

SOCIALMINISTERIET

BETÆNKNING

fra

Udvalget om de mindre  
selvstændige erhvervsdrivende  
og den sociale lovgivning

*Det administrative bibliotek*

Slotsholmsgade 12  
1216 København K

BETÆNKNING NR. 1103

April 1987



trykt på genbrugspapir

**ISBN 87-503-6732-3**  
Stougaard Jensen/København  
So 00-20-bet.

## INDHOLDSFORTEGNELSE

Side

### **Kapitel 1. Indledning.**

- 1.1. Udvalgets kommissorium og sammensætning . . . . . 3
- 1.2. Udvalgets arbejde..... 5

### **Kapitel 2. Resumé..... 8**

### **Kapitel 3. De selvstændiges særlige problemer i relation til sociallovgivningen i vid betydning.**

- 3.1. Indledning..... 15
- 3.2. Den selvstændiges kendskab til reglerne i social- og arbejdsmarkedslovgivningen . . . . . 16
- 3.3. Hvorledes opfatter den selvstændige erhvervsdrivende sociallovgivningen og de sociale myndigheder? 17
- 3.4. Er den eksisterende information om de regler, der gælder for selvstændige erhvervsdrivende, herunder om den selvstændiges særlige situation, tilstrækkelig tydelig og omfattende?..... 18
- 3.5. Social- og sundhedsforvaltningen og den selvstændige 20
- 3.6. Arbejdsløshedskasserne og den selvstændige . . . . . 22
- 3.7. Bør der udarbejdes et særligt regelsæt for selvstændige erhvervsdrivende?..... 24

### **Kapitel 4. Problemer i den gældende lovgivning og forslag til løsning af problemerne..... 27**

- 4.1. Syge- og barseldagpenge..... 28
- 4.2. Social pension..... 34
- 4.3. Delpension..... 36
- 4.4. Kontanthjælp..... 37
- 4.5. Arbejdsskadeforsikring..... 43
- 4.6. Arbejdsløshedsdagpenge..... 46
- 4.7. Efterløn..... 52
- 4.8. Medarbejdende ægtefæller..... 55

**Kapitel 5. Etablering af særlige ordninger for de selvstændige  
erhvervsdrivende?**

<b>5.1.</b> Udgangspunkt for overvejelserne .....	58
5.2. Forskelle mellem grupperne .....	59
5.3. Krav eller ønsker til det sociale system .....	60
5.4. Hvilke sociale begivenheder skal dækkes? .....	62
5.5. Løsningsmuligheder .....	63

## Kapitel 1

### Indledning

#### 1.1. Udvalgets kommissorium og sammensætning.

Udvalget blev nedsat af socialministeren den 19. september 1985 med følgende kommissorium:

"Den sociale lovgivning i Danmark gælder for hele befolkningen - herunder også for de mindre selvstændige erhvervsdrivende.

På grund af de mindre selvstændiges særlige erhvervsmæssige situation kan der imidlertid herske en vis usikkerhed om, hvorledes sociallovgivningen i praksis virker for denne gruppe.

Denne usikkerhed kan bevirke, at mange viger tilbage fra at starte egen virksomhed.

For at få klarlagt både hvordan reglerne anvendes, og hvordan de opfattes, har socialministeren besluttet at nedsætte et udvalg om de mindre selvstændige og den sociale lovgivning.

Udvalget har til opgave at beskrive de regler i den sociale lovgivning, der gælder for selvstændige.

Udvalget skal tillige redegøre for, hvorledes reglerne fungerer i praksis, og hvorledes disse opfattes af gruppen af mindre selvstændige erhvervsdrivende.

Herunder er det vigtigt, at udvalget undersøger og vurderer, om den allerede eksisterende information er tilstrækkelig tydelig og omfattende.

De mindre selvstændige erhvervsdrivendes sociale situation bestemmes imidlertid ikke af regler alene.

Udvalget bør derfor foretage en bredere gennemgang og vurdering af de forhold, der betinger de mindre selvstændiges særlige situation.

Udvalgets arbejde forudsættes at foregå i den størst mulige åbenhed.

Udvalget kan derfor - som led i sit arbejde - informere og lægge spørgsmål og problemer ud til offentlig debat f.eks. gennem afholdelse af konferencer, udgivelse af debatoplæg m.v.

Udvalget kan tilkalde særligt sagkyndige eller andre til at deltage i drøftelser i udvalget, eventuelt således at der nedsættes arbejdsgrupper til behandlingen af specielle spørgsmål.

For ikke at begrænse udvalgets muligheder for at gennemgå og skabe debat om problemerne, er der ikke fastsat nogen tidsgrænse for udvalgsarbejdets afslutning."

Udvalget fik følgende sammensætning:

Medlemmer:

Kontorchef K.B. Andersen, De danske Landboforeninger.

Landsformand Lotte Andersen, Dansk Håndværks Kvinder.

Landskonsulent Poul Bentholt-Pedersen, Danske Husmandsforeninger.

Lektor, mag.art. Jacques Blum, (personligt udpeget).

Karen Bælum, De danske Landboforeningers Husholdningsudvalg.

Malermester Jes Christiansen, Håndværksrådet.

Afdelingschef Anders Dybdal, Sikringsstyrelsen.

Direktør Jan Hammerich, Butikshandelens Fællesråd.

Universitetslektor, lic.jur. Holger Hansen (som formand).

Kent Kirk, Danmarks Havfiskeriforening.

Kontorchef Finn Mortensen, Socialministeriet.

Fagforeningsformand Peter Sand Mortensen (personligt udpeget).

Fiskeskipper Gunner Rasmussen, næstformand i Dansk Fiskeriforening.

Socialrådgiver Hanne Reintoft (personligt udpeget).

Direktør Kirsten Svellø, Handelens Kvinder.

Afdelingschef Sys Thodén, Danske Husmandsforeningers Husholdningsudvalg.

Fiskeskipper Søren Hjorth afløste den 8. oktober 1986 fiskeskipper Gunner Rasmussen. Endvidere har kontorchef Birthe Frederiksen, Socialministeriet, fuldmægtig Inge Christoffersen, Arbejdsministeriet, fuldmægtig Peter Loft og fuldmægtig Helle Pallesen, begge Skattedepartementet, deltaget i nogle af udvalgets møder.

Sekretariatsfunktionen er varetaget af fuldmægtig Ilse Dickmeiss, Socialministeriet og fuldmægtig Iwan Nørlov, Socialministeriet. Sidstnævnte blev den 1. marts 1986 afløst af fuldmægtig Leif Sondrup, Socialministeriet.

Skrivning af manuskript er forestået af assistent Kirsten Hemmingsen. Herudover har assistent Ina Kristensen og assistent Lizette Melsted ydet praktisk bistand under udvalgets arbejde.

## **1.2. Udvalgets arbejde.**

Udvalget har som den første del af sit arbejde udarbejdet en håndbog om "Sociallovgivningen og den selvstændige erhvervsdrivende - Gennemgang af regler og praksis".

Håndbogen beskriver de regler i social- og arbejdsmarkedslovgivningen, som gælder for selvstændige erhvervsdrivende og redegør for, hvorledes disse regler fungerer i praksis.

Håndbogen skal bl.a. ses som et udtryk for, at udvalget ikke finder, at den allerede eksisterende information er tilstrækkelig tydelig og omfattende.

Håndbogen vil derfor bl.a. blive sendt til de selvstændiges organisationer som et arbejdsredskab for rådgiverne i deres vejlednings- og rådgivningsvirksomhed.

For at få inspiration til det videre arbejde afholdt udvalget den 2k. november 1986 en konference om erfaringer fra arbejdet med de mindre selvstændige erhvervsdrivendes særlige problemer. I konferencen deltog bl.a. repræsentanter fra de selvstændiges organisationer, embedsmænd fra såvel lokale som centrale myndigheder, forskningsinstitutioner, pressen samt særligt interesserede.

Resultatet af konferencens forløb er gengivet i en rapport, som er sendt til konferencedeltagerne.

Håndbogen om sociallovgivningen og den afholdte konference er indgået som væsentlige elementer i udvalgets videre arbejde, der har dannet grundlag for udarbejdelsen af denne rapport. I rapporten er der foretaget en bredere undersøgelse af de forhold, der betinger de mindre selvstændige erhvervsdrivendes særlige situation til sociallovgivningen m.v.

Udvalget har afholdt i alt 11 møder.

Med afgivelsen af nærværende rapport anser udvalget sit arbejde for afsluttet.

Den 8. april 1987





## Kapitel 2

### Resumé

[ Kapitel 3 beskrives de særlige problemer, som selvstændige har i relation til social- og arbejdsmarkedslovgivningen.

Indledningsvis påpeger udvalget, at de eksisterende regler ikke i tilstrækkeligt omfang er afpasset efter de mindre selvstændiges forhold.

1 afsnit 3.2. redegøres for de selvstændiges kendskab til reglerne og baggrunden for, at mange selvstændige har svært ved at få et samlet overblik over de regler, der gælder for denne gruppe.

Afsnit 3.3. beskriver, hvorledes den selvstændige erhvervsdrivende opfatter sociallovgivningen og de sociale myndigheder. Udvalget peger på, at mange kommuner har den erfaring, at den selvstændige har en indbygget skepsis mod at henvende sig til social- og sundhedsforvaltningerne, og at dette givetvis kan hænge sammen med nedarvede opfattelser hos den selvstændige.

I afsnit 3.4. gengives udvalgets vurdering af, at der er behov for en bedre information om såvel de regler, der gælder for de selvstændige som om de forhold, der betinger de mindre selvstændiges situation.

Det nævnes også, at organisationerne bør yde deres bidrag til at forbedre de selvstændiges indsigt i social- og arbejdsmarkedslovgivningen, og herunder ikke mindst bør informere om nødvendigheden af, at den selvstændige i tide henvender sig til social- og sundhedsforvaltningen med henblik på en orientering om de muligheder, som kan tilbydes den selvstændige i medfør af lovgivningen.

I afsnit 3.5. siger udvalget, at "praktikerne" i social- og sundhedsforvaltningerne i kommuner og amter ofte har vanskeligt ved at overskue og administrere de ofte komplicerede regler, der gælder for selvstændige.

Det nævnes, at baggrunden ikke mindst er, at der ikke i tilstrækkeligt omfang findes regler, der specielt er møntet på selvstændige, og at de enkelte sager derfor ofte må afgøres ud fra et skøn og gældende praksis på området.

Udvalget finder, at en kvalificeret og tilstrækkelig rådgivning forudsætter, at sagsbehandlerne får en større indsigt i de særlige forhold, der kendetegner den selvstændiges situation, at der er behov for en bedre uddannelse, herunder ikke mindst i regnskab m.v., for de medarbejdere, som arbejder med de selvstændiges problemer.

Afsnit 3.6. beskriver, hvorledes den selvstændige opfatter arbejdsløshedsforsikringssystemet. Udvalget finder, at der er behov for en bedre information om, hvad forsikringen indebærer, da en selvstændig ofte vil opleve en skuffelse og bitterhed den dag, det måske viser sig, at medlemskabet ikke indebar det sikkerhedsnet, som den selvstændige havde troet.

Det fremhæves, at det kan være vanskeligt at administrere reglerne for de medlemmer, der både har beskæftigelse som selvstændig erhvervsdrivende og arbejde som lønmodtagere.

Med henblik på at skabe den fornødne klarhed og sammenhæng i de regler, der gælder for henholdsvis lønmodtagere og selvstændige, understreges vigtigheden af, at lønmodtagerkasserne også inddrages i den fremtidige udarbejdelse af de regler, der gælder for selvstændiges ret til arbejdsløshedsdagpenge og efterløn.

Afsnit 3.7. redegør for udvalgets synspunkter om behovet for et særligt regelsæt for selvstændige erhvervsdrivende.

Der peges bl.a. på, at social- og arbejdsmarkedslovgivningen i vidt omfang er afpasset efter lønmodtagernes situation. Reglerne er almindeligvis udarbejdet med udgangspunkt i, at hjælpen ikke må virke som en virksomhedsstøtte, hvilket indebærer, at der er en række situationer, hvor den selvstændige ikke har mulighed for at få

bistand. Dette er baggrunden for, at en overvejende del af udvalget finder, at der er behov for et regelsæt, der giver de selvstændige mulighed for at oppebære en minimumsydelse, som kan afhjælpe de akutte problemer, som i en overgangsperiode kan opstå ved f.eks. sygdom eller arbejdsløshed.

I kapitel fr.1. gennemgår udvalget de regler i dagpengeloven, der gælder for selvstændiges ret til syge- og barseldagpenge.

I afsnit fr.1.1. peger adskillige af udvalgets medlemmer på, at en reel ligestilling med lønmodtageren forudsætter, at den selvstændiges egenperiode nedsættes til 1 uge. Andre af udvalgets medlemmer finder, at der i stedet bør gøres en større indsats for at informere de selvstændige om den frivillige sikring, samt at det eventuelt kunne overvejes at indføre en ordning, hvorved den selvstændige automatisk blev medlem af denne sikring. Disse medlemmer har endvidere peget på, at en øget informationsindsats også bør omfatte forsikringen for mindre arbejdsgivere.

Endelig er nævnt, at det eventuelt kunne overvejes at indføre en ordning for selvstændige, der svarer til de aftaler, der i medfør af dagpengelovens § 12 kan indgås mellem en arbejdsgiver og en lønmodtager.

I afsnit fr.1.2. konstaterer udvalget, at selvstændige i nogle tilfælde kan have sværere ved at få udbetalt barseldagpenge end lønmodtagere.

Det er fremhævet, at dette vil kunne afhjælpes ved at der gives mulighed for at få dækket udgiften til vikar under barselorloven, og ved at den medarbejdende ægtefælle sikres en mere selvstændig status.

Afsnit 4.1.3. gengiver udvalgets drøftelser om den indkomstopgørelse, der lægges til grund for beregningen af dagpenge til selvstændige.

Da dagpenge skal træde i stedet for et indtægtstab, ydes der ikke dagpenge, hvis der ikke kan konstateres et indtægtstab eller hvis tabet er ganske lille.

Udvalget peger på, at en selvstændigs indtægter ofte svinger mere end en lønmodtagers, og at dette kan indebære, at de udbetalte dagpenge ikke svarer til de reelle udgifter ved sygdom.

De uregelmæssige indtægtsforhold bevirker også, at den skønsmæssige indtægtsfastsættelse sjældnere finder anvendelse for selvstændige end for lønmodtagere.

Det er den overvejende opfattelse i udvalget, at indførelse af en eventuel minimumsydelse vil kunne afhjælpe de problemer, der i en overgangsperiode kan opstå i forbindelse med sygdom, og at en sådan ydelse ikke alene bør dække det konkrete indtægtstab, men også øvrige udgifter i forbindelse med en videreførelse af virksomheden.

I kapitel k.2. om social pension er der peget på, at praksis bør ændres i relation til udelukkelsesgrænsen for behovsbestemt førtidspension, således at renteudgifterne fratrækkes virksomhedens overskud, når forsørgelsesgrundlaget skal vurderes. Endvidere finder udvalget, at det ved bedømmelse af førtidspensionsansøgninger i højere grad bør være muligt at se bort fra, at ansøgeren i mindre omfang driver selvstændig virksomhed.

I kapitel 4.3. om delpension har udvalget givet udtryk for, at der ikke er grundlag for at foreslå ændringer af de nye regler. Spørgsmålet må indtil videre bero på praksis i de kommende ankesager.

I kapitel 4.4. om kontanthjælp foreslås, at praksis ændres således, at der f.eks. kan ydes kontanthjælp til landmænd, der har økonomiske problemer på grund af tørke. Det foreslås også, at det præciseres, at der kan ydes kontanthjælp til selvstændige, selv om virksomheden ikke er afhændet.

Beregningen af det hidtidige indtægtsniveau foreslås ændret, således at beregningen enten skal ske på baggrund af indtægtsforholdene i de seneste 2 regnskabsår eller skal ske på tilsvarende vis som ved beregning af arbejdsløshedsdagpengene. I tilknytning hertil er det også foreslået, at der fastsættes bindende regler for, hvorledes indtægtsniveauet skal beregnes.

Spørgsmålet om dækning af udgifter til vikar har også været rejst i forbindelse med drøftelserne om kontanthjælp. En løsning kunne være, at vikarudgiften skulle kunne dækkes uafhængigt af, om den samlede hjælp hermed overstiger det hidtidige indtægtsniveau.

I afsnit 4.5. om arbejdsskadeforsikring forslår udvalget, at det overvejes på ny at indføre en forsikring for selvstændige med stats-tilskud til præmien, hvor årsløn - og indtægtsgrænser ajourføres på baggrund af den almindelige prisudvikling. Ligesom anparts- og aktieselskaber bør enkeltmandsvirksomheder have mulighed for at forsikre sig mod en arbejdsskade.

Henset til de tidligere erfaringer med den daværende frivillige forsikring for selvstændige er det udvalgets opfattelse, at en ny ordning næppe kan blive bæredygtig, hvis den er frivillig, og at det derfor er mest hensigtsmæssigt, at spørgsmålet om at sikre en selvstændig mod en arbejdsskade tages op i forbindelse med overvejelserne om at etablere en ordning, der garanterer den selvstændige en minimumsydelse.

I kapitel 4.6. om arbejdsløshedspenge fremgår det, at det anses som et stort problem, at selvstændige ikke kan få dagpenge, når det midlertidigt er udelukket at drive virksomheden. Det foreslås derfor, at reglerne ændres, således at dagpenge kan udbetales i disse situationer.

Der er i udvalget peget på, at ægtefællerne, uanset om de har haft lønmodtagerarbejde eller været medarbejdende i virksomheden, har problemer med at få udbetalt dagpenge, når den anden ægtefælle (fortsat) driver selvstændig virksomhed. Det foreslås, at reglerne ændres/præciseres, således at arbejdsløshedskasserne kun i særlige tilfælde kan afslå at udbetale dagpenge.

Også for så vidt angår arbejdsløshedsdagpenge er det den overvejende opfattelse i udvalget, at der er behov for en minimumssats. Samtidig foreslås det, at beregningsgrundlaget skal kunne (pristals) reguleres.

Endelig er der peget på det store behov for at forenkle reglerne for bibeskæftigelse ved selvstændig virksomhed og i sammenhæng hermed at lempe reglerne om, at en arbejdsløshedskasse kan blive pålagt det økonomiske tab, hvis et af ankeorganerne senere ændrer kassens afgørelse.

I kapitel 4.7. om efterløn er der peget på, at det giver anledning til mange problemer, at den ene (medarbejdende) ægtefælle ikke kan gå på efterløn, hvis den anden ægtefælle fortsætter med at drive virksomheden. Reglerne herom foreslås derfor ændret.

I relation til 200 timers reglen foreslås det, at det bliver muligt i videre omfang at drive selvstændig virksomhed.

Kapitel 4.8. gennemgår den medarbejdende ægtefælles stilling i relation til skattelovgivningen og social- og arbejdsmarkedslovgivningen.

I afsnit 4.8.1. siger udvalget, at det er uheldigt, at det beløb, der er overført til en medarbejdende ægtefælle i medfør af skattelovgivningen, typisk bliver afgørende for beregningen af sociale ydelser.

Der er i udvalget foreslået, at den medarbejdende sikres en mere selvstændig status, således at den medarbejdende ægtefælle får et valg mellem enten at indgå en lønftale eller at blive partner.

I afsnit 4.8.2. nævnes at udvalget finder det ude af trit med samfundsudviklingen, at en medarbejdende ægtefælle, der søger om førtidspension, bedømmes i supplerende erhverv, hvis pågældende rent faktisk har været fuldtidsbeskæftiget.

I afsnit 4.8.3. foreslår udvalget, at der informeres om virkningen af, at en ægtefælle ikke er registreret som medarbejdende.

I kapitel 5 er det nærmere beskrevet, hvorledes der kunne etableres særlige ordninger, der kunne dække selvstændiges specielle behov for støtte.

I kapitlet er nærmere beskrevet baggrunden for overvejelserne, nemlig de forskelle der er mellem lønmodtageres og selvstændiges behov og forhold i øvrigt, når spørgsmålet om sociale ydeiser m.v. opstår.

Med udgangspunkt heri peges på de særlige krav eller ønsker, som selvstændige kan have til det sociale system. I tilknytning hertil er der også nævnt nogle synspunkter, som samfundet kan have om social sikkerhed for selvstændige.

På baggrund af eksempler på hvilke forhold, der bør kunne dækkes, har udvalget i kapitel 5.5. peget på løsningsmuligheder, der specielt tilgodeser selvstændiges særlige forhold i forbindelse med sociale ydelser.

I tilknytning hertil er der peget på en mulig vej til løsning af de særlige problemer. I forbindelse med en social begivenhed kunne der således udløses ret til en nærmere fastsat ydelse til dækning af udgiften såvel ved egen (families) forsørgelse som vedrørende virksomheden. Løsningen ville efter udvalgets opfattelse formentlig forudsætte en forsikringsordning, eventuel delvis statsfinansieret.



## Kapitel 3

### De selvstændiges særlige problemer i relation til sociallovgivningen i vid betydning.

#### 3.1. Indledning.

På en række områder inden for social- og arbejdsmarkedslovgivningen gælder der i princippet samme regler for lønmodtagere og selvstændige. Dette er f.eks. tilfældet i bistandsloven og lov om social pension.

På andre områder er der fastsat særlige regler for den selvstændige erhvervsdrivende. Dette gælder f.eks. i relation til den selvstændiges ret til sygedagpenge, delpension, arbejdsløshedsdagpenge og efterløn.

I håndbogen om "Sociallovgivningen og den selvstændige erhvervsdrivende - Gennemgang af regler og praksis" har udvalget beskrevet de regler i social- og arbejdsmarkedslovgivningen, som gælder for selvstændige erhvervsdrivende og redegjort for, hvorledes disse regler fungerer i praksis. Med udgangspunkt heri og i de erfaringer, som udvalget har indhøstet på konferencen om erfaringer fra arbejdet med de mindre selvstændige erhvervsdrivendes særlige sociale problemer er det udvalgets opfattelse, at de eksisterende regler ikke i tilstrækkeligt omfang er afpasset efter de mindre selvstændiges forhold.

Dette er bl.a. baggrunden for, at håndbogen vil blive sendt til de selvstændige organisationer som et arbejdsredskab for rådgiverne i deres vejlednings- og rådgivningsvirksomhed. Det er udvalgets håb, at organisationerne hermed får et arbejdsredskab, der skulle kunne give organisationerne et bedre grundlag for information og rådgivning om de selvstændiges rettigheder efter de beskrevne, gældende regler.

I det følgende redegøres for de generelle problemer, som udvalget finder gør sig gældende i relation til den selvstændige erhvervsdrivende og den sociale lovgivning i vid betydning.

Der redegøres for, hvorledes de mindre selvstændige opfatter reglerne og den bistand, de kan få i medfør af den sociale lovgivning. I

forbindelse med en bredere gennemgang og vurdering af de forhold, der betinger de mindre selvstændiges særlige situation, vurderes bl.a. de problemer, som social- og sundhedsforvaltningerne og arbejdsløshedskasserne har i relation til de selvstændige. Endelig rejses spørgsmål, om der er behov for et særligt regelsæt for selvstændige erhvervsdrivende.

### **3.2. Den selvstændiges kendskab til reglerne i social- og arbejdsmarkedslovgivningen.**

Det er udvalgets opfattelse, at mange selvstændige har svært ved at få et samlet overblik over de regler, der gælder for denne gruppe.

Dette kan skyldes, at der f.eks. ikke er fuld parallellitet mellem reglerne for lønmodtagere og for selvstændige. Da det typisk er lønmodtagerreglerne, der er velkendte i "offentligheden", får mange selvstændige måske den - fejlagtige - opfattelse, at det er de samme regler, der gælder for begge grupper. Dette kan medføre, at de selvstændige indstiller sig på, at lønmodtagerreglerne også gælder for dem, og eventuelt får falske forhåbninger om mulighederne for at kunne få økonomisk hjælp efter sociallovgivningen.

Vanskelighederne ved at overskue og forstå reglerne kan også skyldes, at der ikke er overensstemmelse mellem de - velkendte - skatteregler og reglerne for f.eks. arbejdsløshedsforsikringen. Efter det ene regelsæt kan en person således blive betragtet som lønmodtager, medens pågældende efter det andet regelsæt betragtes som selvstændig.

Endelig er der heller ikke nødvendigvis indbyrdes sammenhæng mellem reglerne i arbejdsmarkeds- og sociallovgivningen. Dette gælder f.eks. de regler, der gælder for den medarbejdende ægtefælle, hvis status kan variere, afhængigt af de regler, der gælder på det pågældende område.

Det er udvalgets opfattelse, at det ikke mindst er de ovennævnte faktorer, der er medvirkende til, at reglerne af selvstændige erhvervsdrivende, der har brug for bistand, kan anses for at være uforståelige, uoverskuelige og komplicerede.

Ikke mindst i relation til arbejdsløshedsforsikringen har de selvstændige vanskeligt ved at få den fornødne indsigt i de regler, der gælder. Reglerne ændres hyppigt, og sandsynligheden for, at de regler, der gjaldt på indmeldestidspunktet også gælder på det tidspunkt, hvor den pågældende skal bruge forsikringen, er ringe. Selv tænker den selvstændige ofte ikke på muligheden for at havne i en arbejdsløshedssituation, før - det være sig revisoren eller en anden - fortæller, at situationen nu er så alvorlig, at virksomheden må ophøre. Hyppigt er den selvstændige ikke klar over, at det f.eks. skal meddeles arbejdsløhedskassen, når der søges om pension, eller at det er en betingelse for at få arbejdsløshedsdagpenge, at den selvstændige møder op på arbejdsformidlingen for at stå til rådighed for arbejdsmarkedet.

### **3.3. Hvorledes opfatter den selvstændige erhvervsdrivende sociallovgivningen og de sociale myndigheder?**

Det er udvalgets opfattelse, hvilket konferencen bekræftede, at mange kommuner har den erfaring, at den selvstændige har en indbygget skepsis mod at henvende sig til socialforvaltningerne. Dette gælder ikke mindst de ældre selvstændige, der ofte føler en generel utryghed ved at henvende sig til det offentlige om social assistance.

Der er peget på, at dette givetvis kan hænge sammen med nedarvede opfattelser hos den selvstændige.

Et eksempel på en reaktion kan være: "Jeg er selvstændig, og jeg kan intet få af det offentlige i modsætning til lønmodtagerne, der altid får i pose og sæk."

Et eksempel på en reaktion fra en lønmodtager kan være: "Den selvstændige, der aldrig har betalt skat, kommer nu og skal tage de rettigheder, som lønmodtagerne gennem årtier møjsommeligt har opbygget og betalt."

Mange selvstændige kan heller ikke sige sig fri for at have en vis skepsis over for de mennesker, der ikke kan klare sig selv. De

selvstændige har en større tiltro til det frie initiativ end andre og føler derfor undertiden skam og mindreværd, hvis de har behov for offentlig bistand. Mange ligger fortsat under for den fordom, at hvis det går skævt, er det alene deres egen skyld.

Det betyder ofte en tilbageholdenhed med at henvende sig i tide. De tør ikke stå frem og sige: "Det går dårligt for mig." Dette kan bevirke, at virksomheden er kørt så langt ud, at der måske ikke længere er et indtægtsgrundlag, der giver ret til sociale ydelser.

Tilbageholdenheden med at henvende sig i tide hænger muligvis også sammen med en viden om, at udbetaling af sociale ydelser ofte er forbundet med kontrolforanstaltninger. Visheden om, at man kan blive mistænkeliggjort, kan i sig selv betyde, at den selvstændige ikke møder frem med den fornødne tillid og åbent lægger sine problemer på bordet.

#### **3.4. Er den eksisterende information om de regler, der gælder for selvstændige erhvervsdrivende, herunder om den selvstændiges særlige situation, tilstrækkelig tydelig og omfattende?**

Som nævnt i kapitel 1 vil udvalget udsende en håndbog om "Sociallovgivningen og den selvstændige erhvervsdrivende - Gennemgang af regler og praksis". Udsendelsen af denne håndbog er samtidig et udtryk for, at udvalget ikke finder, at den allerede eksisterende information er tilstrækkelig tydelig og omfattende.

Dette gælder både informationen om de regler, der gælder for de selvstændige og informationen om de forhold, der betinger de mindre selvstændiges særlige situation.

Forudsætningen for at kunne yde den fornødne hjælp er, at hjælpen gives i tide. Udvalget finder derfor, at det er vigtigt, at den selvstændige ligeledes informeres om nødvendigheden af at henvende sig i så god tid, at socialforvaltningen har mulighed for at danne sig et overblik over de muligheder, som kan tilbydes den selvstændige i medfør af lovgivningen.

Da f.eks. regnskabskonsulenterne og revisorerne ofte er de første, der erfarer, at en virksomhed går dårligt, er det udvalgets opfattelse, at såvel disse som organisationerne bør orienteres om det vigtige i, at en selvstændig i tide retter henvendelse til social- og sundhedsforvaltningerne, så den selvstændige kan få den fornødne vejledning og bistand.

Erfaringerne fra konferencen har bekræftet udvalget i, at den selvstændige som et supplement til bistandskontorerne kan have behov for at hente råd og vejledning om sociallovgivningen i de organisationer, som de føler sig knyttet til.

Landbo- og Husmandsforeningerne, Dansk erhvervsgartner- og erhvervsfrugtavlerforening oprettede i 1976 en konsulenttjeneste i erhvervs- og samfundsmæssig vejledning (ES-). ES-vejledningen står til rådighed for alle personer, der er beskæftiget indenfor jordbrug.

Der er i de nævnte organisationer ansat 4 konsulenter, der har denne ES-vejledning som deres hovedarbejdsområde.

Derudover er der ca. 140 konsulenter ansat i de lokale foreninger, primært økonomi- og husholdningskonsulenter, der har ES-vejledning som en del af deres arbejdsområde.

Et forsøg med gratis socialrådgivning i en landboforening i Aalborgområdet har ligeledes vist, at der er et behov for eksakt rådgivning inden for sociallovgivningen for landsmandsfamilier, og at denne rådgivning skal ske i form af et tilbud, der hvor landmændene i øvrigt henter råd og støtte, som f.eks. i landbo- og husmandsforeningerne.

Udvalget er dog samtidig opmærksomt på, at nogle selvstændige inden for f.eks. håndværk og handel muligvis kan nære en vis frygt for at rundkaste fabrikationshæmmeligheder til konkurrenter, og derfor måske vil vægre sig imod at anvende en konsulenttjeneste, der oprettes af organisationerne. Denne form for rådgivning vil derfor - som nævnt - alene kunne anvendes som et bindeled og et supplement til social- og sundhedsforvaltningerne.

Endelig finder udvalget anledning til at pege på, at der er behov for en øget oplysning om de særlige behov, som de mindre selvstændige erhvervsdrivende har. Det forhold, at der for selvstændige i mange tilfælde er sammenfald mellem bolig og arbejdssted afføder nogle andre problemer end sædvanligt i lønmodtagergruppen. Dette gælder ikke mindst i tilfælde af sygdom, ophævelse af samliv, enkestand m.v., hvor følgen kan blive, at den selvstændige må opgive såvel sin bolig som sin virksomhed, og dermed kan opleve en total ændring af sine hidtidige levevilkår.

Udvalget finder det derfor vigtigt, at der kan skabes en bedre forståelse i den øvrige befolkning for den selvstændiges situation og dermed også en bedre grobund for en vurdering af, hvorledes man bedst afhjælper de behov, der specielt kendetegner de mindre selvstændige.

Tilsvarende ønsker udvalget at pege på, at dette ligeledes gælder de opfattelser, der måtte trives i de selvstændiges grupper om lønmodtagernes muligheder for at få bistand fra offentlige myndigheder.

### 3.5. Social- og sundhedsforvaltningen og den selvstændige.

Konferencen understregede, at "praktikerne" i social- og sundhedsforvaltningerne i kommuner og amter ofte har vanskeligt ved at overskue og administrere de ofte komplicerede regler, der gælder for selvstændige.

Sagbehandlere i kommunerne er oftest socialrådgivere og socialformidlere. De er selv lønmodtagere og forvalter en lovgivning, der primært er udarbejdet for lønmodtagergruppen.

Mange sagsbehandlere er ikke uddannede i regnskabsvæsen. De har typisk ikke megen indsigt i virksomhedsdrift eller mulighed for at vurdere en virksomheds likviditet.

Det betyder også, at den selvstændige i mange tilfælde får en utilstrækkelig vejledning fra social- og sundhedsforvaltningerne.

Søger en selvstændig om økonomisk bistand f.eks. i forbindelse med dødsfald, skilsmisse eller samlivsophævelse vil den selvstændige ofte møde en rimelig forståelse i forvaltningen. Det er situationer, sagsbehandleren kan håndtere og kender fra lønmodtagere.

Derimod står sagsbehandleren langt mere usikker, når den selvstændige henvender sig, fordi virksomheden går dårligt eller det drejer sig om ophør af virksomheden. Skønner sagsbehandleren, "at virksomheden nok vil gå bedre næste år", ydes hjælpen oftest med tilbagebetalingspligt, hvilken siden hen rejser spørgsmålet om tilbagebetaling, modregning m.v. Ligeledes ydes der ofte kun hjælp, hvis det kan konstateres, at virksomheden reelt er ophørt.

Dette hænger givetvis også sammen med, at mange selvstændige selv har svært ved at overskue deres økonomiske situation. Dette gælder især i nedgangsperioder. Opgørelse af overskuddet - således som det sker efter f.eks. skattelovgivningen, dagpengeloven og arbejdsløshedsforsikringsloven - fremkommer fra en opgørelse, der foretages efter regnskabsårets ophør. I årets løb hæver den selvstændige på kassekredit. Om der hæves af overskuddet, eller det i virkeligheden er lån til privat forbrug, er ofte svært at overskue. Der er måske ikke tilstrækkelig styr på regnskaberne, og først når det går helt dårligt, henvender den selvstændige sig og anmoder om bistand, måske medbringende sit materiale i uoverskuelig tilstand.

**For** at kunne vurdere om en selvstændig i en sådan sag f.eks. vil have mulighed for at få kontanthjælp eller førtidspension, vil sagsbehandlerne ofte have brug for regnskabskyndig bistand for at kunne vurdere det hidtidige leveniveau. Kun få kommuner har regnskabskyndige blandt deres ansatte. Er dette tilfældet, ses det ofte, at sagsbunkerne hober sig op på den regnskabskyndiges bord, hvilket kan betyde "flaskehalse" i sagsgangen.

Det er udvalgets opfattelse, at medarbejderne i kommuner og amter mangler viden om den selvstændiges særlige situation, og at dette ikke mindst skyldes, at der ikke i tilstrækkeligt omfang findes regler, der specielt er møntet på selvstændige, og at forvaltningerne derfor **ofte må** vurdere den enkelte sag ud fra et skøn og den praksis, der i øvrigt foreligger om spørgsmålet.

Det er endvidere udvalgets opfattelse, at en kvalificeret og tilstrækkelig rådgivning forudsætter, at sagsbehandlerne får en større indsigt i de selvstændiges situation. Udvalget finder, at dette primært bør ske i form af en bedre uddannelse af de medarbejdere, der arbejder med de selvstændiges sager. Udvalget lægger i denne forbindelse vægt på, at en kyndig vejledning forudsætter, at sagsbehandleren i øvrigt har et godt kendskab til og en generel viden om de muligheder, som sociallovgivningen indebærer.

### **3.6. Arbejdsløshedskasserne og den selvstændige.**

Mange lønmodtagere har en jævnlig kontakt til arbejdsløshedskasserne, også selv om de ikke er ledige i traditionel forstand. Dette gælder f.eks. i tilfælde af vejrlig inden for byggefagene, hvor en lønmodtager har ret til arbejdsløshedsdagpenge.

En selvstændig har derimod typisk ikke den samme kontakt til arbejdsløshedskasserne.

Når en selvstændig melder sig ind i en arbejdsløshedskasse kan baggrunden enten være, at den pågældende ønsker at forsikre sig mod arbejdsløshed eller ønsker at tegne en efterlønsforsikring. I førstnævnte tilfælde er udgangspunktet, at den selvstændige gennem forsikringsordningen ønsker at sikre sig et sikkerhedsnet i tilfælde af ledighed. I sidstnævnte tilfælde er baggrunden et ønske om at sikre sig efter at have trukket sig ud af arbejdsmarkedet. I mange tilfælde melder en selvstændig sig derfor først ind i arbejdsløshedskassen, når det er nødvendigt af hensyn til reglerne om efterløn.

I modsætning til private forsikringsselskaber har arbejdsløshedskasserne ikke mulighed for at udlevere en police, men alene en brochure, der angiver de regler, der gælder på indmeldelsestidspunktet.

Som nævnt under punkt 3.2. er sandsynligheden for, at disse regler gælder den dag, den pågældende skal bruge forsikringen, overordentlig ringe. Loven ændres ustandselig og ofte uden varsel.



Realiteten er, at den selvstændige måske oplever en skuffelse og bitterhed, når det senere hen viser sig, at der ikke er mulighed for at få arbejdsløshedsdagpenge, den dag man skal bruge forsikringen. Medlemskabet af arbejdsløsheds-kassen indebærer således ikke det sikkerhedsnet, som den selvstændige havde troet.

Som nævnt under punkt 3.3. er det udvalgets opfattelse, at der bør ske en bedre orientering af den selvstændige om, hvad forsikringen indebærer.

På konferencen blev det nævnt, at arbejdsløsheds-kasserne især har vanskeligheder ved at administrere reglerne for de medlemmer, som ikke naturligt hører under kassernes område.

Det blev således påpeget, at det er et problem, at mange selvstændige erhvervsdrivende ikke er medlem af en arbejdsløsheds-kasse for selvstændige, fordi de samtidig har andre erhverv. Det kan f.eks. dreje sig om tidligere selvstændige, som ikke har nogen uddannelse, selvstændige, som i en periode ikke er i stand til at leve af deres virksomhed og selvstændige, som ikke arbejder i deres virksomhed hele året, og derfor har en tilskyndelse til at være lønmodtagere - typisk i vintersæsonen.

Det forhold, at reglerne er vanskelige at fortolke betyder, at sagsbehandlingstiden for ankesager ofte bliver langvarig. Dette kan give meget uheldige konsekvenser for det medlem, der i forvejen måske har økonomiske problemer i sin virksomhed.

Med udgangspunkt heri understregede lønmodtagerkasserne på konferencen vigtigheden af, at de inddrages i den fremtidige udarbejdelse af reglerne for selvstændige erhvervsdrivendes rettigheder til arbejdsløshedsdagpenge og efterløn, herunder ikke mindst i fastlæggelsen af de meget vanskelige regler for "bibeskæftigelse" ved selvstændig virksomhed.

Udvalget kan støtte dette synspunkt, og dette ikke mindst af hensyn til nødvendigheden af, at der etableres den fornødne klarhed og sammenhæng i de regler, som gælder for henholdsvis lønmodtagere og

selvstændige i medfør af arbejdsløshedsforsikringsloven.

### **3.7. Bør der udarbejdes et særligt regelsæt for selvstændige erhvervsdrivende?**

I et indlæg på konferencen om den selvstændiges stilling i fremtidens samfund henviste Landsdommer Hans Henrik Brydenscholt til, at det af en afhandling under titlen "Det glemte Folk", udgivet af Institut for Europæisk Folkelivsforskning ved Københavns Universitet og Statens Byggeforsikringsinstitut bl.a. fremgår, at "selvstændighedskulturen" er karakteriseret ved, at det bestemmende for, om man oplever en god tilværelse er, om man er selvstændig, eller om andre bestemmer over én. Om man altså selv har stor indflydelse på livsforløbet og om man "tjener til sig selv" og ikke til andre.

I denne livsform er det ofte således, at mand og kone arbejder sammen. Ikke at de laver det samme, men at de arbejder i fællesskab med bestemte opgaver. Ofte er børnene inddraget. I denne kultur er der ikke særlige ligestillingsproblemer imellem kønnene (skilsmisser forekommer alle steder, men det er ikke noget specielt problem her). Imidlertid er der et ord, der mangler i denne livsform, og det er ordet: Hobby. For hobby forudsætter en opdeling i arbejdstid og fritid, en deling, der ikke findes i denne kultur. Der tænkes i dagsværk. Der er noget, der skal laves, og så må man finde tid til det på et eller andet tidspunkt i løbet af døgnet. Alt, hvad man laver, skal også gerne have penges værdi. Man giver nødvendigvis kontante penge ud, men udveksler helst tjenester og ydelser.

Undersøgelsen viser, at ca. 1 1/2 mill, mennesker føler sig hjemme i "selvstændighedskulturen".

I tilknytning hertil oplyste Landsdommer Hans Henrik Brydenscholt, at selv om langt færre har realiseret disse værdier i form af en etablering af en selvstændig virksomhed, er de pågældende parate til at "springe på vognen", hvis rimelige muligheder byder sig.

Der er altså en stor gruppe i dagens Danmark, som sætter "selvstændighedskulturen"s værdier højt - og dette uanset at de tjener deres

indkomst ved lønarbejde.

Men det er en kendsgerning, at en stor del af lovgivningen - og det gælder også sociallovgivningen i vid betydning - i vidt omfang er afpasset efter lønmodtagerens situation. Udgangspunktet i den gældende sociallovgivning er fortsat, at det hidtidige leveniveau er afgørende for den hjælp, der kan ydes. Hjælpen må derfor ikke virke som en form for virksomhedsstøtte. Dette indebærer, at den selvstændige i en række situationer ikke har mulighed for at få bistand, jfr. herom nærmere i kapitel *k*.

Det er udvalgets opfattelse, at den gældende sociallovgivning ikke i tilstrækkelig omfang tilgodeser de særlige behov, som de selvstændige erhvervsdrivende har.

Udvalget har overvejet, om der bør udarbejdes et særligt regelsæt, som giver mulighed for at yde selvstændige erhvervsdrivende en ydelse i en række af de situationer, der ikke i dag er omfattet af lovgivningen. Det er i forbindelse hermed også nævnt, at det kunne overvejes at etablere en ordning, hvorefter der på samme måde som i hjemmehjælperordningen stilles en vikar til rådighed under sygdom m.v.

Det er den overvejende opfattelse i udvalget, at der er behov for et regelsæt, **der** giver de selvstændige mulighed for at oppebære en minimumsydelse, som kan afhjælpe de akutte problemer, som i en overgangsperiode kan opstå ved f.eks. sygdom eller arbejdsløshed. **Det** er endvidere nævnt i udvalget, at der også kan føres gode argumenter **for** at indføre en lignende ordning for lønmodtagere.

En minimumsydelse vil dels kunne medvirke til at sikre, at flere virksomheder vil kunne blive i stand til at overleve kortere kriseperioder, og dels kunne virke som et yderligere incitament for de

mange, der har et ønske om at igangsætte og etablere deres egen virksomhed.

## Kapitel 4

### **Problemer i den gældende lovgivning og forslag til løsning af problemerne.**

I dette kapitel er der redegjort for, hvorledes reglerne og praksis opfattes af de selvstændige og deres organisationer.

Kapitlet gengiver de problemer, som har været nævnt under udvalgets drøftelser. Medlemmernes synspunkter om problemerne i forhold til den gældende lovgivning og den dertil hørende praksis redegøres der ligeledes for. Endvidere er der i et vist omfang peget på løsninger til afhjælpning af problemerne.

Da udvalget har fundet det væsentligt og i overensstemmelse med udvalgets kommissorium, at få alle problemer m.v. fremlagt, er der ikke i udvalget foretaget en prioritering, afvejning eller lignende af de gengivne problemer, forslag m.v.

Det skal derfor understreges, at som følge heraf kan kapitlets synspunkter, forslag m.v. ikke tages som udtryk for alle medlemmers opfattelse.

#### 4.1. Syge- og barseldagpenge.

##### 4.1.1. Den selvstændiges egenperiode.

Som nævnt i kap. 3 gælder der lidt forskellige regler for henholdsvis lønmodtagerens og den selvstændiges ret til sygedagpenge.

Selvstændige har således først ret til sygedagpenge fra det offentlige efter 3 ugers sygdom. Den selvstændige har dog mulighed for at sikre sig dagpenge i de første 3 uger af en sygeperiode ved at tegne en frivillig sikring i Sikringsstyrelsen.

Oprindeligt havde den selvstændige ret til dagpenge efter 5 ugers sygdom, hvilket svarede til den da gældende arbejdsgiverperiode på 5 uger. Udgangspunktet var således, at den selvstændige i princippet skulle have ret til dagpenge fra det offentlige efter samme regler som lønmodtageren.

Dette var samtidig baggrunden for indførelsen af den frivillige sikring, hvorved den selvstændige fik mulighed for at sikre **sig dagpenge** uden ventetid ligesom lønmodtageren, **der i de første 5 uger** fik udbetalt dagpenge af arbejdsgiveren.

Adskillige **af** udvalgets medlemmer finder, at en reel ligestilling **med** lønmodtageren forudsætter, at den selvstændiges egenperiode nedsættes til 1 uge.

Andre har påpeget, at den selvstændige gennem den frivillige sikring **har** mulighed for **at** sikre sig dagpenge fra 1. fraværsdag. På grund af statstilskuddet til ordningen er den selvstændiges udgift ved at sikre sig så beskeden, at det svarer til en egenperiode på mindre end to dage og kun for årets første sygeperiode.

Disse medlemmer har samtidig peget på, at der i stedet bør gøres en større indsats for at informere de selvstændige om den frivillige sikring.

En løsning kunne eventuelt være at etablere en ordning, hvorved den selvstændige automatisk blev medlem af denne sikring.

Det er således udvalgets opfattelse, hvilket blev bekræftet på konferencen, at mange selvstændige undlader at tegne denne forsikring enten på grund af manglende kendskab til ordningen, eller fordi de vægrer sig ved at tro, at de selv kan blive ramt af sygdom.

Disse medlemmer har samtidig henledt opmærksomheden på, at mange selvstændige ligeledes er uvidende om, at de ved at tegne forsikringen for mindre arbejdsgivere kan frigøre sig for dagpengepligten i arbejdsgiverperioden.

Da det for en mindre selvstændig kan indebære en væsentlig økonomisk udgift, hvis en medarbejder er sygemeldt i en længere periode, er det væsentligt, at der samtidig informeres om de muligheder, som denne ordning indebærer og som netop er indført for at give mulighed for at udjævne de økonomiske virkninger af tilfældige udsving i virksomheder med forholdsvis få ansatte.

Det er endelig i udvalget nævnt, at det også kunne overvejes at indføre en ordning, hvorefter en selvstændig, som har en langvarig eller kronisk lidelse, som giver anledning til øget fravær, og som derfor ikke kan blive optaget i den frivillige sikring, i stedet skulle kunne få sygedagpenge i de første 3 uger (egenperioden) fra det offentlige.

Tanken er således den, at social- og sundhedsforvaltningen - i lighed med, hvad man i dag kender fra § 12-aftaler mellem en arbejdsgiver og en lønmodtager - skulle kunne "overtage forpligtelsen" til at udbetale dagpenge i egenperioden, når det ud fra en lægelig bedømmelse skønnes, at en selvstændig

på grund af sin sygdom har en større iraværssisiko end normalt.

#### k.1.2. Den selvstændige og barselorloven.

Ved graviditet, fødsel og adoption har den selvstændige samme ret til dagpenge som lønmodtageren.

Flere af udvalgets medlemmer har henledt opmærksomheden på, at selvstændige i nogle tilfælde i praksis kan have sværere ved at få udbetalt barseldagpenge end lønmodtagere.

Efter dagpengeloven har barnets forældre under fravær fra arbejdet ret til dagpenge i tilsammen 24 uger efter fødslen. For faderen gælder, at han har en særlig ret til dagpenge under fravær i indtil 2 uger efter fødslen eller barnets modtagelse i hjemmet.

Herudover kan dagpenge efter den 14. uge ydes til en af forældrene ad gangen. Hvordan forældreorloven skal deles, bestemmer forældrene selv. For begge forældre gælder, at det er en forudsætning for at modtage dagpenge, at arbejdet ikke genoptages under barselperioden.

Endvidere gælder, at faderens dagpengeret i forældreorloven er betinget af, at begge forældre har en dagpengegivende indtægt på det tidspunkt, hvor faderen påbegynder sin forældreorlov.

Flere af udvalgets medlemmer har henledt opmærksomheden på, at selvstændige, herunder ikke mindst landmænd, kan have vanskeligt ved at afholde såvel fædre- som forældreorloven.



Tilsvarende har nogle medlemmer påpeget, at det for mange mindre selvstændige kan give anledning til problemer, at begge ægtefæller skal være dagpengeberettigede i forældreorloven. Dette gælder især i de tilfælde, hvor hustruen ikke er registreret som medarbejdende ægtefælle.

Det er udvalgets opfattelse, at en evt. mulighed for at kunne få dækket udgiften til vikar under barselorloven vil kunne medvirke til, at f.eks. en landmandsfamilie vil kunne få bedre muligheder for at afholde barselorloven. Herom henvises nærmere til pkt. 4.1.3.

Tilsvarende er det udvalgets opfattelse, at en medarbejdende ægtefælle bør sikres en mere selvstændig status, end tilfældet er i dag, og at dette bl.a. vil kunne medvirke til, at en selvstændig vil have større mulighed for at kunne få udbetalt dagpenge i forældreorloven, jfr. herom i udvalgets overvejelser i kap. 4.8.

#### **4.1.3. Beregning af syge- og barseldagpenge til selvstændige, herunder selvstændige med underskud/ringe overskud.**

Det spørgsmål, som navnlig har været drøftet i udvalget er den indkomstopgørelse, der lægges til grund for beregningen af dagpenge til selvstændige.

Efter dagpengeloven ydes dagpenge som erstatning for tab af indtægt under uarbejdsdygtighed på grund af sygdom, herunder tilskadekomst og fødsel.

Reglerne bygger således på det princip, at dagpenge skal træde i stedet for et indtægtstab.

Der ydes derfor ikke over dagpengesystemet noget bidrag til den del af den syges underhold, som ikke vil kunne dækkes af den indtægt, der er mistet ved sygdommen.

Tilsvarende ydes der ikke dagpenge, hvis der ikke kan konstateres et indtægtstab, eller hvis tabet er ganske lille. En selv-

stændig, hvis virksomhed har givet eller fortsat giver underskud - eller måske et ganske ringe overskud - har derfor ikke mulighed for at få dagpenge.

Udvalgets medlemmer har peget på, at en selvstændigs indtægt f.eks. på grund af konjunktursvingninger, øgede forpligtelser i medfør af lovgivningen m.v. ofte kan svinge meget, og at de udbetalte dagpenge ligeledes ofte ikke svarer til de reelle udgifter ved sygdom.

I tråd hermed finder udvalget, at det skattemæssige overskud, som danner grundlag for dagpengeberegningen, ikke i samme grad som en lønindtægt giver en sikker målestok for en selvstændigs indtægtstab under sygdom.

Den selvstændiges fordel ved denne ordning er, at en selvstændig vil kunne have ret til dagpenge, selv om den selvstændige reelt ikke har et indtægtstab i forbindelse med den konkrete sygdom.

Ulempen er, at der i givet fald kan blive tale om en dagpenge dækning, der er mindre end den, loven har tilsigtet. Dette gælder som nævnt især, hvor driftsresultatet, som ligger til grund for dagpengeberegningen, er negativt eller hvor der er tale om en virksomhed, der har et mindre overskud og som i en syge- eller barselperiode, ikke kun mister indtægten, men yderligere får et tab.

Udvalgets medlemmer har endvidere peget på, at den skønsmæssige indtægtsfastsættelse sjældnere kan finde anvendelse for selvstændige end for lønmodtagere. En selvstændig har som nævnt typisk mere uregelmæssige indtægtsforhold end en lønmodtager og kan derfor have vanskeligere ved at dokumentere, at den aktuelle indtægt er væsentlig større end den årsindtægt, som normalt anvendes som udgangspunkt for beregning af dagpengene.

Dette gælder ikke mindst landmænd og fiskere.

Det er udvalgets opfattelse, at problemerne i relation til den skønsmæssige indtægtsfastsættelse af en aktuel nettoindtægt kan skyldes, at der ved administrationen af loven vises tilbageholdenhed med at anse betingelsen om varigere ændring af indtægtsforholdene for opfyldt. Dette gælder ikke mindst, hvis det tidligere har vist sig, at nettoresultatet ved årets udgang alligevel har været negativt.

Det er den overvejende opfattelse i udvalget, at der er behov for et regelsæt, der giver de selvstændige mulighed for at oppebære en særlig minimumsydelse, som kan afhjælpe de akutte problemer, som i en overgangsperiode kan opstå i forbindelse med sygdom. Dette gælder som tidligere nævnt også for lønmodtagere.

Disse medlemmer finder endvidere, at en sådan ydelse ikke alene bør dække det konkrete indtægtstab, men også de udgifter, som i øvrigt er forbundet med en videreførelse af virksomheden. Dette gælder ikke mindst udgiften til en vikar.

#### **4.2. Social pension.**

I loven om social pension er der ikke særlige regler for selvstændige.

De selvstændige har således efter loven de samme muligheder og rettigheder med hensyn til social pension som lønmodtagere.

##### **4.2.1. Tilkendelse af førtidspension.**

Som det fremgår af udvalgets håndbog om sociallovgivningen kan selvstændiges specielle arbejdsforhold - og vilkår i øvrigt - medføre, at mange flere faktorer har betydning, når en selvstændig søger førtidspension. Da alle faktorer skal vurderes i forbindelse med pensionsansøgningen, kan behandlingen af ansøgninger fra selvstændige alene af disse grunde blive vanskeligere og mere tidkrævende.

Udvalget har under sin gennemgang af regler og praksis ikke fundet grundlag for at foreslå ændringer af de gældende regler om tilkendelse af førtidspension - dog bortset fra reglerne om supplerende selverhverv, se herom Medarbejdende ægtefæller, pkt. 4.8.

##### **4.2.2. Indtægtsgrundlaget.**

Praksis i førtidspensionssagerne viser - ligesom på det øvrige sociale område - at sagsbehandlerne i alle led har vanskeligheder med regnskabsmaterialet fra de selvstændige, hvilket hænger sammen med at sagsbehandlerne ikke har den fornødne ekspertise - eller sagkyndig bistand i øvrigt - til at gennemgå og bearbejde virksomhedsregnskaber.

Reglerne om udelukkelsesgrænserne praktiseres således, at der i forbindelse med ansøgning om førtidspension ikke fratrækkes renteudgifter i overskuddet af virksomheden.

Udvalgets medlemmer finder, at denne praksis bør ændres, da den indtægt, der er grundlaget for vurderingen af ansøgningen om førtidspension, dermed ikke giver det reelle billede af det beløb, som den selvstændige har måttet leve af. De nævnte afgørelser kan således betyde, at mange selvstændige, der burde være berettiget til behovsbestemt førtidspension, bliver afskåret herfra.

Udvalget foreslår derfor, at der tages initiativ til at denne praksis ændres.

#### **4.2.3. Førtidspension i forbindelse med drift af virksomhed.**

Oplysninger om praksis viser, at personer under 60 år har særdeles vanskeligt ved at få behovsbestemt førtidspension, hvis den selvstændige fortsat holder virksomheden igang - uafhængigt af baggrunden herfor og om virksomheden i øvrigt er urentabel.

Udvalget finder, at der ikke bør ses bort fra den værdi, det kan have for ansøgeren at drive virksomheden videre. Målet må være at sikre, at den selvstændige længst muligt kan drive sin virksomhed, også selvom indsatsen p.g.a fysisk/psykisk handicap er stærkt reduceret og/eller det økonomiske udbytte ikke står mål hermed.

Det er derfor udvalgets opfattelse, at det i højere grad bør være muligt i forbindelse med behandling af pensionsansøgninger at se bort fra, at ansøgeren i begrænset omfang driver selvstændig virksomhed, - hvis pågældende i øvrigt skønnes berettiget til førtidspension.

#### 4.3. Delpension.

Loven om delpension indeholder særlige regler for selvstændige. Reglerne er gengivet i håndbogen om sociallovgivningen.

Udvalget har kort drøftet betydningen af de særlige delpensionsregler for selvstændige.

Det er udvalgets opfattelse, at de nuværende regler ikke umiddelbart giver anledning til kritik.

Nogle af udvalgets medlemmer har dog peget på, at de nuværende regler for de selvstændige erhvervsdrivende giver anledning til megen usikkerhed i kommunerne.

Tilsyneladende giver især begrebet **arbejdstidsnedsættelse** anledning til problemer. Medens denne ikke volder problemer for lønmodtagere, er det for selvstændige svært at vurdere arbejdstidsforbruget både før og efter overgang til delpension.

Lønmodtagere får delpensionen fastsat på baggrund af **nedgangen i arbejdstid** med skyldig hensyntagen til indtægten før den forventede indtægt efter overgang til delpension. Selvstændiges delpension fastsættes dermed alene på grundlag af **indtægtens størrelse**.

Selvstændige får endvidere delpensionen reguleret (nedsat), hvis indtægten efter overgang til delpension stiger - udover de almindelige reguleringer af den indtægt, der blev fastsat ved overgangen til delpension. Selvstændige, der har mistet retten til delpension, kan ikke genindtræde i ordningen.

Da den selvstændiges indtægt ofte kan svinge meget fra år til år, medfører beregningsreglen stor usikkerhed i relation til beslutningen om, hvorvidt de selvstændige tør gå ind i ordningen.

#### 4.4. Kontanthjælp.

Bistandsloven skelner ikke mellem lønmodtagere og selvstændige erhvervsdrivende. Der findes således ikke særregler i bistandsloven, der alene vedrører selvstændige. Afgørende for, om der kan ydes kontanthjælp efter bistandslovens § 37 til selvstændige er derfor som for lønmodtagere, at der er indtruffet en såkaldt social begivenhed.

##### 4.4.1. Social begivenhed/Tørkeramte landmænd.

I relation til kravet om, at der skal være indtruffet en social begivenhed, før der kan ydes kontanthjælp, har det flere gange været nævnt i udvalget, at specielt landmænd har problemer med at kunne få kontanthjælp, hvis der er opstået økonomiske problemer p.g.a. vejrlig, herunder tørke.

Den Sociale Ankestyrelse har over for udvalget oplyst, at der efter praksis ikke kan ydes kontanthjælp til "tørkeramte landmænd".

Der er i udvalget peget på, at De Samvirkende Danske Landboforeninger i 1976 har henledt Socialministeriets opmærksomhed på, at en række kommuner viste betydelig tilbageholdenhed med at yde hjælp efter bistandsloven til tørkeramte landmænd. Socialministeriet svarede hertil, at landmænd, som f.eks. på grund af tørke er kommet i økonomiske vanskeligheder, i princippet ville kunne få hjælp **efter** bistandslovens regler om kontanthjælp, hvis betingelserne herfor i øvrigt er opfyldt. Der blev endvidere henvist til, at Folketingets Landbrugsudvalg havde modtaget et svar fra Socialministeriet i overensstemmelse hermed, og at dette svar var blevet gengivet i Meddelelser fra Socialministeriet, nr. 5/1976, der var blevet udsendt til samtlige kommuner.

Det er udvalgets opfattelse, at praksis bør ændres.

Det foreslås, at Socialministeriet tager de skridt, der er nødvendige for at sikre, at praksis bliver i overensstemmelse med de synspunkter, som Socialministeriet gav udtryk for i 1976.

### **k.k.2. Social begivenhed/Skal virksomheden afhændes?**

Det er medlemmernes opfattelse - hvilket også er blevet bekræftet af en række, adspurgte kommuner, som udvalget har rettet henvendelse til - at der hersker meget stor usikkerhed i kommunerne, når der skal tages stilling til spørgsmålet, om der er indtruffet en social begivenhed i de tilfælde, hvor den selvstændige virksomhed ikke skal afhændes. På konferencen blev det bl.a. nævnt, at denne usikkerhed kan medføre, at der alene ydes kontanthjælp til selvstændige i de "helt sikre tilfælde". D.v.s. at mange selvstændige uberettiget bliver mødt med krav om virksomhedens afhændelse (= social begivenhed) som en forudsætning for at kunne få kontanthjælp.

Udvalget er opmærksomt på, at Socialministeriet i kontanthjælpscirkulæret har forsøgt at præcisere over for kommunerne, at der kan ydes kontanthjælp til selvstændige i andre tilfælde end ved virksomhedsophør.

Det er imidlertid udvalgets indtryk, at denne præcisering ikke i tilstrækkelig grad efterleves af kommunerne.

Udvalget foreslår derfor, at det - om nødvendigt i bistandsloven - præciseres, at det også er muligt at yde kontanthjælp til selvstændige., der fortsat driver selvstændig virksomhed. Af hensyn til effekten af denne præcisering finder udvalget det hensigtsmæssigt - og nødvendigt - at præciseringen ledsages af eksempler. Eksemplerne skal således klart markere,



hvilke situationer der - generelt - kan betragtes som sociale begivenheder og dermed kan berettige til kontanthjælp.

#### **4.4.3. Hidtidig indtægt/Grænsen for den samlede hjælp.**

Den samlede kontanthjælp, der kan ydes efter bistandslovens § 37 må ikke overstige modtagerens tidligereieveniveau.

Flere medlemmer har oplyst - hvilket også er bekræftet af oplysninger fra kommunerne - at praksis for beregning af det hidtidige leveniveau er meget forskellig.

Udgangspunktet for beregningen af leveniveauet er indtægterne umiddelbart forud for den sociale begivenhed.

Der er imidlertid stor forskel på - kommunerne imellem - længden af den periode, der indgår i beregningen. Nogle kommuner medtager således (gennemsnittet af) indtægter fra de seneste 2 år. Når en periode af en længde på 2 år vælges, har det formodentlig sammenhæng med beregningsreglerne i arbejdsløshedsforsikringsloven (gennemsnittet af de 2 bedste år inden for de seneste 5 år).

Hvad angår selve beregningen af leveniveauet, er der også stor forskel på den kommunale praksis. Som det fremgår af udvalgets håndbog om sociallovgivningen anvender nogle kommuner i denne forbindelse det regnskabsmæssige overskud, nogle foretager en vurdering på grundlag af både regnskab og faktisk forbrug, og andre anvender det faktiske privatforbrug som grundlag for vurderingen/beregningen, eventuelt sammenholdt med virksomhedens overskud.

Udvalget er opmærksom på, at det af de nye regler for kontanthjælp, der træder i kraft den 1. juli 1987, fremgår, at der ved hidtidig indtægt skal forstås indtægten i den seneste kaldendermåned. Hvis dette beløb i det enkelte tilfælde ikke er et rimeligt udtryk for ansøgerens indtjeningsevne, kan den gennemsnitlige indtægt i de seneste 3 kalendermåneder i stedet anvendes.

Flere af udvalgets medlemmer har gjort opmærksom på, at adskillige af de mindre selvstændige, der søger om kontanthjælp, har "kørt virksomheden ned" og/eller i en længere periode har levet på et eksistensminimum, fordi de pågældende har haft forventninger om, at virksomheden efter en overgangsperiode ville komme til at gå bedre.

Såvel de gældende som de nye regler om periodens længde for beregning af det hidtidige leve-/indtægtsniveau tager efter udvalgets opfattelse ikke i tilstrækkelig grad hensyn til dette afgørende aspekt.

Udvalget foreslår derfor, at beregningen af det hidtidige indtægtsniveau enten baseres på indtægtsforholdene inden for de seneste 2 regnskabsår eller sker på samme grundlag som ved beregning af arbejdsløshedsdagpengene.

Om selve beregningen af indtægtsniveauet finder udvalget, at der må fastsættes bindende regler herfor, da denne afgørende beregning ikke bør være meget forskellig fra kommune til kommune og i øvrigt ikke bør være baseret på skønsmæssige vurderinger. For at der kan sikres den fornødne sammenhæng mellem reglerne i arbejdsmarkeds- og sociallovgivningen finder udvalget endvidere, at der bør udarbejdes ensartede regler om beregningsgrundlaget for selvstændige i henholdsvis bistandsloven og arbejdsløshedsforsikringsloven.

#### **4.4.4. Hjælp til dækning af udgifter til vikar.**

I forbindelse med spørgsmålet om beregning af det hidtidige leveniveau har spørgsmålet om vikarhjælp flere gange været drøftet.

Flere medlemmer har påpeget det store behov, som ikke mindst mindre selvstændige har, for at kunne få dækket vikarudgiften. Ansættelse af vikar vil således ikke mindst i enkeltmandsvirksomheden være en forudsætning for at virksomheden i f.eks. en sygdomsperiode kan fortsætte. I værste

fald kan det forhold, at der ikke ansættes en vikar medføre, at virksomheden ikke kan overleve, men må lukkes.

Udvalget er klar over, at der efter kontanthjælpsreglerne i princippet er mulighed for at yde kontanthjælp til dækning af udgifterne til vikar. Enkelte medlemmer har oplyst, at de også er bekendt med, at der i praksis enkelte gange er ydet hjælp til denne udgift.

Når det imidlertid ikke er mere udbredt at yde hjælp til vikarudgifter, har det sammenhæng med, at enten dagpengeloftet eller det hidtidige levestandard begrænser hjælpens størrelse. I de fleste tilfælde vil det således ikke være muligt inden for de nævnte grænser at yde hjælp til vikarudgiften.

Udvalget foreslår derfor, at det skal gøres muligt at dække vikarudgiften uafhængigt af, om hjælpen hertil kan afholdes inden for det hidtidige levestandard/dagpengeloftet, d.v.s. i overensstemmelse med de nye regler for beregning af hjælp efter bistandslovens § 42 til uddannelse, revalidering m.v. - Som det er nævnt i kap. 5, bør løsningen af dette spørgsmål dog måske ske ad anden vej.

#### **4.4.5. Hjælp til at påbegynde selvstændig virksomhed.**

Det er udvalgets opfattelse, at sociallovgivningen - d.v.s. bistandsloven - ikke alene skal fungere som et sikkerhedsnet. Det er derfor væsentligt at reglerne tilpasses de selvstændiges forhold, så de vil kunne fremme lysten til at nedsætte sig som selvstændig.

I den forbindelse skal især peges på, at der efter bistandslovens § 41 kan ydes en mere aktiv støtte til at påbegynde selvstændig virksomhed.

Nogle medlemmer af udvalget har givet udtryk for, at de har fået det indtryk, at der er stor træghed i kommunerne forbundet med at anvende bistandslovens § 42 til at igangsætte selvstændige virksomheder. Det er medlemmernes opfattelse at denne træghed kunne have sammenhæng med, at Arbejdsministeriets regler om iværksætterydelse er blevet en konkurrent til bistandslovens § 42.

Flere kommuner har om dette spørgsmål imidlertid oplyst, at de ikke er bekendt med, at iværksættelsesydelsen skulle have bevirket større træghed med hensyn til at yde hjælp til selvstændig etablering efter bistanndslovens § 42.

De forhold, der bør lægges vægt på ved vurderingen af, om der bør ydes hjælp efter bistanndslovens § 42 til selvstændig etablering, vil i øvrigt blive nærmere beskrevet i en ny vejledning om hjælp efter bistanndslovens § 42, der vil blive udsendt i foråret 1987.

#### 4.5. Arbejdsskadeforsikring.

Efter arbejdsskadeforsikringsloven er selvstændige erhvervsdrivende, der udfører et arbejde som led i egen virksomhed, ikke omfattet af loven. Dog er der fastsat en særlig ordning for selvstændige fiskere og småredere, som har pligt til at tegne forsikring for deres egen person.

I ulykkesforsikringslovens sidste år 1977 kunne alene selvstændige med en skattepligtig årsindtægt på under 24.300 kr. deltage i den frivillige ordning for selvstændige med statstilskud til præmien.

Erstatningens størrelse tog udgangspunkt i en maximal årsløn på kun 8.000 kr., som var fastsat i 1964 uden reguleringsbestemmelse. Den maximale årsløn havde tidligere været på 1.200 kr. og 2.400 kr., og de fleste løbende forsikringer var tegnet efter disse lave satser for årslønnen.

Når årslønnen ikke blev foreslået forhøjet, skyldtes det forsikrings-tagernes manglende tilslutning til en præmieforhøjelse.

I 1977 **var** forsikringen uden praktisk interesse, fordi såvel maximum-beløbet for den skattepligtige indtægt som årslønnens størrelse var urealistiske, den stedfundne udvikling i pris- og lønniveau taget i betragtning.

Da forhøjelse af årslønnen i øvrigt ikke syntes at have effekt på antallet af frivillige forsikringer, havde udvalget til revision af ulykkesforsikringsloven taget spørgsmålet op. På baggrund af drøftelser med De Samvirkende Danske Husmandsforeninger, Butikshandelens Fællesråd, Landboforeningerne og Håndværksrådet, blev det foreslået, at ordningen skulle bortfalde, idet man lagde vægt på den omstændighed, at ordningen, som den nu virkede, ikke havde større praktisk betydning, og at en forhøjelse af årslønnen med tilsvarende præmie heller ikke kunne antages at ville stimulere forsikringsantallet, især da der fandtes flere andre forsikringsmæssige muligheder.

Baggrunden for at denne forsikring ikke fungerede kan som nævnt forklares ved, at den i årenes løb gradvis blev gjort illusorisk ved, at beløbsgrænserne forblev uændrede siden 1965. Det kunne derfor overvejes på ny at indføre en frivillig forsikring med statstilskud til præmien, hvor årsløns- og indtægtsgrænser ajourføres på baggrund af den almindelige prisudvikling.

Det er udvalgets opfattelse, at udviklingen har medført, at en række virksomheder i dag i stadig større omfang anvender komplicerede maskiner og redskaber. I sig selv skulle teknikken indebære, at anvendelse af maskiner som led i arbejdet ville blive mindre risikofyldt og dermed formindske risikoen for en arbejdsskade. Praksis viser dog, at ikke mindst landmænd hyppigere end tidligere udsættes for en arbejdsulykke.

Udvalget finder, at enkeltmandsfirmaer på samme måde som anparts- og aktieselskaber bør have mulighed for at forsikre sig mod en arbejdsskade.

Udvalget er dog opmærksomt på, at etablering af en frivillig sikring for selvstændige erhvervsdrivende, som sikrer den selvstændige på samme måde som lønmodtageren, givetvis vil forudsætte, at der er den fornødne tilslutning til en sådan ordning, herunder sikkerhed for, at forsikringstagerne ønsker at forblive i en sådan ordning. Dette vil samtidig være en afgørende forudsætning for, at ordningen ikke ud-sultes.

Henset til de tidligere erfaringer er det derfor udvalgets opfattelse, at der næppe vil kunne forventes en sådan tilslutning til en frivillig sikring, at der kan tilvejebringes et tilstrækkeligt finansieringsmæssigt grundlag for, at en sådan ordning kan hvile i sig selv.

Dette kunne evt. løses ved, at ordningen blev obligatorisk.

Udvalget har i denne forbindelse også taget i betragtning, at det efter arbejdsskadeforsikringsloven bl.a. er en betingelse for at få erstatning for tab af forsørger, at den efterladte efter skadelidtes død har mistet en forsørger eller har fået sine forsørgelsesmæssige forhold forringet.

En efterladt ægtefælle har derfor ikke et absolut krav på erstatning, alene fordi forsikringsbegivenheden indtræder. En enke vil således ikke kunne få erstatning, hvis enken i øvrigt er kompenseret gennem en livsforsikring for den afdøde forsørger.

Udvalget finder derfor, at spørgsmålet om at sikre en selvstændig mod en arbejdsskade bør tages op i forbindelse med overvejelserne om at etablere en ordning, der garanterer den selvstændige en minimumsydelse, jfr. herom nærmere i kap.5.

#### **4.6. Arbejdsløshedsdagpenge.**

Udgangspunktet i arbejdsløshedsforsikringsloven er, at der gælder de samme regler for selvstændige som for lønmodtagere. Dog er der visse regler, der alene gælder for selvstændige som følge af de særlige forhold, der adskiller selvstændige fra lønmodtagere.

##### **4.6.1. Begge ægtefæller betragtes som selvstændige.**

Om personkredsen, der kan optages i forsikringen, har udvalget med tilfredshed konstateret, at ægtefæller, der i fællesskab driver en virksomhed, begge kan optages i forsikringen som selvstændige erhvervsdrivende. Den ene ægtefælle betragtes således ikke længere som en medarbejdende ægtefælle.

##### **4.6.2. Dagpenge ved midlertidig ledighed.**

I forbindelse med ledighed har flere medlemmer fremhævet - hvilket også var fremme på konferencen, ligesom udvalget har fået henvendelse herom - at det er urimeligt, at selvstændige ikke på samme måde som lønmodtagere kan få arbejdsløshedsdagpenge, **når** det midlertidigt er udelukket at drive virksomheden. Som eksempler henvises til fiskeren, der ikke kan få dagpenge på grund af motorhavari, isvinter m.v., vognmanden, som kører med dag- eller ugeblade, der ikke kan få dagpenge under f.eks. typografkonflikter, eller virksomhedsejeren, der ikke **kan** producere, fordi virksomheden ikke kan få tilført materialer på grund af f.eks. vejrlig eller blokade.

Udvalget er bekendt med, at baggrunden for de gældende regler om ledighed (virksomheden skal være mere end midlertidigt ophørt) er, at det hermed ønskes sikret, at dagpengene ikke kommer til at virke som virksomhedsstøtte. Endvidere henvises der til, at arbejdsløshedsforsikringen er en forsikring mod "tabt arbejde" og ikke mod indtægtstab.



Udvalget finder imidlertid, at der ikke bør ske forskelsbehandling af selvstændige og lønmodtagere i tilfælde, hvor samme forhold kan være årsag til ledighed. Der kan således henvises til, at den selvstændige ligeså vel må kunne betegnes som ledig som lønmodtageren, der kan genoptage arbejdet, når de forhindringer, der har standset virksomhedens drift, ikke længere er til stede.

Endvidere finder medlemmer af udvalget, at det må være rimeligt at forudsætte, at selvstændige, der har forsikret sig i en arbejdsløshedskasse - i princippet på samme vilkår som lønmodtagere - har de samme muligheder for at få dagpenge, som lønmodtagere - ikke mindst, når det er samme forhold, der udløser "ledigheden" for de to grupper.

Det er flere medlemmers erfaring, at således som reglerne om ledighed for øjeblikket administreres, har de selvstændige vanskeligt ved at se værdien af at forsikre sig og herunder se betydningen af forsikringselementet.

Det forslås derfor, at reglerne ændres, således at det bliver muligt at yde arbejdsløshedsdagpenge til selvstændige i situationer, hvor det midlertidigt er udelukket at drive virksomheden. Der bør i den forbindelse tages udgangspunkt i, at de selvstændige skal behandles på samme måde som lønmodtagere i relation til retten til arbejdsløshedsdagpenge, hvis det i øvrigt er de samme forhold, der bevirker "ledighed".

#### **4.6.3. Dagpenge til ægtefæller, der er lønmodtagere.**

Under drøftelserne om begrebet ledighed har det også været påpeget, at ægtefæller til selvstændige - det vil sige ægtefæller, der hidtil har haft lønmodtagerarbejde - har vanskeligheder med at få udbetalt dagpenge.

Dette skyldes, at mange kasser tilsyneladende stiller sig tvivlende over for, om ægtefællerne reelt er ledige - eller om de under "lønmodtagerledigheden" "hjælper for meget" til i ægtefællens virksomhed.

Det er medlemmernes erfaring, at denne mistænksomhed fra kassernes side kan resultere i, at det bliver afslået at yde dagpenge, eller at dagpenge alene ydes i en begrænset periode på f.eks. 1 år.

Der er i udvalget peget på, at de selvstændiges ægtefæller, der er blevet ledige fra et lønmodtagerarbejde, ikke bør mødes med mistænksomhed i arbejdsløshedskasserne og med eventuelle krav om at afkræfte - det vil sige ved omvendt bevisbyrde - kassens formodninger. Forhåndsformodningerne om, hvad de agter at anvende ledigheden til, skal således ikke umiddelbart kunne få konsekvenser for dagpengeudbetalingen.

På baggrund heraf mener udvalget, at det fra centralt hold bør overvejes, om det er muligt ved ændringer/præciseringer af reglerne m.v. at få denne praksis ændret. Endvidere mener udvalget, at der bør udarbejdes en bekendtgørelse eller vejledning om, i hvilket omfang en ægtefælle kan hjælpe til i den anden ægtefælles selvstændige virksomhed uden at fortabe dagpengeretten.

#### **4.6.4. Dagpenge til medarbejdende ægtefæller.**

I tilknytning til spørgsmålet om dagpenge til ægtefæller, der er blevet ledige fra lønmodtagerarbejde, har medlemmer af udvalget også henvist til, at det i praksis ikke accepteres, at der kan ydes dagpenge til en ægtefælle, der hidtil har været medarbejdende ægtefælle, hvis den anden ægtefælle driver virksomheden videre.

Udvalget finder, at kravet om, at beskæftigelsen i virksomheden skal være mere end midlertidigt ophørt, ikke bør fortolkes så strengt, at den ene ægtefælle kun helt undtagelsesvist kan få dagpenge, hvis virksomheden ikke lukkes eller afhændes.

Det er udvalgets opfattelse, at den nuværende praksis, der afspejler frygten for misbrug af dagpengesystemet, ikke står i rimeligt forhold til de store ulemper, som alle hidtidigt

medarbejdende ægtefæller - uafhængigt af forholdene - kommer ud for, når kasserne afslår at yde dagpenge.

Udvalget foreslår derfor denne praksis ændret, således at der i højere grad sker en ligestilling med lønmodtagerne, hvor udgangspunktet er medlemmernes oplysninger om de faktiske forhold. Det vil sige, at der kun undtagelsesvist, hvor særlige forhold gør sig gældende, skal kunne gives afslag på dagpenge, hvis den medarbejdende ægtefælle træder ud af virksomheden. Den medarbejdende ægtefælle bliver hermed heller ikke stavnsbundet til virksomheden, ligesom den anden ægtefælle heller ikke "tvinges" til at ophøre med virksomheden.

#### 4.6.5. **Karantæne.**

Som det fremgår af håndbogen om sociallovgivningen, får det karantænemæssige konsekvenser for den selvstændige, hvis virksomheden må ophøre, fordi miljøreglerne kræver investeringer af en sådan størrelse, at virksomheden ikke kan klare disse investeringer. Der henvises «i den forbindelse til, at disse investeringer er den selvstændiges egen risiko og derfor ikke er en acceptabel årsag til arbejdsophør.

Udvalget finder, at udefra kommende begivenheder, som det måske ikke har været muligt at tage hensyn til ved budgetlægningen eller driften i øvrigt, ikke bør kunne få karantænemæssige konsekvenser. Dette gælder ikke mindst i relation til miljøinvesteringer, som for f.eks. landmænd kan være af anseelig størrelse.

Det foreslås derfor, at praksis ændres, således at i hvert fald lovgivningsmæssige krav om miljøinvesteringer med deraf følgende lukning af virksomheden ikke kan begrunde karantæne for dagpenge.

#### 4.6.6. **Beregning af dagpenge/Dagpengenes størrelse.**

Reglerne om beregning af dagpenge giver efter udvalgets opfattelse anledning til store problemer.

Der gælder ganske vist særlige beregningsregler for selvstændige, hvorved der er forsøgt at tage hensyn til de selvstændiges særlige forhold. Dagpengene beregnes for selvstændige således på grundlag af arbejdsfortjenesten i de 2 bedste af de seneste 5 kalenderår.

Udvalget finder imidlertid ikke, at denne særregel er tilstrækkelig til at tilgodese de situationer, som typisk er til stede ved og er årsag til den selvstændiges ledighed.

Beregningsreglerne medfører således, at mange selvstændige må konstatere, at værdien af at forsikre sig slet ikke står mål med de udbetalte dagpenge.

Efter beregningsreglerne tages der for det første ikke hensyn til det faktum, som specielt gør sig gældende for de mindre selvstændige, at den selvstændige ofte til det sidste forsøger at rette virksomheden op. Denne periode, hvor det forgæves bliver forsøgt at få virksomheden til at overleve, kan strække sig over en længere periode, det vil sige også ud over 5 år.

For det andet bliver de selvstændige, der enten forsøger at klare sig til det sidste, eller som i øvrigt i en længere periode har "levet på en sten", stillet uforholdsmæssigt dårligt efter beregningsreglerne.

I tilknytning hertil har medlemmer af udvalget også peget på, at problemerne bliver forværret af, at beregningsgrundlaget for de 2 bedste år, der kan være 4-5 år gammelt, ikke bliver opreguleret.

Af ovennævnte grunde finder udvalgets medlemmer, at der er et stort behov for ændrede beregningsregler.

Det foreslås derfor, at reglerne ændres, således at der sker en (pristals)regulering af beregningsgrundlaget for de 2 bedste år.

Det er endvidere også på dette område den overvejende opfattelse i udvalget, at der bør indføres en minimumssats for dagpenge. I den forbindelse er der henvist til, at dimittendsatsen kunne være udgangspunktet for disse overvejelser.

#### **4.6.7. Bibeskæftigelse ved selvstændig virksomhed.**

Flere medlemmer af udvalget har efterlyst enklere regler for bibeskæftigelse ved selvstændig virksomhed.

Der er i den forbindelse blevet henvist til, at de gældende regler om bibeskæftigelse - og den dertil knyttede praksis - viser, at dette område er et af de vanskeligste inden for arbejdsløshedsforsikringen.

Reglerne om bibeskæftigelse indeholder således ikke de fornødne, klare definitioner af, hvad de anvendte begreber dækker.

Endvidere giver afgørelserne fra Direktoratet for Arbejdsløshedsforsikringen og Ankenævnet for Arbejdsløshedsforsikringen efter medlemmernes opfattelse ikke den fornødne vejledning for kasserne, fordi afgørelserne på dette område ikke er entydige.

Ovennævnte i sammenhæng med ansvarsreglerne - hvorefter kasserne kan blive pålagt det økonomiske tab, hvis et af ankeorganerne ændrer kassens afgørelse - medfører efter medlemmernes opfattelse, at kasserne viser for stor tilbageholdenhed med at yde dagpenge til medlemmer, der har bibeskæftigelse.

Dette finder udvalget uholdbart.

Det foreslås derfor, at der af hensyn til kasserne - og dermed medlemmerne - udarbejdes præcise regler for, i hvilket omfang der kan ydes dagpenge i forbindelse med bibeskæftigelse. I den forbindelse finder udvalget det rimeligt, at det i videre omfang blive muligt at kombinere dagpenge og bibeskæftigelse.

#### **4. 7. Efterløn.**

Bestemmelserne om efterløn i arbejdsløshedsforsikringsloven indeholder ikke særregler for selvstændige. Bortset fra beregningsreglerne for dagpenge, som efterlønsreglerne henviser til, er det således de samme regler, der gælder for lønmodtagere og selvstændige.

##### **4.7.1. Efterløn til den ene (medarbejdende) ægtefælle.**

I forbindelse med drøftelserne om betingelserne for efterløn har det været nævnt af flere medlemmer - og på konferencen - at det er et problem for mange, mindre selvstændige, hvor begge ægtefæller deltager i driften, at den ene ægtefælle ikke kan gå på efterløn, hvis den anden fortsætter med at drive virksomheden. Problemet er især stort for ægtefæller, hvor der er stor aldersforskel, og den anden ægtefælle således ikke endnu opfylder aldersbetingelsen for at kunne få efterløn.

Problemet svarer i øvrigt til det, der blev nævnt under Arbejdsløshedsdagpenge, pkt. 4.6.4.

Den nuværende praksis hindrer således også på dette område mange ægtefæller i at træffe en beslutning "på egen hånd" om at ville udtræde af virksomheden for at gå på efterløn.

Udvalget mener, at den ene ægtefælle/(medarbejdende ægtefælle) skal have mulighed for at kunne gå på efterløn, uden at der stilles krav om, at den anden ægtefælle også skal ophøre med den selvstændige virksomhed. De misbrugsproblemer, som der evt. måtte være herved, bør kunne tackles på tilsvarende vis, som hvis den ene ægtefælle overgår til efterløn fra et lønmodtagerarbejde.

Det foreslås, at reglerne ændres i overensstemmelse hermed, jfr. også forslaget ovenfor under Arbejdsløshedsdagpenge, pkt. 4.6.4.

#### **4.7.2. Selvstændig virksomhed efter 200 timers reglen.**

Det er blevet nævnt af nogle medlemmer i udvalget - og på konferencen - at de gældende regler, hvorefter en selvstændig i visse tilfælde kan fortsætte med at drive et mindre jordbrug, men ikke en erhvervs-mæssig specialproduktion - inden for de 200 timer - giver anledning til problemer.

De gældende regler er tilsyneladende meget vanskelige at forstå for medlemmerne, ligesom kasserne har store problemer med at administrere reglerne.

Det foreslås derfor, at reglerne forenkles, således at tvivl blandt medlemmerne og kasserne i højere grad udelukkes. I den forbindelse finder udvalget, at der bør lægges større vægt på at give de mindre selvstændige muligheder for at kunne drive virksomhed i begrænset omfang - inden for de 200 timer.

#### **4.7.3. 200 timers reglens betydning for ægtefæller.**

Under drøftelserne af mulighederne for at arbejde i efterlønsperioden har det også været nævnt, at det giver problemer, at efterlønsmodtagere ikke må hjælpe til i ægtefællens virksomhed - indenfor de 200 timer.

Baggrunden herfor er formentlig, at der i givet fald kan ske misbrug som følge af kontrolproblemer.

Udvalget finder - jfr. også ovenfor under Arbejdsløshedsdagpenge, pkt. 4.6.3. - at denne gruppe ikke generelt bør mistænkeliggøres. Udvalget finder derfor, at det bør være hovedreglen, at ægtefællen kan arbejde i ægtefællens virksomhed indenfor de 200 timer - og at der kun undtagelsesvis, på grund af særlige forhold, kan gives afslag herpå.

Det foreslås, at reglerne ændres i overensstemmelse hermed.

#### **k.7.k. Efterløn under længerevarende ophold i udlandet.**

Efter de gældende regler kan en efterlønsmodtager under midlertidige ophold i udlandet alene i indtil 3 måneder om året bevare retten til efterløn.

Baggrunden for reglerne er bl.a. kontrolproblemer i forbindelse med 200 timers reglen.

Det har været nævnt, at det bør overvejes at ændre "opholdsreglen", således at efterlønsmodtagere kan medtage efterløn til udlandet i samme omfang som pensionister.

#### **4.7.5. Efterlønnens størrelse.**

For så vidt angår efterlønnens størrelse gør de samme problemer sig gældende som med dagpengene, da det er de samme beregningsregler, der anvendes. Da efterlønnen typisk ydes i en længere periode end arbejdsløshedsdagpenge, har det også stor betydning for efterlønsmodtagerne, at beregningsreglerne bliver ændret.

Der henvises i øvrigt til afsnittet om beregningsreglerne under Arbejdsløshedsdagpenge, pkt. 4.6.6.



#### **4.8. Medarbejdende ægtefæller.**

##### **4.8.1. Skatteforholdenes betydning for sociale ydelser.**

Et af de spørgsmål, som udvalget specielt har drøftet er den medarbejdende ægtefælles stilling i relation til skattelovgivningen og social- og arbejdsmarkedslovgivningen.

Som det er nævnt i håndbogen om sociallovgivningen tager beregningsgrundlaget for en række ydelser efter sociallovgivningen sit udgangspunkt i de regler, der gælder i kildeskatteloven om overførsel af overskud (i 1987 max. 117.300 kr.) til den medarbejdende ægtefælle.

Reglerne kan kun anvendes, hvis ægtefællerne er samlevende ved indkomstårets udløb. Dette betyder bl.a., at reglerne ikke kan anvendes, når den ene ægtefælle dør og dette uanset, at der skiftes eller den efterlevende ægtefælle hensesidder i uskiftet bo. I denne situation beskattes indkomsten fra virksomheden i tiden indtil dødsfaldet hos den ægtefælle, der i overvejende grad har drevet virksomheden.

Udvalget finder, at det er uheldigt, at det beløb, der er overført til den medarbejdende ægtefælle i medfør af skattelovgivningen, typisk får konsekvenser for beregningen af sociale ydelser.

Det er fremført i udvalget, at den medarbejdende ægtefælle bør sikres en mere selvstændig status, end tilfældet er i dag. Dette kan bl.a. ske ved, at den medarbejdende ægtefælle får et valg mellem enten at indgå lønftale eller at blive partner. I den forbindelse har udvalget noteret sig, at de gældende regler om adgang til at overføre en del af virksomhedens overskud til beskatning hos den medarbejdende ægtefælle ikke berøres af virksomhedsordningen.

##### **4.8.2. Sociale ydelser m.v. er også afhængigt af den anden ægtefælles forhold.**

I tidligere afsnit er allerede omtalt en række af de problemer, som en medarbejdende ægtefælle kan have i relation til social- og arbejds

markedslovgivningen.

Bla. er der i kap. 4.6.4. nævnt det urimelige i, at der ikke i praksis ydes arbejdsløshedsdagpenge til en ægtefælle, der hidtil har været medarbejdende ægtefælle, hvis den anden ægtefælle driver virksomheden videre.

Tilsvarende er det i kap. 4.7.1. nævnt, at det er et problem for mange mindre selvstændige, hvor begge deltager i driften, at den ene ægtefælle ikke kan gå på efterløn, hvis den anden ægtefælle fortsætter med at drive virksomheden.

Tilsvarende finder udvalgets medlemmer, at det er ude af trit med samfundsudviklingen, at en medarbejdende ægtefælle som udgangspunkt bedømmes i supplerende erhverv, d.v.s. at såvel arbejdsevnen ved arbejdet i virksomheden som arbejdsevnen i eget hjem (husligt) skal indgå i vurderingen.

Dette gælder især i de tilfælde, hvor pågældende rent faktisk har været fuldtidsbeskæftiget f.eks. i ægtefællens virksomhed eller udover deltidsarbejde i ægtefællens virksomhed har haft deltidsarbejde andetsteds, men blot ikke kan dokumentere, at dette har været tilfældet.

#### **4.8.3. Betydningen af at være registreret som medarbejdende ægtefælle.**

Udvalget finder endvidere anledning til at påpege de problemer, som det indebærer, at en række kvinder, der udfører arbejde i den fælles virksomhed, ikke skattemæssigt er registreret som medarbejdende ægtefælle.

Baggrunden kan bl.a. være, at virksomheden har et ringe overskud eller at ægtefællen måske har en modvilje mod at lade hustruen registrere som medarbejdende og mod at overføre et beløb til hustruen. Den ny virksomhedsordning i skattelovgivningen kan lige-

ledes indebære, at der ikke overføres et beløb til den medarbejdende ægtefælle.

Da en række sociale ydelser forudsætter, at der er et indtægtsgrundlag, der kan danne grundlag for udbetaling af den pågældende ydelse, kan den manglende registrering f.eks. betyde, at den pågældende ikke kan få udbetalt sygedagpenge.

Det er dog udvalgets opfattelse, at det ikke mindst i denne situation er vigtigt, at der informeres om virkningen af, at en ægtefælle ikke skattemæssigt er registreret som medarbejdende.

## Kapitel 5

### Etablering af særlige ordninger for de selvstændige erhvervsdrivende.

#### 5.1. Udgangspunkt for overvejelserne.

Udvalgets arbejde har - som det også er fremgået af de foregående kapitler - vist, at de gældende sociale og arbejdsmarkedsmæssige ordninger ikke altid er udformet med henblik på at også de selvstændige skal passe ind i ordningerne. Dette betyder, at de selvstændige ikke altid kan få dækket deres behov for støtte i de enkelte situationer, selv om behovet kan være lige så udtalt som for lønmodtagerne.

Dette har flere årsager.

Udgangspunktet for den sociale lovgivning har været, at arbejder- eller lønmodtagergruppen var den svage part og den, der havde størst behov for beskyttelse og støtte i trangssituationer. Dette gælder som bekendt ikke ubetinget mere.

Når regler er fastsat med udgangspunkt i lønmodtagernes situation vil de ofte ikke være dækkende i de selvstændiges situation. De forskelle, der er i vilkårene for de to grupper, bevirker således, at samme regler giver forskellige resultater. Spørgsmålet er rejst, om der overhovedet skal gælde samme regler for de to grupper - eller i hvert fald i hvilken udstrækning dette skal være tilfældet.

Det at være selvstændig er, som tidligere beskrevet, en livsform. Det indebærer, at man i højere grad end i andre arbejdsforhold selv kan bestemme og tilrettelægge sin tilværelse. Modstykket hertil er, at man også i højere grad selv må bære ansvaret for og konsekvenserne af opståede situationer, der har forbindelse med erhvervet. Mere konkret i denne forbindelse indebærer det at være selvstændig også en accept af, at indtægter kan svinge - både opad og nedad - men ikke nødvendigvis uanset hvad årsagen er.

På denne baggrund vil spørgsmålet om forskelle i de to gruppers situation, og de krav og ønsker disse forskelle afstedkommer, blive belyst i det følgende. Dernæst omtales, hvilke begivenheder det kan være aktuelt at dække, og hvilke mulige løsninger der kan tænkes.

## 5.2. Forskelle mellem grupperne.

Udgangspunktet ved tildeling og udmåling af sociale kontantydelse (indkomstoverførsler) er normalt, at der skal have været tale om et indkomstbortfald. I visse situationer er der et direkte krav herom - f.eks. ved udbetaling af dagpenge - i andre opstilles blot en generel formodning herfor - f.eks. ved opnåelse af en vis alder, hvor pension kan ydes.

For lønmodtagere er indkomsten relativ konstant, og indkomstbortfaldet er som regel forholdsvis entydigt, idet det er forbundet med, om man aktuelt har en indtjening ved sit lønmodtagerjob eller ej.

En tilsvarende entydighed gælder ikke for den selvstændige erhvervsdrivende. Indtægten og dermed grundlaget for beregning af den sociale ydelse kan være særdeles svingende og kan i øvrigt påvirkes på flere måder.

**Der** kan være stor forskel i indtjeningen **fra** år til år, men også **indenfor** det enkelte år kan der være tale om store forskydninger.

Det kan være vanskeligt at afgøre, hvad det aktuelle overskud/underskud er, og om det i givet fald er et dækkende udtryk for støttebehovet.

Eksempelvis kan peges på følgende mere konkrete forhold, der bevirker, at indkomstbortfaldsprincippet ikke uden videre kan anvendes for de selvstændige:

det foregående års indtjening har været specielt gode/dårlige,

den aktuelle indkomst bortfalder ikke i kraft af den sociale begivenhed (f.eks. sygdom), men der er særlige udgifter nu (medhjælp) eller svigtende indtjening på lidt længere sigt, driftsomkostninger mindskes ikke, specielt kan der være lønninger, der fortsat skal udbetales, indtjeningen opretholdes i kraft af ansatte, indtjeningen påvirkes af udefra kommende faktorer (konjunkturer, isvinter etc.), overskuddet er ekstraordinært nedbragt ved f.eks. afskrivning og indtjeningen kan evt. forøges ekstraordinært efter den sociale begivenheds ophør.

Som eksemplerne viser, kan det være meget svært overhovedet at definere, hvad "indkomstbortfaldet" er. Hertil kommer yderligere, at der som oftest ikke er nogen trediemand - arbejdsgiver - involveret, og at det derfor kan være svært at dokumentere, at en social begivenhed overhovedet er opstået. Det er således ikke uden videre muligt at give svaret på, hvad der skal erstattes og ej heller hvornår.

### **5.3. Krav eller ønsker til det sociale system.**

De selvstændige erhvervsdrivendes særlige forhold betinger, at der kan opstilles særlige krav eller ønsker til et socialt system, der også kan omfatte denne gruppe på en hensigtsmæssig måde.

Sådanne krav og ønsker kan ses under den selvstændiges egen synsvinkel, men også samfundet som helhed må have nogle særlige krav.

Ses sagen specielt fra den selvstændiges side, må ordningen i hvert fald sikre, at den selvstændige kan opretholde et eksistensminimum, dvs. det nødvendige underhold i en rimelig, ikke for kort periode, evt. indtil virksomheden må opgives eller er hjulpet på fode.

Et yderligere krav kunne være, at indtjeningen skal kunne opretholdes i en kortere periode, evt. gennem mulighed for ansættelse af erstatningsarbejdskraft.

Et ønske kunne endelig være, at i hvert fald udgifterne ved fortsat drift i en yderligere periode skal kunne dækkes.

Forløbet over tid vil herefter være, at indtjeningen kan opretholdes i den første tid efter en social begivenhed er indtruffet, herefter kan udgifter ved en fortsat drift dækkes i en periode, og endelig kan der, indtil virksomheden helt må afvikles, gives hjælp til forsørgelse evt. samtidig med en virksomhedsindskrænkning.

Disse krav vedrører hovedsagelig den selvstændiges egen situation. I mange tilfælde er den mindre selvstændige imidlertid også arbejdsgiver med de heraf følgende forpligtelser.

Det må derfor også være et ønske, at de særlige arbejdsgiverforpligtelser (dagpenge under sygdom, arbejdsgiverbidrag etc.) kan dækkes ved svigtende indtjening. Specielt må der tages hensyn til, at forpligtelserne kan være særlig tyngende for den mindre erhvervsdrivende, og da ganske særlig når der er tale om uforudseelige begivenheder, som f.eks. sygdom.

Set fra samfundets eller det offentliges synsvinkel må der først og fremmest være en interesse i at skabe gode vilkår for de selvstændige. Alene den produktion og de arbejdspladser, der er forbundet hermed, taler for en sådan interesse.

Men også for denne gruppe må der være en samfundsmæssig forpligtelse til at sørge for social sikkerhed. Dette gælder uanset, at "de pågældende selv har valgt" eller tilsvarende synspunkter, der kan føres i marken. Valget er jo sket ud fra bestemte afgørende forudsætninger, der kan svigte.

Endelig må det selvsagt være en offentlig interesse, at udgifterne ikke bliver større end nødvendigt og specielt, at der ikke forekommer

misbrug af systemet. Specielt for de selvstændige spiller det nok ind, at deres særlige situation gør, at det alene af psykologiske grunde i forhold til resten af befolkningen er vigtigt at begrænse misbrugsmulighederne.

#### **5.4. Hvilke sociale begivenheder skal dækkes?**

Det er naturligvis ikke enhver begivenhed, der skal kunne udløse en social ydelse. I visse tilfælde er det samme begivenheder, som dækkes for lønmodtagere - men altså ikke nødvendigvis med samme ydelse. I andre tilfælde er det særlige forhold, der kun har betydning for de selvstændige.

Det forekommer oplagt, at sygdom, ulykke og anden midlertidig eller varig reduktion af erhvervsevnen skal dækkes, som for lønmodtagerens vedkommende. Ligeledes må der være almindelig adgang til alderspension.

Som særlige forhold der bør dækkes kan f.eks. peges på udefra kommende påvirkninger af kortere - men ikke for kort - varighed (tørke, is, epidemier), der forårsager svigtende indtjening eller særlige tab.

Andet der kunne peges på, er væsentlige konjunkturpåvirkninger af kortere varighed, der medfører svigtende afsætningsmuligheder i øvrigt.

Endelig kunne der også peges på en gradvis faldende indtjening som følge af konjunkturerne eller måske svigtende erhvervsevne.

Ting der derimod ikke kan kaldes en social begivenhed og dermed evt. give anledning til en social ydelse kan f.eks. være:

udygtighed/uegnethed i pågældende erhverv,

spekulationstab og

almindeligt svingende konjunkturer.



## 5.5. Løsningsmuligheder.

Ved tilrettelæggelsen af det sociale system kan vælges mellem to diamentralt modsatte udgangspunkter.

Enten kan man - som tilfældet er nu - tage udgangspunkt i lønmodtagerreglerne og om nødvendigt tilpasse eller supplere disse.

Modsat kan etableres et særligt regelsæt med hensyn til de særlige forhold, der gælder for selvstændige erhvervsdrivende. Et sådant regelsæt kunne selvsagt tilpasses regelsættet for lønmodtagere.

Endelig kunne en kombination af disse to løsninger vælges-

Tages der udgangspunkt i, hvordan de gældende regler er, de mangler der er forbundet hermed og mulige løsninger, kan der skelnes mellem 3 behovssituationer, når en social begivenhed opstår:

- a) dækning af egen (families) forsørgelse,
- b) dækning af særligt tab ved egen sociale begivenhed og
- c) dækning af tab ved ansattes sociale begivenhed.

ad a (egen **forsørgelse**).

I denne situation gælder i dag samme regler som for lønmodtagere, men kun på nogle områder, og i øvrigt med visse tilpasninger. Ydelserne er knyttet til et konstateret indtægtsbortfald eller arbejdsophør - f.eks. dagpenge ved sygdom eller arbejdsløshed eller kontanthjælp efter bistandsloven.

Manglen ved systemet er, at reglerne ofte medfører lav eller ingen ydelse til de selvstændige, og at visse sociale begivenheder f.eks. ulykke, ikke er dækket.

Løsningen kan være en minimumsydelse ved en til gengæld nøje defineret social begivenhed, jfr. under pkt. 5.4.

I jo højere grad ydelsen gøres fast (uanset indtægtsbortfald) og jo mere der slækkes på kravet til den sociale begivenhed, jo mere kan der argumenteres for egenfinansiering - evt. delvis og obligatorisk.

**ad b (særligt tab ved egen sociale begivenhed).**

I dag er der ingen dækning for udgifter vedrørende virksomheden. Der kan dog være tale om visse erhvervsrelaterede støtteordninger - f.eks. gældssanering.

Manglen herved er selvsagt, at virksomheden kan bringes i vanskeligheder, evt. må ophøre, selv om der er tale om en kortvarig - og uforskyldt - påvirkning.

Løsningen kunne være en ydelse, der dækker tab eller særlige omkostninger ved særlige sociale begivenheder, jfr. pkt. 5.3. og 5.4. Ydelsen kunne i givet fald være fast eller omkostningsrelateret.

Finansieringen måtte i hvert fald delvis bæres af de pågældende selv på grund af ordningens særlige karakter.

**ad c (ansattes sociale begivenhed).**

I dag er der på nogle områder mulighed for dækning gennem forsikringsordninger, i visse tilfælde med statstilskud.

De forudseelige omkostninger som f.eks. løn, sociale bidrag, ferie etc kan ikke dækkes og skal det næppe heller.

De uforudseelige omkostninger som f.eks. dagpenge ved sygdom og arbejdsløshed og erstatning ved ulykke kan allerede i dag dækkes gennem forsikring.

Der er således næppe behov for nye løsninger på dette punkt.

Der skal ikke i øvrigt stilles noget endeligt eller detaljeret forslag, blot peges på en mulig vej til løsning af nogle af de rejste problemer.

Der kunne f.eks. gennemføres en ordning, hvorefter der udløses ret til en ydelse både i de under pkt. 5.5.a og 5.5.b nævnte situationer - f.eks. på maksimalt dagpengeniveau eller en vis procent heraf, hvis en af de sociale begivenheder, der er beskrevet under pkt. 5.4., indtræffer. For så vidt angår situationen, hvor en ansat rammes af en social begivenhed foretages ingen ændringer, men ordningerne bygges sammen med den foran nævnte ordning.

Dermed fjernes en del - men kun en del - af risikoen ved selvstændig erhvervsvirksomhed, og der garanteres et minimumseksistensniveau. Forslaget må formentlig forudsætte en forsikringsordning, evt. i retning af de gældende, delvis statsfinansierede, forsikringsordninger på dagpengeområdet.