BETÆNKNING

FØRTIDSPENSION

afgivet af
udvalget til revision af
førtidspensionslovgivningen

ex. 2
DET JURIDISKE LABORATORIUM VED KØBENHAVNS UNIVERSITET
21.446a

BETÆNKNING NR. 898

FEBRUAR 1980

ISBN 87-503-3293-7

Eloni Tryk . København
So 00-4-bet.

INDHOLDSFORTEGNELSE

KAPITEL 1 . FØRTIDSPENSIONSUDVALGETS NEDSÆTTELSE OG ARBEJDE . 13

I. Indledning 13
II. Baggrunden for udvalgets arbejde 14
III. Forholdet til andre reforminitiativer 16
IV. Om udvalgets forslag 18
V. Mindretalsudtalelse 19

KAPITEL 2. GÆLDENDE ORDNINGER 21

I. Invalidepension 21
1. Baggrund 21
2. Betingelser 22
3. Ydelser 23

II. Enkepension 24
A. Enkepension uden dispensation 24
1. Baggrund 24
2. Betingelser og ydelser 25

B. Enkepension med dispensation 25
1. Baggrund 25
2. Betingelser og ydelser 25
3. Praksis 26

III. Førtidig folkepension til 60-66 årige 27
1. Baggrund 27
2. Betingelser og ydelser 28
3. Praksis 28

IV. Førtidig folkepension til 55-59 årige 29
1. Baggrund 29
2. Betingelser og ydelser 30

V. Folkepension, enlige 62-66 årige kvinder 31
VI. Hustrutillægsordningen 31
VII. Ægteskabstillægsordningen 32

KAPITEL 3. TALMÆSSIG BELYSNING AF GÆLDENDE ORDNINGER . . . 33

I. Pensionernes sammensætning og størrelse . . . 33

A. Pensionernes enkelte dele . . . 33

B. Pensionernes størrelse m.v. . . . 34

C. Pensionsniveauet . . . 39

II. Antallet af pensionister under 67 år . . . 40

A. Grundbeløb og pensionstillæg . . . 40

B. Hustrutillæg . . . 42

C. Ægteskabstillæg . . . 43

D. Bistands- og plejetillæg . . . 43

III. De samlede udgifter til gældende ordninger . . . 44

KAPITEL 4. KRITISKE BEMÆRKNINGER TIL FØRTIDSPENSIONSORDNINGERNE OG TIL TILGRÆNSENDE OMRÅDER . . . 45

I. Indledning . . . 45

II. Hovedskillelinie på førtidspensionsområdet . . . 47

A. Bedømmelsesgrundlaget . . . 47

B. Førtidspensionernes struktur . . . 51

C. Aldersgrænser . . . 52

D. Køn . . . 53

E. Forsørgelsesbegrebets betydning og rækkevidde ved tilkendelse af førtidspension . . . 54

F. Kompensationssynspunktets rækkevidde i førtidspensions lovgivningen . . . 54

G. Særregler for gifte førtidspensionister, hvis ægtefælle ikke selv oppebærer pension . . . 55

III. Efterløn . . . 56

IV. Fordele for pensionister i kraft af regler udenfor pensionslovgivningen . . . 56

KAPITEL 5. UDVALGETS ØNSKER TIL OG PRINCIPIELLE OVERVEJELSER OM ET NYT FØRTIDSPENSIONSSYSTEM . . . 58

I. Indledning . . . 58

II. Udvalgets overvejelser generelt . . . 59

III. Udvalgets overvejelser om hovedpunkter i et førtidspensionssystem . . . 61

A. Personkreds . . . 61

B. Førtidspensionens tilpasning til behov og indtægt . . . 64

C. Forsørgelsesbegrebets betydning . . . 65
D. Aldersgrænser . . . 65
E. Køn . . . 66

IV. Invaliditetsydelse . . . 67

V. Førtidspensionens niveau . . . 67
A. Indledning . . . 67
B. Forudsætninger, der kan opstilles for førtidspensionens størrelse . . . 68
1. Generel forudsætning . . . 68
2. Kompensationssynspunktet . . . 69
3. Revalideringssynspunktet . . . 69
4. Situationen ved senere overgang til alderspension . . . 69
5. Forholdet til korttidsydelser . . . 70
C. Førtidspensionens minimum og maksimum . . . 70
D. Udvalgets indstilling . . . 71

VI. En forenklet model . . . 71
A. Konsekvenser af en sådan forenklet model . . . 72
B. Udvalgets opfattelse . . . 74

KAPITEL 6. UDVALGETS FORSLAG TIL ET NYT FØRTIDSPENSIONSSYSTEM 75

I. Indledning . . . 75

II. Tildelingskriterier m.v. . . . 75
A. Behov . . . 75
B. Varighed . . . 76
C. Forsørgelsesbegrebet . . . 77
D. Personkreds . . . 77
E. Tillæg . . . 77
F. Indtægtsregulering . . . 78
G. Beskatning . . . 78
H. Bortfald og frakendelse . . . 78

III. Sammenligning med de gældende pensionsordninger . . . 79

KAPITEL 7. PERSONKREDSEN OG TILDELINGSBETINGELSERNE I DET NY FØRTIDSPENSIONSSYSTEM . . . 81

I. Indledning . . . 81

II. Generelle tildelingsbetingelser 82
A. Aldersbetingelse 82
1 . Højeste aldersgrænse 82
2. Laveste aldersgrænse 82
3. Aldersgrænser iøvrigt 84
B. Behovsbetingelsen 85
1. Behovsvurderingen 86
2. Faste samlivsforhold 88
3. Ægtefællens uudnyttede erhvervsmuligheder 89
4. Spærregrænser 90
5. Ligestilling af lægelige og sociale årsager .. 91
C. Varighedsbetingelsen 92

III. Tildeling af almindelig førtidspension 93
A. Indledning 93
B. Momenter, der har betydning for vurderingen ved tildeling af almindelig førtidspension 94
I . Køn og civilstand 94
2. Betydning af alder 95
3. Nedsat erhvervsevne i forbindelse med helbredsmæssige årsager 97
4. Tilknytning til arbejdsmarkedet 98
5. Arbejdsophør 99
6. Vurdering af arbejdsmulighederne 99
a. Uddannelse og erhverv 99
b. Bopæl 100
7. Struktur og konjunktur 100
8. Arbejdsformidling 101
9. Revalidering 101
10. Modtagelse af bistandshjælp 102
I1 . Tab af forsørger 102
1 2. Forsørgelsespligt over for børn 103
13. Pasning af børn, forældre og andre 104

IV. Tildeling af førtidspension med invaliditetsbeløb 104
A. Forsørgelsesgrundlaget 104
1 . Indledning 104
2. Afgrænsning af gruppen, hvis forsørgelsesgrundlag vurderes uden at ægtefælleindtægt m.m. tages i betragtning 105
B. Berettigelse til invaliditetsbeløb 105
C. Tildeling af invaliditetsbeløb til andre end fysisk eller psykisk invaliderede 108

D. Behovet som den principielle pensionsbegrundelse fastholdes . . . 109

E. Nedsat erhvervsevne . . . 110

1 . Ingen graduering efter omfanget af den resterende erhvervsevne . . . 110

2. Erhvervsevnebedømmelsen . . . 112

F. Det lægelige invaliditetskriterium . . . 114

V. Tildeling af førtidspension med invaliditetsbeløb og særligt tillæg . . . 115

VI. Ændringer i adgangen til førtidspension som følge af forslaget om nyt system . . . 118

A. Førtidig folkepension og enkepension ved dispensation . . . 119

B. Invalidepensionister . . . 119

C. Særordninger for kvinder med automatisk adgang til pensionsydelser . . . 120

1. Generelle bemærkninger . . . 120

2. Indpasning i det ny førtidspensionssystern 122

a. Enker . . . 122

b. 62-66 årige enlige kvinder . . . 123

D. Hustrutillægsordningen . . . 123

E.. Ægteskabstillægsordningen . . . 124

1. Nuværende regler . . . 124

2. Udvalgets overvejelser . . . 125

VII. Ændring af en tilkendt pension . . . 127

VIII. Bortfald og frakendelse af pension . . . 128

A. Indledning . . . 128

B. Udvalgets generelle opfattelse . . . 128

C. Bortfald af pension . . . 128

D. Frakendelse af pension . . . 129

E. Inddragelse af pension . . . 131

IX. Hvilende pension . . . 132

KAPITEL 8. DET NY SYSTEMS PENSIONSYDELSER . . . 135

I. Karakteristik af systemet . . . 135

II. Førtidspensionens over- og undergrænse . . . 137

III. De enkelte pensionselementer . . . 142

A. Grundbeløb, pensionstillæg og førtidsbeløb . . . 142

B. Invaliditetsbeløb . . . 144

1 . Størrelse 144
2. Udbetaling efter det 67 • år 144
C. Særligt tillæg 145
1 . Størrelse 145
2. Udbetaling efter det 67. år 146
D. Ydelsernes indtægtsregulering og beskatning 146
IV. Det ny systems fleksibilitet 148
V. Det ny systems pensionsstørrelser sammenlignet med gældende ordningers 150

KAPITEL 9. YDELSE TIL IKKE-PENSIONISTER 158
I. Indledning 158
II. Historisk oversigt 159
III. Gældende regler om invaliditetsydelse 160
IV. Invaliditetsydelsesmodtageres adgang til ydelser efter anden lovgivning end pensionslovene 160
A. Skatteområdet 160
B. Boligydelse 160
C. Omsorgsforanstaltninger efter bistandsloven 161
V. Udvalgets overvejelser og forslag 161
A. Ydelsens bevarelse 161
B. Personkredsen 162
C. Indtægtsgrænser 163
D. Tillæg til invaliditetsydelsen 164
E. Aldersgrænser m.m 165

KAPITEL 10. OVERGANGSPROBLEMER OG UDVALGETS FORSLAG TIL OVERGANGSREGLER M.V 166
I. Indledning 166
II. Løbende pensioner 167
A. Generelle bemærkninger 167
1 . Merudgifter 167
2. Administrative konsekvenser 168
3. Overgangsperioder 169
4. Udvalgets generelle overvejelser 169
B. Udvalgets overvejelser og forslag 170
1 . Enkepension 170
2. Førtidig folkepension 171

3. Folkepension til enlige 62-66 årige kvinder .. 173
4. Laveste invalidepension 174
5. Mellemste invalidepension 175
Mellemste invalidepension uden tillæg 175
Mellemste invalidepension med bistands- eller plejetillæg 177
6. Højeste invalidepension 178
Højeste invalidepension uden tillæg 179
Højeste invalidepension med bistands- eller plejetillæg 183
7. Konklusion vedrørende udvalgets forslag til overgangsløsninger 184
8. Folkepension med bistands eller plejetillæg .. 185
C. Fastsættelse af overgangsbeløb 185
III. Kvinder, der opfylder eller står kort foran at opfylde de generelle betingelser for automatisk pension 186
A. Enkepension uden dispensation 186
B. Folkepension til 62-66 årige enlige kvinder 188
IV. Uafsluttede pensionssager m.v 189
V. Løbende hustru- og ægteskabstillæg 191
A. Hustrutillæg 191
B. Ægteskabstillæg 195
VI. Invaliditetsydelsesmodtagere med bistands- eller plejetillæg 197

KAPITEL 11 . UDGIFTSBEREGNINGER M.V 199
I. Indledning 199
II. Antallet af førtidspensionister ved indførelsen af det ny system 201
III. Udviklingen i antallet af førtidspensionister 203
A. Indledning 203
B. Efterlønsordningen 203
C. Ophævelsen af 60-års grænsen i invalidepensionsloven 204
D. Ophævelsen af hustru- og ægteskabstillægsordningerne 204
E. Ophævelsen af laveste invalidepension 205
F. Den ændrede invaliditetsbedømmelse for gifte kvinder 206
G. Enlige 62-66 årige kvinder 206

H. Udvidelsen af personkredsen . . . 207
I. Det renere tildelingskriterium . . . 207
J. Overgangsordningen for pensionister med højeste invalidepension uden tillæg . . . 207
K. Konklusion og beregningsmæssige forudsætninger ... 208

IV. Bruttoudgifter til førtidspension . . . 209
A. Ændring i personkredsen . . . 209
1 . Ophævelse af laveste invalidepension . . . 209
2. Forhøjelse af nedre aldersgrænse fra 15 til 18 år . . . 209
3. Ændringer i personkredsen iøvrigt . . . 210
4. Sammenfatning . . . 211
B. Indførelse af førtidsbeløbet . . . 212
C. Omlægningen af ydelser til de sværest invaliderede 212
1 . Generelt . . . 212
2. Specielt om erhvervsudygtighedsbeløbet . . . 216
3. Overgangsudgifter . . . 216
D. Ens invaliditetsbeløb til samgifte og enlige pensionister . . . 218
E. Merudgifter til invaliditetsydelse . . . 219
F. Oversigt over ændringerne i udgiftsniveauet til førtidspensionister . . . 219

V. Konsekvenser for udgifter på andre lovområder . . . 222
A. Folkepensionsloven . . . 222
B. Boligydelsesloven . . . 223
C. Bistandsloven . . . 224
1 . Varig og supplerende kontanthjælp . . . 224
2. Forhøjelse af nedre aldersgrænse fra 15 til 18 år . . . 225
3. Besparelser ialt . . . 225
D. Børnetilskudsloven . . . 226
VI. Konsekvenserne for de samlede offentlige udgifter . . . 226

BILAG

Bilag nr. 1: Kommissorium for udvalget til revision af førtidspensions lovgivningen 232

Bilag nr. 2: De samvirkende Invalideorganisationers forslag til et førtidspensionssystem 235

Bilag nr. 3: Oversigt over det svenske pensionssystem 242

Bilag nr. 4: Oversigt over det norske pensionssystem 251

Bilag nr. 5: Notat om udnyttelsen af resterhvervsevnen blandt pensionister med mellemste og laveste invalidepension, Socialforskningsinstituttet, juni 1979 259

Bilag nr. 6: Revalidering, hvor erhvervshænningen væsentligst skyldes sociale faktorer, Århus kommune, Socialægeinstitutionen, november 1979 271

Bilag nr. 1: Vedrørende 2. og 3. etape af pensionsreformen, Foreningen af socialchefer i Danmark 276

Bilag nr. 8: Skrivelse af 13. februar 1980 fra kontaktudvalget vedrørende alkohol- og narkotikaspørgsmål 282

Bilag nr. 9: Efterløn, arbejdsdirektoratet 1979 285

KAPITEL 1

FØRTIDSPENSIONSUDVALGETS NEDSÆTTELSE OG ARBEJDE

I. Indledning

1. Den 23. november 1977 nedsatte socialministeren udvalget til revision af førtidspensionslovgivningen.

Ifølge udvalgets kommissorium, der medtages som bilag 1 til betænkningen, er det udvalgets opgave at foretage en almindelig gennemgang af samtlige regler om tildeling af sociale pensioner før den normale pensionsalder ud fra en vurdering af ansøgerens sociale og helbredsmæssige forhold.

Førtidspensionsområdet omfatter følgende pensionstyper og ydelser: højeste invalidepension, mellemste invalidepension, laveste invalidepension, bistands- og plejetillæg, invaliditetsydelse, førtidig folkepension og enkepension efter dispensation. Til området hører også de særlige regler om adgang til pension for enker og enlige kvinder ved henholdsvis 45-, 55- og 62-årsalderen samt reglerne om hustrutillæg og ægteskabstillæg.

I kommissoriet er det forudsat, at udvalget tager udgangspunkt i invalidepensionsloven med henblik på en vurdering af, om der er behov for at revidere de grundprincipper, som ordningen har været baseret på siden lovens ikrafttræden i 1966. Det skal særligt undersøges, om invalidepensionslovens graduering i højeste, mellemste og laveste pensionsstørrelse bør ændres. I udvalgets undersøgelse af den gældende førtidspensionslovgivning skal indgå en vurdering af denne lovgivnings forhold til de socialpolitiske hovedprincipper, der er fastslået gennem bistandsloven - ikke mindst princippet om, at det ikke er socialbegivenhedens art, men dens sociale og økonomiske virkninger, der bestemmer den sociale ydelses karakter og omfang.

2. Udvalget fik ved nedsættelsen følgende sammensætning:

Nævnsformand Carl A. Aude
Revaliderings- og pensionsnævnet
i Fyns amtskommune

Administrationschef H. Blume
Københavns Magistrats 3. afdeling

Afdelingschef Niels Halek
Sikringsstyrelsen

Rektor 01e F. Hermansen
Den sociale højskole i Århus

Afdelingschef 01e Høeg
Socialstyrelsen

Formand Svend Jensen
De samvirkende Invalide-
organisationer

Kontorchef N. Raaschou-Nielsen
Socialministeriet

Styrelseschef F.B. Svarrer
(formand)
Sikringsstyrelsen

Socialinspektør G. Tjørnum
Glostrup kommune

Udvalgets sekretariat har bestået af:

Fuldmægtig Leif Hedegaard Jørgensen
Socialministeriet

Fuldmægtig Thomas 0. Kærn
Sikringsstyrelsen

Ekspeditionssekretær
Marie-Louise Sprogøe
Sikringsstyrelsen

Fra april 1979 indtrådte afdelingschef Adam Trier, socialministeriet, i udvalget i stedet for kontorchef N. Raaschou-Nielsen.

Afdelingschef Anders Dybdal, kontorchef Vagn Nielsen og kontorchef Ketty Pedersen, alle sikringsstyrelsen, har deltaget i udvalgsarbejdet og i udvalgets møder.

Udvalget har holdt 23 møder og har afsluttet arbejdet den 20. februar 1980.

II. Baggrunden for udvalgets arbejde

1 . Nedsættelsen af udvalget til revision af førtidspensionslovgivningen må bl.a. ses på baggrund af det arbejde, der tidligere er udført af pensionsreformarbejdsgruppen, hvis overvejelser i første række tog sigte på den fremtidige udformning af alderspensionen fra det 67. år. Som det fremgår af nedenstående, blev dog også emner indenfor førtidspensionsområdet behandlet af arbejdsgruppen.

2. Pensionsreformarbejdsgruppen blev i februar 1973 nedsat af socialministeren.

Efter sit kommissorium fik denne arbejdsgruppe til opgave at foretage en samlet gennemgang af det sociale pensionssystem med henblik på forberedelsen af en pensionsreform.

Hovedpunkterne i arbejdsgruppens opgaver var følgende:

a. En undersøgelse af, hvilke principper der kan tænkes lagt til grund for en reform af det sociale pensionssystem, herunder hvorledes ydelserne fra den sociale pensionsfond kan indpasses.

b. En undersøgelse af mulighederne for at indføre en ordning med fleksibel pensionsalder til afløsning af den nuværende faste aldersgrænse for folkepensionen. I forbindelse hermed en udvidelse af adgangen til at opnå førtidig folkepension.

c. En undersøgelse af mulighederne for en forenkling af de gældende pensionsregler, herunder en bedre samordning mellem reglerne om pension skat og boligsikring.

Arbejdsgruppen nedsatte følgende 3 underudvalg:

Førtidspensionsudvalget, der behandlede spørgsmålet om en ordning med fleksibel pensionsalder og en udvidelse af adgangen til at få tillagt førtidig folkepension. Dette udvalgs arbejde resulterede i en rapport om de nævnte emner, som blev afgivet af pensionsreformarbejdsgruppen i oktober 1975 (betænkning nr. 755).

På grundlag af rapporten vedtog folketinget ved lov nr. 253 af 8. juni 1977 blandt andet en ændring af folkepensionsloven, hvorved aldersgrænsen for at få førtidig folkepension blev nedsat til 55 år for visse persongrupper.

I betænkning nr. 755 er problemerne i forbindelse med de eksisterende særordninger for enker og enlige kvinder og herunder en mulig afvikling af disse ordninger behandlet. Udvalget fandt det imidlertid ikke muligt på daværende tidspunkt at tage stilling til dette spørgsmål.

Pensionsberegningsudvalgets arbejdsområde var især de emner, der er nævnt foran under 2 c.

Dette udvalg udarbejdede i juni 1974 en rapport om forenklingen i pensionslovgivningen. Denne rapport er ikke offentliggjort, men flere af dens forslag er gennemført, idet de har været indarbejdet i vedtagne lovforslag på pensionsområdet.

Underudvalgets øvrige arbejdsopgaver er behandlet i en rapport om samordning af pension, skat og boligsikring (betænkning nr. 772), som pensionsreformarbejdsgruppen afgav i juni 1976.

Administrationsudvalget, hvis arbejdsområde hovedsagelig var at overveje de administrative konsekvenser af at gennemføre forenklinger og andre ændringer i de gældende pensionsregler. Udvalget skulle tillige belyse de væsentligste administrative spørgsmål, der rejser sig ved gennemførelsen af principperne i forskellige modeller for det fremtidige pensionssystem.

Pensionsreformarbejdsgruppen afgav sin rapport om principper for en reform af de sociale pensioner i marts 1977 (betænkning nr. 799).

III. Forholdet til andre reforminitiativer

Nærværende udvalgs gennemgang af førtidspensionsområdet og de forslag, udvalget når frem til, skal indgå som led i arbejdet med en samlet revision af hele pensionslovgivningen. Arbejdet i udvalget må derfor koordineres med en række andre overvejelser inden for pensionsområdet.

1. Efter loven om den sociale pensionsfond skal næste etape af udbetalingerne fra pensionsfonden gennemføres med virkning fra 1. januar 1982, og allerede i lovforslagene, der vedrørte gennemførelsen af 1 . fase af udbetalingerne fra pensionsfonden fra 1. januar 1979, var det forudsat, at arbejdet med overvejelserne omkring grundpensionerne skulle fortsættes.

Sideløbende med arbejdet med gennemgangen af førtidspensionssystemet, som dette udvalg beskæftiger sig med, er et underudvalg under pensionsreformarbejdsgruppen i gang med at gennemgå pensionslovens bestemmelser om indfødsret, bopæl og optjening af pension.

2. Herudover arbejdes der med planer om en forenkling af pensionslovgivningen og om en samling af pensionsbestemmelserne i én lov.

3. I forsættelse af de lovændringer, der blev vedtaget ved gennemførelsen af den første fase af pensionsfondsudbetalingerne, overvejes det, i hvilket omfang der yderligere kan ske indregning af pensionsti11agget i grundbeløbet og yderligere forhøjelse af pensionen til samgifte pensionister.

4. Også spørgsmålet om skattefritagelse af de sociale pensioner skal indgå i overvejelserne om ændringer i forbindelse med den næste fase af udbetalingerne fra den sociale pensionsfond fra 1 . januar 1982.

Der er derfor også nedsat en arbejdsgruppe, der skal overveje og stille forslag til en løsning af de problemer, der er forbundet med beskatning af de sociale pensioner.

5. Som tidligere nævnt indeholder den rapport, pensionsreformarbejdsgruppen har afgivet, især overvejelser og forslag til principper, der tager sigte på den fremtidige udformning af alderspensionen fra det 67. år. Bl.a. ud fra den betragtning, at de ældres levevilkår ikke alene beror på økonomiske ydelser eller offentlige foranstaltninger, har regeringen i begyndelsen af 1979 nedsat ældrekommissionen.

Denne kommission har fået til opgave at foretage en bred gennemgang og vurdering af de ældres livsvilkår - herunder stille forslag om, på hvilke områder det må anses for ønskeligt og hensigtsmæssigt, at der gennemføres ændringer eller foretages en harmonisering af de offentlige og private bestræbelser med henblik på at forbedre og lette ældres livsvilkår.

Regeringen har ikke anset det for hensigtsmæssigt at afgrænse denne kommissions arbejdsområde i detailler, men forventer, at kommissionen navnlig drøfter og vurderer de ældres bolig- og sundhedsmæssige forhold, forhold omkring de ældres kontakt - og aktivitetsmuligheder samt bistandslovens tilbud til denne aldersgruppe.

Om målsætningen for kommissionens overvejelser på de områder, den finder det væsentligt at behandle, siges det i kommissoriet, at der bør tages udgangspunkt i de ældres mulighed for selv at forme deres tilværelse bl.a. med henblik på, at de ældre, som ønsker det, kan blive længst muligt i eget hjem.

Også arbejdet i ældrekommissionen, der forventes afsluttet i løbet af 2 år, vil have berøringsflader med arbejdet i udvalget til revision af førtidspensions lovgivningen. Som eksempel kan nævnes spørgsmålet, om invaliditetsbeløb

skal kunne overføres fra førtidspension til alderspension, og om det særlige tillæg, som udvalgets pensionsmodel indeholder for stærkt invaliderede, skal kunne tillægges efter opnåelse af alderspensionsalderen, d.v.s. efter det fyldte 67. år.

6. Udvalget til revision af førtidspensionslovgivningen har i februar 1980 fra Kontaktudvalget vedrørende alkohol- og narkotikaspørgsmål modtaget en henvendelse om pension til stofmisbrugere m.v. Det er udvalgets opfattelse, at stofmisbrugere vil få adgang til pension efter det pensionssystem udvalget stiller forslag om. Det vil efter dette førtidspensionssystem kunne komme på tale at tildele stofmisbrugere almindelig førtidspension, og der vil også være mulighed for at tildele stofmisbrugere førtidspension med tillæg. Kontaktudvalgets skrivelse er medtaget som bilag 8.

7. De kommunale medlemmer af udvalget har fremlagt en udtalelse fra Foreningen af socialchefer i Danmark. Udtalelsen, der vedrører 2. og 3. etape af pensionsreformen, er medtaget som bilag *1.*

IV. Om udvalgets forslag

Det førtidspensionssystem, udvalget foreslår, er beskrevet i kort form i kapitel 6.

Det fremgår heraf, at der er tale om et forenklet system sammenlignet med de nugældende førtidspensionsordninger.

I kapitel 7 om personkredsen og tildelingsbetingelserne i det ny førtidspensionssystem og i kapitel 8 om systemets ydelser er der nærmere redegjort for de enkelte dele af udvalgets forslag.

I kapitel 10 er der redegjort for udvalgets overvejelser om spørgsmål, der opstår ved overgangen til et nyt pensionssystem, og i kapitel 11 belyses forskellige beregningsspørgsmål såvel på kort som på langt sigt.

Udvalgets forslag medfører ændringer i systemets struktur og i principperne for tildeling af pension i forhold til de nuværende ordninger på førtidspensionsområdet. Udvalget lægger derfor vægt på, at der, såfremt forslagene gennemføres helt eller delvist, stilles ressourcer til rådighed med henblik på at sikre overgangen fra den nuværende førtidspensionsordning til det nye

pensionssystem. Der vil være tale om visse engangsudgifter til information dels af borgerne, dels af medarbejderne i revaliderings- og pensionsnævnene og i kommunernes social- og sundhedsforvaltninger. For medarbejdernes vedkommende forudsætter udvalget, at der tilrettelægges en kursusvirksomhed efter modellen, der f.eks. blev benyttet ved igangsættelsen af boligydelsessystemet.

I overgangsperioden kan der endvidere forventes en stigende sagsmængde og dermed et behov for en midlertidig forøgelse af personaleressourcerne i revaliderings- og pensionsnævnene samt i kommunernes social- og sundhedsforvaltninger. Af hensyn til en hensigtsmæssig tilrettelæggelse af administrationen må der sikres en rimelig overgangstid i forbindelse med indførelse af det ny førtidspensionssystem.

Herudover må det efter udvalgets opfattelse påregnes, at der også på lidt længere sigt skal behandles flere ansøgninger om førtidspension end nu. Dette skyldes bl.a., at afskaffelsen af de automatiske pensionsordninger for enker, enlige kvinder i alderen 62-66 år, hustrutillægsordningen og ægteskabstillægget vil bevirke, at en del af dem, der ville have været omfattet af disse ordninger, vil søge almindelig førtidspension efter indførelse af det ny førtidspensionssystem, der bygger på en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde. Det kan således ikke udelukkes, at der også ud over overgangsperioden vil blive tale om et større behov for personale 'i de administrationer, der skal være med i behandlingen af sagerne.

V. Mindretalsudtalelse

De Samvirkende Invalideorganisationer kan erklære sig enige i de af udvalgsflertallet fremsatte forslag til ændring af principperne i førtidspensionslovgivningen, idet dog De Samvirkende Invalideorganisationer på nogle konkrete områder må tage særstandpunkt.

Det drejer sig om følgende problemer.

Udvalgsflertallet går ind for, at den foreslåede førtidspension bl.a. gøres betinget af, at en eventuel ægtefælle ikke kan påtage sig byrden ved familiens forsørgelse. De Samvirkende Invalideorganisationer er af den opfattelse, at kravet om gensidig forsørgelsespligt bør udgå af pensionslovgivningen, således at hver person behandles for sig.

For så vidt angår tilgangsalder må De Samvirkende Invalideorganisationer fastholde 15 års grænsen. De Samvirkende Invalideorganisationer er af den opfattelse, at det ikke er rimeligt at afskaffe en retssikret ydelse til 15–17 årige og erstatte denne med en skønsmæssig ydelse. Alle erfaringer viser, at det beskedne antal tilkendelser af pensioner til 15-17 årige finder sted på et så solidt grundlag, at det på forhånd kan udelukkes, at personkredsen på et senere tidspunkt vil opnå indtægtsgivende beskæftigelse af betydning. Hertil kommer, at lovens krav om forudgående forsøg på revalidering før pensionstilkendelse opretholdes.

Flertallets forslag til et nyt førtidspensionssystem indebærer, at den graduerede invalidepension afskaffes.

De Samvirkende Invalideorganisationer kan i princippet tiltræde dette forslag, men ønsker en differentieret tilkendelse af tillæg til førtidspensionen. De Samvirkende Invalideorganisationer kan tiltræde forslaget om invaliditetsbeløb til personer, hvis ervhervsevne er nedsat med to trediedele. Det foreslås, at personer med fuldstændig ophævet erhvervsevne tilkendes dobbelt invaliditetsbeløb. Til begge invaliditetsgrader bør yderligere kunne gives et beløb (personligt bistandstillæg) svarende til invaliditetsbeløbet. I stedet for personligt plejetillæg, bør der kunne tilkendes et særligt tillæg svarende til 3 gange invaliditetsbeløbet. Det foreslås, at berettigede til særligt tillæg er førtidspensionister, hvis invaliditet enten medfører behov for pleje af andre eller medfører en nedsættelse af evnen til at fungere i daglige aktiviteter i og uden for hjemmet, der gør, at livsudfoldelsesmulighederne i almindelighed begrænses stærkt.

Det forudsættes her, at invaliditetsbeløbet og tillæggene samt invaliditetsydelsen med eventuelle heraf afledede tillæg er skattefri, og at invaliditetsbeløbet og invaliditetsydelsen opretholdes på det nuværende økonomiske niveau.

Foranstående synspunkter er søgt tilpasset den af udvalgets flertal afgivne betænkning. De Samvirkende Invalideorganisationers principielle syn på et moderne og tidssvarende førtidspensionssystem fremgår af bilag 2.

KAPITEL 2

GÆLDENDE ORDNINGER

Som baggrund for de i nærværende betænkning indeholdte overvejelser og forslag gennemgås i dette kapitel i korthed hovedtræk af den gældende danske invalidepensionsordning samt de øvrige førtidspensionsordninger og baggrundene herfor. Det drejer sig om følgende pensionsordninger:

I. Invalidepens ion.
II. Enkepension.
III. Førtidig folkepension til 60-66 årige.
IV. Førtidig folkepension til 55-59 årige.
V. Pension til 62-66 årige enlige kvinder.
VI. Hustrutillægsordningen.
VII. Ægteskabstillægsordningen.

Efterlønsordningen, der ikke kan betragtes som en egentlig førtidspensionsordning, er omtalt i kapitel 4 og beskrevet i bilag 9.

I. Invalidepension

1. Baggrund

Den danske invalidepensionslovgivning indledtes med loven om invalideforsikring af 6. maj 1921 , der trådte i kraft den 1 . oktober samme år.

Der er ikke i de forløbne år sket nogen principiel ændring i betingelserne for at få invalidepension. Det invaliditetsbegreb, revaliderings- og pensionsnævnene skal anvende i henhold til invalidepensionsloven, er stort set det samme.

Ifølge 1921-loven var det en betingelse for invaliderente, at der var konstateret "en nedsættelse af erhvervsevnen til en trediedel eller derunder. En sådan nedsættelse af erhvervsevnen foreligger, når den pågældende ikke

længere er i stand til ved en til hans kræfter og færdigheder svarende beskæftigelse, der under billigt hensyn til hans uddannelse og tidligere virksomhed kan forlanges af ham, at erhverve en trediedel af det, som legemligt og åndeligt sunde personer med lignende uddannelse og i samme egn plejer at tjene ved arbejde".

Ved loven af 31. marts 1950 blev det hidtidige invaliditetsbegreb suppleret, sigtende mod en mere elastisk invaliditetsbedømmelse, så de sociale momenter ved bedømmelsen fik mere vægt. Herefter skulle der ved bedømmelse af, om erhvervsevnen var nedsat til trediedelen, endvidere "tages hensyn til den forsikredes alder, livsstilling, bopæl og arbejdsmuligheder og til udsigten til eventuel forbedring eller forværring af pågældendes invaliditet samt til andre omstændigheder, som passende findes at kunne tillægges vægt".

Ved lov nr. 219 af 4. juni 1965 om invalidepension m.v. , der trådte i kraft den 1. april 1966, indførtes en gradueret invalidepensionsordning omfattende 3 pensionsstørrelser, hvortil den invaliderede bliver berettiget efter graden af erhvervsevnens nedsættelse.

Loven byggede på betænkning nr. 371 om invalidepension m.v. afgivet i 1965 af et udvalg, der var nedsat af socialministeriet.

Ved lovændringen tilsigtedes det navnlig at give de svært invaliderede, der ikke kan arbejde, en forhøjelse af invalidepensionen, idet de fik ret til højeste grad af invalidepension. Samtidig gjorde loven det lettere at opnå invalidepension ved kun at kræve en nedsættelse af erhvervsevnen til halvdelen for at få invalidepension af laveste grad. De forhold, der skal tages i betragtning ved vurderingen af, om erhvervsevnen er nedsat, er uændrede i forhold til 1950-loven. Dog er det ved den nye lov forudsat, at invaliditeten er af varig karakter, for at pension kan tilkendes.

2. Betingelser

Hovedbetingelsen for at få invalidepension er formuleret i kravet om, at der skal foreligge en varig nedsættelse af erhvervsevnen, betinget af fysisk eller psykisk invaliditet. En nedsættelse af erhvervsevnen, der alene skyldes sociale faktorer som f.eks. langvarig arbejdsløshed, berettiger ikke til invalidepension.

Det må dog understreges, at invaliditetsbegrebet er et erhervsevnebegreb i den forstand, at såvel lægelige som ikke-lægelige faktorer indgår i en

samlet bedømmelse af, om erhvervsevnen i det konkrete tilfælde er nedsat i det i loven krævede omfang.

Ved bedømmelsen af omfanget af erhvervsevnens nedsættelse skal der foretages en sammenligning mellem den indtægt, som den pågældende skønnes at kunne opnå ved beskæftigelse, der svarer til hans kræfter og færdigheder, og som under hensyn til hans uddannelse og tidligere virksomhed kan forlanges af ham, og den indtægt, som legemligt og åndeligt sunde personer med lignende uddannelse normalt opnår i samme egn. Der skal endvidere tages hensyn til den pågældendes alder, livsstilling, bopæl og beskæftigelsesmuligheder samt til en eventuel forbedring eller forværring af invaliditeten. Endelig skal der tages hensyn til sådanne andre omstændigheder, der i det enkelte tilfælde findes at burde tillægges vægt ved den samlede vurdering af erhvervsevnens nedsættelse. Foreligger der mulighed for at iværksætte behandling, optrænings- eller revalideringsforanstaltninger, hvorved erhvervsevnen må antages ikke blot forbigående at kunne forøges væsentligt, kan invalidepension ikke tilkendes.

Invalidepension kan oppebæres i alderen 15-66 år, højeste pensionsstørrelse dog tidligst fra det fyldte 18. år. Efter det 60. år kan invalidepension dog hverken tilkendes, frakendes eller ændres til højere eller lavere pension, bortset fra at personer i alderen 60-66 år kan få tilkendt mellemste pension, såfremt de pågældende opfylder betingelserne for at få højeste invalidepension.

3• Ydelser

Den graduerede invalidepension består af følgende ydelser:

Højeste invalidepension består af grundbeløb, invaliditetsbeløb, erhvervsudygtig heds be løb og pensionstillæg.

Mellemste invalidepension består af grundbeløb, invaliditetsbeløb og pensionstillæg.

Laveste invalidepension består af 1/2 grundbeløb og 1/2 invaliditetsbeløb.

Til højeste og mellemste invalidepension kan ydes bistandstillæg eller plejetillæg.

Til invalidepensionen kan der ydes et ægteskabstillæg (til en pensionist, hvis ægtefælle ikke modtager pension) eller et hustrutillæg (til en mandlig pensionist, hvis hustru er mellem 62 og 67 år). Invalidepensionister med laveste pension, er ikke berettiget til ægteskabstillæg, men får, når betingelsen i øvrigt er opfyldt, et hustrutillæg.

Grundbeløb, pensionstillæg samt evt. ægteskabstillæg eller hustrutillæg er indtægtsregulerede, medens invaliditetsbeløb og erhvervsudygtighedsbeløb ydes uden indtægtsregulering.

II. Enkepension

A. Enkepension uden dispensation

1. Baggrund

Efter de før 1. maj 1955 gældende regler fandtes der ikke i Danmark nogen lovgivning, der specielt havde til formål at sikre underholdshjælp til enlige kvinder, herunder enker, der ikke opfyldte aldersbetingelserne for at få aldersrente.

Ved lov nr. 152 af 30. april 1955 om ændringer i lov om offentlig forsorg gennemførtes de første bestemmelser om særhjælp til enker og enlige kvinder med børn.

Selvom det i forbindelse med overvejelserne om indførelse af folkepension var på tale samtidig at indføre en egentlig enkepensionsordning, jfr. folkeforsikringskommissionens betænkning af 1955, fandt man dog ikke ved fremlæggelsen af folkepensionsforslaget i folketinget, at tiden var moden til også at indføre en enkepensionsordning. Resultatet blev derfor, at der ved lov nr. 259 af 2. oktober 1956 blev foretaget en udvidelse af de i 1955 gennemførte særhjælpsordninger for enlige kvinder med børn.

Forslag til lov om pension og hjælp til enker m.fl. blev vedtaget af folketinget som lov nr. 70 af 13. marts 1959. Enkepensionsloven er senest bekendtgjort ved socialministeriets bekendtgørelse nr. 678 af 15. december 1978.

I bemærkningerne til lovforslaget udtales, at regeringen mente, at forholdene for de kvinder, der bliver enker i en alder, hvor de nærmer sig folkepensionsalderen, og - hvis de har børn under 18 år - også i en noget

lavere aldersklasse, var så vanskelige, at der straks burde indføres en pensionsordning for denne gruppe af enker. Man henviste herved til, at kvinder, der bliver enker i en højere alder efter måske i mange år at have været uden erhvervsmæssig beskæftigelse, vil have særlig vanskeligt ved at vende tilbage til arbejdsmarkedet.

2. Betingelser og ydelser

Ret til pension efter loven har 1) kvinder, der er fyldt 55 år og er blevet enker efter det fyldte 45. år, hvis deres ægteskab har varet i mindst 5 år, samt 2) kvinder, der bliver enker efter det fyldte 45. år og på dette tidspunkt har mindst 2 børn under 18 år, over for hvilke de har forsørgelsespligt, sålænge der er forsørgelsespligt over for et af børnene.

Enkepensionen består af grundbeløb og pensionstillæg, der begge er indtægtsregulerede.

B. Enkepension ved dispensation

1. Baggrund

Efter loven af 13. marts 1959 kan enlige kvinder over 50 år undtagelsesvis få pension, når svigtende helbred eller ganske særlige omstændigheder taler derfor. Fremgangsmåden er den samme som ved ansøgning om førtidspension for de 60–66 årige efter loven om folkepension. I bemærkningerne til lovforslaget henvises der blot til, at en lignende regel gælder for personer, der undtagelsesvis kan få tillagt folkepension fra det 60. år.

Betingelserne for at tilkende enkepension ved dispensation blev lempet ved lov nr. 114 af 3. maj 1961. Ved ændringsloven udgik ordet "ganske" af bestemmelsen, således at der herefter kun krævedes "svigtende helbred eller andre særlige omstændigheder". I bemærkninger til forslaget om ændringer i enkepensionsloven begrundedes forslaget således: "Dispensation i henhold til den omhandlede lovbestemmelse gives så godt som udelukkende, når der foreligger svigtende helbred. Det er anset for ønskeligt, at det centrale udvalg, der har haft den endelige afgørelse af dispensationsansøgningerne, i noget højere grad skal kunne tage sociale hensyn i betragtning. Dispensation vil dog fortsat efter lovforslaget kun kunne gives undtagelsesvis".

2. Betingelser og ydelser

Den nugældende dispensationsbestemmelse om enkepension findes i § 1 , stk. 2, i lov nr. 70 af 13. marts 1959 med senere ændringer. Ifølge bestemmelsen kan

enker og andre enlige kvinder, der er fyldt 50 år eller som har modtaget pension efter § 1 , stk. 1 , nr. 2 når svigtende helbred eller andre særlige omstændigheder taler derfor, undtagelsesvis tillægges enkepension.

Sammenholdt med betingelserne for at få enkepension uden dispensation bliver der tale om at dispensere for følgende grupper: 1) Enker mellem 50 og 55 år, såfremt de er blevet enker efter det fyldte 45. år - i enkelte tilfælde kan man gå ned under 50 år, 2) andre enlige kvinder mellem 50 og 62 år.

Enkepension ved dispensation består af grundbeløb og pensionstillæg, der begge er indtægtsregulerede.

3. Praksis

Svigtende helbred skal på samme måde som ved førtidig folkepension forstås som en mere vedvarende svækkelse af helbredstilstanden, som har medført en nedsættelse af arbejdsevnen. Den praksis, der var udviklet ved afgørelsen af sager om førtidig folkepension, har været vejledende for enkepensionssagerne med fornøden hensyntagen til, at det i enkepens ions sager drejer sig om oftest betydeligt yngre personer og derfor også om en del ikke aldersprægede sygdomme.

Ved særlige omstændigheder forstås dels særlige personlige forhold som pleje af syg ægtefælle, forældre, børn o.lign. En anden gruppe er de såkaldte "forældreenker", dvs. enlige kvinder, der i en årrække har passet forældrene, eller det meste af livet har boet hjemme hos forældrene og ikke har haft kontakt med erhvervslivet. Særlige omstændigheder omfatter også tilfælde, hvor der ikke kan påvises en egentlig fysisk eller psykisk lidelse hos ansøgeren, men hvor pågældende skønnes ude af stand til at komme i gang på arbejdsmarkedet. Tilkendelse af førtidig enkepension med vægt på de sociale forhold sker i praksis især i tilfælde, hvor ansøgeren er over 55 år og gennem længere tid har levet af offentlig hjælp. På trods af utilstrækkeligt lægeligt grundlag vil der kunne gives samtykke til dispensation, når de sociale oplysninger tydeligt viser, at alle forsøg på at få pågældende erhvervsmæssigt placeret må anses for håbløse, sådan at spørgsmålet herefter alene drejer sig om, hvorvidt pågældende fortsat skal henvises til hjælp efter bistandsloven eller have enkepension.

III. Førtidig folkepension til 60-66 årige

1. Baggrund

I tiden siden indførelsen af en almindelig alderspensionering har man haft skiftende regler om adgangen til førtidspensionering efter særlig dispensation. Reglerne har været forskellige bl.a. under hensyn til variationer i reglerne om den generelle aldersgrænse for adgang til alderspension.

Ved loven af 1891 om alderdomsunderstøttelse blev aldersgrænsen (både for mænd og kvinder) fastsat til 60 år, og der var ingen adgang til ved dispensation at tillægge nogen alderdomsunderstøttelse fra et tidligere tidspunkt.

Ved lov nr. 348 af 7. august 1922 om aldersrente blev aldersgrænsen forhøjet til 65 år, men der blev givet kommunalbestyrelsen adgang til med 3/4 flertal undtagelsesvis og med indenrigsministeriets samtykke at tillægge en person aldersrente allerede fra det 60. år.

Ved lov nr. 122 af 7• maj 1937 blev aldersgrænsen for adgang til aldersrente generelt nedsat til 60 år, og samtidig bortfaldt bestemmelserne om adgang til aldersrente efter dispensation ved en tidligere alder end den normale.

Ved lov nr. 360 af 4. juli 1946 blev aldersgrænsen på ny forhøjet til 65 år, idet aldersgrænsen dog vedblev at være 60 år for enlige kvinder. Samtidig genindførte man adgangen til undtagelsesvis at tillægge en person aldersrente fra 60-års alderen under hensyn til svigtende helbred eller andre ganske særlige omstændigheder.

I bemærkningerne blev forslaget begrundet med, at personer i alderen 60–64 år, ikke i almindelighed kunne siges at være erhvervsudygtige. Regeringen fandt, at det under hensyn til forskydningen mellem aldersklasserne, levealderens stigning og det forhold, at arbejdsevnen blev bevaret længere, ikke ville være forsvarligt at opretholde en aldersgrænse på 60 år. Det anførtes, at man "naturligvis, ligesom tilfældet var inden 1937", foreslog at genindføre adgang til førtidspension for personer i alderen 60–64 år efter dispensation.

Ved lov nr. 258 af 2. oktober 1956 blev aldersrenten afløst af folkepension. Samtidig blev aldersgrænsen forhøjet til 67 år, for enlige kvinder dog 62 år. Adgangen til at yde lørtidspension efter dispensation fra 60-års alderen blev bibeholdt.

En vis lempelse i betingelserne for at tilkende førtidig folkepension blev gennemført ved lov nr. 443 af 6. december 1967. Ved denne ændringslov lempede man kravet om "svigtende helbred eller andre ganske særlige omstændigheder", således at der herefter kun kræves "svigtende helbred eller andre særlige omstændigheder".

2. Betingelser og ydelser

Den nugældende dispensationsbestemmelse om førtidig folkepension findes i folkepensionslovens § 2, stk. 2, jfr. lovbekendtgørelse nr. 676 af 15. december 1978.

Bestemmelsens 1 . punktum lyder således:

"Når svigtende helbred eller andre særlige omstændigheder taler derfor, kan revaliderings- og pensionsnævnet tillægge en person folkepension fra det fyldte 60. år".

For at få folkepension efter dispensationsbestemmelsen skal man altså være fyldt 60 år. Sammenholder man dette med lovens almindelige aldersbetingelser for at få folkepension uden dispensation, bliver der tale om at dispensere til følgende grupper:

1) Mænd mellem 60 og 67 år, 2) enlige kvinder mellem 60 og 62 år, 3) gifte kvinder mellem 60 og 67 år.

Førtidig folkepension består af grundbeløb og pensionstillæg, der begge er indtægtsregulerede.

Ud over pensionstillægget kan der ydes ægteskabs t il læg (til en pensionist, hvis ægtefælle ikke modtager pension) eller hustrutillæg (til en mandlig pensionist, hvis hustru er mellem 62 og 67 år). Begge tillæg indtægtsreguleres i fortsættelse af pensionstillæget, d.v.s. at tillæggene først nedsættes, når ægtefællernes samlede indtægter overstiger det indtægtsbeløb, hvor pensionstillægget er bortfaldet.

3. Praksis

Sagerne om førtidig folkepension kan deles op i tre grupper: 1) Rent lægelige sager, 2) rent sociale sager og 3) den altdominerende mellemgruppe, kombinerede lægelige og sociale sager.

ad 1). Hvad der skal forstås ved "svigtende helbred", kan ikke på forhånd fastslås. Som hovedregel skal der foreligge en mere vedvarende, d.v.s. ikke rent forbigående svækkelse af helbredet, som har medført en nedsættelse af arbejdsevnen. I de fleste af sagerne er det lægelige så tungt vejende, at der overhovedet ingen tvivl er.

ad 2). Ved "særlige omstændigheder" forstod man oprindelig særlige personlige forhold, f.eks. pleje af syg ægtefælle, forældre, børn, søskende o.l., men siden lovændringen i 1967, hvor ordet "ganske" udgik af bestemmelsen, er praksis lempet, således at man f.eks. også har imødekommet ansøgninger fra personer, der er blevet arbejdsløse på grund af rationalisering, produktionsindskrænkninger m.v.

ad 3). Langt de fleste sager er kombinerede lægelige og sociale sager, hvor spørgsmålet er, om det efter en samlet vurdering skønnes rimeligt, at pågældende på grund af forskellige mindre skavanker kombineret med beskæftigelsesmæssige vanskeligheder i det væsentlige ophører at tjene til livets ophold og overgår til pension. I denne samlede socialmedicinske vurdering kan indgå en række momenter. Der kan, som nævnt ovenfor, være tale om arbejdsløshed, når den skyldes rationalisering, lukning af virksomheder o.l. Andre momenter er arbejdsløshed eller alvorlig sygdom hos personer nær pensionsalderen, selv om sygdommen ikke er invaliderende eller kronisk, samt ulykkestilfælde, hvor ansøgeren efter den lægelige vurdering skulle kunne genoptage arbejdet, men hvor han på grund af det lange fravær fra arbejdsmarkedet har svært ved at komme i gang igen. Endelig gives der hyppigt pension til f.eks. ældre landmænd, der ikke mere kan få tilfredsstillende økonomisk resultat af landbruget.

IV. Førtidig folkepension til 55-59 årige

1. Baggrund

Ved lov nr. 253 af 8. juni 1977 blev der fastsat regler om tildelingen af folkepension til personer mellem 55 og 60 år.

I bemærkningerne til lovforslaget peges der som begrundelse for ændringen på, at det stadigt voksende beskæftigelsesproblem for grupper af ældre arbejdstagere, der udstødes fra arbejdsmarkedet uden at kunne genplaceres,

bedst løses ved en nedsættelse af aldersgrænsen for den førtidige folkepension fra 60 til 55 år. Da udstødningen fra arbejdsmarkedet i mange tilfælde er vedvarende, fandtes det rigtigt at vælge den faste pensionsydelse fremfor f.eks. varig kontanthjælp efter bistandsloven.

2. Betingelser og ydelser

Bestemmelsen om førtidig folkepension til de 55-59 årige er fastsat i folkepensionslovens § 2, stk. 2, 2.pkt., hvorefter revaliderings- og pensionsnævnet kan tillægge en person folkepension fra det 55. år, når særlige sociale og arbejdsmæssige forhold gør sig gældende.

Der er tale om et selvstændigt socialt kriterium, der forudsætter, at den pågældende ikke for tiden kan genplaceres på arbejdsmarkedet.

Pensionen er tænkt som en ydelse til personer, som uanset de økonomiske konjunkturer bliver udstødt af arbejdsmarkedet på grund af strukturændringer inden for en bestemt branche. Som eksempel kan nævnes personer, der afskediges fordi den virksomhed, de er beskæftiget i, må rationalisere, indskrænke produktionen eller lukke på grund af afsætningsvanskeligheder. Endvidere kan nævnes selvstændig erhvervsdrivende, herunder medhjælpende hustruer, som har måtte opgive deres virksomhed på grund af strukturforandringer inden for branchen.

Desuden vil pension kunne ydes til personer, hvis manglende beskæftigelse skyldes, at de på grund af alder ikke længere kan følge med i arbejdstempoet, eller at de af andre grunde må påregnes ikke at kunne genplaceres på arbejdsmarkedet. Det gælder f.eks. langvarigt ledige, der har mistet retten til arbejdsløshedsdagpenge.

Tilkendelse af pension forudsætter, at pågældende gennem en årrække har haft en fastere tilknytning til arbejdsmarkedet enten som arbejdstager eller som selvstændig erhvervsdrivende, herunder medhjælpende hustru.

For en gift ansøger er tilkendelse af pension betinget af, at ægtefællen har udnyttet sine arbejdsmuligheder.

Tilkendelse af pension er endvidere betinget af, at ansøgerens og en eventuel ægtefælles samlede indtægter ikke skønnes at udgøre et passende forsørgelsesgrundlag.

Pensionen tilkendes for 2 år ad gangen.

Førtidig folkepension til 55-59 årige består af grundbeløb og pensionstillæg samt evt. ægteskabstillæg eller hustrutillæg, der alle er indtægtsregulerede.

V. Pension til enlige 62-66 årige kvinder

Fra 1923 til 1937 var aldersgrænsen for aldersrente i Danmark 65 år. Under indtryk af den store arbejdsløshed i 1930-erne blev aldersgrænsen i 1937 nedsat til 60 år. Herved overførtes en del ældre arbejdsløse til rentemodtagergruppen. I 1946 hævedes den almindelige aldersgrænse igen til 65 år.

Imidlertid bevarede man 60-årsgrænsen for enlige kvinder, idet man fandt, at disse kvinder ofte var særlig vanskeligt stillede med hensyn til at opnå lønnet arbejde, især når de havde mistet deres ægtefælle i en sen alder.

I 1956 blev grænsen forhøjet til de nugældende 67 år, dog 62 år for enlige kvinder.

Ved denne stramning henviste man ligesom i 1946 til den stigende levealder og dermed også længere arbejdsduelig periode. Som konsekvens af den stigende levealder pegedes endvidere på, at der bliver flere gamle og dermed, alt andet lige, større udgifter til alderdomsforsørgelsen. Endelig henviste man til den højere pensionsalder i de øvrige nordiske lande.

VI. Hustrutillægsordningen

Ved lov nr. 111 af 29. marts 1960 fik en kvinde gift med en mand, der oppebærer invalidepension eller folkepension, adgang til folkepension fra 62-års alderen, uden at der hertil krævedes dispensation.

Ægtepar, hvor kun den ene ægtefælle var pensionist, havde hidtil modtaget ægteskabstillæg, men dette tillæg havde imidlertid vist sig at være utilstrækkeligt. Ved forslagets fremsættelse henviste man endvidere til, at hustruen typisk er nogle år yngre end manden, og at hustruen i almindelighed ikke har haft udeerhverv. Der vil derfor komme nogle vanskelige år, når

manden pensioneres. Man fandt det ikke rimeligt at tvinge hustruen, som ikke tidligere havde været indstillet på selvstændig beskæftigelse, ud på arbejdsmarkedet i denne sene alder.

Som et led i forskellige sparebestræbelser blev den selvstændige pensionsret for de gifte kvinder i alderen 62–66 år ophævet med virkning fra 1. januar 1974. I stedet blev der indført regler om hustrutillæg, der beregnes på grundlag af ægtefællernes samlede indtægter. Ved ændringen blev der henvist til, at delingen af de tidligere ægteparpensioner pr. 1. januar 1973 havde haft til følge, at der blev tillagt en betydelig pension bl.a. til gifte kvinder, der ikke selv havde indtægt, men hvis mand havde indtægt af en vis størrelse.

Hustrutillægsordningen blev udformet således, at der ikke skete nogen ændring i pensionens størrelse for de ægtepar, der kun havde beskedne indtægter eller ingen indtægt ud over pensionen.

VII. Ægteskabstillægsordningen

Ved lov nr. 360 af 4. juli 1946 kom ægteskabstillæget ind i pensionslovgivningen. Tillægget blev indført i forbindelse med ændringer i indtægtsberegningen for pensionisterne. Ægteskabstillæg ydes til pensionister - både mænd og kvinder - hvis ægtefælle ikke modtager pension.

Ægteskabstillæg, der ydes til en mandlig pensionist, erstattes af hustrutillæg, når hustruen fylder 62 år.

KAPITEL 3

TALMÆSSIG BELYSNING AF GÆLDENDE ORDNINGER

I. Pensionernes sammensætning og størrelse

A. Pensionernes enkelte dele

Folke-, invalide- og enkepensionen består af grundbeløb og pensionstillæg, invalidepensionen tillige af invaliditetsbeløb og eventuelt et erhvervsudygtighedsbeløb. Dertil kommer forskellige tillæg, jfr. kapitel 2.

I nedenstående oversigt er ved afkrydsning vist de bestanddele, der indgår i de enkelte pensionskategorier.

Bestanddele	Enke-pension	Folke-pension	Invalidepension			Invaliditetsydelse
			Højeste	Mellemste	Laveste	
Helt grundbeløb	X	X	X	X		
Pensionstillæg	X	X	X	X		
Helt invaliditetsbeløb			X	X		
Erhvervsudygtighedsbeløb			X			
Halvt grundbeløb					X	
Halvt invaliditetsbeløb					X	
Invaliditetsydelse						X
Hustrutillæg		Evt.	Evt.	Evt.	Evt.	
Ægteskabstillæg		eller Evt.	eller Evt.	eller Evt.		
Bistandstillæg			Evt.	Evt.		Evt.
Plejetillæg			eller Evt.	eller Evt.		eller Evt.

Det fremgår af oversigten, hvilke pensionsdele der indgår i de enkelte pensionskategorier, samt hvilke tillæg der kan udbetales herudover. Eksempelvis består mellemste invalidepension af grundbeløb, pensionstillæg og invaliditetsbeløb, og til pensionen kan der eventuelt ydes hustru- eller ægteskabstillæg og bistands- eller plejetillæg.

Til pensionister - og til invaliditetsydelsesmodtagere - kan der udbetales boligydelse. Ydelsen gives efter lov om boligydelse til pensionister og har til formål at nedsætte pensionisternes boligudgift og derved tilvejebringe en forhøjelse af levestandarden, at tilskynde pensionisterne til at forblive i deres bolig i stedet for at søge på plejehjem, samt at udjævne forskellene i pensionisternes boligudgifter.

Boligydelsen, der er skattefri, afhænger bl.a. af pensionistens indtægt, antallet af værelser i boligen, huslejens størrelse m.v.

Som supplement til pensionen kan der efter folke-, invalide- og enkepensionslovene ydes personlige tillæg til pensionister, hvis forhold er ganske særlig vanskelige. Tillæggene, der er skattefrie, ydes efter kommunernes skøn over pensionistens trang i de enkelte tilfælde.

Pensionerne, invaliditetsydelsen, boligydelsen, personlige tillæg og deres udbetaling administreres lokalt af kommunerne.

Kommunernes udgifter til pension og invaliditetsydelse refunderes fuldt ud af staten, mens udgifterne til boligydelse refunderes med 75 pct.

Kommunernes udgifter til personlige tillæg refunderes med 75 pct. inden for et beløb, der årligt efter særlige regler stilles til rådighed for hver enkelt kommune. Eventuelle overskridelser af rådighedsbeløbet dækkes fuldt ud af kommunerne.

B. Pensionernes størrelse m.v.

Pensionerne pristalreguleres hver 1 . april og 1 . oktober efter reguleringspristallet for henholdsvis januar og juli. Endvidere foretages med mellemrum forhøjelser efter lønforbedringerne på arbejdsmarkedet. Denne regulering sikrer, at pensionisterne får del i eventuelle produktivitetsforbedringer i samfundet.

I tabel 3.1 er anført pensionernes enkelte dele eller fulde satser pr. 1 oktober 1979.

Tabel 3.1 Pensionssatser m.v. pr. 1. oktober 1979

	Kr. årligt
Helt grundbeløb, samgifte pensionister	21.156
" " , andre pensionister	23.148
Halvt " , samgifte pensionister	10.572
" " , andre pensionister	11.580
Helt invaliditetsbeløb, gifte hvis ægtefælle modtager invalidepension eller invaliditetsydelse	9.240
Helt invaliditetsbeløb, andre pensionister	10.776
Halvt invaliditetsbeløb, gifte hvis ægtefælle modtager invalidepension eller invaliditetsydelse	4.620
Halvt invaliditetsbeløb, andre pensionister	5.388
Erhvervsudygtighedsbeløb, gifte hvis ægtefælle modtager erhvervsudygtighedsbeløb	10.764
Erhvervsudygtighedsbeløb, andre pensionister	14.724
Pensionstillæg, samgifte pensionister	4.020
" , andre pensionister	3.720
Hustrutillæg	23.472
" , invalidepensionister med laveste pension	26.460
Ægteskabstillæg	2.952
Bistandstillæg	10.776
Plejetillæg	21.516
Invaliditetsydelse til enlige samt gifte, hvis ægtefælle ikke modtager invalidepension eller invaliditetsydelse	10.392
Invaliditetsydelse til gifte, hvis ægtefælle modtager invalidepension eller invaliditetsydelse	8.424

Grundbeløbet, pensions-, ægteskabs- og hustrutillægget er indtægtsreguleret, mens resten er uafhængige af pensionistens indtægt. Grundbeløbet reduceres alene efter pensionistens egen indtægt, mens de tre tillæg reduceres efter begge ægtefællers samlede indtægter.

Pensionister, der fylder 67 år, er i modsætning hertil berettiget til folkepensionens fulde grundbeløb uden hensyn til deres økonomiske forhold, mens pensions-, ægteskabs- og hustrutillægget fortsat indtægtsreguleres.

Visse pensionsdele er skattepligtige og skal medtages ved opgørelsen af pensionistens skattepligtige indkomst.

I tabel 3.2 er vist hvilke dele af pensionerne, der er indtægtsreguleret, og hvilke, der er skattefrie.

Tabel 3.2 Indtægtsregulering og skattepligt for pensionernes enkelte dele.

	Regulering	Beskatning
Grundbeløb (halvt og helt)....	Indtægtsreguleres	Skattepligtigt
Pensionstillæg	Indtægtsreguleres	Skattepligtigt
Ægteskabstillæg	Indtægtsreguleres	Skattepligtigt
Hustrutillæg	Indtægtsreguleres	Skattepligtigt
Invaliditetsbeløb (helt/halvt)	Uafhængig af indtægt	Skattefrit
Invaliditetsydelse	Uafhængig af indtægt	Skattefrit
Erhvervsudygtighedsbeløb ...	Uafhængig af indtægt	Skattepligtigt
Bistands- og plejetillæg	Uafhængig af indtægt	Skattefrit

1) Kan i visse tilfælde reduceres, når den pågældende modtager erstatning efter arbejdsskade- eller ulykkesforsikringsloven.

Den indtægt, der lægges til grund ved indtægtsreguleringen, opgøres efter særlige regler, som ganske kort gennemgås i det følgende.

1. Indtægter, der skal medtages ved beregning af grundbeløbet

Som hovedregel medregnes enhver indtægt, som pensionisten har, hvadenten det drejer sig om arbejdsindtægt, vedvarende privat eller offentlig understøttelse, pension eller livrente.

Formue medregnes ikke, men indtægter ved besiddelse af formuen medregnes. Indtægt af formue eller fast ejendom medregnes kun, når indtægten ved beskatningen er henført til pensionisten.

Indtægten i form af naturalydelser som f.eks. kost, logi og fri telefon medregnes normalt til indtægten med det beløb, som ligningsmyndighederne har godkendt.

Underholdsbidrag til børn medregnes kun med det beløb, hvormed bidraget overstiger faderens normalbidrag.

Til indtægten medregnes ikke folke-, invalide- eller enkepension, invaliditetsydelse, boligsikring, boligydelse, børnetilskud og ungdomsydelse samt hjælp efter bistandsloven. Endvidere medregnes ikke ydelser efter lov om Arbejdsmarkedets Tillægspension.

Når indtægterne er opgjort, kan driftsomkostninger fratrækkes, d.v.s de udgifter, som er anvendt til at erhverve, sikre og vedligeholde indkomsten. Afgrænsningen heraf skal ske på grundlag af de retningslinier, som skattemyndighederne følger.

Det faste lønmodtagerfradrag, indbetalinger til pensionsordninger, ulykkesforsikringer, livsforsikringer, børneopsparing o.lign. kan ikke fratrækkes.

Modtager en pensionist livrente, pension med løbende udbetalinger eller anden indtægt, der kan sidestilles hermed, ses der ved beregninger af pensionen bort fra 40 pct., dog mindst 11.300 kr. (pr. 1. oktober 1979).

2. Indtægter, der skal medtages ved beregningen af pensions-, ægteskabs- og hustrutillæg

Ved indtægtsberegningen medregnes enhver indtægt, som pensionisten selv og hans samlevende ægtefælle har, uanset om begge ægtefæller eller kun den ene modtager pension, og hvad enten det drejer sig om arbejdsindtægt, vedvarende privat eller offentlig understøttelse, pension eller livrente. Ydelser efter lov om Arbejdsmarkedets Tillægspension og grundpension fra et andet nordisk land medregnes ligeledes.

3. Fradragsfrie indtægtsbeløb m.v.

Før beregningen af grundbeløbet, pensions-, ægteskabs- og hustrutillægget bestemmes pensionistens beregnede indtægt, d.v.s. pensionistens indtægter opgjort som beskrevet i pkt. 1 og 2 foran. Hvis den beregnede indtægt overstiger de fradragsfri beløb, som er fastsat i loven, reduceres pensionen. De fradragsfri beløb er pr. 1. oktober 1979 følgende:

Fradragsfri indtægtsbeløb m.v.

	For gifte pensionister	For enlige pensionister
A. Ved beregning af grundbeløbet		
Fradragsfri indtægtsbeløb	19.000	9.500
Ekstra fradrag for pensionistens indtægt ved personligt arbejde	15.000	10.000
Fradrag for pensionsindtægter 40 pct. dog mindst	11.300	11.300
B. Ved beregning af pensionstillæg		
Fradragsfri indtægtsbeløb	8.900	6.100

Der er ikke særlige fradragsfri beløb ved beregningen af ægteskabs- og hustrutillægget. Ægteskabs- og hustrutillægget indtægtsreguleres derimod i fortsættelse af pensionstillægget, således at der først sker en reduktion i disse tillæg, når pensionstillægget er bortreguleret.

4. Den udbetalte pension

Størrelsen af nedsættelsen af pensionen afhænger også af fradragsprocenterne, der fremgår af tabel 3.3.

Tabel 3.3 Fradragsprocenter og indtægtsgrundlag.

	Fradragsprocent			Indtægtgrundlag ved reguleringen
	Samgifte	Andre gifte	Enlige	
Grundbeløb	60	60	60	Pensionistens indtægt
Pensionstillæg	15[1]	30	30	Begge ægtefællers indtægt
Ægteskabstillæg		30		Begge ægtefællers indtægt
Hustrutillæg		30		Begge ægtefællers indtægt

1) I hver ægtefælles pensionstillæg.

I tabel 3.4 er angivet indtægtsintervaller for nedsættelsen af de indtægtsregulerede pensionsdele, såfremt pensionisten kun har arbejdsindtægt.

Tabel 3.4 Indtægtsintervaller for nedsættelsen af grundbeløbet, pensionsægteskabs- og hustrutillægget. Satser pr. 1 . oktober 1979.

	Samgifte	Andre gifte	Enlige
	Arbejdsindtægt -		
Helt grundbeløb			
1 . Aftrapning begynder	34.100	34.100	19 .600
2. Aftrapning slutter	69.300	72.600	58.100
Halvt grundbeløb			
1. Aftrapning begynder	34.100	34.100	19 .600
2. Aftrapning slutter	51 .700	53.300	38 .800
Pensionstillæg			
1. Aftrapning begynder	9.000	9.000	6.200
2. Aftrapning slutter	35.700	21.400	18.500
Ægteskabstillæg			
1. Aftrapning begynder	.	21.400	
2. Aftrapning slutter	.	31.300	
Hustrutillæg			
1. Aftrapning begynder	.	21.400	
2. Aftrapning slutter	.	99.600	

1) For hver ægtefælle
2) For pensionister med laveste pension er beløbet 109.500 kr.

Eksempelvis vil konsekvenserne for en mandlig pensionist med en arbejdsindtægt udover pensionen på 38.400 kr., der er gift med en ikke-pensionist mellem 62 og 67 år uden indtægt, være., at grundbeløbet reduceres med knap en fjerdedel, pensionstillægget reguleres helt bort, og hustrutillægget reduceres med godt en fjerdedel.

C. Pensionsniveauet

Størrelsen af den samlede pension til pensionister, der ikke har så store indtægter udover pensionen, at der indtægtsreguleres, fremgår for udvalgte pensionskategorier af tabel 3.5.

Tabel 3.5 Pensioner pr. 1. oktober 1979 for udvalgte kategorier

Pensionskategori	Enlige pensionister	Ægtepar, begge med samme pension
	kr. årligt	
Folke- og enkepension	26.868	50.352
Højeste invalidepension	52.368	90.360
Mellemste invalidepension	37.644	68.832
Laveste invalidepension	16.968	30.384

II. Antallet af pensionister under 67 år

Den 1. januar 1979 var der 211.591 pensionister under 67 år og 5.228 invaliditetsydelsesmodtagere. Pensionisterne er i tabel 3.6 fordelt efter pensionskategori.

Tabel 3.6 Antal pensionister under 67 år fordelt på pensionskategorier

Invalidepensionister med højeste pension	40.248
Invalidepensionister med mellemste pension	91.908
Invalidepensionister med laveste pension	15.051
Invalidepensionister ialt ...	147.207
Førtidige folkepensionister	17.630
Enkepensionister	16.506
Folkepension, enlige 62-66 årige kvinder	30.248
Ialt ...	211.591

Anm.: Pensionister på plejehjem er ikke medtaget i opgørelsen.

A. Grundbeløb og pensionstillæg

Tabel 3.7 viser antallet at pensionister under 67 år med fuldt, nedsat eller intet grundbeløb, fordelt efter kategori, mens tabel 3.8 viser det samme med hensyn til pensionstillægget. Det bemærkes, at det ikke er muligt at give opdelingen for folkepensionister under 67 år og enlige 62-66 årige kvinder i tabel 3.8.

Tabel 3.7 Antal pensionister under 67 år med fuldt, nedsat eller bortreguleret grundbeløb pr. 1. januar 1979

Pensionskategori		Antal I alt	Det udbetalte grundbeløb Fuldt	Nedsat	Intet
Højeste og mellemste invalidepension	Ialt	132.156	118.075	11.384	2.697
	Pct.	100	89	9	2
Heraf: A. Samgifte		17.969	17.014	793	162
B. Andre gifte		44.932	39.251	4.472	1.209
C. Enlige		69.255	61.810	6.119	1.326
Laveste invalidepension	Ialt	15.051	12.811	1.204	1.036
	Pct.	100	85	8	7
Heraf: A. Samgifte		3.631	3.487	113	31
B. Andre gifte		8.620	7.662	540	418
C. Enlige		2.800	1.662	551	587
Enkepensionister	Ialt	16.506	12.074	4.432	0
	Pct.	100	73	27	0
Enlige 60-66 årige kvinder	Ialt	30.474	22.464	8.010	0
	Pct.	100	74	26	0
Førtidig folkepension[1]	Ialt	17.398	15.371	2.027	0
	Pct.	100	88	12	0
Heraf: A. Samgifte		7.104	6.759	345	0
B. Andre gifte		6.637	5.625	1.012	0
C. Enlige		3.657	2.987	670	0
Totalt	Ialt	211.585	180.795	27.057	3.733
	Pct.	100	85	13	2

Anm.: Pensionister, der ikke er invalidepensionister, mister deres pensionststatus, når grundbeløbet er bortreguleret. Der kan derfor ikke forekomme personer i gruppen "intet grundbeløb" ved de pågældende kategorier.

1) Enlige 60-61 årige kvinder er medtaget ovenover.

Tabel 3.8 Antal pensionister under 67 år med fuldt, nedsat eller bortreguleret pensionstillæg pr. 1. januar 1979.

Pensionskategori		Antal I alt	Det udbetalte pensionstillæg Fuldt	Nedsat	Intet
Invalidepensionister[1]	lait	132.156	78.143	13.825	40.188
	Pct.	100	59	11	30
Heraf: A. Samgifte		17.969	12.383	3.608	1.978
B. Andre gifte		44.932	10.088	2.867	31.977
C. Enlige		69.255	55.672	7.350	6.233
Enkepensionister	lait	16.506	9.883	2.800	3.823
	Pct.	100	60	17	23

1) Kun pensionister med højeste og mellemste invalidepension, idet pensionister med laveste invalidepension ikke kan få pensionstillæg.

B. Hustrutillæg

Berettigede til hustrutillæg er gifte pensionister, hvis hustru er mellem 62 og 66 år. Tabel 3.9 viser, hvor mange af de berettigede der får udbetalt det fulde hustrutillæg, og hvor mange der som følge af indtægtsreguleringen får udbetalt reduceret hustrutillæg.

Tabel 3.9 Antal pensionister med fuldt, nedsat eller bortreguleret hustrutillæg pr. 1. januar 1979.

Pensions kategori		Antal beretigede ialt	Det udbetalte hustrutillæg Fuldt	Nedsat	Intet
Invalidepensionister					
1. Højeste og mellemste		3.503	2.054	1.259	190
2. Laveste		120	34	79	7
Folkepensionister[1]		34.916	15.962	13.435	5.519
Total	Ialt	38.539	18.050	14.773	5.716
	Pct.	100	47	38	15

1) Førtidige folkepensionister og alderspensionister.

C. Ægteskabstillæg

Berettigede til ægteskabstillæg er gifte pensionister, hvis ægtefælle er under 67 år. Dog bliver en mandlig pensionist berettiget til hustrutillæg efter hustruens fyldte 62. år, såfremt hun ikke selv oppebærer pension.

Tabel 3.10 viser hvor mange af de berettigede, der får udbetalt det fulde ægteskabstillæg, og hvor mange der får udbetalt et reduceret ægteskabstillæg som følge af indtægtsreguleringen.

Tabel 3.10 Antal pensionister med fuldt, nedsat eller bortreguleret ægteskabstillæg pr. 1 . januar 1979.

Pensionskategori		Antal berettigede	Det udbetalte ægteskabstillæg		
		lait	Fuldt	Nedsat	Intet
Mænd	lait	46.393	16.071	3.052	27.270
Heraf:	Pct.	100	35	7	59
1. Invalidepensionister		24.356	9.776	1.610	12.967
2. Folkepensionister[1]		22.037	6.292	1.442	14.303
Kvinder	lait	25.362	1.468	714	23.180
Heraf:	Pct.	100	6	3	91
1. Invalidepensionister		16.865	1.115	473	15.277
2. Folkepensionister[1]		8.497	353	241	7.903
Totalt	Mænd og kvinder ialt	71.755	17.539	3.766	50.450
	Pct.	100	24	5	70

1) Se noten til tabel 3.9.

D. Bistands- og plejetillæg

Af invalidepensionisterne modtog 6.507 personligt bistandstillæg og 3.411 plejetillæg til pensionen. Statistikken giver ikke oplysning om fordelingen af tillæggene på pensionister med henholdsvis mellemste og højeste pension. På grundlag af andet materiale kan bistands- og plejetillæggenes fordeling efter pensionskategori skønsmæssigt beregnes. Fordelingen er vist i tabel 3.11, der endvidere viser antallet af invaliditetsydelsesmodtagere, som modtager bistands- eller plejetillæg.

Tabel 3.11 Antal invalidepensionister pr. 1. januar 1979 med bistands- eller plejetillæg (skønsmæssigt) samt antallet af invaliditetsydelsesmodtagere med tillæg.

	Ialt	Ingen tillæg	Bistands-tillæg	Pleje-tillæg
Invalidepensionister Ialt	132.156	122.238	6.507	3.411
Heraf: Højeste pension	40.248	31.439	5.681	3.128
Mellemste pension ..	91.908	90.799	826	283
Invaliditetsydelsesmodtagere	5.228	4.578	607	43

III. De samlede udgifter til gældende ordninger

Udgifterne til førtidig folkepension, invalide- og enkepension samt invaliditetsydelse kan opgøres til ca. 7.800 mill.kr. årligt i januar 1979 niveau (pristal 130). I beløbet indgår udgifterne til ægteskabs- og hustrutillæg til pensionister over 67 år.

Til brug for belysning af problemstillinger senere i betænkningen anføres følgende deludgiftsbeløb:

Udgifter til erhvervsudygtighedsbeløb	553 mill.kr.
Udgifter til bistands- og plejetillæg til pensionister under 67 år	135 mill. kr.
Udgifter til hustrutillæg	650 mill.kr.
Udgifter til ægteskabstillæg	55 mill.kr.
Udgifter til invaliditetsydelse (heraf bistands- og plejetillæg 7 mill.kr.)	60 mill.kr.
Udgifter til invaliditetsbeløb	1.500 mill.kr.
Udgifter til grundbeløb og pensionstillæg	4.847 mill.kr.
Udgifter ialt	7.800 mill.kr.

KAPITEL 4

KRITISKE BEMÆRKNINGER TIL FØRTIDSPENSIONSORDNINGERNE OG BEMÆRKNINGER TIL TILGRÆNSENDE OMRÅDER

I. Indledning

De sociale pensionsordninger på førtidspensionsområdet er nærmere beskrevet i kapitel 2. Det fremgår af denne beskrivelse, at der er tale om en flerhed af pensionstyper, som retter sig til forskellige persongrupper, og som bygger på forskellige tilkendelseskriterier. Den enkelte pensionstype er kommet til, efterhånden som behovet opstod, og når tiden var moden til at udskille den pågældende persongruppe fra de mere generelle regler, oftest om offentlig hjælp.

Det gældende førtidspensionssystem kan således kun betragtes som et system i den forstand, at det omfatter samtlige ordninger, der vedrører pensioner til personer under den gældende aldersgrænse for opnåelse af den almindelige alderspension, for tiden 67 år.

Udviklingen af førtidspensionerne har strakt sig over en længere periode. Hver type pension er i et vist omfang blevet betragtet som et system for sig og skabt ud fra ganske bestemte forudsætninger om en given persongruppes behov. Der er etableret nye typer førtidspensioner, der nok i væsentlig grad har bygget på regelsættet i allerede eksisterende ordninger, men som alligevel har taget hensyn til netop den nye persongruppes helt bestemte behov for økonomisk støtte af varig karakter.

Det kan siges, at man i højere grad har været drevet af ønsket om at hjælpe visse kategorier af borgere end af ønsket om at sikre sammenhæng i hele førtidspensionsområdet. Der kan i denne forbindelse peges på kommissoriets bemærkninger om, at der i de senere år er gennemført en række ændringer i pensionslovene, uden at det ved disse lejligheder har været muligt at efterprøve ændringernes betydning for samspillet mellem de forskellige regelsæt i denne lovgivning.

Dette indtryk bestyrkes yderligere derved, at lovgivningen om førtidspension i dag er placeret i 3 pensionslove, mens tidligere gældende regler var indeholdt i én lov.

Drivkraften bag de foretagne ændringer har således været konstaterede behov, men den nærmere fastlæggelse af behovet i den enkelte pensionstype har ikke fulgt samme mønster fra gang til gang. Hertil kommer, at behovets betydning, når det først er fastlagt, altid er blevet afgrænset af betingelser af objektiv karakter eller af betingelser, der anses for objektive. For invalidepensionens vedkommende er behovet fastlagt udelukkende ud fra ansøgerens egne forhold, og det objektive repræsenteres ved en beskrivelse af helbredstilstanden. For de andre førtidspensioners vedkommende er behovet fastlagt også på grundlag af civilstandsforhold, og det objektive gør sig gældende i form af ret høje aldersgrænser.

På denne baggrund er det naturligt, at udvalget efter kommissoriet skal vurdere behovet for en revision af de principper, som invalidepensionsordningen bygger på, og derudover på baggrund af de senere års udvikling, især på det sociale og arbejdsmarkedsmæssige område, gennemgå hele førtidspensionsområdet for at belyse områdets socialpolitiske og tekniske hensigtsmæssighed.

Gennemgangen af de eksisterende pensionsordninger i kapitel 2 viser efter udvalgets opfattelse, at ordningerne, som de kendes i dag, i flere henseender må betragtes som uhensigtsmæssige med hensyn såvel til nyere socialpolitiske synspunkter som til de tekniske sammenhænge mellem de enkelte pensionsordninger.

De gældende ordninger på førtidspensionsområdet er opbygget på et tidspunkt, hvor tildeling af invalidepension og væsentlige dele af førtidig folkepension og enkepension var henlagt til en central myndighed - invalideforsikringsretten og sikringsstyrelsen.

Da afgørelseskompetencen for nogle få år siden blev henlagt til revaliderings- og pensionsnævnene, der hver dækker sit lokalområde, ønskede man ikke samtidig at ændre det materielle indhold af lovreglerne.

De mange førtidspensionsordninger med forskelligt indhold gør det efter udvalgets opfattelse unødigt vanskeligt at sikre en tilstrækkelig ensartethed i afgørelserne, ikke mindst i en tid, hvor man ønsker at spare på ressourcerne.

II. Hovedskillelinie på førtidspensionsområdet

Eksistensen af førtidspensionsordninger, især andre førtidspensioner end invalidepension, bygger på en erkendelse af, at en fast aldersgrænse på 67 år for alderspensionen uundgåeligt indeholder et element af tilfældighed. Et antal personer over grænsen vil altid være i stand til gennem personligt arbejde selv at kunne skaffe sig de nødvendige indkomster, mens tilsvarende et antal personer under grænsen vil være berøvet denne mulighed. Sidstnævnte forhold gælder naturligvis i ganske særlig grad grupperne lige under den faste aldersgrænse.

I de tilfælde, hvor der er tale om invaliditet, har man i princippet fundet det muligt med enkelte undtagelser at behandle hele gruppen under ét, idet man har forudsat, at vurderingen er af objektiv art. Invalidepension tilkendes efter bedømmelse af erhvervsevnen, der skal være nedsat med mindst halvdelen på grund af forringede helbredsforhold hos ansøgeren, for at: pensionen kan ydes. Der er således tale om en lægelig målestok i sammenhæng med en social-erhvervsmæssig vurdering.

Anderledes stiller det sig ved tildeling af andre former for førtidspension, hvor helbredsforholdene hos ansøgeren ofte spiller ind, men hvor også sociale omstændigheder eller en kombination af sociale og helbredsmæssige omstændigheder er afgørende. Her gælder endvidere bestemte, høje aldersgrænser.

A. Bedømmelsesgrundlaget

1. Vurderingen i invalidepensionssager er blevet - og bliver det som nævnt for en del endnu - opfattet som værende af objektiv karakter, hvilket ikke har gjort det betænkeligt at udstrække kredsen af berettigede til alle i erhvervsaktiv alder, d.v.s. personer over 15 år, uanset køn. Herefter undtages børn og voksne personer, der er fyldt 67 år og dermed har ret til aldersbestemt folkepension.

Denne afgrænsning af kredsen er berettiget, idet bindingen i vurderingsmetoden - helbredsforringelse, der udmåles over erhvervsevnen - fører til, at børn udelukkes, og ligeledes til, at personer, der er ude over den normale erhvervsaktive alder, ikke kan komme ind i systemet.

Selve vurderingsmetoden giver anledning til principielle problemer for personer, der ikke har erhvervsarbejde, især kvinder, der udelukkende udfører

husligt arbejde i eget hjem. Problemstillingen søges afklaret derved, at disse kvinders berettigelse til pensionen afhænger af, i hvilket omfang de magter det huslige arbejde. Dette arbejde betragtes i denne henseende som erhvervsarbejde, hvorefter erhvervsevnen måles i relation til det huslige arbejde. Der henvises iøvrigt til punkt D nedenfor.

Bindingen i vurderingsmetoden, der benyttes i sager om invalidepension - helbredsforringelse målt over nedsættelsen af erhvervsevnen - gennemføres ikke fuldt ud for alle personer, der aldersmæssigt falder ind under førtidspensionsområdet. Det er således ikke alle personer i alderen 15 - 66 år, d.v.s. den gruppe, der normalt betragtes som erhvervsaktiv, der kan få tilkendt invalidepension efter lovens hovedprincip.

Højeste invalidepension kan således ikke tilkendes fra ansøgerens 15. år, men først fra det fyldte 18. år, og denne pension kan heller ikke tilkendes personer, der er fyldt 60 år på ansøgningens tidspunkt.

Laveste invalidepension og mellemste invalidepension kan heller ikke tilkendes efter ansøgerens 60. år, dog kan mellemste invalidepension tilkendes, såfremt ansøgeren opfylder betingelserne for at få højeste invalidepension. Bestemmelserne herom må ses i sammenhæng med adgangen til tidlig folkepension fra det 60. år, når svigtende helbred taler herfor.

En tilkendt invalidepension kan ikke ændres, når pensionisten er fyldt 60 år. Pensionisten opnår nok en beskyttelse ved denne regel, men udelukkes omvendt også fra at få en højere pension, selv om forringede helbredsforhold klart skulle berettige hertil.

Om aldersgrænser henvises der iøvrigt til pkt. C. nedenfor.

Der er således begrænsninger selv indenfor den del af førtidspensionsområdet, som bygger på et tilkendelsesgrundlag, der sædvanligvis betragtes som objektivt. Disse begrænsninger, der ved tilblivelsen var velbegrundede, må efter udvalgets opfattelse for en dels vedkommende siges at have tabt deres oprindelige formål. Begrænsningerne medfører desuden i et vist omfang administrative vanskeligheder og koordinationsproblemer. De medvirker endvidere til at gøre det vanskeligt for pensionisterne at forstå systemet, der således set fra borgernes synspunkt kan fremtræde med et skær af vilkårlighed.

Qm bedømmelsesgrundlaget i invalidepensionssager bemærkes iøvrigt, at udvalget må anse det for tvivlsomt, om grundlaget for tilkendelse af pension er mere objektivt end det grundlag, der benyttes ved afgørelser om andre førtidspensioner. Det er forståeligt, at den lægelige vurderingsmetode føles som objektiv, så det er ubetænkeligt at lade alle i den erhvervs aktive alder have adgang til pension. Den objektive karakter kommer til udtryk ved, at sagkyndige, ofte specialister, udtaler sig, og ved at selve opbygningen af invalidepensionssystemet indeholder 3 graduerede pensioner, som alle forudsætter en nedsættelse af ansøgerens erhvervsevne i et nærmere fastsat omfang.

Udvalget er enig i, at der i de klare tilfælde er tale om et bedømmelsesgrundlag, der nærmer sig det objektive. Dette gælder især ved afgørelsen af, om der overhovedet er mulighed for at give en pension.

Ved svære invaliditeter frembyder en sådan afgørelse ingen vanskeligheder. Men iøvrigt kommer der let usikkerhed ind i billedet.

Der er for det første de mindre klare tilfælde, hvor det kan være usikkert, om nedsættelsen af erhvervsevnen er over eller under halvdelen.

For det andet er der tilfælde, hvor det nok er klart, at pension skal tilkendes, men hvor der kan være berettiget tvivl om, hvilken grad af pension der skal gives, især da bedømmelsen i et vist omfang er afhængig af ansøgerens personlige evne til at kompensere for sin invaliditet.

For det tredie dukker der usikkerhedsmomenter op, når der er tale om grænsetilfælde i lægelig forstand, altså hvor sagkundskaben selv kan være uenig indbyrdes. De senere års arbejdsmedicinske erfaringer synes at dokumentere dette.

Endelig er der grænsetilfælde af anden karakter, hvor usikkerheden med hensyn til det objektive grundlag viser sig. Der er således tilfælde, hvor det rent lægelige grundlag er af spinkel karakter, men hvor andre omstændigheder klart viser, at ansøgeren er i en vanskelig og udsat situation, som efter al erfaring gør det umuligt for den pågældende at komme igang igen. Her kan det efter udvalgets opfattelse med en vis støtte i praksis ikke udelukkes, at det lægelige grundlag, der altid skal være tilstede for at pension kan tilkendes, tillægges større betydning end rimeligt er, hvis

kravet om størst mulig objektivitet skal overholdes. Dette gør sig især gældende, hvis ansøgeren, f.eks. på grund af ung alder, er afskåret fra at få en anden førtidspension.

Når der er tale om laveste eller mellemste invalidepension forudsætter anvendelsen af begrebet erhvervsevne i det nuværende system, at der er en større eller mindre resterhvervsevne, som den pågældende kan udnytte.

Socialforskningsinstituttet har som led i instituttets igangværende undersøgelse af invalidepensionisters forhold undersøgt, hvorvidt pensionisterne udnytter deres resterhvervsevne.

Det fremgår af undersøgelsen, at pensionister med laveste og mellemste pension kun i begrænset omfang overhovedet udnytter den resterhvervsevne, de antages at have, og at der ikke er væsentlige forskelle mellem de to pensionsgrupper, selv om resterhvervsevnen efter pensionsvurderingen klart ikke er den samme. Undersøgelsens resultat støttes af kendte statistiske oplysninger om pensionisternes indtægtsforhold. Undersøgelsens hovedresultat fremgår af bilag 5.

Udvalget finder herefter, at det ikke er rimeligt at lade erhvervsevnebegrebet have så afgørende betydning for størrelsen af pensionsydelserne.

Udvalget finder endvidere, at tilkendelseskriteriet for invalidepension er for snævert. Det må anses for et savn, at der for tiden ikke er mulighed for at tilkende pension på et i egentlig forstand rent socialt kriterium med samme beløb, der gives til invaliderede pensionister, til personer, der af andre årsager end de helbredsmæssige klart er erhvervsudygtige. Udvalgets opfattelse herom forudsætter, at de pensionsbetingende omstændigheder kan henføres til ansøgerens egne personlige forhold. Derved udelukkes omstændigheder, der alene eller for størstedelens vedkommende står i forbindelse med udviklingen i det omkringliggende samfund, som f.eks. strukturforandringer.

2. Når der er tale om andre førtidspensioner end invalidepension, er bedømmelsesgrundlaget ikke så bundet til lægelige udsagn. Helbredsforholdene hos ansøgeren er ikke uden betydning, men der lægges endvidere vægt på sociale omstændigheder og på en kombination af de sociale og helbredsmæssige forhold i sagen.

Ved sager om andre førtidspensioner end invalidepension betragter man ikke hele gruppen under ét. Bedømmelsesgrundlaget er ikke så præcist udformet som ved invalidepension og behøver heller ikke være det. Bedømmelsesgrundlaget begrænses nemlig af aldersgrænser, der udelukker yngre personer fra at komme ind i ordningen, uanset hvordan deres forhold er. Den laveste aldersgrænse overhovedet er 45 år.

Det forhold, at yngre personer afskæres fra pensionssystemet, smitter som lige nævnt af på tilkendelseskriteriet, idet kriteriet derved uden større risiko kan formuleres ret løst med den fordel, at der kan tages mere individuelle hensyn ved afgørelsen af, om pension skal tilkendes.

Udvalgets kritiske bemærkninger om den objektive vurdering i invalidepensionssager gælder ikke i samme omfang for de andre førtidspensionsordninger. Udvalget lægger her vægt på, at der ikke er tale om flere gradueringer på et tilvejebragt lægeligt grundlag, ligesom det her er i fuld overensstemmelse med loven at tage sociale omstændigheder i betragtning ved siden af det lægelige grundlag. I praksis afgøres de fleste andre førtidspensionssager end invalidepensionssager på et blandet lægeligt-socialt grundlag.

B. Førtidspensionernes struktur

Basis i hele det sociale pensionssystem, det være sig førtidspension eller folkepension til personer over 67 år, udgøres af grundbeløbet, der er ens for alle, dog med undtagelse af de pensionister, der får laveste invalidepension.

Invalidepensionssystemet er kendetegnet af, at mellemste og højeste pensionstype fremkommer ved, at grundbeløbet suppleres med invaliditetsbeløb og - for højeste pension - yderligere med erhvervsudygtighedsbeløb. Begge beløb kan i denne forbindelse betegnes som tillæg.

Invaliditetsbeløbet indgår således i såvel mellemste som højeste invalidepension samt med halvt beløb i laveste invalidepension. Beløbet er fastsat under hensyn til, at der er tale om yngre pensionister, som skal sammenlignes med deres jævnaldrende erhvervsaktive. Beløbet er fritaget for beskatning under hensyn til invalidepensionistens merudgifter. Beløbet ydes uden hensyn til pensionistens økonomiske forhold.

Udvalget finder, at sammenligningssynspunktet ikke er fuldt gennemført. Der henvises herom til punkt F nedenfor.

Erhvervsudygtighedsbeløbet indgår i højeste invalidepension, og skal kompensere for manglende arbejdsindtægt. Beløbet er derfor underkastet beskatning.

Udvalget mener, at beløbets opretholdelse vil betyde, at pensionssystemet kommer til at indeholde for mange gradueringer.

Invalidepensionister, der har behov for personlig bistand fra andre, eller hvis invaliditet fordrer vedvarende pleje eller tilsyn, er berettiget til henholdsvis bistandstillæg og plejetillæg, som bevares efter det fyldte 67. år.

Udvalget er af den opfattelse, at også disse tillæg betyder, at pensionssystemet bliver for differentieret.

Udvalgets opfattelse er begrundet i ønsket om at forenkle førtidspensionssystemet, og skyldes iøvrigt en antagelse om, at det med udgangspunkt i det eksisterende vurderingsgrundlag er vanskeligt med tilstrækkelig sikkerhed at afgøre, om det ene eller det andet tillæg skal ydes, ikke mindst fordi evnen til at kompensere for invaliditeten er nøje forbundet med den enkelte pensionists egen personlighed.

Strukturen i andre førtidspensioner end invalidepension er noget enklere, idet grundbeløbet ikke kan suppleres med invaliditetsbeløb og erhvervsudygtighedsbeløb eller bistands- og plejetillæg eller tillæg svarende hertil.

C. Aldersgrænser

Invalidepensionsordningen omfatter alle mellem 15 og 67 år uanset køn, dog med visse begrænsninger, især for personer over 60 år, jfr. punkt A og kapitel 2. Aldersgrænserne tjener således her kun til at afgrænse kredsen af berettigede indenfor meget vide rammer.

Anderledes forholder det sig ved andre førtidspensioner, hvor aldersgrænser tjener til at afgrænse kredsen af berettigede indenfor ret snævre rammer, idet aldersgrænserne oftest er fastsat ret højt. Der henvises iøvrigt til punkt A foran om bedømmelsesgrundlaget.

Aldersgrænser har en særlig funktion i visse tilfælde. Kvinder har således adgang til at få førtidspension, blot de opfylder en given aldersbetingelse. Der henvises til punkt D nedenfor.

Udvalget er af den generelle opfattelse, at aldersgrænserne, der gælder for al tilkendelse af førtidig pension, hvor der ikke er tale om sværere invaliditet, virker for stive og derigennem skaber vanskelige grænsetilfælde, hvor der klart kan være et behov for en varig økonomisk støtte. Afgrænsningen kan endvidere skabe indtryk af vilkårlighed i afgørelserne.

Faste aldersgrænser synes ikke at være nødvendige for at opnå en rimelig sikkerhed for, at pensionen kun ydes, hvor der er behov, og der synes heller ikke at være tilstrækkelig grund til at bevare de særregler for kvinder, der automatisk medfører, at de får pension, når blot de opfylder en aldersbetingelse. Det vil være muligt at yde disse kvinder pension, når der er et tilstrækkeligt behov.

D. Køn

Som lige nævnt, har kvinder over en vis alder en fortrinsstilling til at få førtidspension.

Når der er tale om tildeling af invalidepension, gælder der også visse særregler for kvinder. Kvinder, der ikke har erhvervsarbejde, vurderes således på en særlig måde i forhold til deres huslige arbejde i eget hjem. Hjemmearbejdende kvinder kan dog endvidere bedømmes i forhold til erhvervsarbejde, såfremt de for nylig har været i arbejde. De kan også vurderes i forhold til delvis erhvervsarbejde, såfremt de økonomiske forhold i familien ville gøre det nødvendigt for den pågældende at påtage sig arbejde, hvis ikke helbredsforholdene var til hinder herfor.

Kønnet har også betydning ved tilkendelse af hustrutillæg. Der henvises til punkt G nedenfor.

Udvalget er af den opfattelse, at tilkendelse af pension og tillæg ikke må være afhængig af ansøgerens køn. Ligestilling er nu naturlig, og udviklingen må tillige siges at være i overensstemmelse med udviklingen i kvindernes erhvervsfrekvens, der har været og stadig er kraftigt stigende.

E. Forsørgelsesbegrebets betydning og rækkevidde ved tilkendelse af førtidspension

Invalidepension tilkendes alene på grundlag af ansøgerens forhold. Dette gælder også, hvis ansøgeren er gift.

I modsætning hertil tillægges der i almindelighed forsørgelsesbegrebet betydning ved tilkendelse af andre førtidspensioner, ligesom ved afgørelser om ret til sociale ydelser udenfor pensionsområdet. Her kan der således ikke ses bort fra en eventuel ægtefælles forhold.

Ved tilkendelse af pension til personer i alderen 55-59 år på grund af sociale eller arbejdsmarkedsmæssige forhold har forsørgelsesbegrebet en særlig stor rækkevidde derved, at det forudsættes, at ansøgerens ægtefælle søger at udnytte sine erhvervsmuligheder. Når det drejer sig om førtidspension til andre grupper, ses der derimod bort fra ægtefællens eventuelle uudnyttede indtægtsmuligheder.

Udvalget finder, at det kan kritiseres, at forsørgelsesbegrebet har betydning på nogle, men ikke alle førtidspensionsområder, og at begrebets rækkevidde ikke er den samme i alle de tilfælde, hvor begrebet benyttes.

F. Kompensationssynspunktets rækkevidde i førtidspensionslovgivningen

Den nuværende invalidepensionsordning indeholder bl.a. invaliditetsbeløbet, der ud fra et kompensationssynspunkt ydes til pensionister med mellemste og højeste pension. Til laveste pension hører kun halvt beløb.

Kompensationssynspunktet anvendes især på den måde, at kompensationen gives på grundlag af en sammenligning mellem invalidepensionister og erhvervsaktive. Den invaliderede antages at have samme behov som en jævnaldrende person, der ikke er invalideret, og som skaffer sig arbejdsindtægt. Det er derfor rimeligt, at invalidepensionen for disse pensionister afstemmes efter lønniveauet.

Sammenligningen fører således til, at disse invalidepensionister bør have en højere pension end alderspensionister, der er fyldt 67 år.

Synspunktet er imidlertid ikke konsekvent gennemført.

Selv om der først og fremmest er tale om en på behovssynspunkter baseret kompensation for manglende indtægt og ikke for specielle merudgifter forbundet med pensionistens tilstand, er beløbet fritaget for beskatning. I modsætning hertil beskattes erhvervsudygtighedsbeløbet, der for pensionister med højeste pension direkte træder i stedet for indtægt, som pensionisten ikke magter at skaffe sig.

Andre førtidspensionister end invalidepensionister får ikke en til invaliditetsbeløbet svarende kompensation, selv om den økonomiske situation - især i de senere år - i mange tilfælde kan være den samme for dem.

Den del af førtidspensionen, der dækker forsørgelsen, nedsættes og bortfalder helt, såfremt pensionisten får indtægter. Dette gælder ikke invaliditetsbeløbet, selv om det kunne hævdes, at pensionisten har mulighed for at dække sit behov, når indtægten stiger.

G. Særregler for gifte førtidspensionister, hvis ægtefælle ikke selv oppebærer pension

1. Ægteskabstillæg

En pensionist - bortset fra pensionister med laveste invalidepension - som samlever med en ægtefælle, der ikke selv får social pension, har ret til et ægteskabstillæg. Udvalget har overvejet dette tillægs funktion, og udvalget er af den opfattelse, at tillæget ikke bør bevares. Udvalgets overvejelser er omtalt i kapitel 7 afsnit VI.

2. Hustrutillæg

En mandlig pensionist, hvis hustru er fyldt 62 år, har i stedet for ægteskabstillæg ret til hustrutillæg, der er væsentlig større.

Udvalget finder på samme måde som ved ægteskabstillæg, at hustrutillæg, der afledes af mandens ret, er utilfredsstillende ud fra ligestillingssynspunkter, og at det forsørgelsesbehov for hustruen, der måtte være til stede, bør imødekommes på anden måde. Der henvises iøvrigt til punkt D ovenfor.

III. Efterløn

Den nu gennemførte efterlønsordning under arbejdsministeriet, der er nærmere omtalt i bilag 9, er ikke en social førtidspensionsordning, selv om den omfatter aldersgrupper, der typisk søger en social pension. Efterlønsordningen omfatter personer, der principielt er raske, og i overensstemmelse med ordningens sigte er ydelsesniveauet væsentligt højere end førtidspensionens.

Udvalget er af den opfattelse, at efterlønsordningen på længere sigt vil have stor indflydelse på antallet af førtidspensionister, allerede på grund af ydelsesniveauet, selv om der for pensionister er andre fordele knyttet til status som social pensionist, især på skatte- og boligstøtteområdet.

Samtidig må efterlønnen antages at ville forstærke presset for at få førtidspensionsniveauet hævet, hvilket ikke forekommer udvalget at være urimeligt.

Som det fremgår af bilag 9, udbetales efterløn til arbejdsløshedsforsikrede personer over 60 år uanset deres sociale og helbredsmæssige forhold, og størrelsen af efterlønnen nedsættes i løbet af den maksimale udbetalingsperiode, selv om efterlønsmodtagerens forhold ikke har ændret sig.

Efter udvalgets opfattelse kan efterlønsordningen kritiseres, når der tages udgangspunkt i pensionspolitiske overvejelser. Sådanne overvejelser angår spørgsmålet om at sikre personer, der ikke varigt kan klare deres forsørgelse på anden måde end ved at få pension. I modsætning hertil hviler efterlønsordningen på erhvervs- og beskæftigelsespolitiske overvejelser, hvori også indgår spørgsmålet om at sikre en bedre fordeling af arbejdet, således at flere kommer i arbejde, og således at arbejdsstyrken får en bedre aldersmæssig sammensætning. Efterlønsordningen skal således i modsætning til de sociale pensioner ses i forbindelse med arbejdsløshedsforsikringsordningen, og denne forbindelse giver sig også til kende med hensyn til måden, efterlønsordningen finansieres på.

IV. Fordele for pensionister i kraft af regler udenfor pensionslovgivningen

Disse fordele findes indenfor lovgivningen især på boligområdet og skatteområdet. Udvalget har ikke ment at kunne tage virkningen af disse regler op

til overvejelse. Selv om reglerne må ses i sammenhæng med pensionssystemet også for pensionister over 67 år, er der et antal andre sammenhænge, der i givet fald måtte inddrages for at få sagen fuldt belyst. Men det er udvalgets opfattelse, at der bør være tale om en balance mellem de forskellige områder, hvorfra pensionister får ydelser eller økonomiske fordele. Pensionsniveauet er den væsentligste faktor på området, og udviklingen af pensionssystemet og andre systemer, der vedrører pensionisters økonomi, bør være afstemt med ønsket om, hvordan pensionisternes økonomiske situation taget under ét bør være.

KAPITEL 5

UDVALGETS ØNSKER TIL OG PRINCIPIELLE OVERVEJELSER OM ET NYT FØRTIDSPENSIONSSYSTEM

I. Indledning

Som indledning til behandlingen af ønskerne til udformningen af nyt førtidspensionssystem har udvalget ment ganske principielt at måtte drøfte spørgsmålet, om det er nødvendigt at have et førtidspensionssystem, eller om bistandslovens regler om varig hjælp er tilstrækkelig, når henses til lovens vide sigte.

Udvalget mener, at der kan anføres flere grunde til, at et førtidspensionssystem bør bestå ved siden af bistandsloven. På samme måde, som det kommer til udtryk i rapporten om udvidet adgang til førtidig folkepension og fleksibel pensionsalder (betænkning 755/1976), mener udvalget, at det væsentligste må være, om der er tiltro til, at den pågældende kan komme tilbage til en arbejdstilværelse. Hvis dette ikke er muligt, vil det udfra såvel rene menneskelige som generelle socialpolitiske hensyn være det rigtige at give pension. Derved opnår modtageren en økonomisk sikkerhed for fremtiden.

Som det fremgår af de forrige kapitler, består den gældende ordning på førtidspensionsområdet af en række forskellige pensionstyper, der retter sig til forskellige grupper af personer med behov for en varig ydelse.

Det er foran beskrevet, at udformningen af reglerne om adgang til pension ikke er sket på én gang, men efterhånden som udviklingen viste, at forskellige grupper kunne afgrænses efter særlige kriterier.

Fælles for de forskellige grupper i de gældende pensionsordninger er således, at de har behov for en pension, men betingelserne for at få pensionen varierer. Der lægges således stor vægt på de årsager, der ligger bag behovet, og som er fastlagt ved loven og praksis.

Eksempelvis kan nævnes, at invalidepension tildeles efter en vurdering af erhvervsevnens nedsættelse på et lægeligt grundlag, suppleret med den praksis der i tidens løb er vokset frem.

Adgang til pension efter enkepensionsloven er knyttet til betingelsen om civilstand og alder samt eventuel forsørgelsespligt overfor børn under 18 år. Førtidspension efter folkepensionsloven kan opnås efter det fyldte 60. år, dog allerede efter det fyldte 55. år, når særlige sociale og arbejdsmæssige forhold gør sig gældende.

Det nuværende førtidspensionssystem kan karakteriseres som et båsesystem, der ikke er let at overskue. De mange aldersgrænser blandt betingelserne for pension kan bevirke, at systemet kommer til at virke stift og vilkårligt i de tilfælde, hvor behovet er til stede, men den fastsatte aldersbetingelse ikke er opfyldt.

Den gradvise udformning af reglerne har også bevirket, at princippet om, at pension til forsørgelse bør være højere for yngre pensionister end for ældre, kun er gennemført for invalidepensionister, men ikke for de øvrige førtidspensionister.

Denne baggrund og de til ordningen knyttede kritiske bemærkninger i kapitel 4 udgør sammen med kommissoriet grundlaget for udvalgets overvejelser om det fremtidige system på området.

II. Udvalgets overvejelser generelt.

Kommissoriet lægger ikke alene op til en gennemgang af førtidspensionslovgivningen, men også til overvejelser om, hvilket pensionssystem der er ønskeligt.

Som udgangspunkt finder udvalget, at hele førtidspensionsområdet, så vidt det overhovedet er muligt, bør samles i ét system, omfattende alle, der skal have pension. Der bør således principielt være tale om et enhedssystem. Hermed menes, at alle indenfor meget vide aldersrammer, der mangler indtægt til at klare forsørgelsen eller eventuelt dække andre særlige behov udspringende af netop deres situation, skal have adgang til førtidspension principielt uanset årsagen til behovet, men under den forudsætning, at det kan fastslås med rimelig sikkerhed, at der er tale om et varigt behov.

Af hensyn til forståelsen af betingelsen om, at der skal være et varigt behov, kan det være hensigtsmæssigt at se betingelsen under 2 synsvinkler.

For det første indeholder betingelsen noget rent tidsmæssigt. Behovet skal således være længerevarende, men ikke nødvendigvis af livslang karakter. Derved udskilles behov for økonomisk hjælp af mere midlertidig karakter, der forudsættes afhjulpet på anden vis, i første række gennem bistandslovens regler om ydelse af kontanthjælp. Varighedsbegrebet har her relation til spørgsmålet, om den pågældende skal have økonomisk hjælp på den ene eller den anden måde.

For det andet indeholder betingelsen, at behovet, som viser sig ved, at den pågældende ikke kan klare sig selv, ikke kan afhjælpes på den måde, at den pågældende bringes til at kunne klare sig selv. Betingelsen betyder altså her, at den pågældende ikke kan bringes tilbage til arbejdslivet gennem revalidering, behandling eller lignende. Varighedsbegrebet har her relation til spørgsmålet, om den pågældende kan bringes til at klare forsørgelsen ved egen indsats eller om der også på længere sigt skal ydes økonomisk hjælp.

Baggrunden for udvalgets ønske om principielt at skabe et enhedssystem er især, at det vil være lettere at forstå og acceptere som retfærdigt for borgerne end det nuværende.

Man kan undgå de vilkårligheder, som det nuværende båsesystem kan føre til.

Endelig mener udvalget også, at et enhedssystem med enklere regler vil være lettere at administrere og kan føre til en større sikkerhed for, at afgørelserne træffes på det bredest mulige grundlag, ligesom et sådant system, der ikke indeholder skarpe afgrænsninger grupperne imellem, lettere fører til ensartede afgørelser. Dette må tillægges stor betydning, ikke mindst efter at kompetencen til at træffe afgørelse om tilkendelse af førtidspensioner er lagt ud til revaliderings- og pensionsnævnene. Nævnenes afgørelser kan ganske vist ankes til en landsdækkende instans, den sociale ankestyrelse, der imidlertid som hovedregel kun modtager klager, når ansøgeren er utilfreds med nævnets afgørelse.

Udvalgets tanke om at skabe et fælles tilkendelseskriterium omfattende omstændigheder, der traditionelt afgrænses som værende af lægelig eller social karakter, er endvidere begrundet med ønsket om at skabe ligestilling

i samarbejdet omkring en pensionsafgørelse mellem den lægelige og anden sagkundskab, herunder den social-administrative sagkundskab. Et forenklet pensionssystem må antages at ville fremme denne udvikling.

Det er efter udvalgets opfattelse vigtigt, at enhedssystemet udformes således, at sammenhængen med alderspensionen bibeholdes. Denne sammenhæng er ønskelig ud fra flere synsvinkler. Der er i begge tilfælde tale om systemer, der sikrer persongrupper en offentlig ydelse af varig karakter, og de beløb, der i første række skal dække den rene forsørgelse, er af samme størrelse. Endvidere skal en førtidspensionist normalt senere have alderspension. Overgangen fra det ene pensionssystem til det andet bør derfor alt andet lige kunne ske uden alt for store omvæltninger for den enkelte. I et senere afsnit vil spørgsmålet om eventuelle tillæg til førtidspensionisten som kompensation for manglende erhvervsindtægt og større udgifter i de yngre aldersklasser blive behandlet. I givet fald bør sådanne tillæg bortfalde ved overgang til alderspension.

Et enhedssystem, som indebærer, at pension kan ydes til alle inden for vide aldersrammer med ensartede beløb, når betingelsen om et varigt behov for en fast ydelse til forsørgelsen foreligger, ville være det mest ønskværdige.

Udvalget er imidlertid klar over, at man, selv om man vil tilstræbe et enhedssystem med udgangspunkt i et behovskriterium, næppe kan gennemføre dette konsekvent. Der er i et vist omfang tale om rettigheder, som ikke uden videre kan udgå ved overgang til en nyt system. Der er endvidere etableret bindinger - ofte af uensartet karakter - til anden lovgivning, og initiativ til en radikal ændring af disse bindinger bør efter udvalgets opfattelse ikke udgå fra pensionsområdet. Det gælder f.eks. med hensyn til forsørgerbegrebets udstrækning.

III. Udvalgets overvejelser om hovedpunkter i et førtidspensionssystem

A. Personkreds

Synspunkterne, der indgår i foranstående generelle overvejelser, gør det efter udvalgets opfattelse muligt at afgrænse forskellige persongrupper, som det må anses for ønskeligt at give adgang til førtidspension efter et enhedssystem.

Afgrænsningen af disse persongrupper kan foretages ud fra de kendte begreber om de lægeligt betingede og de socialt betingede pensioner. Dette udgangspunkt er valgt, dels fordi der er meget i det nuværende system, som kan overføres til et enhedssystem, dels fordi det derved bliver tydeligere, i hvilket omfang og på hvilke punkter udvalgets forslag afviger fra den gældende ordning.

For det første bør et fremtidigt førtidspensionssystem omfatte personer, der på grund af deres helbredsforhold varigt er ude af stand til at forsørge sig selv. Afgrænsningen af denne persongruppe bygger således på den nugældende invalidepensions grundbegreb. Der vil stadig være brug for et lægeligt kriterium. Efter udvalgets opfattelse vil det dog være muligt at arbejde med en klarere afgrænsning end hidtil af de lægelige momenter i det system, udvalget vil foreslå. Det beror på, at der for alle aldersklasser bliver mulighed for alene at anvende sociale omstændigheder som pensionsgrundlag som alternativ til et grundlag, der bygger på lægelige iagttagelser.

For det andet bør personer, der af andre årsager varigt er ude af stand til at forsørge sig selv, have adgang til at få førtidspension.

Der er allerede i dag i et vist omfang adgang til at yde pension på et rent socialt grundlag, men det forudsætter altid, at ganske bestemte aldersbetingelser er opfyldt.

Udvalget finder, at det vil være ønskeligt og muligt at give adgang til førtidspension i sådanne tilfælde efter en behovsbedømmelse og på en måde, der ikke så vilkårligt som faste høje aldersgrænser er udtryk for en indsnævring af kredsen af berettigede.

Herved vil det også blive muligt at give adgang til førtidspension til en begrænset del af den personkreds, der får hjælp efter bistandsloven. Der tænkes herved især på nogle af dem, der gennem lang tid har fået hjælp efter bistandslovens § 43, og som det ikke har været muligt iøvrigt at hjælpe gennem det sociale serviceapparat. Der er for en dels vedkommende tale om personer, der for tiden er afskåret fra at få pension, dels på grund af pensionslovgivningens aldersbetingelser, dels fordi de ikke er syge nok.

Udvalget er opmærksom på, at grænsedragningen mellem pensionslovgivningen og bistandsloven er vanskelig, men mener samtidig, at det vil være muligt at

udvide kredsen af pensionister uden derved at gøre bistandslovens bestemmelse om varig hjælp overflødig.

Pensionsreformarbejdsgruppen, der afgav sin rapport om udvidet adgang til førtidig folkepension i oktober 1975 (betænkning nr. 755/1976), overvejede bl.a. spørgsmålet, om hjælp bør ydes efter bistandsloven eller pensionslovene. Alle medlemmer af arbejdsgruppen tog afstand fra at løse problemerne ved at udvide mulighederne for at opnå invalidepension. Det nævnes bl.a., at gruppen efter sit kommissorium ikke var kompetent til at foretage en vurdering af en dyberegående strukturomlægning på førtidspensionsområdet. Arbejdsgruppen havde også det synspunkt inde i sine overvejelser, at det kunne virke mindre rimeligt på et tidspunkt, hvor bistandsloven endnu var ret ny, at supplere loven med en ny pensionsydelse, der tager sigte på den samme personkreds, som er omfattet af den varige kontanthjælp.

Udvalget er enig i en del af pensionsreformarbejdsgruppens synspunkter, men mener at der nu er gået så lang tid efter bistandslovens ikrafttræden, at det er rimeligt at overveje spørgsmålet pány, hvortil yderligere bemærkes, at udvalgets forslag indebærer en dyberegående strukturomlægning af førtidspensionsområdet, som arbejdsgruppen selv ikke mente at kunne overveje.

Udvalget lægger til grund for sit synspunkt - hvilket arbejdsgruppen også fandt var væsentligt - at det må være ønskeligt at sikre personer, der varigt er uden mulighed for at klare forsørgelsen ved arbejde, den økonomiske tryghed, som en pension indebærer, selv om de ikke er invalider i lægelig forstand. Hertil kommer, at bistandslovens regler om underholdsydelser bygger på et trangskriterium.

Udvalget finder, at der i nogle henseender fortsat kan være anledning til at give noget anderledes vilkår for pensionister, der skal have pension på grund af invaliditet, end for andre førtidspensionister, jfr. nærmere punkt B og punkt C. Der er samtidig en gruppe, som udvalget finder at måtte ligestille med dem, der får pension på grund af invaliditet, skønt pensionsberettigelsen beror på årsager, der ikke har lægelig karakter. Betragtningen er den, at det ikke bør være afgørende for adgangen til pensionssystemets ydelser, om pensionsbehovet er lægeligt eller socialt begrundet. Derimod er det rimeligt, at personer, der ikke blot har vanskeligt ved at klare deres forsørgelse, men derudover ikke kan magte deres samlede situation, i nogle henseender får særbehandling.

Denne persongruppes situation er beskrevet i bilag 6, der er udarbejdet af sociallægeinstitutionen, Århus kommunes social- og sundhedsforvaltning i 1979. Udvalget er enig i, at der er tilfælde, hvor en person kan betragtes som værende invalid i egentlig forstand, selv om årsagerne hertil ikke skal findes i en sygelig tilstand. Der er næppe tale om nogen stor gruppe, bl.a. fordi den pensionsbetingende tilstand skal kunne henføres til pensionisten selv og f.eks. ikke til forhold i forbindelse med samfundsudviklingen.

Endelig mener udvalget, at personer, der på grund af en kombination af lægelige og sociale årsager varigt er ude af stand til at forsørge sig selv, bør have ret til førtidspension. Det er allerede tilfældet i dag, men kun under forudsætning af, at visse aldersbetinge1ser er opfyldt.

B. Førtidspensionens tilpasning til behov og indtægt

Et egentligt enhedssystem bør principielt være således indrettet, at alle førtidspensionister får det samme. Dette synspunkt kan efter udvalgets opfattelse uden videre lægges til grund med hensyn til den del af pensionen, der skal dække forsørgelsen.

Der er imidlertid nogle pensionister, som er i en sådan situation, at de udover forsørgelsen har særlige behov. I det omfang disse behov imødekommes, kan man sige, der sker et brud på enhedssystemets principper, men dog ikke på hovedprincippet om at give pension efter behov og ikke efter årsag. Der er således persongrupper, der har direkte merudgifter i forbindelse med deres tilstand, ligesom der kan opstå udgifter, hvis de skal kunne udfolde sig på en måde, der kan sammenlignes med deres jævnaldrendes. Der kan f.eks. være tale om merudgifter til transport eller merudgifter i forbindelse med rejser, hvor der må betales for en ledsager.

Udvalget finder derfor, at der bør være tale om forskellige pensionsbeløb i systemet efter gruppernes særlige behov. Der bør dog være så få pensionsstørrelser som muligt.

Når der lægges vægt på behovet ved tilkendelse af pension, finder udvalget det naturligt, at pensionen nedsættes eller eventuelt helt bortfalder, hvis der er indtægter ved siden af pensionen. Dette princip bør kun gælde for den del af en pension, der skal dække pensionistens forsørgelse. Der henvises dog til punkt V D om størrelsen af den samlede pension.

C. Forsørgerbegrebets betydning

Når der lægges vægt på behovet ved tilkendelse af pension, bør dansk rets almindelige forsørgerbegreb efter udvalgets opfattelse principielt benyttes. Dette betyder, at en ægtefælles indtægt kan bevirke, at der ikke kan tilkendes pension.

Udvalget er klar over, at denne principielle indstilling frembyder vanskeligheder, da forsørgerbegrebet i dag ikke har betydning i invalidepensionsloven. Disse vanskeligheder kan føre til, at forsørgerbegrebet ikke fuldtud anvendes på samme måde i det nye system, således at der kan siges at ske et brud på systemets principper.

Efter udvalgets opfattelse ville det være mest konsekvent, om ægteskabslignende forhold kunne sidestilles med ægteskab ved forsørgerbegrebets anvendelse i pensionssystemet.

Udvalget mener imidlertid, at initiativet til en så radikal ændring, der ville være tale om, hvis forsørgerbegrebet skulle udvides på denne måde, ikke kan udgå fra pensionsområdet. En sådan ændring måtte overvejes i sammenhæng med virkningen af en generel ændring af begrebet på alle områder.

D. Aldersgrænser

1. Over- og undergrænser

Udvalgets synspunkter, der er beskrevet foran i dette kapitel, fører til, at det vil være ønskeligt, at alle, der skal have pension, får den indenfor meget vide aldersgrænser, der bør være de samme uanset årsag til pensionstilkendelsen.

Udvalget ønsker derfor, at pensionssystemet i aldersmæssig henseende kun skal indeholde en undergrænse og en overgrænse. Overgrænsen afhænger af alderspensionen, og grænsen synes derfor uden videre at kunne fastsættes til 67 år. Undergrænsen er vanskeligere at fastsætte, idet udviklingen i samfundet og dermed også på områder uden for det sociale område spiller ind.

2. Aldersgrænser iøvrigt

Udvalget er som nævnt i kapitel 4, klar over, at der i de nugældende aldersbetingelser i førtidspensionslovgivningen kan ligge en vis beskyttelse af den enkelte pensionist, og at disse betingelser endvidere kan gøre det

muligt at tildele pension på et fleksibelt grundlag, idet betingelserne også bevirker, at antallet af pensionister begrænses. Udvalget finder principielt, at aldersbetingelsen virker unødigt hæmmende og vilkårligt, og at det vil være muligt at indrette et førtidspensionssystem uden stramme aldersbetingelser på en sådan måde, at pensionen kun gives, når denne udvej er rimeligt begrundet. Udvalget lægger herved vægt på behovet som noget afgørende og på, at behovet kan afvejes og fastlægges således, at alderens betydning vurderes individuelt og i samspil med en række andre momenter, der tilsammen gør det muligt at bedømme behovets omfang og varighed.

E. Køn

Det er udvalgets principielle opfattelse, at kønnene bør ligestilles ved tilkendelse af førtidspension.

Dette skyldes i første række ønsket om også i førtidspensionslovgivningen at følge den udvikling i samfundet, der er i gang, og som tenderer mod ligestilling mellem kønnene på stadig flere områder i samfundslivet.

Også kvindernes stadig stigende erhvervsfrekvens taler for at gennemføre ligestilling mellem mænd og kvinder ved tilkendelse af førtidspension.

Gennemførelse af princippet om ligestilling i det ny førtidspensionssystem afviger fra reglerne i det nuværende pensionssystem på to områder.

Det gælder for det første den vurdering, der i dag anlægges ved tilkendelse af invalidepension til hjemmegående kvinder uden selverhverv. I praksis har der udviklet sig nogle ret komplicerede retningslinier for denne vurdering, og i de tilfælde, hvor en hjemmegående kvinde bedømmes udelukkende i forhold til det huslige arbejde i hjemmet, har dette ført til en strengere bedømmelse, end tilfældet er for personer med udeerhverv.

Gennemførelse af ligestilling mellem kønnene vil for det andet betyde afskaffelse af den fortrinsstilling, som er indeholdt i den nuværende førtidspensionslovgivning for visse grupper af enlige kvinder, der uden videre kan få pension, når blot en aldersbetingelse, eventuelt kombineret med forsørgerpligt over for børn er opfyldt.

Til gruppen af såkaldte "automatiske" pensionsordninger for kvinder, som i den nuværende lovgivning medfører forskelsbehandling mellem mænd og kvinder,

hører også hustrutillægsordningen. Denne ordning må derfor i overensstemmelse med udvalgets principielle holdning bortfalde ved indførelsen af det nye pensionssystem.

IV. Invaliditetsydelse

Invaliditetsydelse, der har eksisteret siden 1950, ydes først og fremmest til personer, der på grund af invaliditet mindst er berettiget til mellemste invalidepension, men som ikke får pensionen, da de udøver erhvervsmæssig beskæftigelse. Modtagerne,af ydelsen er altså ikke pensionister.

Der er således tale om en persongruppe, der normalt ville være invalidepensionister, men som bl.a. ved egen personlighed kompenserer deres handicap og klarer et arbejde i et omfang, der ikke forventes. De fleste, der modtager ydelsen, er blinde, meget svagtsynede eller stærkt gangbesværede.

Udvalget finder, at der fortsat bør være mulighed for at udbetale en ydelse med denne baggrund under den forudsætning, at der klart er tale om personer, der er stærkt invalideret. Ydelsen skal ikke dække deres forsørgelse, da de har indtægt, men derimod ud fra et behovssynspunkt dække merudgifter, der skyldes deres invaliditet, og tillige give dem mulighed for at udfolde sig som andre yngre erhvervsaktive.

Ydelsen gives i dag tillige til døve og stærkt tunghøre med svære kontaktvanskeligheder, selv om de•oftest ikke ville få invalidepension. Denne særlige bestemmelse forudsættes opretholdt for ikke at svække situationen for denne sårbare gruppe.

V. Førtidspensionens niveau

A. Indledning

Udvalget har ikke set det som sin opgave at fremkomme med et direkte forslag om førtidspensionens størrelse, da fastsættelsen af beløbene, der indgår i pensionen, først og fremmest er af politisk karakter. Dette gælder såvel ved påbegyndelsen af et nyt system som ved afgørelsen af fremtidige forhøjelser.

Udvalget har i stedet i forbindelse med det enhedssystem, som udvalget går ind for, opstillet en model og belyst den ud fra forskellige beløbsmæssige forudsætninger. Beløbsangivelserne er valgt, dels for at belyse førtidspensionen for den enkelte, dels for at anslå de samlede udgifter forbundet med en gennemførelse af enhedssystemet. Der henvises herom til kapitel 11.

Derudover er der som udtryk for udvalgets ønske om at fremlægge yderligere alternativer ved siden af modelvarianterne opstillet forskellige tabeller, der kan benyttes til at sammensætte førtidspensionen med andre beløb. Det bemærkes i denne forbindelse, at enhedssystemet gennem den indbyggede fleksibilitet ikke indeholder andre bindinger med hensyn til at fastsætte beløb for de bestanddele, hvoraf pensionen sammensættes, end de, der måtte følge af det enkelte beløbs formål.

Enhedssystemet er, som system betragtet, indrettet på en sådan måde, at bestanddelene i varierende sammensætninger antages at kunne dække pensionisternes behov. Selv om udvalget, som nævnt, belyser systemet med beløbsangivelser, må det ikke tages som udtryk for, at systemet i sig selv fører til større eller mindre pensioner. Enhedssystemet er således neutralt i forholdet til spørgsmålet, hvor stor pensionen skal være.

B. Forudsætninger, der kan opstilles for førtidspensionens størrelse

Udvalget har i stedet drøftet, hvilke forudsætninger det kan være rimeligt at opstille, når der skal tages stilling til pensionens størrelse.

1. Generel forudsætning

Udvalget finder, at det i overvejelser om pensionens størrelse er rimeligt at tage udgangspunkt i, at førtidspensionen og alderspensionen er dele af et sammenhængende pensionssystem.

Set fra samfundets side er der i begge tilfælde tale om personer, der af en eller anden grund har behov for en varig økonomisk ydelse. For alderspensionens vedkommende hviler antagelsen på, at det for tiden er normalt, at personer forlader arbejdslivet ved 67-års alderen, hvorved der sker et indkomstbortfald. For førtidspensionens vedkommende hviler antagelsen på, at det for yngre personer ikke er normalt, at der opstår et varigt indkomstbortfald.

Det fælles udgangspunkt for førtidspension og alderspension er således, at der er tale om indkomstbortfald, der må anses for at være varigt. Hvad der derimod adskiller de to aldersgrupper er, at pensionen skal skabe økonomisk tryghed i situationer, der betragtes som henholdsvis unormale og normale.

2. Kompensationssynspunktet

Med udgangspunkt i, at der er tale om et indkomstbortfald - eller eventuelt om omstændigheder, der forhindrer den pågældende i at komme til at opnå indkomst - finder udvalget det rimeligt, at dette indkomstbortfald søges kompenseret. Som et ønskeligt mål for pensionens størrelse kan opstilles, at pensionisten sikres en rimelig forsørgelse, og at pensionen iøvrigt fastsættes under hensyntagen til de specielle behov, der derudover opstår for nogle af pensionisterne. Som eksempel Jean nævnes spørgsmålet om dækning af merudgifter forbundet med den enkelte pensionists specielle situation eller for at give den pågældende mulighed for at udfolde sig.

3. Revalideringssynspunktet

Kompensationssynspunktet kan efter udvalgets opfattelse ikke stå alene. Det bør suppleres med eller afvejes over for ønsket om at skabe de bedste muligheder for, at personer, der af den ene eller anden grund uden selv at ønske det befinder sig uden for arbejdslivet, kan bringes tilbage til arbejdslivet. Dette revalideringssynspunkt, der forudsætter, at revalideringsapparatet er effektivt, blev der bl.a. lagt vægt på ved indførelsen af det nuværende invalidepensionssystern. Synspunktet medfører, at pensionens størrelse skal afpasses overfor ønskerne om og mulighederne for at skabe de økonomiske forudsætninger for, at en revalidering må antages at kunne gennemføres.

4. Situationen ved senere overgang til alderspension

Ved fastsættelsen af førtidspensionens størrelse bør der efter udvalgets mening endvidere tages hensyn til, at pensionisten senere skal overgå til alderspension, der har mange lighedspunkter med førtidspensionen, jfr. ovenfor. På den ene side skal pensionen være så stor, at pensionisten på rimelig måde er ligestillet med jævnaldrende, og på den anden side må den ikke være så stor, at størrelsen i sig selv gør overgangen fra førtidspension til alderspension unødig vanskelig.

5. Forholdet til korttidsydelser

Korttidsydelser giver dækning for indkomstbortfald af midlertidig karakter og adskiller sig derved fra pensionerne, der som nævnt dækker indkomstbortfald af varig karakter. Korttidsydelsernes niveau er bl.a. på denne baggrund væsentlig højere end pensionernes.

Der er i de senere år gennemført forbedringer af korttidsydelserne. Dette gælder sygedagpengene, barseldagpengene og arbejdsløshedsdagpengene. Den nyligt indførte efterløn kan i en vis forstand betragtes som en korttidsydelse, da den højst kan udbetales i 7 år med beløb, der nedsættes med faste intervaller.

Selv om der er den væsentlige forskel i varighedsbegrebet mellem pensionerne og korttidsydelserne, kan det være naturligt i overvejelser om førtidspensionens størrelse at tage som udgangspunkt, at de to slags ydelser bør være af samme størrelse, da der i begge tilfælde er tale om at afhjælpe indkomstbortfald. I denne forbindelse henvises til bilag 2, hvor De samvirkende Invalideorganisationers medlem af udvalget i en principiel udtalelse bl.a. går ind for, at dette udgangspunkt bør lægges til grund.

C. Førtidspensionens minimum og maksimum

På denne baggrund er det udvalgets opfattelse, at førtidspensionsniveauet for så vidt angår den del af pensionen, der skal dække forsørgelsesbehovet, mindst bør ligge på samme niveau som alderspensionen og højst på samme niveau som dagpengene eller efterlønnen. Herudover bør der i rimeligt omfang ydes dækning af merudgifter, som visse pensionister kan have på grund af deres specielle situation. Dog vil størrelsen af den del af pensionen, der skal dække forsørgelsen, influere på pensionens andre dele ud fra den betragtning, at jo mere forsørgelsesdelen nærmer sig en normalløn, jo mindre vil behovet for dækning af eventuelle merudgifter være.

Udvalget finder alt taget i betragtning, at det ikke bør indgå i overvejelserne at søge det indbyggede system i efterlønnen, der bevirker, at beløbet nedsættes i løbet af de 7 år, overført til førtidspensionsområdet, selv ikke som led i en væsentlig forhøjelse af pensionsniveauet.

D. Udvalgets indstilling

Udvalget finder, at førtidspensionens niveau for så vidt angår forsørgelsesdelen bør være højere end alderspensionen. Udvalget lægger herved især vægt på, at det i forlængelse af det under punkt B.1 . anførte må være naturligt at sammenligne med førtidspensionistens jævnaldrende i den erhvervsaktive alder, hvor mange har større forsørgelsesudgifter end ældre. Forsørgelsesbehovet for førtidspensionister bør således efter udvalgets mening anvendes i en videre forstand end tilfældet er ved afgrænsningen af behovet hos alderspensionister. Førtidsbeløbet i udvalgets enhedssystem er udtryk for denne tankegang.

Udvalget finder endvidere en vis støtte for denne opfattelse deri, at alderspensionister som nævnt under punkt B.1 . har større mulighed for på forhånd at indrette sig på den situation, der opstår, når de fylder 67 år. For førtidspensionister opstår de pensionsberettigende omstændigheder derimod ofte pludselig og uventet, eller pensionisten har ikke forud for pensioneringen haft indkomst på et niveau svarende til det typiske for sine jævnalderende.

For så vidt angår førtidspensionens øvrige dele, der er beregnet til dækning af den enkelte pensionists specielle behov under hensyn til den pågældendes tilstand, er udvalget af den opfattelse, at størrelsen, udover størrelsen på den anslåede merudgift, dels må afhænge af, hvor stor den samlede pensionsydelse derved ialt bliver, dels må være afhængig af andre hjælpemuligheder, der kan stilles til den pågældendes rådighed.

VI. En forenklet model

På baggrund af foranstående kunne en enhedsmodel udformes på den måde, at pensionssystemet kommer til at bestå af en del, der er beregnet til forsørgelse, og en anden del, der ydes til de mest invaliderede pensionister. Forsørgelsesdelen ydes til alle pensionister under 67 år og er større end alderspensionen. Gennem den anden del af systemet får de vanskeligst stillede pensionister mulighed for at kompensere for de udgifter, deres tilstand medfører.

Der ville således blive tale om et meget enkelt pensionssystem med kun to bestanddele og to pensionsstørrelser.

Den del af pensionen, der er beregnet til at dække forsørgelsen, ydes til alle uden hensyn til, om deres behov henregnes til en vis alvorligere invaliditet eller andre årsager.

Den anden del af pensionen erstatter den funktion, som bistands- og plejetillægget nu har i pensionsordningen, d.v.s. at beløbet skal sætte pensionisterne i stand til at dække udgifter direkte udspringende af deres tilstand, som skal være så alvorlig, at tilstanden i sig selv dokumenterer behovet.

A. Konsekvenser af en sådan forenklet model

Såfremt størrelsen af pensionssystemets bestanddele fastlægges og antallet af pensionister vurderes, kan konsekvenserne bedømmes, dels set fra den enkelte pensionists side, d.v.s. hvor stor pensionen bliver, dels fra samfundets side, d.v.s. hvor store de samlede udgifter bliver.

Hvis man vil undgå væsentlige forringelser, kan størrelsen af den del af pensionen, der skal dække forsørgelsen, fastsætts til 35.200 kr. årligt, svarende til niveauet for mellemste pension. Med udgangspunkt i et beløb, der ligger mellem bistandstillægget og plejetillægget, kan den anden del af pensionen, der ydes for at kompensere for merudgifter, fastsættes til 15.000 kr. årligt. En sammenligning på dette grundlag med de nuværende pensionister viser følgende:

	Nu	Forslag
	kr. årl.	kr. årl.
Pensionister med højeste pension med plejetillæg	69.108	50.200
Pensionister med højeste pension med bistandstillæg	59.064	50.200
Pensionister med højeste pension	48.984	50.200
Pensionister med mellemste pension med plejetillæg	55.332	50.200
Pensionister med mellemste pension med bistandstillæg	45.288	50.200
Pensionister med mellemste pension	35.208	35.200
Pensionister med laveste pension	15.864	35.200
Pensionister med førtidig folkepension eller enkepension	25.128	35.200

Den del af pensionisterne, der efter forslaget vil få den højeste ydelse, svarer til grupper, der tilsammen nu omfatter lidt over 40.000 personer. Den

del, som ville få den laveste ydelse, svarer til ca. 210.000 af de nuværende pensionister, heraf ca. 90.000 med mellemste pension uden tillæg.

Ændringerne vil bevirke, at udgifterne til pensionsområdet vil blive forøget med ca. 840 mill.kr. Der er tale om bruttoudgifter, idet der bl.a. vil opstå besparelser på andre områder som følge af ændringerne, ligesom skatteprovenuet vil blive ændret. Nettoudgifterne kan anslås til ca. 665 mill.kr.

Hvis man vil forbedre den økonomiske stilling for de pensionister, der efter ovenstående får den højeste ydelse på 50.200 kr., med 10.000 kr. årligt, vil merudgifterne yderligere blive forøget med ca. 400 mill.kr. Derved udlignes forskellen i forhold til de nuværende pensioner med undtagelse af gruppen, der nu har højeste pension med plejetillæg. Sidstnævnte gruppe omfatter 3.000 personer.

Der er imidlertid visse bindinger til den eksisterende pensionsordning, som der ikke er taget hensyn til i ovennævnte beløbsangivelser.

Der er for det første spørgsmålet om pensionisters betaling af skat. De angivne udgiftsbeløb forudsætter, at der ikke skal betales skat af den del af pensionen, som skal kompensere for særlige udgifter, d.v.s. de 15.000 kr. Men der er ikke taget hensyn til, at invaliditetsbeløbet på ca. 10.000 kr. årligt, der i dag ydes til pensionister med mellemste og højeste pension, og som er indregnet i den del af pensionen, der skal dække forsørgelsen, er fritaget for beskatning. Dette indebærer, at ca. 90.000 pensionister vil få reduceret deres pension med et beløb svarende til skatten af 10.000 kr. eller ca. 4.000 kr. Såfremt der skal kompenseres for dette, må forsørgelsesdelen forhøjes med mindst ca. 4.000 kr. årligt, og forhøjelsen må i medfør af modellens opbygning gennemføres for alle pensionister. Denne merudgift vil andrage mindst ca. 1 mia.kr. årligt, der ganske vist vil vende tilbage til det offentlige som øget skatteprovenu.

Der er for det andet spørgsmålet, om forsørgelsesdelen fuldtud skal reguleres efter pensionistens indtægtsforhold. I de anførte udgiftsbeløb er der regnet med, at den del på 10.000 kr., svarende til invaliditetsbeløbet, der ydes til ca. 130.000 pensionister, fortsat ikke skal indtægtsreguleres. Såfremt indtægtsregulering gennemføres fuldtud, vil der blive tale om mindre udgifter, idet nogle invalidepensionister da får nedsat deres pension. På grund af manglende oplysninger kan denne besparelse ikke vurderes nærmere.

Der er for det tredie spørgsmålet om betydningen af forsørgerbegrebet. I ovennævnte udgiftstal er der regnet med, at dette begreb opretholdes i det nuværende omfang. Hvis begrebet helt ophæves på førtidspensionsområdet, vil udgifterne stige, medens det modsatte vil være tilfældet, såfremt begrebet udvides til at gælde også for de pensionister, som efter de gældende regler er berettiget til at få invalidepension. På grund af manglende oplysninger kan de økonomiske virkninger ikke vurderes nærmere.

B. Udvalgets opfattelse

Alt taget i betragtning mener udvalget ikke, at et så forenklet enhedssystem vil være egnet som fremtidens pensionssystem på førtidspensionsområdet, selv om systemet ligestiller alle, der har behov for en varig ydelse i form af pension.

Udvalget har lagt vægt på, at ligestillingen og forenklingen opnås på en måde, der binder til meget store merudgifter, hvis der ikke skal blive tale om væsentlige forringelser i forhold til pensioner, der nu ydes til store grupper af pensionister.

Udover den manglende fleksibilitet på udgiftssiden har udvalget lagt vægt på, at systemet i for høj grad vil give meget væsentlige forhøjelser til de pensionister, der nu får de mindste ydelser, samtidig med at andre vil få samme ydelser som nu og atter andre ydelser, der - alt efter hvor store de samlede merudgifter må være - er mindre end i dag.

Udvalget finder, at der bør udformes et forenklet pensionssystem på en måde, der sikrer større fleksibilitet såvel med hensyn til merudgifter som med hensyn til at imødekomme den enkelte ansøgers behov, selv om dette vil medføre, at pensionssystemet må tilrettelægges sådan, at det ikke i det omfang, udvalget kunne ønske, får karakter af enhedssystem.

Udvalget redegør i de følgende kapitler for det pensionssystem, som efter udvalgets opfattelse i vidt omfang imødekommer ønsket om en sådan forenkling og fleksibilitet.

KAPITEL 6

UDVALGETS FORSLAG TIL NYT FØRTIDSPENSIONSSYSTEM

I. Indledning

Udvalget foreslår, at der etableres et forenklet pensionssystem med enhedskarakter, der bevarer forbindelsen til alderspensionen, og som omfatter aldersgruppen 18-66 år uanset køn og civilstand, og at ydelserne tilkendes efter behov.

Udvalgets forslag til et nyt førtidspensionssystem omtales nedenfor i hovedtræk.

I kapitel 7 og 8 redegør udvalget nærmere for forslagets enkelte dele.

I kapitel 9 redegøres for udvalgets forslag om invaliditetsydelse, og i kapitel 10 stiller udvalget forslag til overgangsordninger for de nuværende førtidspensionister.

II. Tildelingskriterium m.v.

A. Behov

Behov foreligger, når en person ikke har tilstrækkelige midler til at klare sin forsørgelse på rimelig måde. Dette behov skal konstateres i hvert enkelt tilfælde og bero på en konkret vurdering.

Der stilles ingen betingelse om årsagerne til behovet. Der kan således være tale om invaliditet, som klart forringer erhvervsevnen og dermed mulighederne for at klare forsørgelsen, men også om behov af sociale årsager eller om situationer, hvori der indgår både helbredsmæssige og andre omstændigheder.

Årsagsforholdene indgår dog i væsentlig grad i den samlede vurdering af ansøgerens totale situation, som danner grundlag for afgørelsen af, om der er et varigt behov tilstede. Revaliderings- og pensionsnævnene træffer afgørelse på grundlag af indstilling fra det sociale udvalg. Ved vurderingen må der ses på en lang række momenter, der på forskellig måde afspejler behovets karakter og varighed. Blandt disse momenter bør især nævnes ansøgerens alder, helbred og en række sociale faktorer, herunder tilknytning til arbejdsmarkedet.

Når baggrunden for behovet er sværere invaliditet, foreslår udvalget, at vurderingen dels skal være enklere i forhold til tilfælde, hvor baggrunden er af en anden karakter, dels skal være upåvirket af en eventuel ægtefælles indtægt og af ansøgerens egen indtægt, der ikke skaffes ved erhvervsarbejde.

Under forudsætning af sværere invaliditet skal behovet efter udvalgets forslag således først og fremmest måles ved størrelsen af ansøgerens erhvervsevne. Hvis erhvervsevnen må anses for at være nedsat med mindst '2/3, foreslår udvalget, at behov for førtidspension dermed skal anses for at være tilstede, også selv om en eventuel ægtefælle har indtægt, eller ansøgeren selv har indtægter, der ikke er aktuel arbejdsindtægt.

Alle årsager uanset art kan således føre til, at pension ydes. Dette gælder som nævnt også invaliditet. Men invaliditetsbegrebet benyttes imidlertid af udvalget i udvidet forstand, således at der også foreligger invaliditet, selv cm tilstanden ikke kan beskrives ved et lægeligt begreb.. Der kan således også være tale om en invaliderende tilstand hos en person, selv om denne ikke er begrundet i sygdom, men klart i forhold, der kan ligestilles hermed. Denne ligestilling mellem lægelige og sociale faktorer mener udvalget kan gennemføres for de tilfælde, hvor disse forhold kan henføres til den pågældendes egen person.

B. Varighed

Det således konstaterede behov skal være varigt. Herved forstår udvalget, at behovet ikke kan afhjælpes ved behandling, revalideringsforanstaltninger eller på anden måde, hvorved den pågældende pany bliver i stand til at klare sig selv, og at behovet i almindelighed påregnes at være til stede indtil overgangen til alderspension.

C. Forsørgelsesbegrebet

Udvalget foreslår ingen principiel ændring i forsørgelsesbegrebets anvendel-

Dette har den virkning, at begrebet får betydning ved tilkendelse af førtidspension i alle tilfælde, hvor pensionen ikke ydes på grund af sværere invaliditet, således som udvalget har fastlagt dette begreb.

Som følge heraf lægges der ved pensionstilkendelse i disse tilfælde vægt på en eventuel ægtefælles indtægtsforhold. Udvalget foreslår, at der som vejledende regel skal gælde, at pension ikke kan tilkendes, såfremt ægtefællernes samlede indtægt overstiger det højeste beløb en gift pensionist, hvis ægtefælle ikke modtager pension, kan have som arbejdsindtægt, uden at pensionen er bortreguleret.

Det betyder endvidere, at pension, der er begrundet i sværere invaliditet uanset art, tilkendes uden hensyn til en eventuel ægtefælles indtægtsforhold. Pensionistens egne indtægtsforhold er ikke i sig selv afgørende for, om pension kan tilkendes, men arbejdsindtægten indgår i vurderingen af, om betingelsen om, at invaliditeten skal have bevirket nedsættelse af erhvervsevnen, er opfyldt.

Udvalgets forslag betyder endelig, at faste samlivsforhold ikke ligestilles med ægteskab med hensyn til til- og frakendelse af pension eller udmåling af denne.

D. Personkreds

Som nævnt ovenfor under punkt I skal pensionssystemet efter udvalgets opfattelse omfatte en meget vid personkreds.

I aldersmæssig henseende afgrænses personkredsen derved, at alle voksne, der ikke har adgang til alderspension, omfattes af systemet. Dette betyder, at alle i alderen 18-66 år får adgang til systemet uanset alder, køn og civilstand.

E. Tillæg

Udvalgets forslag medfører, at der kan tilkendes en pension, der i visse tilfælde kan udbygges med et eller to tillæg.

Den almindelige førtidspension, der alene skal dække forsørgelsen, omfatter et grundbeløb og et pensionstillæg svarende til alderspensionens samt et førtidsbeløb, der tildeles under hensyn til, at førtidspensionister tilhører aldersklasser, hvor det er almindeligt, at man har erhvervsindtægter.

Når årsagen til tildeling af førtidspension er invaliditet i videre forstand, som nedsætter erhvervsevnen med mindst 2/3, omfatter pensionen desuden som generel kompensation et invaliditetsbeløb fastsat under hensyn til, at disse pensionister i almindelighed har merudgifter som følge af tilstanden, og til, at der herved gives dem bedre livsudfoldelsesmuligheder.

Førtidspensionister med invalditetsbeløb skal endvidere som speciel kompensation have et særligt tillæg, såfremt invaliditeten medfører behov for pleje eller personlig bistand af andre eller medfører nedsættelse af evnen til at fungere i daglige aktiviteter i og uden for hjemmet, sådan at livsudfoldelsesmulighederne i almindelighed begrænses stærkt.

F. Indtægtsregulering

Udvalget foreslår, at pensionen, bestående af grundbeløb og pensionstillæg, nedsættes efter indtægtsforhold efter samme regler som nu, og at førtidsbeløbet bortfalder, når pensionen iøvrigt er bortreguleret.

Udvalget finder, at pensionens andre bestanddele, det vil sige invaliditetsbeløbet og det særlige tillæg, ikke skal reguleres efter pensionistens indtægter iøvrigt.

Udvalget har ikke fundet anledning til at foreslå ændringer af reguleringsbestemmelserne iøvrigt, således at de gældende fradragsfrie beløb og aftrapningsprocenter forudsættes opretholdt.

G. Beskatning

Udvalget forslår, at pensionen bestående af grundbeløb, pensionstillæg og førtidsbeløb betragtes som skattepligtig indkomst, medens invaliditetsbeløb og særligt tillæg foreslås fritaget for beskatning under hensyn til de specielle begrundelser for at yde beløbet og tillægget.

H. Bortfald og frakendelse

Udvalget foreslår, at en tilkendt førtidspension i visse tilfælde skal enten bortfalde eller frakendes.

1 . Bortfald af pensionen vil i visse tilfælde ske direkte som følge af indtægtsregulering, d.v.s. uden kendelse. Bortfald indebærer, at pensionisten mister fordele, der er knyttet til status som pensionist.

I andre tilfælde vil det være nødvendigt med en formel frakendelse. Her må sagen indbringes for revaliderings- og pensionsnævnet til afgørelse.

Både ved bortfald og frakendelse må den, der senere mener sig berettiget til pension, indgive ny ansøgning.

2. I forbindelse med frakendelse af en pension opstår spørgsmålet, om frakendelsen skal ske med øjeblikkelig virkning eller gradvist over en periode.

Udvalget foreslår, at udbetalingen af pensionen efter en frakendelse skal standses på én gang, men således, at udbetalingen ophører fra et nærmere angivet tidspunkt ved en måneds afslutning. Udvalget finder, at udbetalingen bør standses fra slutningen af den tredie måned, der følger efter måneden, i hvilken afgørelsen er truffet.

3. I forbindelse med overvejelser om, hvorvidt en pension skal frakendes, kan spørgsmålet opstå, om pensionen skal gøres hvilende, d.v.s. at pensionsudbetalingen standses, men således at udbetalingen uden videre kan genoptages senere med den virkning, at den pågældende påny får status som pensionist.

Udvalget foreslår, at den eksisterende adgang til at gøre en pension hvilende i højst 3 år opretholdes.

III. Sammenligning med de nuværende pensionsordninger

Sammenlignet med de nuværende førtidspensionsordninger vil udvalgets forslag bl.a. medføre,

a/t der kun tilkendes 3 forskellige pensionsstørrelser mod nu 8. Særligt bemærkes, at pensionsformen svarende til den nuværende laveste invalidepension forsvinder. Fremtidig vil personer, der nu ville få laveste invalidepension, være henvist til at søge den almindelige førtidspension, men invaliditet af mindre omfang vil ikke længere være tilstrækkeligt i sig selv.

at pensioner, der alene forudsætter en nærmere bestemt alder mellem 15/18 og 67 år kombineret med køn og/eller civilstand samt eventuelt forsørgelsespligt over for barn/børn, afskaffes. Dette gælder næsten alle ydelser efter enkepensionsloven og pensionen til enlige kvinder over 62 år.

at vurderingen af retten til pension for kvinder, der ikke er i erhverv, bliver den samme som for andre.

at de nuværende begrænsninger i invalidepensionsloven for personer over 60 år afskaffes.

at pension skal kunne såvel ændres som frakendes, helt indtil pensionisten overgår til alderspension, d.v.s. også for personer over 60 år.

at hustrutillæg og ægteskabstillæg afskaffes.

KAPITEL 7

PERSONKREDSEN OG TILDELINGSBETINGELSERNE I DET NY FØRTIDSPENSIONSSYSTEM

I. Indledning

Udvalgets forslag til et nyt førtidspensionssystem er i kort form beskrevet i kapitel 6.

I det følgende redegøres der nærmere for de enkelte dele af udvalgets forslag.

Efter udvalgets forslag skal et nyt førtidspensionssystem omfatte de aldersgrupper, der normalt dækker deres forsørgelse ved indtægt fra erhvervsarbejde, og førtidspension skal træde ind til dækning af forsørgelsen, hvis forholdene bedømmes sådan, at der ikke er eller vil kunne blive mulighed for en nogenlunde dækkende erhvervsindtægt. Denne generelle afgrænsning ved aldersbetingelser og ved betingelser om forsørgelsesbehovet og dets varighed behandles i afsnit II.

I afsnit III omhandles de nærmere tildelingsbetingelser for førtidspension, og under afsnit IV og V behandles de nærmere betingelser for tillæg til førtidspension i form af invaliditetsbeløb og særligt tillæg.

I afsnit VI redegøres for betydningen af de foreslåede ændringer i personkredsen, og i afsnit VII, VIII og IX behandles problemerne, når de forudsætninger, der var afgørende for en pensionstildeling, senere ændres.

II. Generelle tildelingsbetingelser

A. Aldersbetingelse

Efter udvalgets forslag til et nyt førtidspensionssystem skal der etableres et forenklet pensionssystem med enhedskarakter, der bevarer forbindelsen til alderspensionen, og som omfatter personer i alderen 18-66 år.

1. Højeste aldersgrænse for at få førtidspension

Et førtidspensionssystem må ifølge sagens natur indeholde en højeste aldersgrænse som betingelse for at få pension, når systemet hænger sammen med et andet pensionssystem, der er beregnet for alderspensionister.

Aldersgrænsen for adgang til folkepension er for tiden 67 år, og denne aldersgrænse fastsættes efter udvalgets forslag som overgrænse for tilkendelse af førtidspension.

Folkepensionsalderen fastsættes under hensyn til den i samfundet værende almindelige opfattelse af, hvornår det er rimeligt og normalt, at en person forlader arbejdslivet og dermed mister indtægt. Aldersgrænsen betyder således, at også førtidspensionister må overgå til alderspension ved folkepensionsalderen, idet sammenligningen med den erhvervsaktive gruppe ikke holder længere. Dette gælder fuldtud for de dele af pensionen, der skal dække forsørgelsen og i øvrigt sætte dem i stand til at leve et liv som deres jævnaldrende med arbejdsindtægt. I kapitel 8 behandler udvalget spørgsmålet, om de dele af førtidspensionen, der skal dække andre ting, skal bortfalde eller medtages ved overgang til folkepension.

2. Laveste alder for tilkendelse af førtidspension

Den gældende grænse for tilkendelse af invalidepension på 15 år er ligeledes et udslag af princippet om, at førtidspension kun skal træde ind, hvor der er tale om personer, der under normale omstændigheder ville klare deres egen forsørgelse.

Personer mellem 15 og 17 år får efter praksis kun invalidepension, når det anses for. udelukket, at de kan bringes til at forsørge sig selv helt eller delvis. Tilkendelse af højeste invalidepension er desuden efter loven udelukket for denne aldersgruppe.

Udvalget har overvejet, om det er nødvendigt og rigtigt, at der er adgang til førtidspension for 15-17 årige personer, eller om grænsen bør forhøjes fra 15 til 18 år.

Der må herved lægges vægt på, at normalsituationen nu er den, at unge mennesker i denne aldersgruppe ikke forsørger sig selv. Dels medfører den 9-årige undervisningspligt, at den yngste del af gruppen vil være skolesøgende, dels bliver det stadig mere almindeligt, at uddannelsesforløbet fortsætter efter undervisningspligtens ophør. Der må også lægges vægt på, at forældrenes forsørgelsespligt med visse undtagelser vedvarer indtil det 18. år, ligesom der kan henvises til, at myndighedsalderen nu er 18 år.

Disse forhold fører udvalget til at mene, at det er vanskeligt at begrunde, at pension kan ydes til personer under 18 år. Udvalget lægger imidlertid vægt på, at det for at flytte grænsen opad må være en forudsætning, at den kategori af 15-17 årige, der hidtil har fået invalidepension, kan betragtes som tilstrækkeligt dækket ved andre regler i sociallovgivningen. Udvalget har i denne forbindelse overvejet den mulighed at give gruppen adgang til en pensionsydelse eller en pensionslignende ydelse, der dog ikke skal omfatte den del, der i andre tilfælde skal dække pensionistens forsørgelse.

Der er tale om en meget lille gruppe, idet der tilkendes knap 400 pensioner årligt. Der er normalt tale om meget store handicap og for det meget store flertals vedkommende åndssvaghed. Den ofte meget betydelige belastning, som de pågældende hjem er udsat for i økonomisk henseende, kan foruden ved pension især imødegås ved hjælp efter bestemmelsen i bistandslovens § 48. Efter denne bestemmelse har personer, der i hjemmet forsørger et barn under 18 år med et fysisk eller psykisk handicap, som medfører særlige udgifter ved forsørgelsen, ret til at få dækket nødvendige sandsynliggjorte merudgifter ved forsørgelsen, der er en følge af handicappet.

Endvidere kan der efter bistandsloven etableres weekend-aflastning med døgnophold i de særlige daginstitutioner for børn og unge med vidtgående fysiske eller psykiske handicap. Herudover findes såvel egentlige aflastningshjem, der er specielt indrettet til at kunne modtage børn og unge med vidtgående fysiske eller psykiske handicap, som aflastningspladser på døgninstitutioner for børn og unge. Udviklingen går i retning af at modtage børn og unge i dertil indrettede afdelinger i døgninstitutioner frem for i egentlige aflastningshjem.

Når hjælpeforanstaltninger er påkrævet af hensyn til barnets tarv kan det sociale udvalg desuden efter bistandslovens § 33 meddele henstilling eller pålæg med hensyn til barnets pleje eller behandling, opdragelse, uddannelse eller arbejde. Når der meddeles henstilling eller pålæg, kan der ydes hjælp til afholdelse af udgifter, der står i direkte forbindelse hermed, jfr. bistandslovens § 46, stk. 2.

Under forbigående vanskeligheder kan der endelig efter bistandslovens § 40, stk. 2, ydes hjælp til forældrene til foranstaltninger, der bevirker, at børnenes anbringelse uden for hjemmet kan undgås. Hjælpen forudsætter ikke, at der iøvrigt foreligger forhold, der kan begrunde forbigående hjælp efter bistandslovens § 37.

Herudover kan der som en underbygning og under hensyn til forældrenes økonomiske forhold ydes kontanthjælp iøvrigt efter bistandslovens § 37.

Udvalget finder, at dette regelsæt rigtigt anvendt gør det muligt at sikre, at en forhøjelse af aldersgrænsen ikke får utilsigtede konsekvenser for de enkelte familier med et handicappet barn i denne aldersgruppe.

Udvalget foreslår derfor, at grænsen flyttes fra 15 til 18 år, idet det forudsættes, at der efter bestemmelserne i bistandsloven ydes fuldt dækkende ydelser til de 15-17 årige efter en forhøjelse af aldersgrænsen for adgang til pension.

Under sine overvejelser om den nedre aldersgrænse har udvalget også overvejet forholdene for stærkt handicappede børn i alderen under 15 år. En løsning som den foran skitserede med en pensionsydelse eller pensionslignende ydelse uden forsørgelsesdel kunne også komme på tale for en sådan gruppe. Udvalget har dog den opfattelse, at den tilstrækkelige dækning for hele aldersgruppen indtil 18 år kan opnås over bistandslovens bestemmelser.

3. Aldersgrænser iøvrigt

Udover de nævnte ydre aldersgrænser bestående af en laveste og højeste grænse indeholder den nuværende førtidspensionslovgivning flere aldersgrænser, der ligger mellem disse ydergrænser. Disse andre aldersgrænser, der er omtalt i kapitel 2, har en række forskelligartede funktioner, der alle har en central betydning for den samlede ordnings virkemåde.

Udvalget foreslår, at disse andre aldersgrænser ophæves, således at det bliver muligt at etablere et forenklet førtidspensionssystem. Ophævelsen af aldersgrænserne har endvidere betydning for ligestilling af kvinder og mænds adgang til førtidspension.

Ved ophævelse af invalidepensionslovens højeste aldersgrænse på 60 år for tilkendelse, frakendelse og ændring af invalidepension kan der uden skærpede betingelser tildeles førtidspension med invaliditetsbeløb og evt. særligt tillæg til personer over 60 år, idet undtagelsesbestemmelsen i den nuværende invalidepensionslov, hvorefter personer over 60 år kun kan få tilkendt mellemste invalidepension, hvis de opfylder betingelserne for højeste pension, samtidig bortfalder.

Fjernelse af 60-års grænsen og 55-års grænsen for førtidig folkepension og enkepensionlovens 50-års grænse, der alle er laveste grænser for tilkendelse af pension efter en individuel bedømmelse, markerer gennemførelsen af tanken om, at der skal være mulighed for at tilkende også yngre mennesker pension udelukkende baseret på sociale årsager, eller når disse årsager er i overvægt.

Ved at grænsen ved 45 og 55 år i enkepensionsloven og ved 62 år i folkepensionsloven forsvinder, der alle er laveste grænser for automatisk adgang til pension, fastslås både det princip, at al førtidspension før alderspensionen ved det fyldte 67. år er betinget af en samlet vurdering af ansøgerens forhold, og det princip, at der ikke knyttes bestemte fortrinsrettigheder til kønnet.

Ophævelsen af de nævnte aldersgrænser medfører ikke, at alderen bliver uden betydning for tildeling af førtidspension, idet ansøgerens alder indgår som et væsentligt element i vurderingen af, om der foreligger en varig behovssituation.

B. Behovsbetingelsen

Tildelingskriteriets centrale del er et konstateret behov af varig karakter. Efter udvalgets forslag foreligger der et behov, når en person ikke har tilstrækkelige midler til at klare forsørgelsen på en rimelig måde. Dette behov skal konstateres i hvert enkelt tilfælde, således at der for hver ansøger skal foretages en konkret vurdering af, om der er et varigt behov for hjælp til forsørgelse.

Baggrunden for behovet er principielt uden betydning. Selv om der således i princippet ikke stilles betingelser for årsagerne til behovet, må det dog understreges, at årsagsforholdene indgår med betydelig vægt i den samlede vurdering af, om der er et varigt behov til stede. Det er uden betydning, om behovet for pension kan henføres til noget lægeligt eller noget socialt, men hvis behovet skyldes, at ansøgeren modarbejder revalideringsbestræbelser eller vægrer sig ved at udnytte en bestående arbejdsevne, er der ikke tale om en behovssituation, der skal kunne give førtidspension. Dette forbehold anser udvalget for nødvendigt, fordi det ikke skal være muligt for den enkelte vilkårligt at vælge pension fremfor erhvervsarbejde.

1. Behovsvurderingen

Efter udvalgets forslag er behovssynspunktet et hovedprincip for tilkendelse af førtidspension, og dette fører principielt til, at alle pensionstilfælde skal behandles ens, uden hensyn til årsagen til behovets opståen.

Ved behovsvurderingen for tildeling af almindelig førtidspension er det afgørende, hvilken indkomststørrelse der er til rådighed til forsørgelse af ansøgeren. Ved denne vurdering skal der efter udvalgets forslag tages hensyn til alle indtægtsarter, herunder formue- og pensionsindtægter, ligesom en eventuel ægtefælleindtægt også skal indgå i vurderingen. Udvalget foreslår som vejledende regel, at pension ikke kan tilkendes, såfremt den samlede indtægt overstiger det højeste beløb en gift pensionist, hvis ægtefælle ikke modtager pension, kan have som arbejdsindtægt, uden at pensionen er bortreguleret. Dette beløb udgør pr. 1 . oktober 1979 72.500 kr.

Hvis man lagde ovennævnte behovsvurdering til grund også ved bedømmelsen af svært invaliderede, ville det betyde, at ægtefælle-, pensions- og formueindtægt i alle tilfælde fik indflydelse på pensionsafgørelsen på linie med ansøgerens erhvervsindtægt.

Herved ville princippet om forsørgelsesbehovet få den plads i systemet, som udvalget principielt må anse for rigtig med henblik på adgangen til pensionens centrale dele, som har pensionistens forsørgelse som hovedformål.

Invalidepensionslovgivningen i dag åbner imidlertid mulighed for tilkendelse af pension, selv om ansøgeren ikke mangler forsørgelsesgrundlag. Kriteriet er alene manglende erhvervsevne i et vist omfang på grund af fysisk eller psykisk invaliditet, og pension kan således tilkendes, selv om ansøgeren har

tilstrækkeligt forsørgelsesgrundlag ved formue eller pensionsordninger eller kan forsørges af sin ægtefælle.

Det er en gammel og stærk tradition i dansk sociallovgivning, at invalidepension på denne måde betragtes som samfundets kompensation for manglende erhvervsindtægt til en gruppe af befolkningen, som alt andet lige ville have haft arbejdsindkomst, hvis de ikke var blevet invaliderede i en alder, hvor man normalt er erhvervsaktiv. Dette bagvedliggende synspunkt indebærer, at kompensation skal ydes, også selv om der ikke er et egentligt forsørgelsesbehov. Udvalget finder, at det ville være et stærkt tilbageskridt at bryde med denne langvarige tradition, og mener derfor at behovssynspunktet skifter karakter, når der er tale om tilkendelse af førtidspension til sværere invaliderede.

Når baggrunden for behovet er sværere invaliditet, foreslår udvalget derfor, at vurderingen dels skal være enklere i forhold til tilfælde, hvor baggrunden er af en anden karakter, dels skal være upåvirket af en eventuel ægtefælles indtægt og af ansøgerens egen indtægt, der ikke skaffes ved erhvervsarbejde.

Under forudsætning af sværere invaliditet skal behovet efter udvalgets forslag således først og fremmest måles ved omfanget af ansøgerens erhvervsevne. Hvis erhvervsevnen vurderes til at være nedsat med mindst 2/3, anser udvalget behovet for førtidspension for at være tilstede, også selv om en eventuel ægtefælle har indtægt, eller ansøgeren selv har indtægter, der ikke stammer fra erhverv.

Udvalget har overvejet, om det i tildelingssituationen var rimeligt at overføre det nuværende princip vedrørende invalidepension til hele førtidspensionsområdet, således at der i alle tilfælde skulle ses bort fra andre indtægter og indtægtsmuligheder end dem, der hidrører fra ansøgerens egen arbejdsindsats.

Selv om der nok må forventes en udvikling i retning af, at forsørgelsesbegrebet i lovgivningen generelt får mindre betydning, må denne fremgangsmåde imidlertid, så længe de generelle principper på dette felt er uændrede, betragtes som stridende mod det principielle ønske om, at behovet for forsørgelse skal være den centrale pensionsbetingelse.

Afgørende er dog, at en sådan fremgangsmåde ville forøge udgifterne til finansiering af det nye pensionssystem for at give adgang dertil for en gruppe, hvis behov for forbedringer det forekommer rimeligt at prioritere lavere end andre problemer på førtidspensionsområdet, når det lægges til grund, at de samlede økonomiske ressourcer er begrænsede.

Udvalget kan derfor ikke gå ind for den nævnte fremgangsmåde.

Udvalget finder i denne forbindelse anledning til at gøre opmærksom på en uheldig følgevirkning af, at pensionslovgivningen af praktiske grunde må følge skattevæsenets indkomstfastsættelser for ægtefæller. Denne uheldige virkning viser sig i tilfælde, hvor en gift kvinde har formue, der skattemæssigt registreres hos den mandlige ægtefælle. Hvis hustruen selv er pensionist, betyder denne registrering, at der slet ikke tages hensyn til hendes formueafkast ved udmålingen af hendes grundbeløb. Modsat er det i strid med princippet om pensionsfastsættelse efter egenindkomst, at afkastet af hustruens formue påvirker størrelsen af mandens pension.

Udvalget finder ikke selv at skulle fremkomme med ændringsforslag til løsning af dette problem, der skal ses i tilknytning til eksisterende skatteregler, men udvalget skal henstille, at spørgsmålet tages op til overvejelse i forbindelse med den gennemgang, der iøvrigt nu foretages af pensionslovgivningen.

2. Faste samlivsforhold

Udvalgets overvejelser om dette spørgsmål tager udgangspunkt i, at i det omfang der lægges vægt på familiens behov, vil et varigt samlivsforhold i praksis give samme forsørgelsesmæssige forudsætning som et ægteskab.

Den generelle familiepolitiske lovgivning har imidlertid ikke gennemført fuld ligestilling, hvorfor det næppe ville være rimeligt at gennemføre denne specielt for pensionister, der især befinder sig i de aldersklasser, hvor faste samlivsforhold af denne art forekommer mindre hyppigt.

Udvalget finder derfor, at der ikke bør være ligestilling mellem ægteskab og faste samlivsforhold for så vidt angår forsørgelsespligtens anvendelse ved tilkendelse af førtidspension. Udvalget foreslår, at der som hidtil i alle tilfælde ses bort fra indtægter hos samlevere.

Der må dog i denne forbindelse henvises til bemærkningerne i afsnit III om betydningen af en ansøgers hidtidige tilknytning til arbejdsmarkedet, hvor det nævnes, at almindelig førtidspension normalt ikke kan tilkendes personer, der i længere tid har været uden sådan tilknytning, så længe deres rent faktiske forsørgelsesgrundlag er uændret.

3. Ægtefællens uudnyttede erhvervsmuligheder

Udvalget har overvejet den betingelse, som i dag gælder specielt for tildeling af førtidig folkepension til 55-59 årige, hvorefter ægtefællen skal have udnyttet sine erhvervsmuligheder.

Alt taget i betragtning finder udvalget ikke, at det er rimeligt at opstille et tilsvarende krav i et fremtidigt førtidspensionssystem.

Udvalget har herved lagt vægt på, at forsørgelsespligten nok i almindelighed forudsætter, at den, som pligten påhviler, gør hvad den pågældende magter for at opfylde pligten og dermed giver begrebet indhold. I normalsituationen sker dette ved, at der skaffes penge til veje, hyppigst ved en arbejdsindsats.

Førtidspensionssystemet, som udvalget foreslår, hviler på, at der ved vurderingen af, om pension skal ydes, skal tages udgangspunkt i et behovssynspunkt. Dette synspunkt kan imidlertid efter udvalgets opfattelse ikke udstrækkes så langt, at en eventuel ægtefælle, der ikke har erhvervsarbejde, tvinges til at påtage sig dette.

Udvalget finder endvidere, at opfattelsen mest synes at stemme med den almindelige udvikling, hvorefter enhver person betragtes for sig.

Hertil kommer, at det i mange tilfælde kunne føre til problemer, som vil være vanskelige at løse, f.eks. hvis den anden ægtefælle selv er svagelig eller uden erhvervserfaring uden dog selv at opfylde betingelserne for at få pension. Endelig ville en ordning, der indebærer, at den anden ægtefælle tvinges ud på arbejdsmarkedet - i hvert fald hvis den pågældende må antages at kunne magte det - kunne medføre, at pensionssystemet i for høj grad ville medvirke til at understrege forskellene i retsvirkningen af ægteskab og papirløse forhold. Efter udvalgets opfattelse bør pensionssystemet så vidt muligt være neutralt i denne henseende.

Udvalget vil dog ikke afvise, at det i visse tilfælde vil være naturligt at lade en pensionstilkendelse afvente forsøg på at skaffe en ægtefælle erhvervsarbejde, som kunne skabe det nødvendige forsørgelsesgrundlag for familien.

4. Spærregrænser

Udvalget har overvejet om der skal være faste højeste indtægtsgrænser for tildeling af førtidspension. Disse indtægtsgrænser, der er afgørende for, om pension kan tildeles, kaldes spærregrænser.

a. Når det drejer sig om ansøgere til almindelig førtidspension, spiller indtægten en afgørende rolle i den samlede sociale vurdering, idet det er en betingelse, at der skal foreligge et forsørgelsesbehov. Udvalget mener imidlertid ikke, at der for denne gruppe af pensionister på forhånd kan fastsættes et ganske bestemt kronebeløb som spærregrænse for pensionstilkendelse, da en sådan grænse kan virke for stift, og man finder, at der kan opnås mere hensigtsmæssige resultater ved en samlet vurdering af ansøgerens og ægtefællens forhold.

Man har herved taget i betragtning, at indtægtsreguleringen vil bevirke nedslag i pensionens størrelse, hvis ansøgeren selv har indtægt af nogen størrelse. For enlige mener udvalget, det vil give en helt tilstrækkelig afgrænsning i forhold til dem, der allerede har et dækkende forsørgelsesgrundlag. For gifte kan indtægtsreguleringen af tilkendte pensioner derimod ikke på samme måde give en automatisk afgrænsning, hvis kun den ene ægtefælle er pensionist, fordi kun pensionistens egen indtægt anvendes ved reguleringen. Der må derfor som led i behovsvurderingen ved tilkendelsen foretages en vurdering af ægtefællernes samlede indtægt. Udvalget finder imidlertid, at der herved må tages hensyn til, at det i dag er det sædvanlige mønster, at begge ægtefæller har erhvervsindtægt, således at ægtefællernes indtægt skal vurderes ud fra dette mønster.

Selv om udvalget ikke foreslår faste spærregrænser, finder man dog, at det af hensyn til pensionsbedømmelsen i praksis kan være hensigtsmæssig med visse retningslinier for vurderingen af behovet. Udvalget foreslår derfor som vejledende regel, at førtidspension til andre end svært invaliderede ikke kan tilkendes, såfremt ansøgerens og en eventuel ægtefælles samlede bruttoindtægter overstiger et beløb, der svarer til det højeste beløb en gift pensionist, hvis ægtefælle ikke modtager pension, kan have som arbejds-

indtægt, uden at pensionen er bortreguleret. Dette beløb udgør pr. 1 . oktober 1979 72.500 kr.

b. For invalidepension er der efter gældende ret ikke nogen spærregrænse angivet med et bestemt kronebeløb, der afskærer fra pensionsretten. Det er således lovens hensigt, at der skal være adgang til tilkendelse af invalidepension, selv om ansøgeren har erhvervsindtægt, hvis denne indkomst kun udgør en mindre andel af normalindtjeningen inden for den pågældendes fag m.v.

Som det er tilfældet i den gældende lovgivning, finder udvalget, at der ikke bør sættes en fast spærregrænse med et bestemt kronebeløb ved tildeling af førtidspension til invaliderede, hvis erhvervsevne er nedsat med mindst 2/3. Pensionsbedømmelsen for disse svært invaliderede skal foretages individuelt ud fra ansøgerens erhvervsmæssige forudsætninger.

5. Ligestilling af lægelige og sociale årsager

Efter udvalgets forslag kan førtidspension tilkendes såvel af sociale som af lægelige årsager, idet der efter behovssynspunktet i tildelingskriteriet ikke stilles betingelser om årsagen til behovet. Der kan være tale om rent sociale årsager eller lægelige årsager, der klart forringer mulighederne for at klare forsørgelsen, eller om situationer, hvori der indgår både helbredsmæssige og sociale omstændigheder. Ved tildeling af pension efter udvalgets forslag til et nyt førtidspensionssystem sker der således en ligestilling af de lægelige og sociale årsager.

Ved ligestillingen vil den lægelige vurdering blive mere ren end hidtil, idet lægerne i det nye system alene skal tage stilling til ansøgerens eventuelle sygdom, d.v.s. kun bedømme nedsættelsen af erhvervsevnen som følge af de rent lægelige faktorer. Ved ligestillingen undgår man samtidig de situationer, hvor de sociale faktorer idag gør det rimeligt og ønskeligt at tilkende invalidepension, men hvor de lægelige årsager alene ikke i tilstrækkelig grad kan danne grundlag for en tilkendelse.

Efter udvalgets forslag kan førtidspension tilkendes af rent sociale eller rent lægelige årsager, hvor dette i sig selv er tilstrækkeligt til at opfylde tildelingsbetingelserne. Det må imidlertid påpeges, at de lægelige og de sociale elementer ikke kan ses isoleret fra hverandre, idet de tilsammen giver et totalbillede af ansøgerens muligheder for at have en rimelig eller tilstrækkelig indtægt.

I praksis vil der oftest være tale om blandede sociale og lægelige årsager, og en sådan kombination vil som nævnt kunne give anledning til førtidspension .

Selv om der indføres ligestilling i tildelingskriteriet, må de lægelige og sociale årsager ved pensionsbedømmelsen indgå med forskellig vægt afhængig af, på hvilket punkt af den aktuelle aldersskala fra 18 til 66 år den enkelte ansøger befinder sig.

C. Varighedsbetingelsen

Behovssynspunktet, der som nævnt er den centrale del i tildelingskriteriet, kan ikke stå alene, idet dette ville betyde, at førtidspensionssystemet ville omfatte mange andre sociale situtationer end tilsigtet.

Udvalget foreslår derfor, at det konstaterede behov skal være varigt. Herved forstår udvalget, dels at behovet forudsættes ikke at bortfalde af sig selv, eventuelt efter lang tid, dels at behovet ikke kan afhjælpes af revalideringsforanstaltninger eller på anden måde, hvorved den pågældende på ny bliver i stand til at forsørge sig selv.

Varighedsbetingelsen har til formål at afskære pension i tilfælde, hvor andre ydelser, der løbende kan tilpasses efter udviklingen i ansøgerens situation, er bedre egnede. Betingelsen medfører, at alle korttidssituationer udelukkes, og at afgrænsningen overfor dette område dermed er klar, i hvert fald i teorien.

Ved tildeling af almindelig førtidspension foreslår udvalget varighedsbetingelsen skal have karakter af et krav om, at det forsørgelsesbehov, der skal være til stede, kan anses for at være af varig karakter.

For svært invaliderede foreslår udvalget, at varighedsbetingelsen skal have karakter af et krav om, at den nedsættelse af erhvervsevnen, der skal være til stede, kan anses for at være af varig karakter.

Når der indgår sociale faktorer i pensionsvurderingen, kan det være vanskeligt at afgøre, om varighedskriteriet kan anses for opfyldt. Udvalget finder, at afgørelsen må bero på om der kan anses at være en rimelig mulighed for, at situationen ændres eller ikke.

Der må således være en så sikker udsigt til, at situationen vil vedvare - også uanset bestræbelser for at afhjælpe den - at der ikke er væsentlige hensyn, der taler imod tildeling af en varig pensionsydelse. Herved tages især i betragtning, at en sådan ydelse kan få en negativ effekt i tilfælde, hvor der ellers ville være mulighed for bedring, og hvor en løbende opfølgning med rådgivnings- og revalideringsforanstaltninger kunne have udsigt til resultat.

Varighedsbetingelsen får ligeledes betydning, når der opstår spørgsmål om frakendelse af en tilkendt pension eller invaliditetsydelse, og når det skal overvejes, om en tilkendt pension skal ændres. De forhold, som skal give anledning til at tage den pågældendes stilling op til overvejelse, må være af varig karakter.

III. Tildeling af almindelig førtidspension

A. Indledning

Som det fremgår af kapitel 6 og foran i dette kapitel, er de centrale betingelser for at opnå pension efter udvalgets forslag til nyt førtidspensions sys tern, at der er behov for en pensionsydelse, og at behovet er af varig karakter.

Det er revaliderings- og pensionsnævnene, der træffer afgørelse af, om de nævnte 2 betingelser er opfyldt, således at der kan tildeles pension.

Det er også omtalt, at der efter udvalgets forslag ikke stilles betingelser om bestemte årsager til behovet, for at førtidspension kan tilkendes.

Efter udvalgets forslag tildeles der almindelig førtidspension til ansøgere, der varigt har behov for hjælp til forsørgelsen.

Almindelig førtidspension til dækning af manglende forsørgelse ydes med grundbeløb og pensionstillæg svarende til alderspensionens samt førtidsbeløb. Om disse henvises til kapitel 8.

Baggrunden for behovet vil ofte være en kombination af helbredsmæssige og sociale faktorer samt andre omstændigheder. Sociale faktorer alene kan dog også fremkalde behov for pension.

I reglen vil der være tale om flere faktorer eller momenter bag den opståede behovssituation, og disse momenter skal efter udvalgets forslag indgå i og kædes sammen ved pensionsbedømmelsen.

I det følgende omtales en række momenter eller årsager, der efter udvalgets forslag indgår i bedømmelsesgrundlaget, når revaliderings- og pensionsnævnene skal træffe afgørelser om tildeling af almindelig førtidspension uden invaliditetsbeløb.

Momenterne skal anvendes sådan, at de tjener til at dokumentere, at hovedbetingelserne om varigt behov for pension er til stede. Den omstændighed, at årsagsforholdene ikke længere direkte skal have karakter af tildelingsbetingelser indebærer altså ikke, at årsagerne træder i baggrunden, når den pensionsmæssige vurdering skal foretages. Vurderingen må nødvendigvis netop baseres på en række momenter i ansøgerens situation, hvoraf de fleste, men ikke alle, kan karakteriseres som årsagsfaktorer. Uden fyldige oplysninger om disse momenter vil det være vanskeligt at bedømme, om ansøgeren reelt har et udækket forsørgelsesbehov, og umuligt at vurdere, om situationen er varig.

Ved gennemgangen af momenterne angives konsekvenser, der normalt må drages af de oplysninger, der kan foreligge på de forskellige punkter.

For at sikre at systemets intentioner følges på ensartet måde i praksis, forestiller udvalget sig, at der skal gives revaliderings- og pensionsnævnene en vejledning med uddybning af de enkelte punkter. Udvalget er dog også af den opfattelse, at der ikke på forhånd kan gives en helt udtømmende og fuldstændig detailleret beskrivelse af alle de momenter, der må indgå i den samlede vurdering.

B. Momenter der har betydning for vurderingen ved tildeling af almindelig førtidspension.

1. Køn og civilstand

Der er enighed i udvalget om, at tilkendelse af førtidspension i princippet er uafhængig af ansøgerens køn og civilstand. Dette betyder således, at mænd og kvinder ligestilles ved tilkendelse af pension, og at de eksisterende særordninger for enlige kvinder ophæves.

Baggrunden herfor er i første række ønsket om i et fremtidigt førtidspensionssystem at følge den udvikling i samfundet, der er i gang, og som tenderer mod ligestilling mellem kønnene på stadig flere områder i samfundslivet. Endvidere taler kvindernes stadig stigende erhvervsfrekvens for at gennemføre ligstilling mellem kvinder og mænd ved tilkendelse af førtidspension.

Ved tilkendelse af pension skal enlige kvinder således bedømmes på samme måde som jævnaldrende mænd. Enlige kvinder, som har et varigt behov for hjælp til forsørgelsen, vil fortsat have adgang til førtidspension. For en stor del af disse kvinder vil den væsentligste ændring derfor blive, at pensionsretten ikke som hidtil er en følge af regler, der automatisk giver ret til pension, men en følge af en individuel behovsvurdering.

Selvom ansøgerens køn og civilstand ikke i sig selv direkte kan udløse førtidspension i fremtiden, må man alligevel forvente variationer i tilkendelseshyppigheden for henholdsvis mænd og kvinder, gifte og ugifte (kvinder). Variationerne vil formentlig bestå så længe, der på arbejdsmarkedet ikke er fuld overensstemmelse mellem erhvervsfrekvenserne for mænd og (gifte) kvinder, og sålænge der på arbejdsmarkedet er fag, der typisk besættes af henholdsvis mænd og kvinder.

Disse forskelle i pensionstildelingen vil imidlertid ikke kunne tages som udtryk for forskelsbehandling, men som udtryk for, at pensionssystemet vil have virket efter hensigten: at danne et grundelement i forsørgelsen, når der varigt er behov herfor uafhængigt af den nærmere årsagssammenhæng.

2. Betydning af alder

I de gældende førtidspensionsbestemmelser er adgang til pension i vidt omfang afhængig af faste aldersgrænser. Dette fører efter udvalgets opfattelse, som tidligere omtalt i kapitel 4, ofte til urimelige resultater. Derfor indeholder udvalgets forslag til nyt førtidspensionssystern ikke andre faste aldersgrænser end den nedre grænse på 18 år og den øvre grænse, som er 67 år.

Dette betyder imidlertid ikke, at alderen inden for de nævnte vide grænser ikke skal tillægges betydning ved bedømmelsen af en ansøgers ret til førtidspension. Tværtimod skal der i meget høj grad lægges vægt på dette moment i sammenhæng med de øvrige momenter, der skal tages hensyn til i de konkrete tilfælde.

Generelt kan det siges, at jo yngre en ansøger er, desto mindre er sandsynligheden for, at førtidspensionen kan tildeles, medens omvendt høj alder indebærer, at sandsynligheden for tildeling af førtidspension er voksende.

Dette betyder, at de øvrige momenter, der skal være til stede for tildelingen af førtidspension, skal være af betydeligt omfang og styrke, for at yngre ansøgere kan blive berettigede, medens disse momenters betydning af svækkes i væsentlig grad, når der er tale om høj alder. Hvis manglende forsørgelsesgrundlag hænger sammen med sygdom eller svækkelse hos ansøgeren, spiller alderen klart en rolle for vurderingen, idet der til yngre personer næppe kan gives pension, uden at der er tale om en lidelse, der i væsentlig grad forringer arbejds- eller erhvervsevnen, hvorimod der må være tilbøjelighed til at slække på kravet om helbredsforringelsen, hvis ansøgeren nærmer sig den almindelige alderspensionsalder.

Ligesom i den gældende førtidspensionslovgivning, hvor f.eks. yngre enker og 55-59 årige kan få pension på grund af sociale og arbejdsmæssige forhold, må man ved bedømmelsen af betingelserne for førtidspension i det nye system for disse aldersgrupper i udvidet omfang tage sociale og arbejdsmæssige problemer med i overvejelserne, om pension kan ydes.

Det er en almindelig erfaring, at en stramning på arbejdsmarkedet i første række bevirker, at de ældre arbejdstagere udstødes, ligesom især mulighederne for placering efter afskedigelse er dårligst for de ældre aldersklasser.

Forskelligt statistisk materiale viser en klar sammenhæng mellem alderen og de beskæftigelsesmæssige problemers opståen. Erhvervsvanskelighederne for ældregruppen synes at begynde allerede fra et relativt tidligt tidspunkt. Undersøgelser fra først i 1970'erne, hvor der var næsten fuld beskæftigelse, viste således, at der allerede for aldersgruppen 40-50 år var begyndende beskæftigelsesproblemer, som var stigende i 50-års alderen, og som navnlig gjorde sig gældende i 55-60 års alderen.

I perioder med stor arbejdsløshed vil beskæftigelsesproblemerne selvsagt være betydelige og formentlig begynde tidligere.

Udover at beskæftigelsesproblemerne forøges med alderen, medfører en stigende alder også, at der i stadig mindre grad vil være udsigt til, at revalidering, opskoling eller omskoling til andet egnet erhverv kan gennemfø-

res. Erfaringerne fra revalidering viser, at det er uhyre vanskeligt at revalidere personer over 50 år.

Selv om beskæftigelsesproblemerne allerede viser sig i 40-50 års alderen, må der imidlertid vises stor tilbageholdenhed med at tilkende førtidspension af sociale årsager til denne aldersgruppe, idet pension kun må ydes, hvor det er rimeligt at antage, at pågældende ikke kan komme i beskæftigelse.

Endelig må det være klart, at personer i 60'erne har overordentlig store vanskeligheder ved at skaffe sig erhvervsindtægt, hvis ikke de er i den situation, at de blot kan fortsætte en beskæftigelse, som de har haft igennem en årrække. Der må i denne forbindelse også tages hensyn til, at 67 år er en vilkårlig valgt grænse for den egentlige alderspensions udbetaling, idet mange mennesker allerede tidligere fysisk og psykisk kan være stillet som personer, hvis alder ligger væsentligt over denne grænse.

3. Nedsat erhvervsevne i forbindelse med helbredsmæssige årsager

Forringede helbredsforhold og deraf følgende forringede sociale vilkår vil ofte danne baggrund for situationer, hvor et varigt behov for almindelig førtidspension til dækning af forsørgelsen opstår. Der er her tale om tilfælde, hvor erhvervsevnen er nedsat på grund af sygdom eller svækkelse, men uden at invaliditeten er så svær, at pension med invaliditetsbeløb kan opnås. Det er imidlertid ikke nok til at få førtidspension, heller ikke uden invaliditetsbeløb, at ansøgeren har et svigtende helbred, hvis dette ikke har medført sådanne sociale følger, at der skønnes at foreligge et varigt behov for førtidspension til dækning af forsørgelsen.

Som eksempler på helbredsmæssige årsager udover objektive konstaterbare sygdomme kan nævnes træthed, søvnbesvær, aftagende kræfter, rygsmerter og lignende tilstande, som ofte er følger af nedslidning efter mange års hårdt arbejde. I forbindelse med alder og udstødning fra arbejdsmarkedet kan sådanne tilstande skabe varigt behov for tildeling af almindelig førtidspension, men det er en forudsætning, at der ikke er mulighed for ved behandling, revalidering eller omskoling at genplacere pågældende på arbejdsmarkedet.

Personer, hvis erhvervsevne skønnes nedsat med mellem halvdelen og 2/3 på grund af invaliditet, kan efter de nugældende regler få laveste invalidepension. Der er ikke noget modstykke hertil i udvalgets forslag til nyt førtidspensionssystem.

Efter udvalgets forslag er pensionstilkendelse som hovedregel baseret på behov, og der kan kun tilkendes pension alene udmålt på erhvervsevnenedsættelsen ved svære tilfælde af invaliditet (mindst 2/3 nedsættelse). Spørgsmålet, om der kan tildeles almindelig førtidspension til personer, der i dag kan opnå laveste invalidepension, vil som nævnt bero på en behovsbedømmelse, hvori der foruden erhvervsevnenedsættelsen bl.a. indgår eventuel ægtefælle-indtægt.

Det er altså sandsynligt, at en del af den gruppe, der i dag kan få tildelt laveste invalidepension, ikke vil blive berettiget til førtidspension efter det førtidspensionssystem, udvalget foreslår, når deres pensionstilkendelse baseres på behov. På den anden side vil inddragelsen af rækken af momenter i totalvurderingen i mange tilfælde opveje den manglende erhvervsevnenedsættelse, således at der kan gives førtidspension uden invaliditetsbeløb, som er en væsentlig større ydelse end den nuværende laveste invalidepension.

4. Tilknytning til arbejdsmarkedet

Blandt momenter, der spiller en vigtig rolle for vurderingen af grundlaget for eventuel tildeling af almindelig førtidspension, er pågældendes forhold til arbejdsmarkedet. Det må således i hvert enkelt tilfælde undersøges, om en ansøger har eller har haft tilknytning til arbejdsmarkedet, og hvis tilknytningen er afbrudt, om der kan træffes foranstaltninger til genetablering af beskæftigelse, da dette altid må foretrækkes frem for tildeling af pension.

For personer, der efter eget valg har været borte fra arbejdsmarkedet i lang tid, er det ikke rimeligt at fastslå et pensionsbehov, blot fordi det lange fravær, eventuelt i kombination med alderen, i mellemtiden har gjort det umuligt at opnå erhvervsarbejde. Det må derudover kræves, at de forhold, der i sin tid har gjort det økonomisk muligt at ophøre med erhvervsarbejde, er ændret væsentligt.

Når en person, der har levet i et ægteskabeligt eller uægteskabeligt parforhold, hvori kun den anden part havde erhvervsarbejde, mister det hidtidige faktiske forsørgelsesgrundlag ved, at den anden part dør eller får en kraftig indtægtsnedgang, eller ved afbrydelse af fællesskabet, foreligger der en sådan væsentligt ændring. Det samme gælder den, der i en længere årrække har boet sammen med og er blevet økonomisk forsørget af sin fader eller moder (forældreenke) eller en anden slægtning. Der må da tilkendes pension, hvis

der ikke er nogen praktisk mulighed for at opnå en placering på arbejdsmarkedet, og hvis der ikke iøvrigt er noget forsørgelsesgrundlag til stede.

Uden for tilfælde af denne type vil det være hovedreglen, at almindelig førtidspension kun tilkendes personer, der inden for de seneste år har haft fast tilknytning til arbejdsmarkedet enten som arbejdstager eller som selvstændig erhvervsdrivende. Tilknytningen må have været af et sådant omfang, at den pågældende ved sit erhvervsarbejde bidrog væsentligt til sin forsørgelse.

Det vil dog undtagelsesvis kunne forekomme, at det må fastslås, at yngre personer er uden mulighed for at erhverve fast tilknytning til arbejdsmarkedet, skønt de ikke kan henføres til de kategorier, som er berettiget til pension med invaliditetsbeløb. Denne konstatering kan normalt først foretages efter en længere periode, hvor den pågældende helt eller delvis er forsørget ved hjælp efter bistandsloven eller iøvrigt forgæves er søgt hjulpet ved revalideringsforanstaltninger.

5. Arbejdsophør

Når en ansøger af sociale eller arbejdsmarkedsmæssige årsager definitivt har mistet tilknytningen til arbejdsmarkedet, således at pågældende ikke selv kan klare forsørgelsen, kan tilkendelse af pension kun ske, når det efter en indgående vurdering af beskæftigelsesmulighederne må anses for udelukket, at pågældende vil kunne vende tilbage til arbejdsmarkedet.

Det kan ikke være afgørende, at afbrydelsen fra arbejdsmarkedet er sket ufrivilligt. Det afgørende må være muligheden af genplacering på arbejdsmarkedet.

Tilknytningen til arbejdsmarkedet betragtes ikke som afbrudt, så længe pågældende modtager arbejdsløshedsdagpenge eller sygedagpenge.

Personer, der har været borte fra arbejdsmarkedet i en længere periode, vil have svært ved at komme igang igen. Når der er tale om ældre personer, kan de ofte ikke eller kun vanskeligt genplaceres på arbejdsmarkedet.

6. Vurdering af arbejdsmulighederne

a) Uddannelse og erhverv

Ved vurderingen af, om ansøgeren har nogen arbejdsmulighed, må der tages

stilling **til,** om pågældende kan opnå og fastholde erhvervsmæssig beskæftigelse, enten inden for sit eget fag eller tidligere arbejdsområde eller inden for andre beslægtede eller andre egnede erhverv. Pågældendes arbejdsmuligheder skal således ikke alene bedømmes i forhold til chancerne inden for det hidtidige fag eller arbejde i snævrere betydning. I vurderingen må indgå, om pågældendes mulighed for tilbagevenden til erhverv kan forbedres gennem omskoling eller anden erhvervsmæssig genoptræning, se nærmere nedenfor under afsnittet om revalidering.

Ved vurdering af beskæftigelsesmulighederne må der tages hensyn til ansøgerens bopæl, idet beskæftigelsessituationen på lokalt plan vil være afgørende. Er arbejdsmulighederne lokalt bestemt, må det bero på omstændighederne, herunder alder og forsørgerforhold m.v., hvilken vægt der kan lægges på muligheden for beskæftigelse andetsteds. I overvejelserne herom må ligeledes indgå, om der er transportmuligheder fra bopæl til udenbys arbejdsplads.

Når det drejer sig om ældre ansøgere, må der tages hensyn til deres manglende stedlige og faglige mobilitet.

7. Struktur og konjunktur

Langvarig arbejdsløshed på grund af rationalisering, lukning af virksomheder, produktionsindskrænkning og lignende vil være momenter, der for ældre ansøgere kan give mulighed for førtidspension. Det samme gælder selvstændige erhvervsdrivende, der på grund af strukturændringer i samfundet må opgive en mangeårig virksomhed.

Forudsætningen må være, at det ikke er muligt at genplacere de pågældende på arbejdsmarkedet. Da det drejer sig om ældre personer, vil det være begrænset, hvilke foranstaltninger der skal iværksættes i den forbindelse.

Pensionsadgangen må i første række tage sigte på de rene strukturramte grupper, d.v.s. grupper, som under alle omstændigheder vil blive udstødt fra arbejdsmarkedet på grund af strukturændringer uanset gode eller dårlige konjunkturer. Konjunkturramte personer, især yngre, vil normalt kunne bringes tilbage til arbejdsmarkedet ved hjælp af efteruddannelse, omskoling m.v. Man kan imidlertid næppe se bort fra, at der i almindelighed vil være en nær sammenhæng mellem konjunktur- og strukturforandringer, således at konjunktursituationen i et vist omfang vil påvirke størrelsen af de strukturramte grupper.

8. Arbejdsformidling

Ved afgørelsen af spørgsmålet, om en pensionsansøger opfylder hovedbetingelsen om et varigt behov for løbende hjælp til forsørgelsen, er det af afgørende betydning at få undersøgt muligheden for, at pågældende kan komme i beskæftigelse.

Ved vurderingen af, om en ansøger har mulighed for at få beskæftigelse, må kommunen i vidt omfang støtte sig på arbejdsformidlingens sagkundskab.

I mange tilfælde vil ansøgeren allerede inden ansøgning om pension indgives, have været i forbindelse med arbejdsformidlingen. Arbejdsformidlingen vil derfor allerede på det foreliggende grundlag være i stand til at afgive en erklæring til brug for sagen.

I andre tilfælde, hvor ansøgeren ikke på forhånd har været i forbindelse med arbejdsformidlingen, må pågældende i almindelighed henvises dertil.

9. Revalidering

Før pension kan tilkendes, må mulighederne for revalidering være undersøgt. Der må således, eventuelt i samarbejde med arbejdsformidlingen, foretages en vurdering af, om ansøgerens muligheder for tilbagevenden til erhverv vil kunne forbedres gennem omskoling eller anden erhvervsmæssig genoptræning.

Denne vurdering må finde sted under særlig hensyntagen til individuelle forhold som f.eks. erfaring og uddannelse, men også til ældres manglende mobilitet såvel fagligt som geografisk og til deres mindre evne til omskoling.

I givet fald vil tilkendelse af pension være betinget af, at omskoling eller erhvervsmæssig genoptræning har været prøvet uden resultat.

Ifølge sagens natur er mulighederne for gennemførelse af vellykkede revaliderings foranstaltninger aftagende med alderen. Man vil derfor sjældent tvinge ansøgere i 50'erne eller derover til at lade sig revalidere. I mange tilfælde vil revalidering dog kunne gennemføres for ældre personer, der selv ønsker det. Her kan måske blive tale om selektiv placering eller etablering i selvstændigt erhverv af tidligere arbejdstagere med hårdt legemligt arbejde.

Hvis mulighed for genplacering kan påregnes ved beskæftigelse, der ikke kun er af forbigående karakter, må pensionssagen stilles i bero.

10. Modtagelse af bistandshjælp

Hvis betingelserne for at opnå forbigående hjælp efter bistandslovens § 37 er opfyldt, kan der ikke tilkendes førtidspension, fordi behovssituationen i disse tilfælde ikke anses for vedvarende. Først når pågældende overgår eller burde overgå til varig hjælp efter bistandslovens § 43, kan der blive tale om at tilkende førtidspension.

Behovsvurderingen svarer med visse modifikationer til den, der gælder for ydelse *af* varig hjælp efter bistandslovens § 43. Pension kan således kun tilkendes, når en indgående vurdering af beskæftigelsesmulighederne viser, at der ikke er mulighed for, at den pågældende vil kunne vende tilbage til arbejdsmarkedet. I modsætning til bistandslovens behovsvurdering kræves det ikke, at ansøgerens ægtefælle har udnyttet sine arbejdsmuligheder. Det må understreges, at modtagelse af varig hjælp efter bistandsloven ikke automatisk giver adgang til førtidspension. Overgang fra varig bistandshjælp til førtidspension vil således efter udvalgets opfattelse i almindelighed først blive aktuel for lidt ældre personer og kun for personer, der i lang tid har modtaget bistandshjælp. For andre, der får varig hjælp efter bistandsloven, må der vises megen tilbageholdenhed over for tilkendelse af førtidspension. Selv om disse personer tilsyneladende ikke kan fungere, skal man gå langt i tilbud om andre støtteforanstaltninger.

11. Tab af forsørger

Tab af forsørger udløser efter den nuværende førtidspensionslovgivning adgang til enkepension, enten efter dispensation eller helt automatisk, afhængig af enkens alder og alder ved ægtefællens død og i specielle tilfælde ægteskabets varighed.

Endvidere har enlige kvinder ret til folkepension fra 62-årsalderen.

Disse regler var begrundet med de vanskeligheder, som enker havde med at forsørge sig selv, især når de blev enker i en højere alder efter måske i mange år at have været uden erhvervsmæssig beskæftigelse.

Ved indførelse af udvalgets forslag til nyt førtidspensionssystern afskaffes enkepensionen og den automatiske ret til folkepension for enlige kvinder fra 62-årsalderen.

Da samfundsudviklingen har medført en stærkt stigende erhvervsfrekvens for kvinder, siden de særlige pensionsordninger for enker og enlige kvinder blev indført, mener udvalget principielt, at der ikke i det ny system skal tillægges momentet tab af forsørger særlig stor selvstændig betydning ved tildeling af pension.

På den anden side kan tabet af forsørger i forbindelse med andre faktorer som alder og manglende erhvervserfaring bringe den enligtblevne ægtefælle, som også kan være manden, i en situation, hvor der foreligger et varigt behov for pension, og i så fald må der tilkendes almindelig førtidspension.

Drejer det sig derimod om yngre enker (enkemænd), vil det sjældent være rimeligt at løse forsørgelsesproblemet med en pensionsydelse. I disse tilfælde må der efter udvalgets opfattelse i givet fald i stedet ydes hjælp efter revalideringsbestemmelserne i bistandsloven.

12. Forsørgelsespligt over for børn

Efter enkepensionsloven har kvinder, der bliver enker efter det fyldte 45. år, og som på dette tidspunkt har mindst 2 børn under 18 år, som de har forsørgelsespligt overfor, automatisk ret til enkepension.

Disse regler var begrundet med en antagelse om, at kvinder, der bliver enker, i særlig grad vil være vanskeligt stillet, hvis de har børn under 18 år, og at vanskelighederne også opstår for enker i yngre aldersklasser med børn.

Udvalget finder ikke, at dette særlige moment, forsørgelsespligten, skal tillægges selvstændig betydning ved tilkendelse af pension i det ny førtidspensions sy s tern. Ganske vist kan hjemmeværende mindreårige børn virke begrænsende på en enlig moders (eller faders) erhvervsmæssige udfoldelse, men situationen er ikke varig.

Tildeling af førtidspension i disse situationer kan tværtimod virke uheldigt, fordi motiveringen for at skaffe sig erhvervsindkomst derved kan svækkes.

Hvis der alligevel inden for denne gruppe i nogle tilfælde efter en samlet vurdering af den pågældendes situation er behov for en varig pensionsydelse,

kan pension tilkendes, men forsørgelsespligten bør efter udvalgets opfattelse heller ikke da tillægges selvstændig betydning.

13. Pasning af børn, forældre og andre

Momenter af denne karakter indgår ikke i den nuværende førtidspensionslovgivning, men har betydning i praksis ved tilkendelse af førtidig folkepension eller enkepension, når vel at mærke aldersbetingelserne for tillæggelse af pension er opfyldt.

Udvalget mener ikke, at pasning af børn eller andre skal indgå som moment ved tildeling af almindelig førtidspension efter udvalgets forslag. Anvendelse af momentet som vigtigt led i grundlaget for tilkendelse af pension ville også her kunne få uheldige virkninger ved at skabe varigt pensionsbehov.

I stedet må der i givet fald ydes forbigående hjælp efter bistandsloven og eventuelt sættes ind med andre foranstaltninger.

Skulle der på baggrund af andre tungtvejende momenter vise sig at være et varigt behov, kan der dog naturligvis blive tale om tildeling af almindelig førtidspension, men pasningsmomentet bør efter udvalgets opfattelse heller ikke da tillægges selvstændig betydning.

IV. Tildeling af førtidspension med invaliditetsbeløb

A. Forsørgelsesgrundlaget

1. Indledning

Udvalget foreslår en pensionstype, der skal dække forsørgelsen, og som i visse tilfælde kan suppleres med et eller to tillæg.

Dette afsnit omfatter udvalgets overvejelser om og forslag til betingelser for tildeling af pension med et tillæg, invaliditetsbeløbet.

Når årsagen til tildeling af førtidspension er invaliditet i videre forstand, som nedsætter erhvervsevnen med mindst 2/3, foreslår udvalget, at pensionen foruden den almindelige førtidspension bestående af grundbeløb med pensionstillæg og førtidsbeløb tillige skal omfatte et invaliditetsbeløb.

Som nævnt, anser udvalget det for mest konsekvent og i og for sig ønskeligt, at der uanset karakteren af årsagerne bag pensionsbehovet skulle gælde samme princip for, hvordan det eksisterende forsørgelsesgrundlag opgøres. Under II B er der nærmere redegjort for udvalgets begrundelse for alligevel at anlægge to forskellige principper for opgørelsen af forsørgelsesgrundlaget. Skillelinien opretholdes således, men foreslås placeret anderledes end efter de gældende ordninger.

2. Afgrænsning af gruppen, hvis forsørgelsesgrundlag vurderes uden at ægtefælleindtægt m.m. tages i betragtning

Til den gruppe, hvis forsørgelsesgrundlag vurderes, uden at ægtefælle-, pensions- og formueindtægt tages i betragtning, regnes efter de gældende regler alene personer med en fysisk eller psykisk invaliditet eller dog personer, der får pension helt overvejende af helbredsmæssige årsager. Det foreslås, at gruppen udvides til også at omfatte personer, hvis pensionsgrundlag nu betragtes som socialt, men hvis forhold er af en sådan • karakter, at en ligestilling med de fysisk og psykisk handicappede efter udvalgets opfattelse må anses for velbegrundet.

Samtidig foreslår udvalget, at pensionsansøgere, der har et helt overvejende helbredsmæssigt betinget pensionsgrundlag, men som efter den nuværende ordning ville få laveste pension, overføres til den gruppe, som efter omstændighederne afskæres fra pension, f.eks. på grund af en ægtefælles indtægtsforhold. Dette sker for at sikre en klar afgrænsning mellem almindelig førtidspension og førtidspension med invaliditetsbeløb.

B. Berettigelse til invaliditetsbeløb

Det foran nævnte invaliditetskriterium, der foreslås som afgørende for, om pensionstildeling kan ske uafhængigt af ægtefælleindtægt m.v., tænkes tillige anvendt som nødvendig og tilstrækkelig adgangsbetingelse til invali-

ditetsbeløb. Dette er ikke en afvigelse fra den principielle tankegang. Her er tale om en ydelse, der ikke er begrundet i det almindelige forsørgelsesbehov. Behovskriteriet, som alene vedrører forsørgelsen, er derfor mindre egnet.

Sammenlignes en førtidspensionist med en ikke-pensionist i den erhvervsdygtige alder, er der med indførelsen af førtidsbeløbet skabt grundlag for udligning af forskelle i forsørgelsesmuligheder for førtidspensionister og erhvervsaktive. Den forskel, der eventuelt vil være, fremkommer ud fra en politisk vurdering af, hvor højt offentlige ydelser til dette formål kan sættes med de til enhver tid eksisterende samfundsøkonomiske forhold. Denne vurdering vil altså komme til udtryk gennem fastsættelsen af førtidsbeløbets størrelse.

Hvis man betragter førtidspensionisternes generelle situation og atter sammenligner med erhvervsdygtige i samme aldersgruppe, kommer man frem til visse forskelle for en del af førtidspensionisterne, nemlig dem, der har fået tilkendt førtidspension på grund af en invaliditetsbetinget stærkere nedsættelse af erhvervsevnen. Gruppen kan karakteriseres ved, at de typisk udover manglende forsørgelsesgrundlag tillige har vanskeligheder og behov, der er en direkte følge af invaliditeten. Disse særlige problemer og behov kan være følger af såvel fysisk som psykisk invaliditet eller følger af andre særlige forhold, som kan henføres til den pågældendes person, og som kan sidestilles med invaliditet.

Det er rimeligt at antage, at stigende grad af invaliditet medfører udgifter i det daglige, for at de pågældende kan fungere nogenlunde, og at disse merudgifter i mange tilfælde vil være særdeles mærkbare. Det er umiddelbart klart, at invalider på mange af livets områder normalt lever under forhold, der stiller dem ringere end andre med hensyn til livsudfoldelse, og at bestræbelserne på at udligne dette giver anledning til udgifter for den enkelte. Udgifter, som den raske ikke har.

Udvalget ønsker gennem en kontantydelse også på dette område at skabe ligestilling, så langt det lader sig praktisere. En pengeydelse kan ikke fuldt ud kompensere en invaliditet, men kan være medvirkende til, at følgerne af invaliditeten reduceres, således at den invaliderede bliver i stand til at berige tilværelsen kvalitativt ved at give livsudfoldelsen andre dimensioner, som ellers ville være uopnåelige af økonomiske grunde.

Til dækning af de standardmerudgifter, invalider har efter en gennemsnitsbetragtning, foreslår udvalget indført et invaliditetsbeløb, der skal ydes udover pensionens forsørgelsesbestanddel. Dette invaliditetsbeløb hviler således på en lidt anden begrundelse end den, der lå bag det nuværende invaliditetsbeløb. Efter betænkning om invalidepension m.v. (betænkning nr. 371/1965) er invaliditetsbeløbet også begrundet som kompensation for manglende erhvervsindtægt i en yngre alder - en funktion der i udvalgets skitse dækkes af førtidsbeløbet.

Berettigelsen til invaliditetsbeløb foreslås, som nævnt, knyttet umiddelbart til tilkendelse af førtidspension, således at tilkendelse på grund af nedsættelse af erhvervsevnen med mindst 2/3 på grund af fysisk eller psykisk invaliditet eller andre særlige forhold, der kan sidestilles hermed, umiddelbart giver ret til førtidspension, der består af grundbeløb, pensionstillæg, førtidsbeløb og tillige invaliditetsbeløb.

Selvom invaliditetsbeløbet i sin begrundelse er løsrevet fra erhvervsevnebegrebet, mener udvalget alligevel, det er rimeligt at knytte tilkendelsen af invaliditetsbeløbet til vurderingen af erhvervsevnenedsættelsen. Sammenhængen fremkommer ved en gennemsnitsbetragtning, hvorefter det antages, at når der er tale om en så kraftig invaliditet, at erhvervsevnen er nedsat med mindst 2/3, så er invaliditeten også så alment hæmmende, at der er behov for en kontantydelse, som kan afhjælpe og kompensere følgerne af invaliditeten.

Dette behov vil være af varierende størrelse, og når invaliditetsbeløbet baseres på gennemsnitlige merudgifter i forbindelse med invaliditeten, vil nogle få mere i kompensation end deres faktiske merudgifter, og andre vil få mindre. En (mindre) gruppe vil desuden have ganske særlige og åbenbare behov, som efter udvalgets opfattelse ikke kan dækkes af invaliditetsbeløbet, der kompenserer for standardmerudgifter. Udvalget foreslår, at denne gruppe efter en individuel bedømmelse skal kunne få tildelt et særligt tillæg, jfr. afsnit V.

Invaliditetskriteriet benyttes til afgrænsningen, fordi udvalget mener, at man derved med rimelig tilnærmelse kan afgrænse en gruppe, der har de behov, som invaliditetsbeløbet skal dække.

Men der er samtidig lagt vægt på, at kriteriet med visse modifikationer svarer til det, som efter den gældende invalidepensionslov er afgørende for

adgangen til mellemste invalidepension. Skønt det ny invaliditetsbeløbs funktion kun delvis modsvares af invalidepensionslovens, der bl.a. tager sigte på at sikre et almindeligt forsørgelsesniveau noget over alderspensionisternes, har udvalget fundet det rimeligt, at der på denne måde sikres en vis kontinuitet i forhold til den hidtidige ordning.

Endelig er valget af kriterium påvirket af ønsket om, at det samlede system skal være så enkelt som muligt både af hensyn til den enkeltes forståelse og accept af reglerne og af hensyn til den administrative overskuelighed. Derfor er det hensigtsmæssigt, at kriteriet for invaliditetsbeløb er sammenfaldende med det invaliditetskriterium, der giver adgang til systemet uanset indtægtsforholdene hos ægtefællen m.v.

C. Tildeling af invaliditetsbeløb til andre end fysisk eller psykisk invaliderede

Det er nævnt ovenfor under B 2, at udvalget foreslår at udvide gruppen, hvis forsørgelsesgrundlag vurderes, uden at ægtefælleindtægt m.v. tages i betragtning, med en gruppe personer, hvis pensionsgrundlag nu betragtes som socialt, men hvis forhold er sådan, at en ligestilling med fysisk og psykisk handicappede er naturlig.

Udvidelsen omfatter personer, hvis evne til at fungere i samfundet er så ringe, at de ikke magter at klare et regelmæssigt arbejde, og som iøvrigt ikke formår at tilrettelægge deres tilværelse på en sådan måde, at den kan betragtes som normal ud fra det gældende samfundssyn.

I sådanne tilfælde finder udvalget det ønskeligt at kunne tildele førtidspension med invaliditetsbeløb, der i disse tilfælde skal bidrage til at normalisere de pågældendes livsudfoldelsesmuligheder på samme måde, som når invaliditetsbeløb tildeles af fysiske eller psykiske årsager. Man kommer herved også udover tendensen til i disse tilfælde at søge at udstrække lægelige vurderinger og diagnoser til tilfælde, der ret beset er sociale.

Efter udvalgets opfattelse vil det være en snæver kreds af personer, der på denne baggrund vil kunne få invaliditetsbeløbet. Det vil alene være forhold, som knytter sig til personen selv, der kan danne grundlag for tildelingen, derimod ikke ydre omstændigheder som f.eks. konjunktur- eller strukturmæssige forhold.

Personkredsen vil ikke kunne afgrænses gennem enkle regler, men tildelingen af beløbet må afhænge af, om en række særlige forhold kan anses for at være tilstede.

Ved pensionsbedømmelsen vil det i disse tilfælde være særlig nødvendigt at skaffe sig et helhedsbillede af ansøgerens aktuelle situation og især af det bagvedliggende udviklingsforløb.

Som omstændigheder, der kan begrunde tildeling, finder udvalget særlig at kunne pege på, at der ofte vil være tale om personer med mangelfuld skolegang og manglende uddannelse. Opvækstvilkårene vil som regel have været meget belastende. Der kan være tale om brudte hjem, institutionsanbringelser, dårlig økonomi i hjemmet eller større alkoholforbrug m.v.

Ansøgeren vil oftest være præget af en årelang, vaklende social tilpasning med kortvarige, hyppigt skiftende arbejdsforhold, uregelmæssig arbejdsindsats, samarbejdsbesværligheder og mange forsømmelser og ofte have været udsat for ægteskabelige problemer og problemer i forbindelse med ægtefællens og børns sociale og helbredsmæssige forhold. De pågældende vil således normalt være kendt i det sociale system gennem lang tid, uden at det har været muligt at normalisere ansøgerens erhvervsmæssige og personlige forhold selv ved en massiv indsats.

Ved bedømmelsen indgår således en række særlige forhold, som ikke alle behøver at foreligge samtidig, men som medfører en tilstand, der bevirker at den pågældendes evne, vurderet ud fra hans egne personlige forhold, til at fungere i samfundet er ophørt, uden at det har været eller skønnes at være muligt mere varigt at stabilisere forholdene på anden vis end gennem ydelse af pension.

D. Behovet som den principielle pensionsbegrundelse fastholdes

Foran er omtalt hvilke grupper udvalget foreslår tildelt førtidig folkepension med invaliditetsbeløb. Også for disse grupper gælder, at behovet fastholdes som den principielle pensionsbegrundelse.

Den helt overvejende del af disse pensionister vil være personer, der også opfylder det generelle behovskriterium for almindelig førtidig folkepension.

Det er således et mindre antal, der ikke har et behov for forsørgelse, således som udvalget benytter dette begreb i forbindelse med tildeling af almindelig førtidig folkepension, fordi de har andre indtægtskilder end egen arbejdsindtægt. Denne mindre gruppe har også ret til invaliditetsbeløb. Deres adgang til førtidspensionssystemet må imidlertid betragtes som en særligt begrundet modifikation i forhold til systemets principielle linie.

E. Nedsat erhvervsevne

Ovenfor er omtalt baggrunden for, at udvalget i sit forslag anvender en væsentlig nedsættelse af erhvervsevnen af bestemte grunde som afgørende i to henseender, nemlig dels for, hvilke arter af indkomst der skal ses på ved afgørelsen af, om der er et forsørgelsesbehov til stede, dels for, om pensionisten skal have et invaliditetsbeløb ud over forsørgelsesdelen, som alle førtidspensionister skal have ret til.

Til denne ene type af årsag til en pensionssituation knyttes der således af særlige grunde bestemte retsvirkninger, medens udvalget iøvrigt tager afstand fra den opsplitning på en række forskellige ordninger efter de bagved liggende årsager, som karakteriserer den gældende lovgivning.

I det følgende gøres der rede for, hvordan udvalget fastlægger den erhvervsevnebetingelse, som retsvirkningerne knyttes til, og for virkningen af betingelsens anvendelse i visse situationer.

Et vigtigt led i udvalgets begrundelse for at knytte særlige virkninger til invaliditetsbetingelsen er, som fremhævet, ønsket om at respektere visse bindinger til de gældende ordninger.

Udvalget tager naturligt udgangspunkt i invalidepensionslovens § 3, som netop tjener til at afgrænse de persongrupper, som omfattes af den af de gældende ordninger, som dels er uafhængig af ægtefælleindtægter m.v., dels har det højeste ydelsesniveau.

Den gældende betingelse kan dog ikke overføres uden videre på alle punkter.

1. Ingen graduering efter omfanget af den resterende erhvervsevne

Efter invalidepensionsloven gives der 3 forskellige pensionsydelser efter graden af erhvervsevnens nedsættelse. Ordningen hviler på den forudsætning,

at den, som endnu har en del af sin erhvervsevne i behold, kan supplere en pension ved erhvervsarbejde i et omfang, der afspejler omfanget af den tilbageværende evne. Udvalget har den opfattelse, at det er undtagelsen, at de faktiske forsørgelsesforhold passer med denne forudsætning. Denne opfattelse bekræftes af socialforskningsinstituttets invalidepensionistundersøgelser. Det er det sædvanlige, når erhvervsevnen er reduceret i væsentlig grad, at der ikke er nogen eller kun er meget små praktiske muligheder for at udnytte den såkaldte resterhvervsevne. Dette gør sig i særlig grad gældende, når beskæftigelsesforholdene er dårlige. Men også bortset herfra må det moderne arbejdsmarked anses for temmelig dårligt egnet til i større omfang at skaffe beskæftigelse til personer med begrænset erhvervsevne.

Udvalget drager den konsekvens af dette synspunkt, at de dele af pensionen, som tager sigte på forsørgelsen i snævrere forstand, skal have samme størrelse, uanset hvordan resterhvervsevnen vurderes. I de tilfælde, hvor denne evne faktisk udnyttes sådan, at der fremkommer en indtægt, kan en nødvendig korrektion af det samlede forsørgelsesgrundlag mere hensigtsmæssigt foretages ved en regulering af det udbetalte pensionsbeløb efter arbejdsindtægtens størrelse. Dette gør en mere smidig tilpasning til skiftende beskæftigelsesforhold mulig.

Spørgsmålet om indtægtsregulering af pensionens dele behandles iøvrigt i kapitel 8. Efter forslaget skal invaliditetsbeløb og særligt tillæg ikke indtægtsreguleres. Dette er i overensstemmelse med, at den vurdering af invaliditeten, der begrunder retten til disse ydelser, som skal kompensere for merudgifter, normalt ikke ændrer sig. Når dette dog sker, opstår spørgsmålet om ændring eller frakendelse af pensionen, se afsnit VII og VIII nedenfor.

Undergrænsen må efter udvalgets mening sættes højere end invalidepensionslovens grænse for tildeling af laveste pension, hvor betingelsen er, at erhvervsevnen er nedsat til under halvdelen. Personer, der efter den gældende ordning kun ville få laveste invalidepension, vil efter udvalgets mening ikke som det normale have sådanne merudgifter på grund af invaliditeten, at det vil være rimeligt at tage dem med i den gruppe, der skal have en standardkompensation for væsentlige merudgifter. Udvalget foreslår derfor, at erhvervsevnen skal være nedsat med mindst 2/3, for at pension med invaliditetsbeløb kan tilkendes. Denne grænse svarer til betingelsen for tilkendelse af den nuværende mellemste invalidepension.

Herved opnås i relation til det andet spørgsmål, uafhængighed af ægtefælleindtægter m.v., den sammenhæng med den nuværende lovs ordning, at den kreds, der efter udvalgets forslag vil kunne få førtidspension, uanset om de kan forsørges af en ægtefælle, svarer til det store flertal af dem, der nu kan få invalidepension på tilsvarende vilkår. Udvalget finder det ikke betænkeligt, at personer, som efter invalidepensionsloven ville få den laveste pension, bedømmes på linie med andre førtidspensionister, altså sådan at ægteparrets samlede indtægtsforhold indgår i vurderingen af pensionsberettigelsen. Det må antages, at størsteparten vil være berettiget til almindelig førtidspension i det nye system, og det vil således kun være en mindre gruppe, der vil blive ringere stillet end efter de gældende regler, fordi deres forsørgelse er sikret på anden måde, f.eks. ved ægtefællens indtægt.

2. Erhvervsevnebedømmelsen

a. Også med hensyn til den måde, hvorpå erhvervsevnen vurderes, er det naturligt at tage udgangspunkt i den gældende ordning. Efter princippet i invalidepensionslovens § 3 foretages der en sammenligning med de indtægtsmuligheder, som tilsvarende personer, der ikke er invalide, har.

Sammenligningen skal efter invalidepensionslovens § 3, stk. 5 foretages mellem på den ene side legemligt og åndeligt sunde personer med tilsvarende uddannelse i samme egn, og på den anden side ansøgerens muligheder, når man tager de aktuelle kræfter og færdigheder samt uddannelse og tidligere virksomhed i betragtning og desuden tager hensyn til en række andre momenter såsom alder, livsstilling, bopæl og beskæftigelsesmuligheder.

Udvalget lægger vægt på, at den sammenligning, der efter det ny system skal danne grundlag for afgørelsen af, om den pågældende kan komme ind i systemet på de særlige vilkår, der skal være gældende for invalider, foretages på et noget mere generaliseret grundlag end det, som § 3 efter ordene synes at lægge op til. Altså at de pågældende vurderes i forhold til den bredere gruppe i samfundet de tilhører. Det kan ikke være tilstrækkeligt, at indtægtsmulighederne er reduceret med 2/3 i forhold til, hvad en lille persongruppe med høje indtægter, som den pågældende har tilhørt, plejer at indtjene, i hvert fald ikke, hvis pågældende magter et fuldtidsjob til normal indkomst. Tilhører han på den anden side en udpræget lavindkomstgruppe, kan han ikke karakteriseres som invalid, med mindre indtægtsmulighederne

er reduceret til 1/3 af hans individuelle sædvanlige indtægt, men ved svagere invaliditet kan der i stedet være mulighed for pension på grundlag af, at den rene behovsbetingelse er opfyldt.

b. Udvalget foreslår som tidligere nævnt, at behovet for tildeling af pension vurderes uafhængigt af ansøgerens køn, og at der ved behovsvurderingen ikke blot tages hensyn til ansøgerens hidtidige erhvervsudfoldelse, men også til de erhvervsmuligheder, ansøgerens situation må antages at afskære fra for fremtiden.

Ansøgerens situation forud for pensionstildelingen må således efter udvalgets opfattelse ikke betragtes som noget statisk.

Gifte kvinder vurderes efter praksis på en måde, der medfører strengere krav til invaliditeten, når de pågældende ved dennes indtræden helt eller overvejende var beskæftiget ved arbejde i hjemmet. Er den gifte kvinde forud for ansøgningen om pension således udelukkende beskæftiget i hjemmet, vurderes hun alene i forhold til dette arbejde. Var hun i større eller mindre omfang beskæftiget uden for hjemmet, vurderes hun i forhold til værdien af denne beskæftigelse. Kvinder, der udelukkende arbejder i hjemmet, sammenlignes dog med deltidsarbejdende, hvis familiens samlede økonomiske forhold er ændret således, at en sådan arbejdsindsats uden for hjemmet måtte anses for økonomisk påkrævet, hvis den ikke var udelukket ved invaliditeten.

Denne praksis, der ikke har noget modstykke for så vidt angår mandlige invalidepensionsansøgere i lignende situationer, er ikke forenelig med udvalgets principielle holdning til spørgsmålet om ligestilling mellem kønnene eller til udvalgets opfattelse om, at ansøgerens situation ikke kan betragtes som noget statisk. Ordningen er tillige blevet kritiseret fra forskellig side. Folketingets ombudsmand har således i december måned 1979 anmodet socialministeriet om i samarbejde med sikringsstyrelsen og den sociale ankestyrelse at overveje en ændring af den nuværende praksis på området, der efter ombudsmandens opfattelse synes at føre til en forskelsbehandling af gifte og ugifte kvinder, som vanskeligt lader sig begrunde.

Udvalget finder, at gifte kvinders erhvervsevne må vurderes på samme måde, uanset om deres erhvervsevne alene har været udnyttet i hjemmet. En hjemmegående gift kvindes erhvervsevne må derfor vurderes efter de indtægtsmuligheder, hun ville have ved en erhvervsmæssig placering, således at bedømmelses-

grundlaget bliver den normale indtjening hos andre uden for hjemmet erhvervsaktive personer på egnen med samme, eventuelt svage uddannelsesmæssige baggrund. På denne måde vil alvorligere invaliditet give lettere adgang til pension end hidtil, medens svagere invaliditet ligesom for andre persongrupper må vurderes pensionsmæssigt efter familiens samlede forsørgelsesbehov.

F. Det lægelige invaliditetskriterium

Vurderingen af berettigelsen til invaliditetsbeløb skal efter udvalgets forslag bero på, om erhvervsevnen på grund af fysisk eller psykisk invaliditet eller som følge af særlige individuelle forhold er nedsat med mindst 2/3.

Dette betyder, at der i det nye system skal foretages en lægelig vurdering af erhvervsevnenedsættelsen på samme vis som efter invalidepensionsloven, men vurderingen skal ikke længere ske i forhold til tre grader af nedsat erhvervsevne.

Efter udvalgets opfattelse ligger der heri en betydelig lettelse i forhold til det bestående.

Det er omtalt i kapitel 4, at der knytter sig en række problemer til gradueringen og vurderingen af invaliditeten. I det ny system vil disse problemer være bortfaldet eller gøre sig gældende med formindsket styrke, bl.a. som følge af udvalgets forslag om ophævelse af aldersgrænserne og om et ændret vurderingsgrundlag for personer, der ikke har erhvervsarbejde, især gifte kvinder, men ophævelsen af gradueringen betyder i sig selv en betydelig afsvækkelse af problemerne.

Som omtalt i kapitel 4 anser udvalget det for tvivlsomt, om grundlaget for tilkendelse af invalidepension kan anses for mere objektivt end det, der benyttes ved tilkendelse af anden pension, selv om det er forståeligt, at den lægelige vurderingsmetode føles som værende af objektiv karakter, hvilket kommer til udtryk ved, at sagkyndige, ofte specialister, udtaler sig.

Udvalget er enigt i, at bedømmelsesgrundlaget i klare tilfælde nærmer sig det objektive, men at der iøvrigt let kommer usikkerhed ind i billedet. Det vil være tilfældet, dels når det er usikkert, om nedsættelsen af erhvervsevnen er over eller under halvdelen, dels når det nok er klart, at pension skal tilkendes, men hvor der kan være berettiget tvivl om graden.

Forslaget cm ophævelsen af gradueringen gør, at tvivlen om indplaceringen i systemet ikke længere vil volde problemer. Tilbage står tvivlstilfældene omkring den tilbageværende 2/3's grænse.

Dette problem vil imidlertid efter udvalgets opfattelse være af væsentlig mindre betydning i det nye system, fordi aldersgrænserne for tildeling af den almindelige førtidspension foreslås ophævet.

Den hidtidige tendens til at strække det lægelige længere end rimeligt er i tilfælde, hvor alderen har været afgørende for, om pension kunne tildeles, vil ikke være så påtrængende, når valget blot står mellem pension med eller uden tillæg. Dette og bortfaldet af gradueringen vil tillige mindske presset på lægerne for at få støtte til en bestemt pensionstype. Den lægelige side af sagen kan derfor rendyrkes mere end tilfældet er i dag, således at lægen i første række vurderer sygdommens erhvervsmæssige perspektiver, medens dens rækkevidde i pensionsmæssig henseende prøves af de sociale myndigheder.

Udvalgets forslag om, at sociale faktorer kan bære en tildeling af pension med invaliditetsbeløb, bidrager ligeledes til at lette situationen omkring det lægelige. Behovet for at søge at presse denne sagstype igennem på et måske mindre holdbart lægeligt grundlag vil mindskes.

V. Tildeling af førtidspension med invaliditetsbeløb og særligt tillæg

Udvalget mener, at nogle invalider, som typisk vil findes blandt dem, hvis erhvervsevne stort set er bortfaldet, er stillet over for forhold, der gør det naturligt at overveje indførelsen af en kontantydelse til dækning af udgifter, der ikke skal betales over invaliditetsbeløbet.

Invaliditetsbeløbet skal som nævnt kompensere de generelle merudgifter, som følger med invaliditet.

Efter gældende ordning kompenseres nogle behov, der ligger udover hvad invaliditetsbeløbet dækker, af to tillæg, bistands- og plejetillæg. Bistandstillæg gives, når invaliditeten bevirker, at pågældende stadig må have personlig bistand af andre, eller hvis invaliditeten består i blindhed eller stærk svagsynethed. Tillægget ydes til pensionister, hvis helbredstilstand i

en længere periode eller varigt nødvendiggør stadig og omfattende bistand fra andre til varetagelse af personlige fornødenheder såsom daglig af- og påklædning, personlig vask og toilette, indtagelse af måltider m.m. Det er altså ikke tilstrækkeligt, at pågældende kun har behov for håndsrækninger fra omgivelserne til af- og påklædning og lettere soignering.

Bistandstillæggets formål er at yde kompensation for de udgifter, der er forbundet med den fornødne personlige bistand, altså udgifter udover hvad der er tænkt dækket af invalidepensionen iøvrigt.

Plejetillæg ydes i stedet for bistandstillæg til invalidepensionister, hvis helbredstilstand fordrer vedvarende pleje eller tilsyn, der nødvendiggør andres stadige nærværelse.

Betragtningen om, at stigende invaliditet normalt medfører stigende merudgifter, er således også forudsat i gældende lov om invalidepension. Invaliditetsbeløbet kompenserer standardmerudgifter, bistandstillægget og plejetillægget sværere bistandsbehov og egentlige plejebehov, mens et totalt plejebehov - i hvert fald i de fleste tilfælde - medfører plejehjemsanbringelse.

Udvalget finder det ønskeligt at lade bistands- og plejetillægget afløse af ét tillæg, der betegnes særligt tillæg. Der henvises i denne forbindelse til bemærkningerne i kapitel 4 om de ulemper, der er forbundet med, at det efter det eksisterende vurderingsgrundlag er vanskeligt at afgøre, om det ene eller det andet tillæg skal gives. Udvalget lægger desuden vægt på, at forudsætningerne med hensyn til tillæggenes formål er ændret ved de sidste års omfattende udvidelser af hjælpeforanstaltninger for ældre og handicappede, herunder hjemmehjælp over bistandsloven.

Det særlige tillæg tænkes tilkendt en større kreds end bistands- og plejetillægsmodtagere, der som nævnt forudsættes at være afhængige af andre personers støtte.

Berettigelsen til det særlige tillæg skal ikke alene bero på nødvendigheden af andre personers bistand, men skal derudover knyttes til en funktionsevnebedømmelse, hvor det afgørende er evnen til at udføre dagligdags aktiviteter, som alle voksne personer forudsættes at kunne klare, og som er grundlæggende for livsudfoldelsen. Særligt tillæg skal kunne ydes, når sådanne funktioner kræver betydelig bistand fra andre, men også i tilfælde,

hvor funktionsevnen iøvrigt er så meget nedsat, at dagligdags foreteelser tidsmæssigt udfylder en væsentlig del af dagen, således at mulighederne for almindelig livsudfoldelse begrænses meget væsentligt eller helt forhindres.

Udvalget lægger vægt på, at modtagerne af det særlige tillæg bliver stillet sådan, at deres muligheder for at normalisere tilværelsen bliver så gode som muligt.

Det er imidlertid udvalgets opfattelse, at tilkendelse af særligt tillæg ikke bør bruges som alternativ hjælpemulighed til stærkt invaliderede, der selv ønsker optagelse på plejehjem. Alene størrelsen af tillægget vil efter en realistisk vurdering hindre dette.

Udvalget mener derimod, at ydelse af særligt tillæg i almindelighed stiller nogle pensionister, der har sværere plejebehov, over for et noget friere valg med hensyn til eventuel plejehjemsanbringelse.

Det særlige tillæg kan således f.eks. give aflastningsmulighed for pensionistens familie eller andre pårørende. Her tænkes på situationer, hvor en eller flere pårørende opgiver erhvervsarbejde for at kunne passe en plejekrævende pensionist. Det er belastende at passe mennesker, der kræver vedvarende pleje, pasning eller opsyn døgnet igennem, hvorfor de pårørende normalt må have behov for aflastning under en eller anden form, i hvert fald i perioder.

Det særlige tillæg kan i sådanne situationer anvendes til betaling af fremmed bistand til pasning af pensionisten i visse perioder, således at pårørende får mulighed for at føre et nogenlunde normalt familieliv, der blandt andet indeholder medmenneskelig kontakt i fritiden, eller lejlighed til på anden måde at blive frigjort fra det daglige pres.

Udvalgets forslag til betingelser for tilkendelse af særligt tillæg kan kort beskrives således:

"Berettigede til særligt tillæg er førtidspensionister, hvis invaliditet enten medfører behov for pleje eller personlig bistand af andre eller medfører en nedsættelse af evnen til at fungere i daglige aktiviteter i og uden for hjemmet, der gør, at livsudfoldelsesmulighederne i almindelighed begrænses stærkt".

Udvalget forudsætter, at kredsen af førtidspensionister, der er berettigede til særligt tillæg, vil være sammensat af personer, som efter gældende lov ville være berettigede til bistands- og plejetillæg. Hertil kommer nogle, der med de nugældende forholdsvis restriktive regler ikke ville få et sådant tillæg, men hvoraf de fleste antagelig ville få højeste pension eller eventuelt mellemste pension, fordi de ved ansøgningen var fyldt 60 år (invalidepensionslovens 60-års grænse).

Udvalget antager, at den foreslåede udvidelse vil medføre, at antallet af modtagere af det særligt tillæg bliver ca. det dobbelte af det nuværende antal bistands- og plejetillægsmodtagere.

Det må fremhæves, at det ny system ikke rummer en ydelse, der svarer til det nugældende erhvervsudygtighedsbeløb. Dette er en konsekvens af det hovedsynspunkt, at systemets ydelse til forsørgelse bør være ens for alle førtidspensionister, medens ydelser på grund af svær invaliditet principielt må tildeles efter generelle funktionskriterier, der kan afspejle et særligt udgiftsbehov, snarere end efter et erhvervsudygtighedskriterium. Kun på det lavere niveau, der svarer til invaliditetsbeløbet, har man fundet det forsvarligt at anvende et erhvervsevnekriterium, som antages i gennemsnit at give et dækkende udtryk for den generelle funktionsdygtighed.

Det er en følge af dette, at pensionsniveauet sænkes for den gruppe, der ville have fået højeste pension efter den nuværende ordning, men hvis stærke erhvervshæmning efter en konkret bedømmelse ikke modsvares af en funktionshæmning iøvrigt, der kan udløse det særlige tillæg.

VI. Ændringer i adgangen til førtidspension som følge af forslaget om nyt system

Efter udvalgets forslag til et nyt førtidspensionssystem indføres som nævnt et behovskriterium som generel betingelse for adgang til førtidspension.

Udvalgets forslag medfører for nogle persongrupper en udvidelse af adgangen til førtidspension og for andre en ændret pensionsbedømmelse.

I forhold til de nuværende førtidspensionsordninger vil der ske følgende ændringer i adgangen til førtidspension.

A. Førtidig folkepension og enkepension ved dispensation

I forhold til de nuværende socialt begrundede førtidspensionsordninger medfører udvalgets forslag ikke nogen særlig ændring i pensionstilkendelsen, idet bedømmelsen som hidtil skal foretages ud fra en behovsvurdering. For pensionsordningen til de 55-59 årige sker der dog den ændring, at det ikke kræves, at ægtefællen skal have udnyttet en eventuelt arbejdsmulighed.

I forhold til de nuværende førtidspensionsordninger, hvor pension tilkendes på et rent lægeligt grundlag, ændres pensionsbedømmelsen, således at ansøgerens og den eventuelle ægtefælles indtægter skal indgå i en behovsvurdering, medmindre der er tale om en invaliditet, som bevirker, at erhvervsevnen er nedsat med mindst 2/3.

Ophævelsen af de forskellige aldersgrænser mellem 18 og 67 år for adgang til førtidspension efter udvalgets forslag medfører en udvidelse af personkredsen, der kan få førtidspension. Det vil navnlig være personer blandt gruppen, der i dag modtager varig hjælp efter bistandslovens § 43, som får udvidet adgang til førtidspension efter det nye system. Det vil bl.a. være ældre personer på varig hjælp, som socialforvaltningen gennem længere tid har prøvet at få i gang med diverse foranstaltninger, men som på grund af konstaterede sociale omstændigheder varigt må betragtes som ude af stand til at kunne bringes til at klare en arbejdstilværelse.

For yngre personer på varig bistandshjælp kan pension kun komme på tale i undtagelsestilfælde, hvor de konkrete omstændigheder gør, at det anses for sikkert, at der ikke er nogen praktisk mulighed for, at de pågældende kan placeres i erhvervsarbejde.

B. Invalidepensionister

Efter udvalgets forslag indføres et enhedssystem for førtidspension, således at den nuværende graduering i højeste, mellemste og laveste invalidepension afskaffes.

Tildelingskriteriet i enhedssystemet betyder, at invaliderede, hvis erhvervsevne er nedsat med mindst 2/3, kan få førtidspension, uanset hvorledes deres sociale situation i øvrigt er, medens pensionsberettigelsen for alle andre vurderes efter et rent behovsprincip.

Udvalgets forslag medfører således ikke nogen særlig ændring i adgangsbetingelserne til førtidspension for personer, der efter de gældende regler har adgang til højeste eller mellemste invalidepension.

For ansøgere, der efter gældende lov opfylder betingelsen for laveste invalidepension, medfører udvalgets forslag en ændring af adgangen til pension. Disse ansøgere, hvis erhvervsevne er nedsat med mere end 1/2-delen, men mindre end 2/3, vil ikke være berettiget til førtidspension efter udvalgets forslag, hvis de ikke samtidig opfylder behovsbetingelsen, f.eks. fordi de har et tilstrækkeligt forsørgelsesgrundlag. I bedømmelsen af deres situation lægges der også vægt på helbredsforholdene, men kun som et moment. Der henvises herved til afsnit III B 3 foran.

Det er muligt, at en mindre del af gruppen, der efter gældende regler kunne få laveste invalidepension, ikke vil være berettiget til førtidspension i enhedssystemet, når deres pensionskendelse baseres på behov. På den anden side vil inddragelsen af den lange række af momenter i behovsvurderingen formentlig i mange tilfælde opveje afskaffelsen af erhvervsevnekriteriet for laveste invalidepensionister, således at der kan tildeles førtidspension, som er en væsentlig større ydelse end den nuværende laveste invalidepension.

Efter udvalgets forslag har personer mellem 18 og 67 år adgang til det nye førtidspensionssystern, og den nuværende 60 års-grænse i invalidepensionsloven afskaffes, således at der ikke stilles strengere betingelser for tildeling af førtidspension til personer over 60 år. Det betyder endvidere, at en tilkendt førtidspension med invaliditetsbeløb til personer over 60 år i modsætning til en invalidepension efter de gældende regler vil kunne ændres eller frakendes, helt indtil pensionisten overgår til alderspension.

C. Særordninger for kvinder med automatisk adgang til pensionsydelser

1. Generelle bemærkninger

Efter udvalgets forslag er tildeling af førtidspension i princippet uafhængig af ansøgerens køn og civilstand. Det betyder, at mænd og kvinder ligestilles ved tilkendelse af førtidspension, og at de eksisterende særordninger for kvinder med automatisk adgang til pensionsydelser ophæves.

I den gældende pensionslovgivning findes der følgende to ordninger, hvorefter der automatisk udløses pensionsydelser til kvinder, der opfylder visse betingelser om alder og civilstand, nemlig enkepension uden dispensation og folkepension til enlige kvinder mellem 62 og 67 år.

De to ordninger, der er omtalt nærmere i kapitel 2, ophæves efter udvalgets forslag til et nyt førtidspensionssystem.

Baggrunden for de nugældende automatiske særordninger er, at man generelt har villet give en fast varig ydelse til visse grupper af kvinder, der på grund af tab af forsørger og ringe tilknytning til arbejdsmarkedet eller tidlig tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet kommer ud i en social situation, de ikke kan magte uden varig økonomisk hjælp.

Efter udvalgets opfattelse er behovet for at opretholde særordningerne i dag mindre end før, da en del af de omfattede kvinder og navnlig de yngre vil kunne komme ud på arbejdsmarkedet, eventuelt efter støtte til uddannelse, erhvervsmæssig optræning m.v. efter bistandsloven. Men heller ikke for dem, der fremdeles har' behov for en pensionsydelse, vil det være rimeligt i det lange løb at opretholde disse ordninger, der giver kvinder rettigheder, som mænd i tilsvarende situationer ikke har. Det ville ikke harmonere med den ligestilling mellem mænd og kvinder, som er under udvikling, og som også på pensionsområdet bør tilstræbes gennemført.

Af afgørende betydning for at få gennemført ligestilling gennem afskaffelse af disse særlige ordninger er det dog, at erhvervsfrekvenserne for kvinder i de senere år har været præget af, at der sker en så stærk tilstrømning af især gifte kvinder til arbejdsmarkedet, at erhvervsfrekvenserne for kvinder og mænd nærmer sig til hinanden.

Kvinders erhvervsfrekvens er steget kraftigt i de seneste år. For 20-64 årige kvinder, gifte og ikke-gifte tilsammen, er erhvervsfrekvensen gået op fra 62 pct. i november 1972 til 73 pct. i oktober 1978. Til sammenligning kan nævnes, at mænds erhvervsfrekvens i samme periode kun er steget ubetydeligt, nemlig fra 91 pct. til 93 pct.

Det kan formentlig forventes, at kvinders erhvervsfrekvens vil være fortsat stigende, i hvert fald i nogle år endnu, og således komme op i nærheden af mændenes erhvervsfrekvens, hvorfor det efter udvalgets opfattelse ikke med rimelighed kan forsvares at opretholde særordninger for visse kvinder.

Til støtte for afskaffelsen af de automatiske særordninger kan endvidere nævnes en vis parallel i loven om arbejdsskadeforsikring, hvorved den

automatiske ret til enkerente er afskaffet. Erstatning for tab af forsørger ydes nu efter samme regler til en efterladt kvinde som til en efterladt mand, d.v.s. kun på betingelse af, at den efterladte har fået sine forsørgelsesmæssige forhold forringet.

2. Indpasning i det ny førtidspensionssystem

a. Enker

Det må antages, at gifte kvinder, der bliver enker i en alder af omkring 55 år, og som ikke tidligere har haft erhvervsarbejde, vil blive opfanget af enhedssystemet, idet de normalt vil opfylde behovskriteriet. De sociale faktorer, der får betydning, er her især alderen og manglende erhvervserfaring, men også lægelige årsager kan spille ind i disse tilfælde.

Når en kvinde, der bliver enke efter 55 års alderen, har erhvervsarbejde, vil det derimod ikke være rimeligt at give pension i det nye system.

En kvinde, der bliver enke mellem 45 og 55 års alderen, vil ikke i alle tilfælde kunne få pension efter det nye system, når hun fylder 55. Man må gå ud fra, at disse enker i mange tilfælde vil have skaffet sig beskæftigelse, og der er i så fald ikke behov for pension.

Men også i denne gruppe vil der være nogle, der ikke har kunnet få beskæftigelse på grund af manglende erhvervserfaring og erhvervsmuligheder. I disse tilfælde vil der som oftest være ydet hjælp efter bistandsloven. Hvis sådan hjælp er ydet gennem lang tid, og behovet for hjælpen er vedvarende, vil de formentlig også kunne få pension i det nye system på grund af alder og manglende erhvervserfaring, men pension ydes i så fald ikke, fordi de er enker og har opnået en bestemt alder, men fordi der er et behov.

Tvivlsomt er det, om en kvinde, der er blevet enke efter 45 års alderen, og som f.eks. har beskæftigelse af mindre omfang, vil kunne opnå pension i det ny system. En enke i denne situation vil således muligvis blive dårligere stillet end i dag, hvor pension uden videre kan opnås ved det fyldte 55 år.

Kvinder, der bliver enker efter det 45. år, og som har forsørgelsespligt over for børn under 18 år, men intet udeerhverv, vil ofte have behov for hjælp i denne situation. Det vil dog næppe være rimeligt at løse problemerne med en pensionsydelse, og det må i nogle af disse tilfælde overvejes i stedet at yde hjælp efter bestemmelserne i bistandsloven.

b. 62-66 årige enlige kvinder

De 62-66 årige enlige kvinder vil få pension efter de retningslinier, der er opstillet for adgang til enhedssystemet. Også her er det alderens betydning og manglende tilknytning til arbejdsmarkedet, der spiller ind sammen med den omstændighed, at situationen vil være vedvarende.

Når disse enlige 62-66 årige kvinder forsørger sig selv, vil de ikke få pension i det nye system.

Den enlige kvinde mellem 62 og 67 år, der længe har haft erhvervsarbejde, men selv ønsker at ophøre for at overgå til pension, vil formentlig i fremtiden i langt de fleste tilfælde have mulighed for at vælge efterløn. Den mindre gruppe, der ikke opfylder betingelserne for at få efterløn, vil i reglen i forbindelse med arbejdsophøret eller lidt senere opfylde betingelserne for at få pension af sociale grunde. Dette må gælde, hvad enten ophøret skyldes arbejdsgiverens eller egen opsigelse, idet der på grund af alder næppe kan skaffes anden beskæftigelse.

D. Hustrutillægsordningen

Hustrutillægsordningen afløste en tidligere selvstændig ret til pension for kvinder, der var fyldt 62 år, og som var gift med en mand, som fik social pension.

I bestræbelserne på at opnå ligestilling af mænd og kvinder med hensyn til pensionsret finder udvalget det nærliggende at afskaffe hustrutillægsordningen i forbindelse med overgangen til det ny enhedssystem. Hertil kommer, at ordningen er besværlig at administrere for kommunerne, fordi tillægget indtægtsreguleres over et langt indtægtsinterval.

Det kan lade sig gøre uden særlig ulempe ved hjælp af behovskriteriet i det ny enhedssystem, idet en kvinde, der er mellem 62 og 67 år, og som er gift med en folkepensionist, normalt selv vil kunne få førtidspension, hvis hun ikke har erhvervsindtægt. I denne situation indgår foruden alder og manglende erhvervsmulighed også ægtefællens indtægt blandt momenterne i tildelingskriteriet.

E. Ægteskabstillægsordningen

1. Nuværende regler

Efter både folkepensionsloven og invalidepensionsloven er gifte pensionister berettiget til et ægteskabstillæg, hvis betingelserne for hustrutillæg ikke er til stede, og ægtefællen ikke selv er berettiget til pension.

Betingelserne for tillægget er ens for pensionister over og under 67 år, og der er - i modsætning til reglerne for hustrutillæg - heller ikke forskel på mandlige og kvindelige pensionisters ret til ægteskabstillæg. Pensionister har således ret til ægteskabstillæg for kvindelig ægtefælle under 62 år (hvis hustruen er 62-66 år, er der i stedet ret til hustrutillæg) eller for mandlig ægtefælle under 67 år.

Tillægget udgør pr. 1. oktober 1979 246 kr. månedligt, og det indtægtsreguleres efter samme regler som pensionstillægget og i umiddelbar forlængelse af dettes aftrapning. Begge ægtefællers indtægt indgår som grundlag for beregning af tillæggets størrelse. Pr. 1. oktober 1979 begynder aftrapning af ægteskabstillægget, når ægteparrets indkomst ved siden af pensionen er 18.400 kr, og tillægget er helt nedtrappet, når denne indkomst er 31.100 kr.

Antal pensionister med ægteskabstillæg pr. 1. januar 1979

	Berettigede efter reglerne	Udbetalte tillæg		Heraf mænd
	antal	antal	pct.	pct.
Folkepensionister over og under 67 år	30.500	8.300	27	93
Invalidepensionister	41.200	13.000	32	88

Jfr. tabel 3.10 i kapitel 3.

Statistikken viser således, at kun omkring 30 pct. af de berettigede faktisk får udbetalt et tillæg, mens resten har haft indtægt, der medførte fuld nedtrapning af tillægget. Endvidere ses det af oversigten, at det typisk er mænd, der modtager ægteskabstillæg, hvilket nok skyldes, at ægteparrets samlede indtægt gennemgående er mindre, når det er den mandlige ægtefælle, der er pensionist.

Denne statistik muliggør ikke en opdeling af folkepensionister i førtidspensionister og pensionister over 67 år. Anden statistik viser, at der er ca. 5.000 mænd under 67 år, der er gift med en ægtefælle, som ikke er pensionsberettiget, men en del af disse er imidlertid i stedet berettiget til hustrutillæg, fordi hustruen er over 62 år. Der findes samtidig knap 1.700 kvinder i alderen 60-66 år, der er gift med en ikke-pensionist, og disse er også berettigede til ægteskabstillæg. Da førtidspensionisterne er yngre og derfor typisk har yngre hustruer end alderspensionisterne, og da de gennemgående også har relativt lave indtægter, er det sandsynligt, at førtidspensionisterne udgør en betydelig andel af de 8.300 folkepensionister, der ikke har fået ægteskabstillægget helt bortreguleret, men der vil samtidig være et antal folkepensionister over 67 år mellem modtagerne.

2. Udvalgets overvejelser

Ægteskabstillægget er kommet ind i lovgivningen ved en ændring i folkeforsikringsloven af 4. juli 1946, hvor en af hovedændringerne var en forhøjelse af aldersgrænsen for aldersrente fra 60 år til 65 år. Forud for ægteskabstillæggets indførelse havde reglerne for indtægtsberegningen for rentemodtagere, der var gift med ikke-rentemodtagere, givet visse fordele til disse i forhold til enlige rentemodtagere, og tillæggets indførelse skulle derfor tildels virke som en rationalisering.

Uanset formen er det således mange årtiers politik, at der har været følt behov for særlig støtte til ægtepar, hvor kun den ene ægtefælle modtager pension/rente. Formodentlig har der i altovervejende grad ud fra den tids familiemønster været tænkt på behov for støtte i de situationer, hvor det var den mandlige ægtefælle, der modtog pension/rente.

Efter udvalgets opfattelse forekommer forudsætningen for ægteskabstillæg i dag at være ændret betydeligt på flere måder. Den kraftige stigning i de gifte kvinders erhvervsfrekvens og de relative forbedringer i kvindelønningerne er sikkert en væsentlig baggrund for, at tillægget i dag har en så beskeden størrelse, at det langt fra kan dække en persons forsørgelse. Når tillægget, der oprindelig svarede til halvdelen af forskellen mellem pensionen til en enlig og pensionen til et ægtepar, hvor begge modtager pension, nu er ret lavt, skyldes det, at tillægget ikke er forhøjet ved de "velstandsstigninger" af pensionerne, der regelmæssigt er gennemført gennem flere år. Dette tager udvalget som udtryk for, at tillægget efter den socialpolitiske vurdering ikke længere har samme funktion som tidligere.

Medvirkende hertil er også, at nutidens sociallovgivning - både før og efter bistandslovens gennemførelse - giver et betydelig bredere tilbud af hjælpeforanstaltninger, som måske ofte er mere relevante netop i den familiesituation.

Når tillægget alligevel er opretholdt trods en størrelse, der er utilstrækkelig til forsørgelse, har dette sammenhæng med, at førtidspensionslovgivningen indeholder faste aldersgrænser. Ægteskabstillægget har i et vist omfang kunnet virke som støtte i de tilfælde, hvor disse aldersgrænser ikke var opfyldt.

Det er et væsentligt træk i udvalgets forslag til et nyt førtidspensionssystem, at faste aldersgrænser ophæves, således at der kan ydes pension, når et varigt forsørgelsesbehov er konstateret. Hvor der i dag udbetales ægteskabstillæg, som formodentlig ofte må suppleres med hjælp efter bistandsloven, kan der efter forslaget i stedet ydes førtidspension til ægtefællen, hvis der faktisk er behov for fuld forsørgelse af den ikke-pensionsberettigede ægtefælle.

Reglerne om ægteskabstillæg er som nævnt ikke begrænset til førtidspensionsområdet, men det er nok her de oftest har praktisk betydning. Udvalget finder det naturligt, at behandle spørgsmålet om ægteskabstillæg ens for pensionister over og under 67 år. Alle, for hvem ægteskabstillæg udbetales, er under 67 år, og argumenterne i foregående afsnit gælder i alle tilfælde, altså også i de tilfælde, hvor pensionisten er over 67 år.

I betragtning af, at ægteskabstillæggets størrelse ikke væsentligt kan bidrage til dækning af et ægtepars forsørgelsesbehov, og da indtægtsreguleringen medfører, at kun ca. 30 pct. af ægteskabstillæg kommer til udbetaling, hvilket viser at ægteskabstillægget ingen egentlig forsørgelsesmæssig funktion har, samt under hensyn til at det kommende førtidspensionssystem vil sikre, at ægteskabstillægsmodtagernes ægtefæller kan få deres egen førtidspension, såfremt der er tale om et varigt forsørgelsesbehov, foreslår udvalget, at adgangen til ægteskabstillæg bortfalder samtidig med indførelsen af et nyt førtidspensionssystem.

Det ligger dog uden for udvalgets kommissorium at stille forslag om afskaffelse af ægteskabstillæg for pensionister over 67 år.

VII. Ændring af en tilkendt pension

Når en førtidspension er tilkendt, kan der senere blive tale om at ændre pensionen, fordi pensionisten ikke længere opfylder betingelserne for at modtage netop den pension.

Der ses her bort fra tilfælde, hvor pensionisten ikke længere opfylder betingelserne for at være pensionist, således at pensionen bortfalder eller skal frakendes. Om spørgsmålet om bortfald og frakendelse henvises til afsnit VIII.

Såfremt pensionisten selv mener sig berettiget til en anden pension end den tilkendte, eller hvis der på anden måde rejses tvivl om, hvorvidt den tilkendte pension er den rigtige, f.eks. med udgangspunkt i social- og sundhedsforvaltningens viden om pensionistens forhold, skal spørgsmålet om ændring af pension overvejes. Fremgangsmåden er den samme som ved førstegangsansøgninger om pension, og spørgsmålet afgøres af revaliderings- og pensionsnævnet på grundlag af det materiale, der tilvejebringes gennem social- og sundheds forvaltningen.

Pensionistens ret til en anden pension afhænger således af, om den pågældende opfylder betingelserne for denne anden pension.

På samme måde som ved tilkendelse af pension skal det kunne antages, at situationen, som den nu foreligger, er af varig karakter, se foran under afsnit II C.

Det forhold, at den pågældende allerede har status som pensionist, bevirker, at bedømmelsen, f.eks. af erhvervsevnens nedsættelse og dermed af invaliditeten, bliver mindre konkret, idet vurderingen ofte ikke kan foretages direkte på grundlag af den pågældendes arbejdsindsats på ansøgningstidspunktet eller kort forinden.

Vurderingen af erhvervsevnen skal derfor ofte foretages på samme mere generelle måde som tilfældet er, når en gift kvinde, der ikke er i erhverv, søger pension, jfr. afsnit IV E 2.

Såfremt der rent undtagelsesvis opstår spørgsmål om, hvorvidt en pensionist, der har pension med invaliditetsbeløb og eventuelt særligt tillæg, i stedet

bør have almindelig førtidspension, vurderes sagen efter retningslinierne angivet i afsnit III. I dette tilfælde inddrages således forsørgelsespligten i behovsvurderingen, hvis ansøgeren er gift.

VIII. Bortfald og frakendelse af pension

A. Indledning

Selv om behovet, der skal konstateres ved tilkendelse af førtidspensionen, skal være af varig karakter, kan det ikke udelukkes, at forholdene senere ændrer sig, således at de oprindelige forudsætninger ikke længere kan siges at være til stede.

Dette rejser spørgsmålet, hvorledes der skal forholdes i sådanne tilfælde.

B. Udvalgets generelle opfattelse

Udvalget finder på den ene side ikke, at det vil være ønskeligt at skabe et regelsæt, der forudsætter en stadig kontrol af forholdene, når først pensionen er tilkendt.

På den anden side vil det ikke være muligt helt at undvære regler, der skal sikre, at pension ikke udbetales i tilfælde, hvor dette ikke findes rimeligt. Sådanne regler kan kun undværes, såfremt retten til at oppebære pensionen i alle tilfælde udelukkende er afhængig af pensionistens egne forhold. Men i så fald opstår spørgsmålet om, hvorledes en sådan eventuel absolut indtægtsgrænse skal fastsættes og hvorledes der skal forholdes med de dele af pensionen, der ydes under hensyn til pensionistens helbredsforhold.

Udvalget finder derfor, at det vil være ønskeligt at skabe et smidigt system, der på samme tid sikrer, at der ikke ydes pension, hvor det ikke kan anses for ønskeligt, og at dette sker på en måde, der giver mulighed for at tage individuelle hensyn.

C. Bortfald af pension

Ved bortfald af en pension forstår udvalget, at pensionsudbetalingen hører op uden kendelse fra revaliderings- og pensionsnævnet, hvilket bevirker, at pensionisten samtidig mister de fordele, der er knyttet til status som pensionist.

Udvalget finder, at en almindelig førtidspension, d.v.s. en pension uden invaliditetsbeløb og eventuelt særligt tillæg, der er tilkendt en enlig eller en person, der er gift med en ikke-pensionist, bør bortfalde, når pensionen er bortreguleret som følge af pensionistens indkomstforhold. Det bemærkes i denne forbindelse, at udvalget ikke fremsætter forslag om at ændre de eksisterende fradragsregler. Dette betyder, at pensionen for eksempel vil bortfalde, når den enlige pensionist har indtægter udover pensionen på 58.000 kr. (pr. 1. oktober 1979).

Såfremt den almindelige førtidspension ydes til to samgifte ægtefæller, forudsætter udvalget, at hver ægtefælles pension indtægtsreguleres efter den enkelte ægtefælles indkomstforhold. Hver ægtefælles pension kan således bortfalde på samme måde, som tilfældet er for en enlig. Når den ene ægtefælles pension er bortfaldet, opstår spørgsmålet, om den anden ægtefælle fortsat skal have sin pension udbetalt. Dette er ikke uden videre givet, da ægtefællerne har forsørgelsespligt overfor hinanden, hvilket indebærer, at besvarelsen af spørgsmålet vil afhænge af forbedringen af ægtefællernes og især den første ægtefælles økonomi, der medførte, at pensionen bortfaldt. Der henvises herom til punkt D nedenfor om frakendelse af pension.

En førtidspension med invaliditetsbeløb og eventuelt særligt tillæg kan aldrig bortfalde, idet kun pensionens grundbestanddele kan forsvinde, medens invaliditetsbeløbet og det særlige tillæg efter udvalgets forslag bevares, da de ikke er afhængige af pensionistens indkomstforhold.

D. Frakendelse af pension

Ved frakendelse af en pension forstår udvalget, at udbetalingen bringes til ophør ved en formel afgørelse, der træffes af revaliderings- og pensionsnævnet.

Udvalget finder, at en almindelig førtidspension, d.v.s. en pension uden invaliditetsbeløb og eventuelt særligt tillæg, der er tilkendt en enlig, skal kunne frakendes, såfremt pensionisten senere gifter sig. Frakendelse skal efter udvalgets opfattelse ske, hvis pensionisten ved det senere ægteskab opnår et forsørgelsesgrundlag, der ville have udelukket tilkendelse af pension.

Hvis der er tale om et ægtepar, hvor begge ægtefæller er tilkendt pension, og den ene ægtefælles pension er bortfaldet gennem indtægtsreguleringen,

skal det efter udvalgets opfattelse vurderes, om det ændrede forsørgelsesgrundlag skal medføre, at der skal ske frakendelse af den anden ægtefælles pension.

Med hensyn til vurderingen af forsørgelsesgrundlaget ønsker udvalget ikke, at der fastsættes nogen bestemt kronegrænse, jfr. punkt B om udvalgets generelle opfattelse. Udvalget finder i stedet, at der bør fastsættes en vejledende regel om, at pensionen skal frakendes, når ægtefællernes samlede bruttoindkomst udover pensionen må antages varigt at overstige et beløb, der svarer til det højeste beløb, som en pensionist kan have som arbejdsindtægt, uden at pensionen er helt bortreguleret, tillagt et beløb svarende til førtidspensionen for en enlig. Hvis den samlede indkomst medfører, at den anden ægtefælles pension frakendes efter denne regel, vil indkomsten ialt være så stor, at den efter udvalgets opfattelse ikke gør det nødvendigt ud fra forsørgelsesmæssige hensyn fortsat at udbetale pensionen.

Såfremt der er tale om en almindelig førtidspension, der er tilkendt en gift person, hvis ægtefælle ikke modtager pension, skal samme vejledende regel som lige nævnt, efter udvalgets opfattelse bringes i anvendelse, hvis ægtefællernes indkomstforhold ændrer sig væsentligt.

Hvis der er tale om en førtidspension med invaliditetsbeløb og eventuelt særligt tillæg, skal det efter udvalgets opfattelse vurderes, om pensionen skal frakendes, når de oprindelige forudsætninger, typisk om helbredsforholdene har ændret sig. Sagen skal i så fald vurderes ud fra samme synspunkter, som anvendes ved tilkendelse af pension. Dette gælder såvel, hvis pensionisten er enlig, som hvis pensionisten er gift, og uanset om ægtefællen modtager pension.

På samme måde som ved tilkendelse af pension skal det kunne antages, at situationen, som den nu foreligger, er af varig karakter, jfr. foran afsnit II C.

Når den ene af to ægtefæller får almindelig førtidspension, d.v.s. pension uden invaliditetsbeløb og eventuelt særligt tillæg, og den anden ægtefælle får pension med dette beløb og eventuelt særligt tillæg, foreligger der en speciel situation.

Hvis forudsætningerne for tildeling af pension med invaliditetsbeløb og eventuelt særligt tillæg til den ene ægtefælle har ændret sig væsentligt, finder

udvalget, at det på samme måde som for en enlig skal vurderes, om denne ægtefælles pension skal frakendes. Samtidig er det udvalgets opfattelse, at det skal vurderes, om den anden ægtefælles pension skal frakendes. Dette mener udvalget skal afhænge af, hvor meget ægtefællernes samlede forsørgelsesgrundlag er blevet forbedret, idet den anden ægtefælles almindelige førtidspension hviler på behovet for ydelse af pension.

Udvalget foreslår samme vejledende regel som i den ovenfor omtalte ægteparsituation, således at der skal ske frakendelse, når ægtefællernes samlede indkomst må antages varigt at overstige det højeste beløb, som en pensionist kan have som arbejdsindtægt, uden at pensionen er helt bortreguleret, tillagt et beløb svarende til den almindelige førtidspension for en enlig. Udvalgets begrundelse er den samme som i den ovenfor omtalte ægteparsituation.

Såfremt den ægtefælle, der har pension uden invaliditetsbeløb og eventuelt særligt tillæg, får pensionen bortreguleret som følge af indtægt udover pensionen, er pensionen dermed bortfaldet efter udvalgets forslag herom ovenfor. I dette tilfælde skal det ikke samtidig med pensionens bortfald tages op til overvejelse, om den anden ægtefælles pension inklusive invaliditetsbeløb og eventuelt særligt tillæg skal frakendes, da en frakendelse kræver, at de forudsætninger, der lå til grund for tilkendelse af dennes pension, har ændret sig væsentligt.

E. Inddragelse af pension

Når en pension frakendes, opstår spørgsmålet, om pensionen skal inddrages straks, eller om der skal gives pensionisten en rimelig frist til at indrette sig på den ændrede situation.

Reglen om gradvis inddragelse blev indført i 1950.

Efter invalidepensionsloven træffer revaliderings- og pensionsnævnet afgørelse om, fra hvilket tidspunkt udbetalingen af pensionen skal ophøre. Nævnet kan bestemme, at pensionen skal inddrages gradvis, og pensionen skal i så fald være helt ophørt senest indenfor en periode af 12 måneder.

Den gradvise inddragelse af pensionen synes oprindelig blot at være tænkt som en mulighed, der stod åben for afgørelsesmyndigheden, men er senere blevet mere benyttet, formentlig på grund af væksten i de udbetalte pensioner,

bl.a. som følge af, at der ikke sker indtægtsregulering af invaliditetsbeløbet. Perioden, over hvilken inddragelse sker, synes at være afhængig af størrelsen af det udbetalte pensionsbeløb, således at perioden er kortere, jo mindre pensionsbeløbet er.

Udvalget er enigt i baggrunden for ordningen, der indebærer, at en pension kan inddrages over en periode, for at den pågældende kan indstille sig på de ændrede indkomstforhold.

Udvalget er dog samtidig opmærksom på, at netop de ændrede indkomstforhold kan tilsige, at pensionen bør inddrages straks eller ret hurtigt, for at den pågældende ikke i en måske længere overgangsperiode skal have en samlet indtægt i form af erhvervsindtægt og pension, der selv om pensionen ofte vil være nedsat på dette tidspunkt, er større end den erhvervsindtægt, der i det lange løb bliver forsørgelsesgrundlaget.

Udvalget finder det endvidere rimeligt at inddrage de administrative konsekvenser i overvejelserne. Det vil lette administrationen, såfremt der er en kortere frist til at få sagen bragt i orden, og inddragelsen af pensionen bør kunne foretages ved en enkel sagsekspedition. En sådan frist kan samtidig sikre, at der ikke senere opstår spørgsmål om at søge et beløb tilbagebetalt af den pågældende.

Udvalget foreslår, at inddragelse af pension sker på én gang med virkning fra slutningen af den 3. måned, der følger efter måneden, i hvilken afgørelsen er truffet.

IX. Hvilende pension

Udvalget har overvejet spørgsmålet om videreførelse af den ordning i invalidepensionsloven, hvorefter revaliderings- og pensionsnævnet kan gøre en pension hvilende, når omstændighederne taler derfor.

Ordningen indebærer, at udbetalingen standses ved revaliderings- og pensionsnævnets kendelse, når det kan fastslås, at den pågældende har så stor erhvervsevne, at pension i og for sig skulle være udelukket, men hvor der er grundlag for tvivl om denne situations holdbarhed. Udbetalingen genoptages

af det sociale udvalg uden nævnets mellemkomst, når pensionistens forhold inden udløbet af en frist på højst 3 år, som nævnet har sat, ændres ved, at pensionisten f.eks. må opgive et påbegyndt arbejde. I forbindelse med genoptagelsen forelægger udvalget sagen for nævnet til vurdering af, om udbetalingen kan fortsætte, eller pensionen bør frakendes, fordi betingelserne for pension ikke længere kan anses for opfyldt. Hvis pensionen er hvilende ved udløbet af fristen, skal den fortsatte berettigelse - når det drejer sig om personer under 60 år - bekræftes af nævnet.

Ordningen indebærer kun beskedne administrative fordele i forhold til en ordning med frakendelse af pensionen, som derefter kun kan komme til udbetaling efter en ny tilkendelsesprocedure. I begge tilfælde skal både nævn og kommune behandle sagen såvel ved udbetalingens ophør som i forbindelse med dens genoptagelse, og ved begge fremgangsmåder kan behandlingen i anden omgang være forholdsvis enkel, fordi der foreligger et udgangspunkt i de undersøgelser og overvejelser, som blev foretaget ved den første tildeling, og som ajourføres.

Sigtet med at gøre pensionen hvilende er først og fremmest at støtte pensionistens bestræbelser for revalidering ved at skabe tryghed for, at der er et stabilt forsørgelsesgrundlag at falde tilbage på, hvis bestræbelserne mislykkes.

Behovet for dette virkemiddel er i princippet ikke så stærkt nu, som da ordningen blev indført i 1950, idet der dengang ikke var mulighed for at opretholde en pension, efter at der var indtruffet en væsentlig forbedring af erhvervsevnen. Først ved loven fra 1965 blev det som modstykke til varighedsbetingelsen for pensionstilkendelse fastsat, at en forbedring af erhvervsevnen, der skal kunne udløse ændring til lavere pensionsgrad eller frakendelse, må være af vedvarende karakter. Denne varighedsbetingelse for frakendelse foreslår udvalget videreført, jfr. afsnit VIII. D.

Desuden bør udsigten til, at pensionen kan blive frakendt, når bedringen har vist sig at være varig, ikke nødvendigvis skabe en usikkerhed vedrørende fremtiden, som modvirker den endelige stabilisering. Der bør på et tidligt stadium gives vejledning om, hvordan der vil blive forholdt med hensyn til pensionen efterhånden som bedringen viser sig. Det bør ikke kun nævnes, at pensionen på nær invaliditetsbeløbet reguleres ned og eventuelt bort, og at den derefter kan blive frakendt. Der bør også gøres rede for, hvordan en ny

ansøgning i den situation, hvor bedringen alligevel ikke holder, vil give grundlag for forskud fra ansøgnirigstidspunktet.

Udvalget finder dog alt i alt, at det nævnte tryghedshensyn har en så betydelig vægt, at der ikke bør gives afkald på muligheden for i visse særlige situationer at anvende et ekstra virkemiddel for at tilgodese dette hensyn.

Udvalget foreslår derfor, at det skal være muligt for revaliderings- og pensionsnævnet at gøre en pension med invaliditetsbeløb hvilende i en periode, der som hidtil ikke kan overstige 3 år.

Personer, hvis pension er hvilende, har ikke længere status som pensionist.

Hvis den pågældende får tilkendt invaliditetsydelse, frakendes pensionen.

KAPITEL 8

DET NY SYSTEMS PENSIONSYDELSER

I. Karakteristik af systemet

Det ny førtidspensionssystem opbygges ydelsesmæssigt omkring tre typer af førtidspensionsydelser, som kort kan beskrives således:

1 . Det første element er den ydelse, der gives til dækning af forsørgelse. Udvalget foreslår, at det lægges til grund, at førtidspensionister har større forsørgelsesbehov end alderspensionister, idet de må sammenlignes med deres jævnaldrende erhvervsaktive, og at dette udvidede behov tilgodeses gennem indførelse af en ydelse, der gives til alle førtidspensionister ved siden af grundbeløb og pensionstillæg.

Forsørgelsesandelen er således sammensat af grundbeløb, pensionstillæg og førtidsbeløb.

2. Det andet element er et invaliditetsbeløb, der skal kompensere invaliders standardmerudgifter og manglende livsudfoldelsesmuligheder som følge af invaliditeten.

3. Det sidste element er et særligt tillæg, som gives til personer, hvis forhold er således, at de har behov for en kontantydelse til dækning af specielle merudgifter, der ikke kan anses for at være kompenseret gennem invaliditetsbeløbet.

Denne opdeling af systemets pensionsydelser medfører, at de kommende førtidspensionister får udbetalt en af tre i henseende til størrelsen forskellige førtidspensioner, nemlig:

a) Grundbeløb, pensionstillæg og førtidsbeløb, der udbetales til personer, der har et varigt behov for offentlig forsørgelse, uden at dette skyldes invaliditet, som beskrevet under b.

b) Grundbeløb, pensionsti11aeg, førtidsbeløb og invaliditetsbeløb, der udbetales til personer, hvis erhvervsevne er nedsat med mindst 2/3 på grund af fysisk eller psykisk invaliditet eller andre forhold, der kan henføres til vedkommendes person, og som kan ligestilles hermed.

c) Grundbeløb, pensionstillæg, førtidsbeløb, invaliditetsbeløb og særligt tillæg, der udbetales til personer, hvis erhvervsevne er nedsat med mindst 2/3 af årsager som nævnt under b), og hvis invaliditet påregnes at medføre specielle udgifter.

Af praktiske grunde kaldes de tre pensionsstørrelser henholdsvis for pensionstype 1, pensionstype 2 og pensionstype 3, som herefter ydelsesmæssigt er sammensat således:

Pensionstype 1: Grundbeløb, pensionstillæg og førtidsbeløb

Pensionstype 2: Grundbeløb, pensionstillæg, førtidsbeløb og invaliditetsbeløb

Pensionstype 3: Grundbeløb, pensionstillæg, førtidsbeløb, invaliditetsbeløb og særligt tillæg.

Udvalgets forslag indeholder de væsentlige ændringer i forhold til gældende regler, at førtidspension ikke længere gradueres efter flere grader af erhvervsevnenedsættelse, og at der til alle førtidspensionister som forsørgelsesgrundlag ydes en fælles pension bestående af grundbeløb, pensionstillæg og førtidsbeløb. Sondringen mellem de tre pensionstyper fremkommer, fordi personer, der får tilkendt førtidspension som følge af en invaliditet, som har medført væsentlig nedsættelse af erhvervsevnen, skal have tilkendt ét eller to specielle beløb til dækning af de merudgifter m.v., som disse pensionister har i modsætning til almindelige førtidspensionister. Disse specielle beløb betragtes således som nødvendige for at give de invaliderede mulighed for samme leveniveau som de øvrige førtidspensionister.

Udvalget forudsætter, at førtidspension med invaliditetsbeløb uden eller med samtidig ydelse af særligt tillæg ikke må afskære de pågældende fra de naturalydelser, som den øvrige sociale lovgivning i voksende omfang tilbyder invaliderede personer. Sådanne ydelser vil oftest være mere egnede end de løsninger, som pensionisten selv har mulighed for at tilvejebringe og betale for. Naturalydelser bør derfor betragtes som principale på dette felt, men udvalget mener dog, at der for de hårdest ramte altid vil være visse behov,

der ikke kan dækkes af de tilbudte naturalydelser. Disse betragtninger har været udgangspunkt for udvalgets overvejelser om størrelsen af invaliditetsbeløbet og særligt tillæg.

Efter denne indledende karakteristik af det foreslåede førtidspensionssystem opstilles i afsnit II overvejelser om førtidspensionens beløbsmæssige over- og undergrænser.

I afsnit III ses der på størrelsen af det ny systems pensionselementer, d.v.s. grundbeløb, pensionstillæg, førtidsbeløb, invaliditetsbeløb og særligt tillæg, samt spørgsmålene om pensionselementernes eventuelle skattefritagelse og eventuelle afhængighed af pensionistens indtægt udover pensionen.

Det ny systems fleksibilitet beskrives i afsnit IV og endelig indeholder afsnit V sammenligninger mellem systemets pensioner og gældende pensioner i relation til den enkelte pensionist.

II. Førtidspensionens over- og undergrænse

I kapitel 5 om udvalgets ønsker og principielle overvejelser om et nyt førtidspensionssystem er det fremhævet, at udvalget ikke ser det som sin opgave at stille direkte forslag om førtidspensionens størrelse. Udvalget har på den anden side ment det nødvendigt at opstille overvejelser af principiel karakter om forudsætninger, som må anses for at være af afgørende betydning, når det kommende førtidspensionsniveau skal fastsættes, herunder vurderingen af, om det vil være muligt at gennemføre forhøjelser i forhold til niveauet for gældende ordninger.

Udvalget finder det rimeligt at tage udgangspunkt i, at førtidspensionen og alderspensionen er dele i et sammenhængende pensionssystem.

Den bagvedliggende forudsætning både for førtidspension og for alderspension er, at der er tale om et indkomstbortfald, som forudsættes at være varigt.

For alderspensionisternes vedkommende er det normalt, at erhvervsaktiviteten er ophørt, idet det kun er et fåtal, der fortsætter i erhverv efter det fyldte 67. år. Derimod må det anses for at være en unormal situation, når personer i yngre aldre kommer ud for bortfald af indkomst og får tilkendt førtidspension.

Folkepensionen bestående af grundbeløb og pensionstillæg er fastsat med henblik på at yde tilstrækkelig forsørgelse i en høj alder, hvor alle må affinde sig med et mindre forsørgelsesgrundlag end tidligere, og hvor alle må acceptere begrænsninger i livsudfoldelsen.

Udvalget har heroverfor lagt vægt på den aldersmæssige forskel på førtidspensionister og alderspensionister ved vurderingen af, om alderspensionens forsørgelsesgrundlag også kan anses for at være tilstrækkeligt til dækning af førtidspensionisternes forsørgelsesbehov.

Førtidspensionisterne sammenligner naturligt deres levestandard med tilsvarende aldersgruppers leveforhold. I modsætning til alderspensionister befinder førtidspensionister sig på alderstrin, hvor det er normalt at have erhvervsindtægt. Da det i almindelighed må antages, at førtidspensionisten har nogenlunde de samme behov som den jævnaldrende ikke-pensionist, i/il kompensationssynspunktet føre til, at førtidspensionens niveau i større omfang end alderspensionsniveauet bør afstemmes efter arbejdsmarkedets lønniveau.

Dette synspunkt fører samtidig til, at førtidspensionister lige som erhvervsaktive må acceptere en indkomstnedgang ved overgang til alderspension.

Udvalget går derfor ind for, at forsørgelsesdelen af førtidspensionen bliver større end alderspensionens, og finder for dette synspunkt en vis støtte i det forhold, at alderspensionisten har haft bedre mulighed for at indrette sig på den situation, som opstår, når de fylder 67 år. I modsætning hertil vil det for førtidspensionisterne være karakteristisk, at de i tiden forud for pensioneringen enten ingen indtægt har haft eller har haft så lave indtægter, at muligheden for at tilrettelægge deres fremtidige økonomiske forhold ikke har været tilstede. I mange tilfælde opstår behovet for varige ydelser fra det offentlige pludseligt eller uventet, f.eks. sygdom eller ulykke, der medfører varigt indkomstbortfald.

Herefter kan den absolutte undergrænse for førtidspensionen fastsættes til alderspensionsniveauet, beløbsmæssigt svarende til grundbeløb og pensionstillæg.

Ved overvejelserne vedrørende førtidspensionens overgrænse, som sammen med den nævnte undergrænse kan danne det spillerum, inden for hvilket førtidspen-

sionsniveauet kan fastsættes, er der især lagt vægt på revalideringshensynet og på førtidspensionens forhold til korttidsydelsernes størrelse, herunder bl.a. den begrebsrræssige mellemstilling som efterlønsordningen indtager i relation til sikringsydelserne på det sociale område.

Som beskrevet i kapitel 7 om tildelingskriterierne er det en forudsætning for tilkendelse af førtidspension, at der i videst muligt omfang gennem revalidering er søgt genplacering i arbejdslivet, før pensionen gives. Det er af væsentlig betydning for et positivt resultat af revalideringen, at revalideringsapparatet er effektivt, og at udsigterne til erhvervsmæssig placering efter fuldført revalidering er gunstige. Der skal altså foreligge omstændigheder, der motiverer den enkelte til at lade sig revalidere.

Udvalget er af den opfattelse, at førtidspensionsniveauets størrelse i sig selv kan have indflydelse på den enkeltes motivation til revalideringsindsats med henblik på senere at blive i stand til at klare sig selv.

Da førtidspensionen ligesom alderspensionen ikke er afhængig af vedkommendes tidligere arbejdsindtægt, kan det ud fra revalideringshensynet være betænkeligt, hvis førtidspensionen overstiger et lavtlønsniveau, idet resultatet af en gennemført revalidering ellers kunne blive, at mange ville få en lavere indkomst, end hvis de oppebar førtidspension.

Både førtidspension og alderspension er langtidsydelser, som dækker varige indkomstbortfald. Langtidsydelser adskiller sig traditionelt fra korttidsydelser, såsom syge- og arbejdsløshedsdagpenge, bl.a. ved at de ligger på et væsentligt lavere niveau. Denne forskel er begrundet i, at personer, der kommer ud for midlertidige indkomstbortfald og derfor kun har behov for en kortvarig hjælp til afhjælpning af situationen, skal kompenseres på en måde, der sikrer, at de kan opretholde deres leveniveau i rimeligt omfang under indkomstbortfaldsperioden, og at deres økonomiske situation efter udløbet af denne periode er nogenlunde den samme som før.

Korttidsydelser, som anses for at være tilstrækkelig til sikring af dette, udgør højst 90 pct. af den gennemsnitlige årlige indtægt for arbejdere i industri og håndværk, det såkaldte dagpengemaksimum. Dagpengemaksimum udgjorde pr. 1. januar 1979 ca. 75.000 kr. årligt og knap 82.000 kr. pr. 1. januar 1980.

Når langtidsydelserne traditionelt er lavere end korttidsydelserne er baggrunden vel først og fremmest samfundsøkonomiske hensyn, og dansk socialpolitik har hidtil fastsat sådanne ydelser efter forsørgelseshensynet. Målet har været, at ydelserne skulle fastsættes således, at de gav dækning for et rimeligt behov, og der er herved - i modsætning til de synspunkter der ligger bag de indtægtsafhængige tillægspensioner i andre lande - ikke taget hensyn til størrelsen af tidligere erhvervsindkomst.

Går man ud fra dette traditionelle forhold mellem langtids- og korttidsydelser, kan det således fastholdes, at førtidspensionsniveauets overgrænse må være lavere end det til enhver tid gældende dagpengemaksimum.

Efterlønnen kan i en vis forstand karakteriseres som en korttidsydelse på grund af, at ydelsen højst kan udbetales i 7 år, og er det for så vidt også i henseende til størrelsen, idet efterlønnen første trin netop udgøres af dagpengemaksimum.

Efterlønsordningen kan imidlertid også anses for at være en særlig form for enten førtidspension eller alderspension, altså en langtidsydelse, til en i denne sammenhæng gunstigt stillet gruppe af befolkningen.

Af betænkning nr. 835 1978 om efterløn fremgår det, at efterlønsordningen skal ses som en arbejdsmarkedspolitisk foranstaltning, der sigter mod en omfordeling af arbejdet, idet ældre lønmodtageres tilbagetrækning fra arbejdsstyrken giver mulighed for beskæftigelse af yngre arbejdsløse.

Efterlønnen kan imidlertid også opfattes som en form for alderspension, hvor aldersgrænsen blot er nedsat til 60 år, idet de pågældende har ret til efterløn, når de er over 60 år og opfylder visse betingelser som f.eks. medlemsskab af en arbejdsløshedskasse.

Efterlønnen kan siges at indebære en nedsættelse af pensionsalderen for en gruppe mennesker, der i forhold til førtidspensionsansøgere er betydeligt gunstigere stillet, bl.a. derved at den første gruppe kan have arbejdsindtægt, som de frit kan give afkald på, mens den anden gruppe normalt ufrivilligt kommer ud for indkomstbortfald, og gruppen skal tilmed gennemgå en vurdering for eventuelt at opnå kompensation for indkomstbortfaldet.

Da den officielle alderspensionsgrænse er 67 år, kan efterlønnen med dette udgangspunkt betragtes som en frivillig førtidspensionsordning.

Det er udvalgets opfattelse, at efterlønnen har medført, at den relative klare sondring mellem kort- og langtidsydelser er blevet udvisket, hvilket kan volde vanskeligheder ved fastsættelsen af førtidspensionsniveauet, idet en forskel til efterlønnen kan føles mindre rimelig af førtidspensionisterne.

Da efterlønnen i nogle relationer således kan betragtes som en korttidsydelse og i andre som en langtidsydelse, anser udvalget efterlønsniveauets første trin for at udgøre en absolut overgrænse for førtidspensionen, d.v.s. en grænse på 75.-80.000 kr. årligt, svarende til dagpengemaksimum.

Det blev nævnt foran, at revalideringshensynet tilsiger, at førtidspensionens overgrænse ikke bør overstige lavtlønsniveauet, idet pensionens størrelse ikke er afhængig af tidligere indtægt. Det aktuelle lavtlønsniveau kan f.eks. karakteriseres af den særlige garantibetaling og af årslønnen til ufaglærte arbejdere.

Garantibetalingen var pr. 1. januar 1979 kr. 33,75 i timen, der omregnet til årsbasis giver en garantiløn på godt 70.000 kr.

Den gennemsnitlige årsløn for samtlige mandlige og kvindelige ufaglærte arbejdere under ét var i 1979 ca. 81.000 kr. Denne årsløn er opgjort på grundlag af Dansk Arbejdsgiverforenings lønstatistik for januar kvartal 1979, og er opgjort incl. dyrtidstillæg, men excl. alle øvrige tillæg og excl. akkordbetaling. Der er dog stor spredning omkring gennemsnitslønnen, så der er både væsentligt højere og væsentligt lavere gennemsnitslønninger for områder inden for totalgruppen af ufaglærte.

Lavtlønsniveauet er således ikke entydigt, men varierer omkring det maksimale dagpengeniveau. Revalideringshensynet kan derfor tilgodeses ved at fastlægge førtidspensionens overgrænse til et beløb, der er noget lavere end dagpengemaksimum.

Ved fastsættelsen af overgrænsen må det endvidere tages i betragtning, at pensionisterne ved siden af pensionen kan få boligydelse efter lov om boligydelse til pensionister. Boligydelse må anses for et tilskud til forsørgelsen, således at pensionisterne i realiteten kan få en større forsørgelseskompensation end den, der gives gennem pensionen, d.v.s. grundbeløb, pensionstillæg og førtidsbeløb.

Udvalget mener på baggrund af ovenstående betragtninger, at der ved vurderingen af det fremtidige førtidspensionsniveau må tages udgangspunkt i under- og overgrænser på henholdsvis godt 25.000 kr., svarende til fuld folkepension til enlige, og ca. 69.000 kr. årligt, d.v.s. i underkanten af garantilønnen og noget lavere end dagpengemaksimum. Disse beløb er anført i januar 1979-niveau og angivet som norm for enlige.

Til illustration af, hvordan gældende ordningers største og mindste pensioner ydelsesmæssigt er placeret i forhold til dagpengemaksimum og lavtlønnen, er anført følgende oversigt:

Pr. 1 . januar 1979	Kr. årligt
Garantilønnen	ca. 70.000
Dagpengemaksimum	74.568
Ikke-faglærte, arbejdere, mænd og kvinder ialt 1.kvt. 1979	ca. 81.000
Enlig pensionist med højeste pension med plejetillæg	69.108[1] *)
Enlig pensionist med førtidig folkepension	25.128
Enlig pensionist med laveste invalidepension	15.864

1) Heraf udgør forsørgelsesandelen 25.128 kr.

III. De enkelte pensionselementer

A. Grundbeløb, pensionstillæg og førtidsbeløb

Forsørgelsesandelen til førtidspensionisterne skal som følge af betragtningerne om leveniveauet for de to grupper være større end den, der gives til alderspensionisterne. Udvalget foreslår derfor, at der ved siden af grundbeløb og pensionstillæg skal være et førtidsbeløb.

I stedet for at give førtidspensionisterne førtidsbeløbet kunne man tænke sig at gøre grundbeløbet større end det nuværende grundbeløb.

Denne løsning anser udvalget imidlertid for uhensigtsmæssig, fordi sammenhængen med alderspensionen bliver udvisket af, at grundbeløbet til alderspensionister herved bliver'mindre end grundbeløbet til pensionister under 67 år. Når en førtidspensionist overgår til folkepension og dermed går fra et højere pensionsniveau til et lavere, vil nedgangen, hvis den kommer til

udtryk gennem reduktion af grundbeløbet, nok vanskeligere kunne accepteres, end hvis førtidsbeløbet bortfalder. Alene betegnelsen førtidsbeløb viser, at ydelsen knytter sig til førtidspensioniststatus.

Førtidspensionens forsørgelsesdel tænkes således sammensat af grundbeløb og pensionstillæg, der skal dække det primære forsørgelsesbehov, og af førtidsbeløb, der skal tjene til dækning af ekstra behov, der er almindelige for yngre.

Denne konstruktion sikrer endvidere, at det generelle førtidspensionsniveau kan ændres uafhængigt af alderspensionsniveauet, hvis dette ønskes, jfr. afsnit IV.

Baggrunden for, at udvalget har valgt at lade grundbeløb og pensionstillæg indgå uændret i skitsen, er den nære sammenhæng, førtidspensionen har til alderspensionen. I forbindelse med første udbetaling fra den sociale pensionsfond pr. 1. januar 1979 indeholdt regeringens oprindelige forslag fuld indregning af pensionstillægget i grundbeløbet. Under behandlingen i folketinget blev dette ændret, således at kun en del af tillægget blev indregnet, medens den resterende del blev udskudt til eventuel indregning ved senere fondsudbetalinger. På denne baggrund har udvalget ikke ment at kunne gå ind i overvejelser om eventuel ophævelse af delingen på grundbeløb og pensionstillæg specielt på førtidspensionsområdet.

Som en konsekvens af, at tendensen i dag går i retning af at gøre pensionen til samgifte og til enlige pensionister ens, foreslår udvalget, at førtidsbeløbet indføres med samme beløb til alle førtidspensionister. Endvidere foreslås, at førtidsbeløbet bortfalder ved overgangen til folkepension, hvilket er en logisk konsekvens af dets begrundelse.

Som nævnt, vil udvalget ikke stille forslag om førtidspensionsniveauet og skal derfor blot pege på, at størrelsen af førtidsbeløbet må fastsættes efter, i hvilket omfang det anses for ønskeligt og muligt at tilnærme førtidspensionsniveauet til det almindelige lønniveau, samt i den forbindelse fremhæve, at den i det foranstående beskrevne overgrænse for førtidspensionen samtidig giver en grænse for størrelsen af førtidsbeløbet.

Indførelsen af førtidsbeløbet giver anledning til merudgifter på førtidspensionsområdet, og i kapitel 11 er der foretaget beregninger af disse merudgifter ved forskellige størrelser af førtidsbeløbet.

Efter ikrafttræden af det nye system vil der i en længere årrække som følge af overgangsreglerne forekomme overgangsudgifter, som ganske vist er aftagende i denne periode, men som vil hæve udgifterne til førtidspension op over det udgiftsniveau, der fremkommer, når det nye system er i ligevægt, d.v.s. når overgangsordningerne er afviklet.

For at imødegå denne udgiftsmæssige konsekvens har udvalget overvejet muligheden af at indføre førtidsbeløbets fulde størrelse gradvist, for eksempel over en 4-5 årig periode. De udgiftsmæssige virkninger af en sådan ordning er illustreret i kapitel 11 .

Teknisk kan dette for eksempel gennemføres ved direkte i loven at angive førtidsbeløbets størrelse for hvert af indførelsesperiodens år.

B. Invaliditetsbeløb

1 . Størrelse

Udvalgets overvejelser og forslag om kredsen, der skal være berettiget til invaliditetsbeløb, og de nærmere begrundelser for beløbets ydelse fremgår af kapitel 7.

Selv om udvalgets begrundelse for beløbet er, at pensionisternes standardmerudgifter, der følger af deres invaliditet, skal søges dækket, foreslår udvalget, at beløbet fastsættes til en størrelse svarende til det nuværende invaliditetsbeløb. På denne måde sikres en vis kontinuitet til gældende ordning samtidig med, at problemerne i forbindelse med overgangen til det ny system må antages at blive mindre.

2. Udbetaling efter det 67. år

Udvalget har i sine overvejelser om invaliditetsbeløbet drøftet, om invaliditetsbeløbet skal bevares, eller eventuelt delvis bevares efter det 67. år.

Til fordel herfor taler, at behovet for kompensation af merudgifter næppe bliver mindre med årene, og imod taler, at alle ved folkepensionsalderens indtræden må acceptere dels en nedgang i levestandard, og dels at livsudfoldelsen og livsudfoldelsesmulighederne i almindelighed bliver mindre.

Udvalget mener, at en bevarelse er ønskelig, men har ikke fundet anledning til at stille forslag herom. Dette skyldes især, at det ville være en

naturlig konsekvens af forslaget, at invaliditetsbeløbet også skulle kunne tilkendes alderspensionister, hvilket ville give anledning til problemer i forbindelse med tilkendelsen, idet det vil være vanskeligt at skelne mellem aldersbetinget invaliditet og invaliditet, der er uafhængig af alderen.

Udvalget mener, at dette spørgsmål er knyttet til problemerne omkring ældres levevilkår, der behandles af ældrekommissionen.

C. Særligt tillæg

1. Størrelse

Udvalget ønsker gennem det særlige tillæg at yde en økonomisk støtte til de hårdest ramte invalider, der udover behovet for at få dækket forsørgelsen i snævrere forstand har virkelig betydelige merudgifter. Udvalget er opmærksomt på, at der vil være meget store individuelle forskelle på sådanne udgifters niveau. Man har derfor overvejet, om det vil være mere hensigtsmæssigt, at udgiften søges dækket ved individuelt udmålte ydelser.

Ved en sådan ordning ville man efter udvalgets mening ikke markere tilstrækkelig klart for de pågældende og for deres omgivelser, at der er tale om ydelser, der tilkommer de pågældende særlig svært invaliderede som en klar ret på linie med pensionens øvrige dele. Hertil kommer, at en individuel udmåling ville være meget administrationskrævende, og at udmålingens retfærdighed ville kunne diskuteres i det enkelte tilfælde.

På denne baggrund må udvalget vælge at foreslå en fast ydelse, der skal fastsættes med det sigte, at et flertal af den temmelig snævert afgrænsede og hårdt belastede gruppe, der er tale om, får en rimelig dækningsgrad.

Ved fastsættelsen må det iøvrigt tages i betragtning, at det samlede pensionsniveau for de sværest ramte invalider påvirkes af, at det ny system som nævnt ikke rummer noget erhvervsudygtighedsbeløb.

For at sikre en rimelig støtte og for at opretholde en vis relation til nuværende ordning finder udvalget det rimeligt at tage udgangspunkt i det nugældende plejetillægs størrelse på godt 20.000 kr.

Da det særlige tillæg primært træder i stedet for bistands- og plejetillæg, og ligesom disse er beregnet til at dække udgifter ved siden af de

almindelige forsørgelsesudgifter, foreslår udvalget, at det særlige tillæg udbetales med ens beløb til gifte og enlige førtidspensionister. Dette er også tilfældet i dag med bistands- og plejetillæggene.

2. Udbetaling efter det 67. år

I fortsættelse af gældende ordning, hvor tilkendt bistands- og plejetillæg tages med over til alderspensionen, foreslår udvalget, at det særlige tillæg også bevares efter det fyldte 67. år.

I denne forbindelse har udvalget drøftet, om det særlige tillæg eventuelt skulle kunne tillægges alderspensionister. Udvalget finder, at der er synspunkter, der både taler for og imod dette.

Udvalget antager imidlertid, at dette spørgsmål nærmest hører under ældrekommissionens overvejelser. Eventuel tilkendelse af særligt tillæg til alderpensionister ligger uden for udvalgets kommissorium.

D. Ydelsernes indtægtsregulering og beskatning

1 . Den del af førtidspensionen, der er beregnet til forsørgelse, består efter udvalgets forslag af grundbeløb, pensionstillæg og førtidsbeløb.

Som omtalt under III.A bygger udvalgets forslag på opretholdelse af det nuværende grundbeløb og pensionstillæg. Begrundelsen er den nære sammenhæng til reglerne for pensionster over 67 år og folketingets overvejelser i forbindelse med lovændringerne pr. 1. januar 1979•

2. Udvalget tager derfor udgangspunkt i, at der fortsat er et indtægtsreguleret pensionstillæg, og at reglerne i dag er fælles for pensionister over og under 67 år. Da udvalget ikke har til opgave at fremkomme med ændringsforslag for alderspensionen, har man heller ikke drøftet indtægtsreguleringen af pensionstillægget, som altså forudsættes indtægtsreguleret efter gældende regler i det ny førtidspensionssystem.

3. Det fremgår af kapitel 7, at udvalgets forslag til nyt førtidspensionssystem bl.a. bygger på fortsat indtægtsregulering af grundbeløbet. Ophævelsen af de faste alders- og civilstandskriterier mod adgang til pension efter en behovsvurdering forudsætter således, at der foretages indtægtsregulering, idet der i modsat fald skulle opbygges en anden løbende kontrol af, at

indtægtsforholdene fortsat betinger pension. Indtægtsregulering virker samtidig hensigtsmæssig på den måde, at der foretages en gradvis inddragning af pension, mens andre former for kontrol typisk ville medføre mere bratte ændringer.

Udvalget foreslår derfor, at der opretholdes indtægtsregulering af førtidspensionens grundbeløb, men har ikke fundet, at det var dette udvalgs opgave at gå ind i overvejelser over, om der er grundlag for ændringer i de gældende reguleringsregler.

4. Førtidsbeløbet er en del af forsørgelsesgrundlaget, hvilket kunne tale for, at det skulle indtægtsreguleres i lighed med de andre forsørgelseskomponenter, grundbeløb og pensionstillægget. Det ville i så fald være naturligt, at førtidsbeløbet blev reguleret i forlængelse af grundbeløbets aftrapning. Dette gælder især, hvis førtidsbeløbet får en betydelig størrelse.

Udvalget finder imidlertid, at det forhold, at førtidsbeløbet i realiteten er et tillæg til grundbeløbet, bør bevirke, at førtidsbeløbet falder bort sammen med grundbeløbet. Udvalget har lagt vægt på, at indkomsten i denne situation er så høj, at et relativt brat fald i indkomst kan tåles. Hvor brat faldet bliver, afhænger alene af førtidsbeløbets størrelse, da grundbeløb og pensionstillæg på dette tidspunkt er bortreguleret.

Herved opnås en sammenhæng til gældende ordningers regler om, at pensionen bortfalder og dermed den pågældendes status som pensionist, når grundbeløbet er bortreguleret. Dette gælder dog kun pensionen uden invaliditetsbeløb, d.v.s. enkepension og førtidig folkepension efter gældende ordninger, og efter udvalgets forslag vil det gælde pensionstype 1 , idet invaliditetsbeløbet, som omtalt under pkt. 5. foreslås bevaret uafhængigt af indtægt.

5. Både invaliditetsbeløbet og særligt tillæg skal tjene til dækning af udgifter, der i muligt omfang kan normalisere den daglige tilværelse for invalider på en sådan måde, at deres levevilkår tilnærmelsesvis bliver, som de ville have været, hvis invaliditeten ikke var indtruffet. Tillæggene er altså ikke knyttet til pensionisternes forsørgelsesmuligheder, men det bærende princip bag dem er kompensations synspunktet - altså det princip som også ligger til grund for den gældende invalidepensionslov, og som indebærer, at invaliditetsbeløb, bistands- og plejetillæg samt som hovedregel erhvervsudygtighedsbeløb ydes med de fulde beløb, sålænge pensionen ikke er frakendt.

Med denne baggrund foreslår udvalget, at invaliditetsbeløb og særligt tillæg skal udbetales uden regulering for indtægt.

Indtægter får altså i relation til invaliditetsbeløb og særligt tillæg kun betydning, hvis denne indtægt varigt bliver så stor, at pensionen frakendes.

6. Udvalget har ikke drøftet skattemæssige spørgsmål i relation til det ny førtidspensionssystem, men udvalget forudsætter, at den del af førtidspensionen, der vedrører forsørgelsen, fortsat skal være skattepligtig indtægt hos pensionisten. Udvalget forudsætter endvidere, at den del af pensionen, der gives udover forsørgelsesdelen, ikke skal beskattes, fordi disse ydelser er beregnet til dækning af specielle merudgifter ligesom de nuværende skattefri ydelser.

Udvalget indstiller derfor, at grundbeløb, pensionstillæg og førtidsbeløb beskattes hos pensionisten, og at invaliditetsbeløb og særligt tillæg ikke gøres til genstand for beskatning.

Udvalget er dog opmærksomt på, at der sideløbende med dette udvalg er nedsat et andet udvalg - arbejdsgruppen vedrørende skattefri pensioner - og at førtidspensionerne må indgå i de generelle overvejelser om pensionisters skatteforhold. Udvalget skal derfor pege på, at forudsætningerne for ovenstående indstilling kan ændres.

IV. Det ny systems fleksibilitet

Som nævnt stiller udvalget ikke forslag om det generelle førtidspensionsniveau, d.v.s. vedrørende den del af pensionen, der skal dække forsørgelsen. I stedet har udvalget valgt at opstille nogle forudsætninger, som kan være retningsgivende for de grænser, indenfor hvilke førtidspensionen kan fastsættes under hensyntagen til de ønsker og muligheder, den almindelige økonomiske situation giver anledning til, både ved indførelsen af systemet og på senere tidspunkter.

Med hensyn til de ydelser i det ny førtidspensionssystem, som gives til dækning af udgifter, der ligger udenfor den enkeltes egentlige forsørgelsesbehov, har udvalget derimod valgt at tage udgangspunkt i gældende ordning-

ers ydelsesstørrelser. Udvalget har således på dette punkt peget på beløbsstørrelser, som af udvalget anses for rimelige, bl.a ud fra ønsket om at bevare en vis forbindelse til invalidepensionsloven.

Det gælder systemets invaliditetsbeløb, som udvalget foreslår fastsat til det beløb, der i dag ydes til enlige invalidepensionister (gennem invaliditetsbeløbet). 0g det gælder det særlige tillæg, som foreslås fastsat til et beløb svarende til plejetillæggets størrelse.

Førtidspensionssystemets konstruktion med tre pensionstyper, der alle indeholder samme forsørgelseselement (grundbeløb, pensionstillæg og førtidsbeløb), giver således en betydelig større fleksibilitet end gældende ordninger med gradueringen i højeste, mellemste og laveste invalidepension samt førtidig folkepension og enkepension.

Gennem ændringer i førtidsbeløbet, der gives som kompensation for manglende erhvervsindtægt i en yngre alder, kan det generelle førtidspensionsniveau til enhver tid tilpasses en vurdering af, i hvilket omfang førtidspensionisterne skal kompenseres for det forhold, at deres forsørgelsesgrundlag er mindre end indtægten hos deres jævnaldrende ikke-pensionister. Det generelle førtidspensionsniveau kan altså gennem førtidsbeløbet fastsættes uafhængigt af alderspensionsniveauet og er udover finansielle bindinger kun begrænset af den tidligere opstillede overgrænse for førtidspensionen.

Den kompensation, der gennem invaliditetsbeløbet gives til dækning af merudgifter og manglende muligheder for normal livsudfoldelse som følge af invaliditeten, kan ændres, uden at man derved berører forsørgelsesdelen af pensionen (det generelle førtidspensionsniveau).

Særligt tillæg gives til pensionister, som efter en konkret vurdering anses for at have behov for en kontant ydelse til dækning af særlige udgifter, der ikke er omfattet af invaliditetsbeløbet.

Disse særlig hårdt stillede invaliders vilkår kan tilgodeses gennem det særlige tillæg størrelse, uden at dette påvirker niveauet for andre førtidspensionister.

De tre niveauer, som er en følge af systemets konstruktion, kan altså styres uafhængigt af hinanden. Det generelle førtidspensionsniveau, som omfatter

forsørgelseskompensationen, styres gennem førtidsbeløbet, førtidspensionen til invalider styres gennem invaliditetsbeløbet, og førtidspensionen til de hårdest ramte invalider styres yderligere gennem det særlige tillæg.

V. Det ny systems pensionsstørrelser sammenlignet med gældende ordningers

Til belysning af konsekvenserne med hensyn til den samlede pensionsstørrelse for den enkelte pensionist og pensionistægtepar er der i det følgende anført en række tabeller, der dels viser bruttopensionen og dels nettopensionen, d.v.s. bruttopensionen fratrukket den skat, som pensionisten skal betale.

Eftersom det ny systems pensioner afhænger af, hvilke beløbsstørrelser førtidsbeløbet, invaliditetsbeløbet og det særlige tillæg fastsættes til, er det nødvendigt at fastlægge forudsætninger om disse beløbsmæssige størrelser.

Udvalget har tidligere i dette kapitel som udgangspunkter for fastsættelsen af invaliditetsbeløbet og det særlige tillæg foreslået beløb på henholdsvis 10.080 kr. og 20.000 kr. årligt. Udvalget har derimod ikke foreslået et udgangspunkt for fastsættelsen af førtidsbeløbet, da førtidsbeløbet sammen med grundbeløb og pensionstillæg vil udgøre niveauet for det ny systems førtidspension, som man ikke har ment at skulle stille direkte forslag om, jfr. afsnit III om førtidspensionens over- og undergrænse. Den størrelse på førtidsbeløbet, der anvendes i det følgende, må derfor alene ses som et regneeksempel.

Ved beregning af det ny systems pensioner, pensionstype 1 , 2 og 3, anvendes herefter følgende:

1. Førtidsbeløbet indgår med 2.400 kr. årligt.
2. Invaliditetsbeløbet forudsættes fastsat til 10.080 kr. (svarende til det nuværende invaliditetsbeløb til enlige) både til samgifte, andre og enlige pensionister.
3. Det særlige tillæg forudsættes fastsat til 20.124 kr. årligt (svarende til plejetillæggets størrelse).

løvrigt henvises til kapitel 11, hvor konsekvenserne for de samlede offentlige udgifter nærmere gennemgås, idet det bl.a. belyses, hvilke udgifter forskellige størrelser af førtidsbeløbet vil medføre.

Pensionerne er anført i de satser, der var gældende pr. 1. januar 1979, d.v.s. i pristal 130. Ved skatteberegningen har udvalget endvidere anvendt de for året 1979 gældende personfradrag og forudsat en skatteprocent på 42,8 svarende til landsgennemsnittet i 1979 på første trin af skatteskalaen. Endelig er alle de i tabellerne anførte tal afrundet til hele 100 kr.

Af hensyn til overskueligheden er det for det første forudsat, at pensionisterne ikke har indtægter udover pensionen, hvorefter den beregnede nettopension er den pension eller samlede indtægt, som står til pensionistens disposition.

Af samme grund er det for det andet forudsat, at samgifte pensionister begge modtager den samme art pension, hvorunder de er placeret i tabellerne. Eksempelvis modtager således samgifte pensionister i tabel 8.3 begge enten mellemste pension med plejetillæg, mellemste pension med bistandstillæg eller mellemste pension uden tillæg.

På denne måde medtages ganske vist kombinationer, som forekommer temmelig sjældent i praksis, f.eks. samgifte pensionister, der begge modtager højeste pension med plejetillæg. I fald alle kombinationer skulle medtages, ville tabelantallet imidlertid blive meget væsentligt forøget, hvorved overskueligheden over de ydelsesmæssige konsekvenser nedsættes i væsentlig grad. Det er af samme grund, at det i eksemplerne forudsættes, at pensionisterne ikke har indtægter udover pensionen.

Ved belysningen af konsekvenserne for pensionen til ægtepar, hvor manden modtager hustrutillæg, er det dog nødvendigt at inddrage indtægter ud over pensionen.

Tabel 8.1 viser det ny systems pensioner under de foran opstillede forudsætninger. Det understreges, at der efter sagens natur alene er tale om nogle regneeksempler, der ikke skal opfattes som forslag til størrelsen af pensionerne i det ny system.

Tabel 8.1 Regneeksempler på pensioner i det ny førtidspensionssystem før og efter skat

	Bruttopension 1979	Skat 1979	Nettopension 1979
	kr. årligt		
Pensionstype 1			
Enlige pensionister	27.600	300	27.300
Samgifte pensionister, ialt	51 .900	9.800	42.100
Andre pensionister	27.600	5.600	22.000
Pensionstype 2			
Enlige pensionister	37.600	300	37.300
Samgifte pensionister, ialt	72.100	9.800	62.300
Andre pensionister	37.600	5.600	32.000
Pensionstype 3			
Enlige pensionister	57.700	300	57.400
Samgifte pensionister, ialt	112.300	9.800	102.500
Andre pensionister	57.800	5.600	52.200

Anm.: Pensionstype 1 = Grundbeløb, pensionstillæg, førtidsbeløb.
Pensionstype 2 = Grundbeløb, pensionstillæg, førtidsbeløb og invaliditetsbeløb.
Pensionstype 3 = Grundbeløb, pensionstillæg, førtidsbeløb, invaliditetsbeløb og særligt tillæg.

Til sammenligning præsenteres herefter i tabellerne 8.2-8.5 samtlige gældende førtidspensioner, og i tabel 8.6 vises de pensionsmæssige konsekvenser for enlige pensionister efter indførelse af sådanne pensionsstørrelser, som er anvendt i regneeksemplet.

Tabel 8.2 Gældende regler. Højeste invalidepension før og efter skat

	Bruttopension 1979	Skat 1979	Nettopension 1979
	kr. årligt		
1. Med plejetillæg			
Enlige pensionister	**69.100**	**5.100**	64.000
Samgifte pensionister, ialt	124.700	**16.300**	108.400
Andre pensionister	69.100	**10.400**	58.700
2. Med bistandstillæg			
Enlige pensionister	**59.000**	5.100	53.900
Samgifte pensionister, ialt	104.600	**16.300**	88.300
Andre pensionister	**59.000**	**10.400**	48.600
3. Uden tillæg			
Enlige pensionister	**48.900**	5.100	43.800
Samgifte pensionister, ialt	84.400	16.300	68.100
Andre pensionister	49.000	10.400	38.600

Tabel 8.3 Gældende regler. Mellemste invalidepension før og efter skat

	Bruttopension 1979	Skat 1979	Nettopension 1979
	kr. årligt		
1. Med plejetillæg			
Enlige pensionister	55.300	0	55.300
Samgifte pensionister, ialt	104.600	7.700	96.900
Andre pensionister	55.300	4.500	50.800
2. Med bistandstillæg			
Enlige pensionister	45.300	0	45.300
Samgifte pensionister, ialt	84.500	7.700	76.800
Andre pensionister	45.300	4.500	40.800
3. Uden tillæg			
Enlige pensionister	35.200	0	35.200
Samgifte pensionister, ialt	64.300	7.700	56.600
Andre pensionister	35.200	4.500	30.700

Tabel 8.4 Gældende regler. Førtidig folkepension og enkepension før og efter skat

	Bruttopension 1979	Skat 1979	Nettopension 1979
	kr. årligt –		
Enlige pensionister	25.100	0	25.100
Samgifte pensionister, ialt	47.100	7.700	39.400
Andre pensionister	25.100	4.500	20.600

Tabel 8.5 Gældende regler. Laveste invalidepension før og efter skat

	Bruttopension 1979	Skat 1979	Nettopension 1979
	kr. årligt –		
Enlige pensionister	15.900	0	15.900
Samgifte pensionister, ialt	28.400	0	28.400
Andre pensionister	15.900	0	15.900

Tabel 8.6 viser fremgang eller nedgang i nettopensionen for enlige pensionister uden indtægter ud over pensionen ved tilkendelse af pension efter det ny systems regler målt i forhold til pension efter gældende regler. De ny regler medfører f.eks. at nogle, der ville være berettigede til højeste pension uden tillæg, i det ny system ikke er berettigede til særligt tillæg og derfor får en nedgang i pensionen, mens andre får særligt tillæg og dermed en større pension, end de ellers ville have fået.

Med hensyn til fordelingen af det ny systems førtidspensionister efter pensionstyperne 1 , 2 og 3 henvises til kapitel 11 - Udgiftsberegninger m.v.

Tabel 8.6 Forskel i udbetalte nettobeløb til en enlig pensionist uden indtægt ved pension tilkendt efter gældende ordninger og tilkendt i det ny system med beløbene i tabel 8.1 .

Gældende ordninger	Det ny system		
	Pensions-type 1	Pensions-type 2	Pensions-type 3
		kr. årligt	
Højeste ip med plejetillæg	.	.	÷ 6.600
Højeste ip med bistandstillæg	.	.	3.500
Højeste ip uden tillæg	.	÷ 6.500	13.600
Mellemste ip med plejetillæg	.	.	2.100
Mellemste ip med bistandstillæg	.	.	12.100
Mellemste ip uden tillæg	.	2.100	22.200
Enke- og førtidig folkepension	2.200	12.200	
Laveste invalidepension	11.400	21.400	

Anm.: Om pensionstyperne, se anmærkningen til tabel 8.1.
Prikkerne betyder: Kan ifølge sagens natur ikke forekomme.

Tabellen viser en fremgang i nettopensionen på 13.600 kr. for en enlig pensionist, der efter gældende regler ville have fået højeste pension uden tillæg og som i det ny system får pensionstype 3. Denne forskel fremkommer således:

1 . Bortfald af erhvervsudygtighedsbeløb og sparet skat heraf (13.776 ÷ 5.136) kr	÷ 8.640 kr.
2. Førtidsbeløb ÷ Skat heraf (2.400 ÷ 256) kr	2.144 kr.
3. Særligt tillæg	20.124 kr.
Fremgang i disponibel pension ialt	13.628 kr.

Såfremt pensionisten efter gældende regler ville have fået højeste pension med bistandstillæg, skal der fra de nævnte 13.628 kr. yderligere trækkes 10.080 kr. for bortfald af bistandstillægget, således at fremgangen i nettopensionen i dette tilfælde bliver 3.548 kr., i tabellen anført med 3.500 kr.

Ændringerne i pensionerne for så vidt angår samgifte pensionister og andre gifte pensionister følger også det mønster som fremgår af tabel 8.6. Pensionister, der efter gældende ordning ville få højeste pension med plejetillæg, og som i det ny system er berettiget til pensionstype 3, vil få en lavere pensionsydelse. Pensionister, der efter gældende ordning ville få højeste pension uden tillæg, og som i det ny system får tilkendt pensionstype 3, vil modtage en større pension, mens tilkendelse af pensionstype 2, d.v.s. uden særligt tillæg, medfører en lavere pensionsydelse.

Pensionister inden for resten af de eksisterende pensionskategorier vil stige i pension, først og fremmest som følge af førtidsbeløbets indførelse. Den store fremgang for pensionister med laveste pension skyldes dog hovedsagelig, at de i fremtiden i stedet for halvt grundbeløb og halvt invaliditetsbeløb vil modtage helt grundbeløb, pensionstillæg og førtidsbeløb, mens det halve invaliditetsbeløb bortfalder.

For gifte mandlige pensionister, der modtager hustrutillæg, kompliceres belysningen af de pensionsmæssige konsekvenser for ægteparret som helhed af flere forhold. For det første indtægtsreguleres hustrutillægget efter begge ægtefællers indtægt, og for det andet kan den mandlige part være enten førtidspensionist eller alderspensionist. I det sidste tilfælde modtager manden under alle omstændigheder det fulde grundbeløb.

Eventuelle indtægter har altså betydning for pensionsydelserne, og man har valgt at se på konsekvenserne for et ægtepar, hvor manden efter gældende regler får førtidig folkepension og hustrutillæg, medens begge får førtidspension, pensionstype 1 , efter det ny systems regler.

Pensionsændringerne belyses ved forskellige indkomstforhold i den følgende tabel 8.7.

I de tilfælde, hvor det er hustruen, der har indkomsten, er de pågældende, således som det fremgår af tabellen, bedre stillede efter gældende regler end i det ny system. Årsagen hertil er, at hustrutillægget af trappes med 30 pct., mens grundbeløbet aftrappes med 60 pct. Er indtægten fordelt nogenlunde ligeligt på ægtefællerne, bliver de i det ny system stillet bedre end før.

Ved indførelsen af det ny system afskaffes hustrutillægsordningen; dog vil den, der har hustrutillæg, beholde dette i form af et overgangstillæg, indtil hustruen enten fylder 67 år eller får egen førtidspension. Såfremt hustrutillægget ved indførelsen blev udbetalt med det fulde beløb, tildeles der hustruen egen førtidspension.

Ægtepar, der ville være berettiget til hustrutillæg, hvis ordningen ikke var blevet afskaffet i det ny system, bliver ringere stillet i de tilfælde, hvor hustruen ikke får egen førtidspension, idet ægteparret vil "miste" et beløb svarende til det hustrutillæg, der ellers ville blive udbetalt.

Tabel 8.7. Pensionsændringer for et ægtepar, hvor manden efter gældende regler får førtidig folkepension med hustrutillæg, men som i det ny system vil få tilkendt hver sin førtidspension, pensionstype 1 . Nye beløb fra tabel 8.1.

	Arbejdsindtægt		
	Mand: 0 kr. Hustru: 0 kr.	Mand: 0 kr. Hustru: 40.000 kr.	Mand: 20.000 kr. Hustru: 20.000 kr.
	kr. årligt		
Gældende ordning			
1. Bruttopension	47.100	37.600	37.600
2. Nettopension	39.300	34.000	34.000
Det ny system			
1. Bruttopension	51.900	39.400	44.400
2. Nettopension	42.100	32.900	37.900
Ændring i nettopension	2.800	÷ 1.100	3.900
Bruttopension + arbejdsindtægt			
1. Gældende ordning	47.100	77.600	77.600
2. Det ny system	51.900	79.400	84.400

KAPITEL 9

YDELSE TIL IKKE-PENSIONISTER

. I. Indledning

1 . Udvalget foreslår, at det ny system også skal omfatte en ydelse til invalider, der er i arbejde.

Den personkreds, der efter udvalgets opfattelse skal have adgang til invaliditetsydelse, er invalider, som klart ville være berettigede til førtidspension med invaliditetsbeløb, hvis de ikke ved egen personlighed formåede at kompensere for invaliditeten og klare et arbejde i et omfang, der ikke kan forventes af dem.

Ydelsen skal ikke dække deres forsørgelse, da de har indtægt, men skal udfra et behovssynspunkt dække de merudgifter, der skyldes invaliditeten, og ydelsen skal tillige give dem mulighed for at udfolde sig som andre yngre erhvervsaktive.

En sådan ydelse findes i den nuværende ordning under betegnelsen invaliditetsydelse. Den ydes i dag tillige til døve og stærkt tunghøre med kontaktvanskeligheder, selv om de oftest ikke ville kunne få invalidepension. Denne særlige bestemmelse forudsættes opretholdt for ikke at svække situationen for denne sårbare gruppe.

Kredsen af ydelsesmodtagere i det ny system forventes ikke at ville afvige væsentligt fra den nuværende ret snævre kreds.

2. Bag udvalgets beslutninger ligger især følgende overvejelser. Udvalget har overvejet, om den udvidede adgang til støtte, som invaliderede har fået efter andre love, kan tale for, at der ikke efter enhedssystemet bør være adgang til en ydelse til invaliderede med erhvervsarbejde, der forhindrer dem i et få pension.

Udvalget har endvidere overvejet, hvilken personkreds der bør have adgang til ydelsen. Udvalget har således overvejet om de, der har adgang til ydelsen efter lov om invalidepension, fortsat bør have den, og om eventuelt andre grupper bør inddrages. I udvalgets overvejelser er også indgået, om der bør gælde indtægtsgrænser for tilkendelse eller frakendelse af ydelsen.

3. Inden udvalgets overvejelse og beslutninger omtales nærmere, gennemgås nedenfor de overvejelser, der ligger til grund for de gældende regler om invaliditetsydelse. Endvidere gives der en oversigt over den støtte, invaliderede har adgang til efter anden lovgivning.

II. Historisk oversigt

Bestemmelserne om invaliditetsydelse til ikke-pensionister blev indført ved lov af 10. juni 1960 om folke- og invalidepension. Ydelsen skulle gives til personer, hvis helbredstilstand vel ikke berettigede dem til bistands- eller plejetillæg, men som dog havde en alvorlig lægelig invaliditet, sådan at de ville være berettiget til invalidepension, såfremt de ikke udøvede erhvervsmæssigt arbejde. Forud herfor blev der ved lov om folkepension af 31 . marts 1950 givet adgang til en bistandsydelse og en plejeydelse til ikke-pensionister.

Lovændringen i 1960 havde sin baggrund i et forslag fra invalideforsikringskommissionen, (betænkning nr. 228 fra 1959), der havde drøftet, om der også i andre tilfælde end de, der var omfattet af reglerne om bistands- og plejeydelse, burde kunne gives en ydelse til personer, der lægeligt bedømt var invalider, men hvis erhvervsevne ikke kunne anses for betydeligt nedsat.

Ved loven om invalidepension i 1965 blev adgangen til at modtage invaliditetsydelse udvidet til også at omfatte alvorligt høreskadede med svære kontaktvanskeligheder, men herudover medførte lovændringen ingen realitetsændring med hensyn til invaliditetsydelsen.

De oprindelige regler om bistands- og plejeydelse, der var videreført ved lovændringen i 1960, blev dog ophævet, og i stedet blev der åbnet adgang for invaliditetsydelsesmodtagere til også at oppebære bistands- eller plejetillæg.

III. Gældende regler om invaliditetsydelse

Personer mellem 15 og 67 år, som har en alvorlig lægelig invaliditet, og som skønnes at ville opfylde betingelserne for mindst at få tilkendt mellemste invalidepension, hvis de ikke havde erhvervsmæssigt arbejde, har ret til invaliditetsydelse. Hvis ægtefællen opfylder betingelserne for at modtage invaliditetsydelse eller invalidepension, nedsættes invaliditetsydelsen. Til invaliditetsydelsen kan der ydes bistands- og plejetillæg. Invaliditetsydelsen indtægtsreguleres ikke og ydes således uden hensyn til modtagerens eller dennes ægtefælles indkomstforhold.

IV. Invaliditetsydelsesmodtageres adgang til ydelser efter anden lovgivning end pensionslovene

Invaliditetsydelsen er en ydelse til ikke-pensionister. Alligevel har modtagerne på flere områder helt eller delvis samme fordele som pensionister.

Det gælder således indenfor skattelovgivningen, efter loven om boligydelse og indenfor bistandsloven.

A. Skatteområdet

Invaliditetsydelsen er skattefri. Det begrundes med, at der er tale om et beløb, der ydes til dækning af en persons særlige udgifter som følge af den pågældendes handicap.

Ved beregning af indkomstskat gives der forhøjet personfradrag til de invaliditetsydelsesmodtagere, der får bistands- og plejetillæg.

Invalide personer og derfor også de, der modtager ydelsen, har ret til et særligt fradrag for transportudgifter mellem bolig og arbejdsplads udover normal befordringsudgift. Fradraget ydes ved siden af et eventuelt sædvanligt lønmodtagerfradrag.

B. Boligydelse

Efter loven om boligydelse til pensionister ligestilles modtagere af invaliditetsydelse med pensionister.

C. Omsorgsforanstaltninger efter bistandsloven

Efter bistandsloven ydes der under nærmere fastsatte betingelser varig hjemmehjælp og hjælpemidler, herunder støtte til motorkøretøj og hjælp til boligindretning, til personer med invaliditet eller sygdomsbetinget svagelighed. Invaliditetsydelsesmodtagere, der opfylder betingelserne derfor, har adgang til disse ydelser.

V. Udvalgets overvejelser og forslag

A. Ydelsens bevarelse

Som anført foran har udvalget overvejet, om der fortsat bør være en ydelse til invaliderede, der ikke får pension. Baggrunden for overvejelserne er, at de hensyn, der lå bag indførelsen af ydelsen, ikke gør sig gældende i så høj grad mere.

Behovet for særlig støtte er således i nogen grad tilgodeset gennem reglerne i bistandsloven, der videreføre adgangen til ikke trangsbestemt støtte til anskaffelse af hjælpemidler og til transport.

Udvalget finder dog, at ydelsen alt taget i betragtning bør opretholdes.

Udvalget lægger herved vægt på tilsvarende betragtninger som de, der ligger til grund for udvalgets forslag om invaliditetsbeløbet.

Ligesom det er tilfældet for den gruppe svært invaliderede, udvalget foreslår tildelt invaliditetsbeløbet, vil svært invaliderede, der er erhvervsaktive, og derfor ikke kan tilkendes førtidspension efter enhedssystemet, have særdeles mærkbare merudgifter som følge af invaliditeten, merudgifter som mange af dem vil have svært ved at. klare.

Udvalget ønsker også for svært invaliderede erhvervsaktive gennem en kontantydelse at tilstræbe en ligestilling med raske personer. En pengeydelse kan ikke kompensere for invaliditeten, men kan medvirke til at begrænse følgerne.

Til kompensation af standardmerudgifter foreslår udvalget, at der fortsat bør være adgang til at tilkende invaliditetsydelse, som bør være uafhængig af en konkret prøvelse af udgiftens omfang.

Denne begrundelse for at give invaliditetsydelse er lidt anderledes end efter lov om invalidepension, der vel lagde vægt på merudgifter, men også tog andre hensyn. Efter udvalgets opfattelse kan gruppen af berettigede afgrænses således, at dette særlige behov vil være til stede som det normale.

B. Personkredsen

Udvalget har overvejet, om tilsvarende regler som de, der gælder i dag, på passende vis afgrænser den gruppe, der efter udvalgets opfattelse bør have adgang til ydelsen.

Efter gældende regler og hertil knyttet praksis tildeles ydelsen, hvis invaliditeten er så alvorlig, at invaliden ville være berettiget til højeste eller mellemste invalidepension, såfremt han ikke havde erhvervsarbejde i et sådant omfang, at han derved var afskåret fra invalidepension. Afgørende for ydelsens tildeling er endvidere, om invaliden gør en indsats, der går ud over, hvad man kan forvente i betragtning af den konstaterede invaliditet. Der lægges i denne forbindelse vægt på, at der er tale om en objektiv konstaterbar og helst målelig invaliditet, der klart uden videre ville føre til mellemste eller højeste invalidepension, såfremt den pågældende ikke mod forventning holdt sig i arbejde. Endvidere lægges der vægt på, at sværhedsgraden af lidelsen lader sig fastslå uden den støtte, der i andre tilfælde ligger i beskrivelsen af invalidens faktiske arbejdspræstationer.

Det er udvalget opfattelse, at en afgrænsning, der svarer til gældende reglers er velegnet til at afgrænse den gruppe, udvalget finder bør have ydelsen.

Udvalget har overvejet, om der er behov for en lempelse af reglerne, men har ment at burde afstå fra at stille et sådant forslag, selv om det ikke kan afvises, at der kunne være behov for det.

Udvalget har herved lagt vægt på, at en afsvækkelse af kravene til invaliditetens sværhedsgrad kunne føre til afgrænsningsvanskeligheder. Vanskeligheder af denne art må efter udvalgets opfattelse ses i sammenhæng med baggrunden for invaliditetsydelsen, der som nævnt er, at der er tale om personer, der er i arbejde. Dette medfører, at invaliditetsvurderingen kommer til at foregå uden den del af grundlaget, som ellers frembydes af en

ansøgers faktiske problemer i relation til erhvervsarbejde. Det vil derfor være vanskeligt at afgrænse kredsen af berettigede på en sikker måde, der kan administreres på ensartet måde. Det bemærkes herved, at udvalget ikke finder det ønskeligt at foretage afgrænsninger på grundlag af bestemte diagnoser eller tilstandsbeskrivelser, allerede fordi der for de fleste sygdommes vedkommende i mange tilfælde ikke er nogen direkte sammenhæng mellem diagnosen og lidelsen sværhedsgrad for den enkelte. En sådan afgrænsning ville medføre en alt for generel vurdering, der ikke nødvendigvis ville være i overensstemmelse med behovet i det enkelte tilfælde.

Hertil kommer, at en udvidelse på et sådant grundlag må antages at medføre merudgifter, der er vanskelige at overskue, ligesom udvalget finder, at forbedringen af pensionssystemet iøvrigt bør prioriteres højere end forbedringen af invaliditetsydelsen.

Det er udvalgets opfattelse, at tilsvarende regler, som de der i dag gælder for døveydelsen, fortsat bør være gældende.

C. Indtægtsgrænser

Hovedbegrundelsen i 1960 for at indføre invaliditetsydelsen til andre invaliderede end dem, der havde behov for egentlig bistand eller pleje, var at motivere til fortsat erhvervsaktivitet.

Om hensigten med ydelsen gik så vidt som til også at tildele den til invaliderede med normal indkomst eller indkomst, der nærmede sig dette niveau, er ikke ganske klart. Det kan således ikke udelukkes, at tankerne med ydelsen gik i retning af at dække merudgifter i forbindelse med invaliditeten uanset modtagerens indkomstforhold.

I praksis, som den kendes i dag, synes indtægtens størrelse imidlertid ikke at have betydning for om invaliditetsydelse tilkendes.

Udvalget har på denne baggrund lagt til grund, at ydelsen kan tilkendes, selv om ansøgerens indtægt må betragtes som værende normal.

Denne baggrund sammenholdt med mulighederne for at yde støtte efter bistandsloven til imødegåelse af visse merudgifter, som svær invaliditet medfører, har givet udvalget anledning til at overveje, om der bør gælde indtægtsgrænser for tildeling af ydelsen, og for at modtageren fortsat kan oppebære den.

Et behovssynspunkt i egentlig forstand fører til, at personer med arbejdsindtægter, der ligger væsentligt over det normale, ikke bør kunne få ydelsen. Det er endvidere ikke et almindeligt akcepteret synspunkt på det sociale område, at udgifter dækkes, selv om de betragtes som uforskyldte, når den pågældende har betydelige indtægter.

I modsat retning peger det forhold, at kredsen af personer, der har ret til invaliditetsydelse, er begrænset, og at det kun er en mindre del, der har indtægter væsentligt udover det normale. Indførelse af en indtægtsgrænse - og en eventuel dermed forbundet aftrapningsordning - vil endvidere kunne medføre nye sammenstødssituationer af indtægtsreguleringen.

Udvalget har imidlertid ikke ment at burde stille forslag om indtægtsgrænser for eller om indtægtsregulering af invaliditetsydelsen hovedsagelig ud fra den betragtning, at invaliditetsydelsen, ligesom det er tilfældet med invaliditet sbeløbet , skal tjene til at kompensere for merudgifter, der følger af tilstanden og for manglende livsudfoldelse. Udvalget har samtidig haft for øje, at linien fra det bestående system bevares.

Det er udvalgets opfattelse, at invaliditetsydelsen, ligesom det er tilfældet i dag, skal kunne frakendes, hvis de oprindelige forudsætninger har ændret sig, og der er tale om en varig ændring.

D. Tillæg til invaliditetsydelse

Udvalget har overvejet, om der fortsat skal kunne ydes tillæg til invaliditetsydelse på samme måde, som der efter den nugældende ordning kan ydes pleje- og bistandstillæg til ydelsen.

Det tillæg, der ville kunne blive tale om, såfremt udvalgets forslag til fremtidigt pensionssystem gennemføres, er det særlige tillæg.

Dette tillæg skal efter udvalgets forslag ydes efter lempeligere regler end dem, der nu gælder for tildeling af bistands- og plejetillæg.

Det særlige tillæg tænkes således tilkendt en større kreds af pensionister end modtagere af bistands- eller plejetillæg efter gældende lov.

Berettigelsen til tillægget skal ikke alene afhænge af nødvendigheden af andre personers bistand, men skal derudover bero på en funktionsevnebedømmelse, hvor evnen til at udføre dagligdags aktiviteter, som voksne personer forudsættes at kunne klare, og som er grundlæggende for livsudfoldelsen, er afgørende. Særligt tillæg skal kunne ydes til pensionister, når sådanne funktioner kræver betydelig bistand fra andre, og også i tilfælde hvor funktionsevnen er så meget nedsat, at dagligdags foreteelser tidsmæssigt udfylder en væsentlig del af dagligdagen, således at mulighederne for almindelig livsudfoldelse begrænses meget væsentligt eller helt forhindres.

En sådan funktionsevnenedsættelse vil vanskeligt kunne tænkes at forekomme hos personer, der er erhvervsaktive i et sådant omfang, at de vil være afskåret fra at få tilkendt pension, men har fået tilkendt invaliditetsydelse. Den lempelse af reglerne, der ligger i funktionsevnebedømmelsen, vil derfor efter udvalgets opfattelse næppe føre til en udvidelse af kredsen af modtagere af invaliditetsydelse, der efter gældende regler tillige modtager bistands- eller plejetillæg.

Efter udvalgets opfattelse er der således ingen betænkelighed ved at modtagere af invaliditetsydelse også skal kunne tilkendes særligt tillæg. Udvalget foreslår derfor, at invaliditetsydelsesmodtagere skal have adgang til det særlige tillæg efter samme regler som pensionister, d.v.s. efter en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde, og at tillægget bevares efter det fyldte 67. år.

E. Aldersgrænser m.m.

Udvalget foreslår, at invaliditetsydelse skal kunne tildeles personer mellem 18 og 67 år, og at ydelsen på grund af den specielle baggrund fortsat skal være skattefri. Udvalget finder endvidere, at ydelsen i modsætning til nu bør være ens for gifte og ugifte ud fra den betragtning, at ydelsen ikke skal tjene til forsørgelse.

Udvalget har, ligesom det er tilfældet for invaliditetsbeløbet, overvejet, om invaliditetsydelsen bør bevares efter det 67. år.

Udvalget mener, at dette spørgsmål er knyttet til problemerne omkring ældres levevilkår, der behandles i ældrekommissionen.

KAPITEL 10

OVERGANGSPROBLEMER OG UDVALGETS FORSLAG TIL OVERGANGSREGLER M.V.

I. Indledning

Den personkreds, der bliver berørt af indførelsen og igangsættelsen af det ny førtidspensionssystem, kan opdeles i fem grupper, der giver forskelligartede overgangsproblemer.

Den første gruppe omfatter alle, der har en løbende førtidspension på ikrafttrædelsestidspunktet, herunder også enlige 62-66 årige kvinder med folkepension.

Gruppen, der omfatter knap 211.600 personer, frembyder de største overgangsproblemer, idet det ved overvejelserne om, hvilke overgangsregler der skal fastsættes for den enkelte pensionistkategori, i udstrakt grad er nødvendigt at se på, om overgangsreglerne medfører væsentlige administrative konsekvenser i form af flere sager i kommunerne og i revaliderings- og pensionsnævnene eller uacceptable lange overgangsperioder, og endelig om overgangsreglerne giver anledning til merudgifter for det offentlige.

Den anden gruppe er sammensat af enlige kvinder, der ved det ny systems indførelse ikke er pensionister, men som opfylder eller står kort foran at opfylde de generelle betingelser for automatisk pension efter gældende lov.

Den tredie gruppe består af personer, der inden det ny systems ikrafttrædelse har indgivet ansøgning om pension eller om tillæg til pension, og hvor pensionsagen først kan blive afsluttet efter ikrafttrædelsen af det ny system.

Den fjerde gruppe betår af de pensionister, der udover pensionen modtager hustru- eller ægteskabstillæg. Gruppen er indbefattet i gruppen på knap

211.600 personer for så vidt angår spørgsmålet om selve pensionen. Da afskaffelsen af hustru- og ægteskabstillægsordningerne, som udvalget foreslår gennemført samtidig med indførelsen af det ny system, giver særlige problemer i forbindelse med overgangen, er denne problemkreds behandlet i et særskilt afsnit.

Den femte og sidste gruppe udgør den del af invaliditetsydelsesmodtagerne, der som tillæg til ydelsen modtager bistands- eller plejetillæg.

Udvalgets overvejelser og forslag til overgangsregler for de nævnte grupper og for afviklingen af de nævnte tillægsordninger er anført nedenfor i afsnittene II - VI.

II. Løbende pensioner

A. Generelle bemærkninger

Når det ny system træder i kraft, foreligger der to muligheder. De løbende pensioner kan overføres til de pensionstyper i det ny system, der bedst svarer til den gamle pension, eller man kan lade de løbende pensioner fortsætte til udløb, d.v.s. indtil de pågældende får tilkendt en pension i det ny system eller forlader førtidspensionområdet. Disse to yderpunkter kan naturligvis kombineres ved at overføre nogle af pensionerne og lade resten fortsætte uændret til udløb.

Valget af overgangsordninger får som nævnt i indledningen betydning for størrelsen af udgifterne og for antallet af sager i kommuner og revalideringsog pensionsnævn og vil naturligvis være afgørende for overgangsperiodens tidsmæssige længde for den enkelte pensionskategori.

1. Merudgifter

Indførelsen af førtidsbeløbet hæver det generelle førtidspensionsniveau i forhold til det nuværende niveau, hvorefter en overførsel af løbende pensioner til førtidspensionssystemets pensionstyper giver anledning til merudgifter og dermed en generel forøgelse af udgiftsniveauet for pensionsudgifterne til under 67-årige.

Endvidere vil den alment accepterede tradition inden for det socialpolitiske område, at reformer normalt ikke bør reducere de ydelser, som gennem

tidligere lovgivning er sikret den enkelte, medføre merudgifter. Dette får betydning, hvor det ny systems største pension er mindre end en eller flere af gældende ordningers pensioner, således at en overførsel af løbende pensioner til det ny system vil medføre nedgang i pensionsydelse.

Det fremgår af kapitel 8, at størrelsen af førtidsbeløbet og det særlige tillæg vil være afgørende for, hvor mange pensionister der får en sådan nedgang i pensionsydelsen ved overførsel af løbende pensioner til en af det ny systems tre pensionstyper. Som det fremgår senere i dette afsnit, stiller udvalget forslag om en kompensationsydelse i form af et overgangsbeløb til disse pensionister.

De udgifter, der følger af overgangsbeløbene, kaldes overgangsudgifter. Disse er af en anden karakter end de merudgifter, der følger af førtidsbeløbets indførelse, idet overgangsudgif terne vil falde væk i takt med, at modtagere af overgangsbeløb forlader førtidspensionssystemet, mens de øvrige merudgifter er varige.

Overgangsbeløbenes størrelse er behandlet i afsnit C og de samlede offentlige udgifter til overgangsbeløb er nærmere beskrevet i kapitel 11.

Såfremt man som overgangsløsning vælger at lade de løbende pensioner fortsætte til udløb, vil disse særlige overgangsudgifter kunne undgås. Det samme gælder i et vist omfang merudgifter, der kan henføres til det ny systems førtidsbeløb. Årsagen hertil er naturligvis især, at der vil gå nogen tid før alle, der er berettigede til pension efter det ny systems regler faktisk har søgt og fået pensionen tilkendt. Selv om langt de fleste af de nuværende pensionister vil være berettigede til den nye pension, må hertil yderligere lægges, at en beskeden del ikke vil være berettigede, og derfor aldrig vil kunne få tildelt førtidsbeløbet.

2. Administrative konsekvenser

Uanset hvilken af de to muligheder der vælges, vil ikrafttrædelsen af det ny system bevirke, at der kommer ansøgninger fra personer, der allerede har pension. Eksempelvis vil ophævelsen af invalidepensionslovens 60-års grænse åbne mulighed for pensionister til at få tilkendt en højere pension end de kan efter gældende regler.

Antallet af sager, der skyldes ændringerne, dels i kommunerne, dels i revaliderings- og pensionsnævnene, vil være tæt forbundet med valg af overgangsordninger, således at en automatisk overførsel af pensionisterne til de ny pensionstyper, vil give et væsentligt mindre antal sager end det vil give at lade løbende pensioner fortsætte til udløb. Dette behandles nærmere senere i kapitlet.

Begrebet administrative konsekvenser er her og i det følgende anvendt i en noget begrænset betydning, nemlig ændringer i antallet af pensionssager, der skal behandles i kommuner og revaliderings- og pensionsnævn i forbindelse med det ny systems indførelse. Der vil naturligvis, dels ved overgangen fra gældende ordninger til det ny system og dels omkring arbejdet med de ny tilkendelsesregler, opstå ændringer, der på andre måder end den nævnte medfører konsekvenser af administrativ karakter. Disse problemer har ikke speciel interesse i forbindelse med overgangsfasen, og er derfor ikke nærmere behandlet.

3• Overgangsperioder

Såfremt alle løbende pensioner overføres til det ny systems pensioner, bliver der ikke tale om nogen overgangsperiode, hvor nuværende pensioner løber parallelt med førtidspensionssystemet. Førtidspensionssystemet vil alene omfatte pensionister med en af de tre ny pensionstyper 1 , 2 eller 3. Der vil dog eventuelt være pensionister i det ny system med overgangsbeløb som tillæg til pensionstype 3.

Den anden mulighed, hvor gældende pensioner fortsætter til udløb eller indtil anden pension tilkendes, giver derimod et stort antal overgangsperioder af forskellig længde, hvoraf den længste bliver på 52 år. Det gælder pensionister, der får tilkendt mellemste invalidepension ved deres 15. år, umiddelbart før det ny system træder i kraft. For enkepensionens vedkommende bliver overgangsperioden 22 år.

4. Udvalgets generelle overvejelser

Udvalget finder det ved fastsættelsen af overgangsregler rimeligt at tage betydeligt hensyn til, at disse regler i videst muligt omfang bør begrænse udgifterne og de administrative konsekvenser i form af sagstilgang samt overgangsperiodernes længde.

B. Udvalgets overvejelser og forslag

I det følgende gennemgås udvalgets overvejelser om overgangsordninger for hver enkelt pensionskategori. Der gives for hver kategori en oversigt over konsekvenserne med hensyn til merudgifter, administrative konsekvenser i form af flere sager og den eventuelle overgangsperiodes længde.

Som fremhævet i indledningen, vil de merudgifter, der fremkommer ved en automatisk overførsel af løbende pensioner til det ny system afhænge af førtidsbeløbets størrelse. Derfor er det nødvendigt til brug for beregning af disse merudgifter at forudsætte en størrelse på førtidsbeløbet.

Ligesom i kapitel 8 om det ny systems pensionsydelser forudsættes et førtidsbeløb på 2.400 kr. årligt, men det skal understreges, at der således alene er tale om regneeksempler til belysning af den virkning, valget af overgangsordninger vil have på udgifterne.

1. Enkepension

a. En overførsel af enkepension til det ny systems pensionstype 1 giver en merudgift på 40 mill.kr. årligt. De administrative konsekvenser vil formentlig være minimale, fordi der kun vil være et mindre antal enker, som mener sig berettiget til en større pension i det ny system og af denne grund rejser en pensionssag.

Enkepension efter enkepensionslovens § 1, stk. 2 kan gøres tidsbegrænset. Dette kræver en særlig overgangsregel, fordi det næppe er rimeligt ved overførsel til det ny system at gøre tidsbegrænsede pensioner varige. Tidsbegrænsningen bør derfor opretholdes ved konverteringen, og pensionssagen tages op til ny vurdering ved udløbet af tidsbegrænsningen. De administrative konsekvenser, der er forbundet hermed, er små, da antallet af tidsbegrænsede enkepensioner er ubetydeligt.

Da tidsbegrænsede pensioner hermed vil blive udbetalt med det nye systems ydelser, bliver der ikke tale om nogen overgangsperiode ved denne løsning.

b. Heroverfor står en overgangsperiode på maximalt 22 år, nemlig alderspensionsgrænsen minus laveste tilgangsalder på 45 år, og administrative konsekvenser på ca. I6.5OO sager, svarende til antallet af enkepensionister, såfremt man videreføre enkepensionerne indtil enten en førtidspension efter det ny systems regler tildeles, eller de pågældende forlader førtidspensionsområdet .

Det kan forventes, at alle enkepensionister vil indgive ansøgning om førtidspension i det ny system, fordi pensionen er større end enkepensionen, og fordi de intet har at tabe derved. Størsteparten af enkepensionisterne vil formentlig være berettiget til det ny systems pensionstype 1.11979 havde 6.500 af enkepensionisterne pension efter enkepensionslovens § 1, stk. 2, d.v.s. at der ved tilkendelsen forelå svigtende helbred eller andre særlige omstændigheder, og denne gruppe vil formentligt være berettiget til pensionstype 1 . Endvidere vil en temmelig stor del af dem, der har fået den automatiske enkepension, opfylde det ny systems betingelser for førtidspension.

Er for eksempel 75 pct. eller godt 12.000 berettiget til førtidspension efter de ny regler, bliver merudgifterne ca. 30 mill.kr., og dermed kun 10 mill.kr. mindre end ved overførsel.

Tidsbegrænsede enkepensioner giver ved videreførelsesløsningen ikke anledning til særlige problemer.

Oversigt over konsekvenserne

Enkepension	Overgangsløsning	
	Overførsel	Videreførelse
Merudgifter, mill.kr	40	ca. 30
Administrative konsekvenser, antal sager	0 (få)	16.500
Overgangsperiode, antal år	0	22

c. På denne baggrund foreslår udvalget

- at løbende enkepensioner ved det ny systems ikrafttrædelse overføres til det ny systems pensionstype 1
- at de tidsbegrænsede enkepensioner ved udløbet af tidsbegrænsningen tages op til vurdering af, om de pågældende er berettiget til førtidspension.

2. Førtidig folkepension (excl. folkepension til enlige 62-66 årige kvinder)

a. Overførsel af den førtidige folkepension til det ny systems pensionstype 1 vil give en merudgift på 42 mill.kr.

Det vil af samme grund som ved enkepensionerne være nødvendigt at udforme særlige regler for de tidsbegrænsede pensioner. Folkepension til 55-59 årige

gives altid for to år ad gangen, og den almindelige førtidige folkepension, kan også tildeles for en tidsbegrænset periode. Da de tidsbegrænsede pensioner efter overførselen vil blive udbetalt med det ny systems ydelser, bliver der ikke tale om nogen overgangsperiode.

Invalidepensionslovens 60-års grænse medfører, at en del af de 60-66 årige førtidige folkepensionister, uanset om de ansøgte om invalidepension eller førtidig folkepension, ved tilkendelsen må have opfyldt betingelserne for mellemste invalidepension, bortset fra aldersbetingelsen.

Det kan på grundlag af den årlige pensionsstatistik skønnes, at ca. 2.000 af de ialt 17.600 førtidige folkepensionister ville have fået tilkendt mellemste invalidepension, hvis ikke 60-års grænsen havde været til hinder derfor.

Der kan forventes ansøgninger fra disse førtidige folkepensionister og formentlig yderligere fra nogle flere, der med rimelighed kan forvente at opfylde betingelserne for det ny systems førtidspension med invaliditetsbeløb, pensionstype 2, nemlig en del af dem, der ved tilkendelsen ikke ville have fået mellemste invalidepension, men hvis helbredstilstand er forringet væsentligt i mellemtiden. Derudover vil der være en del tilfælde i grænseområdet, og disse vil være mulige ansøgere om førtidspension med invaliditetsbeløb.

De administrative konsekvenser som følge af, at noget over 2.000 sager skal behandles, kunne reduceres væsentligt, hvis det var muligt automatisk at overføre de førtidige folkepensionister, der ved tilkendelsen, bortset fra aldersbetingelsen, opfyldte betingelserne for mellemste invalidepension, til pensionstype 2. En udskillelse af gruppen kræver imidlertid en manuel gennemgang af pensionssagerne for de ialt 17.600 førtidige folkepensionister, hvorfor denne mulighed ikke er administrationsbesparende.

De nævnte merudgifter på 42 mill.kr. bliver større, fordi nogle af de lige nævnte personer vil kunne få det ny systems førtidspension med invaliditetsbeløb.

b. Heroverfor står en overgangsperiode på 12 år og administrative konsekvenser som følge af, at 17.600 sager skal behandles, svarende til antallet af førtidige folkepensionister, såfremt man videreføre pensionerne, indtil enten en førtidspension i det ny system tilkendes eller de pågældende forlader førtidspensionssystemet.

Det kan forventes, at samtlige førtidige folkepensionister efter igangsættelsen af det ny system vil ansøge om enten pensionstype 1 eller pensionstype 2, og da over 2.000 som vist vil være berettigede til førtidspension med invaliditetsbeløb, og resten stort set vil være berettigede til førtidspension uden invaliditetsbeløb, bliver merudgifterne af samme størrelsesorden som ved overførselsløsningen.

Oversigt over konsekvenserne

Førtidig folkepension	Overgangsløsning	
	Overførsel	Videreførelse
Merudgifter, mill.kr	Over 42	Over 42
Administrative konsekvenser, antal sager	ca. 2.500	17.600
Overgangsperiode, antal år	0	12

c. På denne baggrund foreslår udvalget:

- at løbende førtidige folkepensioner ved det ny systems ikrafttrædelse overføres til systemets pensionstype 1
- at de tidsbegrænsede førtidige folkepensioner tages op til vurdering af, om de pågældende er berettiget til førtidspension ved udløbet af tidsbegrænsningen.

3. Folkepension til enlige 62-66 årige kvinder

a. Overførsel af pensionerne til det ny systems pensionstype 1 giver en merudgift på godt 72 mill.kr., og ingen overgangsperiode.

Da gruppen indeholder tidligere enkepensionister, hvoraf mange fik tildelt enkepensionen bl.a. på grund af svigtende helbred, kan der i begrænset omfang forventes administrative konsekvenser i form af ansøgninger om førtidspension med invaliditetsbeløb. Det kan på grundlag af pensionsstatistikken skønnes, at ca. 3.000 af de ialt 30.200 enlige 62-66 årige kvinder med folkepension opfylder betingelserne for mellemste invalidepension, bortset fra den nugældende aldersbetingelse, og det kan derfor forventes, at de administrative konsekvenser vil begrænse sig til, at et antal sager, der er noget større end 3.000, skal behandles.

b. Viderefører man i stedet pensionerne, indtil enten førtidspension efter det ny system tilkendes, eller de pågældende forlader førtidspensionsområdet, får man en overgangsperiode på 5 år og betydelige administrative konsekvenser, fordi en del af kvinderne er overgået fra enkepension, hvor helbredet og/eller andre særlige omstændigheder har været afgørende for tilkendelsen, hvortil kommer at helbredet vil være svigtende hos nogle af dem, der har valgt folkepension efter deres 62. år.

Betingelserne for at få førtidspension i det ny system vil for gruppen som helhed være opfyldt i mange tilfælde, og det må forventes, at alle 30.200 enlige kvinder med folkepension vil søge om førtidspension i det ny system.

Merudgifterne ved løsningen, der viderefører pensionerne, kan skønnes til en størrelsesorden på 55 mill.kr.

Oversigt over konsekvenserne

Enlige 62-66 årige kvinder	Overgangsløsning	
	Overførsel	Videreførelse
Merudgifter, mill.kr	72	55
Administrative konsekvenser, antal sager	Over 3.000	30.200
Overgangsperiode, antal år	0	5

c. På denne baggrund foreslår udvalget

- at folkepension til enlige 62–66 årige kvinder overføres til det ny systems pensionstype 1 ved ikrafttrædelsen af det ny system.

4. Laveste invalidepension

a. Overførsel af laveste invalidepension til det ny systems pensionstype 1 medfører ingen overgangsperiode og de administrative konsekvenser kan skønnes at være beskedne. Antallet af ansøgninger om førtidspension med invaliditetsbeløb vil formentlig ikke efter det ny systems ikrafttrædelse afvige meget fra det nuværende antal sager i en given periode om forhøjelse af laveste pension til mellemste eller højeste.

Merudgifterne udgør 150 mill.kr., hvoraf 115 mill.kr. vedrører pensionen uden førtidsbeløbet, idet konverteringen medfører, at de pågældende i stedet for halvt grundbeløb og halvt invaliditetsbeløb i det ny system vil modtage grundbeløb og eventuelt pensionstillæg.

b. En videreførelse af laveste pension indtil enten anden førtidspension tilkendes eller de pågældende forlader førtidspensionsområdet medfører sandsyrligvis, at alle 15.000 med laveste invalidepension vil rejse sag om førtidspension i det ny system alene af den grund, at pensionen til gruppen vil være ca. 60 pct. større i det ny system end den nuværende laveste invalidepension.

Det må antages, at størsteparten vil være berettiget til førtidspension i det ny system. En mindre del vil på grund af det ny systems behovsvurdering af denne type ansøgninger ikke kunne få pension efter de ny regler. Merudgifterne vil således blive lidt mindre end ved overførsel, men dog af nogenlunde samme størrelsesorden.

Overgangsperioden bliver 52 år, som må anses for urimelig lang for det lille antal, der ikke kan få det ny systems førtidspension.

Oversigt over konsekvenserne

Laveste invalidepension	Overgangsløsning	
	Overførsel	Videreførelse
Merudgifter, mill.kr	150	100 - 150
Administrative konsekvenser, antal sager	0 (få)	15.000
Overgangsperiode, antal år	0	52

c. På denne baggrund foreslår udvalget

- at laveste invalidepension ved det ny systems ikrafttrædelse overføres til pensionstype 1.

5. Mellemste invalidepension

Mellemste invalidepension uden tillæg

Invalidepensionslovens 60-års grænse indebærer, at personer, der har fået tilkendt mellemste invalidepension efter deres fyldte 60. år, opfylder betingelserne, bortset fra aldersbetingelsen, for at få højeste invalidepension.

Det kan på grundlag af den årlige tilkendelsesstatistik skønnes, at af de i alt 90.800 pensionister med mellemste pension uden tillæg, har ca. 2.500 fået tilkendt denne pension efter deres fyldte 60. år.

Det betyder, at uanset om man vælger overførsels- eller videreførelsesløsningen for pensionister med mellemste pension uden tillæg, vil der opstå et antal pensionssager på mindst 2.500, der skal behandles.

a. Overførsel af mellemste invalidepension til det ny systems pensionstype 2 vil give en merudgift på 218 mill.kr. og ingen overgangsperiode.

Efter udvalgets forslag vil den personkreds, der vil være berettiget til særligt tillæg i fremtiden, fortrinsvis være dem, der i dag modtager bistands- eller plejetillæg, samt en begrænset del af dem, der i dag er berettiget til højeste pension uden tillæg. Udvidelsen af personkredsen forudsættes altså at komme fra de nuværende pensionister med højeste pension, og fra personer der i fremtiden ville have fået højeste pension.

Ved ikrafttrædelsen af det ny system ophæves 60-års grænsen og der kan som nævnt forventes ansøgninger om særligt tillæg fra de ca. 2.500 pensionister med mellemste pension uden tillæg, der som følge af 60-års grænsen ikke kunne få højeste pension. Hertil kommer, at det forhold, at særligt tillæg gives efter lempeligere betingelser end bistandstillægget, må føre til, at et antal pensionister med mellemste pension uden tillæg udover de nævnte 2.500, også vil ansøge om særligt tillæg. Det er ikke muligt ud fra foreliggende statistisk materiale at skønne over denne yderligere effekt.

De nævnte merudgifter på 218 mill.kr. vil blive forøget med udgifter til særligt tillæg til de mellemste invalidepensionister, der efter ikrafttrædelsen af det ny system søger om og får tilkendt tillægget, men da det må antages, at et begrænset antal vil være berettiget hertil, bliver merudgifterne ikke forøget væsentligt udover de anførte 218 mill.kr.

b. En videreførelse af mellemste pension uden tillæg giver udover de foran anførte administrative konsekvenser anledning til, at samtlige 90.800 med mellemste pension uden tillæg under alle omstændigheder må antages at ville ansøge om pensionstype 2 i det ny system. Da gruppen som helhed i det mindste vil opfylde betingelserne for det ny systems pensionstype 2, førtidspension med invaliditetsbeløb, og en mindre del desuden vil få det særlige tillæg, bliver merudgifterne ved denne løsning af næsten samme størrelsesorden som ved overførelsesløsningen.

Overgangsperioden bliver på 52 år.

Oversigt over konsekvenserne

Mellemste invalide-pension uden tillæg	Overgangsløsning	
	Overførsel	Videreførelse
Merudgifter, mill.kr	Over 218	Over 218
Administrative konsekvenser, antal sager	Over 2.500	90.800
Overgangsperiode, antal år	0	52

c. På denne baggrund foreslår udvalget

- at mellemste invalidepension uden tillæg overføres til pensionstype 2 ved ikrafttrædelsen af det ny system.

Mellemste invalidepension med bistands- eller plejetillæg

a. Overførsel af disse pensioner til det ny systems pensionstype 3 giver merudgifter på ialt 11 mill.kr., hvoraf 2,7 mill.kr. skyldes førtidsbeløbet, mens resten kommer fra pensionsforøgelsen til pensionisterne med bistandstillæg.

Overførslen medfører ingen overgangsperiode og ingen administrative konsekvenser.

Såfremt førtidsbeløbet og det særlige tillæg fastsættes til beløb, der gør, at f.eks. pensionister med mellemste pension med plejetillæg ved konverteringen går ned i samlet pension, skal der efter udvalgets opfattelse ydes overgangsbeløb til kompensation for denne nedgang, jfr. indledningen.

b. Videreførelse af mellemste pensioner med bistands- eller plejetillæg indtil enten en førtidspension i det ny system tilkendes, eller de pågældende forlader førtidspensionsområdet, giver administrative konsekvenser i form af 1.100 ansøgninger om det ny systems pensionstype 3, svarende til antallet af mellemste pensioner med bistands- eller plejetillæg.

Da det må antages, at hele denne gruppe vil opfylde betingelserne for særligt tillæg og dermed pensionstype 3, bliver merudgifterne de samme som ved overførsel.

Oversigt over konsekvenserne

Mellemste invalidepension med bistands- eller plejetillæg	Overgangsløsning	
	Overførsel	Videreførelse
Merudgifter, mill.kr	11	11
Administrative konsekvenser, antal sager	0	1.100
Overgangsperiode, antal år	0	52

c. På denne baggrund foreslår udvalget

- at mellemste pensioner med tillæg overføres til pensionstype 3 ved det ny systems ikrafttrædelse.
- at der til de pågældende ydes et overgangsbeløb, hvis fastsættelsen af førtidsbeløbet og det særlige tillæg medfører nedgang i den samlede pensionsydelse.

6. Højeste invalidepension

Det fremgår af kapitel 7 og 8, at udvalget forudsætter, at kredsen af førtidspensionister, der i fremtiden vil være berettigede til særligt tillæg, vil være sammensat af personer, der efter gældende regler ville oppebære bistands- eller plejetillæg, samt af personer, der ikke ville få et af disse tillæg, men hvoraf de fleste antagelig ville få højeste pension. Hertil er også medregnet de, der på grund af invalidepensionslovens 60-års grænse var afskåret fra at få tilkendt højeste invalidepension, jfr. pkt. 5 om mellemste invalidepension.

Udvidelsen af kredsen, der i dag modtager bistands- og plejetillæg til den personkreds, der i det ny system vil modtage særligt tillæg, skal altså fortrinsvis findes blandt nuværende pensionister med højeste pension og tilsvarende blandt fremtidige førtidspensionsansøgere, der ville have fået denne pension.

Udvalgets forslag til betingelser for tilkendelse af særligt tillæg, der er anført i kapitel 7, afsnit V, medfører imidlertid, at det langt fra vil være alle pensionister med højeste invalidepension uden tillæg, som vil falde ind under betingelsen.

Udvalget skønner, at knap halvdelen af pensionisterne med højeste pension uden tillæg er berettiget til særligt tillæg og sammen med det nuværende antal bistands- og plejetillægsmodtagere vil udgøre kredsen af modtagere af særligt tillæg i det ny system.

I dag har knap 10.000 pensionister bistands- eller plejetillæg, og antallet af pensionister med højeste pension uden tillæg er 31.400, hvorefter antallet af pensionister, der vil få særligt tillæg, kan skønnes til 20-25.000 pensionister.

Højeste pension uden tillæg

a. For pensionister med højeste invalidepension uden tillæg foreligger der i forbindelse med overgangen til det ny system tre muligheder.

1. Overførsel til det ny systems pensionstype 2
2. Overførsel til det ny systems pensionstype 3
3. Videreførelse af pensionerne uændret.

ad 1 : Overførsel til pensionstype 2 medfører, at de pågældende 31.400 pensionister går ned i pension, idet førtidsbeløbet ikke kan opveje bortfaldet af erhvervsudygtighedsbeløbet. Udvalget forudsætter, at der skal ydes overgangsbeløb til kompensation for denne nedgang.

De administrative konsekvenser bliver store, da det må forventes, at samtlige 31 .400 vil ansøge om særligt tillæg, idet der for den enkelte vil være ganske klare økonomiske grunde hertil, uanset at de ikke går ned i pension i forhold til tidligere på grund af ydelse af overgangsbeløb.

For det første vil de, såfremt særligt tillæg tildeles, få en fremgang på ca. 8.400 kr. årligt, og for det andet vil de efter overgangen til alderspensionen beholde det særlige tillæg, hvilket nok vil veje tungt, når en eventuel ansøgning om særligt tillæg overvejes af den enkelte. Endelig vil alene det forhold, at de pågældende ved at ansøge om særligt tillæg ikke har noget at tabe, sammen med de andre faktorer med rimelig sikkerhed føre til udløsning af 31.400 sager om tildeling af særligt tillæg efter overførslen til det ny systems pensionstype 2.

Udvalget regner som nævnt med, at ca. 12.500 af de ialt 31.400 tidligere pensionister med højeste pension uden tillæg får tilkendt særligt tillæg og udvalget forventer, at den administrative behandling vil forløbe relativt hurtigt, således at det ved belysningen af de økonomiske konsekvenser vil være rimeligt at inddrage dette forhold. Det betyder, at der i den senere oversigt over konsekvenserne er regnet med, at 12.500 af de ialt 31.400 har

fået særligt tillæg og derfor ikke skal have overgangsbeløb, således at det alene er de resterende 18.900 pensionister, der skal have udbetalt overgangsbeløb, indtil de forlader førtidspensionssystemet.

ad 2: Overførsel til pensionstype 3 giver ingen administrative konsekvenser, da samtlige 31.400 vil få mere i samlet pensionsydelse end tidligere, fordi det særlige tillæg og førtidsbeløbet tilsammen er større end erhvervsudygtighedsbeløbet, der falder bort.

Ligesom ved overførsel til pensionstype 2 giver denne løsning ingen overgangsperiode.

ad 3: Videreførsel af højeste invalidepension uden tillæg giver samme administrative konsekvenser som overførslen til pensionstype 2 og nogenlunde samme udgiftsmæssige virkninger, idet alle 31.400 vil have samme grunde til at ansøge om det ny systems pensionstype 3. Det må også her forudsættes, at 12.500 vil få pensionstype 3 og dermed særligt tillæg tilkendt inden for samme korte tidsrum, således at dette skal tages i betragtning, når udgifterne ved denne løsning beregnes.

Den eneste forskel i forhold til løsningen, hvor der overføres til pensionstype 2, er, at de 18.900 pensionister, der ikke får tilkendt særligt tillæg, i stedet for overgangsbeløb og førtidsbeløb fortsætter med at modtage erhvervsudygtighedsbeløb.

Videreførelsen giver en overgangsperiode på 49 år.

b. I nedenstående oversigt over de tre overgangsløsninger er der ved belysningen af de udgiftsmæssige konsekvenser taget følgende forhold i betragtning.

Det er forudsat, at 12.500 tidligere pensionister med højeste invalidepension uden tillæg har fået tilkendt særligt tillæg både ved løsningen, hvor højeste invalidepension overføres til pensionstype 2 og ved videreførelsesløsningen, hvor pensionerne fortsætter uændrede, indtil anden pension tilkendes, eller de pågældende forlader førtidspensionsområdet.

Endvidere er det medtaget, at førtidsbeløbet, erhvervsudygtighedsbeløbet og overgangsbeløbene er skattepligtige, mens det særlige tillæg er skattefrit.

Oversigt over konsekvenserne

Højeste pension uden tillæg	Overgangsløsning		
	Overførsel til:		Videre-føre-lse
	Type 2	Type 3	
	mill.kr.		
Udgifter til førtidsbeløb, ...	75	75	30
Udgifter til særligt tillæg, ...	252	633	252
Udgifter til overgangsbeløb, ...	170	0	0
Sparet erhvervsudygtighedsbeløb, ...	÷ 430	÷ 430	÷ 170
Skat af overgangsbeløb, ...	÷ 70	0	0
Skat af førtidsbeløb, ...	÷ 30	÷ 30	÷ 12
Mindre skatteindtægt af erhvervs-udygtighedsbeløb	176	176	70
Offentlige nettomerudgifter, ialt	143	424	170
Administrative konsekvenser, antal sager ...	31.400	0	31.400
Overgangsperiode, antal år	0	0	49

c. Ved overvejelserne om, hvilken overgangsløsning der skal vælges, har udvalget lagt vægt på en række forhold.

For det første mener udvalget, at man ved overførslen af højeste pension uden tillæg til pensionstype 3 stiller hele gruppen urimeligt gunstigt i forhold til dem, der efter det ny systems ikrafttræden opfylder samme betingelser, nemlig betingelserne for højeste pension uden tillæg efter gældende regler.

De, der fik højeste pension uden tillæg inden det ny system trådte i kraft, får ved konverteringen til pensionstype 3 tildelt det særlige tillæg uden individuel prøvelse, mens de, der efter gældende lov ville have fået højeste pension uden tillæg, men blot kom for sent, må gennem en individuel vurdering med henblik på deres berettigelse til særligt tillæg.

Ved overførsel til pensionstype 3 får 18.900 pensionister en sådan fremgang i pensionsydelse, at merudgifter i forhold til overførsel til pensionstype 2 bliver 281 mill.kr. større, nemlig de 424 mill.kr. fratrukket 143 mill.kr., jfr. oversigten foran.

Udvalget finder det ikke rimeligt, at der på denne måde anvendes 281 mill.kr. til en uberettiget forøgelse af ca. 18.900 pensionisters pensioner. Udvalget tager endvidere de udgiftsmæssige virkninger på folkepensionsudgifterne i betragtning, som vil blive af en anseelig størrelse.

For det andet mener udvalget, at videreførelsesløsningen ikke kan accepteres, fordi man i så fald måtte opretholde muligheden for tilkendelse af bistands- og plejetillæg for gruppen, således at nævnene i op til 20-30 år sideløbende med tilkendelse af særligt tillæg fortsat skal behandle ansøgninger om bistands- og plejetillæg. Dette problem er væsentligt, idet det må forudsættes, at alle pensionister med højeste invalidepension, der efter ikrafttrædelsen får afslag på ansøgning om det ny systems pensionstype 3, vælger at fortsætte med den gamle pension.

Tilbage står herefter overgangsløsningen, hvor højeste pension uden tillæg overføres til det ny systems pensionstype 2, som udløser indtil 31 .400 ansøgninger om særligt tillæg.

Udvalget er af den opfattelse, at en ren tillægssag, d.v.s. en ansøgning om særligt tillæg fra en, der allerede er pensionist, tidsmæssigt ikke vil være så belastende som en ansøgning, hvor der også skal tages stilling til pensionsspørgsmålet. Da de nævnte 31.400 sager netop vil være rene tillægssager, vil de ikke belaste i samme grad som et tilsvarende antal pensionsansøgninger.

Udvalget mener derfor, at behandlingen af de 31.400 ansøgninger om særligt tillæg kan afvikles inden for en overskuelig periode, hvis kommunerne og revaliderings- og pensionsnævnene efter ikrafttrædelsen af det ny system i en overgangsperiode forøges med nogle enkelte medarbejdere til netop dette formål.

På denne baggrund foreslår udvalget:

- at højeste pension uden tillæg overføres til det ny systems pensionstype 2
- at kommunerne og revaliderings- og pensionsnævnene midlertidigt forstærkes, således at disse sager kan blive afsluttet inden for et år efter det ny systems ikrafttrædelse.

Såfremt de pågældende går ned i samlet pension, ydes der et overgangsbeløb til kompensation af denne nedgang.

Højeste invalidepension med bistands- eller plejetillæg

a. Overførsel af disse pensioner til det ny systems pensionstype 3 giver merudgifter på ca. 57 mill.kr., hvoraf 21 mill.kr. skyldes førtidsbeløbet, mens resten skyldes den yderligere fremgang i pensionen til højeste invalidepensionister med bistandstillæg som følger af, at det særlige tillæg er større end bistandstillægget. Ligesom tidligere er forudsætningen et førtidsbeløb på 2.400 kr. årligt og et særligt tillæg på 20.124 kr. årligt.

Da pensionister med plejetillæg ved overførslen vil gå ned i pension, skal der til disse ydes overgangsbeløb, som giver overgangsudgifter. Overgangsudgifterne vil falde i takt med, at de pågældende forlader førtidspensionssystemet.

Løsningen giver ikke anledning til administrative konsekvenser og giver ingen overgangsperiode.

b. En videreførelse af pensionerne giver administrative konsekvenser i form af ansøgninger om pensionstype 3 fra de ca. 5.700 pensionister med højeste pension med bistandstillæg. Da de vil være berettiget hertil, bliver de udgiftsmæssige konsekvenser de samme som ved løsningen, der overfører pensionerne til pensionstype 3 i det ny system.

Som en konsekvens af udvalgets forslag til overgangsløsning for de foran behandlede pensionskategorier, kan videreførelsesløsningen afvises, fordi udvalget for alle andre kategorier har foreslået, at pensionerne overføres til det ny system, og det ville efter udvalgets opfattelse ikke være rimeligt, at lade højeste pension med plejetillæg være den eneste pension, der opretholdes til de pågældende forlader førtidspensionsområdet.

c. På denne baggrund foreslår udvalget:

- at højeste pension med bistands- eller plejetillæg overføres til det ny systems pensionstype 3.

Såfremt de pågældende derved går ned i samlet pension ydes overgangsbeløb til kompensation af nedgangen.

7• Konklusion vedrørende udvalgets forslag til overgangsløsninger

Udvalgets forslag til overgangsordninger for de løbende pensioner giver mærkbare administrative konsekvenser, idet der forventes udløsning af godt 39.000 sager, hvoraf 31 .400 vedrører tidligere pensionister med højeste invalidepension uden tillæg.

Revaliderings- og pensionsnævnene behandler årligt ca. 30.000 pensionssager, og udvalgets forslag giver således en midlertidig forøgelse af sagsantallet, der svarer til mere end et års normale antal. Denne udvidelse i sagsantallet kunne, som det er fremgået, begrænses med 31.400, såfremt man overførte samtlige pensionister med højeste pension uden tillæg til pensionstype 3. Dette har udvalget ikke villet foreslå på grund af de merudgifter, der er forbundet hermed.

Det er derfor nødvendigt, at der samtidig med indførelsen af det ny system bevilges midlertidige ressourcer til nævnene, som foreslået under behandlingen af overgangsproblemerne med højeste pension uden tillæg, således at disse sager kan behandles og afgøres inden for en kortere periode, f.eks. et år.

Udvalget skal endvidere henlede opmærksomheden på, at også kommunerne bliver belastede af udvidelsen i sagsantallet, idet selve sagsforberedelsen med indhentning af lægeerklæringer m.v. ligger i kommunernes social- og sundhedsforvaltninger. Man må derfor regne med, at kommunerne ligesom nævnene i en kortere periode må tilføres ressourcer i form af arbejdskraft.

Udvalgets forslag medfører, at der i forbindelse med igangsættelsen af det ny system ikke bliver nogen egentlig overgangsperiode i den forstand, at gældende pensioner løber parallelt med det ny systems.

Med det formål at gøre opmærksom på, at der efter overgangen til det ny system vil være virkninger, der rækker ind i perioden efter systemets ikrafttrædelse, er hver enkelt pensionskategoris overgangsproblemer belyst isoleret i dette afsnit. Der vil, som det er fremgået, være nogle pensionister, som vil søge om og få tilkendt en større pension end den, de ved overgangen til det ny system er overført til. De udgiftsmæssige virkninger heraf er antydet i de enkelte tilfælde.

Der er imidlertid så stor usikkerhed med hensyn til, hvor mange der vil være berettiget til skift af pensionstype, og hvor hurtigt efter ikrafttrædelsen af det ny system de i så fald vil indgive ansøgning, at det ikke har været

muligt at inddrage disse virkninger i de afsluttende udgiftsberegninger i kapitel 11 på anden måde, end at lade de antalsmæssige forhold indgå i de generelle betragtninger om udviklingen i antallet af førtidspensionister, der udgør en af basisforudsætningerne for beregningerne af det ny systems konsekvenser for de offentlige udgifter.

Udvalget har dog ment, at sandsynligheden for, at pensionisterne med højeste pension uden tillæg ret hurtigt efter ikrafttrædelsen vil ansøge om særligt tillæg, er så stor, at der med rimelighed kan tages hensyn hertil. Da udvalgets forudsætninger om størrelsen af kredsen af pensionister, der vil modtage særligt tillæg, fører til, at ca. 12.500 af den pågældende gruppe bliver berettiget til særligt tillæg, er dette den eneste af de efterfølgende virkninger, der direkte medtages som forudsætning i kapitel 11. Der regnes således med, at 12.500 pensionister ret hurtigt efter det ny systems ikrafttrædelse vil overgå fra pensionstype 2 til pensionstype 3.

8. Folkepension med bistands- eller plejetillæg

Ved afskaffelsen af bistands- og plejetillæg på førtidspensionsområdet og indførelse af særligt tillæg til afløsning heraf rejses samtidig spørgsmålet, om denne ændring også skal finde sted for de pensionister over 67 år, der får folkepension med bistands- eller plejetillæg, således at de ved det ny førtidspensionssystems ikrafttrædelse får særligt tillæg i stedet for et bistands- eller plejetillæg.

Udvalget har ikke drøftet spørgsmålet, da man mener at problemet ligger udenfor udvalgets kommissorium.

Gennemføres ordningen, bliver merudgifterne til folkepension 27 mill.kr., såfremt det særlige tillæg fastsættes til 20.124 kr.

C. Fastsættelse af overgangsbeløb

Som fremhævet i forrige afsnit vil dels antallet af pensionister, der ved overførslen til det ny systems pensionstyper skal have et overgangsbeløb og dels disse overgangsbeløbs størrelse være afhængig af, hvilke beløbsmæssige størrelser førtidsbeløbet og det særlige tillæg får i det ny system.

Udvalget foreslår, at overgangsbeløbene skal have en størrelse, der sikrer at de pågældende efter overførsel til det ny system ikke går ned i disponibel pension, og at overgangsbeløbene reguleres i samme takt som grundbeløbet.

Overgangsbeløbet falder bort, når de pågældende modtagere overgår til alderspension.

Udvalget henleder opmærksomheden på, at erhvervsudygtighedsbeløbet i et begrænset antal tilfælde kan været nedsat som følge af erstatning efter ulykkesforsikrings- eller arbejdsskadeforsikringsloven. Udvalget har ikke drøftet, hvordan overgangsbeløbet skal fastsættes i disse tilfælde.

III. Kvinder, der opfylder eller står kort foran at opfylde de generelle betingelser for automatisk pension

A. Enkepension uden dispensation

1 . Enker, der ville få pension efter enkepensions lovens § 1 , stk. 1 , nr. 1 , (ret til enkepension har: "en enke, der er fyldt 55 år, såfremt hun er blevet enke efter det fyldte 45. år"), men som på ikrafttrædelsesdatoen for det ny system ikke er fyldt 55 år, står i en ganske særlig situation, idet de opfylder den ene halvdel af betingelsen for pensionsret og har forventning om at komme til at opfylde den anden halvdel, når de bliver 55 år. Ved bortfald af enkepensionslovens bestemmelser kan der tænkes flere løsninger.

a. Tildeling af førtidspension (pensionstype 1) uden individuel bedømmelse, når disse enker fylder 55 år.

Denne løsning strider mod enhedssystemets tildelingskriterium, der er baseret på, at der skal være et varigt behov for forsørgelse, når der ikke foreligger en egentlig invaliditet.

b. Automatisk optagelse af sagen til individuel prøvelse ved det 55. år. Også denne løsning strider mod intentionerne i enhedssystemet, idet førtidspensionen gives efter indgivet ansøgning, hvilket forudsætter en aktiv handling af dem, der mener sig berettiget til førtidspension.

c. De pågældende skal på lige fod med andre førtidspensionsansøgere gennem en individuel prøvelse med henblik på, om de er berettiget til førtidspension.

Hermed tages i betragtning, at de pågældende kvinder på et hvilket som helst tidspunkt kan få behandlet en ansøgning om førtidspension, når det ny system er trådt i kraft.

På denne baggrund foreslår udvalget, at kvinder, der er blevet enke efter det 45. år, og som ville have fået enkepension efter enkepensionslovens § 1, stk. 1, nr. 1 , ikke efter det ny systems ikrafttrædelse automatisk har ret til pension.

Der er tale om ca. 1.400 enker årligt, og blandt disse enker vil der være en del, der modtager hjælp efter bistandsloven, idet de på grund af manglende erhvervserfaring og erhvervsmuligheder ikke kan få beskæftigelse. Denne gruppe vil for størstepartens vedkommende få førtidspension på social indikation i det ny system. Andre enker i denne gruppe, der har beskæftigelse, og som efter forslaget bliver afskåret fra retten til pension ved det 55. år, vil næppe opgive arbejdet og ansøge om førtidspension på grund af den store forskel på pensionsydelserne og en normal arbejdsindtægt.

Der vil derfor kun i ganske få tilfælde være tale om, at de pågældende i realiteten mister noget, som de ville have fået efter gældende lov.

2. Der vil være nogle enker, som opfylder begge halvdele af ovennævnte betingelse om adgang til enkepension uden dispensation, men som ved det ny systems ikrafttrædelse ikke har indgivet den formelle ansøgning om udbetaling af pensionen.

Den hyppigste årsag hertil er formentlig, at de har erhvervsmæssig beskæftigelse og derfor ikke er interesseret i pension, som eventuelt ville blive bortreguleret.

Udvalget foreslår, at de pågældende ikke kan få enkepension, der i så fald skulle overføres til det ny systems pensionstype 1 , og at der kun bliver adgang til pension efter det ny systems regler.

3. For enker, der efter gældende lov ville få pension efter § 1, stk. 1, nr. 2, (ret til enkepension har: "en kvinde, der bliver enke efter det fyldte 45. år, og som ved ægtefællens død havde forsørgelsespligt over for - og bidrag til forsørgelse af - 2 eller flere børn under 18 år, så længe hun har forsørgelsespligt over for - og bidraget til forsørgelse af - 1 barn under 18 år."), men som ved det ny systems ikrafttrædelse ikke har fået enkepension foreslår udvalget, at der for denne gruppe kun bliver adgang til pension efter det ny systems regler.

Der er tale om ca. 200 enker årligt, og det vil typisk være yngre kvinder over 45 år, som det under indtryk af den almindelige stigende erhvervsfrekvens for kvinder ikke vil være rimeligt at give pension, dels fordi alderen gør, at revalidering m.v. i de fleste tilfælde kan gennemføres, dels fordi pensionen vil have en tendens til at skabe forventning om en varig ydelse, som ikke forekommer rimelig, når børnene er flyttet fra hjemmet, eller når forsørgerpligten ved det sidste barns 18-års fødselsdag er ophørt.

En tidsbegrænset førtidspension kunne være en løsning, men denne mulighed indgår ikke i det ny førtidspensionssystem.

Sammenfattende konkluderer udvalget, at enkepensionslovens bestemmelser bør bortfalde med ikrafttrædelsen af det ny system, med følgende begrundelser: at ældre enker uden erhvervserfaring vil blive berettiget til førtidspension efter social indikation, at ældre enker med beskæftigelse i realiteten ikke mister noget, fordi de vil vælge en normal arbejdsindtægt frem for den lavere pensionsydelse, og at yngre enker med forsørgelsespligt over for børn er bedre hjulpne med anden offentlig støtte end en pensionsydelse.

B. Folkepension til 62-66 årige enlige kvinder

Enlige 62-66 årige kvinder, der ville få folkepension efter folkepensionsloven, kan opdeles i tre grupper.

Den ene gruppe består af kvinder, der har været gifte og er blevet enlige efter det 62. år, samt af kvinder, der har haft enkepension. Disse enligtblevne 62-66 årige kvinder, der ofte er uden erhvervserfaring, vil i de fleste tilfælde kunne få førtidspension efter social indikation.

Den anden gruppe består af enlige kvinder, der har haft arbejde det meste af livet, og som stadig forsørger sig selv, men som ønsker at benytte sig af den automatiske ret til folkepension. Hæves folkepensionsalderen til 67 år for enlige kvinder med ikrafttrædelsen af enhedssystemet, vil gruppen være ringere stillet end før, idet de fleste ikke vil være berettiget til førtidspension i det nye system.

Netop for denne gruppe må det antages, at efterlønsordningen spiller en afgørende rolle, da gruppen som helhed er erhvervsaktive, og typisk vil opfylde betingelserne for efterløn, som vil blive foretrukket på grund af ydelsens størrelse i forhold til folke- eller førtidspension. Problemet bliver således reduceret noget.

Den tredie gruppe omfatter erhvervsaktive kvinder, der ikke opfylder betingelserne for at få efterløn. Gruppen er formentlig ikke stor, og mange vil i forbindelse med arbejdsophør, være førtidspensionsberettigede i det ny system på social indikation.

For de erhvervsaktive enlige kvinder spiller det en rolle, at en del i tiltro til deres lovmæssige ret til pension, har tilrettelagt deres tilværelse således, at de kan overgå til folkepension, når de fylder 62 år, eller senere.

Indførelsen af efterlønnen vil i de kommende år sammen med kvinders stadig stigende erhvervsfrekvens medføre, at stadig færre enlige kvinder over 62 år vil benytte sig af pensionsretten, hvorfor presset på pensionsområdet vil blive lettet fra denne gruppes side.

Udvalget skal foreslå, at den automatiske ret til folkepension for enlige kvinder efter det 62. år ophæves med ikrafttrædelsen af det ny system. Under hensyntagen til, at forventningen om folkepension hos en stor del af den omtalte gruppes kvinder bør respekteres i så stor udstrækning som muligt, foreslås det dog, at enlige kvinder, der er fyldt 62 år på ikrafttrædelsesdatoen, bevarer retten og således vil kunne få det ny systems pensionstype 1 uden individuel prøvelse.

Forslaget medfører, at der bliver tale om en overgangsregel af 5 års varighed.

IV. Uafsluttede pensionssager m.v.

1. I revaliderings- og pensionsnævnene er der løbende omkring 12.000 pensionssager under behandling. Af disse sager er 21 pct. ansøgninger om førtidig folkepension og enkepension, og 2 pct. ansøgninger om invaliditetsydelse, mens resten, svarende til 77 pct., vedrører invalidepension, idet 58 pct. er ansøgninger om invalidepension fra personer, der ikke er invalidepensionister, 10 pct. er sager om forhøjelse af invalidepension, 4 pct. er bistands- og plejetillægssager og endelig 5 pct. er kontrolsager.

De 12.000 pensionssager er sager, der er videresendt til revaliderings- og pensionsnævnene, efter at kommunerne har foretaget det forberedende arbejde.

Antallet af uafsluttede sager bliver årlig opgjort pr. 31. december af sikringsstyrelsen i forbindelse med den årlige tildelingsstatistik på førtidspensionområdet.

Antallet af pensionssager under forberedelse i kommunerne bliver derimod ikke opgjort, men det må antages, at dette antal er af en størrelsesorden, der nogenlunde svarer til antallet af uafsluttede sager i revaliderings- og pensionsnævnene.

Der kan således forventes at være ca. 25.000 uafsluttede pensionssager ved det ny systems ikrafttrædelse.

2. Det er udvalgets opfattelse, at det må være en hovedregel, at uafsluttede sager skal færdigbehandles efter de regler, som var gældende, da ansøgningerne blev indgivet, således at sagsbehandlingstiden.i kommuner og nævn ikke får indflydelse på, hvilke regler der tildeles pension efter.

Herefter defineres en pensionssag som uafsluttet, hvis spørgsmålet om pension m.v. er rejst i kommunen, men afgørelse ikke truffet, inden det ny systems ikrafttrædelsesdato.

3. Udvalget foreslår følgende overgangsregler for uafsluttede pensionssager m.v.

a. Tilkendes der pension, udbetales denne efter gældende regler fra ansøgningens indgivelse til det ny systems ikrafttrædelsesdato, hvorefter pensionen konverteres til en pension i det ny system efter overgangsreglerne for løbende pension, jfr. afsnit II., og udbetales i overensstemmelse med de ny regler fra ikrafttrædelsesdatoen.

b. Hvis der gives afslag på pension efter gældende regler, men tilkendes pension efter de ny regler, udbetales pensionen fra det ny systems ikrafttræden.

c. Kvinder, der har indgivet formel ansøgning om enkepension uden dispensation inden det ny.system træder i kraft, men som først efter ikrafttrædelsesdatoen opfylder de objektive aldersbetingelser, har ikke adgang til enkepension. Eventuel pension gives efter det ny systems regler.

4. Den nuværende gennemsnitlige samlede sagsbehandlingstid er godt 10 måneder; heraf anvender kommunerne godt 5 måneder til sagsforberedelsen, og nævnene knap 5 måneder til sagernes afslutning.

Sagsbehandlingstiden varierer imidlertid temmelig meget, dels inden for den enkelte pensionskategori, dels mellem pensionskategorier og endelig nævnene imellem. En trediedel af sagerne har en samlet behandlingstid på 1 år og derover, mens 3 pct. er under behandling i mere end 2 år.

Udvalgets forslag til afvikling af uafsluttede pensionssager medfører således, at der i en vis tid efter det ny systems indførelse skal behandles pensionssager efter gældende love.

Der kan forudses en mindre stigning i antallet af uafsluttede sager op mod ikrafttrædelsen af det ny system, idet personer, der efter gældende regler kan få laveste invalidepension, men som efter de ny regler ikke alle kan regne med at være berettigede til førtidspension, jfr. kapitel 7, formentlig vil føle sig tilskyndet til at indgive pensionsansøgning inden indførelsen af det ny system.

Det vil dog ikke på længere sigt forøge sagspresset på nævnene, fordi tilgangen senere bliver tilsvarende mindre, således at effekten alene vil være et større antal sager, der skal behandles efter de gamle regler.

V. Løbende hustru- og ægteskabstillæg

A. Hustrutillæg

1. Den 1. januar 1979 var 38.500 pensionister berettigede til hustrutillæg, og heraf fik 15 pct. ikke udbetalt tillægget som følge af indtægtsreguleringen, mens 47 pct. eller godt 18.000 fik udbetalt det fulde tillæg, og 38 pct. eller 14.800 fik udbetalt nedsat hustrutillæg, jfr. tabel 3.9., kapitel 3.

Der var således ca. 32.800 løbende hustrutillæg i den forstand, at der blev udbetalt hustrutillæg enten med det fulde beløb eller med et nedsat beløb.

2. Udvalget foreslår indledningsvis, at der alene fastsættes egentlige overgangsregler for de hustrutillæg, der ved det ny systems ikrafttrædelse er

løbende i den nævnte betydning. Dette antal kan forventes at være af samme størrelsesorden som antallet den 1. januar 1979, nemlig omkring 33.000.

Forslaget medfører, at retten til hustrutillæg er bortfaldet samtidig med det ny systems indførelse, når hustrutillægget på dette tidspunkt ikke kom til udbetaling som følge af indtægtsregulering. Antallet af bortregulerede hustrutillæg forventes på grundlag af ovennævnte tal at blive af en størrelsesorden på omkring 6.000.

Denne konsekvens er i overensstemmelse med udvalgets begrundelse for afskaffelsen af hustrutillægsordningen samtidig med ikrafttrædelsen af det ny system, hvor der kan tilkendes førtidspension på social indikation også til yngre. De pågældende ægtepar har samlede indkomster på over 99.600 kr. årlig, som er det beløb, hvor hustrutillægget er bortreguleret. For pensionister med laveste invalidepension er beløbet dog 109.500 kr.

Udvalget mener endvidere, at forslaget skal have den virkning, at retten til hustrutillæg ikke genindtræder på et senere tidspunkt, uanset om ægteparrets samlede indtægter ville medføre, at hustrutillægget ville være kommet til udbetaling, såfremt hustrutillægsordningen stadig var gældende. Hermed henvises de pågældende til det ny systems førtidspensionsbestemmelser, hvis deres indtægter senere reduceres eller falder helt bort.

3. Med hensyn til de løbende hustrutillæg foreslår udvalget, at der i de tilfælde, hvor hustrutillægget ved det ny systems ikrafttrædelse udbetales med det fulde beløb, automatisk tildeles hustruen førtidspension i det ny system (pensionstype 1) samtidig med, at manden mister hustrutillægget.

Endvidere foreslår udvalget, at hustrutillægsordningen opretholdes for løbende hustrutillæg, der ikke udbetales med det fulde beløb ved det ny systems ikrafttrædelse. Disse hustrutillæg indtægtsreguleres efter gældende regler i en overgangsperiode, som bliver på 5 år svarende til, at hustrutillæg højst kan udbetales i 5 år, jfr. kapitel 2 om gældende ordninger.

Udvalget foreslår endelig, at hustrutillæg, der bortreguleres i overgangsperioden, følger samme regler som hustrutillæg, der allerede var bortreguleret ved det ny systems indførelse.

4. Den skitserede overgangsordning for løbende hustrutillæg er foreslået, dels ud fra et ønske om at begrænse de administrative konsekvenser i forbindelse med afviklingen dels under hensyn til, at hustrutillægget i realiteten er en slags førtidspension til hustruen i størsteparten af tilfældene. Der henvises i denne forbindelse til begrundelsen for hustrutillægsordningens indførelse og til udvalgets begrundelse for at afskaffe ordningen i kapitel 7.

5. Som nævnt, er der omkring 18.000 hustrutillæg, der udbetales med det fulde beløb, og efter udvalgets forslag vil det samme antal gifte kvinder automatisk få tildelt førtidspension i det ny system ved dettes ikrafttrædelse.

Der er her tale om ægtepar, som har samlede indtægter udover mandens pension på ikke over 21.400 kr. årligt (aftrapningen af hustrutillægget begynder ved denne indtægt). Det er indkomstforhold, der ikke i sig selv taler imod førtidspension efter det ny systems regler, og selv om det må antages, at en ubetydelig del af de pågældende uanset indtægtsforholdene ikke ville være berettiget til førtidspension i det ny system, mener udvalget, at der kan ses bort herfra.

Efter overførslen af hustrutillægget fra manden til førtidspension til hustruen er ægteparret samgifte pensionister. Pensionen til samgifte er den samme som pensionen til en mandlig pensionist, der modtager fuldt hustrutillæg, således at de samlede udgifter til pension før og efter konverteringen af hustrutillæggene forbliver nogenlunde de samme.

Derimod vil indførelsen af førtidsbeløbet give anledning til merudgifter på ca. 43 mill.kr., fordi hustruen ved overførslen til det ny systems pensionstype 1 udover grundbeløb og pensionstillæg også får førtidsbeløbet. Det skal fremhæves, at de anførte merudgifter kun er et regneeksempel, der ligesom tidligere i dette kapitel forudsætter førtidsbeløbet fastsat til 2.400 kr. årligt.

Hvis man i stedet vælger at lade de omtalte hustrutillæg følge den overgangsordning, der er foreslået for løbende, men nedsatte hustrutillæg, bliver de administrative konsekvenser omkring 18.000 førtidspensionsansøgninger fra hustruer, hvis mænd får udbetalt det fulde hustrutillæg ved det ny systems start.

Det er allerede nævnt, at hovedparten af hustruerne antagelig vil opfylde betingelserne for førtidspension i det ny system. Da der ydermere opnås en økonomisk forbedring, nemlig gennem førtidsbeløbet, hvis hustruen får tilkendt pension, og da der ikke er noget at tabe ved et afslag på pension til hustruen, er det givet, at der udløses det fulde antal pensionsansøgninger fra den pågældende gruppe.

Merudgifterne ved dette alternativ bliver af omtrent samme størrelse som før, fordi hovedparten får tilkendt førtidspension.

6. Der vil også fra den gruppe, der modtager nedsat hustrutillæg ved det ny systems indførelse, i et vist omfang komme ansøgninger om førtidspension efter systemets ikrafttrædelse.

Det er ikke muligt med sikkerhed at skønne over, hvor mange der vil indgive pensionsansøgning og få pension tildelt, bl.a. fordi det har betydning, hvem af ægtefællerne der har indtægten. Er det f.eks. hustruen, der gennem deltidsarbejde bidrager til familiens forsørgelse, er det tvivlsomt, om hun er berettiget til førtidspension alene på social indikation.

Udvalget har derfor anset det for rigtigst, at denne gruppe pensionisthustruer først bør få ret til pension, efter at revaliderings- og pensionsnævnet har vurderet behovet på grundlag af en ansøgning.

Hustrutillægget er ved en indtægt på knap 61.000 kr. reduceret til halvdelen, og det maximale antal førtidspensionsansøgninger kan derfor på grundlag af pensionsstatistikken sættes til ca. 5.500, fordi ægtepar med større indtægter normalt ikke har behov for offentlig forsørgelse. Da det ikke er muligt at skønne over, hvor mange af de 5.500, der vil få tilkendt førtidspension, kan der ikke opgives sikre tal for merudgifterne udover, at de formentlig vil være af et beskedent omfang.

7. Hustrutillægget til pensionister med laveste invalidepension er ca. 13 pct. større end hustrutillægget til andre pensionister.

Som en konsekvens af, at laveste invalidepension foreslås overført til det ny systems pensionstype 1 , hvorved denne gruppe pensionister får en betydelig større pension, foreslår udvalget, at dette specielle hustrutillæg afskaffes samtidig med det ny systems indførelse og erstattes af det almindelige hustrutillæg, som derefter afvikles i overensstemmelse med de foran anførte forslag.

De administrative og udgiftsmæssige konsekvenser heraf er overskuelige, idet der pr. 1. januar 1979 var 120 pensionister med laveste pension, som var berettiget til hustrutillæg. Heraf modtog 34 det fulde beløb, 79 fik udbetalt nedsat hustrutillæg, og for 7 var tillægget bortreguleret.

8. Herefter kan udvalgets forslag til afvikling af hustrutillægsordningen resumeres således:

a. Hustrutillæg, der ved det ny systems ikrafttrædelse udbetales med det fulde beløb, ændres til førtidspension (pensionstype 1) til hustruen.
b. Hustrutillægsordningen opretholdes for de hustrutillæg, der udbetales med et nedsat beløb i en 5-årig periode.
c. Retten til hustrutillæg bortfalder, såfremt hustrutillægget er bortreguleret ved det ny systems indførelse, eller hvis hustrutillægget bortreguleres helt i den 5-årige overgangsperiode, jfr. pkt. b.
d. Det særlige hustrutillæg til pensionister med laveste pension afskaffes og erstattes af det almindelige hustrutillæg, der herefter afvikles efter reglerne i punkterne a-c. Disse pensionister stilles således som almindelige førtidspensionister.

B. Ægteskabstillæg

1 . Den 1 . januar 1979 var 71.800 pensionister berettiget til ægteskabstillæg. Heraf fik 70 pct. eller 50.500 ikke udbetalt tillægget som følge af indtægtsreguleringen, 5 pct. fik udbetalt nedsat ægteskabstillæg, og knap en fjerdedel fik udbetalt tillægget med det fulde beløb, jfr. tabel 3.10. i kapitel 3.

Der var således 21 .300 løbende ægteskabstillæg i samme betydning som i forrige afsnit om hustrutillæg.

2. I overensstemmelse med den i kapitel 7 anførte begrundelse for afskaffelse af ægteskabstillægsordningen foreslår udvalget, at retten til ægteskabstillæg for pensionister under 67 år bortfalder samtidig med det ny systems ikrafttrædelse.

Det betyder, at der efter det ny systems ikrafttrædelse ikke mere vil blive udbetalt ægteskabstillæg til førtidspensionister.

3. De pågældende pensionister vil hermed gå ned i pension med et beløb svarende til det aktuelle ægteskabstillæg på ikrafttrædelsestidspunktet. Denne nedgang vil - afhængig af førtidsbeløbets størrelse - blive modsvaret

af førtidsbeløbet, idet løbende pensioner ifølge udvalgets forslag til overgangsregler overføres til en af det ny systems tre pensionstyper, der alle bl.a. omfatter førtidsbeløbet.

I den forbindelse vil udvalget pege på, at en fastsættelse af førtidsbeløbet til en størrelse, der er den samme som ægteskabstillægget vil sikre, at pensionister med ægteskabstillæg vil modtage mindst samme beløbsmæssige pensionsydelse før og efter det ny systems indførelse.

For pensionister, der modtager det fulde ægteskabstillæg, vil den samlede pensionsydelse således være uændret, mens pensionister, der modtager nedsat ægteskabstillæg vil få en fremgang i pensionsydelse, fordi førtidsbeløbet ikke indtægtsreguleres, men bortfalder, når grundbeløbet er bortreguleret.

Pensionister, der som følge af indtægtsreguleringen ikke får udbetalt ægteskabstillæg, vil få en pensionsydelsesfremgang svarende til størrelsen af førtidsbeløbet, forudsat at deres grundbeløb ikke er bortreguleret.

4. Udvalget har som nævnt foreslået, at ægteskabstillægsordningen afskaffes, og har ovenfor anført, hvorledes dette kan gennemføres på førtidspensionsområdet.

Udvalget mener, det ligger uden for dets kommissorium at foreslå samme løsning gennemført for folkepensionister over 67 år. Man skal i den forbindelse pege på, at folkepensionisterne ved bortfald af ægteskabstillægget ikke som førtidspensionisterne helt eller delvis får kompensation herfor gennem førtidsbeløbet.

Såfremt det vedtages at afskaffe ægteskabstillægsordningen samtidig med indførelsen af det ny førtidspensionssystem og i en overgangsperiode at lade løbende ægteskabstillæg fortsætte, indtil retten hertil bortfalder, må konsekvensen være, at der efter ikrafttrædelsen af det ny system ikke gives nye ægteskabstillæg.

Da der ikke er nogen nedre aldersgrænse for den ægtefælle, som ikke er pensionist - bortset fra ægteskabslovens - bliver afviklingsperioden længere end afviklingsperioden på 5 år for hustrutillægsordningen.

5. Afskaffelsen af ægteskabstillægsordningen giver en besparelse på længere sigt på ca. 55 mill.kr. De administrative konsekvenser i form af førtidspensionsansøgninger fra ægtefællen til de pensionister, der mister ægteskabstillægget, er det vanskeligt at skønne over.

Det kan forventes, at mange ægtefæller til pensionister, der ved det ny systems indførelse modtager et ureguleret ægteskabstillæg, vil ansøge om førtidspension, hvilket kan medføre indtil ca. 17.500 ansøgninger.

Da disse personer typisk er yngre (pensionsstatistikken giver ikke oplysning om aldersfordelingen) vil en stor del af dem næppe være berettiget til førtidspension i det ny system, såfremt der ikke foreligger invaliditet. En vis del vil dog få tilkendt pension. For hver 2000, der får pension, vil der komme merudgifter på ca. 55 mill.kr. til pension, således at afskaffelsen af ægteskabstillægsordningen næppe på længere sigt vil være en besparelse, forudsat at udvalgets forslag til førtidspensionssystern gennemføres.

VI. Invaliditetsydelsesmodtagere med bistands- eller plejetillæg

1. Der var den 1. januar 1979 5.228 invaliditetsydelsesmodtagere. Heraf modtog 607 bistandstillæg og 43 plejetillæg.

Udvalget foreslår, at både bistandstillæg og plejetillæg til invaliditetsydelsesmodtagere ved det ny systems ikrafttrædelse konverteres til særligt tillæg. I tilfælde af at det særlige tillæg fastsættes til et beløb, der er mindre end plejetillægget, skal invaliditetsydelsesmodtagere med plejetillæg udover særligt tillæg have et overgangsbeløb til kompensation for nedgangen i samlet ydelse. Overgangsbeløbet udgør forskellen mellem plejetillægget og det særlige tillæg.

2. Merudgifterne til invaliditetsydelse bliver godt 6 mill.kr. årligt, såfremt det særlige tillæg fastsættes til et beløb svarende til plejetillægget som foreslået af udvalget.

3. Der må i indkøringsfasen for det ny system forventes administrative konsekvenser i form af ansøgninger om særligt tillæg fra de invaliditetsydelsesmodtagere, der ikke oppebar tillæg til ydelsen. Det skyldes, at tildelingen af særligt tillæg er lempeligere end den nuværende tildeling af bistandstillæg.

Son følge af denne lempelse vil der i det ny førtidspensionssystem være et større antal pensionister, der vil få tilkendt særligt tillæg, end der tidligere var pensionister med bistands- og plejetillæg. Udvalget regner som anført tidligere med en udvidelse fra ca. 10.000 til godt det dobbelte. Der kan imidlertid ikke forventes en tilsvarende forøgelse af antallet af invaliditetsydelsesmodtagere med tillæg til ydelsen. Grunden hertil er, at invaliditetsydelsesmodtagere som følge af, at de på trods af invaliditet er i stand til at have normalt erhvervsarbejde, ikke sædvanligt kan anses for at have en funktionsevnenedsættelse, der begrænser deres daglige aktiviteter i og uden for hjemmet stærkt, og dette er en nødvendig betingelse for tilkendelse af særligt tillæg.

I kapitel 9 om ydelse til ikke-pensionister forudsættes det, at antallet af invaliditetsydelsesmodtagere med tillæg bliver det samme før og efter det ny systems indførelse.

I indkøringsfasen vil en del naturligvis blive fristet til at søge om særligt tillæg, dels under indtryk af den lempeligere tildeling af tillæg, dels på grund af, at de intet økonomisk risikerer derved.

4. Der kan derfor på kortere sigt forventes administrative konsekvenser, som dog nok vil være af begrænset omfang, mens der på længere sigt ikke vil blive flere sager om særligt tillæg end svarende til antallet af ansøgninger om bistands- eller plejetillæg i dag, når det bliver almindelig kendt, at den nævnte lempeligere tildeling af tillæg ikke får nogen betydning i relation til invaliditetsydelsesmodtagere.

5. Udvalgets forslag medfører ingen overgangsperiode.

KAPITEL 11

UDGIFTSBEREGNINGER M.V.

I. Indledning

Indførelsen af førtidsbeløbet, der gives som kompensation for manglende erhvervsindtægt i en yngre alder, medfører en forhøjelse af førtidspensionsniveauet.

Afskaffelsen af erhvervsudygtighedsbeløbet og indførelse af det særlige tillæg til afløsning af bistands- og plejetillæggene medfører, at personer, der får tilkendt pension efter det ny systems regler, ikke vil få samme pensionsmæssige ydelser, som de ville få efter gældende regler. Nogle vil få mere og andre mindre.

Pensionister, der har pension ved ikrafttrædelsen af det ny system, og som ville gå ned i pensionsydelse, bliver kompenseret ved overgangsbeløb, jfr. kapitel 10 om overgangsregler. De pågældende fortsætter altså med samme beløbsmæssige ydelser, indtil de forlader førtidspensionssystemet.

Indførelsen af det ny system giver i sig selv anledning til merudgifter. For eksempel vil ophævelsen af laveste invalidepension og indførelsen af ens invaliditetsbeløb til enlige og samgifte pensionister forøge udgifterne til førtidspension. De nævnte overgangsbeløb vil i en længere årrække give overgangsudgifter, som vil forsvinde i takt med at modtagerne af overgangsbeløb forlader førtidspensionssystemet.

Det samlede udgiftsniveau vedrørende pension m.v. til pensionister under 67 år bliver således påvirket af mindreudgifter og af merudgifter.

Indførelsen af det ny førtidspensionssystem har endvidere en række afledede økonomiske virkninger på andre lovområder.

Udgifterne til folkepension til over 67 årige bliver påvirket af indførelsen af det særlige tillæg, fordi førtidspensionisterne tager dette tillæg med over i alderspensionen.

Udvidelsen af kredsen af personer, der kan få førtidspension, har betydning for udgifter til ydelser efter bistandsloven. Eksempelvis forudsættes det, at nogle af dem, der modtager hjælp efter bistandslovens § 43, vil være berettigede til førtidspension i det ny system. I dette tilfælde vil merudgiften til pensionssydeiser delvis modsvares af besparelser på bistandslovsudgifter. Da staten yder 50 pct. refusion til bistandslovsydelser, vil en del af besparelsen falde i kommunerne.

Skatteprovenuet bliver ligeledes påvirket.

For at besvare spørgsmålet, hvor meget det koster at indføre det ny system, er det hensigtsmæssigt at dele svaret i to.

For det første ved at belyse hvilke virkninger systemets indførelse både på kort sigt og længere sigt vil få på bruttoudgifterne til førtidspension, der som det vil fremgå senere, vil være afhængig af, hvilke beløbsmæssige størrelser førtidsbeløbet og det særlige tillæg bliver fastsat til.

For det andet ved at opgøre den totale virkning på de samlede offentlige udgifter, idet der her foruden ændringerne i bruttopensionsudgifterne medtages dels besparelser og merudgifter på andre lovområder og dels ændringerne i skatteprovenuet.

Også i denne henseende er de udgiftsmæssige konsekvenser afhængig af hvilke beløbsmæssige størrelser førtidsbeløbet og det særlige tillæg får. Antallet af førtidspensionister og deres fordeling på pensionstyper, dels ved indførelsen og dels på lidt længere sigt har ligeledes en væsentlig betydning for de udgiftsmæssige konsekvenser.

I samtlige beregninger er det forudsat, at invaliditetsbeløbet uændret fastsættes til 10.080 kr., jfr. kapitel 8.

Da det af hensyn til beregningerne af de udgiftsmæssige konsekvenser er nødvendigt at opstille forudsætninger om antallet af førtidspensionister i det ny system, opgøres i afsnit II antallet af førtidspensionister umiddelbart før og efter indførelsen af det ny førtidspensionssystem.

I afsnit III vurderes herefter udviklingen i antallet af førtidspensionister, og der opstilles til sidst i afsnittet beregningsmæssige forudsætninger vedrørende antallet af førtidspensionister og deres fordeling på pensionstyperne 1 , 2 og 3.

I afsnit IV anvendes disse talmæssige forudsætninger til belysningen af konsekvenserne for bruttoudgifterne til pensionister under 67 år med henblik på at finde et grundlag, hvorpå fastsættelsen af størrelsen af førtidsbeløbet kan baseres.

I afsnit V belyses udgiftsmæssige virkninger på andre lovområder.

I afsnit VI sammendrages, i det omfang det er muligt, de totale virkninger på de samlede offentlige udgifter af førtidspensionssystemets indførelse.

Endelig skal det fremhæves, at alle beregninger i det følgende er angivet i januar 1979-niveau, d.v.s. i pristal 130, og at beløbsangivelserne af tekniske årsager er uafrundede og anført i hele mill.kr.

II. Antallet af førtidspensionister ved indførelsen af det ny system

Antallet af førtidspensionister i førtidspensionssystemets tre pensionstyper kan opgøres til at ville blive knap 230.000 ved indførelsen af systemet, hvilket altså vil udgøre det samlede antal af personer under 67 år, som modtager offentlige førtidspensionsydelser. Hertil kommer endvidere knap 5.300 modtagere af invaliditetsydelse, der ikke har pensioniststatus.

Det nævnte antal på 230.000 personer er større end antallet af pensionister under 67 år efter gældende regler. Forøgelsen på ca. 18.000 skyldes overgangsreglen vedrørende hustrutillægsordningen, hvor hustruer, hvis ægtefælle ved ikrafttrædelsen af det ny system modtager fuldt hustrutillæg, tildeles deres egen førtidspension.

På grundlag af de foreslåede overgangsregler i kapitel 10 kan antallet af førtidspensionister i det ny system umiddelbart efter ikrafttrædelsen opgøres som følger, idet antallet af pensionister pr. 1. januar 1979 er lagt til grund. Pensionister på plejehjem er ikke medtaget.

Førtidspensionister med grundbeløb, pensionstillæg og førtidsbeløb

- Invalidepensionister med laveste pension	15.051
- Førtidige folkepensionister	17.630
- Enkepensionister	16.506
Enlige 62–66 årige kvinder med folkepension	30.248
Kvinder, hvis ægtefælle modtog fuldt hustrutillæg	18.050
Pensionister med pensionstype 1 ialt	97.485

Førtidspension med grundbeløb, pensionstillæg, førtidsbeløb og invaliditetsbeløb

- Invalidepensionister med mellemste pension uden tillæg	90.799
- Invalidepensionister med højeste pension uden tillæg	31.439
Pensionister med pensionstype 2 ialt	122.238

Førtidspension med grundbeløb, pensionstillæg, førtidsbeløb, invaliditetsbeløb og særligt tillag

Invalidepensionister med højeste pension med bistandstillæg .	5.681
- Invalidepensionister med højeste pension med plejetillæg	3.128
Invalidepensionister med mellemste pension med bistandstillæg	826
Invalidepensionister med mellemste pension med plejetillæg ..	283
Pensionister med pensionstype 3 ialt	9.918

Tabel 11.1 Antallet af førtidspensionister umiddelbart efter ikrafttrædelsen af det ny førtidspensionssystem. (Afrundede tal).

	Antal	Procent
Pensionister med pensionstype 1	97.500	42,5
Pensionister med pensionstype 2	122.200	53,2
Pensionister med pensionstype 3	9.900	4,3
Antal førtidspensionister ialt	229.600	100,0

III. Udviklingen i antallet af førtidspensionister

A. Indledning

Det forventede antal førtidspensionister umiddelbart efter indførelsen er som nævnt knap 230.000. Dette antal og fordelingen på pensionstyper vil ændre sig i løbet af de efterfølgende år. For det første fordi tildelingskriterierne i det nye system hverken ville have givet helt samme fordeling eller samme totale antal, som overgangsreglerne, hvis samtlige 230.000 havde været gennem individuel pensionsbedømmelse efter det ny systems regler. For det andet er der en række forhold, som enten indicerer en større eller en mindre tilgang til førtidspensionssystemet i forhold til tidligere som for eksempel den udvidelse af førtidspensionistkredsen, der ligger i det ny systems sociale kriterium, hvorefter der kan tillægges førtidspension på social indikation uden aldersbetingelser.

Der vil formentlig gå nogle år inden antallet af førtidspensionister og deres fordeling efter pensionstype har fundet et leje, der er uafhængigt af overgangssituationen.

I det følgende gennemgås de vigtigste årsager til ændringer, dels i det totale antal førtidspensionister og dels i fordelingen på pensionstyper, set i forhold til de forventede 230.000 førtidspensionister ved systemets ikrafttrædelse.

B. Efterlønsordningen

Efterlønsordningen vil have en ikke uvæsentlig begrænsende effekt på antallet af ansøgninger om førtidspension fra personer, der nærmer sig 60-års alderen, og fra personer som har passeret denne alder. Denne effekt vil være den samme, hvad enten de nuværende pensionsordninger bevares eller udvalgets forslag til et ny førtidspensionssystem gennemføres. Den foreliggende statistik giver ikke på nuværende tidspunkt mulighed for at vurdere den omtalte effekt antalsmæssigt.

Det vil være rimeligt at antage, at efterlønseffekten vil være størst for tilgangen af personer, der ansøger om førtidspension uden invaliditetsbeløb, pensionstype 1 , og mindre på de to andre førtidspension typer, hvor der skal foreligge invaliditet. Tilstedeværelsen af fysisk eller psykisk invaliditet indicerer, at de pågældende som hovedregel ikke står til rådighed for arbejdsmarkedet og derfor ikke vil være berettiget til efterløn.

Personer, der modtager efterløn, kan eventuelt som følge af ulykke eller sygdom blive berettigede til pensionstype 3. De vil derfor med fordel kunne skifte fra efterløn til pension, hvor det særlige tillæg bevares efter det 67. år. Dette skyldes, at de samlede udbetalte offentlige ydelser set over en længere årrække til en person med pensionstype 3 og alderspension med særligt tillæg vil være større end efterløn og alderspension uden særligt tillæg til samme person.

Sammenfattende finder udvalget, at efterlønsordningen totalt set vil have virkning i nedadgående retning på antallet af førtidspensionister og en vis virkning på fordelingen mellem pensionstyperne, således at den andel, der får udbetalt pensionstype 1, vil være faldende.

C. Ophævelse af 60 års-grænsen i invalidepensionsloven

Efter invalidepensionsloven kan invalidepension hverken tilkendes, frakendes eller ændres til en højere pension efter det 60. år. Dog kan mellemste invalidepension tilkendes, såfremt den pågældende opfylder betingelserne for højeste pension.

Denne regel har medført, at personer over 60 år, der opfylder betingelserne for mellemste invalidepension bortset fra aldersbetingelsen, ikke kan få invalidepension, men i stedet tilkendes førtidig folkepension.

Ved enhedssystemets ikrafttrædelse konverteres førtidige folkepensioner til det ny systems pensionstype 1 , og da systemet ikke indeholder en aldersgrænse svarende til invalidepensionslovens, kan det forventes, at den ovennævnte gruppe vil ansøge om enten pensionstype 2 eller pensionstype 3. Mange vil være berettigede hertil og vil få en højere pension tilkendt.

Dette vil såvel på kort og lang sigt betyde, at antallet af personer med pensionstype 2 og i mindre grad pensionstype 3 vil blive forøget, mens antallet af personer med pensionstype 1 falder tilsvarende.

D. Ophævelsen af hustru- og ægteskabstillægsordningerne

Der kan forventes førtidspensionsansøgninger fra kvinder, gift med pensionister, der ville have fået hustrutillæg, hvis hustrutillægsordningen ikke var blevet ophævet, samt fra kvinder, der ved indførelsen af det ny system var gift, og hvor ægtefællen modtog et nedsat hustrutillæg. Udover at hustruen

principielt kan ønske en selvstændig pension, kan også reglerne for indtægtsregulering fremme dette, idet hustruens eget grundbeløb alene reguleres efter hendes indtægt, mens hustrutillægget reguleres efter begge ægtefællers indtægt.

Ophævelsen af ægteskabstillægsordningen giver formentlig ikke anledning til pensionstilkendelser i samme omfang. Der må især forventes pensionsansøgninger fra personer gift med pensionister, der modtager ægteskabstillæg, og hvor ægteparret derudover modtager supplerende hjælp efter bistandsloven.

Sammenfattende skønner udvalget, at ophævelsen af hustru- og ægteskabstillægsordningerne vil medføre en stigning i det samlede antal førtidspensionister, og at denne stigning hovedsageligt vil forøge antallet af førtidspensionister med pensionstype 1.

E. Ophævelsen af laveste invalidepension

Efter gældende regler er personer, hvis erhvervsevne på grund af invaliditet er nedsat med over halvdelen, men med mindre end 2/3, berettiget til laveste invalidepension uanset deres økonomiske og sociale forhold iøvrigt.

Nedsættelse af erhvervsevnen i det nævnte omfang berettiger ikke i sig selv til pension i det ny system, hvor betingelsen for pension alene på grund af invaliditet er, at erhvervsevnen er nedsat med mindst 2/3 (svarende til gældende betingelse for mellemste invalidepension).

Er erhvervsevnen ikke nedsat med mindst 2/3 på grund af invaliditet, baseres pensionsberettigelsen på en samlet vurdering af den pågældendes sociale situation, hvor bl.a. egne og eventuel ægtefælles indtægter er af betydning for vurderingen af, om der foreligger et varigt behov for offentlig forsørgelse.

Der er altså i forhold til tidligere tale om en skærpet bedømmelse af førtidspensionsberettigelsen for denne gruppe af førtidspensionsansøgere. Generelt fordi kravet til graden af invaliditet er større, og fordi egne indtægter tages i betragtning. Specielt fordi forsørgerpligten i modsætning til invalidepensionsloven får betydning bl.a. ved, at ægtefællens indkomst skal inddrages ved bedømmelsen.

Dette medfører, at en del af dem, der opfylder gældende lovs betingelser for laveste invalidepension, men ikke for mellemste invalidepension, ikke vil være berettigede til førtidspension i det ny system, fordi egne og en eventuel ægtefælles indtægter vil indgå i den samlede vurdering.

Ved det ny systems indførelse overføres pensionister med laveste invalidepension til systemets pensionstype 1 , og en del af disse ville altså ikke være berettigede hertil efter de ny regler.

På længere sigt må det derfor efter udvalgets opfattelse antages, at ophævelsen af den laveste invalidepension vil medføre et fald i tilgangen af førtidspensionister, og at denne mindre tilgang fortrinsvis vil påvirke andelen af pensionister med pensionstype 1 .

F. Den ændrede invaliditetsbedømmelse for gifte kvinder

Efter gældende lov bliver en gift kvinde uden selverhverv eller med supplerende selverhverv bedømt efter den særlige husmoderregel, d.v.s at erhvervsevnebedømmelsen baseres på hendes evne til at udføre arbejdet i hjemmet.

Efter det ny systems regler vil enhver ansøger blive bedømt som værende i erhverv, og det må derfor antages, at den herved ændrede husmoderbedømmelse vil betyde tilgang til gruppen med førtidspension med invaliditetsbeløb, pensionstype 2. En del af denne tilgang kommer dog fra gruppen, der i dag ville få laveste invalidepension, og tilgangen til det ny systems pensionstype 2 modsvares derfor delvis af fald i tilgangen til pensionstype 1 .

G. Enlige 62-66 årige kvinder

Over en 5-årig periode afvikles denne gruppes særlige ret til indtægtsbestemt folkepension, som efter overgangsreglerne konverteres til det ny systems pensionstype 1 .

Den stadig stigende erhvervsfrekvens for kvinder vil medføre, at et større antal enlige kvinder end tidligere vil få mulighed for at gå på efterløn. Endvidere vil det forhold, at enlige kvinder over 62 år efter de ny regler ikke længere har automatisk ret til pension, bevirke, at tilgangen til pensionssystemet reduceres. Hovedårsagen hertil er, at der kan forekomme arbejdsindtægt, som kan udelukke førtidspension i det ny system, mens denne arbejdsindtægt på den anden side ikke er så stor, at den nuværende pension bortfalder ved indtægtsregulering.

Det vil på længere sigt medføre, at presset på førtidspensionsområdet vil blive lettet fra denne gruppes side. Mindretilgangen vil især formindske andelen af pensionister med pensionstype 1.

H. Udvidelsen af personkredsen

Udvidelsen i forhold til tidligere af den personkreds, som kan få førtidspension, vil have betydning dels for antallet af førtidspensionsansøgninger og dels for fordelingen af pensionstyperne.

Her tænkes især på nogle af de personer, som modtager varig hjælp efter bistandslovens § 43, og som i fremtiden vil kunne få førtidspension på social indikation.

Endvidere vil et mindre antal personer efter det ny systems sociale kriterium på grund af ganske særlige personlige sociale omstændigheder kunne få førtidspension med invaliditetsbeløb, uden at der foreligger egentlig fysisk eller psykisk invaliditet.

I• Det renere tildelingskriterium

Efter gældende lov kan der ikke tilkendes invalidepension alene på et socialt grundlag, og de øvrige førtidspensioner er betinget af bestemte alderskriterier, således at invalidepension er eneste pensionsmulighed for yngre. Som nævnt i kapitel 7, må det antages, at dette kriterium tilskynder til, at den lægelige vurdering til mellemste invalidepension udstrækkes temmelig langt for yngre personer, hvis samlede situation indicerer pension.

I det ny system er der mulighed for at tildele pension på helt eller overvejende socialt grundlag, hvilket må antages at medføre en forskydning af antallet af pensionister fra pensionstype 2 til pensionstype 1.

J. Overgangsordningen for pensionister med højeste invalidepension uden tillæg

I gennemgangen af det ny systems ydelser i kapitel 8, er det anført, at udvalget regner med, at der i fremtiden vil være ca. det dobbelte antal modtagere af særligt tillæg i forhold til det antal, der i dag modtager bistands- og plejetillæg, hvilket vil sige omkring 20.-25.000 modtagere af førtidspension incl. særligt tillæg. Udvidelsen vil fortrinsvis være personer, der efter gældende regler ville få højeste invalidepension.

Udvalget har foreslået, at pensionister, der ved det ny systems ikrafttræden har pension med bistands- eller plejetillæg, overføres til pensionstype 3, og at højeste invalidepension uden tillæg konverteres til pensionstype 2.

Dette betyder, at fordelingen mellem pensionister med pensionstype 2 og pensionstype 3 umiddelbart efter det ny systems ikrafttrædelse ikke er den, som udvalget på længere sigt forventer. Som det fremgår af kapitel 10, forventes det, at pensionister med højeste invalidepension uden tillæg hurtigt vil søge om særligt tillæg, således at resultatet, formentlig allerede i løbet af det første år efter det ny systems ikrafttrædelse, bliver en forøgelse af antallet med pensionstype 3 og et tilsvarende fald blandt pensionister med pensionstype 2. Overflytningen forventes som nævnt at skulle foretages for ca. 12.500 pensionister.

K. Konklusion og beregningsmæssige forudsætninger

Det er ikke muligt med sikkerhed at kvantificere de ovenfor beskrevne udviklingstendenser, således at der kan opstille sikre skøn over udviklingen i det samlede antal førtidspensionister og fordelingen på pensionstyper de første år efter indførelsen af det ny system.

Af hensyn til konsekvenserne for de samlede offentlige udgifter, der skal belyses senere, er det imidlertid nødvendigt at have beregningsforudsætninger, både med hensyn til det totale antal førtidspensionister og med hensyn til fordelingen på pensionstyper.

Det forudsættes derfor, at mertilgangen og mindretilgangen til det ny system efter indførelsen er lige store, således at det totale antal førtidspensionister på 230.000 ved indførelsen ikke ændres de første år.

Ligeledes forudsættes det, at pensionstype 1's relative andel af det samlede antal førtidspensionister forbliver 43 pct., jfr. tabel 11.1 i afsnit II, selvom de beskrevne tendenser, der som nævnt ikke kan kvantificeres, tyder på at gruppen med pensionstype 1 med tiden vil falde relativt.

Til brug for beregningerne af de udgiftsmæssige konsekvenser ved det ny systems indførelse forudsættes det, at antallet af førtidspensionister og fordelingen på pensionstyper ved indførelsen og i de nærmeste år herefter bliver som anført i tabel 11.2. nedenfor.

Tabel 11.2 Antallet af førtidspensionister i det ny system (afrundede tal),

	Ved ikrafttrædelse[1]		Efter tilpasning	
	Antal	Pet.	Antal	Pet.
Pensionister med pensionstype 1	97.500	42,5	97.500	42,5
Pensionister med pensionstype 2	122.,200	53,2	109.700[2j]	47,8
Pensionister med pensionstype 3	9.,900	4,3	22.400[2j]	9,7
Antal førtidspensionister ialt	229.600	100,0	229.600	100,0

1) Som tabel 11.1. 2) Jfr. punkt J.

IV. Bruttoudgifter til førtidspension

A. Ændring i personkredsen

1. Ophævelse af laveste invalidepension

Ved overgangen til førtidspensionssystemet konverteres laveste invalidepension til det ny systems pensionstype 1 . Herved opnår gruppen principielt en større pensionsydelse, idet de i stedet for halvt grundbeløb og halvt invaliditetsbeløb vil få udbetalt helt grundbeløb, førtidsbeløb og pensionstillæg.

Merudgifterne til denne forøgelse i pensionsydelse kan beregnes til ca. 115 mill.kr. excl. udgifterne til førtidsbeløbet, som ikke er medtaget, fordi dette behandles særskilt i punkt B.

Forøgelsen af udgifterne til førtidspension vil være varig, idet hovedparten af dem, der efter gældende ordning ville få laveste invalidepension, vil få tilkendt pension efter de ny regler, jfr. afsnit III, pkt. E., hvor det dog anføres, at det pågældende antal nok vil falde en smule, et fald der imidlertid ikke kan kvantificeres.

Selve ophævelsen af laveste invalidepension medfører således, at førtidspensionsudgifterne på kort sigt som følge af overgangsreglerne forøges med 115 mill.kr., og at denne udgiftsforøgelse stort set er varig.

2. Forhøjelse af nedre aldersgrænse fra 15 til 18 år

Udvalgets forslag om, at det ny førtidspensionssystem skal omfatte personer i alderen 18-66 år, medfører, at 15-17 arige, der efter gældende regler

ville få invalidepension, i fremtiden bliver henvist til ydelser efter bistandsloven, jfr. kapitel 7, afsnittet om aldersbetingelser.

Der er i dag ca. 800 15-17 årige invalidepensionister og en årlig tilgang på ca. 400.

Aldersgrænseændringen fra 15 til 18 år giver på længere sigt en besparelse af udgifterne til førtidspension på ca. 25 mill.kr. Samtidig vil udgifterne til ydelser efter bistandsloven stige, og udvalget skønner, at de samlede offentlige udgifter forbliver nogenlunde uændrede, således at der alene bliver tale om en ændret udgiftsfordeling mellem staten og kommunerne, idet staten betaler pensionsudgifterne fuldt ud, mens bistandslovsydelser refunderes med 50 pct.

3. Ændringer i personkredsen iøvrigt

Det fremgår af kapitel 10 om overgangsregler og af dette kapitels afsnit III om udviklingen i antallet af førtidspensionister, at det ny systems regler dels vil udelukke nogle personer, der efter gældende regler ville få pension, og dels medføre, at grupper, der tidligere ikke kunne få pension, nu bliver berettiget hertil.

Det ny system vil medføre, at personer, der efter gældende regler ville få automatisk enkepension eller folkepension (62–66 årige kvinder), ikke i samme udstrækning vil blive berettiget til førtidspension. Det samme gør sig, som allerede omtalt, gældende for laveste invalidepension.

Ophævelsen af hustru- og ægteskabstillægsordningerne bevirker, at flere end tidligere vil ansøge om førtidspension. Det drejer sig om kvinder, hvis ægtefælle efter gældende regler ville have fået hustrutillæg, og hvor ægteparrets samlede indkomstforhold er sådan, at førtidspension kan komme på tale. Det samme gør sig gældende omkring ægteskabstillægsordninger, hvor der især kan forventes pensionsansøgninger fra ægtefæller til ægteskabstillægsmodtagere, der udover pensionsydelserne modtager supplerende hjælp efter bistandsloven.

Efterlønsordningen virker allerede nu begrænsende på tilgangen af førtidspensionister, og denne effekt forventes ikke at blive mindre, når det ny system er indført.

Endelig giver det ny system mulighed for pension til personer, der tidligere fik varig hjælp efter bistandslovens § 43.

Der er således faktorer, der virker begrænsende på tilgangen af førtidspensionister, og faktorer, der virker fremmende på tilgangen, når det ny system er trådt i kraft.

4. Sammenfatning

Det forudsættes herefter, at antallet af førtidspensionister i det ny system, dels ved ikrafttrædelsen og dels efter en længere årrække, vil udvikle sig som anført i tabel 11.2.

Antallet af pensionister med pensionstype 1 , der forudsættes ikke at ville ændre sig, refererer i store træk til de foran nævnte personkategorier. Denne forudsætning kan i grove træk illustreres således:

Overgangsreglerne medfører, at 97.500 ved det ny systems ikrafftrædelse vil få pensionstype 1 . Ophævelse af gældende pensionsordninger, herunder hustru- og ægteskabstillægsordningerne, medfører sammen med pensionsmulighederne for personer med varig hjælp efter § 43 i bistandsloven, at der vil komme en større tilgang af førtidspensionister end ellers. D.v.s. at udgangsantallet på 97.500 på lidt længere sigt vil blive forøget. Heroverfor står efterlønseffekten, der vil begrænse tilgangen af førtidspensionister. Disse to modsat rettede tendenser forudsættes at være nogenlunde lige store, således at antallet af pensionister med pensionstype 1 også på længere sigt vil være ca. 97.500.

Som en følge af denne forudsætning, skønnes det, at der ikke vil komme ændringer i udgifterne til førtidspension (excl. udgifterne til førtidsbeløbet) udover den allerede nævnte merudgift på 115 mill.kr. i forbindelse med ophævelsen af laveste invalidepension', selv om sammensætningen af personer inden for kredsen af pensionister med pensionstype 1 naturligvis ændres noget.

Ændringen i personkredsen vil således forøge udgifterne til førtidspension med 115 mill.kr. både på kort og på lang sigt.

B. Indførelse af førtidsbeløbet

Indførelsen af førtidsbeløbet medfører merudgifter og dermed en stigning i udgiftsniveauet for førtidspension. Tabel 11.3. viser merudgifterne ved forskellige størrelser af førtidsbeløbet og baseret på antallet af pensionister i tabel 11.2.

Tabel 11.3 Merudgifter ved forskellige størrelser af førtidsbeløbet.

Førtidsbeløb	Merudgifter	Førtidsbeløb	Merudgifter
kr. årligt	mill.kr.	kr. årligt	mill.kr.
600	138	2.760	634
1.200	276	3.000	689
1.800	413	3.600	827
2.400	551	4.200	964

Da antallet af førtidspensionister ved indførelsen af det ny system og på lidt længere sigt forudsættes at ville være 229.600, jfr. tabel 11.2. viser tabellen merudgifterne ved førtidsbeløbets indførelse både på kort og lang sigt.

I tabellen er medtaget et førtidsbeløb på 2.760 kr. årligt, svarende til ægteskabstillæggets størrelse. Om årsagen til netop at fremhæve denne beløbsmæssige størrelse af førtidsbeløbet henvises til kapitel 10, afsnit V, punkt B om ægteskabstillæg.

Tabel 11.3 er opstillet under hensyn til, at udvalget ikke har ønsket at stille forslag om niveauet for den fremtidige førtidspension. I tidligere kapitler har et førtidsbeløb på 2.400 kr. årligt været anvendt, men kun til belysning af beløbsmæssige konsekvenser.

C. Omlægningen af ydelser til de sværest invaliderede

1. Generelt

Efter gældende regler får de sværest invaliderede førtidspensionister tilkendt højeste invalidepension med eller uden tillæg eller mellemste invalidepension med bistands- eller plejetillæg.

Med indførelsen af det ny førtidspensionssystem bortfalder højeste invalidepension og bistands- og plejetillæg, og de sværest invaliderede vil i dette system få særligt tillæg udover førtidspensionen med invaliditetsbeløb.

Udvalgets formodning om, at antallet af modtagere af særligt tillæg vil blive omkring det dobbelte af det nuværende antal bistands- og plejetillægsmodtagere, fører til, at antallet af personer, der får pension som svært invaliderede, efter gældende regler og i det ny system, ikke bliver lige store.

Det forventes, at ialt 22.400 førtidspensionister vil være berettiget til særligt tillæg, mens der i dag er knap 41.400 svært invaliderede pensionister, nemlig de foran nævnte pensionister med højeste pension eller mellemste pension med tillæg. Dette betyder, at der i fremtiden vil være førtidspensionister, der vil få en lavere pensionsydelse, end de ville have fået efter gældende regler. Denne gruppe vil fortrinsvis bestå af personer, der ville have fået højeste invalidepension uden tillæg, jfr. afsnittet om særligt tillæg i kapitel 7.

Ved afskaffelsen af højeste invalidepension bortfalder udgifterne til erhvervsudygtighedsbeløbet, der udgør 553 mill.kr. Udgifterne til bistands- og plejetillægget til pensionister i aldersgrupperne under 67 år udgør 135 mill.kr., således at der ved bortfald af disse ydelser ialt fremkommer en besparelse på 688 mill.kr.

Heroverfor står udgifterne til det særlige tillæg, der bliver 451 mill.kr., hvis der som forudsat bliver 22.400 modtagere og hvis det særlige tillæg fastsættes til 20.124 kr. årligt, som foreslået af udvalget.

Den samlede besparelse på bruttopensionsudgifterne kan herefter opgøres til 237 mill.kr., men dette tal er imidlertid ikke udtryk for, at de sværest invaliderede får færre midler stillet til rådighed. Erhvervsudygtighedsbeløbet er skattepligtigt indkomst, og det kan beregnes, at pensionisterne betaler ca. 224 mill.kr. i skat af det udbetalte erhvervsudygtighedsbeløb. Dette betyder således, at der ialt bliver en forskel på ca. 13 mill.kr. på det beløb, der stilles til rådighed til de sværest invaliderede efter den gældende ordning og i det ny førtidspensionssystem. Dette fremgår nærmere af følgende opstilling.

Udgifter til erhvervsudygtighedsbeløbet	553 mill.kr.
Udgifter til bistands- og plejetillæg	1 35 mill.kr.
Skat af erhvervsudygtighedsbeløbet	÷ 224 mill.kr.
lait til disposition (gældende regler)	464 mill.kr.
Udgift til særligt tillæg	451 mill.kr.
lait til disposition (det ny system)	451 mill.kr.
Fald i bruttopensionsudgifterne ialt (553+135÷451)	237 mill.kr.

Det ny førtidspensionssystern medfører altså en strukturomlægning af de offentlige pensionsydelser til de sværest invaliderede på tre områder.

For det første definerer de nye regler svært invaliderede førtidspensionister anderledes end tidligere, hvilket betyder, at gruppens samlede størrelse bliver mindre, end tilfældet hidtil har været.

For det andet giver omlægningen et fald i bruttopensionsudgifterne, der modsvares af et fald i skatteprovenuet, således at det samlede beløb, pensionisterne som gruppe betragtet har til rådighed, stort set forbliver uændret.

For det tredie giver konstruktionen med særligt tillæg en omfordeling af pensionsudgifterne mellem de nuværende pensionskategorier, således at disse grupper i det ny system får andre pens ions størrelser end dem, de ville have fået i det nuværende system. Det skyldes netop, at kredsen af svært invaliderede bliver mindre end efter gældende regler på grund af ændringen i definitionen af svær invaliditet, der følger af tilkendelseskriteriet for særligt tillæg.

Den følgende tabel 11.4 viser for de enkelte grupper af førtidspensionister, der er tale om, størrelsen af den omfordeling, der opstår.

Tabel 11.4. Omfordeling mellem grupper af svært invaliderede førtidspensionister efter bortfald af højeste invalidepension og bistands- og plejetillæg og indførelse af særligt tillæg på 20.124 kr. årligt.

	Ændring i bruttopensionsudgifter	Mindre skattebetaling	Ændring i samlet disponibelt beløb	Antal personer
	——— mill.kr. ———			ca.
Højeste invalidepension med plejetillæg	÷ 43	17	÷ 26	3.100
Højeste invalidepension med bistandstillæg	÷ 21	32	11	5.700
Højeste invalidepension uden tillæg	÷ 260	105	÷ 155	18.900
Højeste invalidepension uden tillæg	79	70	149	12.500
Mellemste invalidepension med plejetillæg	0	.	0	300
Mellemste invalidepension med bistandstillæg	8	.	8	800
Fald i bruttopensionsudgifter ialt	÷ 237			
Skat af erhvervsudygtighedsbeløbet ialt		224		
Difference			÷ 13	

I tabellen er pensionister med højeste invalidepension uden tillæg delt i to grupper på henholdsvis 18.900 og 12.500 personer. Den første gruppe er dem, der efter udvalgets forventninger ikke vil få tilkendt særligt tillæg, mens den anden gruppe er dem, der ret hurtigt efter det ny systems ikrafttrædelse søger og får tilkendt særligt tillæg, således at antallet af modtagere af særligt tillæg (pensionstype 3) kommer op på det forventede antal på ialt 22.400, nemlig de nævnte 12.500 plus de nuværende bistands- og plejetillægsmodtagere på 9.900, jfr. tabel 11.1 og 11.2.

Det fremgår af tabellen, at 19.000 vil få en større, at 300 vil få en uændret, og ar 22.000 vil få en mindre nettopension, end de ville få efter gældende regler. Det bemærkes, at dette sidste kun gælder dem, der får tilkendt pension efter det ny systems regler, idet de, som ved indførelsen af førtidspensionssystemet allerede er pensionister, ved overførslen hertil får særlige overgangsbeløb, der sikrer at de ikke går ned i samlet pension, jfr. kapitel 10 om overgangsproblemer.

Det bør i relation hertil fremhæves, at indførelsen af førtidsbeløbet bevirker, at nedgangen i samlet pensionsydelse ikke bliver så stor som vist i tabel 11.5, der alene viser resultatet af omlægningen af ydelser til svært invaliderede pensionister.

Eksempelvis vil personer, der efter gældende regler ville få højeste pension uden tillæg, og som efter de ny regler får førtidspension med invaliditetsbeløb (d.v.s. indgår i gruppen på 18.900 i tabel 11.4), således "miste" erhvervsudygtighedsbeløbet. Ved et førtidsbeløb på 2.400 kr. bliver den samlede nedgang i bruttopensionen ca. 11.400 kr., nemlig forskellen på erhvervsudygtigheds- og førtidsbeløb. Denne bruttonedgang svarer til en nedgang i nettopensionsydelse på ca. 6.600 kr., se tabel 8.6 i kapitel 8.

2. Specielt om erhvervsudygtighedsbeløbet

Den 1. januar 1979 var der 317 pensionistægtepar, der begge modtog højeste invalidepension. Da erhvervsudygtighedsbeløbet til disse samgifte er mindre end til enlige og andre pensionister, kan bortfaldet af erhvervsudygtighedsbeløbet give bruttomerudgifter på maximalt 2,4 mill.kr., eller 1,5 mill.kr. netto. Det vil være tilfældet, hvis alle ægtepar, der efter gældende regler begge ville få højeste invalidepension, i det ny system får førtidspension med særligt tillæg, pensionstype 3. På grund af den beløbsmæssigt beskedne effekt er der ikke i de ovenstående beregninger taget hensyn hertil.

3. Overgangsudgifter

Antallet af pensionister, der ved ikrafttrædelsen af det ny system skal have overgangsbeløb til kompensation for nedgangen i pensionsydelse i forbindelse med konverteringen til det ny systems pensioner, vil afhænge både af invaliditetsbeløbets størrelse, af det særlige tillægs størrelse og af fastsættelsen af førtidsbeløbets størrelse. På samme måde vil overgangsbeløbenes størrelser afhænge af disse tre ydelsers beløbsmæssige størrelser.

Overgangsbeløbene medfører således udgifter, som knytter sig til overgangssituationen, og som vil forsvinde i takt med at modtagerne forlader førtidspensionssysternet, eller efterhånden som tidligere pensionister med højeste invalidepension uden tillæg får tilkendt særligt tillæg, jfr. tidligere forudsætninger.

I den følgende tabel er vist overgangsudgifterne ved forskellige størrelser af førtidsbeløbet.

Tabel 11.5 Overgangsudgifter ved det ny systems ikrafttrædelse ved forskellige størrelser af førtidsbeløbet. Forudsætninger: Særligt tillæg = 20.124 kr. og invaliditetsbeløb = 10.080 kr.

		Udgifter til overgangsbeløb = overgangsudgifter
		– mill.kr. –
Førtidsbeløb	på 1.800 kr. årligt	258
"	på 2.400 kr. årligt	192
	på 2.760 kr. årligt	172
	på 3.000 kr. årligt	159
	på 3.600 kr. årligt	125

Da overgangsbeløbene ifølge kapitel 10 skal gives som skattepligtige beløb er de anførte overgangsudgifter bruttobeløb, der ikke er korrigerede for den før omtalte skattebetalingsvirking.

Tabellen viser, at overgangsudgifterne bliver mindre i takt med, at førtidsbeløbet forøges. Dette hænger helt naturligt sammen med, at jo større førtidsbeløbet bliver jo højere bliver det fremtidige førtidspensionsniveau, og dette medfører som en direkte konsekvens, at nedgangen i pensionsydelse for de pågældende bliver mindre, således at den kompensation overgangsbeløbet skal give, bliver tilsvarende lavere. Eksempelvis vil et førtidsbeløb, der er fastsat til en sådan størrelse, at ingen af de nuværende pensionister går ned i pensionsydelse ved overførsel til det ny system, betyde, at der ikke bliver overgangsudgifter.

Til illustration af, hvor mange pensionister der skal have overgangsbeløb, er dette antal i tabel 11.6 opgjort ved forskellige kombinationer af førtidsbeløb og særligt tillæg.

Tabel 11.6 Antal pensionister med overgangsbeløb ved forskellige størrelser af førtidsbeløb og det særlige tillæg. Forudsætning: Invaliditetsbeløb på 10.080 kr.

Førtidsbeløb Kr. årligt	Særligt tillæg, kr. årligt		
	18.000	20.124	24.000
	Antal personer		
1.800	38.600	37.750	32.100
2.400	37.750	37.750	32.100
3.000	37.750	37.750	32.100

Tabellen viser antallet af pensionister med overgangsbeløb, efter at det forventede antal tidligere pensionister med højeste invalidepension har fået tilkendt særligt tillæg, jfr. bemærkningerne til tabel 11.4. Det nævnte antal er ca. 12.500, således at der ved ikrafttrædelsesdatoen for det ny system er 12.500 flere med overgangsbeløb end tabellen viser.

Overgangsudgifterne er altså et resultat dels af overgangsreglerne ved overgangen til det ny system, dels af det fremtidige førtidspensionsniveau, som fastlægges gennem førtidsbeløbets størrelse, gennem størrelsen af invaliditetsbeløbet samt gennem det særlige tillægs størrelse.

Da overgangsudgifterne, som nævnt, forsvinder efterhånden, angiver overgangsudgifterne forøgelsen i udgiftsniveauet på kort sigt som følge af den strukturændring af pensionsydelserne til svært invaliderede det ny system gennemfører. På længere sigt, d.v.s. når det ny system har fungeret så længe, at fordelingen af førtidspensionister har fundet et stabilt leje, vil der for gruppen af svært invaliderede være udgiftsneutralitet ved samme størrelse af det særlige tillæg som det nuværende plejetillæg, i den forstand, at der ikke vil være offentlige merudgifter, idet nedgangen i pensionsudgifterne modsvares af en tilsvarende mindre skatteindtægt (fra erhvervsudygtighedsbeløbet), jfr. tabel 11.4.

D. Ens invaliditetsbeløb til samgifte og enlige pensionister

Efter gældende regler får samgifte invalidepensionister et lavere invaliditetsbeløb end enlige invalidepensionister.

Udvalget har stillet forslag om, at invaliditetsbeløbet ydes med samme beløb uanset civilstand. Forslaget vil medføre en varig forøgelse af pensionsudgifterne på ca. 16 mill.kr., såfremt det fremtidige invaliditetsbeløb fastsættes til 10.080 kr. årligt som foreslået af udvalget.

E. Merudgifter til invaliditetsydelse

Pr. 1. januar 1979 modtog 650 invaliditetsydelsesmodtagere tillæg, 607 bistandstillæg og 43 plejetillæg, jfr. tabel 3.11 i kapitel 3.

Efter afskaffelsen af bistands- og plejetillæg kan der i stedet ydes særligt tillæg. Udvalget forventer, at kredsen af invaliditetsydelsesmodtagere med særligt tillæg antalsmæssigt vil blive den samme som det nuværende antal med bistands- og plejetillæg, jfr. kapitel 9 om ydelse til ikke-pensionister.

Med denne forudsætning og med et særligt tillæg på 20.124 kr. årligt vil der komme en varig udgiftsforøgelse på godt 6 mill.kr.

I tilfælde af, at det særlige tillæg fastsættes til et beløb, der er mindre end det nuværende plejetillæg, skal invaliditetsydelsesmodtagere med plejetillæg have overgangsbeløb, og der vil i så fald komme overgangsudgifter.

F. Oversigt over ændringerne i udgiftsniveauet til førtidspension

Udgiftsændringerne ved indførelsen af det ny førtidspensionssystem afhænger som anført flere gange af fastsættelsen af førtidsbeløbet, det særlige tillæg og af invaliditetsbeløbet.

I nedenstående tabel er det forudsat, at antallet af førtidspensionister udvikler sig som vist i tabel 11.2, og at udvalgets forslag til størrelsen af invaliditetsbeløb på 10.080 kr. årligt og til størrelsen af det særlige tillæg på 20.124 kr. følges. Endvidere forudsættes det, at udvalgets forslag til overgangsregler følges. Endelig er der regnet med et førtidsbeløb på 2.400 kr. årligt.

Beregningerne på kort sigt viser udgifterne, som de anslås, når den del af pensionisterne (12.500), udvalget forventer er berettiget til særligt tillæg, har fået dette tilkendt, jfr. bemærkningen til tabel 11.4.

Tabel 11.7 Ændring i bruttopensionsudgifterne ved indførelsen af det ny førtidspensionssystem

	Kort sigt	Efter fuld tilpasning (lang sigt)
	—— mill.kr. ——	
Ændring i personkreds, jfr. pkt. A	115	115
Indførelse af førtidsbeløb, jfr. pkt. B	551	551
Omlægning af ydelser til svært invaliderede. jfr.pkt.C		
1. Bortfald af erhvervsudygtighedsbeløb	÷ 553	÷ 237
2. Bortfald af bistands- og plejetillæg	÷ 135	
3. Indførelse af særligt tillæg	451	
Ens invaliditetsbeløb til samgifte og enlige, jfr. pkt. D	16	16
Invaliditetsydelse, jfr. pkt. E	6	6
Overgangsudgifter, jfr. tabel 11.5	192	0
Ændring ialt	643	451

Med hensyn til skattemæssige virkninger henvises til afsnit IV.

Når det ny system træder ikraft, vil bruttopensionsudgifterne blive forøget med godt 640 mill.kr., hvorefter udgiftsniveauet vil falde, således at det ny system, når tilpasningen har fundet sted, vil resultere i en varig forøgelse af pensionsudgifterne med ca. 450 mill.kr.

Med de usikkerheder, de foranstående beregninger er behæftet med, det gælder forudsætningerne om udviklingen i antallet af førtidspensionister og deres fordeling efter pensionstype, må det siges, at prisen for at indføre det af udvalget foreslåede førtidspensionssystem i dets fulde udstrækning bliver en forøgelse af førtidspensionsudgifterne på op imod 0,5 mia.kr. under forudsætning af beløbsmæssige størrelser på invaliditetsbeløbet, førtidsbeløbet og det særlige tillæg på henholdsvis 10.080 kr., 2.400 kr og 20.124 kr. årligt.

Under indtryk af, at ikrafttrædelsen af det ny system medfører en udgiftsforøgelse på godt 640 mill.kr., eller godt 190 mill.kr. mere end den varige forøgelse af førtidspensionsudgifterne, har udvalget illustreret virkningerne af en gradvis indførelse af førtidsbeløbet, f.eks. over en 5-årig periode. Herved opnås en mere jævn overgang fra begyndelsesmerudgifterne til den langsigtede varige udgiftsforøgelse. En kraftig udgiftsforøgelse umiddelbart efter systemets indførelse kan dog ikke undgås.

Indføres førtidsbeløbet med 600 kr. året efter det ny systems ikrafttrædelse, hvorefter beløbet forøges med 600 kr. de følgende år, bliver merudgifterne, under forudsætning af total tilpasning i løbet af 6 år, d.v.s. at alle overgangsordninger er afviklet, som følger.

Bruttomerudgifter til førtidspension

år 0	år 1 FB = 0	år 2 FB = 600	år 3 FB = 1.200	år 4 FB = 1.800	år 5 FB = 2.400	år 6 FB = 2.400
			mill.kr.			
0	225	237	331	403	489	451

Note: FB = førtidsbeløb

På denne måde undgås de meget store merudgifter ved indførelsen af det ny system, samtidig med at pensionsudgifter nogenlunde jævnt nærmer sig den varige pensionsudgiftsforøgelse på 451 mill.kr.

Det bør dog nævnes, at overgangsudgifterne ikke som forudsat ovenover vil forsvinde i løbet af 5 år, fordi en del af de tidligere pensionister med højeste pension uden tillæg ikke får tilkendt særligt tillæg, således at overgangsudgifterne først forsvinder helt efter en noget længere årrække.

Til slut vises i tabel 11.8 bruttomerudgifterne til førtidspension ved andre størrelser af førtidsbeløbet end 2.400 kr., der er anvendt i det foranstående. Forudsætningerne om størrelsen af invaliditetsbeløb og særligt tillæg er fortsat henholdsvis 10.080 kr. og 20.124 kr.

Tabel 11.8 Bruttomerudgifter til førtidspension ved forskellige størrelser af førtidsbeløbet

Bruttomerudgift	Førtidsbeløb, kr. årligt				
	1.800	2.400	2.760	3.000	3.600
	mill.kr.				
Kort sigt	434	643	706	748	852
Lang sigt	176	451	534	589	727
Overgangsudgifter	258	192	172	159	125

V. Konsekvenser for udgifter på andre lovområder

A. Folkepensionsloven

Efter gældende regler tager førtidspensionister og invaliditetsydelsesmodtagere bistands- og plejetillæg med over til alderspensionen. Udvalget forudsætter, at det samme skal gælde for det særlige tillæg, og da det samtidig forudsættes, at personkredsen, der modtager særligt tillæg, udvides i forhold til personkredsen, der modtager bistands- og plejetillægget, medfører dette på længere sigt merudgifter til folkepension.

Efter de tidligere anførte forudsætninger forventes det, at ca. 22.400 førtidspensionister (pensionstype 3) vil være berettiget til særligt tillæg, hvilket svarer til en udvidelse i forhold til antallet af bistands- og plejetillægsmodtagere til godt det dobbelte. Med hensyn til invaliditetsydelsesmodtagere er det derimod forudsat, jfr. kapitel 9, at der ikke vil ske en lignende udvidelse, således at antallet af ydelsesmodtagere med særligt tillæg bliver af samme størrelse som det nuværende antal med bistands- og plejetillæg.

Der var pr. 1. januar 1979 3.563 folkepensionister over 67 år, som modtog bistands- eller plejetillæg, hvilket svarer til 34 pct. af de 10.568 invalidepensionister og invaliditetsydelsesmodtagere, der modtog bistands eller plejetillæg pr. 1. januar 1979. Den tilsvarende pct. pr. 1. januar 1978 var 32.

Hvis forholdet på de 34 pct. antages at være stabilt med den begrundelse, at invalidepensionsloven har fungeret i mange år, vil det være rimeligt at antage, at der vil være et lignende stabilt forhold mellem antallet af folkepensionister med særligt tillæg og antallet af førtidspensionister og invaliditetsydelsesmodtagere med særligt tillæg, når det ny system har eksisteret i et antal år.

Ved vurderingen af forholdets størrelse i det ny system tages der udgangspunkt i de nævnte 34 pct., men da tildelingen af det særlige tillæg er lempeligere end tildelingen af bistands- og plejetillægget efter de gældende regler, må procenten forventes at ville vokse. Personkredsen bliver udvidet med personer, der skønnes gennemsnitligt at have længere levetid end gruppen af bistands- og plejetillægsmodtagere, hvilket betyder, at forholdet mellem folkepensionister med særligt tillæg og førtidspensionister og invaliditetsydelsesmodtagere med særligt tillæg bliver større end 34 pct.

Antages det, at forholdet bliver 40 pct., kan førtidspensionssystemets afledede virkninger på folkepensionsudgifterne til over 67-årige beregnes, idet det på grundlag af de opstillede forudsætninger og antagelser, kan anslås, at ca. 9.200 folkepensionister på meget lang sigt vil oppebære særligt tillæg.

De fremtidige udgifter til særligt tillæg til folkepensionister kan under forudsætning af, at tillægget fastsættes til 20.124 kr. årligt, herefter beregnes til 186 mill.kr. De nuværende udgifter til bistands- og plejetillæg til folkepensionister er 46 mill.kr., således at der fremkommer en varig forøgelse af folkepensionsudgifterne på 140 mill.kr.

Disse merudgifter refererer til et tidspunkt, der ligger langt ude i fremtiden, hvor førtidspensionssystemet er fuldt indkørt, og hvor relationen mellem folkepensionister med særligt tillæg og førtidspensionister m.v. med særligt tillæg er nået op på den forudsatte stabile værdi på 40 pct.

Merudgifterne til folkepensionister med særligt tillæg vil altså de første år efter det nye systems indførelse være begrænsede, jfr. dog kapitel 10, afsnit II, pkt. B, nr. 8, og vil de efterfølgende år stige op mod en merudgift på 140 mill.kr., som dog er afhængig af størrelsen af det særlige tillæg.

B. Boligydelsesloven

Efter lov om boligydelse til pensionister er den udbetalte ydelse bl.a. afhængig af pensionistens husstandsindkomst, idet egenbetalingen udgør mindst 15 pct. heraf. Indførelsen af førtidsbeløbet medfører en stigning i husstandsindkomsten og dermed en større egenbetaling, således at den samlede boligydelse, der udredes af det offentlige, vil blive reduceret.

Denne besparelse kan under forudsætning af, at førtidsbeløbet fastsættes til 2.400 kr., skønnes til ca. 25 mill.kr. I skønnet er der taget hensyn til, at det ikke er alle førtidspensionister, der i dag modtager boligydelse.

Staten refunderer 75 pct. af kommunernes udgifter til boligydelse, hvorfor kommunernes besparelse bliver godt 5 mill.kr. og statens knap 20 mill.kr.

C. Bistandsloven

1. Varig og supplerende kontanthjælp

Efter Danmarks Statistiks bistandslovsstatistik for 1977 modtog 5.400 personer varig kontanthjælp efter bistandslovens § 43. Det tilsvarende antal for 1976 er opgjort til 6.000 personer.

Efter § 43, stk. 1 kan der ydes varig hjælp til personer, der vedvarende har behov for hjælp til eget og families underhold, som ikke kan dækkes gennem ydelser efter den sociale pensionslovgivning. Der kan ydes en sådan hjælp, at pågældende til underhold (kost og beklædning) og faste udgifter får rådighed over et beløb af samme størrelse som folkepensionen til en pensionist uden andre indtægter, d.v.s folkepensionens grundbeløb med pensionstillæg samt et tillæg for hvert barn svarende til det særlige børnetilskud.

Herudover kan der efter § 43, stk. 2, bevilges hjælp til dækning af rimeligt begrundede enkeltudgifter, der ikke kan afholdes inden for folkepensionsgrænsen. Endvidere kan der efter § 43, stk. 3, undtagelsesvis ydes forhøjet varig hjælp efter godkendelse af revaliderings- og pensionsnævnet.

Kommunernes udgifter til varig hjælp er for 1979 anslået til 120 mill.kr.

Kredsen af personer, der modtager varig hjælp, er sammensat af persongrupper, som er omtalt i tidligere afsnit.

Førtidspensionssystemets tildelingskriterium vil medføre, at nogle af modtagerne af varig hjælp vil blive berettiget til førtidspension efter social indikation. Heri er indbefattet nogle af de personer, som er gift med pensionister, der modtager ægteskabstillæg, og hvor ægteparret derudover modtager supplerende hjælp.

Udvalget har som led i sine overvejelser vedrørende den nuværende graduerede invalidepension spurgt et mindre antal kommuner om, i hvilket omfang der ydes supplerende hjælp efter bistandslovens § 37 og 43 til invalidepensionister med laveste invalidepension. Det kan på grundlag heraf anslås, at ca. 1.800 af ialt godt 15.000 invalidepensionister med laveste pension modtager supplerende hjælp efter bistandslovens § 43 eller 37. Undersøgelsen giver ikke mulighed for at skønne over modtagernes fordeling efter disse to paragraffer.

Typisk ydes der ikke hjælp til personer, der er gift med en ikke-pensionist, og som derfor normalt har andre supplerende forsørgelsesmuligheder end hjælp efter bistandsloven. De 1 .800 svarer til ca. 28 pct. af det resterende antal pensionister med laveste pension, d.v.s. enlige samt gifte, hvis ægtefælle også er pensionist. Supplerende hjælp til pensionister med laveste invalidepension ydes iøvrigt ofte gennem personligt tillæg.

Ved det ny systems indførelse overføres pensionister med laveste invalidepension til systemets pensionstype 1 og får derved en betydelig større pension, hvorefter forudsætningerne for supplerende hjælp efter bistandsloven ikke længere er tilstede.

Det er ikke muligt at skønne over hvor mange af de ca. 5.400 modtagere af varig hjælp, der vil få tillagt pension efter de ny regler, udover at det formentlig er en ret stor del.

Antages det at 75 pct. eller ca. 4.000 personer bliver berettigede til førtidspension kan besparelsen vedrørende udgifter til varig kontanthjælp skønnes til ca. 85 mill.kr. Det kan endvidere skønnes, at bortfald af den supplerende hjælp til pensionister med laveste invalidepension, medfører besparelser på 20-25 mill.kr. En del af denne besparelse er indeholdt i de 85 mill.kr.

2. Forhøjelsen af nedre aldersgrænse fra 1 5 til 18 år

15-17 årige, der efter gældende regler ville få invalidepension, henvises efter udvalgets forslag til forskellige arter af hjælp efter bistandsloven. Der henvises til kapitel 7's afsnit om aldersgrænser i det ny førtidspensionssystem.

Det skønnes, at merudgifterne til bistandslovsydelser bliver ca. 25 mill.kr. på længere sigt.

3. Besparelser ialt

Sammenfattende skønnes det herefter, at de samlede besparelser på udgifter til bistandslovsydelser bliver på ca. 60 mill.kr.

Da staten refunderer 50 pct. af kommunernes udgifter til bistandslovsydelser sparer staten og kommunerne således hver 30 mill.kr.

D. Børnetilskudsloven

Ophævelsen af laveste invalidepension medfører, at denne gruppe, der i dag får halvt særligt børnetilskud, i stedet vil få særligt børnetilskud.

Merudgifterne til børnetilskud som følge af denne ændring bliver på ca. 12 mill.kr. (pristal 130).

VI. Konsekvenserne for de samlede offentlige udgifter

Som det er fremgået af de foregående afsnit, vil indførelsen af det førtidspensionssystem, som udvalget har foreslået, medføre en række forskelligartede konsekvenser for de samlede offentlige udgifter.

Den almindelige forhøjelse af førtidspensionsniveauet gennem indførelse af førtidsbeløbet giver en væsentlig forøgelse af de offentlige udgifter til førtidspension, mens ophævelsen af den laveste invalidepension giver en mindre forøgelse af udgifterne til førtidspension.

Omlægningen af ydelserne til de sværest invaliderede pensionister medfører et fald i pensionsudgifterne, som dog modsvares af et tilsvarende skattetab fra det afskaffede erhvervsudygtighedsbeløb, således at de samlede offentlige nettoudgifter til den pågældende gruppe forbliver nogenlunde uændret.

Gennemførelsen af det ny førtidspensionssystem giver afledede økonomiske virkninger på andre lovområder.

Forhøjelsen af det generelle førtidspensionsniveau betyder, at der spares udgifter til boligydelse.

Det ny systems regler, hvorefter der kan tillægges pension på social indikation, medfører, at en del, der ellers ville få varig hjælp efter bistandsloven, bliver berettiget til pension, således at udgifterne til bistandslovsydelser formindskes. Udgifterne formindskes endvidere af bortfaldet af supplerende hjælp til pensionister med laveste invalidepension. I modsætning hertil vil forhøjelsen af aldersgrænsen fra 15 til 18 år medføre forøgede udgifter på bistandslovsområdet, idet 15-17 årige, der tidligere ville få invalidepension, henvises til hjælp efter bistandsloven.

Udgifterne til børnetilskud vil stige som følge af ophævelsen af den laveste invalidepension, idet denne gruppe i stedet for halvt særligt børnetilskud bliver berettiget til det særlige børnetilskuds fulde beløb.

Omlægningen af ydelser til svært invaliderede pensionister får betydning for udgifterne til folkepension, som især på længere sigt vil stige på grund af, at flere folkepensionister i fremtiden vil få folkepension med særligt tillæg end der tidligere var folkepensionister med bistands- eller plejetillæg.

Ved overgangen til det ny system og i forbindelse med afviklingen af gældende ordningers pensioner gennem overgangsreglerne opstår særlige overgangsudgifter, som på kort sigt gør de offentlige udgifter større, end de vil blive på lidt længere sigt, når det ny system har fungeret så længe, at forbindelsen til gældende pensionsordninger er forsvundet.

Finansieringen af de offentlige udgifter, der bliver berørt ved gennemførelsen af udvalgets forslag til et nyt førtidspensionssystem, fordeler sig mellem staten og kommunerne således:

	Staten	Kommunerne
Udgifter til pension	100 pct.	0 pct.
Udgifter til boligydelse	75 pct.	25 pct.
Udgifter til bistandslovsydelser	50 pct.	50 pct.
Udgifter til børnetilskud	100 pct.	0 pct.
Skatteprovenue (mer/mindre)	ca. 40 pct.	ca. 60 pct.

På dette grundlag og på grundlag af de tidligere opstillede forudsætninger om udviklingen i antallet af førtidspensionister og deres fordeling på pensionstyper både på kort og lang sigt kan virkningerne på de offentlige udgifter ved gennemførelsen af det ny førtidspensionssystem illustreres. Dette er vist i tabel 11.9 nedenfor.

Tabellen hviler udover de lige nævnte forudsætninger endvidere på forudsætninger om størrelsen af førtidsbeløbet, det særlige tillæg og invaliditetsbeløbet. Ligesom i tidligere beregninger er førtidsbeløbet sat til 2.400 kr., det særlige tillæg til 20.124 kr. og invaliditetsbeløbet til 10.080 kr.

Tabel 11.9 Konsekvenserne for de offentlige udgifter ved gennemførelsen af det ny førtidspensionssystem

	Kort sigt			Lang sigt		
		heraf			heraf	
	Ialt	Staten	Kommunerne	Ialt	Staten	Kommunerne
	Mill.kr.			Mill.kr.		
A. Bruttoudgifter til førtidspension, jfr. tabel 11.7	643	643	0	451	451	0
B. Ændringer i skatteprovenue						
1. Bortfald af skat af erhvervsudygtighedsbeløb	224	90	134	224	90	134
2. Skatteindtægt af førtidsbeløbet	÷ 224	÷ 90	÷ 134	÷ 224	÷ 90	÷ 134
3. Skatteindtægt af overgangsbeløb	÷ 78	÷ 31	÷ 47	0	0	0
C. Nettoudgifter til førtidspension (A+B)	565	612	÷ 47	451	451	0
D. Udgiftsændringer på andre lovområder						
1. Merudgifter til folkepension efter det 67. år	0	0	0	140	140	0
2. Mindreudgifter til boligydelse	÷ 25	÷ 19	÷ 6	÷ 25	÷ 19	÷ 6
3. Mindreudgifter til bistandslovsydelser	÷ 25	÷ 13	÷ 12	÷ 60	÷ 30	÷ 30
4. Merudgifter til børnetilskud	12	12	0	12	12	0
Udgiftsændringer på andre lovområder ialt	÷ 38	÷ 20	÷ 18	67	103	÷ 36
E. Ændring i samlede offentlige nettoudgifter (C+D)	527	592	÷ 65	518	554	÷ 36

Det fremgår af tabellen, at brutto- og nettomerudgifterne til førtidspension på kort og lang sigt er lige store, nemlig 451 mill.kr. De forventede udgifter til særligt tillæg er ligeledes 451 mill.kr.

Dette talmæssige sammenfald skyldes alene forudsætningerne om antallet af førtidspensionister og de størrelser af førtidsbeløbet, invaliditetsbeløbet og det særlige tillæg, der er valgt til belysning af de udgiftsmæssige virkninger ved det ny førtidspensionssystems indførelse. Hvis f.eks. førtidsbeløbet i stedet for 2.400 kr. årligt sættes til 3.600 kr. bliver de tre ovennævnte beløb ikke lige store.

Bruttomerudgifterne ved indførelsen af det ny system er 643 mill.kr. Dette beløb vil på længere sigt falde til 451 mill.kr., som altså er udtryk for den varige forøgelse af førtidspensionsudgifterne, det ny system medfører. Forskellen på merudgifterne på kort og lang sigt udgøres af udgifterne til overgangsbeløb, d.v.s. overgangsudgifterne, ialt 192 mill.kr., som falder bort i takt med, at modtagerne af overgangsbeløb forlader førtidspensionssystemet.

De samlede offentlige nettoudgifter forøges på kort sigt med 527 mill.kr. og på lang sigt med 518 mill.kr. Det kan således konkluderes, at indførelsen af det ny førtidspensionssystem under de givne forudsætninger om antallet af førtidspensionister og om beløbsmæssige størrelser af det ny systems pensionsydelser både på kort og på lang sigt vil forøge de offentlige nettoudgifter med godt 5oo mill.kr.

Tabellen viser endvidere, at konsekvenserne for kommunerne bliver en varig udgiftsbesparelse på ca. 35 mill.kr. Denne nedgang skyldes besparelserne på udgifter til boligydelse og på bistandslovsydelser.

I L A G

Bilag nr. 1

KOMMISSORIUM
FOR
UDVALGET TIL REVISION AF FØRTIDSPENSIONSLOVGIVNINGEN

Pensionsreformarbejdsgruppens rapporter danner nu sammen med socialministerens redegørelse til folketinget udgangspunkt for de videre overvejelser om de generelle principper for en reform af de sociale pensioner.

Selv om pensionsreformarbejdsgruppens overvejelser i første række tog sigte på den fremtidige udformning af alderspensionen fra det 67. år, behandlede arbejdsgruppen dog også enkelte emner inden for førtidspensionsområdet. I sin rapport fra 1975 om udvidet adgang til førtidig folkepension og fleksibel pensionsalder undersøgte arbejdsgruppen således bl.a. det behov for at udvide adgangen til førtidig folkepension, der er en følge af de senere års ændringer i samfundsforholdene og især i beskæftigelsesmulighederne for ældre arbejdstagere. På grundlag af rapporten blev der gennemført en lovændring, hvorved aldersgrænsen for førtidig folkepension blev nedsat til 55 år for visse persongrupper.

Pensionsreformarbejdsgruppen havde derimod ikke til opgave at foretage en almindelig gennemgang af samtlige de regler, der angår tildeling af sociale pensioner før den normale pensionsalder ud fra en vurdering af ansøgerens sociale og helbredsmæssige forhold.

Området med førtidige pensioner omfatter følgende pensionstyper og ydelser: højeste invalidepension, mellemste invalidepension, laveste invalidepension, bistands- og plejetillæg, invaliditetsydelse, førtidig folkepension og førtidig enkepension.

Også reglerne om enkepension og den særlige adgang for enlige kvinder til at modtage pension (for pensionisthustruer reglerne for hustrutillæg) ved 62-års alderen kan siges at høre til førtidspensionsområdet.

Socialministeriet har nu besluttet at nedsætte et udvalg, der kan foretage denne gennemgang af hele førtidspensionsområdet.

Det forudsættes, at udvalget tager udgangspunkt i invalidepensionsloven med henblik på en vurdering af om der er behov for at revidere de grundprincipper, som ordningen har været baseret på siden lovens ikrafttræden i 1966.

Udvalget bør særligt undersøge, om invalidepensionens graduering i højeste, mellemste og laveste pensionsstørrelse bør ændres. Udvalget bør herved tage i betragtning de erfaringer, der er høstet siden gennemførelsen af invalidepensionsloven i 1965, med hensyn til bl.a. revalideringsmuligheder for og endelig placering på arbejdsmarkedet af invalidepensionister.

Ud over gennemgangen af invalidepensionsloven må udvalget som nævnt foretage en undersøgelse af hele førtidspensionsområdet under ét med henblik på belysning af dets socialpolitiske og tekniske hensigtsmæssighed.

Nødvendigheden af denne undersøgelse skyldes, at der i de senere år er gennemført en række ændringer i pensionslovene, uden at det ved disse lejligheder har været muligt at efterprøve ændringernes betydning for samspillet mellem de forskellige regelsæt i denne lovgivning.

For den øvrige sociallovgivning gælder, at gennemførelsen af lov om social bistand har betydet fundamentale ændringer. Der er derfor behov for en vurdering af førtidspensionslovgivningens forhold til de socialpolitiske hovedprincipper, som er fastslået ved denne reform - ikke mindst princippet om, at det ikke er socialbegivenhedens art, men dens sociale og økonomiske virkninger, der bestemmer den sociale ydelses karakter og omfang. Det er desuden nødvendigt at vurdere det praktiske samspil i grænseområder mellem de to regelsystemer.

Ved sin gennemgang af særordningerne for kvinder må udvalget være opmærksom på, at der i betænkning 755/1976 allerede er foretaget overvejelser om disse ændringer.

Udvalget bør endvidere være opværksom på de overvejelser, der foregår på efterlønsområdet, og udvalget må i sine overvejelser lægge de beslutninger, som måtte blive truffet på efterlønsområdet, til grund.

Det forudsættes, at udvalget på grundlag af sine overvejelser om de forannævnte problemer og andre spørgsmål, som undersøgelsen giver anledning til at rejse, fremkommer med forslag til ændringer af lovgivningen.

Udvalget bør bestå af særligt sagkyndige fra Kommunernes Landsforening, Københavns og Frederiksberg kommuner, De samvirkende invalideorganisationer, sikringsstyrelsen, socialstyrelsen og tre medlemmer udpeget af socialministeren.

Udvalgets sekretariatsforretninger varetages af socialministeriet og sikringsstyrelsen i forening.

DE SAMVIRKENDE INVALIDEORGANISATIONER Bilag nr. 2

December 1979

De Samvirkende Invalideorganisationer har tilkendegivet sin holdning til den her foreliggende betænkning, jfr. kapitel 1 , afsnit V.

Denne holdning udspringer udfra en konkret vurdering af de aktuelle økonomiske og politiske muligheder og er på ingen måde udtryk for De Samvirkende Invalideorganisationers principielle holdning til et førtidspensionssystern.

Nedenfor er redegjort for hvordan et førtidspensionssystem efter De Samvirkende Invalideorganisationers opfattelse ideelt burde udformes.

DE SAMVIRKENDE INVALIDEORGANISATIONERS FORSLAG TIL ET FØRTIDSPENSIONSSYSTEM

Den socialpolitiske udvikling fra århundredeskiftet og til i dag har været karakteriseret ved, at man som udgangspunkt har taget, om et menneske var i nød. Derefter har man vurderet om denne situation var selvforskyldt eller ikke, og hvilken diagnose man har kunnet stille for årsagen til trangen, det være sig alder, invaliditet, sygdom, arbejdsløshed m.v. Størrelsen af hjælpen har herefter varieret alt efter diagnosen eller graden af værdighed.

De senere års socialpolitik har bevæget sig i retning af, at det er behovet, der bestemmer ydelsens størrelse, og ikke diagnosen. De Samvirkende Invalideorganisationer (DSI) ønsker med det foreliggende forslag at få gennemført disse nye principper konsekvent.

DSI's reformforslag (se nedenfor) bygger på det hovedprincip, at årsagen til indkomstbortfaldet - manglende indtægt - ikke skal lægges til grund for størrelsen af den offentlige ydelse, der udbetales. Om der er tale om indkomstbortfald på grund af arbejdsløshed, sygdom, ulykke, fysisk eller social invaliditet er i denne forbindelse irrelevant. Det afgørende kriterium for modtagelse af førtidspension er manglende indkomst.

Førtidspensionens størrelse skal derfor svare til den ydelse, der sædvanligvis ydes ved arbejdsløshed, d.v.s. arbejdsløshedsdagpengenes maksimumsbeløb, hvad enten "arbejdsløsheden" skyldes manglende beskæftigelsesmuligheder på grund af konjunkturer, sygdom eller manglende evne/mulighed for at opfylde de krav, der i dag stilles for at opnå beskæftigelse på arbejdsmarkedet.

Den eksisterende invalidepensionslovgivning bygger bl.a. på det princip, at pensionen skal kunne suppleres med erhvervsindtægt, og satserne er fastsat udfra en vurdering af en persons muligheder herfor. Det er derfor logisk - i forlængelse af disse principper - at kombinere arbejdsløshedslovgivningen med invalidepensionslovgivningen.

Af principiel betydning er det ligeledes, at få fastslået, at førtidspension skal ydes med samme sats uanset civilstand, d.v.s. om man er gift, faktisk samlevende eller enlig.

I overensstemmelse med de tanker om lige behandling - uanset køn - der lægges så megen vægt på i den offentlige debat og i nyere lovgivning, finder DSI det naturligt også at få gennemført dette princip i sociallovgivningen. På den baggrund foreslås det, at særregler for kvinder, det være sig enkepension, ret til folkepension ved det 62. år, eller ydelse af hustru- eller ægteskabstillæg til mandens pension, bortfalder.

DSI's udkast til "Lov om sociale sikringsydelser"

Nedenfor er kort skitseret hovedprincipperne for en lov om sociale sikringsydelser. Lovgivningen om arbejdsformidling og arbejdsløshedsforsikring samt syge- og ulykkesdagpengelovgivningen indgår uændret i lov om sociale sikringsydelser.

1. Ret til førtidspension efter lov om sociale sikringsydelser har enhver dansk statsborger, eller enhver efter internationale aftaler dermed ligestillet person, såfremt:

a) retten til arbejdsløshedsunderstøttelse er opbrugt,

b) retten til syge- og ulykkesdagpenge er opbrugt,

c) retten til forbigående hjælp efter bistandsloven er opbrugt,

d) man mindst opfylder de i dag gældende betingelser for at opnå laveste invalidepension, (nedre aldersgrænse i praksis, 15 år),

e) man ikke oppebærer alderspension (folkepension ved det 67. år) eller efterløn.

2. Beløbsstørrelse

Førtidspensionen udgør, for enhver berettiget, til enhver tid - det samme beløb, som den gældende dagpengesats (arbejdsløshedsdagpengenes maksimalsats). Pensionen indtægtsreguleres således, at summen af evt. indtægt og førtidspension ikke må overstige den gennemsnitlige indtægt for arbejdere i håndværk og industri. Førtidspensionen financieres af staten.

3. Tillæg

Til enhver person, hvis invaliditet - lægeligt bedømt - er så alvorlig, at pågældende efter gældende bestemmelser har ret til invaliditetsydelse (invalidepensionslovens § 15), højeste eller mellemste invalidepension, ydes invaliditetsydelse (svarende til invaliditetsbeløbet) på de i dag gældende betingelser, som tillæg til førtidspensionen.

Pleje- og bistandstillæg, forhøjet med 50%, kan ydes til personer, der modtager invaliditetsydelse, og som derudover har et behov for pleje og bistand.

Den berettigede personkreds udvides i forhold til gældende regler og praksis, således at specielt bevægelseshæmmede i større omfang end i dag kan opnå tillæggene. Ved tildelingen skal der tages hensyn til målsætningen om normalisering og integrering af handicappede i samfundet. Praksis ændres derfor således, at den optimalt gunstige situation i hjemmet ikke som i dag er bedømmelsesgrundlaget - hvilket modvirker integration. - Ved tildeling af pleje- og bistandstillæg, tillægges en persons situation udenfor hjemmet den afgørende betydning. -

Det er ikke tanken, at tillæggene skal substituere serviceydelser på området, men supplere disse. Tillæggene oppebæres skattefrit og uanset indkomststørrelsen.

4. Ved denne reform bortfalder den gældende lovgivning om enkepension, ret til 62-årige kvinder til automatisk at få folkepension, pensionslovgivningens bestemmelse om ægteskabs- og hustrutillæg samt bistandslovens § 43 (varig hjælp). Til gengæld indgår gældende lovbestemmelse om arbejdsløshedsdagpenge og sygedagpenge.

Bemærkninger til de enkelte punkter

ad pkt. 1, ad a), b) og c) er det klart, at en persons behov for kompensation for manglende erhvervsindtægt ikke på nogen måde bliver ændret ved i en nærmere afgrænset periode at have modtaget de her omtalte ydelser. Det er derfor urimeligt at ændre størrelsen af den offentlige ydelse, pågældende modtager. Problemet, den manglende indtægt, er uændret. Det bemærkes, at den eksisterende praksis ved anvisning af arbejde, jfr. Lov om arbejdsformidling og arbejdsløshedsforsikring m.v. § 20 og § 63 ved vægring ved arbejdsangivning og karantæne i den forbindelse også tænkes opretholdt for modtagere af førtidspension, idet dog bemærkes, at det i loven hedder:"....., når medlemmer, (af arbejdsløshedskassen) har evne og kræfter til at udføre arbejdet", (d.v.s. det anviste arbejde).

ad c) Motiveringen for at inddrage dette punkt er, at hvor der er indtrådt en mere varig situation, er en fast retsmæssig ydelse af hensyn til den enkelte påkrævet. Der bliver behov for en nærmere undersøgelse af hvordan, det dokumenteres, at retten til forbigående hjælp er opbrugt - en ensartet administration på dette område vil antagelig være påkrævet. Det forudsættes, at midlertidig hjælp efter bistandslovens § 37, efter den foreliggende reforms gennemførelse, ikke vil kunne medføre ydelser, der er mindre end arbejdsløshedsdagpengenes maksimumsbeløb.

ad d) Der vil altid være et antal personer, f.eks. stærkt fysisk og psykisk handicappede, der aldrig vil komme i arbejde. En endelig lovtekst skal derfor indeholde en bestemmelse, sigtende på personer uden tilknytning til arbejdsmarkedet på grund af fysisk eller psykisk invaliditet, så denne gruppe uden videre (via f.eks. revaliderings- og pensionsnævnet) kan opnå førtidspension.

ad e) Gruppen af over 67-årige er udeladt her, da det foreliggende reformforslag udelukkende omhandler førtidspensionsområdet. Efterlønsordningen, er pr. definition en arbejdsmarkedspolitisk foranstaltning, må justeres, så efterlønsmodtagere ikke bliver dårligere stillet end førtidspensionsmodtagere.

ad 2) Der henvises til de generelle bemærkninger vedrørende pensionsstørrelse. Indtægtsreguleringen skal sikre, at førtidspensionen alene kommer personer, der rent faktisk har et indkomstbortfald, til gode, i den tid, hvor der er tale om et indkomstbortfald samt sikre, at modtagerne af førtidspension ikke stilles bedre end den øvrige befolkning.

Førtidspensionen skal statsfinaneieres, da der er tale om et generelt samfundsproblem, og da det er statsmagten via regering og folketing, der er ansvarlige for samfundets organisation. Ægtepar, hvor begge ægtefæller er berettiget til førtidspension, modtager hver især det fulde førtidspensionsbeløb, jfr. bl.a. de indledende bemærkninger.

ad 3) Motivering: Et antal personer vil altid kunne påregnes at være så handicappede, at ekstraordinære former for bistand og pleje eller kompensation for manglende livsudfoldelsesmuligheder er nødvendig. Sådanne personer har samfundet et særligt ansvar overfor. Pr. 31. december 1977 modtog 6.573 invalidepensionister personligt bistandstillæg og 3.406 modtog plejetillæg, 5.086 personer modtog invaliditetsydelse, 40.026 højeste - og 92.246 mellemste invalidepension (et antal personer på plejehjem er ikke medregnet).

Satsen for invaliditetsydelse er pr. 1. januar 1979, kr. 810,- pr. måned, personligt bistandstillæg kr. 840,- pr. måned og plejetillæg kr. 1.677,- pr. måned. Satsen for invaliditetsydelsen foreslås bibeholdt uændret, mens personligt bistandstillæg og plejetillæg foreslås forhøjet med 50%, da de i dag næppe kan dække de merudgifter, de pågældende har, til hhv. kr. 1 .260,- og kr. 2.516,- pr. måned.

ad 4) Det er væsentligt at få slået fast, at sociale sikringsydelser skal ydes uanset køn. Ægteskabs- og hustrutillæg må også afskaffes udfra den betragtning, at en person skal ind i systemet på et personligt kriterium, - ikke på ægtefællens status. -

Beregninger

Det er umuligt helt præcist at sige, hvad en reform, som denne her omtalte, vil koste, dertil er der for mange usikre faktorer at tage hensyn til, bl.a. vil f.eks. de skattemæssige forhold betyde meget for størrelsen af det offentliges nettoudgifter. Nedenfor er forsøgt opgjort brutto (før skat) hvad udgifterne kunne tænkes at blive.

Beregningsgrundlaget er dels beregninger foretaget af sikringsstyrelsen, Danmarks Statistiks opgørelser over antallet af pensionister pr. 31 . december 1977, gældende satser for dagpenge m.v. Grundlaget er ikke helt indbyrdes konsistent, men størrelsesordenen - der i denne sammenhæng er det afgørende - er næppe ret langt fra, hvad det er muligt at beregne sig frem til.

I. Antal førtidspensionister. Reformen tænkes at omfatte følgende grupper:

Pr. 31. december 1977

Invalidepensionister	151.228
Førtidig folkepension	18.126
Enkepensionister	17.011
§ 43-modtagere	5.000 x)
lait:	191.365

x) Ifølge sikringsstyrelsen anslået antal personer, der på helårsbasis modtager varig hjælp.

II. Maksimale dagpenge, arbejdsløshedsunderstøttelse, udgjorde pr. 1. januar 1979 pr. dag kr. 239,-, pr. uge kr. 1.434,- (der regnes med 6 dage pr. uge), og pr. år kr. 74.807,- (313 dage).

III. Bruttoudgiften med 191.365 førtidspensionsmodtagere vil herefter udgøre ca. 14,3 mia.kr.

137.358 invaliditetsydelsesmodtagere vil medføre en udgift på ca. 1,5 mia.kr.

Bruttoudgiften for det offentlige vil herefter ialt udgøre ca. 15,8 mia.kr.

Det skal dog bemærkes, at der ikke er foretaget beregninger over virkningen af forhøjelsen af pleje- og bistandstillæggene samt udvidelsen af adgangen til at modtage disse tillæg.

IV. Netto vil udgifterne blive betydeligt mindre. For det første vil skatten nedbringe nettoudgiften betydeligt. Det skal i den forbindelse påpeges, at forslaget forudsætter, at alle skattebegunstigelser - bortset fra skattefritagelse for invaliditetsydelsen (invaliditetsbeløbet), pleje- og bistandstillæggene - bortfalder.

Herudover vil der være besparelsesmuligheder i forhold til gældende lovgivning på følgende områder:

a) personlige tillæg (til førtidspensionsmodtagere vil bortfalde),

b) boligydelsesloven (førtidspensionsmodtagere bør tilbageføres til boligsikringsloven),

c) 62-årige kvinders automatiske adgang til folkepension kan afskaffes,

d) enkepensionsloven kan ophæves,

e) hustru- og ægteskabstillæggene kan afskaffes,

f) særligt børnetilskud til børn af folke- og invalidepensionister. For så vidt angår invalidepensionister, bør retten hertil bortfalde,

g) særregler vedrørende radio- og fjernsynsafgift kan afskaffes for invalidepensionister,

h) da betalingen for hjemmehjælp er indkomstafhængig, vil der blive en betydelig besparelse her, når pensionen forhøjes som foreslået,

i) endelig skal man for at opgøre nettoudgifterne ved reformen fratrække de beløb, der i dag ydes som invalidepension, førtidig folkepension og som varig hjælp efter bistandslovens § 43.

Bilag nr. 3

SIKRINGSSTYRELSEN
November 1979

OVERSIGT OVER DET SVENSKE PENSIONSSYSTEM

Det offentlige pensionssystem består i Sverige af tre særskilte ordninger: Folkepensionen, tillægspensionen og delpensionen. Ordningerne har til dels forskelligt formål og er derfor forskelligt opbygget. De til grund liggende bestemmelser om folkepension og tillægspension findes i lagen om allmän försäkring fra 1962 med senere ændringer. Reglerne om delpension findes i lag om delpensionsförsäkring, der trådte i kraft den 1. juli 1976.

Folkepensionen udgør grundlaget for pensionssikringen ved alderdom, invalidi-tet og dødsfald, som alle har ret til uanset tidligere indkomst, og uanset hvilke bidrag der er betalt til pensionssystemet. >

Tillægspensionen er en overbygning på folkepensionen. Ydelserne fra tillægs-pensionsordningen er indtægtsafhængige, d.v.s. at de står i et vist forhold til den arbejdsindkomst, den enkelte har haft i sine aktive år.

Folkepensionen og tillægspensionen supplerer hinanden, hvilket også under-streges af, at pensionisten skal udtage begge pensionsdele, hvis pågældende har ret til ydelser fra begge ordninger. I modsætning hertil kan delpension ikke udbetales samtidig med folkepension og tillægspension. Delpension er en særlig pensionsform, som skal gøre det økonomisk muligt for ældre lønmodtage-re og selvstændige erhvervsdrivende gradvist at nedtrappe arbejdsindsatsen i de sidste år før den normale pensionsalder. Ydelserne fra delpensionsordning-en er fastsat til en procentdel af det indtægtstab, pågældende påføres ved overgangen til deltidsbeskæftigelse. Delpensionen er derfor ligesom tillægs-pensionen indtægtsafhængig.

Folkepensionsordningens grundydelser består i alderspension, førtidspension (invalidepension) og familiepension. Til forskellige af grundydelserne kan under visse betingelser ydes særlige tillæg. Fælles for alle ydelserne er,

at de fastsættes i procent af basisbeløbet, der løbende reguleres i takt med forbrugerprisindekset. Pr. 1. oktober 1979 var basisbeløbet 13.900, Sv.kr. Folkepensionens grundydelser ydes til alle uden indtægtsregulering. Det samme gælder de øvrige ydelser inden for folkepensionen bortset fra hustrutillæg og kommunalt boligtillæg.

I. Alderspension

A. Folkepension

Den almindelige pensionsalder er 65 år. Pensionen udgør 95% af basisbeløbet for en enlig pensionist og 155% for et pensionistægtepar. Pensionen kan udtages, eventuelt kun med halvdelen allerede fra det 60. år. Tilsvarende kan pensionen udsættes til det 70. år. Der er ingen særskilte betingelser for ret til tidligt pensionsudtag som f.eks., at pågældende ophører med erhvervsarbejde, eller der foreligger svigtende helbred. Tidligt og udsat pensionsudtag medfører en nedsættelse eller forhøjelse af pensionen i hele dens løbetid på henholdsvis 0,5 og 0,6 % pr. måned. Nedsættelsen kan således maksimalt udgøre 30 % og forhøjelsen maksimalt 36 % af den normale alderspension.

B. Tillæg til folkepension m.v.

1) Pensionstilskud ydes til folkepensionister med ret til alders-, førtids- eller enkepension, som ikke har ret til (eller kun har meget begrænset ret til) tillægspension. Pensionstilskud udbetales med 25 % af basisbeløbet til alderspensionister og med 50 % til førtidspensionister. Satserne forhøjes årligt med henholdsvis 4 og 8 %, indtil tilskuddet i 1981 er oppe på 45 % for alderspensionister og 90 % for førtidspensionister.

2) Børnetillæg udbetales som tillæg til alderspension eller førtidspension (sygebidrag) til pensionister, som faktisk har forsørgelsen af et barn under 16 år. Tillæget udgør normalt 25 % af basisbeløbet. Hvis barnet samtidig har børnepension, er tillægget kun 10 % af basisbeløbet. Hvis pensionisten har 2/3 eller 1/2 førtidspension, nedsættes børnetillægget tilsvarende. Har pensionisten ret til tillægspension, nedsættes børnetillægget med halvdelen af det beløb, hvormed tillægspensionen overstiger 50 % af basisbeløbet. Denne begrænsning er indført for at undgå overforsikring. Tillægget er iøvrigt ikke indtægtsbestemt.

3) Hustrutillæg udbetales til kvinder, hvis mand har folkepension i form af alderspension (dog ikke alderspension før det 65. år) eller førtidspension. Det er en betingelse, at kvinden ikke selv har nogen form for folkepension, at hun er fyldt 60 år, og at ægteskabet har varet i mindst 5 år. Hustrutillægget er indtægtsbestemt. Tillægget er konstrueret således, at det (før eventuel indtægtsregulering) svarer til forskellen mellem, hvad to gifte alderspensionister tilsammen har i folkepension, og den alderspension, som udbetales til en enlig.

4) Kommunalt boligtillæg udbetales som tillæg til alders-, førtids- og enkepension samt hustrutillæg. Tillægget er indtægtsbestemt ligesom hustrutillægget. Kommunalt boligtillæg udbetales efter kriterier og med beløb, som den enkelte kommune selv fastsætter. Tillæggets størrelse varierer stærkt fra kommune til kommune, men typisk får pensionisten hele huslejen betalt.

5) Handicap-erstatning kan udbetales dels som selvstændig ydelse til forsikrede, der ikke oppebærer folkepension, dels som tillæg til folkepension. Erstatningen kan udbetales til handicappede personer, der for at kunne udøve erhvervsarbejde eller klare den daglige livsførelse har behov for bistand fra andre, eller som i øvrigt har betydelige merudgifter som følge af deres handicap. Handicaperstatning udbetales med 60, 45 eller 30 % af basisbeløbet afhængigt af støttebehovets omfang eller merudgifternes størrelse.

6) Omsorgsbidrag ydes til forældre med handicappet barn under 16 år, såfremt barnet gennem længere tid kræver særlig pleje eller tilsyn. Ved vurdering af retten til omsorgsbidrag skal også tages hensyn til merudgifter, der er en følge af barnets sygdom. Afhængigt af plejebehovet og udgifternes størrelse udbetales omsorgsbidrag med et beløb svarende til hel eller halv førtidspension inklusive pensionstilskud.

C. Tillægspension (ATP)

Tillægspensionen omfatter ligesom folkepensionen ydelser ved alderdom, invaliditet og dødsfald, d.v.s. alderspension, førtidspension og familiepension. Som fremhævet i indledningen er retten til tillægspension afhængig af den enkeltes arbejdsindkomst livet igennem, ydelserne er med andre ord indtægtsafhængige.

Tillægspensionsordningen omfatter både lønmodtagere og selvstændige erhvervsdrivende. Medlemsskab er obligatorisk for lønmodtagere, men frivilligt for selvstændige erhvervsdrivende.

På grundlag af lønindkomst og anden erhversindkomst beregnes for hvert enkelt medlem af ordningen en årlig pensionsgivende indtægt. Dog beregnes ikke pensionsgivende indtægt før det 16. år og efter det 64. år og heller ikke for år, hvor pågældende har oppebåret førtidspension eller fuld alderspension. Ved opgørelsen af den pensionsgivende indtægt medregnes kun indtægter over en vis minimumsgrænse (basisbeløbet) og under en vis maksimumgrænse (7 1/2 x basisbeløbet).

Hvert års pensionsgivende indtægt omregnes til pensionspoints, hvilket sker ved at dividere indtægten med det ved årets begyndelse gældende basisbeløb. Omregningen til pensionspoints sker for at sikre værdifaste pensioner. Da basisbeløbet ændres i takt med prisudviklingen, vil den reelle værdi af et og samme pensionspoint holde sig uforandret.

Alderspension udbetales med 60 % (pensionsprocenten) af den pensionsgivende indtægt, og ved beregningen tages hensyn til et udsnit af de tidligere års indtægter - de 15 bedste år (de 15 højeste pointtal). Optjeningstiden for fuld pension er 30 år. Er der registreret pensionspoints for mindre end 30 år, nedsættes pensionen forholdsmæssigt. Der skal dog mindst være registreret pensionspoints for 3 år.

Der gælder en særlig overgangsordning for personer, der ved ordningens start i 1960 var noget oppe i årene. Personer, som ved ordningens start var 45 år eller derunder, har mulighed for at optjene uafkortet pension, såfremt de erhverver pensionspoints i alle år indtil det fyldte 65. år. For personer på 45 år eller derover ved ordningens start beregnes pensionen efter en optjeningstid på 20 år i stedet for den normale optjeningstid på 30 år.

Efter samme regler som for folkepension kan alderstillægspension udtages fra det 60. år eller udsættes til det 70. år. I givet fald nedsættes eller forhøjes pensionen med henholdsvis 0,5 % og 0,6 % pr. måned. Nedsættelsen kan således højest blive 30 % og forhøjelsen højest 36 % af den normale alderspension.

II. Familiepension

A. Enkepension

1. Folkepension

Enkepension udbetales til enker, der forsørger og stadig bor sammen med børn under 16 år, eller som ved ægtefællens død er fyldt 36 år, når ægteskabet har varet i mindst 5 år. Med enker ligestilles under visse betingelser den efterladte kvinde i et fast samlivsforhold. Enkepension udbetales årligt med 95 % af basisbeløbet. Bliver kvinden enke inden det fyldte 50. år, nedsættes pensionen dog med 1/15 for hvert år, hendes alder ved ægtefællens død ligger under 50 år.

2. Tillæg til folkepension m.v.

Se foran afsnit I, B.

3. Tillægspension (ATP)

Inden for ATP er retten til familiepension for enker og børn en afledet ret. Med andre ord er det en forudsætning, at afdøde selv ved sin død oppebar førtidspension eller alderspension fra ATP eller ville have været berettiget til førtidspension, hvis hans arbejdsevne ved dødsfaldet var nedsat i fornøden grad. Efter kvindelige forsikrede udbetales børnepension, men ikke enkemandspension.

Enkepension fra ATP udbetales, såfremt ægteskabet har varet i mindst 5 år og senest er indgået ved den forsikredes fyldte 60. år. Hvis der er børn i ægteskabet, har enken uanset barnets alder ret til enkepension, selv om de nævnte betingelser ikke er opfyldt. I modsætning til, hvad der gælder for ret til enkepension for folkepensionsordningen, er det en betingelse for ret til enketillægspension, at der har foreligget et ægteskab. Enkepensionsretten ophører, hvis enken gifter sig, men opløses det ny ægteskab inden for 5 år, opnås på ny ret til enkepension.

Enkepension udgør en vis procent af den afdødes egenpension, d.v.s. den førtids- eller alderspension, afdøde modtog, eller den førtidspension, afdøde ville have ret **til,** hvis pensionen skulle udbetales fra det tidspunkt, hvor pågældende døde. Enkepensionens størrelse er i øvrigt afhængig af, om der i ægteskabet er et barn, som er pensionsberettiget efter afdøde. Er dette ikke tilfældet, udgør enkepensionen 40 % af afdødes egenpension. Er der et pensionsberettiget barn, udgør enkepensionen kun 35 % af egenpensionen.

B. Børnepension

1. Folkepension

Ret til børnepension har børn under 18 år, hvis den ene eller begge forældre er døde. Børnepensionen udgør 25 % af basisbeløbet. Pensionen skal dog sammenlagt med børnepension fra tillægspensionen eller med enkepension til barnets moder fra folkepensionen mindst udgøre 40 % af basisbeløbet til børn, hvor den ene af forældrene er død, og mindst 60 % af basisbeløbet, hvis begge forældre er døde. Såfremt der udbetales bidragsforskud for barnet, udgør børnepensionen 30 % af basisbeløbet.

2. Tillægspension (ATP)

Børnepension udbetales til forsikredes børn under 19 år. Pensionens størrelse er afhængig af, om afdøde efterlader sig en enke, samt af antallet af pensionsberettigede børn i øvrigt. Efterlader afdøde sig en enke og et pensionsberettiget barn, bliver barnets pension 40 % af afdødes egenpension. Er der mere end ét barn, forhøjes pensionen med 10 % for hvert barn ud over det første, og det sammenlagte børnepensionsbeløb fordeles ligeligt mellem børnene.

En person kan ikke samtidig oppebære flere familiepensioner. Hvis man er berettiget til flere familiepensioner, f.eks. børnepension efter begge forældre, udbetales kun det største pensionsbeløb. En kvindes ret til enkepension påvirkes derimod ikke af, at hun samtidig er berettiget til egenpension i form af førtidspension eller alderspension fra tillægspensionsordningen.

III. Førtidspension

A. Folkepension

Førtidspension udbetales til personer, hvis arbejdsevne på grund af sygdom eller anden nedsættelse af den fysiske eller psykiske præstationsevne er varigt nedsat med mindst halvdelen. Er arbejdsevnens nedsættelse ikke varig, udbetales tidsbegrænset førtidspension i form af sygebidrag. Betingelserne for sygebidrag er i øvrigt de samme som førtidspension.

Førtidspensionen gradueres mellem hel førtidspension, 2/3 pension og 1/2 pension, alt efter erhvervsevnens nedsættelse. Højeste pension svarer til den alderspension, pågældende ville have været berettiget til fra det 65. år. Mens den praktiske hovedregel i Danmark er tilkendelse af mellemste

invalidepension (omkring 62 % af alle invalidepensionister har mellemste invalidepension), er tilkendelse af fuld førtidspension den praktiske hovedregel i Sverige. (Omkring 90 % af alle førtidspensionister har fuld pension).

Der gælder en særlig lempelig invaliditetsbedømmelse for ældre (som hovedregel personer over 60 år), idet der ikke som ellers er krav om omskolingsforsøg og forsøg på arbejdsplacering. Ret til førtidspension uden lægelig indikation har forsikrede over 60 år, som er medlemmer af en anerkendt arbejdsløshedskasse, og som har opbrugt retten til understøttelse. Det samme gælder andre arbejdsløse, som har oppebåret konstant arbejdsmarkedsydelse i 450 dage.

Ved vurderingen af ansøgerens mulighed for at skaffe sig indkomst ved arbejde som det, han tidligere har haft, tages i vid udstrækning hensyn til forholdene på arbejdsmarkedet. Således tages hensyn til, at det kan være svært for en handicappet at få arbejde, selv i områder hvor beskæftigelsesforholdene ellers er gode. Selvom pågældende har en teoretisk resterhvervsevne tilbage, kan således tilkendes fuld førtidspension (sygebidrag) hvis ikke arbejdsmarkedsnævnet efter et til to år har kunnet skaffe passende arbejde.

Med virkning fra den 1. januar 1977 indførtes en bestemmelse, som gav alkoholmisbrugere og andre misbrugere større muligheder end hidtil for at få førtidspension. Ved pensionsvurderingen skal for disse grupper nu - på samme måde som for andre ansøgere - tages hensyn til i hvilket omfang pågældende på længere sigt må antages at være i stand til at opnå erhvervsmæssig beskæftigelse ligesom der skal tages hensyn til mulighederne for at udnytte en eventuel resterhvervsevne.

B. Tillæg til førtidspension

Se foran afsnit I, B.

C. Tillægspension (ATP)

Førtidspension efter tillægspensionsordningen kan udbetales indtil det 65. år, eller indtil pågældende forinden begynder at oppebære alderspension. De til grund liggende betingelser for ret til førtidspension er de samme som for folkepensionen. Førtidspension kan ligesom folkepension udbetales med hel, 2/3 eller 1/2 pension, afhængig af erhvervsevnens nedsættelse.

For ret til førtidspension fra tillægspensionsordningen er det en yderligere betingelse, at pågældende har optjent pensionspoints for mindst ét år før det år, hvor førtidspensionen skal udbetales.

Størrelsen af hel førtidspension svarer i princippet til den alderspension, pågældende ville have været berettiget til, såfremt pensionen først skulle udbetales fra det 65. år. Dette betyder, at der godskrives pensionspoints for pågældende fra pensioneringen indtil det 64. år. For at få godskrevet pensionspoints er det dog en betingelse, enten at pågældende i det sidste år før pensioneringen har haft en sygedagpengegivende indkomst af mindst samme størrelse som basisbeløbet, eller at der for pågældende er registreret pensionspoints i mindst 3 af de sidste 4 år før pensioneringen. Herudover er der visse yderligere betingelser.

Såfremt betingelserne for at få godskrevet pensionspoints ikke er opfyldt, beregnes pensionen på grundlag af de faktiske optjente pensionspoints efter samme metode som ved beregning af alderspension fra det 65. år.

IV. Delpension

Den svenske delpensionslov trådte i kraft den 1 . juli 1976.

Delpensionen blev oprindelig kun udbetalt til lønmodtagere, men fra den 1. januar 1980 blev ordningen udvidet til også at omfatte selvstændige erhvervsdrivende. Det er en betingelse, at pågældende overgår til deltidsbeskæftigelse, hvorved forstås, at arbejdstiden nedsættes med mindst 5 timer ugentlig, dog således at arbejdstiden fremover udgør mindst 17 timer ugentlig. Endvidere er det en betingelse, at pågældende er mellem 60 og 65 år og har den samme tilknytning til arbejdsmarkedet, som gælder for udbetaling af arbejdsløshedsunderstøttelse og kontant arbejdsmarkedsydelse, d.v.s. mindst 5 måneders arbejde inden for de sidste 12 måneder. Endelig er det en betingelse, at pågældende i mindst 10 år efter det 45. år har optjent ret til ATP.

Pensionen skal udgøre 65 % af det indkomstbortfald, som opstår ved overgang til deltidsarbejde. Indtægtstabet beregnes som forskellen mellem den årlige indtægt før og efter nedtrapningen. Der er fastsat en øvre grænse for den tidligere indtægt og dermed også en grænse for delpensionen. Maksimumgrænsen for den tidligere indtægt er på samme måde som inden for ATP sat til 7,5

gange det for indkomståret gældende basisbeløb, d.v.s. for tiden 7,5 x 13.900, Sv.kr. eller 104.250, Sv.kr. Ifølge bemærkningerne til lovforslaget om delpension vil den disponible indkomst ved en kombination af deltidsarbejde og delpension for typiske indtægtsgrupper herved komme til at udgøre 85-90 % af den tidligere indtægt ved heltidsbeskæftigelse.

Delpension medfører ikke nogen reduktion af folkepensionen og ATP fra det 65. år.

Bilag nr. 4

SIKRINGSSTYRELSEN
November 1979

OVERSIGT OVER PENSIONSSYSTEMET I NORGE

Den almindelige offentlige pensionsordning i Norge er fastlagt i folketrygdloven, som trådte i kraft den 1. januar 1967. Pensionsordningen er bygget op efter lignende principper som i Sverige, d.v.s. som en kombineret ordning bestående af en grundpension og en tillægspension. Mens grundpensionen ydes med ensartede beløb til alle med samme optjeningstid, bestemmes tillægspensionen af den indtægt, den enkelte har haft i den aktive tid.

I. Alderspension

Alderspension ydes fra det fyldte 67. år. Dog gælder visse begrænsninger for ret til alderspension for personer mellem 67 og 70 år, jfr. nedenfor.

Alderspension består af grundpension og tillægspension, eventuelt særtillæg, kompensationstillæg, forsørgertillæg for ægtefælle og børn samt ventetillæg.

1. Grundpension

Retten til fuld grundpension er betinget af, at man har været forsikret efter folketrygden (bopæl i Norge) i mindst 40 år. Er forsikringstiden kortere, ydes en forholdsmæssig nedsat pension. Der kræves mindst 3 års forsikringstid efter det fyldte 16. år og før det fyldte 67. år.

Grundpensionen er som de øvrige ydelser indenfor alderspensionen fastsat i forhold til et grundbeløb. Grundbeløbet udgjorde pr. 1. januar 1979 15.200,– N.kr. Grundbeløbet reguleres i takt med ændringer i det almindelige indtægtsniveau.

Grundpensionen for en enlig og for en gift pensionist, hvis ægtefælle ikke har pension, udgør 100 % af grundbeløbet. For to pensionsberettigede ægtefæller udgør grundpensionen 150 % af grundbeløbet.

Der er ikke adgang til som i Sverige at udtage et reduceret pensionsbeløb før den normale pensionsalder. Derimod kan den, der er fyldt 67 år, men ikke 70 år, vælge at udtage alderspensionen med det fulde beløb, 3/4, 1/2 eller 1/4, afhængigt af en eventuel erhvervsindtægts størrelse.

Personer, der har erhvervsindtægt efter det fyldte 67. år, har kun en begrænset ret til at udtage alderspension. Alderspensionen og erhvervsindtægten må tilsammen ikke udgøre mere end 80 % af den tidligere erhvervsindtægt. Den forsikrede kan frit vælge at reducere erhvervsindtægten for at kunne få udbetalt pension.

2. Tillægspensionen

Tillægspensionens størrelse er afhængig af den tidligere arbejdsindkomst (pensionsgivende indtægt). På grundlag af hvert års pensionsgivende indtægt beregnes årets pensionspoints. Beregningen sker ved at trække grundbeløbet fra den pensionsgivende indtægt og dividere resten med grundbeløbet. Kun den del af indtægten, der ligger over grundbeløbet, tages således i betragtning ved optjeningen af retten til tillægspension. Endvidere er der et maksimum for den pensionsgivende indtægt på 12 gange grundbeløbet, og af indtægten over 8 gange grundbeløbet medregnes kun en trediedel.

Når pensionen til sin tid kan beregnes, sker det ud fra de gennemsnitlige pensionspoints - slutpointtallet - som pågældende har opnået i de 20 bedste indkomstår. Fuld alderstillægspension udgør 45 % af det beløb, som fremkommer, når det gældende grundbeløb ganges med slutpointtallet.

For at få uafkortet tillægspension kræves normalt, at pågældende har haft en indtægt større end grundbeløbet i mindst 40 år efter 1966 (regnet fra og med det 17. år og til og med det fyldte 69. år). Ved et lavere antal år reduceres tillægspensionen forholdsmæssigt.

Som i Sverige gælder der imidlertid en særlig overgangsordning for personer, der ved ordningens start ikke havde mulighed for at optjene ret til uafkortet pension. For personer født før 1 91 8 er optjeningstiden for uafkortet pension således kun 20 år. Personer født i årene 1918-1936 får ret til fuld tillægspension, hvis erhvervsindtægten har været større end grundbeløbet i alle årene fra og med 1967 til og med det år, pågældende fylder 69 år. For begge grupper gælder reglen om forholdsmæssig tillægspension, hvis antallet af optjeningsår er mindre end det, der kræves for at få uaf kortet pension.

Aldersgrænserne og reglerne om retten til pension, når man samtidig har erhvervsindtægt, er fælles for grundpensionen og tillægspensionen.

Det vil sige, at personer mellem 67 og 70 år kan udtage pensionen som 1/4, 1/2, 3/4 og hel pension. Pensionen og eventuel erhvervsindtægt må tilsammen ikke udgøre mere end 80 % af den tidligere erhvervsindtægt. Fra det fyldte 70. år ydes i alle tilfælde fuld alderspension.

3. Ventetillæg

Reglerne om ventetillæg er fælles for grundpensionen og tillægspensionen. Personer, som ikke kan eller vil udtage den fulde pension fra det 67. år optjener et ventetillæg på 3/4 % pr. måned (d.v.s. 9 % pr. år) af den del af pensionen, som ikke tages ud. Ventetillægget udbetales som varigt tillæg til pensionen, fra det tidspunkt den fulde pension udtages, senest fra det fyldte 70. år.

Ventetillæg beregnes af grundpension og tillægspension, men ikke af forsørgertillæg, særtillæg eller kompensationstillæg. Ventetillæg af tillægspension fradrages fuldt ud i særtillægget. Der beregnes ikke ventetillæg af eventuelle pensionsrettigheder optjent efter det 67. år.

4. Forsørgertillæg

Forsørgertillæg ydes i form af ægtefælletillæg og børnetillæg. Ægtefælletillæg på 50 % af grundbeløbet ydes til pensionister, som forsørger en ægtefælle, der ikke selv er penionist. Børnetillæg på 25 % af grundbeløbet pr. barn ydes til pensionister, der forsørger børn under 18 år.

5. Særtillæg

Særtillæg ydes til pensionister, som ikke har ret til tillægspension, eller som kun har optjent ret til ubetydelig tillægspension. Reglerne om særtillæg kom til i 1969, hvor det blev fastsat til 7,5 % af grundbeløbet. Særtillægget har siden været forhøjet flere gange og er i 1979 nået op på 40 % af grundbeløbet for en enlig pensionist eller en pensionist, hvis ægtefælle ikke selv oppebærer pension. Til et samgift pensionistægtepar udgør særtillægget 39 % af grundbeløbet for hver af ægtefællerne.

6. Kompensationstillæg

Kompensationstillæg ydes som kompensation for følgerne af indførelsen af merværdiafgift og omlægning af skattereglerne fra den 1. januar 1970. Kompensa-

tionstillæg ydes med 500,- kr., hvis modtageren er enlig, eller ægtefællen ikke selv har pension fra folketrygden. For samgifte pensionister udgør kompensationstillægget 375,- kr. for hver.

II. Invalidepension

Invalidepensionen er opbygget på samme måde som alderspensionen. Invalidepensionen består således af grundpension, tillægspension, forsørgertillæg, særtillæg og kompensationstillæg. Invalider har desuden mulighed for to særydelser, nemlig grundstøtte og hjælpestøtte.

1. Grundpension

Invalidepension ydes til personer, hvis erhvervsevne er varigt nedsat med mindst halvdelen. Pensionen ydes tidligst fra det 16. år og ophører ved det 67. år.

Fuld invalidepension, som ydes, når erhvervsevnen er helt ophørt, er af samme størrelse som den fulde aldersgrundpension. I princippet kræves ligeledes 40 års forsikringstid som betingelse for at få den fulde grundpension, men tiden indtil det 67. år medregnes ved fastsættelsen af forsikringstiden. Også kalenderår, hvori den forsikrede fylder 67, 68 eller 69 år og har optjent pensionspoints (se nedenfor), medregnes som forsikringstid.

Invalidepensionen gradueres forholdsmæssigt efter invaliditetsgraden. Hvis erhvervsevnen er nedsat med mindst 2/3, kan pensionen (inklusive en eventuel tillægspension) dog ikke sættes lavere end den fulde grundpension.

Pågældende skal have mindst 3 års forsikringstid, umiddelbart inden invalidepensionsbegæringen fremsættes. Dog kræves kun et års forsikringstid, såfremt pågældende i dette år har været i stand til at udføre normalt erhverv.

Det er en forudsætning for tilkendelsen af pension, at pågældende har gennemført behandling, arbejdstræning, oplæring eller anden form for revalidering som skønnes hensigtsmæssig. Erhvervsevnen skal efter endt behandling og eventuel revalidering være varigt nedsat med mindst 50 % på grund af sygdom, skade eller lyde. Hvis pågældende er fyldt 64 år, ligestilles alderssvækkelse med sygdom under forudsætning af, at der for den pågældende er godskrevet pensionspoint for mindst 3 af de sidste 5 kalenderår. Invalidepension kan da tilkendes uden at revalidering er forsøgt.

2. Tillægspension

For så vidt angår spørgsmålet om arbejdsevnens nedsættelse og spørgsmålet om invaliditetsgradueringen, gælder samme regler for ret til invalidetillægspension og for ret til invalidegrundpension, jfr. ovenfor.

Fuld invalidetillægspension skal i princippet svare til den alderstillægspension, pågældende ville have optjent, såfremt invaliditeten ikke var indtrådt. For at gennemføre dette princip, skal der ved tillægspensionsberegningen ikke blot tages hensyn til de tidligere registrerede pensionspoints, men også til fremtidige pensionspoints for hvert år til og med det år, pågældende fylder 66 år. For at få godskrevet pensionspoints skal en af følgende betingelser dog være opfyldt på tidspunktet for erhvervsevnens nedsættelse. Pågældende skal enten have en arbejdsindtægt, som på årsbasis svarer til grundbeløbet, eller have fået godskrevet pensionspoints for det nærmest foregående kalenderår eller have fået godskrevet pensionspoints for mindst 3 af de nærmest foregående 4 år.

De godskrevne pensionsrettigheder opgøres efter en af følgende beregningsregler: Enten gennemsnittet af pointstallet for de 3 sidste år, inden erhvervsevnen blev nedsat, eller gennemsnittet af pointtallene for samtlige år fra pågældendes 17. år. Ved sidstnævnte opgørelse ser man bort fra de år (indtil halvdelen af samtlige år), hvori pågældende ikke har fået godskrevet pensionspoints, eller hvori pointtallet er lavest.

Når en invalidepensionist fylder 67 år, overgår han til alderspension. Hvis han har haft fuld invalidepension og ikke har optjent points ved siden af pensionen, bliver alderspensionen af samme størrelse som invalidepensionen, idet der hvert år er blevet godskrevet pensionspoints svarende til de ansatte points, som har været anvendt ved beregningen af invalidetillægspensionen. Har han haft en nedsat invalidepension, er alene godskrevet en forholdsmæssig del af de ansatte pensionspoints, idet det forudsættes, at han har kunnet optjene points ved siden af pensionen.

3. Forsørgertillæg

En invalidepensionist har ret til forsørgertillæg, hvis han forsørger en ægtefælle over 60 år og/eller børn under 18 år, under forudsætning af at pågældende, som forsørges, ikke selv har ret til pension fra folketrygden. Ægtefælletillæg kan også ydes, selv om ægtefællen er yngre end 60 år, hvis

pågældende enten må passe børn, må pleje pensionisten i hjemmet eller af andre grunde er ude af stand til at påtage sig arbejde. Tillægget udgør 50 % af den grundpension pensionisten modtager.

Børnetillæg ydes for børn under 18 år som pensionisten forsørger. Fuldt børnetillæg udgør 25 % af grundbeløbet.

4. Særtillæg og kompensationstillæg

Se ovenfor I, punkt 5 og 6.

5. Grundstøtte og hjælpestøtte

Grundstøtte og hjælpestøtte kan udbetales samtidig eller hver for sig, og støtten kan også udbetales som tillæg til pension. Disse støtteformer tager sigte på at dække de udgifter, som invaliditeten medfører. Ydelsen gives ikke ved invaliditet indtrådt efter det 70. år, men en tilkendt ydelse bevares efter det 70. år. Ydelsen kan dog frakendes efter dette tidspunkt, hvis betingelsen ikke længere er opfyldt.

Grundstøtte ydes, når invaliditeten medfører ekstra udgifter af betydning. Grundstøtten udgør 15 % af grundbeløbet. I særlige tilfælde kan grundstøtten dog forhøjes til 23 eller 30 % af grundbeløbet, og hvis der er betydelige transportudgifter som følge af invaliditeten, kan grundstøtten forhøjes til 40 % eller 50 % af grundbeløbet.

Hjælpestøtte ydes, hvis den invalide har behov for særligt tilsyn eller pleje eller må have hjælp i huset. Hjælpestøtte til hjælp i huset ydes ikke til hjemmeværende ægtefælle med invalidepension. Hjælpestøtten udgør normalt 25 % af grundbeløbet, men kan ydes med op til 40 % hvis invaliditeten skyldes en arbejdsskade. Forhøjet hjælpestøtte kan ydes til tilsyn og pleje af personer under 18 år.

III. Pension til efterlevende ægtefælle

Til en efterlevende ægtefælle ydes grundpension, tillægspension, særtillæg og kompensationstillæg. Desuden kan ydes hjælpestøtte, støtte til uddannelse eller oplæring samt overgangsstøtte.

1 . Grundpension

Der gælder i princippet en lige ret for mænd og kvinder til at opnå pension som efterladt ægtefælle. Ret til en sådan pension foreligger, hvis ægteskabet har varet i mindst 5 år, eller hvis den efterlevende har eller har haft børn med afdøde eller forsørger afdødes børn.

Der gælder ingen nedre aldersgrænse for den efterladte ægtefælles ret til pension, men pensionen gradueres efter pågældendes forventede arbejdsindtægter. Den fulde grundpension til en efterladt ægtefælle svarer til grundbeløbet, og en pension af denne størrelse ydes, hvis pågældende ikke kan forventes at opnå en arbejdsindtægt, som er større end 50 % af grundbeløbet. Ved højere forventet arbejdsindtægt nedsættes pensionen med 40 % af den overskydende indtægt.

Hvis afdøde havde en kortere forsikringstid end 40 år og således havde eller ville have fået reduceret grundpension, reduceres pensionen til den efterladte ægtefælle tilsvarende.

2. Tillægspension

Tillægspension til en efterlevende ægtefælle udgør 55 % af den tillægspension, som den afdøde modtog, eller som pågældende ville have haft ret til som invalidepension ved fuld invaliditet, idet der herved også regnes med de pensionsrettigheder, som afdøde ville have optjent i tiden indtil opnåelse af pensionsalderen med den samme arbejdsindtægt som hidtil. Har den efterladte ægtefælle ikke nået pensionsalderen på 67 år, gradueres pensionen sammen med grundpensionen efter længstlevendes forventede arbejdsindtægter. Pensionens størrelse kan beregnes på ny, hvis der sker en væsentlig ændring i de forhold, som har været afgørende for fastsættelsen.

Ved 67-års alderen overgår pensionisten til alderspension. En efterlevende ægtefælle, der har nået pensionsalderen, har imidlertid ligeledes i princippet ret til 55 % af den afdødes tillægspension. Samtidig nedsættes pågældendes egen tillægspension til 55 % af denne. Såfremt den efterlevende ægtefælles egen tillægspension er større end 55 % af summen af egen tillægspension og den afdøde ægtefælles tillægspension, udbetales egen tillægspension dog alene fuldt ud.

3. Særtillæg og kompensationstillæg

Se ovenfor I, 5 og 6.

4. Hjælpestøtte

Se ovenfor II, 5.

IV. Pension til efterlevende børn

1. Grundpension

Børnepension ydes til børn under 18 år, når en af forældrene eller begge forældre er døde, og dersom en af forældrene eller barnet har været omfattet af forsikringen de sidste 3 år før pensionsbegæringen.

Er en af forældrene død, udgør pensionen for det første barn 40 % af grundbeløbet og for hvert af de øvrige børn 25 % af grundbeløbet.

Er begge forældre døde, har pensionen for det første barn samme størrelse som efterladtepensionen til en ægtefælle, d.v.s. det fulde grundbeløb. For det næste barn udgør pensionen 40 % af grundbeløbet, og for hvert af de følgende børn udgør pensionen 25 % af grundbeløbet.

2. Tillæg spens ion

Børnepension til efterladte børn under 18 år ydes normalt alene i form af grundpension. Til forældreløse børn ydes der dog tillægspension til det første barn af samme størrelse som den største tillægspension, som en af forældrene kunne have opnået efter reglerne for en efterladt ægtefælle. Til de følgende børn ydes grundpensioner, således at de samlede pensionsbeløb deles lige.

Bilag nr. 5

SOCIALFORSKNINGSINSTITUTTET

Juni 1979

NOTAT

CM

UDNYTTELSEN AF RESTERHVERVSEVNEN BLANDT INVALIDE-PENSIONISTER MED MELLEMSTE OG LAVESTE INVALIDEPENSION

Indhold:

I. Undersøgelsens materiale

A. Ansøgerundersøgelsen ..... side 260

B. Invalidepensionistundersøgelsen ..... side 261

II. Undersøgelsesresultater, der vedrører forskelle mellem pensionsformerne

A. Grundlaget for Invalideforsikringsrettens vurdering af erhvervsevnen ..... side 261

B. Ændringer i helbredsforholdene hos ansøgere om invalidepension ..... side 261

C. Udnyttelsen af erhvervsevnen ..... side 263

D. Økonomiske forhold ..... side 267
1 . Arbejdsindkomster 2. Andre indkomster

E. Funktionsevnen ..... side 268

F. Resumé ..... side 270

Noter ..... side 270

I. Undersøgelsens materiale

Invalidepensionistundersøgelserne består af to undersøgelser, hvoraf den ene har til formål at beskrive Invalideforsikringsrettens praksis, den anden at belyse invalidepensionisters baggrund og levevilkår.

Den førstnævnte undersøgelse blev igangsat af dr.med. J. Worm-Petersen, dr.med N.B. Krarup og cand.med. Per Hübbe; denne undersøgelse bygger på oplysninger om én årgang ansøgere til invalidepension og vil i det følgende blive omtalt som "ansøgerundersøgelsen".

Den anden undersøgelse blev iværksat af socialforskningsinstituttet og vedrører personer, som har søgt og fået pension i perioden 1967/68-1974/75. Denne undersøgelse vil i det følgende kort blive omtalt som "invalidepensionistundersøgelsen".

A. Ansøgerundersøgelsen

I denne undersøgelse blev der udtrukket en tilfældig stikprøve på 1.949 ansøgere blandt førstegangsansøgerne i 1971 fra akterne i invalideforsikringsretten. Ved en gennemgang af akterne blev der uddraget data vedrørende ansøgernes helbredsmæssige og sociale forhold før og på ansøgningstidspunktet.

I 1976 blev de ansøgere, som var i live og ikke fyldt 67 år, udtaget til interviewing. Der blev opnået interview med ialt 1.369 af ansøgerne. Interviewingen blev udført af socialforskningsinstituttets faste interviewerstab.

En særlig gruppe blev udtaget til en lægelig undersøgelse. Denne gruppe blev sammensat af ansøgere med diagnoserne: neurose, hjertesygdomme eller forhøjet blodtryk, kroniske lungesygdomme, slidgigt og diskusdegeneration. For disse diagnoser blev der udtrukket ansøgere, som var under 60 år på ansøgningstidspunktet. Alle mænd samt ikke gifte kvinder blev medtaget, samt kvinder der af retten var bedømt som havende haft fuldt erhverv. Udelukket blev ansøgere, som havde fået højeste pension, undtagen for diagnosen hjertesygdom/forhøjet blodtryk. Den endelige stikprøve bestod af 502 ansøgere, hvoraf det lykkedes at undersøge 418.

På grund af udvælgelsen er denne mindre stikprøve ikke repræsentativ for samtlige ansøgere i 1971, men <u>del</u>stikprøverne af ansøgere med en bestemt

diagnose og en bestemt kendelse er repræsentative for ansøgere med samme diagnose og samme kendelse under 60 år og fuldt selverhvervende (eller ligestillede hermed) på ansøgningstidspunktet.

B. Invalidepensionistundersøgelsen

Også denne stikprøve er foretaget på grundlag af invalideforsikringsrettens journaler, idet der fra ansøgerårgangene 1967/68-1974/75 blev udvalgt ialt 1.774 modtagere af invalidepension. Interviewingen fandt sted i september–oktober 1976, og der blev opnået interview med ialt 1.490 invalidepensionister. Interviewingen blev udført af socialforskningsinstituttets faste interviewerstab.

II. Undersøgelsesresultater, der vedrører tredelingen af invalidepensionen

A. Grundlaget for invalideforsikringsrettens vurdering af erhvervsevnen[2)]

I "ansøgerundersøgelsen" er der foretaget en gennemgang og vurdering af det materiale, som Invalideforsikringsretten brugte som grundlag for sine afgørelser, herunder de primære lægeerklæringer og speciallægeerklæringerne. På grundlag af denne gennemgang konkluderes det, at de foreliggende medicinske oplysninger som oftest var gode nok til at vurdere ansøgernes sygdomme. Derimod var der i 37 pct. af de primære lægeerklæringer og i 24 pct. af speciallægeerklæringerne ingen eller kun en vag vurdering af erhvervsevnen. Om de sociale oplysninger konkluderer rapporten[3)], at de "ofte var få eller tilfældige. Især var de prægede af de meget stive ansøgningsskemaer, som var udfyldt mere eller mindre komplet. Af den grund kom akterne netop til at mangle den meget vigtige information om samspillet mellem de helbredsmæssige og sociale faktorer, som netop er ensbetydende med, at der i lovens forstand foreligger invaliditet".

B. Ændringer i helbredsforholdene[4)] hos ansøgere om invalidepension

I "ansøgerundersøgelsen" er det muligt at sammenligne ansøgernes situation for så vidt angår deres helbreds- og pensionsforhold på det tidspunkt, hvor de for første gang søgte om invalidepension i 1971 og på undersøgelsestidspunktet i 1976. Oplysninger om ændringer i helbredsforholdene stammer fra ansøgerne selv, da de blev interviewet i 1976.

Tabel 1 Interviewpersoner, som fik tilkendt pension, fordelt efter senere pensionsforhold, køn og beskæftigelsesforhold på interviewtidspunktet.

	Højeste pension		Ialt	Mellemste pension		Ialt	Laveste pension		Ialt	Pension/ højere pension			Ialt		Ialt
	M	K		M	K		M	K		M	K	Ialt	M	K	
	pct.														
Fuldt arbejde på interviewtidspunktet	6	1	4	6	2	4	12	1	3	5	5	5	6	2	4
Deltidsarbejde på interviewtidspunktet	5	1	4	15	4	10	41	8	13	9	10	10	13	5	9
Arbejde ialt	11	2	8	21	6	14	53	9	16	14	15	15	19	7	13
Intet arbejde på interviewtidspunktet. Tidligere arbejde efter 1971	7	7	7	11	7	9	24	10	12	7	10	8	10	8	9
Intet arbejde efter 1971, men mener at kunne arbejde	9	4	7	8	5	7	-	7	6	5	3	4	8	5	6
Intet arbejde efter 1971 mener ikke at kunne arbejde	73	87	78	60	82	70	23	74	66	74	72	73	63	80	72
Ialt	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Procentgrundlag	138	74	212	404	343	747	17	102	119	43	40	83	602	559	1161

80 pet. af ansøgerne angav, at den sygdom, som var deres væsentligste invaliditetsårsag, var uændret eller forværret, og sygdomsforløbet havde været det samme blandt de ansøgere, der fik tilkendt højeste, mellemste og laveste pension. Der er således ingen tendens til en forbedring blandt de ansøgere, som fik tilkendt laveste pension.

Dette må dog suppleres med, at dødeligheden har været højere blandt modtagerne af højeste pension, idet 41 pct. af de ansøgere, som fik tilkendt højeste invalidepension, var døde efter 5 år, mens kun 13 pct. af dem, der fik tilkendt mellemste, og 3 pct. af dem, der fik tilkendt laveste pension, er døde i samme tidsrum.

C. Udnyttelsen af resterhvervsevnen

1. På grundlag af "ansøgerundersøgelsen" kan det oplyses, at kun 13 pct. af de ansøgere, som ved den 1. ansøgning i 1971 fik tilkendt invalidepension, og som var i live i 1976, er i helt eller delvist erhverv (se tabel) .

Herudover har 9 pct. haft arbejde i perioden fra 1971 til 1976. Kun ganske få pct. har fuldt erhverv, 6 pct. af mændene og 2 pct. af kvinderne; selv blandt pensionister med laveste invalidepension drejer det sig om relativt få: 12 pct. af mændene og 1 pct. af kvinderne. Af de mænd, som modtager laveste invalidepension, har 41 pct. et deltidsjob, og det samme er tilfældet for 8 pct. af kvinderne. Man skal imidlertid lægge mærke til, at tallene er små og derfor usikre, samt at oplysnignerne kun vedrører ansøgerårgangen 1971 .

2. Invalidepensionistundersøgelsen, der som tidligere omtalt omfatter flere ansøgerårgange, er i modsætning til ansøgerundersøgelsen repræsentativ for "bestanden" af invalidepensionister. Desuden er antallet af interviewpersoner større. det fremgår af nedenstående tabel, at resultaterne er næsten ensartede i de to undersøgelser

Tabel 2. Andele af invalidepensionister, der har erhvervsarbejde, med kombinationer af pensionsstørrelse; alder og køn

Pensionsform	Alder 15–44	45–54	66–66	Alle
Højeste pension				
Mænd	34	12	7	15
	27	8	5	12
Kvinder	20	3	3	8
Mellemste pension				
Mænd	30	31	22	25
	21	15	14	16
Kvinder	13	3	2	5
Laveste pension				
Mænd	—	—	(60)	58
	21	13	20	17
Kvinder	16	7	10	10
Alle				
Mænd	32	26	19	23
	23	12	12	15
Kvinder	15	4	4	7

( ) = procentbasis under 20.
= procentbasis under 10.

Lidt over halvdelen af de mænd, som får laveste invalidepension, har et arbejde, mens det samme kun er tilfældet for 10 pct. af kvinderne. Blandt de mandlige invalidepensionister med mellemste pension har 25 pct. et arbejde og blandt kvinderne drejer det sig om 5 pct. Man må således nok konkludere, at kvinderne, uanset pensionsform, ikke har et supplerende erhverv, hvorimod der er en del af mændene, som supplerer specielt laveste invalidepension med en vis erhvervsindtægt. Derimod er det kun 1/4 af de mænd, som får mellemste pension, som udnytter en formodet resterhvervsevne.

Disse tal skal så yderligere suppleres med oplysninger i følgende tabel (3). Det fremgår heraf, at det kun er en mindre gruppe på omkring 1/4 blandt dem, som har et erhverv ved siden af pensionen, som har et fuldtidsjob, og at der her ikke er nogen forskel af betydning på modtagere af laveste og mellemste pension.

Af de invalidepensionister, som har arbejde, er 30 pct. beskæftiget i landbruget, og 20 pct. har beskæftigelse på beskyttede værksteder. Det er især personer med mellemste og laveste pension, som har beskæftigelse i landbruget, og de er overvejende selvstændige i 45-66 års alderen. Personer med beskæftigelse på beskyttede værksteder er karakteriseret ved hyppigt at være mellem 15 og 44 år og at oppebære højeste pension.

Tabel 3. Invalidepensionister med erhvervsarbejde fordelt efter antallet af ugentlige arbejdstimer inden for pensionsgrupper

	Pensionsform			
	Højeste pension	Mellemste pension	Laveste pension	Alle
Under 20 t/ugl.	29	35	38	33
20-39 t/ugl.	35	19	8	20
40 t/og derover	26	22	26	25
skiftende	10	24	28	22
Ialt	100	100	100	100
Pct.-grundlag	42	129	27	198

De 85 pct. af invalidepensionisterne, som er uden beskæftigelse, blev spurgt, om de kunne tænke sig at få en eller anden form for erhvervsarbejde, såfremt de selv kunne stille nogle krav til dette arbejde. 18 pct. af disse ikke beskæftigede invalidepensionister ytrede ønske om at få arbejde. Det fremgår af nedenstående tabel 4, at andelen, som kan tænke sig et arbejde, er lavest blandt modtagere af højeste invalidepension og højest blandt modtagere af mellemste og laveste invalidepension, men forskellen er ubetydelig.

Tabel 4. Andelen af invalidepensionister uden indtægtsgivende erhvervsarbejde, som ønsker at få arbejde inden for de 3 pensionsformer

	Andelen med ønske om erhvervsarbejde	Procentgrundlag
	Pct.	
Invalidepensionister uden lønnet arbejde	18	1.218
<u>Pensionsform</u>		
Højeste	14	327
Mellemste	19	743
Laveste	18	138

3. De 418 personer, som er blevet underkastet en særlig lægelig undersøgelse, fik på grundlag af deres helbredstilstand vurderet deres arbejdsevne og blev klassificeret som værende arbejdsudygtige, arbejdshænmede eller som havende en normal arbejdsevne[7)]

På grundlag af arbejdsevnen, køn, alder, uddannelse, tidligere og eventuelt nuværende erhverv og øvrige sociale forhold forsøgte man dernæst at vurdere erhvervsevnen. Alle, der var blevet bedømt som værende arbejdsudygtige, blev vurderet til at mangle erhvervsevnen helt (ophævet erhvervsevne). Personer med normal arbejdsevne blev klassificeret som havende en normal erhvervsevne. De arbejdshæmmede kunne derimod være erhvervshæmmede i større eller mindre grad eller slet ikke erhvervshæmmede.

Sammenholder man denne erhvervsevne med pensionsforholdene blandt de undersøgte i 1976, viser det sig, at de personer, som i 1971 fik tilkendt pension, næsten alle 5 år senere har en erhvervsevne, der svarer til eller er ringere end forudsat i den oprindelige kendelse. En forringelse har netop fundet sted for modtagerne af mellemste og laveste invalidepension, idet 58 pct. af dem i 1976 vurderedes til at være helt uden erhvervsevne.

Tabel 5. Erhvervsevnen i 1976 sammenlignet med pensionsforholdene på undersøgelsestidspunktet i 1976.

Erhvervsevnen i 1976:	Højeste pension Pct.	Mellemste eller laveste pension Pct.	Ingen invalide pension Pct.	Ialt Pct.
Ophævet	78	58	24	51
Betydelig nedsat	22	40	44	41
Ikke nedsat		2	32	8
Ialt	100	100	100	100
Procentgrundlag	36	275	97	408

D. Økonomiske forhold

1. Arbejdsindkomster

Det er fremgået, at kun 15 pct. af invalidepensionisterne var i erhverv på undersøgelsestidspunktet. Det passer da også med, at kun 12 pct. oplyste, at de i det foregående år (1975) havde haft en arbejdsindtægt. Indtægtens højde fremgår af nedenstående tabel 6. Flertallet af pensionisterne med erhvervsarbejde har kun haft små indkomster fra arbejdet, halvdelen har således haft under 10.000 kr., 1/4 har haft mellem 10.000 og 20.000 kr., og 1/4 har haft indtægter herover. Der er kun mindre forskelle mellem de 3 pensionsgrupper. Det fremgår imidlertid helt klart, at kun meget få af pensionisterne med mellemste og laveste pension har de arbejdsindkomster til supplering af pensionsydelserne, som lovgivningen forudsætter.

Tabel 6. Invalidepensionisterne fordelt efter arbejdsindkomsten i 1975 inden for pensionsgruppe.

	Højeste pension	Mellemste pension	Laveste pension	Alle
Ingen arbejdsindkomst	92	88	82	88
Arbejdsindkomst				
- 5.000 kr.	4	4	4	4
5.001 - 10.000 kr.	2	2	2	2
10.001 - 20.000 kr.	1	3	6	3
20.001 - 30.000 kr.	0	2	3	1
30.000 -	1	1	3	2
Ialt	100	100	100	100
Procentgrundlag	356	833	162	1.351

2. Andre indkomster

Pensionisterne blev endvidere spurgt, om de udover pensionen og eventuelle arbejdsindtægter havde haft andre indkomster. 84 pct. besvarede spørgsmålet benægtende. Pensionister med laveste pension hyppigere (93 pct.) end pensionister med mellemste og højeste pension (begge 82 pct.).

De indkomster, som pensionisterne havde haft, bestod for flertallets vedkommende af sociale ydelser af forskellig art.

E. Funktionsevnen

I såvel ansøgerundersøgelsen som i invalidepensionistundersøgelsen blev der stillet en række spørgsmål til belysning af interviewpersonernes funktionsevne. Resultaterne i de to undersøgelser er i god indbyrdes overensstemmelse.

I det følgende vil derfor kun resultaterne fra invalidepensionistundersøge1-
sen blive omtalt [9]. For sa vidt angår ansøgerundersøgelsen henvises til Per
sen blive omtalt . For s
Hiibbe op.cit., s. 62 f.f.

Funktionsevnen blev i begge undersøgelser belyst ved en række spørgsmål om invalidepensionisternes evne til at udføre en række dagligdags funktioner. I invalidepensionistundersøgelsen interesserede man sig for:

1) den trafikale mobilitet; d.v.s. om invalidepensionisten er i stand til (med eller uden besvær) at køre med bus og med tog.

2) bevægeligheden, d.v.s. evnen til at gå på trapper og færdes på gaden.

3) førligheden, d.v.s. evnen til at kunne bevæge sig rundt indendørs samt til at kunne rejse sig fra en stol.

4) evnen til at klare den daglige husholdning til at lave varm mad og gøre rent.

Resultaterne fremgår af den følgende tabel (7), hvor invalidepensionisterne er blevet grupperet efter, om de kan udføre de pågældende funktioner uden besvær (ingen indskrænkning) med besvær (nogen indskrænkning) eller om de ikke kan udføre dem (stærk indstrækning).

Tabel 7. Invalidepensionisterne fordelt efter pensionsform og funktionsevne på fire felter

	Højeste pension	Mellemste pension	Laveste pension	Ialt
Trafikal mobilitet				
ingen indskrænkning	37	63	63	57
nogen indskrænkning	21	20	21	20
stærk indskrænkning	42	17	16	23
Ialt	100	100	100	100
Procentgrundlag	342	820	149	1311
Bevægelighed				
ingen indskrænkning	30	37	37	35
nogen indskrænkning	51	56	57	55
stærk indskrænkning	19	7	6	10
Ialt	100	100	100	100
Procentgrundlag	374	875	166	1415
Førlighed				
ingen indskrænkning	57	67	62	64
nogen indskrænkning	41	31	38	34
stærk indskrænkning	2	2	–	2
Ialt	100	100	100	100
Procentgrundlag	372	875	166	1413
Daglig husholdning				
ingen indskrænkning	18	30	19	26
nogen indskrænkning	39	47	70	48
stærk indskrænkning	43	23	11	26
Ialt	100	100	100	100
Procentgrundlag	355	832	166	1353

Som helhed findes der en betydelig lighed mellem laveste og mellemste pensionsgruppe og en tilsvarende forskel til højeste pensionsgruppe. De

enkelte mål beskriver dog pensionsgrupperne forskelligt. Den største forskel mellem pensionsgrupperne findes i evnen til at benytte de kollektive trafikmidler, mens den mindste forskel findes ved den mest basale daglige aktivitet, nemlig den fysiske førlighed.

RESUMS

Den forudsatte resterhvervsevne hos modtagerne af såvel mellemste som laveste invalidepension udnyttes kun i et begrænset omfang. Især er andelen med job meget lav blandt de kvindelige invalidepensionister. Af de invalidepensionister, som har en eller anden form for erhverv, er det kun en mindre del, som arbejder fuld tid, og indkomsterne ved arbejdet er da også lave.

Ser man på invalidepensionisternes evne til at klare sig i det daglige, deres funktionsevne, viser det sig, at der stort set ingen forskel er på modtagere af mellemste og laveste pension.

Det skal til slut nævnes, at en række oplysninger om sociale kontakter og om oplevelsen af egen situation ikke er bragt her, men findes i den omtalte rapport om invalidepensionisternes levevilkår.

NOTER

1) Per Hu'bbe og Poul Westergård: Materiale og Metode. SFI's publikation nr. 83. København 1978.

2) Per Hiibbe: Ansøgere til invalidepension. SFI's publ.nr. 84 s. 118 ff. København 1978.

3) Per Hiibbe: op.cit. s. 120.

4) Per Hiibbe: Forhold efter første ansøgning. SFI's publ. nr. 85 s. 53 ff. København 1979.

5) Per Hiibbe: op.cit. p. 91 ff.

6) Sten Martini: Invalidepensionisters levevilkår. SFI's publikation nr. 95. I trykken.

7) Fremgangsmåden er nærmere beskrevet i Per Hiibbe, op.cit. s. 113 ff.

8) Sten Martini. Invalidepensionisternes levevilkår. SFI's publikation nr. 95. I trykken.

9) Sten Martini: op.cit.

Bilag nr. 6

ÅRHUS KOMMUNES SOCIAL- OG SUNDHEDSFORVALTNING
SOCIALLÆGEINSTITUTIONEN

November 1979

REVALIDERING, HVOR ERHVERVSHÆMNINGEN VÆSENTLIGT SKYLDES SOCIALE FAKTORER

Enhver revalidering er i bund og grund en social revalidering i og med, at revalidenden udrustes til på ny at udfylde en plads i samfundets arbejdssystem. Samfundet kompenserer på forskellig vis for handicappet ved uddannelse, tekniske hjælpemidler, alternativ placering o.l. Hvor erhvervshæmningen imidlertid ikke falder ind under en klar fysisk eller psykisk veldiagnosticeret kategori, opstår der teoretiske og praktiske problemer. Revalidering og tilkendelse af invalidepension er snævert forbundet med, hvilken sygdomsmodel der ligger til grund for vurderingerne. Den snævert lægeligt dominerede har som oftest bygget på deri såkaldte apparatfejlsmodel, hvor lægen som teknikeren udbedrede skaden, justerede funktionerne eller standsede dem. Da denne model i stigende grad opleves som utilstrækkelig og forkert, er der opstået behov for en ny forklaringsmodel, der er blevet kaldt den "socialmedicinske sygdomsmodel" eller "interaktionsmodellen". Ifølge den opfattes "sygdom" som en "dynamisk proces, en ligevægtsforskydning i det kontinuerlige samspil mellem den stadigt foranderlige psyko-fysiske enhed, mennesket, og dettes stadigt foranderlige omgivelser" (Per Steinø i "De er syge, sagde lægen"). Denne model bør være grundlaget for enhver revalidering, idet der altid er personlige og sociale faktorer indvirkende på ethvert handicap. Men modellen er fundamentalt nødvendig i arbejdet med de revalidender, der af mere eller mindre klare grunde ikke magter at udføre et erhverv i længere tid ad gangen. Ikke for at kalde dem syge og dermed sige, at kun sygdom berettiger til manglende erhvervsfunktion. Men for, at revalideringens udgangspunkt må være at se revalidenden som et menneske, et aktivt handlende menneske i stadigt vekselspil med sine omgivelser, og hans handlinger som forsøg på at koordinere mulighederne i ham selv med samfundets mulighed.

Det betyder, at hvor den lægeligt ledede revalidering fokuserer på handicappet, vil den sociale revalidering koncentrere sig om tre ting i undersøgelserne:

1) At vurdere revalidenden i hans totale sammenhæng i familie, miljø og erhverv.

2) Undersøge processen, dvs. den udvikling, der ligger forud for den situation, at et menneske ikke magter at holde et kontinuerligt erhvervsforløb.

3) Tværfaglig vurdering.

Ad 1). I social revalidering bør man undersøge og arbejde med, ikke blot hvorledes pågældende er helbreds- og evnemæssigt, men også hvorledes familien oplever ham eller hende, der nu kaldes revalidend. Holder familiens medlemmer ham fast i sygerollen, underminerer de den vaklende selvtillid, belaster med andre opgaver og krav i familien eller lignende? Er der traditionsbestemte holdninger til manderollen, sygdom, bestemte fag, boglig uddannelse, fysisk arbejde, der spærrer for en ellers fornuftig plan? Revalidenden lever i stadig interaktion med sin familie, og en familiedynamisk afklaring er derfor vigtig at tilstræbe, idet der bag vægring eller halvhjertet engagement i revalideringen ofte ligger familie- eller miljøbestemte komplikationer. I den forbindelse er det vigtigt at skelne mellem primære og sekundære handicaps. Ved primært handicap forstås den oprindelige svækkelse fysisk, psykisk eller socialt, ved sekundært handicap forstås en række symptomer, som ikke primært er en følge af sygdom, men resultatet af pågældendes egen og omgivelsernes reaktion på sygdommen eller handicappet. Det kan være resultatet af hospitalisering, adskillelse fra miljø og dagliglivets normale stimuli, passivitet, håbløshed, alt for god tilpasning til sygerollen o.l. Igen er det interaktionen, der står i fokus.

Når hele personen og hans sammenhæng skal inddrages i arbejdet, betyder det også, at der søges lige så meget, ja, mere efter styrke end svaghed. Socialrevalidering drejer sig primært om at finde alle de styrkende faktorer: Tidligere erfaringer og kompetence, støttepersoner i revalidendens omgivelser, oversete evner og interesser. Somme tider kan de bruges erhvervsmæssigt, til andre tider dels som aktiverende behandling og siden stimulerende fritidsbeskæftigelse.

Ad 2). Et menneske er et produkt af den udvikling, han/hun har gennemløbet. Derfor er den sociale anamnese fundamental (herom senere). Revalideringsforsøg iværksættes ofte for mennesker, der aldrig har været valide set ud fra samfundets normer, dvs. klaret selvforsørgelse i længere perioder. De er

måske vokset op i dårligt fungerende familier, har klaret sig dårligt i skolen og ikke fået nogen uddannelse. Senere tilkomne skader og handicaps synes ofte for utilstrækkelige til at forklare den manglende erhvervsevne, hvis ikke de ses i lyset af hele det foregående forløb. Andre har begyndt med en vis validitet, mere eller mindre skrøbelig, og i et erhvervsforløb med tekniske ændringer, nye krav, uheldige arbejdsledere, personlige uheld, fået denne malet sønder og sammen. Igen synes den enkelte faktor i sig selv ubetydelig, men den samlede proces vejer tungt.

Ad 3). I totalsituationen og udviklingsforløbet indgår mange faktorer: Fysiske, psykiske, sociale, socialpolitiske o.a., hvorfor flere faggrupper må inddrages i vurderingen og samarbejde deres bedømmelser til en forståelse af faktorernes sammenspil. Ligeledes behøves det tværfaglige team for at kunne beslutte, på hvilke felter ændringer må og kan sættes ind. Revalideringen er i sig selv også en proces, og dens forløb kan i nogle tilfælde modvirke de endelige revalideringsmål, hvis der fokuseres på svagheder, skabes nederlagssituationer, udføres testninger, der udpensler mangler osv. Det kan være kontraindiceret at starte social revalidering på nogle revalideringsklinikker af samme grund.

Social revalidering vil sige at hjælpe et menneske til at blive valid, hvilket her skal defineres som et menneske, der nogenlunde magter kombinationen af sin tilværelse som privatmenneske og sin tilværelse som samfundsborger, herunder helst også som arbejdstager. I vor kultur defineres vi, specielt mænd, ved vort erhverv: uden erhverv er der sat spørgsmålstegn ved vor person. Samfundet har en økonomisk interesse i, at folk er selvforsørgende, og denne interesse står i modsætning til ønsket om at forsørge dem, der ikke kan, på en måde, der bevarer deres selvrespekt og menneskeværd. Der må sættes spørgsmålstegn ved opfattelsen af, at vores erhverv alene giver os validitet. Specielt er det vigtigt i en periode, hvor arbejdsmulighederne er begrænsede, hvor arbejdsprocessen udstøder mennesker med enten en ødelagt fysik, nedbrudt psykisk modstandskraft eller manglende kunnen ovenfor de moderne arbejdskrav, at det bliver en accepteret samfundsrolle at være pensionist. Men samtidig må man fra alle sider kraftigt understrege, at det samfundsmæssigt er en meget uheldig proces, at flere og flere udstødes. Der må stilles flere krav til arbejdsmiljøet, så det bliver muligt for flere at holde til det og at finde pladser for dem med begrænset arbejdsevne. Det stiller store krav til den sociale revalidering, når den bliver den proces, der afgør, om den enkelte har muligheder i den øjeblikkelige arbejdsmarkeds-

Situation eller ikke. Den sociale revalidering har her et dobbelt ansvar over for samfundets krav og de begramsede ressourcer på den ene side og i holdningsformidlingen over for det enkelte menneske på den anden side, at dette menneskes selvrespekt nedbrydes mindst muligt.

I revalideringsprocessen er der bl.a. tre faktorer, som her skal beskrives: a) kontaktforholdet, b) arbejdstræning og evt. c) uddannelse.

Ad a). Forudsætningen for at klare sin tilværelse er et vist minimum af selvtillid, følelse af selvværd og ønske om at magte kravene, det sidste udspringer af de to første. Revalidenderne kommer som oftest efter at være kommet til kort i en række situationer, og selvtilliden er lav. I den situation er det nødvendigt med et nogenlunde kontinuerligt kontaktforhold til en eller få personer, 1) dels for at skaffe de tilstrækkelige oplysninger at bygge forløbet på (den sociale anamnese), 2) dels for at give revalidenden mod til de ændringer, der er nødvendige på et tidspunkt, hvor angst for nyt og håbløshed kan være stærk - denne personlige støtte og opmuntring må bygge på personligt kendskab til pågældende, da generelle opmuntringsfraser ofte er uden virkning og nærmest forstemmende, - 3) dels for at fremme en åben udveksling langs ad vejen under revalideringen for at sikre nødvendige justeringer og hensyntagen til tyngende, hæmmende faktorer, herunder at sørge for samtidighed i processen, dvs. at de enkelte foranstaltninger hænger sammen tidsmæssigt, hvilket er meget vigtigt. Det personlige kendskab og tillidsforholdet er absolut nødvendigt i samarbejdet med klientens familie, hvor dette bliver påkrævet.

Ad b). Det er mindst lige så vigtigt at kunne skabe situationer, hvor revalidenden kan opleve at magte noget. Det kan ske i ulønnede praktikpladser, minimallønsplaceringer med optræning for øje, tillæringsplaceringer o.l. Placeringer på normale arbejdspladser i beskyttede situationer er at foretrække, men hvor dette ikke kan lade sig gøre, kan specielle dagcentre yde en gradvis tilvænning til andre menneske, arbejdsvaner og enkelte nye færdigheder, inden man går over til de førstnævnte muligheder. Hvis de negative erhvervserfaringer strækker sig over adskillige år, kan denne fase godt tage betydelig tid. Specielt ved psykiske lidelser kan det fremføres, at vedkommende skal behandlingsmæssigt stabiliseres, før de kan prøves i et arbejde. Men til tider består stabiliseringen netop i at komme i arbejde, hvis det er tilpasset til pågældendes muligheder. Revalideringen består i at bygge pågældendes selvtillid op gennem situationer, hvor de magter noget.

Ad c). I denne genopbygning indgår ofte skolegang og uddannelse. Blandt sociale revalidender har de fleste for dårlig skolegang og ringe almene kundskaber. En styrkelse af elementære færdigheder i dansk og regning samtidig med, at de foretager sig noget socialt acceptabelt, nemlig at være under uddannelse, kan give det nødvendige grundlag for selvtillid og evne til at magte en faglig uddannelse eller tillæring eller blot tilværelsen i det hele taget. Men samtidig må man være meget opmærksom på, om uddannelsen forrykker balancen i familien.

Hvor en tværfaglig undersøgelse og vurdering af en klients totale situation og udviklingsforløb, efterfulgt af et eller flere uddannelses-, optrænings- eller placeringsforsøg med den tilstrækkelige personlige opbakning, ikke muliggør en erhvervsplacering inden for de daværende muligheder på arbejdsmarkedet, må pågældende have krav på en social pension. Det ligger helt på linie med, at man yder invalidepension på fysisk grundlag, hvor man skønner, at der ikke er erhvervsmuligheder. "Invaliditeten" ligger i de manglende samspilsmuligheder mellem den enkeltes evner og samfundets, herunder revalideringsapparatets, muligheder. (Der er ikke tale om klare, definerbare årsager, men invaliditeten fremgår af det samlede sociale forløb). En anden samfunds- og erhvervsstruktur end vores ville kunne finde beskæftigelse for nogle af dem, der falder udenfor hos os, de midaldrende, enlige kvinder er nok det mest eklatante eksempel herpå. Samfundet må på mange flere måder forsøge at skabe arbejdsmuligheder, for det vil ofte være belastende for mennesker at få social pension på ikke-fysisk grundlag på grund af den mistænkeliggørelse, der findes. Uden pensionen frister adskillige mennesker dog en kummerlig tilværelse, fordi de ikke magter arbejdskravet, og de belaster desuden det sociale system tids- og arbejdsmæssigt. Den sociale pension er en kompensation for de manglende sociale muligheder og sikrer et økonomisk levegrundlag. Dernæst må det ikke forsømmes at følge op med andre muligheder for indhold i dagene, f.eks. beskyttende placeringer, uddannelse som meningsgivende og/eller aflastning for familien. I den forstand slutter den sociale revalidering ikke med pensionen eller bør ikke gøre det.

Bilag nr. 7

FORENINGEN AF
SOCIALCHEFER I DANMARK

VEDRØRENDE 2. OG 3. ETAPE (HENHOLDSVIS 1982 OG 1985)
AF PENSIONSREFORMEN

Forud for gennemførelsen af 1 . fase af udbetalingerne fra Den Sociale Pensionsfond nedsatte Foreningen af Socialchefer i Danmark en arbejdsgruppe, der udarbejdede et notat indeholdende synspunkter omkring det oprindeligt fremsatte lovforslag.

Denne arbejdsgruppe, bestående af:

Socialinspektør Benny Johansen, Karlebo,
Afdelingschef Jørgen Johansson, Aarhus - og
Socialinspektør Kurt Rasmussen, Slagelse, (formand),

har nu genoptaget sit arbejde med henblik på at bearbejde og viderebringe socialchefernes synspunkter omkring de to næste faser af udbetalingerne fra Den Sociale. Pensionsfond.

Når foreningen har valgt at gå videre med disse overvejelser så kort tid efter gennemførelsen af reformens første etape, skyldes det dels et ønske om gerne at få foreningen egentligt repræsenteret i de kommende overvejelser over udformningen af 2. og 3. etape, og dels ønsket om at bidrage **til,** at de kommende fasers udformning kan blive besluttet så betids, at der (i modsætning til situationen om gennemførelse af 1 . fase) kan blive fornøden tid til ændring og testning af de tekniske systemer og til den fornødne personaleuddannelse.

Til brug for arbejdsgruppens arbejde har man ladet foretage en systematisk høring af foreningens amtskredse for at få et samlet overblik over, hvilke pensionslovændringer der i kommunerne synes stærkest behov for, og nærværende notat bygger i betydelig grad på resultatet af denne høring.

Man har i nærværende notat valgt overvejende at foreslå sådanne pensionslovsændringer, som synes ønskelige af forenklings- og forståelsesinæssige årsager, og som iøvrigt synes i harmonisk overensstemmelse med de ændringer, der blev gennemført 1 . januar 1979.

Foreningen vil herudover kunne have yderligere synspunkter og ønsker at fremføre i det videre arbejde med pensionsreformen.

Det skal endelig påpeges, at de nedenfor opremsede forslag til pensionslovsændringer, som altså dels forekommer logiske i forhold til ændringerne 1 . januar 1979 og dels skal tjene til at forenkle pensionssystemet, i stort omfang synes egnede til en delvis gennemførelse 1. januar 1982 og en endelig gennemførelse 1. januar 1985.

FORSLAG TIL PENSIONSLOVSÆNDRINGER:

A) Samme pensionsstørrelse til samgifte pensionister og andre pensionister.

B) Pensionstillæg indregnes fuldt ud i grundbeløb.

C) Entydig indtægtsberegning og ét ensartet fradragsfrit beløb uanset indkomstart og ægteskabelig stilling ved beregning af pension til personer under 67 år.

D) Tidspunkterne for pristalsregulering af pensionerne flyttes til 1. januar og 1. juli (i stedet for 1. april og 1. oktober).

E) Adgangen til at erhverve ventetillæg ophæves.

F) Ægteskabstillæg udgå.

G) Hustrutillæg udgå.

H) Gennemførelse af ensartede alders- og helbredskriterier m.v. for pensionsopnåelse for mænd og kvinder.

I) Ophævelse af adgangen til folkepension fra det 55. år, jfr. folkepensionslovens § 2, stk. 2, 2. pkt.

J) Indførelse af en almindelig adgang fra det 60. år (til det 67. år) til indtægtsbestemt folkepension uden helbredsmæssig bedømmelse under forudsætning af en nøjere beskrevet hidtidig tilknytning til arbejdsmarkedet.

K) Bibeholdelse af adgangen efter lov om folkepension § 2, stk. 2, 1 . pkt., til indtægtsbestemt folkepension.

L) Pensionslovene samlet i én lov.

Endvidere kan der peges på følgende eventuelle ændringer, der ikke direkte har sammenhæng med 2. eller 3. fase af udbetalingerne fra Den Sociale Pensionsfond:

M) Ophævelse af begrebet "laveste invalidepension", jfr. lov om invalidepension m.v. § 3, stk. 4.

N) Ophævelse af adgangen til gradvis inddragning af invalidepension, jfr. § 27, stk. 1,1. pkt. i lov om invalidepension m.v.

0) På længere sigt overveje at ophæve lov om pension til enker m.fl.

BEMÆRKNINGER TIL DE ENKELTE FORANSTÅENDE FORSLAG:

A) Vil være en logisk konsekvens af den ligestilling af gifte og enlige, der er sket i andre dele af den sociale lovgivning og i samfundet iøvrigt (f.eks. med hensyn til ens dagpenge takster og til ligeløn), og vil være en logisk videreførelse og færdiggørelse af den begyndende udligning, der blev gennemført ved pensionsændringerne 1. januar 1979.

B) En logisk videreførelse og færdiggørelse af den delvise indregning, der blev gennemført 1. januar 1979. Selv om gennemførelse af dette punkt specielt vil betyde en overordentlig forenkling af pensionslovene, finder man særskilt for dette punkt at pege på ønskeligheden af, at indregningen sker med yderligere 1/3 i 1982 og endelig fuldt ud 1. januar 1985, således at der både i 1982 og i 1985 samtidig kan afsættes midler til pens ions forhøjelser generelt, altså også til de pensionister der i forvejen oppebærer fuldt pensionstillæg, fordi de ikke har indtægt eller kun ganske ubetydelig indtægt ved siden af pensionen.

C) De nugældende pensionsberegningsregler - og herunder de forskellige fradragsfrie beløb - er særdeles uforståelige for pensionisterne og særdeles administrationskomplicerede og iøvrigt i et betydeligt omfang væsentligst baseret på synspunkter af historisk karakter.

D) Det er en tilbagevendende anke for pensionister, at det samlede resultat hvert års 1 . januar af boligydelsesregulering (før boligsikring) og skattetræk i den sociale pension er reduktion af de samlede nettoudbetalinger.

Samtidig med indførelse 1 . januar 1979 af lov om boligydelse til pensionister ændrede man tidspunktet for den årlige indtægtsberegning af de sociale pensioner til 1 . januar. Denne ændring har imidlertid ingen afhjælpende virkning i forhold til det nævnte tilbagevendende problem (i en række tilfælde tværtimod en forværrende virkning). En generel og reel afhjælpning af problemet ville derimod opnås, hvis der også pr. 1 . januar hvert år skete en pristalsregulering af pensionerne. En afhjælpning ville altså ske ved at flytte tidspunkterne for pristalsregulering til 1 . januar og 1. juli (mod nu 1 . april og 1. oktober), og man kunne måske i denne forbindelse overveje at overgå til én årlig pristalsregulering 1 . januar, hvilket ville give en yderligere afhjælpning af det korrekt påpegede problem, men hvilket på den anden side også ville forudsætte en ekstra "foruddækkende" regulering på tidspunktet for gennemførelse af en sådan ordning.

E) Bestemmelsen finder i praksis normalt ingen anvendelse og synes også at være uhensigtsmæssig under de herskende beskæftigelsesmæssige forhold.

F) G) og H) Udviklingen på arbejdsmarkedet, familiemæssigt og i samfundet iøvrigt betyder en stadig svækkelse af de synspunkter og behov, der ligger bag den særlige mulighed for hustrutillæg i tilfælde, hvor en gift mand oppebærer pension, men hvor hustruen ikke er pensionsberettiget.

Om ægteskabstillægget kan tilsvarende i et vist omfang gøres gældende, og samtidig kan der peges på den relativt beskedne størrelse, dette tillæg har.

En sådan fortsat samfundsmæssig udvikling m.v. må gøre det muligt at overveje muligheden for ved sidste reformfase i 1985 at fjerne hustrutillægget og ægteskabstillægget mod samtidig at lette pensionsadgangen fra det 60. år generelt, jfr. pkt. J.

I) Der har i praksis vist sig en overordentlig ringe interesse for denne pensionsmulighed. På grund af de betingelser, der er knyttet til denne specielle pensionsadgang (opfølgning, tidsbegrænset pensionstillæggelse m.v.), findes det hensigtsmæssigt at dække behovet ved kontant hjælp efter bistandsloven.

J) Forskellige omstændigheder såsom beskæftigelsessituationen m.v. gør det rimeligt at forestille sig en mere generel mulighed end hidtil for adgang fra det 60. år til indtægtsbestemt folkepension. Dette synspunkt findes

rimeligt også under hensyn til den allerede gennemførte efterlønsordning og til adgangen for tjenestemænd til at søge afkortet tjenestemandspension fra det 60. år.

En sådan mere almindelig adgang til indtægtsbestemt folkepension fra det 60. år vil iøvrigt betyde en væsentlig lettelse såvel i amtskommunerne som i primærkommunerne som følge af en reduktion i antallet af sager, der skal forelægges amtskommunernes revaliderings- og pensionsnævn.

Bevidstheden om, at der trods den tidligere omtalte udvikling familie- og arbejdsmarkedsmæssigt fremdeles er mange ægtepar, hvor manden har en betydelig indtægt, og hvor hustruen ikke på noget tidspunkt i ægteskabet har haft erhvervsindtægt, er eneste årsag til, at ønsket under dette punkt ikke går på en helt fri adgang fra det 60. år til at opnå indtægtsbestemt folkepension.

K) Forslaget om bevarelse af denne pensionsadgang skal ses i sammenhæng med det under punkterne F, G, H og J anførte.

L) En rationalisering og forenkling af pensionslovene i overensstemmelse med det her foreslåede forekommer konsekvent fulgt op ved en sammensmeltning af de sociale pensionslove til én lov.

M) I praksis viser det sig, at der kun sjældent er mulighed for at udnytte en lægeligt konstateret resterende erhvervsevne til indtægtsgivende arbejde, hvorfor der ofte må ydes supplerende økonomisk støtte til personer med laveste invalidepension. Det foreslås derfor, at adgangen til mellemste invalidepension udvides, således at de personer, som hidtil kun har kunnet opnå laveste invalidepension, fremover kan opnå mellemste invalidepension.

N) De administrative gener ved gradvis inddragelse af invalidepension synes så store, at man må foretrække den merudgift, der vil være tale om ved i stedet at måtte meddele pensionsinddragelsen med det tilsvarende tidsmæssige varsel men uden den gradvise inddragelse.

0) Den tidligere omtalte udvikling familie- og arbejdsmæssigt bevirker, at der ikke i dag er det samme behov for enkepensionsloven som ved dens indførelse i 1959, idet antallet af kvinder, som i en længere årrække udelukkende har været hjemmearbejdende, og som derfor står i en særlig vanskelig social situation, hvis manden afgår ved døden, er faldende. Hvis denne tendens fortsætter, kunne der på længere sigt være grund til at overveje en ophævelse af enkepensionsloven. Desuden har bistandsloven givet hjælpemuligheder for disse enker, som i de fleste tilfælde er bedre end

eller lige så gode som enkepensionen. En eventuel ophævelse af enkepensionsloven vil bevirke en øget tilgang af bistandslovsklienter, og denne overflytning af pensionsudgift, der er en ren statsudgift, til bistandslovsudgift, der betales med 50% af kommunerne, bør i givet fald kompenseres over bloktilskuddene.

Som nævnt er de foran opremsede konkrete forslagspunkter alene sådanne, som synes hensigtsmæssige af forenklings- og forståelsesmæssige grunde, og som iøvrigt forekommer naturlige konsekvenser af de pr. 1 . januar 1979 gennemførte lovændringer.

Imidlertid ønsker man gerne fra socialchefforeningen at blive repræsenteret i arbejdet omkring de kommende pensionsreformfaser, idet man iøvrigt finder det hensigtsmæssigt, at yderligere ændringsmuligheder af mere principiel karakter bliver underkastet en overvejelse.

Man kan i den forbindelse umiddelbart pege på spørgsmålene om

a) pensionisters økonomiske forhold under ophold i plejehjem - og om

b) rådighedsbeløb/personlige tillæg til pensionister.

Ad a) Man finder, at de nugældende regler for pensionisters økonomiske forhold under ophold i plejehjem efterhånden er ganske utidssvarende og i stærkt misforhold til forholdene for de andre plejekrævende pensionister, hvor kommunerne kan løse de plejemæssige problemer i andre boligformer end plejehjem.

Ad b) Medens man på den ene side principielt kunne ønske, at gentagne forbedringer af pensionsniviauet kunne føre frem til en situation, hvor pensionernes størrelse var så tilstrækkelige i forhold til pensionisternes behov, at personligt tillæg, særlige skatte- og boligtilskudsregler og andre "frynsegoder" kunne overflødiggøres, må man på den anden side konstatere, at der tilsyneladende indtil videre vil være behov for slige supplerende støttemuligheder, ja endog at der netop i disse år må konstateres et øget behov for personlige tillæg.

Man finder det under hensyn til det sidstnævnte om det aktuelt tiltagende behov hensigtsmæssigt, at også spørgsmålet om rådighedsbeløb indgik i overvejelserne vedrørende 2. og 3. fase i pensionsreformen.

Bilag nr. 8

KONTAKTUDVALGET VEDRØRENDE
ALKOHOL- OG NARKOTIKASPØRGSMÅL
Sundhedsstyrelsen
Den 13. februar 1980

Til formanden for
udvalget til revision af førtidspensionslovgivningen

Kontaktudvalget vedrørende alkohol- og narkotikamisbrug har igennem laaigere tid. beskæftiget sig med forholdene for de ældre og hårdest belastede stofmisbrugere med en meget lang misbrugskarriere bag sig, den såkaldte "restgruppe".

Der er med hensyn til behandlingen af denne gruppe udarbejdet den vedlagte redegørelse om "Metadon og Stofmisbrugere" som dog især beskæftiger sig med længerevarende metadonbehandling af dette svært belastede klientel.

Den nævnte restgruppe er ikke en entydig gruppe af personer, men begrebet henviser til den hårdest belastede del af stofmisbrugerne, som i grove træk karakteriseres ved, at klienterne startede deres misbrug sidst i tresserne, er omkring 30 år og har en række resultatløse behandlingsforsøg bag sig, således at klientellet i dag nærmest må anses at være behandlingsmæssigt uopnåeligt, i hvert tilfælde i det eksisterende behandlingssystem, som hovedsageligt er beregnet på et yngre og væsentligt mindre belastet klientel. Det er endvidere karakteristisk, at disse misbrugere har haft en intens kontakt med det kriminalretslige sanktionssystern, en kontakt som er tiltaget gennem årene, ligesom deres involvering i afvigergrupper og afstand til konventionelle grupper er blevet mere og mere udtalt med tiden.

Dette klientels komplikationer til stofmisbruget er således alt andet lige mere udtalte såvel på det psykologiske, fysiologiske og sociale område. Hertil kommer, at situationen for denne meget udsatte gruppe er blevet vanskeligere som følge af de senere års økonomiske krise, og at dette ældre klientel i langt højere grad end tidligere lever i samlivsforhold, hvor der for en dels vedkommende også er børn.

Med hensyn til en nærmere beskrivelse af denne gruppe henvises til vedlagte rapport om metadon og stofmisbrugere.

Kontaktudvalget er bekendt med referatet af invalideforsikringsrettens principielle retsmøde den 14. januar 1976 om invalidepension til narkomaner, hvorefter hovedgrundlaget for tilkendelse af invalidepension til stofmisbrugere er enten, at der skal være tale om tilgrundliggende sindssygdom, eller at den pågældende har fået varige somatiske følger, eller at der foreligger en svær karakterafvigelse, som bevirker varig erhvervsudygtighed med helt manglende udsigter for en sådan tilpasning.

Invalideforsikringsretten og de senere revaliderings- og pensionsnævn har derfor hidtil været tilbageholdende med at tilkende invalidepension til stofmisbrugere, da det drejer sig om yngre mennesker, hvor det kan drages i tvivl, om varighedsbetingelserne er opfyldt. Det er kontaktudvalgets opfattelse, at denne tilbageholdenhed gennem en årrække i mange henseender har været hensigtsmæssig, idet en invalidepension ofte medfører, at klienterne bliver behandlingsrnæssigt og revalideringsmæssigt afskrevet.

Situationen for den del af stofmisbrugerklientellet, der udgør den ovenfor beskrevne restgruppe, er imidlertid med årene blevet væsentligt ændret og forværret, og det er derfor kontaktudvalgets opfattelse, at det i videre omfang end hidtil skulle være muligt at afslutte disse klienters sager med tilkendelse af en invalidepension, når det må konstateres, at man ikke behandlingsmæssigt og revalideringsmæssigt kan komme videre med klienten. En ret som andre grupper i samfundet i samme situation iøvrigt har.

Kontaktudvalget skal derfor foreslå, at udvalget ud fra de foreliggende oplysninger tager det principielle grundlag for tilkendelse af invalidepension til narkomaner op til fornyet overvejelse.

Med hensyn til afgørelsen af spørgsmålet om en stofmisbruger må anses for ubehandlelig skal kontaktudvalget pege på de i langt de fleste amtskommuner nedsatte samarbejds- og koordineringsudvalg vedrørende behandling af de hårdest belastede stofmisbrugere, de såkaldte lokale samråd. Samrådene består af repræsentanter fra blandt andet embedslæger, socialcentre, behandlingsinstitutioner, praktiserende læger samt andre sagkyndige efter ønske, og det er kontaktudvalgets opfattelse, at samrådet er et velegnet forum for en tværfaglig vurdering af mulighederne i en kompliceret klientsag, og at det derfor er et forum, som revaliderings- og pensionsnævnene i givet fald ville kunne støtte sig på.

En beskrivelse af de nedsatte amtskommunale samråd og deres funktioner vedlægges til orientering.

På baggrund af det foran oplyste og blandt andet efter opfordring fra medlemmer af folketingets socialudvalg har kontaktudvalget fundet det hensigtsmæssigt således at gøre udvalget opmærksom på den beskrevne gruppe stofmisbrugeres problemer og efter kontaktudvalgets opfattelse manglende ligestilling (også) i relation til tilkendelse af invalidepension, ligesom det er kontaktudvalgets opfattelse, at vurderingsgrundlaget for tilkendelse af invalidepension til narkomaner administreres meget forskelligt af revalideringsog pensionsnævnene på landsplan.

Man er fra kontaktudvalgets side villig til at uddybe ovenstående henvendelse dersom det ønskes.

P.u.v.
H.E. Knipschildt

Det ved skrivelsen vedlagte materiale, nemlig Redegørelse om Metadon og stofmisbrugere samt beskrivelsen af de nedsatte amtskommunale samråd og deres funktioner, er ikke medtaget.

Bilag nr. 9

ARBEJDSDIREKTORATET
September 1979

EFTERLØN

Efterlønsordningen gennemførtes ved lov nr. 555 af 15. november 1978 og trådte i kraft den 1. januar 1979.

Ordningen er indføjet som kapitel 11 a i Lov om arbejdsformidling og arbejdsløshedsforsikring m.v.

Forud for ordningens gennemførelse havde regeringen med henblik på at supplere erhvervs- og beskæftigelsespolitikken med ordninger, der skulle sikre en bedre fordeling af det eksisterende arbejde, nedsat et udvalg, bestående af bl.a. repræsentanter for arbejdsmarkedets parter, med den - første - opgave at udarbejde forslag til en efterlønsordning for ældre arbejdsløshedskassemedlemmer, udformet som en udbygning af den eksisterende arbejdsløshedsforsikringsordning.

Udvalget afgav i marts måned 1978 betænkning med lovforslag til en efterlønsordning, som primært skal ses som en arbejdsmarkedspolitisk foranstaltning, der sigter mod en omfordeling af arbejdet, idet ældre lønmodtageres tilbagetrækning fra arbejdsstyrken giver mulighed for beskæftigelse af yngre arbejdsløse. Samtidig vil efterlønsordningen få stor betydning for nedslidte arbejdstagere, der gennem en årrække har været beskæftiget ved særligt fysisk eller psykisk krævende arbejde. Denne gruppe får herved mulighed for at forlade arbejdsstyrken nogle år før pensionsalderen uden at skulle opleve en meget stor indtægtsnedgang.

Efterløn, som er en frivillig ordning, ydes efter begæring, og såvel medlemmer i beskæftigelse som ledige medlemmer kan overgå til efterløn. For at overgå til efterløn skal dog en række betingelser være opfyldt.

Det er kun medlemmer af en anerkendt arbejdsløshedskasse i alderen 60 - 66 år, der har ret til efterløn.

B

Medlemmet skal inden for de sidste 10 år sammenlagt have været medlem af en anerkendt arbejdsløshedskasse i mindst 5 år.

Dog gælder det, at medlemmer, som ikke har haft mulighed for at forsikre sig før den 1 . januar 1977, fordi der ikke før dette tidspunkt har eksisteret en anerkendt arbejdsløshedskasse inden for deres faglige område, i tiden før den 1. januar 1983 kan overgå til efterløn, hvis de har indmeldt sig i en anerkendt arbejdsløshedskasse inden den 13. april 1978.

Baggrunden for anciennitetskravet er dels, at der bør være tale om en aktuel tilknytning til arbejdsmarkedet, dels at det ville være et urimeligt krav til såvel arbejdsløshedskasserne som til det enkelte medlem at forlange dokumentation for en anciennitet, der ligger længere tilbage.

Ved overgang til efterløn skal medlemmet opfylde betingelserne for ret til dagpenge i tilfælde af ledighed.

Formålet hermed er at sikre sig, at kun personer der har en aktuel tilknytning til arbejdsmarkedet får adgang til efterløn.

D

Som en følge af punkt C, skal medlemmet have bopæl her i landet. Dette krav er dog ikke til hinder for, at der kan ske udbetaling af efterløn til medlemmer, der tager kortvarigt ophold i udlandet under ferie eller lignende.

Et medlem, der modtager ydelser efter den sociale pensionslovgivning kan ikke samtidig modtage efterløn. Dette skyldes bl.a., at det ikke har været hensigten, at efterlønsordningen skal være en erstatning for de sociale pensionsordninger, men at ordningen tværtimod skal sigte på en personkreds, der ikke er typisk vil modtage ydelser efter de sociale pensionslove.

Arbejde i efterlønsperioden kan som udgangspunkt ikke antages at være i overensstemmelse med efterlønsordningens formål, da det er en betingelse for udbetaling af efterløn, at tilknytningen til arbejdsmarkedet principielt er ophørt. Det er dog tilladt medlemmet i efterlønsperioden at have erhvervsarbejde, herunder ikke-indtægtsgivende arbejde, i et omfang svarende til sammenlagt 200 timer inden for de sidste 12 måneder. Dette gælder, uanset om medlemmet er overgået til efterløn fra fuldtidsforsikring eller deltidsforsikring.

Medlemmer, som har arbejde i et større omfang, må udtræde af ordningen.

Såfremt et medlem er udtrådt af efterlønsordningen, kan vedkommende ikke på ny overgå til efterløn.

H

Ved beregningen af efterløn for fuldtidsforsikrede medlemmer gælder som maksimumsbeløb i det 7-årige forløb, hvori efterløn kan ydes, samme beløb, som efter arbejdsløshedslovens § 47 gælder for dagpenge, så længe medlemmet opfylder 26-ugers reglen, derefter i 2 år et beløb, der svarer til 80% af højeste dagpenge efter § 47, og derefter i resten af perioden 60% af højeste dagpenge efter § 47. Et medlem kan dog ikke oppebære et højere beløb i efterløn end pågældende ville kunne opnå i dagpenge på grundlag af sin hidtidige indtægt, jfr. arbejdsløshedslovens § 51 •

Er efterlønsmodtageren berettiget til en dagpengesats, der ligger under den maksimale, udbetales den individuelle sats i efterløn, indtil den i efterlønsskalaen angivne maksimale efterløn på et trin bliver lavere end den individuelle dagpengesats. For deltidsforsikrede medlemmer finder tilsvarende principper anvendelse.

Efterlønsordningen administreres af arbejdsløshedskasserne.