet f.eks. forslagets pkt. b og e fortsat indeholder betydelige skønsmæssige elementer. Til forslagets pkt. c har disse repræsentanter anført, at det ikke kan anses for acceptabelt, at en offentligretlig regulering i form af miljøkrav anerkendes som en fyldestgørende grund til ophør.

8.5. Forslag fr Karantæne afhængig af medlemsanciennitet

En selvstændig erhvervsdrivende med medlemsanciennitet på 2 år eller derunder mister altid dagpengeretten efter arbejdsløshedsforsikringslovens § 63, stk. 1, nr. 2 (karantæne). Ved en medlemsanciennitet på mere end 2 år mistes dagpengeretten aldrig på grund af årsagen til virksomhedsophøret.

Udvalgets bemærkninger

Departementets repræsentant har fundet forslaget positivt, fordi det bygger på objektive kriterier og dermed kan medføre en administrativ lettelse, men har betinget en eventuel støtte til forslaget af, at kun anciennitet som medlem af en arbejdsløshedskasse for selvstændige medregnes.

Det øvrige udvalg finder ikke forslaget hensigtmæssigt.

Forslaget vil formentlig kræve en særskilt hjemmel.

9. Feriedagpenge

9.1. Gældende regler

Efter de gældende regler kan et medlem, der ikke har optjent fuld ret til ferie med feriegodtgørelse eller løn, ved afholdelse af ferie få udbetalt feriedagpenge, hvis medlemmet enten er i et arbejdsforhold som lønmodtager eller er ledigt.

Det er en betingelse for udbetaling af feriedagpenge, at medlemmet i tilfælde af ledighed ville have dagpengeret i de pågældende dage, jf. arbejdsløshedsforsikringslovens § 75 h, stk. 1.

De nærmere regler om retten til og omfanget af feriedagpenge samt feriens placering/- og afholdelse er fastsat i direktoratets bekendtgørelse nr. 97 af 30. januar 1987 med tilhørende vejledning.

9.2. Baggrund

Medlemmer af en arbejdsløshedskasse for selvstændige erhvervsdrivende er efter de gældende regler berettiget til feriedagpenge på samme vilkår som lønmodtagere i tilfælde af ledighed. Da selvstændige imidlertid ikke er omfattet af ferielovens regler om optjening af feriegodtgørelse, indebærer dette, at selvstændige, der i hele det forudgående optjeningsår har udøvet virksomheden som deres hovedbeskæftigelse, vil kunne opnå ret til feriedagpenge for i alt 30 dage.

Efter ferielovens regler er lønmodtagere, der i et ferieår overgår til selvstændig virksomhed, berettiget til at få den optjente feriegodtgørelse fra tidligere lønmodtager-arbejde udbetalt. Det er som hovedregel en betingelse, at feriens holdes, men hvis virksomheden hindrer ferieafholdelse, kan feriegodtgørelsen alligevel udbetales, dog først efter den 30. september for så vidt angår 3/5 af beløbet og ved ferieårets udløb for så vidt angår den resterende feriegodtgørelse.

Derimod kan der til medlemmer, der i ferieåret påbegynder drift af selvstændig virksomhed, ikke udbetales feriedagpenge til den del af ferien, hvortil der i optjeningsåret ikke er optjent fuld ret til ferie med feriegodtgørelse, hvilket opleves som urimeligt af mange selvstændige.

9.3. Forslag

Der indføres en ret til feriedagpenge for selvstændige, som i hele det forudgående optjeningsår har haft status som lønmodtagere eller har været fuldt ledige, og som ikke har optjent fuld ret til feriegodtgørelse eller løn under ferie i det pågældende optjeningsår.

5.9.0.

Udbetalingen af feriedagpengene betinges af, at virksomheden lukkes i ferieperioden.

Ved at begrænse retten til feriedagpenge som foreslået, vil selvstændige være omfattet af de nugældende regler for opgørelse af antal feriedage med feriedagpenge, og reglerne for fastsættelse af en dagpengesats. Herved vil der i denne forbindelse ikke være væsentlige administrative problemer forbundet med en gennemførelse af forslaget.

Der vil være problemer forbundet med at kontrollere, om den selvstændige erhvervsdrivende holder den ferie, hvortil der udbetales feriedagpenge. Kontrolproblemet kunne bl.a. afhjælpes ved, at den selvstændige erhvervsdrivende erklærer på tro og love, at der ikke udføres beskæftigelse i ferieperioden.

9.4. Udvalgets bemærkninger

Direktoratets og departementets repræsentanter har fundet, at en gennemførelse af forslaget vil medføre væsentlige problemer med at kontrollere, hvorvidt selvstændige holder den ferie, hvortil der udbetales feriedagpenge. Forslaget vil endvidere være i strid med tankerne om regelforenkling, og i den forbindelse henvises til de allerede indførte forenklinger af reglerne om feriedagpenge.

Direktoratet og departementet har derfor ikke kunnet tilslutte sig forslaget.

Repræsentanten for Arbejdsløshedskassernes Samvirke har heller ikke kunnet tilslutte sig forslaget og har som yderligere begrundelse henvist til, at forslaget vil give selvstændige en bedre retsstilling end lønmodtagere, der er i en tilsvarende situation, f.eks. på grund af uddannelse.

Repræsentanterne for ASE og DANA støtter forslaget, dels fordi selvstændige herved erhverver samme ret til feriedagpenge som lønmodtagere, der er i et arbejdsforforhold, og dels fordi ordningen ikke vil være så omfattende, at der er omkostninger af betydning forbundet med indførelsen heraf.

Kapitel 6

UDVALGETS MODELFORSLAG

1. Indledning

Udvalget har i henhold til kommissoriet haft til opgave at foreslå en model for arbejdsløshedsforsikring af og efterløn til selvstændige erhvervsdrivende, der i højere grad end den gældende ordning tager hensyn til selvstændige erhvervsdrivendes særlige forhold, uden at der bliver tale om en erhvervsstøtteordning.

Udvalget skulle i denne forbindelse overveje, om der burde udarbejdes et særskilt afsnit i arbejdsløshedsforsikringsloven om selvstændige erhvervsdrivende, og om udvalgets model burde udmøntes i et lovforslag.

Det har ikke været muligt at opnå enighed i udvalget om én sammenhængende model, selv om der er opnået enighed i større eller mindre omfang om en lang række ændringsforslag, jf. gennemgangen af forslag i kap. 5.

Det har derfor ikke været muligt for udvalget at udarbejde et lovforslag.

Der har været overvejende enighed i udvalget om, at der ikke er behov for et særskilt afsnit i arbejdsløshedsforsikringsloven om selvstændige erhvervsdrivende.

Et mindretal bestående af repræsentanter for direktoratet og departementet finder, at dette spørgsmål hænger sammen med i hvilket omfang, der gennemføres særlige regler for selvstændige erhvervsdrivende. Såfremt betænkningen måtte resultere i mange særregler i arbejdsløshedsforsikringsloven for selvstændige erhvervsdrivende, finder disse medlemmer, at det kunne være hensigtsmæssigt med et særligt afsnit i arbejdsløshedsforsikringsloven for selvstændige erhvervsdrivende.

Udvalget har fremsat 3 forskellige forslag til en sammenhængende model, der alle har det til fælles, at de tager udgangspunkt i større eller mindre grad i det gældende system.

Som det fremgår af modellerne, er der hel eller overvejende enighed om en lang række forslag. DANA's repræsentanter er således enige i 14 af de 17 forslag, som repræsentanterne for direktoratet og departementet anbefaler, medens ASE's repræsentanter er enige i 12 af forslagene.

Repræsentanten for Arbejdsløshedskassernes Samvirke har i kap. 5 fremført sine bemærkninger til de enkelte forslag. Han tager i øvrigt forbehold for en del af de beskrevne administrative og økonomiske konsekvenser i dette kapitel.

6.2.

Til de enkelte forslag i modellerne er der knyttet en vurdering af forslaget og af de administrative og økonomiske konsekvenser. Det har desværre ikke været muligt for udvalget at få stillet den fornødne bistand til rådighed for en egentlig beregning af de økonomiske konsekvenser af forslagene.

Det bemærkes, at udvalget først i den afsluttende fase af arbejdet er blevet bekendt med forliget mellem regeringen og socialdemokratiet om langtidsledige, der også vedrører rådighedsreglerne. Udvalgets forslag har derfor taget udgangspunkt i de gældende rådighedsregler.

2. Direktoratets og departementets modelforslag

Repræsentanterne for direktoratet OR departementet er af den opfattelse, at de gældende regler for selvstændige erhvervsdrivende er komplicerede, og at administrationen af reglerne kræver mange ressourcer, når der henses til det ringe antal ledige selvstændige erhvervsdrivende. Dette skyldes primært, at der er ringere kontrolmuligheder over for selvstændige erhvervsdrivende end over for lønmodtagere, hvilket har medført, at det på flere områder er anset for nødvendigt at stille store dokumentationskrav til de selvstændige erhvervsdrivende.

Set fra medlemmernes synsvinkel medfører reglerne, at der ofte går lang tid efter ledighedens indtræden, før dagpenge kan udbetales. Dette er specielt et resultat af reglerne om ophør af selvstændig virksomhed og af reglerne om beregning af dagpenge.

Udviklingen i arbejdsløshedsforsikringssystemet er gået i retning af at kræve øget dokumentation for at forebygge fejludbetalinger. De selvstændige erhvervsdrivendes problemer vil derfor ikke kunne løses gennem en radikal lempelse af dokumentationskravene. I stedet kunne det på længere sigt overvejes at opbygge et system for selvstændige, der tilgodeser de selvstændige erhvervsdrivendes behov, uden at der bliver behov for samme grad af dokumentation som i dag.

Der henvises i denne forbindelse til de ideer, der er indeholdt i den skitserede model til en gradueret forsikring i kap. 5, pkt. 4.3., bl.a. vedrørende faste dagpengesatser.

I erkendelse af at der ikke har kunnet opnås tilslutning i udvalget til en radikal ændring af systemet, har direktoratets og departementets repræsentanter valgt at foreslå en sammenhængende model inden for det gældende systems rammer, som tager udgangspunkt i de forslag, hvorom der har været hel eller overvejende enighed i udvalget.
De væsentligste af forslagene vedrører:

indskærpelse af, at kun væsentlig, selvstændig erhvervsudøvelse kan accepteres som forsikringsgrundlag og til optjening af arbejdskravet, jf. forslag 1-3,

klarere afgrænsning af begrebet udøvelse af selvstændig virksomhed, jf. forslag *5-7,*

ophævelse af det skærpede arbejdskrav ved bibeskæftigelse ved selvstændig virksomhed, jf. forslag 10,

indførelse af en kombineret forsikring for personer med delvis lønarbejde og delvis selvstændig virksomhed, jf. forslag 11,

lettere adgang til at opnå dagpengeret og gå på efterløn ved ophør med at arbejde i ægtefælles virksomhed, jf. forslag 12,

begrænset adgang til at modtage dagpenge under midlertidigt ophør af selvstændig virksomhed, jf. forslag 14,

fastsættelse af generel mindstesats ved beregning af dagpenge og efterløn for selvstændige erhvervsdrivende og øget incitament for igangsættere til at påbegynde og undlade at ophøre i utide, jf. forslag 15 og

ophævelse af reglerne om selvforskyldt arbejdsophør (karantænereglen) for selvstændige, jf. forslag 17.

Forslagene vil løse en væsentlig del af de selvstændige erhvervsdrivendes problemer og vil dermed opfylde kommissoriets krav om en model, der i højere grad end den gældende ordning tager hensyn til selvstændige erhvervsdrivendes særlige forhold.

Endvidere vil forslagene medføre, at regelsættet vedrørende selvstændige erhvervsdrivende bliver fuldt udbygget, lettere tilgængeligt for medlemmerne og på en del områder lettere at administrere for arbejdsløshedskasserne.

En gennemførelse af forslagene vil kræve dels en ændring af arbejdsløshedsforsikringslovens §§ 41, 51, 53, *55, 57* og 63 dels en ændring af samtlige administrative forskrifter vedrørende selvstændige erhvervsdrivende.

FORSIKRINGSGRUNDLAG MV.

Forslag 1

I arbejdsløshedsforsikringslovens §41, stk. 1, nr. 3 d, indsættes efter "erhvervsvirksomhed": "i væsentligt omfang."

Der henvises til pkt. 2.3. i kap. 5.

Vurdering

Det er i praksis forudsat, at optagelse er betinget af, at der har været drevet selvstændig virksomhed i væsentligt omfang. Dette bør fremgå direkte af loven. Betingelsen bør

endvidere fremgå af optagelsesblanketterne, så man undgår tilfælde, hvor et medlem først efterfølgende bliver gjort bekendt med betingelsen.

Administrative konsekvenser

ASE og DANA skal foretage en vurdering af, om betingelsen er opfyldt, hvilket ikke sker i dag. I langt de fleste tilfælde vil der dog ikke være anledning til tvivl om, hvorvidt betingelsen er opfyldt.

Økonomiske konsekvenser

Forslaget forventes stort set at være udgiftsneutralt.

Forslag 2

Der indsættes en bestemmelse i loven om, at enhver beskæftigelse i væsentligt omfang hos en ægtefælle, der udøver selvstændig virksomhed, skal betragtes som selvstændig virksomhed.

Der henvises til pkt. 2.4. i kap. 5.

Vurdering

Det bør fremgå direkte af loven, at "medarbejdende ægtefæller" kan optages i arbejdsløshedsforsikringen, og at de er omfattet af reglerne for selvstændige erhvervsdrivende. Af administrative grunde foreslås det, at reglen skal omfatte enhver væsentlig beskæftigelse i virksomheden, uanset om pågældende er ansat som lønmodtager.

Administrative konsekvenser

Kasserne vil undgå vurderinger af, om pågældende skal anses som lønmodtager eller som selvstændig. Der vil derfor være tale om en mindre administrativ lettelse.

Økonomiske konsekvenser

Forslaget forventes ikke at få mærkbare økonomiske konsekvenser.

Forslag 3

I arbejdsløshedsforsikringslovens § *55,* stk. 1, ændres "eller i tilsvarende omfang har

udøvet selvstændig erhvervsvirksomhed" til: "eller i en tilsvarende periode har udøvet selvstændig erhvervsvirksomhed i væsentligt omfang."

Der henvises til pkt. 2.3.4. i kap. 5.

Vurdering

Ved beregningen af arbejdskravet for selvstændige erhvervsdrivende stilles der ikke krav til arbejdets omfang. Det forudsættes imidlertid, at der har været drevet selvstændig virksomhed i væsentligt omfang. Denne forudsætning bør indsættes i loven, så der i øget omfang sker en egentlig efterprøvelse. Forslaget skal ses i sammenhæng med forslaget om indførelse af en generel mindstesats.

Administrative konsekvenser

Der vil blive tale om et merarbejde for ASE og DANA.

Økonomiske konsekvenser

Direktoratets repræsentanter forventer, at forslaget vil medføre en mindre besparelse.

Forslag fr

Personer, der er beskæftiget i samlevers virksomhed, kan kun optages i forsikringen, **hvis** de enten opfylder betingelserne for at blive optaget i en lønmodtagerkasse eller betingelserne for at blive optaget i en kasse for selvstændige.

Der fastsættes klare regier i rådighedsbekendtgørelsen om, at der er begrundet tvivl om samleveres rådighed ved delvis og midlertidig ledighed som lønmodtagere.

Der henvises til pkt. 2.5.3. i kap. *5.*

Vurdering

Forslaget vil medføre, at en samlever, der hverken er lønmodtager eller medejer, ikke kan optages i forsikringen. Denne gruppe har hidtil kunnet optages i ASE og DANA. Der bør derfor gennemføres en overgangsordning, således at de pågældende får mulighed for at opfylde de nye betingelser, f.eks. ved

ansættelse som lønmodtager eller

medejerskab.

6.2.

Bortset herfra svarer forslaget til direktoratets vejledning af 30. marts 1988 om samlevere.

Overgangsordningen foreslås gennemført ved lov.

Administrative konsekvenser

I den foreslåede overgangsperiode vil kasserne få et merarbejde med at vurdere, om samlevere opfylder betingelserne for fortsat medlemskab.

Økonomiske konsekvenser

Forslaget forventes at medføre en mindre besparelse.

Forslag 5

I en optagelsesbekendtgørelse for selvstændige erhvervsdrivende opstilles klare grundkriterier for begrebet "udøvelse af selvstændig erhvervsvirksomhed". Dette skal i et vist omfang ske efter den svenske model, jf. pkt. 2.1.3. i kap. 5.

Forslag 6

De særlige afgrænsningsproblemer for særgrupper (freelance, musikere m.v.) søges afhjulpet ved at opstille særlige retningslinier i en vejledning til optagelsesbekendtgørelsen, jf. pkt. 2.1.3. og 2.9. i kap. 5.

Vurdering af forslag 5 og 6

Forslagene vil give større sikkerhed for en ensartet praksis i kasserne og give medlemmerne en øget mulighed for at kende deres retsstilling allerede ved indmeldelsen.

Administrative konsekvenser (5 og 6)

Forslag 5 og 6 forventes at medføre en mindre administrativ lettelse for kasserne.

Økonomiske konsekvenser {5 og 6)

Neutralt.

Forslag 7

Der fastsættes klare regler i en optagelsesbekendtgørelse om, hvornår ansatte i et selskab, der har aktier eller anparter i selskabet, anses for selvstændige. Dette sker

med udgangspunkt i forslaget i pkt. 2.6.3. i kap. 5. Tilsvarende fastsættes der regler vedrørende andre selskabsformer mv.

Vurdering

Det gældende cirkulære af 9. juli 1986 om dette område har alene karakter af vejledende retningslinier.

Forslaget vil medføre, at der bliver mere enkle og ufravigelige regler i tilfælde, hvor der ejes mindre end *50%* af kapitalen.

Endvidere vil det medføre, at ansatte i mindre omfang end i dag vil få status som selvstændig alene på grund af en mindre kapitalpost.

Administrative konsekvenser

Reglerne vil blive lettere at arbejde med for kasserne. Til gengæld forventes kasserne at skulle foretage egentlige efterprøvelser i øget omfang.

Økonomiske konsekvenser

Forslaget forventes kun at få mindre økonomiske konsekvenser.

Forslag 8

Administrerende direktørers og lignendes mulighed for at vælge optagelse i ASE og DANA, selv om de ikke er selvstændige erhvervsdrivende, ophæves.

Der henvises til pkt. 2.7.4. i kap. 5.

Vurdering

Forslaget vil medføre, at optagelse i ASE og DANA kun kan ske for selvstændige erhvervsdrivende.

Administrative konsekvenser

Uændret.

Økonomiske konsekvenser

Neutralt.

6.2.

Forslag 9

Der fastsættes klare regler for, hvornår selvstændige erhvervsdrivende anses for påbegyndt, således at det bliver afgørende, hvornår der er startet en egentlig erhvervsudøvelse, jf. forslag 1 i pkt. 2.2.3. i kap. 5.

Vurdering

Det giver anledning til mange problemer i dag at afgøre, fra hvilken dato en lønmodtager eller ledig, der opstarter en selvstændig virksomhed, anses for at være påbegyndt. Dette bør løses ved klare regler herom.

Administrative konsekvenser

Forslaget vil lette kassernes administration og medlemmernes retssikkerhed.

Økonomiske konsekvenser

Neutralt.

BIBESKÆFTIGELSE

Forslag 10

Det skærpede arbejdskrav for ledige, der udøver selvstændig virksomhed som bibeskæftigelse, ophæves.

I stedet gøres dagpengeretten betinget af en skærpet rådighedskontrol, hvor medlemmet med faste intervaller/løbende skal udfylde en blanket om sin jobsøgningsaktivitet.

Der henvises til pkt. 3.3. i kap. 5.

Vurdering

De gældende regler straffer medlemmer, der har valgt at basere en del af deres arbejdsindtægt på selvstændig virksomhed som bibeskæftigelse.

Forslaget vil indebære følgende fordele:

bevarelse af retten til jobtilbud

incitament til i øget omfang at oplyse om virksomheden

incitament til at fortsætte virksomheden i modsætning til den gældende ordning, hvor medlemmerne ofte vælger at lukke virksomheden ved udløbet af det skærpede arbejdskrav, dvs. efter 12 måneders forløb (ved fuld ledighed).

Forslaget vil medføre, at bekendtgørelsen om bibeskæftigelse ved selvstændig virksomhed vil kunne ophæves, idet bestemmelser om andet end arbejdskravet vil kunne indsættes i andre bekendtgørelser.

Administrative konsekvenser

Forslaget berører næsten udelukkende lønmodtagerkasserne, der uændret skal foretage en rådighedsvurdering, når medlemmet melder sig ledig.

Kravet om en løbende rådighedskontrol under ledigheden vil give kasserne et øget arbejde. Forslaget berører dog kun få medlemmer - skønsmæssigt 1-2% af de ledige - og kasserne har efter de gældende regler ofte anledning til at vurdere de pågældendes rådighed i ledighedsperioden.

Økonomiske konsekvenser

De økonomiske konsekvenser afhænger af medlemmernes reaktion på forslaget.

FORSIKRINGSKATEGORIER

Forslag 11

Der søges udarbejdet en særlig "kombinationsforsikring", der sikrer, at der også er et rimeligt forsikringstilbud til medlemmer, der har valgt at basere deres indtægt på stort set lige dele lønarbejde og selvstændig virksomhed.

Der foreslås derfor nedsat en arbejdsgruppe, der med udgangspunkt i det af udvalget drøftede forslag arbejder videre med spørgsmålet.

Der henvises til pkt. *k.2.* i kap. 5.

Det foreslås endvidere, at arbejdsgruppen skal drøfte mulighederne for at kunne medregne bibeskæftigelsen ved selvstændig virksomhed ved beregning af arbejdskravet, jf. pkt. 3.4. i kap. 5.

LEDIGHED/OPHØR

Forslag 12

Mulighederne for dagpengeret ved ophør med at arbejde i ægtefælles virksomhed er blevet forbedrede ved direktoratets bekendtgørelse nr. 272 af 25. april 1988, der trådte i kraft den 1. juni 1988.

6.2.

Det foreslås, at der sker en yderligere lempelse i tilfælde, hvor ophøret skyldes samlivsophævelse.

Der henvises til pkt. 5.1.4.3. i kap. 5.

Endvidere foreslås der en lempelse i tilfælde, hvor det dokumenteres, at der er blevet ansat anden arbejdskraft til erstatning for den udtrædende ægtefælle, jf. pkt. 5.1.4.1. og 7.2. i kap. 5. Forslaget vedrører såvel ledighed som efterløn.

Vurdering

Forslagene vil gøre det lettere at få dagpenge og efterløn ved et medlems ophør med at arbejde i ægtefællens virksomhed.

Administrative konsekvenser

Forslagene vil kræve et mindre merarbejde for kasserne, da de medfører krav om skærpet rådighedskontrol.

Økonomiske konsekvenser

Der forventes at blive tale om en minimal merudgift.

Forslag 13

Betingelserne i ophørsbekendtgørelsen for, hvornår en virksomhed kan anses for at være overgået fra medlemmets hovedbeskæftigelse til medlemmets bibeskæftigelse ændres til:

> Er der ikke sket en væsentlig ændring af virksomheden, skal medlemmet umiddelbart forud for ledigheden have haft lønarbejde, jf. § *55,* i en tid, der sammenlagt svarer til fagets fulde, sædvanlige arbejdstid i mindst 12 måneder inden for de seneste 15 måneder (eventuelt 18 måneder).
>
> Er der sket en væsentlig omlægning af virksomheden ændres ovennævnte periodekrav til 6 måneder inden for de seneste 9 måneder (eventuelt 12 måneder).
>
> Der henvises til pkt. 5.1.4.5. i kap. 5.

Vurdering

De gældende regler på dette område har vist sig vanskelige at administrere og vanskelige at opfylde.

Forslaget vil løse disse problemer, da der alene skal ske en sammentælling af løntimerne uden hensyn til eventuelle fraværsperioder.

Henvisningen til reglerne i arbejdsløshedsforsikringslovens § 55 medfører, at "lønarbejde" har samme betydning som ved opgørelsen af, om arbejdskravet er opfyldt. Dette medfører bl.a., at afholdt ferie sidestilles med lønarbejde.

Administrative konsekvenser

Forslaget vil give lønmodtagerkasserne en administrativ lettelse.

Økonomiske konsekvenser

Forslaget forventes at få minimale økonomiske konsekvenser, da det kun er relevant for en lille gruppe medlemmer.

Forslag lfr

Der indføres begrænset adgang til at modtage dagpenge under midlertidigt ophør af selvstændig virksomhed.

Det er bl.a. en betingelse, at ophøret skyldes ekstraordinære begivenheder, der ikke kan tilregnes medlemmet, og at medlemmets væsentligste indtægtsgrundlag er bortfaldet.

Det foreslås, at der indsættes en bemyndigelsesbestemmelse i arbejdsløshedsforsikringslovens § 57 som stk. 7.

Der henvises til pkt. 5.2. i kap. 5.

Vurdering

Forslaget vil på grund af de opstillede betingelser m.v. få en meget begrænset rækkevidde og forventes primært at være relevant for mindre selvstændige erhvervsdrivende inden for enkelte erhvervsgrupper, bl.a. fiskere.

Endvidere vil forslaget mindske forskellen mellem lønmodtageres og selvstændiges retsstilling i forsikringen.

Forslaget vil dog komplicere regelsættet yderligere.

Administrative konsekvenser

Forslaget vil give ASE og DANA et mindre merarbejde i de få sager, der forventes at blive tale om.

6.2.

Økonomiske konsekvenser

Forslaget forventes med de foreslåede kriterier og begrænsninger i ydelserne at medføre merudgifter af et meget begrænset omfang. Det er herved også taget i betragtning, at forslaget vil kunne medføre, at en række mindre virksomheder undgår lukning ved ophør af ekstraordinære grunde.

BEREGNING AF DAGPENGE/EFTERLØN

Forslag 15

a. Der fastsættes ved en lovændring en generel mindstesats for selvstændige erhvervsdrivende, der har drevet selvstændig virksomhed i mindst 3 år.

Satsen kan udbetales, når medlemmet har dokumenteret at være ophørt.

Ønsker medlemmet en højere sats, skal beregningsmateriale forelægges for kassen inden for et halvt år. Beregningen sker efter de gældende regler, jf. b. Eventuel højere sats udbetales med tilbagevirkende kraft.

Forslaget vil kræve en ændring af arbejdsløshedsforsikringslovens § 51.

b. De gældende beregningsregler ændres på følgende punkter:

Opgørelsesskemaet skal være attesteret af en statsautoriseret eller registreret revisor, medmindre kasserne konkret finder, at denne betingelse kan fraviges. Har en kasse fraveget betingelsen, er kassen ansvarlig for fejludbetalinger, der måtte skyldes, at opgørelsesskemaet ikke er i overensstemmelse med det modtagne materiale.

Ved drift af selvstændig virksomhed i mindre end 3 regnskabsår sker beregningen så vidt muligt på grundlag af tidligere lønarbejde eller selvstændig virksomhed.

Der henvises til pkt. 6.3.2. og 6.5.4. i kap. 5.

Vurdering

Med forslaget om en generel mindstesats løses 2 væsentlige problemer ved de gældende regler. For det første kan dagpenge udbetales hurtigere uden at skulle afvente indhentning af beregningsmateriale og revisorattestation. For det andet undgås tilfælde, hvor selvstændige får en meget lav dagpengesats eller slet ikke kan få beregnet en dagpengesats enten på grund af et dårligt regnskabsresultat, eller fordi medlemmet ikke har råd til at gå til en revisor.

Forslaget om justering af de gældende regler medfører, at problemerne med revisor-attestation reduceres væsentligt, og - sammen med mindstesatsen - at der bliver et incitament for iværksættere til at "holde ud".

Administrative konsekvenser

Forslaget vil give kasserne en administrativ lettelse.

Økonomiske konsekvenser

Forslaget vil give øgede udgifter, hvis størrelse afhænger af dels størrelsen af mindstesatsen dels hvor mange iværksættere, der med forslaget undlader at ophøre i utide.

Forslag 16

Der bliver mulighed for at medregne lønindtægter ved beregningen af dagpenge, når

det er åbenbart, at medlemmets selvstændige virksomhed har været en væsentlig forudsætning for overtagelsen af lønmodtagerarbejdet, eller

driften af virksomheden er muliggjort af, at medlemmet har påtaget sig lønarbejdet.

Der henvises til pkt. 6.5.2. i kap. 5.

Vurdering

Forslaget vil i forhold til de gældende regler medføre, at lønindtægten også kan medregnes i tilfælde, hvor der er klar sammenhæng mellem driften af virksomheden og lønindtægten, men hvor det er svært at godtgøre, at virksomheden har været en betingelse for opnåelse af lønindkomsten.

En eventuel yderligere udvidelse af adgangen til at medregne lønindtægter ville forudsætte, at der for lønmodtagere blev adgang til at medregne indtægt fra selvstændig bibeskæftigelse i beregningsgrundlaget.

Administrative konsekvenser

Forslaget vil give kasserne en mindre administrativ lettelse.

Økonomiske konsekvenser

Der vil blive tale om en mindre merudgift.

6.2.

SELVFORSKYLDT ARBEJDSOPHØR

Forslag 17

Reglerne om selvforskyldt arbejdsophør skal ikke gælde for selvstændige erhvervsdrivende. Til gengæld forlænges kravene til medlemsanciennitetens længde - før dagpenge kan udbetales - med en periode, der vil give en besparelse, der modsvarer merudgifterne ved at undgå karantæne. Direktoratet forventer, at anciennitetskravet skal forlænges med 6 måneder.

Der henvises til pkt. 8.2.1. i kap. 5.

Forslaget vil kræve følgende ændringer i loven:

I arbejdsløshedsforsikringslovens § 63 indsættes som nyt stk. efter stk. 1:

> "Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1, nr. 2, finder ikke anvendelse ved ophør af selvstændig erhvervsvirksomhed."

Arbejdsløshedsforsikringslovens § 53, stk. 1, ændres til: "Ret til dagpenge opnås efter 1 års medlemskab af en anerkendt arbejdsløshedskasse for lønmodtagere eller X års medlemskab af en anerkendt arbejdsløshedskasse for selvstændige erhvervsdrivende".

Vurdering

Forslaget medfører, at selvstændige erhvervsdrivende aldrig får karantæne ved ophør af virksomheden på grund af selvforskyldt arbejdsophør. De bliver heller ikke omfattet af de skærpede regler ved gentagelse af et selvforskyldt arbejdsophør.

Forslaget om forlængelse af kravene til medlemsancienniteten vil kun ramme en del af de selvstændige.

Administrative konsekvenser

Forslaget vil give ASE og DANA en mærkbar administrativ lettelse, da spørgsmålet om selvforskyldt arbejdsophør i dag giver anledning til en egentlig efterprøvelse i de fleste sager og resulterer i karantæne i 15-20% af sagerne. Tilsvarende bliver der tale om en administrativ lettelse i direktoratet og i Ankenævnet for Arbejdsløshedsforsikringen.

Økonomiske konsekvenser

Neutralt.

3. ASE's modelforslag

3.1. Indledning

Det er ASE's opfattelse, at der i dag er en god arbejdsløshedsforsikring for selvstændige erhvervsdrivende. Der er dog visse ting, der bør rettes - primært for at få en forsikring, der stemmer bedre overens med den del af forsikringssystemet, der vedrører lønmodtagere.

Man undgår herved også at skabe forståelsesproblemer for de ca. 20.000 arbejdsløshedsforsikrede, der hvert år overflyttes imellem arbejdsløshedskasserne for selvstændige og arbejdsløshedskasserne for lønmodtagere.

ASE lægger vægt på, at der er tale om et fælles forsikringssystem for selvstændige erhvervsdrivende og lønmodtagere. Visse særregler er nødvendige, f.eks. ved ledighedens indtræden og ved dagpengeberegningen, men derudover bør reglerne være ens for begge grupper, der som ledige og arbejdssøgende er i samme situation. ASE's model sigter derfor på en ligestilling mellem lønmodtagere og selvstændige erhvervsdrivende.

ASE er indforstået med, at de selvstændige erhvervsdrivende ligesom lønmodtagerne bliver mødt med mange dokumentationskrav for at undgå fejludbetalinger. ASE kan blot ikke godtage, at de selvstændiges rettigheder skal være ringere end lønmodtagernes, fordi kontrolmulighederne i visse situationer er begrænsede.

ASE går ind for bevarelse af forsikringsprincippet. ASE kan derfor ikke støtte forslaget om indførelse af en mindstesats, der vil give mulighed for overdækning og dermed "udhule" forsikringsprincippet.

ASE's forslag er nøje overvejet med hensyn til de administrative konsekvenser. ASE's model vil derfor samlet give en administrativ lettelse både i direktoratet og i arbejdsløshedskasserne.

3.2. Forslag

ASE kan fuldt ud tilslutte sig følgende enkeltforslag i direktoratets og departementets forslag til en sammenhængende model:

1, 2, 3, 5, 6, 9, 10, 11, 12, 13, 14 og 16.

ASE kan ikke tilslutte sig følgende forslag:

4, 7, 8 og 17.

6.3.2.

ASE kan endvidere ikke tilslutte sig forslag 15. ASE går dog ind for underforslaget om, at ved drift af selvstændig virksomhed i mindre end 3 regnskabsår, skal beregningen ske på grundlag af tidligere lønmodtagerarbejde eller selvstændig virksomhed.

Det skal endvidere vedrørende forslag 15 bemærkes, at ASE ikke deler direktoratets vurdering af de administrative konsekvenser. ASE er enig i, at visse sager vil kunne sættes hurtigere i gang, når medlemmet er berettiget til en mindstesats, hvilket vil give en administrativ lettelse i første omgang. Til gengæld vil forslaget medføre mange reguleringssager fra medlemmer, der efterfølgende indsender opgørelsesskemaer med anmodning om beregning af en individuel sats. Det vil samlet resultere i et betydeligt merarbejde i arbejdsløshedskasserne

ASE's forslag til en sammenhængende model omfatter desuden følgende enkeltforslag:

FORSIKRINGSGRUNDLAG MV.

Forslag 18

Samlevere defineres som "2 ugifte mennesker, der kunne indgå ægteskab, hvis de ville, har fælles bopæl, og som erklærer, at de lever sammen i et ægteskabslignende forhold". Samlevere følger de forsikringsregler, der gælder for ægtefæller.
Der henvises til pkt. 2.5.3. i kap. 5.

Forslaget vil formentlig kræve en lovbestemmelse.

Vurdering

Den gældende forsikringsmulighed for samlevere bør bevares. Forslaget omfatter kun medlemmer, der selv erklærer at leve i et ægteskabslignende forhold. Ingen bliver derfor af forsikringen "dømt" til at være samlevere.

Administrative konsekvenser

Sondringen mellem samlevere og ikke-samlevere bygger udelukkende på en erklæring fra folkeregisteret og en erklæring fra medlemmerne. Der er tale om en klar administrativ forenkling.

Det bemærkes, at der i forslag *k* om samlevere, jf. direktoratets og departementets model,stilles krav i overgangsordningen, som slet ikke kan administreres, idet samlevere ikke kan udskilles i medlemsregisteret. Det vil derfor i givet fald være nødvendigt at lave en anden overgangsordning, hvorefter alle samlevere, der er optaget inden ændrin-

gen, følger de hidtidige regler, således at et nuværende medlem, der ledigmelder sig om et par år, ikke kan blive afvist med henvisning til, at arbejdet i samleverens virksomhed mistede sin forsikringsmæssige værdi i 1988/89.

Økonomiske konsekvenser

Forslaget forventes stort set at være udgiftsneutralt.

OPHØR

Forslag 19

Kravet om, at en forpagtningsaftale skal være uopsigelig i 5 år fra begge sider, ændres således, at kravet om 5 års uopsigelighed kun skal gælde for bortforpagter.
Der henvises til pkt. 5.1.3. i kap. 5.

Vurdering

Når den selvstændige erhvervsdrivende har afskåret sig fra af egen drift at overtage virksomheden i en 5-årig periode, må ophøret anses for at være mere end midlertidigt. Det er ofte meget svært - og i visse brancher næsten umuligt - at få en forpagter til at binde sig for en periode på 5 år. Der kunne eventuelt fastsættes et mindre krav om uopsigelighed fra forpagters side, f.eks. 1 års uopsigelighed.

Administrative konsekvenser

Forslaget har ingen administrative konsekvenser.

Økonomiske konsekvenser

Forslaget skønnes at være udgiftsneutralt. På grund af de gældende regler er mange i dag nødt til at lukke virksomheden i stedet for at forpagte den bort. Medlemmerne bliver således alligevel ledige, og en arbejdsplads bliver nedlagt i stedet for at blive ført videre af en forpagter, hvilket øger ledigheden og udgifterne til dagpengesystemet.

Forslag 20

Et medlem, der driver selvstændig virksomhed sammen med sin ægtefælle, skal kunne udtræde af virksomheden med dagpengeret, hvis indtægten fra virksomheden ikke kan dække to beskedne arbejdsindtægter.

Der henvises til pkt. 5.1.4.2. i kap. 5.

6.3.2.

Vurdering

Efter de gældende regler skal et medlem, der ønsker at gå på dagpenge fra en ægtefælleviksomhed med ringe indtjening, godgøre, at medlemmets arbejdsfunktion er bortfaldet efter en driftsomlægning. Det er ofte umuligt for medlemmer fra små virksomheder at opfylde et sådant dokumentationskrav.

Der er derfor behov for at give en øget adgang til ægtefælleudtræden i de tilfælde, hvor virksomhedsindtægten er ringe.

Administrative konsekvenser

Det er som hovedregel ikke sværere at vurdere, om der er en ringe indtjening, end at vurdere om en arbejdsfunktion er bortfaldet. Forslaget har således ingen administrative konsekvenser.

Økonomiske konsekvenser

Forslaget må forventes at medføre en beskeden merudgift. Når merudgiften kun ventes at blive beskeden, skyldes det, at de gældende regler ofte tvinger begge ægtefæller til at ophøre.

BEREGNING AF DAGPENGE/EFTERLØN

Forslag 21

Et medlem, der inden for de seneste 5 år fra ophøret med selvstændig virksomhed har et egnet beregningsgrundlag som lønmodtager, kan vælge dette beregningsgrundlag, uanset hvor længe der er drevet selvstændig virksomhed.

Der henvises til pkt. 6.5.3. i kap. 5.

Vurdering

Et medlem, der inden for de seneste *5* år har haft lønmodtagerarbejde, kan godtgøre, hvilken lønmodtagerindtægt medlemmet mister ved at være ledig. Det må derfor være rimeligt, at medlemmet, der har haft initiativ og virkelyst til at drive selvstændig virksomhed i et par år, ikke er bundet til at få dagpenge beregnet af en beskeden eller negativ indtjening fra virksomheden.

Administrative konsekvenser

Forslaget har ingen mærkbare administrative konsekvenser, ud over at medlemmernes opmærksomhed skal henledes på, at der er alternative beregningsmuligheder.

Økonomiske konsekvenser

Forslaget må forventes kun at give en beskeden merudgift, idet forhøjelserne af enkelte medlemmers satser delvist vil blive modsvaret af, at visse medlemmer holder længere ud som selvstændige erhvervsdrivende, når beregningsreglerne ikke animerer dem til at stoppe tidligt.

Forslag 22

Den dagpengegivende indkomst fra regnskabsår bør tillægges samme reguleringer, som tillægges dagpengegivende indtægter fra lønmodtagerarbejde, der er afsluttet på den dato, hvor den selvstændiges regnskab udløber. Det foreslås som alternativ, at der foretages en regulering i lighed med reguleringen ved sygedagpengeberegning.

Der henvises til pkt. 6.5.1. i kap. 5.

Vurdering

Hvis dagpenge skal beregnes på baggrund af lønmodtagerarbejde, der f.eks. er afsluttet for fire år siden, tillægges beregningsgrundlaget de reguleringer, som dagpengemodtagere har fået i løbet af de seneste fire år. Hvis en selvstændig erhvervsdrivende vælger at få dagpengene beregnet på grundlag af et fire år gammelt regnskabsår, tillægges ingen reguleringer. Denne forskelsbehandling af indtægter som selvstændig erhvervsdrivende og som lønmodtager virker urimelig og uforståelig for de ledige. Forslaget tilsigter en ligestilling mellem de selvstændige erhvervsdrivende og lønmodtagerne.

Administrative konsekvenser

Der skal foretages en regulering af de enkelte beregningsår, som vil give kasserne en beskeden administrativ byrde.

Økonomiske konsekvenser

Forslaget vil betyde en merudgift, der er svær at opgøre på baggrund af de nuværende lediges beregningsgrundlag, idet medlemmerne i en vis udstrækning ville have valgt andre år, hvis der havde været en reguleringsmulighed.

6.3.2.

Forslag 23

Et medlem, der skal have beregnet dagpenge på grundlag af indtægt fra en enkeltmandsvirksomhed, kan vælge mellem at få beregningen foretaget på grundlag af det revisorattesterede opgørelsesskema eller virksomhedens overskud ifølge skattevæsenets årsopgørelser.

Der henvises til pkt. 6.4.3. i kap. 5.

Vurdering

I over halvdelen af de sager, hvor dagpengeberegning skal ske på grundlag af indtægter fra enkeltmandsvirksomheder, vil virksomhedsoverskuddet fra skattevæsenets årsopgørelser give medlemmet den samme dagpengesats, som medlemmet vil få efter de nugældende regler ved brug af revisorattesteret opgørelsesskema. Hvis medlemmerne derfor får mulighed for at vælge en beregning alene på baggrund af årsopgørelsernes virksomhedsoverskud, vil medlemmerne i mange tilfælde kunne spare tid og penge til revisorbistand.

Administrative konsekvenser

Der er ingen administrative konsekvenser for kasserne ud over at informere om den alternative beregningsmetode.

Økonomiske konsekvenser

Forslaget er udgiftsneutralt.

SELVFORSKYLDT ARBEJDSOPHØR

Forslag *2k*

Praksis vedrørende karantæne i forbindelse med ophør lempes, således at flere ophørsgrunde anses for fyldestgørende i arbejdsløshedsforsikringslovens forstand. Samtidig fastsættes en rimelig indtægtsgrænse til vurdering af, om indtægten fra virksomheden har været en fyldestgørende grund til at ophøre.

Der henvises til pkt. 8.2.3. i kap. 5.

Vurdering

Den restriktive praksis ved vurderingen af, om medlemmet har haft en fyldestgørende grund til at ophøre, er ikke forenelig med de vurderinger, medlemmerne møder uden for

forsikringssystemet. I mange tilfælde har revisorer og banker rådet eller tvunget medlemmet til at ophøre, hvorefter medlemmet får karantæne for ophør uden fyldestgørende grund. Det er ikke en holdbar praksis for forsikringssystemet.

Administrative konsekvenser

Nye retningslinier vil ikke medføre nogen administrativ byrde i forbindelse med vurderingerne. Forslaget vil til gengæld nedbringe antallet af klagesager markant, og det vil betyde en klar administrativ lettelse for både kasserne og direktoratet.

Økonomiske konsekvenser

Forslaget vil betyde en merudgift, der er afhængig af, hvor gennemgribende justeringer der foretages.

EFTERLØN

Forslag 25

200-timers-reglen skal også gælde for kontinuerligt arbejde ved selvstændig virksomhed.

Forslaget vil kræve lovbestemmelse i arbejdsløshedsforsikringslovens kapitel om efterløn.

Der henvises til pkt. 7.3. i kap. 5.

Vurdering

Ifølge praksis er det ikke muligt at have kontinuerlig selvstændig virksomhed som efterlønsmodtager, selv om arbejdet holdes inden for 200-timers-reglens grænser. Denne praksis skyldes ifølge direktoratet kontrolproblemer. Det kan ikke være rigtigt, at lovens muligheder for som efterlønsmodtager at arbejde 200 timer om året skal bortfalde på grund af kontrolproblemer. Forslaget tilsigter at ligestille arbejde som selvstændig erhvervsdrivende med arbejde som lønmodtager.

Administrative konsekvenser

Forslaget har ingen væsentlige administrative konsekvenser for kasserne og direktoratet.

Økonomiske konsekvenser

Forslaget har ingen økonomiske konsekvenser.

6AA.

FERIEDAGPENGE

Forslag 26

Der indføres en ret til feriedagpenge for selvstændige, som i hele det forudgående optjeningsår har haft status som lønmodtagere eller har været fuldt ledige, og som ikke har optjent fuld ret til feriegodtgørelse eller løn under ferie i det pågældende optjeningsår.

Der henvises til pkt. 9.3.. i kap. 5.

Vurdering

Medlemmer, der på grund af ledighed ikke har fået optjent feriegodtgørelse, er dårligere stillet, hvis de påbegynder selvstændig virksomhed, end hvis de påbegynder lønmodtagerarbejde. Lønmodtageren har mulighed for at få feriedagpenge, mens den selvstændige erhvervsdrivende, der er i arbejde, aldrig har ret til feriedagpenge. Denne forskelsbehandling er uforståelig for den nyetablerede selvstændige erhvervsdrivende. Forslaget tilsigter at ligestille selvstændige erhvervsdrivende med lønmodtagere.

Administrative konsekvenser

Forslaget vil give yderligere arbejde til kasserne, da der vil komme flere udbetalinger af feriedagpenge.

Økonomiske konsekvenser

Forslaget vil medføre en mindre merudgift, som er svær at anslå, da det er usikkert, i hvilket omfang de nyetablerede selvstændige vil gøre brug af muligheden for at holde ferie med feriedagpenge.

4. DANAs modelforslag

4.1. Indledning

Det har under hele udvalgsarbejdet været DANA's sigte, at arbejdsløshedsforsikringen for selvstændige skulle nærme sig ordningen for lønmodtagere i praktisk muligt omfang.

DANA har haft dette udgangspunkt på baggrund af en opfattelse af, at ordningen for lønmodtagere repræsenterer et veludbygget og velfungerende system til sikring ved ledighed mv.

DANA ville finde det uhensigtsmæssigt at stille forslag om ændringer i ordningen for de selvstændige erhvervsdrivende, der på afgørende måde ville bryde med den lange og værdifulde tradition, som dansk arbejdsløshedsforsikring repræsenterer og er kendt for - også internationalt.

Derfor har DANA's deltagelse i udvalgsarbejdet været kendetegnet ved bestræbelser på at påpege behovet for justeringer af den gældende ordning og, i enkelte tilfælde, at stille eller tilslutte sig forslag om mere gennemgribende ændringer, hvor dette har været påkrævet og muligt inden for rammerne af det bestående arbejdsløshedsforsikringssystem.

I enkelte tilfælde har DANA ment, at det - for at nå målet om relativ ligestilling med lønmodtagerne - har været nødvendigt at gå uden for rammerne af det bestående system for arbejdsløshedsforsikring.

Dette gælder forslagene om minimumssats og kombinationsforsikring.

Endvidere gælder dette forslaget om bortfald af karantæne ved ophør. Forslaget herom skal ses på baggrund af, at det næppe ved selvstændiges ophør med virksomhed vil være muligt at opstille "rimelige" regler for kassernes idømmelse af karantæne. Dette hænger naturligvis sammen med den dobbelte problemstilling af ambivalent karakter, nemlig den, at selvstændige i teorien suverænt er "herre over deres egen situation", men at de i praksis ingenlunde er det i mangfoldige tilfælde.

Hvad angår de øvrige forslag skulle det på baggrund af foranstående være unødvendigt med detaljerede begrundelser for forslagenes baggrund og indhold. Generelt kan dog nævnes, at forslagene har deres udspring i DANA's over 11-årige erfaring inden for sagsbehandling under ordningen for de selvstændige erhvervsdrivende.

Hvad angår sammenhængen i DANA's modelforslag er det naturligvis vigtigt, at de forskellige forslag har en sådan indbyrdes harmoni og samklang med den del af ordningen, som forbliver uændret, at der fremkommer en samlet arbejdsløshedsforsikring for de selvstændige, der såvel i enkeltstående situationer som totalt set, kommer til at virke administrativt fordelagtigt for kasserne og direktoratet samt rimeligt og forståeligt for medlemmerne (borgerne).

Det er DANA's opfattelse, at den her fremlagte model vil komme til at fungere på denne måde.

6.4.2.

4.2. Forslag

DANA kan fuldt ud tilslutte sig følgende enkeltforslag i direktoratets og departementets forslag til en sammenhængende model:

1, 2, 3, 5, 6, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 og 17.

For så vidt angår forslag 4 vedrørende samlevere, finder DANA, at den gældende ordning, der er indeholdt i direktoratets vejledende retninglinier af 30. marts 1988, har fungeret tilfredsstillende. Kassen anbefaler derfor uændrede regler på dette punkt.

For så vidt angår forslag 7 vedrørende ansatte, der har aktier eller anparter i virksomheden, kan DANA tilslutte sig de fleste af elementerne i det tilsvarende forslag i kapitel 5, men DANA finder ikke at kunne anbefale opstilling af faste procentgrænser.

For så vidt angår forslag 8 vedrørende administrerende direktører, er det DANA's opfattelse, at den gældende ordning er både rimelig og hensigtsmæssig. Der er på dette punkt overhovedet ingen problemer med de gældende regler, hvorfor DANA finder, at der ikke er behov for en ændring af reglerne.

DANA er endvidere enig i en del af de forslag, der er indeholdt i ASE's modelforslag, og som har været enten stillet eller støttet af arbejdsløshedskasserne for selvstændige under drøftelserne i kap. 5. Det drejer sig om forslagene 20, 22, 25 og 26.

DANA's forslag til en sammenhængende model omfatter endvidere følgende enkeltforslag:

Forslag 27

I ophørsreglerne gives der kasserne en generel adgang til at dispensere fra kravet om 5 års gensidig uopsigelighed ved bortforpagtning.

Der henvises til pkt. 5.1.3. i kap. 5.

Vurdering

Der er behov for at kunne dispensere fra 5-års-kravet i tilfælde, hvor det er umuligt eller økonomisk byrdefuldt at opnå en aftale for 5 år. Behovet for dispensation ville blive mindre, såfremt 5-års-kravet alene skulle gælde for bortforpagter.

Administrative konsekvenser

Forslaget vil give kasserne et mindre merarbejde, der vil blive reduceret, hvis 5-års-kravet kun skal gælde for bortforpagteren.

Økonomiske konsekvenser

Der vil formentlig blive tale om en mindre merudgift.

BILAG I

KATALOG OVER SAMTLIGE DRØFTEDE FORSLAG I KAPITEL 5

BEGREBET SELVSTÆNDIG VIRKSOMHED - (pkt. 2.)

Generelt - (pkt. 2.I., 2.2. og 2.3.)	**pkt.**
1. Generel definition. Selvstændighedsbegrebet formuleres i en bekendtgørelse med angivelse af de relevante kriterier. Behovet for en afgrænsning skyldes navnlig de særlige dokumentationskrav og beregningsregler som er forbundet med selvstændig erhvervsudøvelse.	2.1.3.
2. Undladelse af en generel definition. Definitionen undlades, idet der ikke bør være knyttet nogen umiddelbar retsvirkning til begrebsdannelsen og alene misbrug bør kunne føre til særlige regler for selvstændige i tilfælde af ledighed. Optagelse i forsikringen baseres i stedet på det overordnede begreb "erhvervsarbejde".	2.1.4
3. Påbegyndelsestidspunktet for udøvelse af selvstændig virksomhed skal fastlægges af hensyn til optagelse, overflytning og arbejdskravet.	2.2.3.
4. Etableringsforanstaltninger til påbegyndelse af selvstændig virksomhed bør ikke hindre et medlem i at stå til rådighed for arbejdsmarkedet.	2.2.4.
5. Væsentlighedskriterium indføjes i arbejdsløshedsforsikringslovens § 41, stk. 1, nr. 3 d. Vedrørende spørgsmålet om det hensigtsmæssige i et særligt kapitel i arbejdsløshedsforsikringsloven om selvstændige, se kap. 4, pkt. 4 (konklusion) og indledningen til kap. 6.	2.3.3.
6. Væsentlighedskriterium indføjes i arbejdsløshedsforsikringslovens § 55.	2.3.4.

Medarbejdende ægtefæller - (pkt. 2.4.)

7. En medarbejdende ægtefælle behandles efter individualprincippet, dvs. ud fra sine egne økonomiske forhold og uden hensyn til ægtefællens status.	2.4.3.
8. En medarbejdende ægtefælle, der som én blandt mange er ansat på sædvanlige lønvilkår i en underordnet stilling i en virksomhed, der drives delvist for ægtefællens regning og risiko i kompagniskab med ikke-nærtstående, anses som lønmodtager.	2.4.3.
9. Et medlem, der i væsentligt omfang er beskæftiget i den af ægtefællen drevne virksomhed, anses altid som selvstændig erhvervsdrivende. Der indføjes en hjemmel hertil i arbejdsløshedsforsikringsloven, se forslag 2 i kap. 6.	2.4.3.

BILAG

Samlevere - (pkt. 2.5.)	**pkt.**
10. Samlevere sidestilles med ægtefæller (husstandsprincippet).	2.5.3.
11. Definition af samlevere.	2.5.3.
12. Et medlem, der erklærer at være samlever ifølge definition og er beskæftiget i sin samlevers virksomhed, behandles som en medarbejdende ægtefælle.	2.5.3.
13. Samlevere behandles efter individualprincippet, men dagpengeretten begrænses ud fra rådighedsbetragtninger.	2.5.3.

Aktie/anparter - (pkt. 2.6.)	
\k. Et medlem, der direkte eller indirekte har en afgørende indflydelse på det selskab, hvori medlemmet er ansat, anses for selvstændig erhvervsdrivende.	2.6.3.
15. Der indføres i bekendtgørelsesform faste kriterier for, hvornår et medlem anses for at have en afgørende indflydelse på det selskab, hvori medlemmet er ansat (skævdeling).	2.6.3.
16. Udvidelse af personkredsen "nærmeste familie".	2.6.3.
17. Faste kriterier ved indflydelse via selskabskonstruktioner, jf. forslag 15.	2.6.3.
18. Faste kriterier ved personligt samvirke mellem kapitalindehavere (ligedeling).	2.6.3.

Administrerende direktører - (pkt. 2.7.)	
19. Administrerende direktører, der efter de fastsatte kriterier ikke anses for selvstændige, optages i en arbejdsløshedskasse for lønmodtagere.	2.7.3.
20. Administrerende direktører, der er anmeldt til Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, optages i en arbejdsløshedskasse for selvstændige.	2.7.3.
21. Administrerende direktører kan vælge, om de vil stå i en arbejdsløshedskasse for selvstændige eller for lønmodtagere.	2.7.3.

Bestyrelsesmedlemmer - (pkt. 2.8.) (Udvalget har drøftet retsstillingen - uden at fremsætte konkrete forslag).	
22. Medarbejdervalgte bestyrelsesmedlemmer anses for lønmodtagere.	2.8.
23. Bestyrelsesmedlemmer, der i øvrigt udfører lønmodtagerarbejde i en virksomhed, der domineres af en hovedaktionær, anses for lønmodtagere.	2.8.

	pkt.
24. Arbejdende, honorerede bestyrelsesformænd, der ikke er indehavere af kapital i selskabet, behandles som administrerende direktører, jf. forslag nr. 19, 20 og 21.	2.8.

Freelance-beskæftigelse - (pkt. 2.9.)

25. Definition af begrebet "freelance" er uden betydning for sondringen mellem lønarbejde og selvstændig virksomhed. Der bør i vejledningen til en optagelsesbekendtgørelse søges opstillet særlige, vejledende retningslinier for freelance-beskæftigelse.	2.9.3.
26. Det bør overvejes, om det ved en ændring af vedtægterne i arbejdsløshedskasser med mange freelance-beskæftigede, kan sikres, at medlemmer, der ikke klart fremtræder som selvstændige, kan bevare tilknytningen til den lønmodtagerkasse, inden for hvis faglige område de traditionelt hører til.	2.9.4.
27. Medlemmer, der inden for samme faglige område har erhvervsarbejde, der sædvanligvis eller traditionelt udføres sideløbende eller vekslende som lønarbejde og selvstændig virksomhed som bibeskæftigelse, kan under ledighed fra lønmodtagerarbejdet medregne timer ved bibeskæftigelsen til opfyldelse af arbejdskravet.	2.9.5.
28. Som forslag 27, men med krav om løbende rådighedsvurderinger.	2.9.5.

BIBESKÆFTIGELSE - (pkt. 3.)

29. Det skærpede arbejdskrav ophæves og erstattes af en løbende rådighedskontrol.	3.3.
30. Under ledighed med dagpengeret kan bibeskæftigelse medregnes til opfyldelse af arbejdskravet i § *55.*	3.4.

FORSIKRINGSKATEGORIER - (pkt. fr.)

31. Der indføres deltidsforsikring for selvstændige.	4.1.3.
32. Der indføres en kombinationsforsikring for medlemmer, der i væsentligt omfang har såvel lønarbejde som selvstændig virksomhed.	4.2.3.
33. Som forslag 32, men uden fiksering af den ugentlige arbejdstid.	4.2.3.
34. Som forslag 32, men begrænset til i et vist omfang at medregne såvel lønarbejde som selvstændig virksomhed ved opgørelsen af arbejdskravet (§§ 55, 72) og ved dagpengeberegningen (§ 51).	4.2.3.
35. Der indføres en gradueret forsikring med variable medlemsbidrag og faste dagpengesatser.	4.3.2.

BILAG

OPHØR MED SELVSTÆNDIG VIRKSOMHED - (pkt. *5.)*

Ophør mere end midlertidigt	**pkt.**
36. Lempelse af dokumentationskravene ved overdragelse og lukning.	5.1.2.
37. Lempelse af periodekravet ved bortforpagtning.	5.1.3.
38. Kasserne for selvstændige skal kunne dispensere fra periodekravene inden for forpagtning i restaurationsbranchen, se forslag 27 i kap. 6.	
39. Udvidelse og lempelse af reglerne for ægtefælleudtræden.	5.1.4.
40. Ægtefælleudtræden anerkendes ved overgang til efterløn.	5.1.4.1.
41. Lav indtjening anerkendes som ophørsgrund.	5.1.4.2.
42. Lempelse af ophørskravene ved samlivsophævelse mellem ægtefæller.	5.1.4.3.
43. Deltidsarbejde som lønmodtager anerkendes som dokumentation for ægtefælleudtræden.	5.1.4.4.
44. § 5 i ophørsbekendtgørelsen erstattets af et "skærpet arbejdskrav".	5.1.4.5.
45. Afvikling af selvstændig virksomhed sidestilles med arbejde.	

Midlertidigt **ophør**

46. Der indføres ret til dagpenge, når virksomhedsudøvelsen er midlertidigt afskåret på grund af ekstraordinære begivenheder og medlemmets væsentligste indtægtsgrundlag er bortfaldet.	5.2.3.
47. Som forslag 46, men med krav til længden af det midlertidige ophør.	5.2.5.

BEREGNINGSREGLER - **(pkt.** 6.)

48. Der indføres faste satser, hvor størrelsen afhænger af den periode, hvori medlemmet har arbejdet og været forsikret som selvstændig erhvervsdrivende.	6.2.
49. Der fastsættes en generel mindstesats for selvstændige, der ophører efter at have drevet selvstændig virksomhed i mindst 3 fulde regnskabsår.	6.3.
50. Som forslag 49, men også for selvstændige, der har drevet virksomhed i mindre end 3 år.	6.3.
51. Som beregningsgrundlag anvendes virksomhedens skattemæssige overskud, som det fremgår af skattevæsenets årsopgørelser eller selskabsskatteopgørelser.	6.4.2.

		pkt.
52.	Valgmulighed mellem at anvende de gældende regler eller et beregningsgrundlag, der tager udgangspunkt i medlemmets eller selskabets skattemæssige overskud.	6.4.3.
53.	Der tages udgangspunkt i selskabets eller virksomhedens driftsøkonomiske regnskab.	6.4.4.
54.	Det nugældende beregningsgrundlag pristalsreguleres.	6.5.1.
55.	Det nugældende beregningsgrundlag kan under visse betingelser udvides med lønindtægter.	6.5.2.
56.	Spørgsmålet om justering af enkelte poster i det nugældende beregningsgrundlag, jf. virksomhedsskatteordningen.	6.5.2.
57.	Perioden for beregningsgrundlaget (5 år) fastholdes, men medlemmet skal i denne periode altid kunne bruge et eventuelt lønarbejde som beregningsgrundlag.	6.5.3.
58.	Grænsen for, hvornår beregningen skal ske på grundlag af indtægten fra den selvstændige virksomhed ændres fra 2 til 3 hele regnskabsår. (Medlemmet bevarer retten til at få beregnet på grundlag af tidligere lønindtægt).	6.5.4.
59.	Arbejdsløshedskasserne får mulighed for at dispensere fra kravet om revisorattestation ved beregning, se forslag 15 i kap. 6.	
60.	En arbejdsløshedskasse for selvstændige hæfter for fejludbetalinger fra lønmodtagerkasser på grund af forkert beregningsgrundlag som selvstændige, hidrørende fra en arbejdsløshedskasse for selvstændige, se forslag 15 i kap. 6.	

EFTERLØN - (pkt. 7.)

61.	Ægtefælleudtræden anerkendes ved overgang til efterløn, se forslag 40.	7.2.
62.	Reglerne om bortforpagtning som ophørsgrund skærpes ved overgang til efterløn.	7.2.
63.	Kontinuerlig selvstændig virksomhed tillades inden for 200-timers-begrænsningen.	7.3.
64.	Medlemmet kan fortsætte sin selvstændige bibeskæftigelse ved overgang til efterløn inden for 200-timers-begrænsningen.	7.3.

KARANTÆNE VED SELVFORSKYLDT LEDIGHED (pkt. 8.)

65.	Selvstændige får aldrig karantæne, men senere indtræden af dagpengeret (§ 53).	8.2.

BILAG

		pkt.
66.	Selvstændige får altid karantæne i 5 uger, men uden genoptagelsesvirkning (obligatorisk karenstid).	8.3.
67.	Som forslag 66, men kun karantæne i 2 uger.	8.3.
68.	Lempelse af gældende regler/praksis for tildeling af karantæne.	8.4.
69.	Karantæne tildeles afhængig af medlemsanciennitet.	8.5.

FERIEDAGPENGE - **(pkt.** 9.)

70.	Der indføres en begrænset ret til feriedagpenge for selvstændige.	9.3.

(